

Globale Ziele für nachhaltige Entwicklung

Bei den Vereinten Nationen beginnen die Verhandlungen

Marianne Beisheim

2015 sollen die Millenniums-Entwicklungsziele erreicht sein; einige sind es bereits, andere sind fristgemäß kaum mehr zu verwirklichen. Nun hat der »Post-2015-Prozess« begonnen – die Debatte um die Frage, was nach 2015 geschehen soll. Ende September hat das Hochrangige Beratergremium für die Zukunft der globalen Entwicklungsziele seine Arbeit aufgenommen. In Kürze wird die VN-Generalversammlung zudem eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe einrichten, die einen Katalog von »Sustainable Development Goals« erarbeiten soll. Damit überwunden geglaubte Zielkonflikte zwischen Umwelt und Entwicklung nicht wieder aufbrechen, sollten beide Prozesse mittelfristig zusammengeführt werden, so dass *ein* Katalog globaler Ziele für nachhaltige Entwicklung für und von allen Staaten verhandelt werden kann. Was ist dafür wichtig, und wie sollte der Prozess institutionell flankiert werden?

Vor gut 20 Jahren formulierte die internationale Gemeinschaft den Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung – und seitdem hapert es an der Umsetzung. Voranbringen soll sie die Aufstellung konkreter Ziele. Über deren Inhalt und Form gibt es bislang allerdings nur vage Vorstellungen. Konsens ist, dass sorgfältig ausgewählte Ziele die wirtschaftliche, soziale und ökologische Dimension von Nachhaltigkeit und deren Querbezüge berücksichtigen sollen. Sie sollen außerdem messbar und überprüfbar sein sowie zeitliche Vorgaben enthalten. Verwirrend ist, dass bei den Vereinten Nationen derzeit verschiedene Prozesse zur Zielfindung parallel laufen.

Der Post-2015-Prozess: Neue Entwicklungsziele ...?

Nach Verabschiedung der VN-Millenniumserklärung gelang es, einen Teil der dort formulierten Absichten in die Form der acht Millennium Development Goals (MDGs) zu gießen. Diese definieren – meist mittels Indikatoren, Basis- und Zieljahr –, welche Fortschritte die internationale Gemeinschaft bis 2015 realisieren will. Die MDGs sind insoweit ein Erfolg, als sie dergestalt zum multilateralen Referenzrahmen wurden: Jedes Jahr wird ermittelt, was erreicht worden ist und wo die Anstrengungen noch zu steigern sind.

Allerdings gibt es auch Kritik an den MDGs. Bemängelt wird generell, dass sie nicht alle Inhalte der Millenniumserklärung

hinreichend erfassen. Darüber hinaus wird ein unterkomplexes Armutsverständnis beanstandet, ebenso die mangelnde Berücksichtigung von qualitativen Elementen, von Querbezügen sowie Fragen der Gerechtigkeit, Umverteilung und Nachhaltigkeit.

Der im Juni erschienene Bericht des UN System Task Team »Realizing the Future We Want for All« greift diese Kritik auf und entwickelt eine breitere Basis für die Post-2015-Entwicklungsagenda. Ausgehend von drei fundamentalen Prinzipien (human rights, equality, sustainability) sollen die Ziele vier Kerndimensionen abdecken (inclusive social development, environmental sustainability, inclusive economic development, peace and security). Während andere Experten nur Zielzustände formulieren wollen, diskutiert der Bericht auch Mittel (»enablers«), die jeweils lokalen Kontexten angepasst werden müssten. Da die Autoren den Beratungen nicht vorgreifen wollen, stellen sie jedoch keinen Zielkatalog auf.

