



Post 2015: Die Verhandlung der *Sustainable Development Goals* für eine ambitionierte globale Entwicklungsagenda nutzen!

Zusammenfassung

Ende Juli 2014 hat die *Open Working Group* (OWG) der Vereinten Nationen (UN) ihre Arbeit beendet. Damit ist der Prozess zur Annahme universeller Ziele nachhaltiger Entwicklung (*Sustainable Development Goals* – SDGs) in die entscheidende Phase getreten. Eingerichtet nach dem „Rio+20“-Gipfel über nachhaltige Entwicklung 2012, hat die OWG ihre Aufgabe wohl erfüllt: Ihr umfassender Vorschlag, „ein integrierter unteilbarer Satz globaler Prioritäten für nachhaltige Entwicklung“ mit „ambitionierten globalen Zielen“, liegt auf dem Tisch. Er reflektiert das globale Ambitionsniveau und trägt nationalen Gegebenheiten Rechnung.

Jetzt ist es an UN-Generalsekretär Ban Ki-Moon und der Generalversammlung, den Vorschlag der OWG aufzugreifen und einen globalen Konsens herzustellen. Gleichzeitig müssen die SDGs in einem institutionellen System verankert werden, das ihre schrittweise Umsetzung fördert und Verantwortlichkeit sicherstellt. Die OWG hat den Weg geebnet und viel erreicht. Doch die Debatte wird weitergehen – bis die Generalversammlung 2015 einen konsolidierten SDG-Katalog verabschiedet hat. Dieser steckt den politischen Spielraum für einen Zielkatalog ab, der so pragmatisch ist, dass er im „Norden“ und im „Süden“ gleichermaßen mitgetragen wird, und zugleich ehrgeizig genug, um „Business as usual“ zu überwinden. Auf vier Aspekte sollten Entscheidungsträger und Unterhändler dabei besonders achten:

1. Sie sollten sich nicht von der Frage ablenken lassen, wie die Zahl der Ziele reduziert werden kann. Die Gesamtzahl der SDGs sagt nichts darüber aus, ob das einzelne Ziel hält, was es verspricht. Entscheidend sind der Inhalt und

die Realisierbarkeit einzelner Zielgrößen und nicht, ob sich alle Ziele leicht einprägen.

2. Ein konsolidierter SDG-Katalog sollte das Potenzial integrierter Konzepte stärker betonen, zum Beispiel bei den Zielen zur Versorgung mit Wasser, Nahrung und Energie. Die von der OWG vorgelegten Ziele bleiben hinter den Möglichkeiten zurück, das für die Millenniums-entwicklungsziele (MDGs) typische „Silodenken“ zu überwinden.
3. Die Ziele müssen ambitioniert sein, sowohl was ihren Inhalt betrifft als auch die Lastenverteilung in der geplanten ‚globalen Partnerschaft‘. Jetzt ist der Moment, um festzulegen: Wer soll was, bis wann und mit welchen Mitteln tun?
4. Die Ziele sollen universell und damit bedeutsam und gerecht für und in allen Industrie- und Entwicklungsländern sein. Das Prinzip, ‚niemanden zurückzulassen‘, sollte durchgängig im ganzen Zielkatalog seinen Niederschlag finden.

Das vorliegende Papier erläutert diese Punkte näher und setzt sich kritisch mit den Ergebnissen der OWG auseinander. Außerdem beleuchtet es Umsetzungshindernisse, vor allem für Deutschland und die Europäische Union. Sein Fazit lautet, dass alle Länder gut daran täten, nationale Umsetzungspläne zu erarbeiten, die eine innenpolitische Integration der SDGs fördern. Diese Pläne sollten ehrgeizig sein und flexibel genug für eine allmähliche Anpassung, wenn sich die globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung über 2015 hinaus weiterentwickelt.

Hintergrund und Ergebnisse der OWG

Der Katalog mit 17 Zielen (Tabelle 1) steht nun auf der Agenda der zwischenstaatlichen Verhandlungen der UN-Generalversammlung. Die Ziele sollen der umfassenderen ‚Post-2015‘-Entwicklungsagenda als zentraler Orientierungspunkt dienen und im Herbst 2015 verabschiedet werden.

