Die Post-2015-Agenda

1. Kontext und Prozess

Die Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) laufen im Jahr 2015 aus; wie es weitergehen soll mit einer global nachhaltigen Entwicklung, wird in zwei fast parallelen Prozessen diskutiert: dem Post-2015- Entwicklungsagenda-Prozess und dem Prozess zur Formulierung von Nachhaltigkeitszielen.

Das vom UN-Generalsekretär im Juli 2012 ernannte ***High-level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda*** – dem 1. Prozess - mit dem deutschen Mitglied Horst Köhler erarbeitet zur Zeit Vorschläge für ein Rahmenwerk nach dem Auslaufen der *Millennium Development Goals*. Die 27 Mitglieder unter Leitung der liberianischen Präsidentin Ellen Johnson Sirleaf, des indonesischen Präsidenten Susilo Bambang Yudhoyono und des britischen Premiers David Cameron haben sich bereits viermal (New York, London, Monrovia, Bali) getroffen. Ihr Bericht wird dem UN-Generalsekretär Ende Mai 2013 übergeben; er steht dann auf der Tagesordnung der UN-Generalversammlung im September.

Auf der Rio+20-Konferenz 2012 wurde zudem die Arbeit an den Sustainable Development Goals (SDGs) beschlossen. Sie begann jedoch erst in einer im Januar 2013 konstituierten ***Open Working Group on Sustainable Development Goals*** aus 30 rotierenden Mitgliedern auf Staatenebene. Sie hat sich bislang einmal getroffen und soll ihren Bericht der UN-Generalversammlung bis spätestens September 2014 übergeben.

2. Universell gültige Ziele

Die Parallelität der beiden Prozesse spiegelt die alte Dichotomie von Armuts- und Umweltagenda wider. Aus Sicht der Welthungerhilfe und anderer zivilgesellschaftlicher Organisationen ist diese Trennung längst überholt; eine Zusammenführung, wenn schon nicht der Prozesse, dann aber der beiden Agenden ist notwendig. Benötigt wird eine **global gültige Entwicklungsagenda** mit Zielen – und mit Rechten und Pflichten- für Nord und Süd. Die aktuellen globalen Herausforderungen sowie die aus den MDG-Schwächen (es fehlen Ziele zu Themen wie z.B. Demokratie und Menschenrechte, soziale Gerechtigkeit, ökologische Nachhaltigkeit; die Ziele gelten bis auf MDG 8 nur für Entwicklungsländer) gelernten Lektionen, verlangen nach neuen, nachhaltigen Lösungen und nach neuartigen, unorthodoxen Allianzen. Sie verlangen aber auch nach Transparenz und klaren Zuständigkeiten; d.h. neue Zieldimensionen sollten globale Werte adressieren, in der Umsetzung auf der nationalen Ebene aber das WER und das WIE klar benennen, einschließlich Überprüfungsmechanismen. D.h. es sollte eine Agenda formuliert werden, die für alle, entwickelte wie Entwicklungsländer gleichermaßen gilt – mit gemeinsamer, aber unterschiedlicher Verantwortung und Themenschwerpunkten im Sinne eines gerechten Lastenausgleichs (z.B. ökologischer Fußabdruck).

Eine neue kohärente nachhaltige Entwicklungsagenda , die Werte wie **Gerechtigkeit und Solidarität und auch die Begrenztheit planetarischer Ressourcen (planetary boundaries)** umfasst, sollte auf den Menschenrechtspakten und anderen international geteilten Grundwerten und Prinzipien der internationalen Zusammenarbeit aufbauen und an den Ursachen von Armut und Ungleichheit ansetzen. Das Recht auf Nahrung sollte dabei eine