Das jüngst eingesetzte Beratergremium des VN-Generalsekretärs (High-level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda) soll nun bis zum zweiten Quartal 2013 einen Vorschlag für die Post-2015-Entwicklungsagenda erarbeiten. Generalsekretär Ban Ki-moon hat die Mitglieder des Panels – darunter Altbundespräsident Horst Köhler – aufgefordert, mutig und zugleich anwendungsorientiert zu denken. Ob es dem Gremium gelingen wird, einen ambitionierten und konkreten Entwurf für einen Zielkatalog vorzulegen, bleibt abzuwarten. Homi Kharas (aus Pakistan, ehemals bei der Weltbank, heute bei der Brookings Institution) wurde zum Executive Secretary ernannt; ihm fällt damit auch die Funktion des federführenden Autors zu. Die Vorschläge des Panels werden in den Bericht des VN-Generalsekretärs einfließen, den dieser im September 2013 beim Hochrangigen Treffen der Generalversammlung zu den MDGs vorlegen wird. Dann sind die Staatenvertreter am Zug.

... oder besser gleich Ziele nachhaltiger Entwicklung?

Eine Kritik am MDG-Prozess bezieht sich auf den großen »ökologischen Fußabdruck« der bisherigen Entwicklungserfolge, wie sie vor allem in China erzielt wurden. Nachhaltigkeit ist bislang nicht als Querschnittsdimension in alle MDGs integriert, stattdessen geht nur eines der acht Ziele auf die »Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit« ein (MDG7). Dabei sind die Vorgaben sehr vage formuliert: Die Grundsätze nachhaltiger Entwicklung sollen in einzelstaatliche Politik integriert, Verluste an Umweltressourcen und biologischer Vielfalt sollen reduziert werden.

Die im Juni 2012 verabschiedete Abschlusserklärung der Rio+20-Konferenz schlägt nun vor, einen Katalog universal gültiger Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) zu erarbeiten. Kolumbien und Guatemala hatten dies im Vorfeld der Konferenz auf die Agenda gesetzt. Inhaltlich ist noch alles unbestimmt. Im Rio+20-Abschlussdokument werden lediglich 26 mögliche Themenfelder genannt, zu denen Zielvorgaben und Indikatoren erarbeitet werden könnten. Offen ist auch, ob die SDGs die MDGs ergänzen oder beide in einen gemeinsamen Zielkatalog eingehen sollen.

Einige Staaten der G77 haben verdeutlicht, dass sie einen VN- oder expertengeführten Prozess wie bei Festlegung der MDGs nicht noch einmal akzeptieren werden. Stattdessen soll nun in einem zwischenstaatlichen Prozess ein Katalog globaler SDGs bestimmt werden. Zu diesem Zweck wird derzeit eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die aus 30 von den VN-Regionalgruppen benannten Vertretern besteht. Sie soll bis zur 68. Sitzung der VN-Generalversammlung (idealerweise bis September 2013) einen konkreten Zielkatalog-Entwurf vorlegen. Selbst wenn dieser zwischenstaatliche Prozess eine – vermutlich nur auf Minimalkonsens beruhende – Verhandlungslösung besser vorbereiten mag, ist ungewiss, ob die Generalversammlung dem Vorschlag letztlich zustimmen wird.

... ergänzt um Ziele für Frieden und Staatsaufbau?

Die Millenniumserklärung geht gleich zu Beginn auf die Themen Frieden, Sicherheit und Abrüstung ein. In den MDGs wurden diese Punkte jedoch nicht aufgegriffen. Gleichzeitig gelten Unsicherheit (aufgrund gewaltsamer Konflikte oder Repression durch staatliche bzw. private Sicherheitsapparate) und fragile Staatlichkeit als zwei Haupthindernisse für die Erreichung der MDGs. Auch der erwähnte Bericht des UN Task Team würdigt »peace and security« als eine Kerndimension nachhaltiger Entwicklung und diskutiert Freiheit von Gewalt als mögliches neues Ziel, zu messen an Indikatoren wie Todeszahlen durch Kampfhandlungen oder gezielte Tötungen.

