



Analysen und Stellungnahmen 2/2014

Post 2015: Wie sollten Ziele für (inter)nationale Politik entworfen werden?

Zusammenfassung

Die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen (VN) sind übereingekommen, Verhandlungen über eine globale nachhaltige Entwicklungsagenda aufzunehmen. Eine große Herausforderung ist es, Ziele zu entwerfen, die künftige politische Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene anleiten können. Solche „Ziele“ beziehen sich gewöhnlich auf globale Entwicklungsprioritäten auf höchster Aggregationsebene. „Vorgaben“ sind Teilkomponenten von Zielen, die notwendig sind, um das übergreifende Ziel zu erreichen. „Indikatoren“ helfen den Fortschritt bei der Umsetzung der Vorgaben zu überwachen.

Auf nationaler Ebene bevorzugen es Länder, ihre auf die eigenen Umstände und Notwendigkeiten abstellenden Vorgaben und Indikatoren festzulegen. Auf der internationalen Ebene kann die Festlegung von Mindeststandards für alle Bürger oder die Verständigung auf globale Emissionsgrenzen bessere Entwicklungsergebnisse für alle Länder erzielen. Internationale Entwicklungsziele können Rechenschaftspflicht unter Ländern schaffen und die Vergleichbarkeit über Entwicklungsfortschritte sicherstellen.

Die Verbindung nationaler Entwicklungsvorgaben und internationaler Entwicklungsziele in einer einheitlichen Agenda ist jedoch mindestens in zweierlei Hinsicht eine Herausforderung. Erstens muss eine Balance zwischen Flexibilität auf der lokalen Ebene und einer starken Rechenschaftspflicht auf der globalen Ebene gefunden werden.

Zweitens ist es schwierig, in einer heterogenen Welt ambitionierte Ziele zu definieren. Länder unterscheiden sich z.B. im Hinblick auf Einkommen, Armut, Gleichheit und Geographie. Globale Standards und Regeln müssen ehrgeizig, aber auch fair gegenüber allen Ländern sein.

Der Entwurf einer globalen Entwicklungsagenda muss die Unterschiedlichkeit von Ländern berücksichtigen und nationale und internationale Entwicklungsziele in einer Agenda vereinen. Dieses Papier untersucht drei Ansätze: **1) den Ansatz der Millennium-Entwicklungsziele** (top-down Verhandlungen), **2) den induktiven Ansatz** (bottom-up) und **3) den zweistufigen Ansatz** (eine Mischform der beiden).

Jeder Ansatz zeichnet sich durch verschiedene Vor- und Nachteile aus. Dieses Papier schlägt fünf Schlüsselfragen vor, um die Ansätze zu bewerten: Wie sind globale und nationale Entwicklungsziele miteinander verknüpft? Wie beeinflusst der Ansatz die Verhandlungen? Werden sektorspezifische und übergreifende Ziele berücksichtigt? Wie fördert der Ansatz Rechenschaftspflicht? Wie wird sich die künftige Agenda kommunizieren lassen?

Angesichts dieser Überlegungen würde der zweistufige Ansatz erlauben, eine Liste globaler Ziele zur Förderung globaler kollektiver Maßnahmen mit nationalen Vorgaben und Indikatoren zu kombinieren. Der zweistufige Ansatz bietet die besten Möglichkeiten, ehrgeizige, vermittelbare und relevante Ziele mit Rechenschaftspflicht für eine künftige Entwicklungsagenda zu entwerfen.