Priorität haben, denn ohne Nahrungssicherheit "… not even the best health and education services can attain the desired development results. Food insecurity is a societal problem, not a technical one, and requires political leadership. If leaders want to build an inclusive and resilient society, they need to put food security high on the their agenda" (European Centre for Development Policy Management). Die Open Working Group formulierte als gemeinsame Vision: "In short, a shared vision emerges of achieving universal and equitable human development while respecting the earth's ecological limits.". Auch das High Level Panel spricht sich für " enabling people to fulfill their potential', framing a 'single and cohesive post-2015 development agenda', with a focus *on ending 'extreme poverty in the context of sustainable development' aus.*

Globale Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsziele dürften aber keine Einheitsagenda für alle Länder bedeuten, sie sollten vielmehr entsprechend des Prinzips der gemeinsamen, aber geteilten Verantwortlichkeit eine Differenzierung der politischen Verpflichtungen nach ökonomischem Entwicklungsstand, sozialer Gerechtigkeit und umweltpolitischer Verantwortlichkeit, sowie mit Blick auf die zur Umsetzung zur Verfügung stehenden Mittel, vorsehen. Während die Ziele also für Entwicklungs- und Industrieländer gleichermaßen gelten sollten, müssten Unterziele und Indikatoren auf die Bedürfnisse und Entwicklungsstände der einzelnen Staaten zugeschnitten werden und über unterschiedlich gewichtete Indikatorensets verfügen. Die gerechte Verteilung der unterschiedlichen Verantwortung für eine gemeinsame Post-2015 Agenda sowie eine gerechte Lastenteilung für deren Umsetzung bleiben aber bislang ein ungelöstes politisches Grundproblem der internationalen Staatengemeinschaft. Das Prinzip der gemeinsamen, aber geteilten Verantwortung darf auch nicht dazu führen, Regierungen von Entwicklungsländern aus ihren Verantwortlichkeit zu entlassen.

3. Beteiligung der Zivilgesellschaft

Im Gegensatz zur Fomulierung der MDGs, die 2001 praktisch im vielzitierten fensterlosen Raum im UN-Sekretariat hoch über dem East River entstanden, gibt es diesmal elf UN-initiierte thematische Konsultationen , z.B. zu Food Security, Bildung etc. und über 50 Länderkonsultationen; daneben hat es bei fast jedem Treffen des High Level Panels auch Gespräche mit der Zivilgesellschaft vor Ort gegeben. Es gab auch eine EU-Konsultation. Die Welthungerhilfe hat sich im Rahmen der Alliance2015 an einigen Konsultationen beteiligt.

Zivilgesellschaftliche Organisationen setzen sich auf nationaler und internationaler Ebene dafür ein, dass die Erarbeitung der Post-2015-Agenda transparent und partizipativ erfolgt und ermöglichen die strukturierte Beteiligung eines heterogenen Spektrums von Organisationen. Auf internationaler Ebene vertritt das *Beyond 2015*-Netzwerk die Interessen von über 600 Organisationen und organisiert weltweit umfassende Konsultationsverfahren.

In vielen Regionen und Ländern existieren bereits zivilgesellschaftliche Netzwerke und lose Bündnisse, die Stellungnahmen für eine künftige Post-2015 Agenda erarbeiten. Stellvertretend sei hier nur auf die Arbeiten der *African Youth Working Group on Post-2015 Agenda* oder des *Global Call to Action against Poverty* (GCAP) hingewiesen. Einen aktuellen Überblick über die derzeitigen Vorschläge für neue Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsziele bietet der *Future Development Goals Tracker* des britischen Overseas Development Institute (ODI), der gegenwärtig 179 Vorschläge aufführt.

In Deutschland setzen sich VENRO, das Forum Umwelt und Entwicklung und das Forum Menschenrechte dafür ein, gemeinsame Positionen zu erarbeiten und strukturierte Mitsprachemöglichkeiten im politischen Entscheidungsprozess zu erhalten. Dafür organisieren sie Dialogprozesse unter zivilgesellschaftlichen Organisationen und tragen die Themen in die Breite.