Die OWG hat ihren komplexen Auftrag im Wesentlichen erfüllt: die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Dimensionen nachhaltiger Entwicklung auf eine Weise abzuwägen, die im Einklang mit der neuen globalen Agenda der Vereinten Nationen steht, die geeignet ist die Arbeit der MDGs zu Ende zu führen und die dabei beherrschbar, ehrgeizig und nachvollziehbar ist.

Das wurde in einem intensiven Prozess unter der engagierten Leitung der Ko-Vorsitzenden Machari Kamau (Kenia) und Csaba Körösi (Ungarn) erreicht, der offene Beratungen und wechselseitiges Lernen betonte. Allerdings wurden einige kritische Themen umschifft oder im Unklaren gelassen, nicht zuletzt, wo es um Zahlen und Zeitlinien geht. Daher ist es wahrscheinlich, dass der SDG-Katalog in raue See gerät, sobald die Generalversammlung zu verhandeln beginnt.

Die Staatenvertreter wären gut beraten, das Beste aus dem Vorschlag der OWG zu machen und sich dabei insbesondere über vier spezifische Aspekte im Klaren zu sein: die Zahl der Ziele, die Verflechtungen zwischen ihnen, das Austarieren der Verantwortlichkeiten und die Konsequenzen universeller Gültigkeit für die Umsetzung.

Vier Aspekte verdienen die besondere Aufmerksamkeit der Unterhändler

Erstens: Die absolute Anzahl der SDGs ist unnötigerweise ein viel diskutiertes Thema geworden. Die OWG stand unter erheblichem Druck, ein handliches Paket „knackiger“ Ziele zu schnüren, die sich leicht darstellen und kommunizieren lassen sollten. Viele möchten die 17 Zielvorschläge im Zuge der weiteren Verhandlungen auf ein Dutzend oder weniger reduzieren.

Doch der Ruf nach weniger Zielen ist riskant. Zwar ließe sich eine geringere Zahl von Zielen besser kommunizieren, doch ist es der OWG aus guten Gründen nicht gelungen, sich auf weniger Ziele zu beschränken: Sie wollte unterschiedlichen Interessen ebenso wie hartnäckigen Lücken im internationalen Handeln Rechnung tragen (z. B. Ziele 11 und 14).

Die Verhandlungspartner täten also gut daran, sich nicht in Feilschereien um die Zahl der SDGs zu verlieren. Eine kleinere Anzahl ist kein Selbstzweck. Diesem Aspekt in den Verhandlungen Priorität einzuräumen, hieße unweigerlich, den Blick und die Kapazitäten an den wirklichen Problemen vorbei zu lenken, die nur über Einzelziele zu lösen sind. Davon abgesehen: Es gibt nur acht MDGs, aber selbst in Fachkreisen können nur wenige alle auswendig aufzählen. Entscheidungsträger und Umsetzer werden in

Tabelle 1: Die 17 SDGs der OWG	
1	Armut in allen ihren Formen und überall beseitigen
2	Hunger beseitigen, Ernährungssicherheit und verbesserte Ernährung erreichen, eine nachhaltige Landwirtschaft fördern
3	Ein gesundes Leben sicherstellen und das Wohlergehen aller Menschen in allen Altersgruppen fördern
4	Eine inklusive und gleichberechtigte hochwertige Bildung garantieren und Möglichkeiten lebenslangen Lernens für alle fördern
5	Geschlechtergleichstellung erreichen und das Potenzial aller Frauen und Mädchen fördern
6	Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitäreinrichtungen für alle sicherstellen
7	Den Zugang zu erschwinglicher, verlässlicher, nachhaltiger und zeitgemäßer Energie für alle sicherstellen
8	Anhaltendes, breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum , produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern
9	Eine widerstandsfähige Infrastruktur schaffen, eine breitenwirksame und nachhaltige Industrialisierung und Innovationen fördern
10	Ungleichheit in und zwischen Ländern verringern
11	Städte und menschliche Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten
12	Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherstellen
13	Unverzüglich Maßnahmen gegen den Klimawandel und seine Folgen ergreifen
14	Die Ozeane, Meere und marinen Ressourcen im Sinne nachhaltiger Entwicklung erhalten und nachhaltig nutzen
15	Terrestrische Ökosysteme bewahren und wiederherstellen und ihre nachhaltige Nutzung fördern, Wälder nachhaltig bewirtschaften, die Wüstenbildung bekämpfen, Landdegradation und den Verlust der Artenvielfalt beenden und umkehren
16	Friedliche und inklusive Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung fördern, Zugang zum Recht für alle schaffen und leistungsfähige, verantwortliche und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen
17	Die Mittel zur Umsetzung stärken und die globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung mit neuem Leben erfüllen
Quelle: OWG 2014 (Hervorhebungen durch die Autoren)	

