

Post-MDG- und/oder SDG-Prozess?

Wege zu einer gerechteren, nachhaltigeren und friedlicheren Welt

Diskussionsbeitrag der Deutschen Kommission Justitia et Pax

1. Ambivalente Bilanz der MDGs

Die Bilanz der Millenniumsentwicklungsziele, mit denen sich die Vereinten Nationen in 2001 auf einen gemeinsamen Kompass für die nationale wie internationale Entwicklungspolitik verständigt haben, fällt ambivalent aus. Bei einer Reihe der Ziele sind erkennbare Fortschritte zu verzeichnen, einige wie die Bekämpfung der Einkommensarmut werden global auch erfüllt. Dies liegt allerdings vor allem daran, dass einige große Länder, vor allem in Ost- und Südostasien, diese übererfüllen, während viele der kleineren Staaten weit davon entfernt sind, die meisten Ziele bis 2015 zu erreichen.

Der Rahmen für die Entwicklungspolitik wurde mit den MDGs unzweifelhaft erweitert, da damit auch spezifische Kernanliegen der Entwicklungszusammenarbeit auf die internationale Agenda gesetzt und politische Kräfte für diese Themen (z.B. Armutsbekämpfung, Gesundheitsvorsorge, Primärbildung) mobilisiert wurden. Auch wurden die Ziele durch ihre klar formulierten Ziel- und Zeitvorgaben relativ gut überprüfbar, nicht zuletzt durch eine Rechenschaftspflicht für die verschiedenen Akteure. So wurden im Bereich der Bildung beispielsweise verschiedene Monitoringinstrumente etabliert, die zu einer Verbesserung in diesem Bereich geführt haben.

Nichtsdestotrotz gab es aber auch von Anfang an erhebliche Einwände gegen die Art der Konzeption der Ziele und Zielvorgaben. Sie sind nicht nur ethisch wenig ambitioniert und bei manchen Zielen unzureichend präzisiert. Ihnen liegt auch keine umfassende Entwicklungsperspektive zugrunde, da Aspekte wie Ungleichheit und Umweltzerstörung, die die für Armut höchst bedeutsam sind, nicht angemessen integriert werden und die Armutsbekämpfung auch nicht systematisch mit Fragen von Frieden und Sicherheit verknüpft wird. Schließlich gab es nie einen Konsens darüber, welche Strategien geeignet sind, um die formulierten Ziele zu erreichen. Themen wie Demokratie, Menschenrechte, gute Regierungsführung oder die soziale Integration von Minderheiten, die dafür bedeutsam sind, werden zwar in der Millenniumserklärung von 2000 erwähnt, in den MDGs aber nicht aufgenommen.

Im Post-MDG-Prozess gilt es diese strukturellen Defizite zu überwinden. Ziel sollte sein, ein umfassendes und kohärentes Entwicklungsverständnis in diesen Prozessen stark zu machen. Dabei sollten Frieden und Nachhaltigkeit ebenfalls eine zentrale Rolle spielen, weil sie für die Überwindung von Armut wichtige Bausteine darstellen.

Dabei darf man allerdings ein Spannungsfeld nicht übersehen. Je umfassender die Agenda des Post-MDG-Prozesses wird, desto schwieriger wird auch deren Umsetzung und Vermittlung in der Öffentlichkeit. Deshalb sollten Ziele gefunden werden, die ein mehrdimensionales Entwicklungsverständnis zum Ausdruck bringen und die trotzdem gleichzeitig noch operationalisierbar und in der Öffentlichkeit kommunizierbar sind. Wichtig hierfür ist eine Verständigung auf überzeugende und für alle Menschen nachvollziehbare normative Grundlagen, die den Zielpunkt dieses Prozesses orientieren.

2. Strategien für den Post-MDG- und SDG-Prozess

Gegenwärtig wurden zwei parallele globale Prozesse angestoßen, die beide auf eine Weiterentwicklung der internationalen Entwicklungsagenda abzielen. Dies ist zum einen der Post-MDG-Prozess und zum anderen der SDG-Prozess, der aus der Rio+20 Konferenz in Rio hervorgegangen ist. In einer international besetzten UN Task Force wird insbesondere über eine verstärkte Beachtung von Nachhaltigkeitsthemen in der Entwicklungsagenda nachgedacht.

Der MDG-Folgeprozess wird von einem High Level Panel vorbereitet. Dieses Gremium von Experten und Personen des öffentlichen Lebens wird bis September 2013 dem UN-Generalsekretär bzw. der Vollversammlung einen Bericht vorlegen. Danach werden die konkreten Verhandlungen über neu formulierte Ziele aufgenommen. Parallel zu den Sitzungen des High Level Panels werden Konsultationsprozesse in Ländern des Südens durchgeführt.