4. Politikkohärenz und neue Partnerschaften

Wenn sich wirklich etwas verändern soll an den vorherrschenden Mustern von *Haves* und *Have-Nots*, dann sind – u.a. auch weil sich Parameter gegenüber 2001 verändert haben (z.B. Wirtschafts-, Finanz-,Klimakrise“ und das Auftreten neue Akteure etc.) - eine Vielzahl von Politikfeldern einzubeziehen, von der Handels- über die Aussen- bis hin zur Landwirtschaftspolitik, um nur einige Bereiche zu nennen. In einem solchen Szenario spielt Entwicklungszusammenarbeit zwar eine wichtige, aber eben nur e i n e begrenzte Rolle. Daher der Ruf nach mehr Politikkohärenz. Es bedarf aber auch neuer globaler Partnerschaften (im Sinne einer Weiterentwicklung von MDG8): die „traditionellen Rollenverteilungen zwischen Staat und Wirtschaft, zwischen Nord und Süd oder zwischen Wissenschaft und Praxis müssen durch innovative Netzwerke von handlungswilligen und handlungsfähigen Akteuren verändert werden“ (Dt. Institut für Entwicklungspolitik). Dabei sollten auch alternative Maße zur Wohlstandsmessung herangezogen werden statt der einseitigen Fokussierung auf das BNE.

5. Eckpfeiler einer neuen Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsagenda

Bei der Weiterentwicklung und Neuformulierung globaler Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsziele gilt es einerseits, die inhaltlichen Perspektiven angesichts globaler Herausforderungen deutlich zu erweitern. So sollte dem neuen Zielkatalog ein umfassendes Verständnis von Armut zugrunde liegen, das auch die strukturellen Ursachen von Armut und Ungleichheit, darunter Ungleichverteilung von Land und Vermögen, politischer Teilhabe oder Zugang zu produktiven Ressourcen, benennt. Andererseits gilt es, globale Ziele für nachhaltige Entwicklung zu formulieren, die den globalen Herausforderungen gerecht werden und zur Verwirklichung der Rechte gegenwärtiger und zukünftiger Generationen beitragen.

Die zukünftige Post-2015 Agenda soll einerseits also umfassend sein, d.h. die für globale Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsziele relevanten Themenbereiche enthalten, und andererseits in einer verständlichen und überschaubaren Zahl von konkreten Zielen münden. Die Aufgabe, eine angesichts der globalen Herausforderungen notwendigerweise umfassende und ehrgeizige Zielagenda mit einem politisch und gesellschaftlich leicht kommunizierbaren Programm zu verknüpfen, kann durch eine sinnvolle thematische Bündelung erreicht werden. In der zivilgesellschaftlichen Diskussion über die thematischen Schwerpunkte zeichnen sich die folgenden Cluster und Themenbereiche ab, die als zentrale Bestandteile einer neuen Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsagenda betrachtet werden können.

I. Armutsbekämpfung und menschenwürdiges Leben

Dazu zählen neben einer Reihe „klassischer“ MDG-Themen auch neue Aspekte, die auf die Überwindung von Menschenrechtsverletzungen und Verteilungsungerechtigkeit sowie auf die Stärkung der Rolle von Frauen in der Gesellschaft abzielen. Dazu gehören insbesondere die Folgenden:

- Beseitigung von extremer Armut und Hunger
- Soziale Gerechtigkeit (soziale Grundsicherung, Verteilungs- und Chancengerechtigkeit)
- Geschlechtergerechtigkeit, Frauenrechte und reproduktive Gesundheit
- Rechte von Kindern und zukünftigen Generationen; Bildung und Zugang zu Bildung
- Beschäftigung und menschenwürdigen Arbeit (mit besonderem Fokus auf menschenwürdige Arbeit und faire Löhne für Frauen)
- Landwirtschaft und Ernährung
- Gesundheit und Zugang zu Gesundheitssystemen
- Zugang zu Wasserversorgung und sanitärer Grundversorgung
- Nachhaltige Energie (*Sustainable Energy For All* - Initiative)
- Städte, Slums, Urbanität („sustainable cities“)

