ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Beisheim, Marianne

Research Report

Nachhaltige Entwicklung für alle: Endspurt zu den Millenniumszielen und Roadmap für die Post-2015-Agenda

SWP-Aktuell, No. 56/2013

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Beisheim, Marianne (2013) : Nachhaltige Entwicklung für alle: Endspurt zu den Millenniumszielen und Roadmap für die Post-2015-Agenda, SWP-Aktuell, No. 56/2013, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/255152

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Nachhaltige Entwicklung für alle

Endspurt zu den Millenniumszielen und Roadmap für die Post-2015-Agenda

Marianne Beisheim

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen und zwei Sondergipfel befassten sich Ende September 2013 mit den Millenniumsentwicklungszielen (MDGs) und dem noch auszuhandelnden Nachfolgeabkommen, der Post-2015-Agenda. Außerdem tagte das neu eingerichtete Hochrangige Politische Forum für Nachhaltige Entwicklung zum ersten Mal. Während des Gipfelreigens wurde deutlich, welche Aktivitäten und Verhandlungsprozesse in den nächsten zwei Jahren anstehen: zum einen der Schlussspurt bis zum Jahr 2015, der Ziellinie für die MDGs, und zum anderen die Formulierung der Post-2015-Ziele sowie die noch näher zu bestimmende Rolle, die das neue Forum dabei spielen soll. Die Auseinandersetzung über die inhaltlichen Schwerpunkte der Post-2015-Agenda nimmt Fahrt auf. Deutschland wird gefordert sein, für die eigene Nachhaltigkeitspolitik innen- und außenpolitische Ziele zu definieren und dabei Zielkonflikte und Inkonsistenzen zwischen Ministerien zu überwinden.

In seinem Bericht »Ein Leben in Würde für Alle« (»A Life of Dignity for All«) zieht der Generalsekretär der Vereinten Nationen (VN), Ban Ki-moon, Bilanz zu den Millenniumsentwicklungszielen und präsentiert Vorschläge für die neue Post-2015-Agenda.

MDGs: Eine gemischte Bilanz

Bis 2015 hätten die acht Millennium Development Goals (MDGs) mit ihren 21 Unterzielen erreicht sein sollen, doch laut Weltbank wird dies nur bei vier Unterzielen gelingen. So konnte der Anteil derjenigen Menschen weltweit halbiert werden, die mit weniger als dem Gegenwert von 1,25 US-Dollar pro Tag auskommen müssen und keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser haben. Auch die Lebensbedingungen vieler Slumbewohner und der Zugang von Mädchen zu Schulbildung wurden verbessert.

Dennoch kann man mit dem Ergebnis nicht zufrieden sein, leben doch nach wie vor 1,2 Milliarden Menschen in extremer Armut, haben 780 Millionen Menschen keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser, steigt die Anzahl jener, die in Elendsvierteln leben, erhalten noch immer nicht alle Kinder eine Primärschulbildung. Andere Ziele werden trotz großer Fortschritte verfehlt werden, so die Senkung der Kindersterblichkeit und der Sterblichkeitsrate von Müttern sowie ein verbesserter Zugang zu Sanitärversorgung. Auch regional fällt die

Dr. Marianne Beisheim ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Globale Fragen

Bilanz unterschiedlich aus: In China und Indien wurden viele Ziele erreicht, in Subsahara-Afrika dagegen nicht.

Beim ersten Sondergipfel zu den Erfolgen bei der Umsetzung der MDGs am 23. September 2013 lag daher der Schwerpunkt auf der Frage, wie sich die Vorgaben bis 2015 doch noch einhalten ließen. Soziale und technische Innovationen, befördert durch Partnerschaften mit Wirtschaft und Zivilgesellschaft, so hieß es, könnten helfen, jenseits von Wohltätigkeitsinitiativen und Einzelprojekten strukturellen Wandel und Breitenwirkung zu erzielen.