In den bisherigen Statements und Veranstaltungen zum Post-MDG- und SDG-Prozess besteht weithin Einigkeit, dass die Entwicklungsagenda in einem umfassenden Sinne erweitert werden soll. Bei aller unterschiedlichen Gewichtung werden drei Themenfelder häufig genannt, die zukünftig eine größere Rolle spielen sollen: Menschenrechte, Frieden und Nachhaltigkeit.

Offen ist allerdings, ob und wie die beiden Prozesse – Post-MDG- und SDG-Prozess – miteinander verbunden werden sollen. Dabei kann grundsätzlich zwischen drei Optionen unterschieden werden. Eine erste Option besteht darin, die MDG-Agenda weiterzuentwickeln (MDG+) und damit ein klar definiertes und operationalisierbares Instrument für die zukünftige Entwicklungspolitik der Weltgemeinschaft zu etablieren.

Ein zweiter Weg will neben dem MDG-Prozess dezidiert den SDG-Prozess stärken und beide Prozesse in zwei komplementäre Entwicklungsagenden überführen. Vorteil dieses Weges wäre, jeweils getrennt zwei wichtige Facetten – einerseits Armutsfokussierung und andererseits Nachhaltigkeitsorientierung – parallel zu verfolgen, um damit die Entwicklungsagenda insgesamt zu stärken. Die Gefahr besteht allerdings darin, dass sich die beiden Prozesse blockieren, wodurch Entwicklungsthemen insgesamt geschwächt werden könnten.

Der dritte Weg zielt auf eine übergreifende Verständigung auf normative Grundlagen zukünftiger Entwicklungsprozesse, um hiervon ausgehend eine umfassende Entwicklungsagenda aufsetzen zu können, und sich auf konkrete Mechanismen zur Umsetzung der Ziele zu verständigen. In diesem Zusammenhang wird oftmals ein menschenrechtlicher Rahmen als geeignete Option genannt, weil mit einem solchen sowohl Nachhaltigkeits- als auch Entwicklungsziele in einem umfassenden Sinne normativ begründet werden können.

Die Deutsche Kommission Justitia et Pax hat sich bisher im MDG – Prozess engagiert, insbesondere zum ersten Ziel der Armutshalbierung. Im Kontext der GKKE ging es zunächst um ein Monitoring der deutschen Politik zur Umsetzung der MDG's. In Kooperation mit den Gewerkschaften (DGB) und weltkirchlichen Partnern hat JP einen eigenen Beitrag zur Menschenwürdigen Arbeit in der informellen Wirtschaft entwickelt und in die ILO – Agenda zu Decent Work und deren Länderstrategien eingetragen. Das Ziel der Menschenwürdigen Arbeit ist sowohl für die Armutsbekämpfung als auch für die Nachhaltigkeit von Entwicklung und den Erhalt des sozialen Friedens wesentliche Voraussetzung und sollte deshalb auf jeden Fall in die Post 2015 Agenda integriert werden.

JP hat dabei erfahren, dass die Anerkennung der menschenrechtlichen Begründung in der Entwicklungszusammenarbeit gewachsen ist. Sie fördert sowohl die Verständigung mit internationalen Partnern als auch die Vermittlung von Entwicklungszielen in die jeweilige Öffentlichkeit. Auch für die Kooperation der UN-Einrichtungen untereinander sowie mit der Zivilgesellschaft wird sie ein verbindlicher Referenzrahmen.

Unabhängig davon, ob man auf der politisch-operationalen Ebene für ein Nebeneinander der beiden Prozesse oder für eine Integration der Nachhaltigkeitsthemen in den Post-MDG-Prozess votiert, erscheint es sinnvoll und notwendig, eine globale Verständigung über den normativen Rahmen anzustoßen. Denn der normative Rahmen ist für beide Prozesse (MDG+ und SDG) ausschlaggebend.

3. Menschenrechtlicher Ansatz als ethisches Fundament

Ethische Überlegungen werden oftmals in allgemeinen Prinzipien und theoretischen Argumenten begründet. Damit sollen eine möglichst große Reichweite und die Universalität der normativen Aussagen gesichert werden. Problematisch an diesem Vorgehen ist, dass normative Aussagen damit nicht immer an die soziale Wirklichkeit rückgebunden werden. Es ist dann oft strittig, wie entgegengesetzte theoretische Argumente abgewogen werden sollen. Daher legt es sich nahe, ethische Überlegungen an die soziale Praxis der Weltgemeinschaft anzuschließen. Es existieren in allen Gesellschaften weltweit vielfache Praktiken gelungenen Zusammenlebens, die Ausgangspunkt für diese ethischen Argumente sein können.