II. Globale Nachhaltigkeit, Ressourcenschutz und nachhaltige Lebensstile

Die Beachtung der planetarischen Grenzen durch nachhaltiges Wirtschaften, den Schutz der Ökosysteme und seiner natürlichen Ressourcen sowie die Schaffung nachhaltiger Produktions- und Konsummuster ist eine zweite Kernaufgabe einer neuen globalen Agenda. Das erfordert:

- Schutz der Ökosysteme und der Globalen Gemeinschaftsgütern (Meere, Wasser, Böden, Wälder, Biodiversität, Klima)
- Nachhaltiges Wirtschaften und Konsum in den planetarischen Grenzen des Ökosystems (Gerechter Zugang zu Ressourcen, ökologischer Fußabdruck, Suffizienz und effiziente Nutzung vorhandener Ressourcen)
- Zukunftsfähige, kohlenstoffarme Wohlstands- und Wachstumsmodelle (inkl. Modelle zur alternativen Wohlstandsmessung)

III. *Global Governance* für nachhaltige Entwicklung

Derzeit ist das System globaler Governance durch eine dem Nachhaltigkeitsgedanken widersprechende starke Fragmentierung entlang der unterschiedlichen Ressortzuständigkeiten (Wirtschaft, Umwelt, Sozialpolitik) gekennzeichnet. Eine neue globale Agenda muss daher Reformen für ein demokratischeres und inklusives Governance-System geben, in dem ressortübergreifende Politikkonzepte durchsetzungsfähig werden, die die Politikkohärenz für Nachhaltigkeit und gerechte Entwicklung stärken und die demokratische Teilhabe in den Gesellschaften erhöhen. Zu den zentralen Handlungsfelder gehören insbesondere:

- Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Korruptionsbekämpfung
- Gerechtes und solidarisches Wirtschafts- und Finanzsystem
- Frieden, Gewaltfreiheit und menschliche Sicherheit (mit besonderem Blick auf Gewalt gegen Frauen)
- Partizipation und demokratische Rechenschaftspflicht

6. Der Rahmen zur Umsetzung einer Post-2015 Agenda

Wir brauchen global gültige Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsziele, die auf universell anerkannten Werten beruhen. Wir brauchen differenzierte Indikatoren, die es ermöglichen die Zielerreichung zu verfolgen und zu überprüfen. Wir brauchen Umsetzungsstrategien von

der globalen bis zur lokalen Ebene. Notwendig ist zudem ein transparenter, partizipativer Prozess, sowohl bei der Zielformulierung wie auch bei der Umsetzung. Aus der Vielzahl der in der Diskussion befindlichen Vorschläge, wie eine Post-2015-Entwicklungsagenda dieses Herausforderungen gerecht werden kann, scheint das im folgenden dargestellte Konzept für überzeugend.

Eine zukünftige Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsagenda für die Zeit nach 2015 könnte demzufolge aus drei integrierten Elementen bestehen:

- Einer **Politischen Erklärung**, aufbauend auf der Millenniumserklärung aus dem Jahr 2000, die die Grundsätze und normativen Werte einer Post-2015-Agenda darlegt.
- Einem integrierten Katalog **Globaler Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsziele**, der universell gültig ist und die Kernthemen einer solchen Agenda umfasst.
- Einem verbindlichen **Politischen Aktionsprogramm**, das die Rahmenbedingungen (z.B. Finanzierung, Regulierung und institutionelle Ausstattung) zur Umsetzung der Ziele festlegt, und Orientierungen für die nationale Differenzierung des Zielkatalogs und der begleitenden Umsetzungsstrategien gibt. Das Aktionsprogramm enthält auch Verfahren zur regelmäßigen Überprüfung des Fortschritts bei der Zielerreichung.