Einleitung: lokal und global verknüpfen

Die Post-2015-Debatte bewegt sich von theoretischen Diskussionen über Entwicklungsziele hin zu echten Regierungsverhandlungen. Bei einer Sonderveranstaltung zu den Millennium-Entwicklungszielen (MDGs) im September 2013 forderten die VN-Mitgliedsstaaten „*einen Gesamtrahmen und einen Satz Ziele – ihrer Natur nach universell und auf alle Länder anwendbar*“, der Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung kombiniert (siehe Briefing Paper 19/2013). Die Formulierung konkretisiert den auf dem Rio+20-Gipfel 2012 eingeschlagenen Weg. Dort waren die VN-Mitgliedsstaaten übereingekommen, Globale Nachhaltigkeitsziele (*Sustainable Development Goals*, SDGs) zu entwerfen, die „*auf ausgewogene Weise alle drei Dimensionen nachhaltiger Entwicklung und ihre Verflechtungen berücksichtigen*.“

Auf der Sonderveranstaltung 2013 kündigten die Staaten auch an, dass Regierungsverhandlungen über eine Post-2015-Agenda im September 2014 beginnen würden. Die neue Agenda soll auf einem Gipfel im September 2015 beschlossen werden. Der Zeithorizont für den Post-2015-Prozess und sein Ziel – eine universelle Entwicklungsagenda – sind also klar. Das Bemühen, *einen* Rahmen zu schaffen, der universell und für alle Länder anwendbar ist, ist ein starkes Zeichen für einen veränderten globalen Kontext. Die Länder versuchen die binäre Unterscheidung zwischen Ländern, die „entwickelt“ sind, und anderen, die es nicht sind, hinter sich zu lassen. Obschon ohne empirische Validität, machte diese binäre Unterscheidung Verhandlungen bisher relativ einfach.

Künftig ist es weniger klar, wie globale Entwicklungsziele entworfen und dann in konkrete Maßnahmen einzelner Regierungen überführt werden können. Angesichts der großen Unterschiedlichkeit der Ländergruppen (reich /arm/aufstrebend; ressourcenreich oder -arm; fragil; ökologisch verwundbar etc.) wird die Festlegung von Zielen, die für alle Länder gelten, schwierig werden. Auch werden widersprüchliche Interessen zwischen nationaler Politikgestaltung und internationalen Regeln und Vorschriften die Verhandlungen komplizierter machen.

Daneben werden weitere Faktoren die Formulierung einer universellen Agenda erschweren. So muss sichergestellt werden, dass (sub-)national-regional-globale Verflechtungen hergestellt und reduktionistische sektorale Ansätze vermieden werden, die der zentralen Idee von nachhaltiger Entwicklung widersprechen. Eine Herausforderung ist auch, ein kohärentes und starkes globales Narrativ zu schaffen – und, damit verknüpft, Beziehungen mit gegenseitiger Verantwortung zu fördern.

Dieses Papier vergleicht drei dieser Ansätze: (1) den MDG-Ansatz, (2) den induktiven Ansatz und (3) den zweistufigen Ansatz. Während der MDG-Ansatz zur Entwicklung von Entwicklungszielen in vorangehenden Studien analysiert worden ist, befinden sich die beiden letztgenannten Ansätze noch in der Entwicklung und müssen

weiter operationalisiert und getestet werden. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die drei Ansätze und schlägt fünf mögliche Kriterien für die Analyse vor.

1. Der Ansatz der Millennium-Entwicklungsziele

Die MDGs waren im Wesentlichen eine Sammlung der Ergebnisse verschiedener globaler Konferenzen. Seit den 1990er Jahren bereitete eine Reihe von Treffen die Grundlage für eine Liste von globalen Entwicklungszielen, die mit der VN-Millenniumserklärung von 2000 verknüpft wurden. Der Zeitraum dieses Prozesses war etwa dreimal so lang wie jetzt für die Post-2015-Verhandlungen zur Verfügung steht. Die MDGs wurden eher nach *Top-down*-Methode von Experten der VN und anderen internationalen Organisationen entwickelt.

