

Die Umsetzung der VN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung

Welche Signale Deutschland jetzt international setzen sollte

Marianne Beisheim

Beim Nachhaltigkeitsgipfel der Vereinten Nationen (VN) im September 2015 haben die Staats- und Regierungschefs aller Mitgliedstaaten die 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung verabschiedet. Auch die Bundesregierung hat zugesichert, die Umsetzung rasch angehen zu wollen, sowohl in Deutschland als auch weltweit mit Partnern und deutscher Unterstützung. Kanzlerin Merkel kündigte an, ehrgeizige Umsetzungsanstrengungen bereits im Juli in New York vorstellen zu wollen. Welche Impulse wären hierbei wichtig, um eine ambitionierte Umsetzung der Agenda so gut wie möglich voranzubringen?

Laut Titel und Präambel zielt die 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung auf nicht weniger als eine »Transformation unserer Welt«. Die Agenda besteht aus einer politischen Erklärung, den Zielen nachhaltiger Entwicklung (»sustainable development goals«, SDGs) und je einem Teil zu den Mitteln und zur Überprüfung der Umsetzung.

Die 17 SDGs der Agenda spiegeln politische Kompromisse und vorhandene Zielkonflikte, aber auch einen internationalen Minimalkonsens darüber, wie die Mitgliedstaaten ihre Zukunft gestalten wollen. Dabei geht es nicht mehr allein um Entwicklungspolitik, sondern um eine transformative Politik in allen Ländern. Entsprechend sind die SDGs thematisch umfassender und hinsichtlich der drei Dimensionen nachhaltiger Entwicklung (ökologisch, ökonomisch, sozial) stärker integriert, als es etwa die Mil-

lenniumsentwicklungsziele (MDGs) waren. Ihre Umsetzung ist damit aber auch anspruchsvoller, allein schon wegen der Zahl der Unterziele (169) und Indikatoren (230), aber auch durch die Fülle an Akteuren und Institutionen, die einbezogen werden sollen und wollen.

Ursprünglich wurden die SDGs 2012 im Kontext der Rio+20-Konferenz angeregt. Es folgte eine lange Phase intensiver Konsultationen und offener Diskussionen jenseits der in den VN ansonsten verhärteten Fronten zwischen Nord und Süd. Auch in den folgenden Verhandlungen unter der Generalversammlung konnte dieser Geist weitgehend bewahrt werden. Entsprechend lobten staatliche wie auch gesellschaftliche Akteure den Prozess als transparent, fair, partizipativ und in großen Teilen auf Ausgleich und Verständigung ausgerichtet.

Was wurde beschlossen?

Die SDGs führen alle Themenbereiche der MDGs weiter, darunter Armutsbekämpfung, Hunger, Gesundheit, Bildung, Geschlechtergleichstellung, Wasser- und Sanitärversorgung. Neu hinzu kommen Ziele zu Energie, Wirtschaftswachstum und menschenwürdiger Arbeit, Infrastruktur und Innovationen, zur Stadtentwicklung und ein Ziel zur Verringerung von Ungleichheit. Umweltschutzaspekte sind durchgängig viel stärker integriert und auch von eigenen Zielen zu Klima, Meeren, Landökosystemen und Biodiversität abgedeckt. Ein Novum ist SDG16 zu Frieden und Governance. Neu ist auch, dass sowohl unter allen SDGs als auch in einem eigenen Ziel (SDG17) die Mittel für die Umsetzung gleich mitverhandelt wurden.

Inhalte und Format wurden gelobt, aber auch kritisiert. Viele beanstandeten die hohe Anzahl der Ziele, die schlecht zu kommunizieren und zudem recht abstrakt formuliert seien. Lob gab es für jene Ziele, die bislang nicht thematisierte Entwicklungshemmnisse behandeln, wie Konflikte oder Korruption, Ungleichheit und menschenunwürdige Arbeit sowie systemische Probleme bei Finanz und Handel, Konsum- und Produktionsmustern. Insgesamt zielen die SDGs auf nachhaltige und attraktive globalisierbare Lebensstile – was der Politik die Möglichkeit bietet, einen Bogen zur Fluchtursachenbekämpfung zu schlagen.

