

Öffentliche Anhörung des Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung am 30. November 2016 in Berlin zum „Stand der Umsetzung der Agenda 2030 und der globalen Nachhaltigkeitsziele (SDGs) auf nationaler und internationaler Ebene.“

Stellungnahme von Dr. Norbert Kloppenburg, Mitglied des Vorstands der KfW

Die Nachhaltigkeitsagenda 2030 ist ein Quantensprung. Trotz aller –teilweise auch berechtigten- Kritik an einzelnen Sustainable Development Goals, muss man konstatieren, dass mit dem Übergang von den Millenniumszielen (MDGs) zu den Nachhaltigkeitszielen (SDGs) ein längst überfälliger Paradigmenwechsel stattgefunden hat, den viele Beobachter der internationalen Staatengemeinschaft nicht zugetraut hätten. Während die MDGs sich stark auf die „Bekämpfung der absoluten Armut“ in den Entwicklungsländern konzentrierten, schaffen es die SDGs dieses zweifelsohne extrem wichtige Ziel in den größeren Kontext der globalen Nachhaltigkeit einzubetten. Dahinter stecken zwei ganz wichtige Horizonterweiterungen:

1. Die Bekämpfung der extremen Armut allein sichert noch keine globale Nachhaltigkeit. Globale Nachhaltigkeit erfordert neben der Freiheit von materieller Not, auch einen angemessenen sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft (Frieden) und die Respektierung der planetaren Grenzen (ökologisches Gleichgewicht).
2. Die Sicherung der globalen Nachhaltigkeit ist eine Aufgabe, die nur gelingen kann, wenn jedes Land, egal ob Industrie-, Schwellen- oder Entwicklungsland, aktiv daran mitwirkt - auf dem eigenen Territorium und global.

Die Weltgemeinschaft verfügt nun erstmals in der Geschichte über ein wirklich gemeinsames und kohärentes Zielsystem, unter dem die verschiedenen, bisher häufig parallel verlaufenen internationalen Diskussionsprozesse zu sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Entwicklung zusammengeführt werden, und das allen Ländern gleichermaßen als Richtschnur dienen kann.

Die Agenda 2030 ist auf der anderen Seite aber auch hochkomplex: 17 Ziele, 169 Unterziele, 230 Indikatoren. Der „Preis“ für die internationale Einigung auf diesen Paradigmenwechsel war der Verzicht auf eine stärkere Priorisierung und Verbindlichkeit: Die SDGs sind so umfassend definiert, dass fast alles was man tut, als Beitrag zu den SDGs gezählt werden kann. Die Agenda enthält nur Prioritäten und keine Posterioritäten und kann ihrer Rolle als globaler Orientierungsrahmen für strategisches Handeln daher nur bedingt gerecht werden. Gravierender noch ist, dass die SDGs im strengen Sinne kein verbindliches Zielsystem sondern eher „kollektives Wunschdenken“ darstellen. Es gibt keine einzelne Institution, die für die Erreichung der Ziele verantwortlich gemacht werden kann. Es ist vielmehr so, dass jedes Land selbst festlegt, welchen Beitrag es für die globale Zielerreichung leisten kann und will. Ob diese freiwilligen Selbstverpflichtungen in der Summe ausreichen werden um die globalen Ziele zu erreichen, bleibt eine offene Frage.

Für die globale Zielerreichung ist es daher von zentraler Bedeutung, dass (i) die nationalen Zielsetzungen ambitioniert erfolgen, und (ii) der politische Handlungsdruck zur Erreichung dieser selbst gesteckten Ziele hoch bleibt. Nach Unterzeichnung der Agenda wirkte der Jubel manchmal so, als sei das Ziel schon fast erreicht – das Gegenteil ist der Fall: Die Umsetzung beginnt gerade erst, die Mühen der Ebene liegen noch vor uns!

Das High Level Political Forum (HLPF) spielt eine zentrale Rolle in diesem Prozess: Es dient als (freiwilliger) Peer Review Mechanismus. Kein Land will sich hier gerne „blamieren“ und insofern schafft es Anreize dafür, das Ambitionsniveau der nationalen Ziele hoch zu halten, und diese Ziele dann nach Möglichkeit auch vollständig zu erreichen, also den politischen Handlungsdruck auch in der Umsetzungsphase der Agenda hoch zu halten.

I) Welches Fazit ist nach dem 1. Bilanztreffen zum Stand der Umsetzung der SDGs in New York zu ziehen?