Ein Blick auf die weltpolitischen Debatten der vergangenen Jahrzehnte zeigt, dass auf der globalen Ebene vor allem die Menschenrechte eine solche Vorstellung gelungenen Zusammenlebens darstellen. Ihnen kommt in der Weltgesellschaft für die Bearbeitung globaler Probleme eine zentrale Bedeutung zu. Denn die allgemeinen Menschenrechte haben sich faktisch zu einem zentralen Bezugspunkt bei der ethischen wie politischen Diskussion über globale Probleme herauskristallisiert. Menschenrechte ermöglichen damit eine Orientierung angesichts vielfältiger Problemlagen und eine ethische Rückbindung weltpolitischer Regime. Daher stellen sie auch eine geeignete Klammer für die normative Orientierung des Post-MDG- und SDG-Prozesses dar.

Menschenrechte kommen allen Menschen gleichermaßen zu – unabhängig von der Zugehörigkeit zu einer Gruppe und unabhängig von ihrem gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Status. Sie haben eine ethische, politische und rechtliche Funktion. In normativer Hinsicht

stehen vier Grundprinzipien im Zentrum der Menschenrechte: Freiheit, Gleichheit, Solidarität und Partizipation.

Die Menschenrechte gründen auf der Annahme, dass alle Menschen ihr Leben frei und selbstständig gestalten und darum grundlegende Chancen zu einem solchen Leben haben wollen. In der Perspektive der Menschenrechte heißt Freiheit, ein menschenwürdiges Leben führen und dies eigenständig gestalten zu können. Gleichzeitig beruhen die Menschenrechte darauf, dass alle Menschen gleichermaßen ihr Leben menschenwürdig gestalten wollen. Damit sind Freiheit und Gleichheit wechselseitig aufeinander verwiesen. Solidarität und Partizipation beinhalten wiederum, dass globale Probleme nur gemeinsam gelöst werden können und alle Menschen gleichermaßen hierzu verpflichtet sind. Dazu sind politische Institutionen und Verfahren notwendig, die gewährleisten, dass das Recht auf ein menschenwürdiges Leben gewährleistet wird.

Menschenrechte stellen eine normative Basis für ein umfassendes Entwicklungsverständnis dar, in das besonders auch Friedens- und Nachhaltigkeitsaspekte integriert werden können. Unter den Menschenrechten werden dabei nicht nur die bürgerlich-politischen, sondern auch die wirtschaftlich sozialen und kulturellen Rechte verstanden, d.h. die Menschenrechte aller Generationen. Damit sind sie ein geeigneter normativer Rahmen für die Weiterführung und die Integration des Post-MDG- und SDG-Prozesses. Besonders der Friedensaspekt ist ein wichtiger Bestandteil des Selbstverständnisses von *Justitia et Pax* und kann mit einem menschenrechtlichen Ansatz in die Klärung des Post-MDG- und SDG-Prozesses eingebracht werden.

Die Menschenrechte als normative Basis helfen auch, dass einzelne Ziele des Post-MDG- und SDG-Prozesses nicht gegeneinander ausgespielt werden. Vor dem Hintergrund der Fokussierung auf ein menschenwürdiges Leben für alle Menschen können vielmehr die verschiedenen Ziele als komplementär miteinander verschränkt werden, zum Beispiel die Umsetzung des Rechts auf Nahrung und des Rechts auf Menschenwürdige Arbeit und Einkommen.

Außerdem kann mit dem menschenrechtlichen Ansatz betont werden, dass die politischen Ziele immer auch in einen Rechtsanspruch überführt werden sollten. Denn in der Verschränkung von normativer, politischer und rechtlicher Perspektive tendieren die Menschenrechte von ihrer Grundlogik immer schon dazu, politische Ziele in einen Rechtsanspruch zu überführen, auch wenn bislang die institutionellen Rahmenbedingungen zur Gewährleistung und Sicherung dieser Rechte noch (zu) schwach sind. Mit Bezug auf diese Logik der Menschenrechte kann gesichert werden, dass es sich bei zukünftigen MDGs oder SDGs nicht um leere politische Hülsen handelt, sondern sie letztlich als ein normativer, aber auch als ein rechtlich-verbindlicher Anspruch zu verstehen sind.

4. Ein partizipativer Ansatz zur Stärkung von Beteiligung

Ein Kritikpunkt bei der Ausarbeitung der MDGs war die fehlende Einbindung von Akteuren aus den Entwicklungs- und Schwellenländern. Vor dem Hintergrund eines auf den Menschenrechten fußenden partizipatorischen Ansatzes kann dieses Defizit strukturell überwunden werden.