Was war und ist umstritten?

Zwar beschworen die Verhandler den Geist einer »neuen Globalen Partnerschaft«, doch flackerten bei einigen Zielen und Umsetzungsfragen die üblichen Nord-Süd-Konflikte auf. So wurde etwa der vermeintliche Konflikt zwischen Entwicklung und Umweltschutz erkennbar, als die G77 die Formulierung »planetarische Grenzen« ablehnte und auf die primäre Bedeutung der Armutsbekämpfung verwies.

Klassisch ist auch der Kampf zwischen Geberländern und G77 um die Verantwortung für die Mittel zur Umsetzung. Hier ging es zum einen um öffentliche Entwick-

lungsfinanzierung oder Technologietransfer (als Forderung der G77), aber auch um heimische Beiträge aus Steuermitteln oder innovative Multi-Akteurs-Partnerschaften (als Anliegen der Geberländer).

Der letzte MDG-Bericht zeigt auf, dass gewaltsame Konflikte und Fragilität Hauptursachen dafür waren, dass Länder die MDGs nicht erreichen konnten. Vor diesem Hintergrund hatte 2013 das High-level Panel des Generalsekretärs empfohlen, Frieden und Governance in den neuen Zielkatalog aufzunehmen. Länder wie China, Russland oder Brasilien opponierten dagegen aber aus unterschiedlichen Gründen. Am Ende konnte SDG16 doch in der Agenda verankert werden; in ihm geht es darum, friedliche und inklusive Gesellschaften zu fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz zu ermöglichen und leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufzubauen.

Schließlich gab es auch Konflikte darüber, wie Agenda und SDGs angemessen zu überprüfen sind. So war und ist der Stellenwert der globalen und nationalen Indikatoren und Überprüfungsprozesse umstritten, die eine Diskussion etwa über die (mangelnden) Fortschritte der Länder ermöglichen. Anfang März hat die Statistische Kommission der VN die vorgeschlagenen globalen Indikatoren als »geeigneten Ausgangspunkt« begrüßt. Nun sollen darüber noch der VN-Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) und die Generalversammlung entscheiden.

Auch der mit der Agenda beschlossene Prozess der Überprüfung durch das Hochrangige Politische Forum zu Nachhaltiger Entwicklung (HLPF) wird mittlerweile von allen Mitgliedstaaten befürwortet. Allerdings haben sich die Delegierten noch nicht einigen können, wie die globalen und nationalen Reviews im Detail ausgestaltet werden sollen. Im Januar hat der Generalsekretär in einem Bericht dazu Vorschläge unterbreitet. Ein informeller Austausch verdeutlichte, dass viele Mitgliedstaaten noch Klärungsbedarf haben. Daher initiierte der Präsident der Generalversammlung Anfang März eine neue Verhandlungsrunde.

Nationale Umsetzung

Der Prozess ist inzwischen also in eine neue Phase eingetreten: die Umsetzung auf globaler wie auf nationaler Ebene. Und die nationale Umsetzung soll auch auf VN-Ebene weiterverfolgt und überprüft werden. Will Deutschland hier glaubhaft Impulse geben und damit die laufenden Verhandlungen beeinflussen, muss sein eigener Umsetzungs- und Reviewprozess möglichst vorbildlich sein.

Als erster Schritt steht die Übersetzung der globalen in nationale Ziele an. Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, ihre Nachhaltigkeits- oder Entwicklungsstrategien und Planungsprozesse entsprechend neu auszurichten. Doch wirft schon dieser erste Schritt Probleme auf. Wie motiviert man alle Ressorts dazu, mitzuarbeiten? Wie lassen sich Parlament und kommunale Verwaltungen sinnvoll einbeziehen? Wie kann die regionale Ebene eingebunden werden, vor allem wenn auf ihr – wie im Falle der EU – relevante Kompetenzen angesiedelt sind?