Für das erste Bilanztreffen des HLPF nach der Verabschiedung der SDGs ziehe ich insgesamt ein tendenziell positives Fazit. Enttäuscht sind nur diejenigen, die schon auf erste größere Erfolgsmeldungen hinsichtlich der globalen Zielerreichung gehofft hatten. Aber ein knappes Jahr nach Unterzeichnung der Agenda war damit nicht zu rechnen. In dieser Phase geht es erstmal um die Festlegung nationaler Ziele, Prioritäten und Umsetzungsstrategien. Beim ersten HLPF haben 22 Länder darüber berichtet, wie sie die Implementierung der anspruchsvollen Agenda umsetzen wollen. Und die Ergebnisse sind durchweg erfreulich. In vielen Ländern hat ein breiter gesellschaftlicher Diskussionsprozess darüber begonnen, wie die Agenda im eigenen Land und international umgesetzt werden soll. Ich freue mich insbesondere darüber, dass Deutschland sich mit an die Spitze einer Ländergruppe gesetzt hat, die sich sehr engagiert für eine zügige und ambitionierte Umsetzung der Agenda einsetzt und auf diesem Wege mit gutem Beispiel voran geht. Dadurch wird die Latte auf eine Höhe gelegt, an der sich zukünftig auch andere Länder messen lassen müssen.

II) Zeichnet sich ab, dass der Konsens über den breiten Ansatz der Agenda 2030 mit 169 Unterzielen effektiv und effizient auf die Zielerreichung wirkt?

Anderthalb Jahre nach Verabschiedung der Agenda ist es für eine abschließende Bewertung der Effektivität und Effizienz des Zielsystems noch deutlich zu früh. Die Umsetzung beginnt ja gerade erst. Aber Ablauf und Inhalt des ersten Bilanztreffens (HLPF) stimmen positiv, dass der Peer Review Mechanismus seine Anreizfunktion hinsichtlich der Festlegung ambitionierter nationaler Zielsetzungen und Umsetzungspläne gut erfüllen wird. Und das ist zumindest eine wichtige Voraussetzung für eine effektive und effiziente Erreichung der Nachhaltigkeitsziele auf globaler Ebene.

III) Haben andere Länder interessante SDG-Umsetzungspläne und -konzepte, von denen wir lernen können?

und

IV) Welches sind die größten Herausforderungen zum Erreichen der SDGs und bei der Fortschrittsmessung bei den VN und in den Partnerländern, welche finanziellen und rechtlichen Hürden gibt es?

Deutschland gehört international zu den Vorreitern bei der Umsetzung der Agenda 2030. Aber auch andere Länder, z.B. Kolumbien, Bangladesch und Schweden haben begonnen, die SDGs in ihren nationalen Planungsdokumenten zu verankern. Das HLPF im Juli 2016 in New York bot der Staatengemeinschaft eine hervorragende Plattform um Erfahrungen und innovative Ansätze zu teilen und voneinander zu lernen. Die Diskussionen auf dem HLPF haben klar gezeigt, wo die zentralen Herausforderungen für eine erfolgreiche Umsetzung der Nachhaltigkeitsagenda 2030 liegen:

- **Political Leadership und Kohärenz:** Zentral für eine erfolgreiche Umsetzung der Agenda ist, dass diese nicht als Sonderaufgabe an einzelne nationale Ressorts delegiert, sondern auf höchster politischer Ebene überzeugend als verbindliche Grundlage für das Regierungshandeln (und damit gleichermaßen für alle Ressorts) akzeptiert und festgeschrieben wird. Dieser „Whole of Government“- Ansatz erfordert einerseits klaren „politischen Willen“ seitens der obersten Regierungsvertreter und häufig auch neue ressortübergreifende Koordinierungsmechanismen zur Sicherung der Politikkohärenz.
- **Breite gesellschaftliche Verankerung:** Die 2030 Agenda für nachhaltige Entwicklung ist zwar auf politischer Ebene von der Völkergemeinschaft verabschiedet worden, in vielen Ländern bisher aber ein „Expertenthema“ geblieben. Ihre Umsetzung erfordert aber nicht nur politische Weichenstellungen, sondern auch ein Umdenken und teilweise auch unbequeme Verhaltensänderungen in der gesamten Breite der Gesellschaft (nachhaltige Lebensstile). Dies kann nur gelingen, wenn es für die Agenda eine breite parlamentarische Mehrheit gibt, die entsprechende politische Entscheidungen unterstützt und der Bevölkerung überzeugend vermitteln kann.
- **Nationale Konkretisierung und Integration in zentrale Politikdokumente:** Der sehr breite Ansatz der Agenda könnte dazu führen, dass sich alle Akteure gleichermaßen in ihrem jetzigen Tun bestätigt fühlen und es dadurch wenig Handlungsdruck gibt, irgendetwas zu verändern („business as usual“). Der Verzicht auf eine Priorisierung der 17 SDGs auf globaler Ebene sollte aber nicht dahingehend missverstanden werden, dass es egal ist was man tut, solange es nur irgendwie auch der SDG-Erreichung dient. Die globalen SDGs sind lediglich so breit definiert damit sie unterschiedliche Problemlagen in unterschiedlichen Ländern abbilden können. Dies enthebt die nationalen Regierungen keineswegs von der Pflicht, Aktivitäten im Hinblick auf die jeweilige nationale Situation zu priorisieren und Ressourcen ggfs. in diese Bereiche umzulenken (und das heißt bei begrenzten Ressourcen in der Regel auch, weniger prioritäre Aktivitäten zurückzustellen). Damit diese Priorisierung systematisch und transparent erfolgt, bietet es sich an, die landesspezifische Konkretisierung der Ziele auch in die zentralen nationalen Strategiedokumente zu integrieren (und zwar möglichst nicht als alleinstehendes SDG-Dokument, sondern durch konsequente Integration der Agenda in alle zentralen nationalen Politikdokumente).
- **Integraler statt additiver Charakter der Ziele:** Die Aufspaltung der Nachhaltigkeitsagenda in 17 separate Ziele könnte dazu verleiten, für jedes einzelne Ziel separate vertikale Implementierungsstrukturen zu schaffen. Diese „Versäulung“ in 17 disjunkte Silos wird der Agenda aber keineswegs gerecht. Im Gegenteil, die Agenda betont die Interdependenzen zwischen den Zielen und fordert, dass alle Maßnahmen nicht nur im Hinblick auf ihren Beitrag zu einem einzelnen

Hauptziel, sondern immer auch im Hinblick auf ihre Wirkungen in anderen Zieldimensionen (sozial, ökonomisch und ökologisch) analysiert werden. Dadurch können Synergien und trade-offs besser erkannt und genutzt, bzw. notfalls auch bewusst in Kauf genommen werden.

- Unabhängige Überprüfung der SDG Implementierung: Um den nationalen Umsetzungsstand der SDGs zeitnah verfolgen und bei Abweichungen korrigierende Maßnahmen einleiten zu können, empfiehlt sich (neben dem globalen Peer Review Mechanismus des HLPF) auch die Etablierung von wirksamen nationalen Monitoringmechanismen. Eine breite zivilgesellschaftliche Repräsentanz in diesen Mechanismen stärkt das Vertrauen in ihre Funktion als konstruktives Korrektiv, sichert Transparenz, und hilft die langfristigen Themen vor tagespolitischen Opportunitätsüberlegungen und Wahlzyklen zu schützen.

Die Fortschrittsmessung stellt in der Tat eine immense Herausforderung dar. Laut dem World Development Indicator Report 2016 der Weltbank können bisher nur wenige der 169 Ziele der SDGs tatsächlich nachgehalten werden. Selbst das europäische Amt für Statistik könnte derzeit nur etwa ein Drittel der 230 Indikatoren liefern. Es sind immense Anstrengungen erforderlich, um die statistischen Ämter in Entwicklungsländern in die Lage zu versetzen, regelmäßig über alle 230 Indikatoren zu berichten. Dabei muss darauf geachtet werden, nicht eine riesige Datenbürokratie zu etablieren. Der Aufwand für die Datenerhebung muss in einem vernünftigen Verhältnis zum informatorischen Mehrwert stehen. Viele statistische Ämter sollten sich daher erstmal auf die Erhebung einiger Zentralindikatoren (Armutquote, BIP, CO₂-Ausstoss) konzentrieren, die stellvertretend für detailliertere Indikatoren den generellen Trend abbilden können.

V) Wie kann die deutsche EZ auf der Ebene internationaler und multilateraler Institutionen und in Partnerländern zum Erreichen der SDGs beitragen?

und

VI) Welche Rolle haben private Akteure, insbesondere aus der Wirtschaft?