Die MDGs wurden als globale Ziele entworfen und unterschieden nicht zwischen einzelnen Ländern. Zum Beispiel enthält MDG 1 die Vorgabe, die globale Armut bis 2015 um die Hälfte zu senken. Dies bedeutete, dass jedes Land nach der gleichen Armutsvorgabe bewertet wurde. Beobachter kritisierten deshalb, dass die MDGs missverstanden würden, da sie nie auf einzelne Länder angewendet werden sollten. Diese Verzerrung führte dazu, dass bestimmte Ziele von einigen Ländern als anspruchslos betrachtet wurden und für andere nahezu unerreichbar waren. Sie führte auch zu Fehlinterpretationen wie „Afrika scheitert an der Erreichung der MDGs.“

Die sieben MDGs wurden von einem achten Ziel begleitet, das auf die internationale Gemeinschaft als Ganzes zielte. Obwohl dieses Ziel in dem Sinne innovativ war, dass es unterschiedliche Berichtspflichten für Gruppen von Entwicklungsländern vorsah, blieb die Umsetzung dieses Ziels hinter den Erwartungen zurück. Dies lag auch daran, dass die Vorgaben und Indikatoren unter MDG-Ziel acht zu unspezifisch und unverbindlich waren. In Bezug auf den sektoralen Fokus waren die MDGs für die sozialen Sektoren wie Gesundheit und Bildung am wichtigsten. Jedes MDG bezog sich auf einen bestimmten Bereich; Querschnittsthemen wurde wenig Beachtung geschenkt. „Weiche“ Rechenschaftspflicht für die Erreichung der MDGs wird überwiegend durch öffentliche Aufmerksamkeit erreicht und das MDG-Monitoring ist relativ einfach. Einen „harten“ Rechenschaftsmechanismus gibt es nicht, da ein begrenzter Einsatz für die Erreichung der MDGs keine direkten Konsequenzen hat.

Die Kommunikationsseite der MDGs wird häufig als eine große Erfolgsgeschichte für die internationale Entwicklungszusammenarbeit dargestellt. Die MDGs mobilisierten internationale Unterstützung für Entwicklung und lenkten die Aufmerksamkeit auf die von den MDGs angesprochenen Themen.

2. Der induktive Ansatz

In Anerkennung der Unzulänglichkeiten der MDGs wird in der Post-2015-Debatte ein „induktiver Ansatz“ zur Gestaltung von Entwicklungszielen diskutiert.

Tabelle 1: Vergleich von drei Möglichkeiten, Entwicklungsziele zu entwerfen			
	1) MDG-Ansatz	2) Induktiver Ansatz	3) Zweistufiger Ansatz
Global-nationale Verknüpfungen	Fokus auf globaler Ebene; keine Differenzierung; <i>top-down</i>	Fokus auf nationaler Ebene; starke Spezifizierung; <i>bottom-up</i>	Global-nationaler Fokus; Differenzierung plus globale Herausforderungen
Verhandlungen	Verhandlungen über ehrgeizige Ziele auf globaler Ebene sind eine Herausforderung	Verhandlungen konzentrieren sich auf die Wahl spezifischer Vorgaben; Indikatoren werden durch einzelne Regierungen bestimmt	Verhandlungen über ehrgeizige Ziele auf globaler und nationaler Ebene sind eine Herausforderung
Sektoraler Fokus	Ein Ziel pro Sektor; Querschnittsthemen wird wenig Beachtung geschenkt	Multi-sektorale Ziele; Querschnittsthemen stehen stark im Fokus	Sektorale Ziele und multi-sektorale Ziele
Rechenschaftspflicht	Implizite Rechenschaftspflicht durch öffentliche Aufmerksamkeit; Monitoring relativ leicht	Nationale Mechanismen der Rechenschaftslegung; Maßnahmen und Fortschritte zu verbinden ist kompliziert	Nationale und globale Mechanismen der Rechenschaftspflicht; Notwendigkeit, Monitoring und Rechenschaftslegung zu trennen
Kommunikation	Leicht zu kommunizieren	Herausforderung, ein nationales und globales Narrativ zu schaffen	Nationales und globales Narrativ zu Entwicklung zu schaffen ist möglich
Quelle: Eigene Darstellung			

Einzelne Länder würden demnach vor dem Hintergrund der eigenen Präferenzen und lokalen Gegebenheiten individuelle Vorgaben und Indikatoren formulieren. Diese Idee betont Differenzierungen auf Länderebene bei der Aushandlung von globalen Entwicklungszielen. Darüber hinaus wäre der induktive Ansatz durch einen dezentralisierten Prozess charakterisiert, der die Entwicklung der übergreifenden Ziele leiten sollte. Jedes Land ist bei der Wahl seiner Entwicklungsvorgaben gemäß seiner Prioritäten verantwortlich, und ein inklusiver Dialog aller Beteiligten über diese Prioritäten schafft die Basis für die Formulierung der globalen Ziele. Der induktive Ansatz würde erlauben, einzelne Vorgaben mit verschiedenen Zielen zu verbinden, statt sie sektoral zu beschränken.