In seinem Bericht empfiehlt der VN-Generalsekretär den Mitgliedstaaten, ihre Bemühungen während der kommenden zwei Jahre auf drei Feldern zu verstärken: Erstens müsse Wachstum inklusiv gestaltet werden und mit menschenwürdiger Arbeit und sozialen Sicherungssystemen einhergehen. Zweitens sollten die Ressourcen für den Zugang zu lebensnotwendigen Dienstleistungen sichergestellt werden. Drittens liege es in der Verantwortung der Regierungen, Regelwerke weiterzuentwickeln, sowohl auf internationaler Ebene (unter anderem auf den Gebieten Handel, Recht auf geistiges Eigentum und Klimaschutz) als auch auf nationaler Umsetzungsebene.

Post-2015-Agenda und Ziele

Die inhaltliche Ausrichtung der Agenda und des Zielkatalogs für die Zeit nach 2015 wurde sowohl in der Generaldebatte der Vollversammlung als auch auf den beiden Sondergipfeln diskutiert. Generalsekretär Ban Ki-moon, der neu gewählte Präsident der Generalversammlung John Ashe, die Europäische Union (EU) und einige andere Staaten hatten zuvor gefordert, die Post-2015-Entwicklungsagenda und die Rio+20 Sustainable Development Goals (SDGs) zusammenzuführen. Es sei unsinnig und ineffizient, zwei Zielkataloge auszuhandeln, die eventuell sogar inkompatibel wären. Nicht wenige Entwicklungsländer aber waren und sind besorgt, dass dadurch der Schwerpunkt Armutsbekämpfung verlorengehen könnte. Im Schlussdokument des zweiten hochrangigen Sondergipfels zu den MDGs und der Post-2015-Agenda am 25. September ist nun festgehalten, dass am Ende der Verhandlungen *ein Zielkatalog* stehen solle. Den Prioritäten und Bedürfnissen aller Staaten sei gleichwohl Rechnung zu tragen.

Der VN-Generalsekretär ruft die Mitgliedstaaten dazu auf, über vier *Bausteine* zu verhandeln: 1. eine Zukunftsvision, beruhend auf den Menschenrechten und mit den Grundelementen Universalität, nachhaltige Entwicklung inklusive Transformation der Wirtschaft sowie Frieden und Governance, 2. ein Set konkreter Ziele, deren Umsetzung messbar ist, 3. eine globale Partnerschaft für Entwicklung, um Ressourcen für die Umsetzung der Ziele zu mobilisieren, und 4. Mechanismen partizipativer Beobachtung und gegenseitiger Rechenschaft.

Konkrete *Inhalte* wurden noch nicht festgelegt. Das VN-Sekretariat hält sich zurück, haben die Staaten doch betont, dass sie dazu auf einem zwischenstaatlichen Verhandlungsprozess bestehen. Einigkeit herrscht darüber, dass Armutsbekämpfung und nicht erfüllte MDGs als Basis auch der neuen Agenda dienen sollen. So könnte das erste neue Ziel sein, extreme Formen der Armut bis 2030 zu beseitigen. Experten fordern, dass auch andere Arten von Ungleichheit und Unsicherheit thematisiert werden. So weist etwa das hochrangige Panel des Generalsekretärs auf die Ausgrenzung marginalisierter Gruppen hin. Zudem haben die Ziele sowie Verfahren zur Erfolgsmessung innergesellschaftliche Verteilungsgerechtigkeit bislang kaum erfasst. Für die neuen Ziele könnten Indikatoren definiert werden, mit denen sich überprüfen lässt, ob die Ziele nicht nur in der Summe, sondern auch für die unteren Einkommensgruppen erreicht wurden.

Darüber hinaus ist der Kampf um die inhaltliche Themensetzung in vollem Gange. Zwar ist man sich einig, dass vorrangig bisher vernachlässigte Ziele nachhaltiger Entwicklung und neue Herausforderungen berücksichtigt werden müssen. Doch die

Liste dieser Themen ist lang. Oft genannt werden unter anderem existenzsichernde Beschäftigung und soziale Grundsicherung, Zugang zu Energie, Schutz von Ozeanen, Böden und Wäldern, nachhaltige Stadtentwicklung, Katastrophenprävention und Resilienz gegenüber dem Klimawandel. Die in der Gruppe der G7+ organisierten fragilen Staaten, aber auch die EU und andere machen sich für Governance-Ziele stark, unter anderem für Freiheit von Gewalt und den Ausbau von Konfliktbearbeitungsmechanismen. Gezielter berücksichtigt werden sollen zudem die speziellen Bedürfnisse der am wenigsten entwickelten Länder und kleinen Inselstaaten.