Die oben beschriebene Verbreiterung des Zielsystems geht mit einem enormen Anstieg des Finanzierungsbedarfs einher. Die Lenkung privater Kapitalströme in entwicklungspolitisch sinnvolle Verwendungen (Mobilisierung nationaler und internationaler privater Mittel), die Steigerung von Eigenanstrengungen der Partnerländer (Domestic Resource Mobilisation) und die Bereitstellung von Entwicklungshilfe (bi- und multilaterale ODA) müssen hier Hand-in-Hand gehen.

Quantitativ werden die privaten Mittel und die Eigenanstrengungen der Partnerländer (Steuern, Gebühren, Zölle, Finanzsystementwicklung) das „gros“ des Finanzierungsbedarfs abdecken müssen. Das Potenzial, das die private Wirtschaft dabei einbringen kann, ist enorm: Es sind weit überwiegend private Unternehmen, die Beschäftigung und Einkommen schaffen und Steuern zahlen. Aufgabe der Partnerregierungen ist es, die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass die entwicklungspolitisch wünschenswerten Wirkungen auch eintreten. Dabei geht es nicht nur um die Schaffung positiver Investitions- und Wirtschaftsbedingungen (Rechtssicherheit, makroökonomische Stabilität, Finanzsystementwicklung, Basisinfrastruktur wie Transport,

Energie und Telekommunikation/Internet), sondern gleichermaßen auch um die Durchsetzung von Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards.

Aber die Geberländer sind auch in der Pflicht, ihr „ODA-Versprechen“ einzulösen, also mindestens 0,7% ihres Bruttonationaleinkommens für Entwicklungsförderung einzusetzen. Deutschland ist hier auf gutem Wege zu den „good performern“ Dänemark, Schweden, Norwegen und neuerdings auch Großbritannien aufzuschließen. Unter „smart aid“ werden Ansätze zusammengefasst, bei denen ODA dafür eingesetzt wird, die Eigenleistungen der Partnerländer zu erhöhen (Good Financial Management) und mehr private Mittel für entwicklungspolitisch sinnvolle Zwecke zu mobilisieren (z.B. durch die Förderung der privaten Wirtschaft). Hier sehe ich sowohl bei vielen bilateralen als auch bei multilateralen Entwicklungsinstitutionen noch viel ungenutztes Potenzial.

Die multilateralen Institutionen tendieren leider auch dazu, für jedes Problem eine neue Institution zu gründen (vertikale Silos). Das führt nicht nur zu hohen Verwaltungskosten (Effizienz!), sondern steht auch dem Grundgedanken der SDGs entgegen, die Wirkungszusammenhänge zwischen den einzelnen Zielen stärker zu berücksichtigen: Wenn man beispielsweise das Bevölkerungswachstum durch die Vermeidung ungewollter Schwangerschaften dämpfen will, dann ist wahrscheinlich die Förderung von Grund- und Berufsbildung für Frauen viel breitenwirksamer und effizienter als die Gründung einer Familienplanungsorganisation.

Die deutsche bilaterale EZ ist sehr gut aufgestellt, um ihre Partnerländer bei der Umsetzung der Agenda 2030 zu unterstützen. Sie zeichnet sich durch spezialisierte Instrumente aus, die für ein breites Spektrum von Problemen bedarfsgerechte Lösungen anbietet. Schon vor der Verabschiedung der SDGs war die deutsche Entwicklungszusammenarbeit auch in den Schwerpunkten aktiv, die die Nachhaltigkeitsagenda nun wieder ins Zentrum rückt. Und in den Verfahren der deutschen EZ ist der ganzheitliche Blick (also die Berücksichtigung von Haupt- und Nebenwirkungen in wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Dimension) bereits fest verankert.