Der Kern des induktiven Ansatzes spiegelt eine Interpretation des Rio+20-Schlussdokuments, nach der SDGs nicht Selbstzweck sind, sondern ein Mittel, um Politik auf die Zusammenhänge zwischen den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Dimensionen nachhaltiger Entwicklung neu auszurichten. Es wird argumentiert, dass dieser Ansatz in den Verhandlungen einen allzu reduktionistischen Ansatz vermeiden hilft, der in vorangegangenen Monaten durch Lobbygruppen, die die Aufnahme individueller Ziele fordern, verfolgt worden ist.

Ein wesentliches Merkmal des induktiven Ansatzes besteht darin, dass Ziele auf nationaler Ebene sehr spezifisch auf übergreifende Entwicklungsprioritäten abstellen können, die alle Dimensionen nachhaltiger Entwicklung adressieren: soziale, wirtschaftliche und ökologische. Zum Beispiel könnte ein Land als ersten Schritt eine Vorgabe für Wassereffizienz in der Landwirtschaft machen. In einem zweiten Schritt können alle spezifischen Vorgaben verschie-

denen globalen Zielen zugeordnet werden, die aus vielen individuellen Vorgaben verschiedener Länder bestehen. Eine nationale Vorgabe für Wassereffizienz kann dann verschiedenen internationalen Sektorzielen, etwa „Wasser“ oder „Landwirtschaft“, zugeordnet werden.

Dieser Ansatz zur Formulierung nationaler Vorgaben und globaler Ziele kann als *bottom-up* und als sehr differenziert charakterisiert werden. Die größte Herausforderung ist es, den Überblick zu behalten und zu vermeiden, dass Länder nicht ehrgeizig oder einseitig bei der Priorisierung bestimmter Dimensionen nachhaltiger Entwicklung sind. Eine weitere Herausforderung wird sein zu bestimmen, inwieweit Länder über verschiedene Vorgaben hinweg verglichen werden können. Die Frage bleibt dann, ob die Summe dieser Vorgaben mehr ist als die Teile der einzelnen Nationalstaaten, also ob die SDGs diese Transformation anleiten werden. Die Kommunikationsseite des induktiven Ansatzes birgt die Schwierigkeit, ein kohärentes globales Narrativ zur Entwicklung von Zielen zu schaffen, die nach Themen und Ländern stark differenzieren.

3. Der zweistufige Ansatz

Als dritte Möglichkeit ist ein hybrider Ansatz vorstellbar, der die nutzbringenden Komponenten sowohl des MDG- und des induktiven Ansatzes kombiniert (siehe auch Analysen und Stellungnahmen 14/2012). Ein solcher hybrider Ansatz könnte sowohl globale wie auch nationale Dimensionen angemessen berücksichtigen. Die Wahl zwischen einem *Top-down*- oder *Bottom-up*-Ansatz würde sich danach richten, welcher für das jeweilige Thema am effektivsten ist. Die Idee hier von Fall zu Fall zu entscheiden, ähnelt der Idee zu bestimmen, ob Ziele die nationale,

regionale und/oder internationale Ebene betreffen, wie im ursprünglichen SDG-Vorschlag. Maßnahmen zur Bearbeitung „gewöhnlicher“ Herausforderungen, etwa die Sicherstellung menschenwürdiger Beschäftigung, könnten in einem *Bottom-up*-Prozess erfolgen, während echte „globale“ Herausforderungen, etwa Klimamaßnahmen, von einem *Top-down*-Prozess profitieren würden.