Während des vierten Hochrangigen Forums zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit im Dezember 2011 im südkoreanischen Busan wurden fünf »Peacebuilding and Statebuilding Goals« (PSGs) vorgestellt: Legitime Politik, Sicherheit für die Bevölkerung, Gerechtigkeit, wirtschaftliche Grundlagen sowie gutes Management von Einnahmen und Dienstleistungen. Die Ziele wurden gemeinsam von Vertretern fragiler Staaten der g7plus-Gruppe und internationalen Partnern erarbeitet. Deutschland unterstützt diese Initiative und hat jüngst selbst Leitlinien für die Politik gegenüber fragilen Staaten vorgelegt. Emilia Pires, Ministerin für Planung und Finanzen in Osttimor, ist sowohl g7plus-Vorsitzende als auch Mitglied des Hochrangigen Panels. Über sie könnten die PSGs in den Post-2015-Prozess eingebracht werden. Die Ziele sind bislang recht vage formuliert; Indikatoren sollten im September 2012 vorgelegt werden, stehen aber noch aus.

Dass derartige Governance-Ziele durchgesetzt werden – zum Abbau von Korruption, zur Verbesserung der staatlichen Steuererhebungsfähigkeit bei gleichzeitiger Verwendungstransparenz oder zur Stärkung der Zivilgesellschaft –, ist wünschenswert, aber angesichts zu erwartender Souveränitätsvorbehalte unwahrscheinlich.

Ein integrierter Zielkatalog

Wie kann ein Katalog globaler Ziele für nachhaltige Entwicklung aussehen, der umfassender und systematischer ist als die acht MDGs, gleichzeitig nicht überfrachtet wird und Chancen auf breite Zustimmung hat?

Inhaltliche Bezugspunkte sollten weiterhin die Millenniumserklärung und die im Konsens verabschiedeten VN-Dokumente zu nachhaltiger Entwicklung sein. Das Thema Armutsbekämpfung und die nicht erfüllten armutsbezogenen MDGs müssen die Basis bleiben, damit die legitimen Entwicklungsinteressen des globalen Südens angemessen berücksichtigt werden. Das erste Ziel könnte lauten, die extreme Armut bis 2030 zu beseitigen. Weitere Ziele sollten auf einen Mindestlebensstandard hinsteuern. Der vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) entwickelte Index der mehrdimensionalen Armut (Multidimensional Poverty Index, MPI) arbeitet jenseits der Messung von Einkommen mit Indikatoren zu Gesundheit, Bildung und Lebensqualität. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) hat jüngst eine Empfehlung zu einem sozialen Basisschutz (Social Protection Floor) verabschiedet, der eine medizinische Grundversorgung und eine Grundversicherung im Alter oder bei Arbeitslosigkeit umfasst. An diese Vorlagen sollte bei der Zielfindung angeknüpft werden. Außerdem sollte sich Armutsbekämpfung als Querschnittsthema durch alle weiteren Ziele ziehen, etwa indem man besonderen Wert auf die Entwicklung im ärmsten Fünftel der Bevölkerung legt und dies mittels Indikatoren auch überprüft.

Während damit die sozio-ökonomische Basis gesichert wird, gibt die ökologische Nachhaltigkeit im Sinne des wissenschaftlichen Konzepts der »planetary boundaries« Obergrenzen vor. Dabei sollte kein falscher Konflikt konstruiert werden: Wie Analysen belegen, werden die ökologischen Belastungsgrenzen der Erde nicht durch Maßnahmen der Armutsreduzierung verletzt. Angesichts massiver Vorbehalte vieler Entwicklungs- und Schwellenländer, die eine Begrenzung ihres Wachstums befürchten,

ist dies ein wichtiger Punkt. Es sind vielmehr reichumsbedingte Verhaltensmuster in den Industrieländern, die Suffizienzziele erfordern. Konsumverzicht und Verteilungsfragen sind auch hier politisch brisant. Zudem können mittelfristig auch die steigenden Ansprüche der Ober- und Mittelschicht in den Schwellenländern zum Problem werden. Eine gesteigerte Ressourceneffizienz, ein integriertes Ökosystemmanagement und die Stärkung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster sollten daher Prioritäten bei der Zielsetzung sein. Inwieweit Governance-Ziele im Sinne der PSGs konsensfähig sind, muss sich zeigen. Freiheit von Gewalt hat vielleicht die beste Chance auf Zustimmung aller Beteiligten – und ist eine unverzichtbare Basis für Entwicklung.