Die Bundesregierung hat entschieden, die seit 2002 verfolgte deutsche Nachhaltigkeitsstrategie entlang der SDGs neu auszurichten, samt der darin verankerten bislang 21 Ziele und 38 Indikatoren. In New York hat sich die Bundesregierung verpflichtet, alle 17 Ziele zu bearbeiten, inklusive aller 107 inhaltlichen Unterziele und der 62 Ziele, welche die Mittel für die Umsetzung betreffen. Bei der Fortschreibung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie sollte Rosinenpicken vermieden werden. Die entsprechenden Verantwortlichkeiten auf Bundes- und Länderebene sollten jetzt geklärt werden, sowohl für die Umsetzung in Deutschland als auch für die internationale Umsetzung mit Deutschland.

Auch sollten schnellstmöglich zu allen 230 globalen Indikatoren (vorzugsweise desaggregierte) Daten geliefert werden. Der deutsche Bericht im Rahmen des HLPF-Reviewverfahrens sollte darüber hinausgehen und vor allem Analysen und innovative Maßnahmen diskutieren. All dies wird schon für Deutschland eine Herausforderung sein, viel mehr noch aber für Länder

mit weniger Kapazitäten. Jedes Land sollte daher klären, wo es strategische Schwerpunkte setzen und besonders aktiv werden will, und erläutern, wo es warum weniger oder gar nicht aktiv sein wird (im Sinne des »comply or explain«-Prinzips).

Bereits jetzt beklagen Vertreter der VN-Mitgliedstaaten, dass es schwer sei, die gesamte Regierung und Verwaltung für die Umsetzung mit ins Boot zu holen. Das aber ist Voraussetzung für eine umfassende Neuorientierung von Politiken. In Deutschland könnte der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung unter Leitung des Bundeskanzleramts ein institutioneller Hebel sein. Marokko etwa hat angekündigt, einen zweitägigen Workshop mit Vertretern aller Ressorts veranstalten zu wollen. Nur wenn es gelingt, die Ziele für nachhaltige Entwicklung in allen Ressorts und Politikbereichen zu verankern, gibt es eine Chance, dass der transformative Anspruch der Agenda eingelöst werden kann.

Beteiligung ausbauen

Die Verhandlungen zur 2030-Agenda weisen ein erfreulich hohes Maß an Partizipation auf. Auch die nationalen Prozesse zur Wahl von Zielen und Politiken sollten partizipativ und inklusiv ausgestaltet sein. Neben dem Parlament, den Ländern und Kommunen sollten auch die Zivilgesellschaft und Wirtschaft sowie die allgemeine Öffentlichkeit angemessen beteiligt werden. Nur so lassen sich sowohl breite gesellschaftliche Zustimmung und Identifikation (ownership) erzielen als auch konkrete Herausforderungen und Bedarfe sowie bewährte oder innovative Politikideen (best practice) identifizieren. Außerdem stärkt dies die Sichtbarkeit und damit Relevanz der nationalen Strategien und Institutionen zu nachhaltiger Entwicklung. Eine spezielle Herausforderung besteht darin, dass die 2030-Agenda besonders darauf abzielt, die Lage bislang benachteiligter Gruppen zu verbessern (leaving no one behind). Dafür muss es gelingen, diese Gruppen in jedem Land zu identifizieren

und von Anfang an in die Prozesse einzubinden.