Für eine erste Liste von Entwicklungszielen könnten die Länder ermutigt werden, Ziele auf ihren jeweiligen nationalen Kontext hin anzupassen. Dies sollte mittels eines inklusiven Konsultationsprozess geschehen, der alle Schlüsselakteure beteiligt. Für eine zweite Liste von Zielen sollten die Länder ihre Beiträge bei der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter melden und dabei sicherstellen, dass die globalen Herausforderungen für eine nachhaltige Entwicklung angemessen berücksichtigt werden. Diese globalen Ziele könnten durch Regierungsverhandlungen bestimmt werden, die auch eine Formel für die Lastenverteilung zwischen einzelnen Ländern festlegen würden. Der Ansatz der Differenzierung wäre deshalb *top-down*, wenn eine internationale Aufteilung der Beiträge notwendig ist, und er wäre eher *bottom-up*, wenn eine lokale Anpassung erforderlich ist. Dieser Ansatz könnte zu zwei Listen von „gemeinsamen, aber differenzierten“ Entwicklungsprioritäten führen, die sich gegenseitig verstärken.

4. Die nächsten Schritte?

Jüngste Erfahrungen mit Verhandlungen zu nachhaltiger Entwicklung und Klimawandel zeigen, dass der *Business-as-usual*-Ansatz für internationale Rahmenverhandlungen nicht mehr angemessen ist. Die Verhandlungen werden

deshalb kaum zu bedeutsamen Ergebnissen führen, wenn sie dem von Experten dominierten *Top-down*-MDG-Ansatz folgen sollten.

Länder könnten sich somit für einen induktiven Ansatz entscheiden oder den hier vorgestellten zweistufigen Ansatz probieren. Obwohl ein induktiver Ansatz in politischer Hinsicht praktikabel zu sein scheint, wird er wahrscheinlich scheitern, weil Länder möglicherweise nicht bereit sind, genügend hohe Selbstverpflichtungen einzugehen. Er würde zwar reduktionistische Ansätze vermeiden helfen; die starke Differenzierung, die er erlaubt, würde jedoch die Formulierung eines umfassenden Narrativs erschweren. Dies würde die Möglichkeit einer Post-2015-Agenda mit starken Rechenschaftspflichten behindern. Dennoch ist der induktive Ansatz eine attraktive Idee, um reduktionistisches Denken zu überwinden und themenübergreifende Politiken für nachhaltige Entwicklung zu fördern.

Der zweistufige Ansatz mag wiederum technisch am praktikabelsten sein, er könnte die Verhandlungen jedoch lähmen, wenn die Länder keinen Konsens darüber herstellen können, ob Diskussionen auf globaler oder „dezentralisiert“ auf nationaler Ebene stattfinden sollen. Doch der zweistufige Ansatz ist für die Schaffung eines globalen Entwicklungsnarrativs besser geeignet als der induktive. Dieses ist entscheidend um die notwendige öffentliche Unterstützung für eine universelle Entwicklungsagenda herzustellen. Insgesamt ist der zweistufige Ansatz am vielversprechendsten, da er das hat, was für eine ehrgeizige Post-2015-Entwicklungsagenda notwendig ist: die Kombination der Kunst des Möglichen mit einem echten Sinneswandel.

Literatur

OWSDG (*Open Working Group on Sustainable Development Goals*) (2013): Progress report on the work of the General Assembly Open Working Group on SDGs at its first four sessions, New York: Vereinte Nationen

OWSDG (2013): Concluding remarks of co-chairs, 4th session of the OWSDG, Juni 2013, New York: Vereinte Nationen

Dieses Papier ist Teil der DIE-Serie „Post 2015“. Für bereits erschienene Ausgaben der Serie siehe unter www.die-gdi.de



Heiner Janus
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Abteilung „Bi- und multilaterale
Entwicklungspolitik“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)



Niels Keijzer
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Abteilung „Bi- und multilaterale
Entwicklungspolitik“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)