der Praxis eher damit beschäftigt sein, sich auf bestimmte einzelne Ziele zu fokussieren.

Zweitens: Die meisten der vorgelegten SDGs sind noch nicht geeignet, „Silolösungen“ für nachhaltige Entwicklung zu überwinden. Damit läuft der OWG-Vorschlag Gefahr, eine Schwachstelle der MDGs fortzusetzen, anstatt sie zu überwinden. Insgesamt sind die neuen Ziele 1 bis 6 ein *Update* der sozialen Dimension, wie wir sie von

den ursprünglichen MDGs kennen. Die Ziele 8 und 9 thematisieren die wirtschaftliche Dimension, die Ziele 12 bis 15 die ökologische Dimension.

Fairerweise muss man sagen, dass die OWG auch Ziele formuliert, die stärker integriert sind als die MDGs. So deuten die Ziele für Energie (7), Ungleichheit (10) und Städte (11) ein Bewusstsein für wichtige Zusammenhänge an, die über enge Definitionen hinausreichen. Das Potenzial integrierter Ansätze wird aber nicht erschlossen.

Soll die Post-2015-Entwicklungsagenda wirklich Neuland beschreiten, müssen die SDGs zum Erhalt der physischen Basis beitragen, ohne die die Grundbedürfnisse künftiger Generationen nicht zu decken sind. So sollten die Ziele zu Wasser (2), Ernährungssicherheit (6) und Energie (7) die Interdependenz von Wasser- und Landressourcen, ihre spezifische Resilienz und ihre Bedeutung als Kohlenstoffsenken und für andere Ökosystemleistungen explizit zum Ausdruck bringen. Diese Parameter sollten in entsprechenden Zielgrößen für Infrastruktur und Industrialisierung (9), Klimawandel (13) oder terrestrische Ökosysteme (15) berücksichtigt werden. Gegenwärtig ist Wassereffizienz jedoch in den Ernährungs- und Energiezielen kein Thema und das Wasserziel schweigt zur Frage der Energieeffizienz (s. auch Brandi et al. 2013).

Drittens: Die Ziele müssen, wenn sie die künftige Entwicklung tatsächlich beeinflussen sollen, ehrgeizig sein – sowohl mit Blick auf Gegenstand und Überprüfbarkeit als auch auf die Verteilung der Verantwortlichkeiten und konkreten Belastungen bei der Zielumsetzung (Stichwort *burden sharing*). Der Vorschlag der OWG lässt viel Raum, beide Punkte näher zu beschreiben. Die Mitgliedstaaten sollten die verbleibende Zeit nutzen, um ihre konkreten Beiträge zur Verwirklichung der SDGs durch nationale Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit zu planen.

Die Umsetzung ist letztlich eine nationale Verantwortung und sollte durch länderspezifische Fahrpläne flankiert werden. Darin wäre auch die Arbeitsteilung festgelegt: mit Blick auf nationale Aufgaben, auf konkrete Beiträge zu bi- oder multilateraler Entwicklungszusammenarbeit und ein Engagement bei übergeordneten globalen Herausforderungen. Solchen Fahrplänen liegen immer nationale Interessen und Prioritäten zugrunde, auch wenn sie sich an den Zeitschienen und Zielgrößen der künftigen SDGs orientieren. Das wiederum verlangt nach einem geeigneten System für Berichterstattung und Überprüfung, das noch zu verhandeln ist.