Drei generelle Kriterien gilt es bei der Auswahl von Zielen zu beachten. Erstens sollten Ziele formuliert werden, die inhaltlich anspruchsvoll am Notwendigen ausgerichtet sind, zugleich aber keine prinzipiellen ideologischen Wertekonflikte aufwerfen, die den gesamten Prozess sprengen könnten. Die Industrieländer sollten realisieren, dass sie auch für sich selbst ambitionierte Ziele nachhaltiger Entwicklung aufstellen müssen.

Zweitens sollten Doppelungen mit laufenden Verhandlungsprozessen (Klima, Biodiversität) vermieden und eher bisher vernachlässigte Ziele (Energie, Ozeane, Wälder, Beschäftigung, Ernährungssicherheit, Böden, Ressourceneffizienz) und neue Herausforderungen (Konsum, Städte, Entsorgung, Resilienz) aufgegriffen werden. Um einen kohärenten und begrenzten Zielkatalog zu erreichen, sollten Ziele gebündelt werden (grüne Jobs, zukunftsfähige Städte). Deutschland könnte die Erkenntnisse der Bonner Nexus-Konferenz von 2011 nutzen und dazu beitragen, ein kombiniertes Ziel zu Wasser-, Energie- und Ernährungssicherheit zu formulieren.

Drittens sollten Ziele gewählt werden, die messbar sind bzw. mittelfristig messbar gemacht werden können, um eine Überprüfung zu ermöglichen. Dabei sollte man auch auf Verteilungsgerechtigkeit achten.

Institutionelle Einbettung

Ein bislang vernachlässigtes Thema ist die institutionelle Ausgestaltung des Umsetzungsprozesses. Sollte das gemäß den Beschlüssen von Rio bis Herbst 2014 neu zu schaffende Forum für nachhaltige Entwicklung tatsächlich rechtzeitig arbeitsfähig sein, könnte es die kontinuierliche Überprüfung und Bewertung von Fortschritten hin zu den gesetzten Zielen koordinieren und der Generalversammlung regelmäßig darüber berichten. Dazu müsste es jedoch im VN-System hinreichend hoch angesiedelt sein und ein starkes Mandat erhalten. Dieses soll unter der Generalversammlung bis Herbst 2013 verhandelt werden – ein ehrgeiziger Plan.

Das Mandat könnte zwei Kernaufgaben im Sinne von Fördern und Fordern festzuschreiben. Erstens sollte das Forum eine maßgeschneiderte Unterstützung koordinieren, zweitens einen Review-Prozess organisieren. Während die Ziele wohl freiwilliger Natur bleiben müssen, sollten Staaten aufgefordert werden, sich in einem »pledge and review«-Verfahren selbst zu verpflichten, welche Ziele sie bis wann, ihren Bedürfnissen und Kapazitäten entsprechend, national umsetzen wollen. Um diese Staaten dann bei der kostenträchtigen Transformation zu einer nachhaltigen Politik und Wirtschaftsweise zu unterstützen, sollte das Forum ihnen Zugang zu finanziellen Hilfen, zu Maßnahmen des Kapazitätsaufbaus (z.B. Steuer- und Sozialsysteme, Krisenprävention) oder zu technologischen Innovationen vermitteln. Im Gegenzug müssten sich die Staaten zu einem periodischen Peer Review auf VN-Ebene verpflichten. Basis dafür sollte ein Prozess nationaler Rechenschaftslegung unter Beteiligung der Zivilgesellschaft sein.

Diese institutionell abgesicherten Folgeprozesse sollten den politischen Willen befördern, die vereinbarten Ziele nachhaltiger Entwicklung in Nord und Süd zügig umzusetzen und dabei mögliche Konflikte zwischen Entwicklung und Nachhaltigkeit zu überwinden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364