Hinsichtlich der weiteren Diskussionen innerhalb des Post-MDG- und SDG-Prozesses und einer möglichen Verschränkung gilt es deshalb, einen solchen partizipatorischen Ansatz einzufordern bzw. zu stärken. Gerade in globaler, d.h. auch in interkultureller und interreligiöser Hinsicht, gibt es beispielsweise viele Konzepte von Gemeinwohlorientierung, nachhaltigen Lebensstilen oder Indikatoren für Entwicklung, die in nicht westlich geprägten Gesellschaften entstanden und verankert sind, und die wichtige Bausteine für eine Weiterführung des Prozesses darstellen. Solche Vorstellungen sollten in einem partizipatorischen Sinne in den Post-MDG- und SDG-Prozess einbezogen werden. Die Zusammenführung der Diskussionsbeiträge von VENRO, dem Forum Umwelt und Entwicklung sowie des Forums Menschenrechte in einem Positionspapier ist ein Beispiel hierfür.

5. Ausblick

Angesichts umwälzender globaler Veränderungen wie der Auflösung des Nord-Süd-Paradigmas, angesichts der zunehmenden Konflikte um abnehmende natürliche Ressourcen, stellt sich die Frage nach einem guten Leben und Arbeiten für alle neu. In der Entwicklung gemeinsamer Ziele plädiert Justitia et Pax für die Menschenrechte als normatives Fundament der internationalen Zusammenarbeit. Mit einem partizipativen Vorgehen müssen bisher ausgegrenzte Gruppen von Anfang an einbezogen werden mit ihrem Verständnis von einem menschenwürdigen Leben.

MDGs und SDGs haben als politische Großziele immer einen instrumentellen Charakter, auch wenn sie einem umfassenden Entwicklungsverständnis folgen. Ihr normatives Ziel sollte ein menschenwürdiges Leben für alle Menschen sein. Die konkreten Ziele sind Instrumente auf dem Weg dorthin. Der menschenrechtliche Ansatz stellt dabei ein sinnvolles ethisches Fundament für die Weiterführung des Post-MDG- und SDG-Prozesses dar.

Hinsichtlich der Ausgestaltung der MDGs und SDGs (bzw. ihrer Verschränkung) ist zwischen Inhalten, Prozessen und Akteuren zu unterscheiden. Die Inhalte sollten auf ein umfassendes Entwicklungsverständnis abzielen, in das besonders auch Friedens- und Nachhaltigkeitsaspekte integriert werden. In diesem Sinn müssen geeignete alternative Modelle des Wirtschaftens, des Umgangs mit natürlichen Ressourcen und des sozialen Miteinanders als Beispiele für Zukunftsfähigkeit in den Vordergrund der Betrachtung gerückt werden. Und nach wie vor gilt: Immense Ressourcen, die in militärische Kapazitäten, in Aufrüstung investiert wurden, fehlen bei Bildung, Gesundheit und Sozialem. Hinsichtlich der Frage nach Nachhaltigkeit ist beispielsweise eine Vernetzung mit den Klimaverhandlungen und deren politischen Instrumenten sinnvoll. Die Post-MDGs oder SDGs sollten nicht in einem Widerspruch zu anderen weltpolitischen Inhalten, die sich an den Menschenrechten orientieren, geraten, sondern mit diesen komplementär vernetzt und verschränkt werden. Damit die international vereinbarten Ziele ernst genommen werden, müssen sie allerdings auch verständlich formuliert werden und hinsichtlich der Umsetzung praktikabel sein.

Hinsichtlich der Prozesse wird mit den Menschenrechten für einen Rechte basierten Ansatz plädiert, der für eine Zusammenführung der Agenden auch aus normativen Gesichtspunkten heraus wichtig ist. Bezüglich der Akteure ist vor dem Hintergrund eines partizipatorischen Ansatzes, der in den Menschenrechten impliziert ist, auf eine größtmögliche Beteiligung aller

Akteure, vor allem aus den Ländern des Südens, zu achten.

Ein menschenrechtlicher Ansatz als Basis für den Post-MDG- und SDG-Prozess verändert nicht zuletzt auch die Qualität der Entwicklungszusammenarbeit. Er kann Einfluss nehmen sowohl auf die politische Beratung als auch auf die Ausgestaltung der Projekte. Für Akteure der Entwicklungszusammenarbeit ist es eine besondere Herausforderung, die Menschen so zu beteiligen, dass sie selbst ihren Weg, ihre Lösung und ihre Vorstellungen vom guten Leben und guter Arbeit entwickeln. Der Post-MDG- und SDG-Prozess kann hierfür ein Anstoß sein.

Bonn, im Juli 2013