Quantitative Ziele dürfen nicht hinter bestehende internationale Vereinbarungen zurückfallen. Um einen Zusatznutzen zu zeigen, müssen z. B. die Energieziele (7) oder die Ziele für marine und terrestrische Ökosysteme (14 und 15) mindestens so ehrgeizig sein wie die Initiative „Nachhaltige Energie für alle“ des UN-Generalsekretärs oder die Aichi-Ziele des Übereinkommens über die biologische Vielfalt. Besser wäre es, sie würden weitergehen, indem sie die entsprechenden Zielgrößen herauf- oder die Fristen herabsetzen. Umgekehrt würden SDGs, die inhaltlich

nicht mehr zu bieten haben, nicht nur überflüssig wirken, sondern die politische Schlagkraft der SDGs von Anfang an untergraben.

Gleiches gilt für eine gemeinsame Verantwortung im Rahmen der geplanten „globalen Partnerschaft“. Ohne eine greifbare Festlegung, wie die Staatengemeinschaft die jeweiligen komparativen Vorteile der etablierten Nord-Süd-Kooperation, der aufkommenden Süd-Süd-Kooperation und der neuen Dreiecks Kooperationen in der internationalen Zusammenarbeit gewinnbringend nutzen will, riskiert Ziel 17, die gleichen Enttäuschungen zu erleben wie MDG 8 („Eine globale Partnerschaft im Dienst der Entwicklung schaffen“).

Viertens: Die SDGs sollen universell sein. Damit gehen sie spürbar auf Distanz zu den MDGs, bei denen die Industrieländer (wenn auch als „UN“ verkleidet) die Entwicklungsländer antrieben, endlich ihren Beitrag zu leisten. So ist universelle Gültigkeit wohl das einzig wirklich wichtige Verkaufsargument der SDGs. Sie können nur Erfolg haben, wenn alle Parteien sie für wichtig und gerecht halten. Das erfordert allerdings, hinsichtlich der Verantwortung einzelner Länder, vereinbarte gemeinsame Ziele einzuhalten, zu differenzieren.

Das Prinzip, ‚niemanden zurückzulassen‘, wie vom *High-Level Panel on the Post-2015 Development Agenda* gefordert, dürfte sich hier als nützlicher Leitsatz erweisen, zumindest mit Blick auf die sozioökonomischen Ziele. Die Crux wird die doppelte Anwendung dieses Prinzips sein, mit Blick auf die Lastenteilung zwischen unterschiedlichen Ländern innerhalb der Weltgemeinschaft sowie zwischen sozialen Gruppen innerhalb reicher, armer oder Länder mit mittlerem Einkommen. Vor allem die Industrieländer müssen die globalen Ziele in ihren Innenpolitiken auf ambitionierte Weise umsetzen, ohne ihre Kosten globalen öffentlichen Gütern aufzubürden und ohne ihre Zusagen, Entwicklungsländer bei der Umsetzung ihrer nationalen Ziele zu unterstützen, zurückzunehmen.

Tatsächlich wird ein Konsens über die Verantwortlichkeiten der reichen Länder entscheidend sein: Sie müssen anderen bei der Verwirklichung ihrer Ziele helfen und negative transnationale Auswirkungen ihrer eigenen Politiken vermeiden oder zumindest verringern. Ihre nationalen Umsetzungspläne können nur durch eine angemessene Kombination nationaler und globaler Ziele dem Anspruch universeller Gültigkeit Rechnung tragen (s. auch Janus / Keijzer 2013).

Fazit: Probieren geht über Studieren!

Bis zur Verabschiedung der Post-2015-Agenda durch die UN-Generalversammlung ist vordringlich, dass die beteiligten Parteien die praktische Bedeutung universeller Gültigkeit erkennen und wertschätzen. Vor allem in den Industrieländern muss politische Unterstützung jenseits der Entwicklungspolitik hergestellt werden. Ein glaubwürdiges Bekenntnis zu universellen SDGs ist eine einmalige Chance, Politikkohärenz auf nationaler und internationaler Ebene zu fördern und festgefahrene Pattsituationen zwischen sozio-

ökonomischen und ökologischen Interessengruppen zu überwinden. Arme Entwicklungsländer mögen darin primär einen Vorwand sehen, EZ-Budgets zu kürzen. Doch es wäre auch hilfreich, das Bewusstsein für internationale Verflechtungen in Politikfeldern zu schärfen, die noch von rein nationalen Perspektiven beherrscht werden.