Streit gibt es auch darüber, welchen Themen eigenständige Ziele gewidmet und welche »nur« als Unter- oder Querschnittsthemen behandelt werden sollen. Dabei sollten Ziele stärker zusammengedacht werden. Wenn etwa in ländlichen Gebieten mit Hilfe dezentral betriebener Solarpanels ein Zugang zu Energie geschaffen wird, könnten so nicht nur Klima, Wald und Wasserressourcen geschont, sondern auch der Zugang zu neuen Informationstechnologien sowie Bildungs- und damit Verdienstmöglichkeiten befördert werden.

Institutionelle Neuerungen

Am 24. September fand die konstituierende Sitzung des Hochrangigen Politischen Forums zu Nachhaltiger Entwicklung (High-level Political Forum, HLPF) statt. Kurz zuvor hatte die Kommission für Nachhaltige Entwicklung (Commission on Sustainable Development, CSD) zum letzten Mal getagt. Beim Rio+20-Gipfel im Juni 2012 hatten die Staaten beschlossen, die CSD abzuschaffen, da sie mit deren Arbeit unzufrieden waren. Stattdessen soll nun das HLPF jährlich auf Ministerebene unter der Schirmherrschaft des Wirtschafts- und Sozialrats tagen und – um das Forum politisch aufzuwerten – alle vier Jahre auf Ebene der Staats- und Regierungschefs bei der Generalversammlung.

Laut seinem Mandat soll das HLPF eine politische Führungsrolle bei der Umsetzung nachhaltiger Entwicklung spielen. Dies wäre vor allem dann bedeutsam, wenn beim Forum ein wirksamer *Rechenschaftsmechanismus* angesiedelt würde, mit dessen Hilfe die nationale Umsetzung der Post-2015-Agenda verfolgt, unterstützt und überprüft werden könnte. Im Mandat heißt es bisher nur, ab 2016 solle ein Review-Prozess den bisherigen Überprüfungsprozess (den Annual Ministerial Review, AMR) ersetzen. Die Ausgestaltung des Nachfolgeprozesses ist aber noch unklar.

Um eine möglichst hohe Beteiligung am voraussichtlich freiwilligen Review zu erreichen, wäre es sinnvoll, wenn die teilnehmenden Staaten zunächst selbst entscheiden könnten, wie sie die globalen Ziele in nationale Verpflichtungen übersetzen. Damit dies nicht zu beliebig wird, sollte anschließend geprüft werden, ob die Selbstverpflichtungen ehrgeizig genug und mit den vorhandenen Ressourcen auch zu erfüllen sind. Ein Anreiz zur Mitwirkung wäre, Staaten anhand dieser Bestandsaufnahme eine maßgeschneiderte Unterstützung in Aussicht zu stellen. Sodann müsste ein Überprüfungsprozess folgen, der allerdings eine zuverlässige Datengrundlage benötigt. Hier müssen in vielen Ländern Kapazitäten ausgebaut werden.

Ausblick und Herausforderungen

Was bringen globale Ziele? Wie die Erfahrungen mit den MDGs zeigen, können sie helfen, Aufmerksamkeit zu wecken, Prioritäten für die Mittelvergabe zu setzen und jährlich Bilanz zu ziehen, wie es um den Erfolg steht. Auf diese Weise lassen sich die Themen auf der Agenda halten. Es wäre daher sehr zu begrüßen, wenn es gelänge, eine visionäre Post-2015-Agenda zu verabschieden, die anspruchsvoll und präzise formulierte Ziele nachhaltiger Entwicklung und einen starken Rechenschaftsmechanismus enthielte.

Beschlossen wurde, dass bis September 2014 zunächst weitere Konsultationen und

zwischenstaatliche Vorverhandlungen zu möglichen Zielen folgen sollen, vor allem in der Generalversammlung und in der offenen Arbeitsgruppe zu den SDGs (Open Working Group, OWG). Bis Ende 2014 soll der Generalsekretär einen Bericht vorlegen, der alle Eingaben würdigt. Mit der 69. Sitzung der Generalversammlung im September 2014 soll auf dieser Basis ein zwischenstaatlicher Verhandlungsprozess beginnen. Als Schlusspunkt ist ein Gipfel der Staats- und Regierungschefs im September 2015 vorgesehen, auf dem die Post-2015-Agenda samt Zielkatalog verabschiedet werden soll.