In den letzten Jahren hat allerdings eine massive Umsteuerung des deutschen Portfolios zugunsten von kurzfristig wirksamen Maßnahmen in Krisengebieten stattgefunden. Hier ging es primär um humanitäre Hilfe, politische Stabilisierung und Übergangshilfe. Das war politisch und humanitär richtig, hat aber in der Konsequenz dazu geführt, dass längerfristige, auf nachhaltige Wirkungen ausgerichtete Maßnahmen tendenziell in den Hintergrund geraten sind. In den kommenden Jahren wird es darauf ankommen, schrittweise wieder die langfristige planmäßige Unterstützung von Partnerländern bei der Überwindung ihrer wichtigsten Entwicklungsengpässe ins Zentrum zu rücken. Dabei wird Not- und Übergangshilfe genauso wie die Bekämpfung extremer Armut ein deutscher Schwerpunkt in der Zusammenarbeit mit den ärmsten (LDCs) und fragilen Ländern bleiben. Bei den fortgeschritteneren Ländern (MIC) wird stärker der gemeinsame Schutz Globaler Öffentlicher Güter (z.B. Umwelt- und Klimaschutz, Biodiversität) und die Bewältigung sozialer Herausforderungen (soziale Sicherungssysteme, demographischer Wandel, Reduzierung von Ungleichheit) in das Zentrum rücken. Ein gutes Beispiel hierfür ist die von der deutschen Bundesregierung auf der HABITAT-Konferenz in Quito verkündete Transformative Urban Mobility Initiative (TUMI), bei der soziale, ökonomische und ökologische Ziele idealtypisch miteinander verbunden werden können.

Angesichts der begrenzten Haushaltsmittel wird es in Zukunft noch stärker als bisher darauf ankommen, die ODA-Mittel so effizient und bedarfsgerecht wie möglich einzusetzen. Die Förderbedingungen müssen dafür an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Partner und Vorhaben angepasst werden. Das bedeutet, dass leistungsfähige Partnerländer „härtere“ Förderbedingungen (z.B. konzessionäre Darlehen mit hohem Hebel zur Mobilisierung privater Mittel) erhalten sollten als ärmere Länder (LDCs), die weiterhin primär auf Zuschussmittel angewiesen sein werden. Wachsende Bedeutung sollten auch ergebnisbasierte Ansätze wie z.B. Policy Based Lending (BMZ-Initiativprogramm, Early Mover Initiative) erlangen.

Bilaterale EZ beschränkt sich aber nicht auf Vorhaben zur Bewältigung nationaler Probleme in einzelnen Partnerländern, sondern adressiert auch wirkungsvoll regionale und globale Herausforderungen. Die Annahme, dass globale Probleme am besten global, d.h. durch internationale bzw. multilaterale Institutionen gelöst werden können, wird durch permanente Wiederholung nicht richtiger: Viele globale Probleme können nur durch lokale Maßnahmen gelöst werden, und diese können mit Hilfe bilateraler EZ häufig schneller und effizienter umgesetzt werden als mit multilateralen Instrumenten.

VII) Wie und mit welchen Mechanismen kann politische Kohärenz für Nachhaltigkeit überprüft werden?

Die Sicherung der Politikkohärenz im Bereich Nachhaltigkeit stellt auch für Deutschland eine große Herausforderung dar. Als ressortübergreifendes Thema liegt die Federführung richtigerweise im Bundeskanzleramt. Dieses hat für die Überarbeitung der Nachhaltigkeitsstrategie eine eigene Arbeitsgruppe eingerichtet, in der alle relevanten Ministerien vertreten sind. Die vorliegende Entwurfsfassung der neuen Nachhaltigkeitsstrategie richtet sich konsequent an den 17 Zielen der Agenda 2030 aus.

Ich begrüße es sehr, dass die Bundesregierung hierzu einen breiten gesellschaftlichen Konsultationsprozess gestartet hat, denn für die erforderlichen Umsteuerungsmaßnahmen ist ein breiter gesellschaftlicher und parlamentarischer Konsens erforderlich.

Die neue deutsche Nachhaltigkeitsstrategie wird den Orientierungsrahmen für alle Ressorts setzen. Für eine erfolgreiche Umsetzung der Agenda wird es dann aber vor allem darauf ankommen, dass diese Ziele in den einzelnen Ressorts auch entsprechend operationalisiert und konsequent umgesetzt werden. Dem Grundgedanken der Agenda entsprechend wird dies häufig eine enge Abstimmung zwischen den Ressorts und eventuell auch die Einrichtung neuer Koordinationsgremien erfordern.

Der Zivilgesellschaft kommt in der Phase der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie eine wichtige Kontrollfunktion zu. Zusätzlich verfügt die Bundesregierung mit dem Nachhaltigkeitsrat auch über ein mit ausgewiesenen Experten besetztes unabhängiges Beratungsgremium. In Kombination mit dem internationalen Peer Review Mechanismus des HLPM verfügt Deutschland meines Erachtens über alle erforderlichen Instrumente, um eine effiziente und kohärente Umsetzung der Nachhaltigkeitsagenda zu gewährleisten.