Jedenfalls darf nicht der Eindruck entstehen, dass Deutschland und Europa weniger tun als ihnen möglich ist. Jetzt gilt es, konkrete Zielkataloge und Zielgrößen zu erarbeiten, die bei der Ausgestaltung nationaler Umsetzungspläne helfen und ihre praktische Anwendung erleichtern. Diese Pläne sollten sich an drei Fragen orientieren:

- Wie lassen sich die in den SDGs verankerten Zielsetzungen (und Zielgrößen) national am besten erreichen?
- Wie kann internationale Zusammenarbeit am besten zur erfolgreichen Umsetzung der SDG-Agenda in Partnerländern beitragen?
- Wie lassen sich bei der nationalen Umsetzung negative Auswirkungen auf andere Länder und mit Blick auf globale öffentliche Güter am besten verhindern oder minimieren?

Deutschland hat dafür mit der nationalen Strategie für nachhaltige Entwicklung bereits ein geeignetes und anerkanntes Instrument. Nach ihrer bis 2016 geplanten Über-

arbeitung dürfte sie ideal dafür sein, einschlägige Innenpolitiken mit der Post-2015-Agenda und den SDGs zu verknüpfen. Damit würde Deutschland Verantwortung und Führungsstärke in einem internationalen Prozess beweisen, der die Gestaltung der globalen Entwicklungsagenda auf Jahre hinaus maßgeblich beeinflussen wird. Es liegt im eigenen Interesse Deutschlands und Europas, bei der Umsetzung der SDGs Entschlossenheit zu beweisen. Sie würden so einen Teil der offenbar in den letzten Jahren verlorenen Glaubwürdigkeit zurückgewinnen, und glaubwürdige Eigenverantwortlichkeit ist im Kontext internationaler Verhandlungen eine unverzichtbare Ressource.

Der Zielkatalog für nachhaltige Entwicklung ist nur einer von mehreren Eckpfeilern einer deutlich weiter gesteckten globalen Entwicklungsagenda. Seine relative Bedeutung muss sich noch zeigen. Wenn es aber gelingt, einen SDG-Katalog zu verabschieden, der als ambitioniert und gerecht gilt, erhält die internationale Gemeinschaft ein mächtiges Werkzeug an die Hand, das einer nachhaltigen globalen Entwicklung Auftrieb verleihen wird. Die SDGs werden umso mehr Zugkraft entwickeln, je gehaltvoller sie sind, je mehr sie an den Verknüpfungen zwischen Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik ansetzen und je spezifischer sie die Arbeitsteilung zwischen und innerhalb von Ländern für die Umsetzung gestalten. Denn am Ende gilt: Nationales Probieren geht über globales Studieren.

Literatur

Brandi, C. / C. Richerzhagen / K. Stepping (2013): Post-2015: Warum ist der Wasser-Energie-Land-Nexus für die künftige Entwicklungsagenda wichtig?, Bonn: DIE (Analysen und Stellungnahmen 8/2013)

Janus, H. / N. Keijzer (2013): Post 2015: Wie sollten Ziele für (inter)nationale Politik entworfen werden?, Bonn: DIE (Analysen und Stellungnahmen 2/2014)

Rippin, N. (2013): Progress, prospects and lessons from the MDGs, background research paper submitted to the High-Level Panel on the Post-2015 Development Agenda, Bonn: DIE



Steffen Bauer
Wiss. Mitarbeiter
Abteilung "Umweltpolitik
und Ressourcenmanagement"

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik (DIE)



Ines Dombrowsky
Abteilungsleiterin
Abteilung "Umweltpolitik
und Ressourcenmanagement"

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik (DIE)



Imme Scholz
Stellv. Direktorin

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik (DIE)