Schon heute argwöhnen Kritiker, ein solcher zwischenstaatlicher Verhandlungsprozess werde keine ambitionierten Beschlüsse hervorbringen, sondern lediglich eine lange, unverbindliche Wunschliste ohne handfeste Verpflichtungen. In der Tat weisen Minimalkonsense selten die von Experten geforderte »transformative« Qualität auf. Weitreichende strukturelle Reformen in Richtung nachhaltigerer Governance hätten also kaum eine Chance, weder in der internationalen Handels- und Finanzpolitik noch mit Blick auf gute Regierungsführung oder Verteilungsfragen auf nationaler Ebene.

Damit die weiteren Verhandlungen erfolgreich sein können, müssen zentrale Konfliktthemen zwischen Nord und Süd bearbeitet werden. Bislang schiebt man sich nach der alten Blocklogik gegenseitig die Verantwortung zu. Geberländer verweisen auf die Eigenverantwortung der Nehmer und die Notwendigkeit guter Regierungsführung, Entwicklungsländer auf strukturelle Ungerechtigkeiten und die historische Schuld der Industrieländer. Statt in diesem Muster zu verharren, sollte man das langfristige, gemeinsame Interesse an nachhaltiger Entwicklung in den Vordergrund rücken.

Dafür muss glaubwürdig gezeigt werden, dass Wohlstand auch auf nachhaltigem Wege zu erzielen ist. Hier müssen die Industrieländer mit gutem Beispiel vorangehen, denn die neue Agenda soll universell, also auch für sie gelten. Deshalb geht es künftig auch nicht mehr allein um Entwicklungspolitik, sondern um eine kohärente Außen- und Innenpolitik. Deutschlands Energiewende zum Beispiel wird mit großem Interesse verfolgt: Wenn es einem hochentwickelten Industrieland gelingt, eine solche Transformation ohne Wohlstandsverluste zu verwirklichen, lässt sich überzeugender für diesen Entwicklungspfad werben.

Die Post-2015-Agenda wird die Industrie- und Geberländer auch im Hinblick auf die *Mittel für die Umsetzung* stärker in die Pflicht nehmen. 2005 gab der EU-Ministerrat den Mitgliedstaaten auf, das 0,7-Prozent-Ziel (Anteil des Bruttonationaleinkommens für Entwicklungszusammenarbeit) gemäß dem achten MDG bis 2015 zu erreichen. Nach dem EU-Stufenplan sollten sie mittlerweile am Zwischenziel von 0,56 Prozent angelangt sein, doch die EU liegt erst bei 0,43 und Deutschland bei 0,38 Prozent. Glaubwürdigkeit setzt voraus, dass Zusagen eingehalten werden müssen. Die Debatte über die Post-2015-Agenda verdeutlicht, dass diese Mittel keinesfalls »nur« für wohltätige Zwecke da sind. Vielmehr werden mit ihnen auch gemeinsame Interessen an einer globalen nachhaltigen Entwicklung befördert. Wenn Ländern etwa ermöglicht wird, emissionsarme Infrastrukturen aufzubauen und so die »schmutzige« Phase der Industrialisierung zu überspringen, werden auch globale Güter wie das Klima oder die Biodiversität geschützt. Nur wenn diesen Ländern besserer Zugang zu innovativen Politiken und effizienten Technologien verschafft wird, ist die Entweder-oder-Logik »Entwicklung versus Umweltschutz« zu überwinden.

Will Deutschland hier Vorreiter und Partner sein und seine eigene Gestaltungsfähigkeit ausbauen, ist Umdenken in den Ressorts gefragt, auch jenseits des Entwicklungs- und Umweltministeriums. Mit der Post-2015-Agenda und den SDGs werden Deutschland und die EU aufgefordert sein, nicht nur ihre Entwicklungszusammenarbeit neu zu orientieren, sondern ihre gesamte Innen- und Außenpolitik kohärenter zu gestalten und sich dabei an Nachhaltigkeitskriterien messen zu lassen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013
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