Seit Oktober 2015 hat die Bundesregierung fünf regionale Dialogveranstaltungen zur Weiterentwicklung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie durchgeführt. Das ist ein Anfang. Die öffentliche Diskussion müsste jedoch dringend ausgeweitet, die fachliche Debatte vertieft werden. Im Frühsommer soll ein erster Entwurf der neuen Strategie vorliegen, den dann der Staatssekretärsausschuss billigen soll. Will man international Vorbild sein, sollten die anschließenden Konsultationen weit über die bisherigen Anstrengungen hinausgehen, bevor im Spätherbst 2016 die neue nationale Nachhaltigkeitsstrategie dem Kabinett zur Beschlussfassung vorgelegt wird. Noch besser wäre, wenn mittelfristig eine repräsentative und verlässliche Dialogstruktur institutionalisiert würde, um die zukünftigen Indikatoren- und Fortschrittsberichte zu diskutieren. Während der Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) ad personam besetzt ist, sollten gesellschaftliche Gruppen selbst entscheiden, wen sie als Vertreter/in entsenden. Um dem »whole of government«-Anspruch gerecht zu werden, könnte diese Dialoggruppe im Kanzleramt beim Staatssekretärsausschuss angesiedelt sein, aber im Laufe des Jahres Konsultationsrunden in allen Ressorts abhalten. Im Rahmen dieser Prozesse könnten gesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure auch über ihre eigenen Beiträge zur Umsetzung berichten.

Internationale Impulse geben

21 Mitgliedstaaten wollen bereits im Juli 2016 beim HLPF über ihre Umsetzungsmaßnahmen berichten, darunter China, Deutschland, Marokko, Mexiko und die Türkei. In New York und in den Hauptstädten wird daran gearbeitet, die Berichte, Präsentationen und Sitzungen vorzubereiten. Dabei ist noch vieles unklar bzw. wird darüber noch verhandelt. Gleichzeitig eröffnet genau dieser Umstand auch Gestaltungsmöglichkeiten. Interessante Ideen und gute Prozessvorschläge sind gegen-

wärtig besonders gefragt – mit gutem Beispiel voranzugehen könnte andere inspirieren und überzeugen.

Das Vorhaben Deutschlands, den von ihm eingeleiteten Umsetzungsprozess im Rahmen des im Juli 2016 beginnenden HLPF-Reviews vorzustellen, ist vor diesem Hintergrund doppelt zu begrüßen. Der deutsche Bericht sollte Ideen für gehaltvolle Umsetzungs- und Review-Prozesse vermitteln und gezielt Akzente setzen. Dabei sollten Probleme angesprochen werden, die für andere Länder ebenfalls relevant sind und für die Deutschland innovative und transformative Lösungen anbieten kann. Von besonderem Interesse wären Maßnahmen, die die ökonomische, ökologische und soziale Dimension gut integrieren. Ebenso interessiert viele Länder, wie sich Synergien zwischen Zielen herstellen lassen oder wie mit Zielkonflikten umgegangen werden kann. Außerdem sollte Platz für eine selbstkritische Reflexion sein und dürfen schwierige Themen nicht ausgespart werden. Nur so lassen sich Lern- und Unterstützungsbedarfe identifizieren. Wenn die Bundesregierung von anderen erwartet, dass sie Versäumnisse, Hindernisse und Schwierigkeiten offen ansprechen, sollte ihr Bericht dasselbe leisten.

Deutschland hat sich bereits an verschiedenen Initiativen beteiligt, die den informellen zwischenstaatlichen Austausch über die künftige Weiterentwicklung ambitionierter Review-Formate fördern. Dieses Engagement sollte auch nach Juli 2016 fortgesetzt werden. Um das Ambitionsniveau hoch zu halten und Erfahrungen weiterzugeben, könnten etwa die am 2016er HLPF-Review beteiligten Staaten zusammen mit zukünftig interessierten Staaten darüber reflektieren, welche nationalen Vorbereitungsprozesse und HLPF-Berichtsformate sich bewährt haben und wie sich die Erkenntnisse aus den HLPF-Reviews am besten auf die nationale Ebene zurückübertragen ließen. Diese Erkenntnisse könnten dann in den fortlaufenden Aushandlungsprozess um die weitere Ausgestaltung der HLPF-Reviews eingebracht werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die 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