

Eine Bewertung des High Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda aus Sicht der Zivilgesellschaft, anlässlich einer Veranstaltung des BMZ am 19. Juni 2013

Von Julia Duchrow, Koordinierungskreis Forum Menschenrechte

Der Bericht, der im Mai 2013 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde, wird der internationalen Staatengemeinschaft für ein neues Rahmenwerk zur Armutsbekämpfung als Richtwert dienen. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Empfehlungen des High Level Panels in der Gesamtbetrachtung durchaus positive Aspekte beinhalten, dennoch erfüllt der Bericht in ganz wesentlichen Bereichen die Erwartungen der Zivilgesellschaft nicht. Die Bundesregierung sollte daher in den kommenden Staatenverhandlungen für ein neues Rahmenwerk zur Armutsbekämpfung die Ziele und ihre Ausgestaltung sehr viel verbindlicher gestalten. Die Analyse der strukturellen Gründe für Armut muss zugespitzt und die Ziele menschenrechtsbasierter als dies in dem High Level Panel Report der Fall ist, begründet werden.

1. Das positive Potential des High Level Panel Reports

Begrüßenswert aus Sicht des Forum Menschenrechte ist, dass das High Level Panel empfiehlt, den Prozess für die Schaffung neuer **Millennium Development Goals (MDG)** und zur Bestimmung **Sustainable Development Goals (SDG)** zusammen zu führen. Auf diese Weise kann eine integrierte globale Nachhaltigkeits- und Entwicklungsagenda geschaffen werden, die auch die Ursachen von Armut und Umweltzerstörung in den Blick nimmt und beseitigt.

Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass die Analyse des Berichts in vielen Teilen tatsächlich strukturelle Ursachen von Armut anspricht. Es wird beispielsweise auf die wachsende Ungleichheit zwischen Bevölkerungsgruppen Bezug genommen, angesprochen werden auch die negativen Auswirkungen von Agrarsubventionen für viele Länder. Erwähnt werden auch die negativen sozialen und ökologischen Folgen eines wenig nachhaltigen Wachstums.

Grundsätzlich positiv ist auch, dass der Bericht die **Bedeutung von Frieden** als Entwicklungsfaktor in den Mittelpunkt rückt.

Weiterhin ist positiv hervorzuheben, dass der Bericht die **Verantwortung der Industrieländer** bei der Gestaltung einer nachhaltigen Entwicklung hervorhebt. Außerdem hält er fest, dass es der Gestaltung einer tiefgreifenden Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft durch alle Staaten bedarf.

Hervorzuheben ist aus Sicht der Zivilgesellschaft darüber hinaus, dass ein Hauptaugenmerk auf benachteiligte Gruppen unter dem Titel: „**Leave no one behind**“ gelegt wird.

2. Das negative Potential und die Lücken im High Level Panel Report

Aus Sicht des Forum Menschenrechte spiegeln sich die positiven Elemente der Analyse, zu den Ursachen von Armut und Ungleichheit in den Empfehlungen nicht wieder. Zahlreiche Empfehlungen bleiben **vage**. Beispielsweise führt die Erkenntnis über die Verantwortung der Industriestaaten nicht zu einer Benennung von bestehenden Verpflichtungen der Staaten zur Umgestaltung ihrer Politik.

Aus menschenrechtlicher Sicht, besteht aber das größte Problem darin, dass der Bericht nicht auf **menschenrechtliche Grundlagen** Bezug nimmt. Immer wieder werden menschenrechtliche Bezüge in den Text eingestreut, die Empfehlungen und Ziele werden aber nicht kohärent auf bestehende menschenrechtliche Grundlagen gestellt. Es ist unbestritten, dass es sicherlich schwierig war, in einem so großen und diversen Gremium, wie es das High Level Panel of Eminent Persons war, einen Konsens zu erlangen. Gerade deshalb müsste der Bericht und auch ein zukünftiges Rahmenwerk auf erreichte multilaterale Vereinbarungen und Erklärungen aufbauen. Grundlagen sind damit einerseits die UN-Pakte zum Schutz politisch und bürgerlicher sowie wirtschaftlich und sozialer Rechte, aber auch deren Ausformungen in Empfehlungen der Ausschüsse und etwa durch Resolutionen. So wird beispielsweise im Bereich des Gesundheitsziels nicht auf die schon weitergehende UN Resolution zur HIV Aids Bekämpfung Bezug genommen (Resolution der UN-Generalversammlung A/RES/65/277). Auf diese Weise werden den empfohlenen Zielen, würden sie umgesetzt, die Verbindlichkeit genommen, die sie durchaus erreichen könnten, wenn sie auf bestehenden menschenrechtlichen Grundlagen aufbauen würden.

Besonders bedauerlich ist, dass in den Bereichen, in denen es rechtliche Grundlagen gibt, diese sogar noch verwässert werden.

Ein Beispiel hierfür sind die **ILO Kernarbeitsnormen**. Der Bericht stellt fest, dass sie für manche Staaten, bei denen die Arbeitsnormen zu „ehrgeizig“ seien, relativiert werden müssten. Es könne nicht immer nach dem Prinzip „one size fits all“ vorgegangen werden könne, weil es in manchen Staaten andere Bedürfnisse für die Ausgestaltung von Arbeitsrechten gebe, bei denen die Kernarbeitsnormen eben nicht voll zur Anwendung kommen könnten. Diese Argumentationslinie stellt einen sehr bedenklichen Angriff auf die Universalität der Menschenrechte dar, die eben keine Relativierung des Rechts auf menschenwürdige Arbeit je nach den Umständen in einem Staat zulässt.

Die Bundesregierung hat sich im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit 2011 ein umfassendes Menschenrechtskonzept gegeben. Dieses Menschenrechtskonzept, welches die Entwicklungszusammenarbeit konsequent auf die Grundlage von Menschenrechten stellt, sollte für eine zukünftige Nachhaltigkeits- und Entwicklungsagenda die Verhandlungslinie der Bundesregierung vorgeben. Aus Sicht des Forums Menschenrechte sollte das Konzept für die gesamte Regierungspolitik kohärent Anwendung finden. Dennoch ist positiv anzumerken, dass im Konzept, Staaten als **Pflichtenträger** genannt werden, die dazu befähigt werden sollen, ihren menschenrechtlichen Pflichten nachzukommen. Die Bedürftigen sind **Rechteinhaber**, die es zu befähigen gilt, diese wahrzunehmen. Besonders entscheidend ist für eine menschenrechtsbasierte Entwicklungsarbeit das elementare **Verbot der Diskriminierung** bei der Armutsbekämpfung, dies hätte das High Level Panel viel deutlicher herausarbeiten müssen.

Im Bereich der „**global governance**“ wird der Bericht zwar etwas konkreter, wenn es darum geht, die Rechenschaftspflicht von Staaten bei der Einhaltung von politisch, bürgerlichen Rechten einzufordern. Die vorgeschlagenen Ziele greifen aber auch an dieser Stelle zu kurz, da die Ziele sich hauptsächlich an Institutionen und die Justiz richten. Das Ziel müsste nicht nur in der Erläuterung sehr viel deutlicher auch auf die Gesetzgebungen und Normen Bezug nehmen, die Menschenrechte nicht verletzen dürfen. Bedauerlich ist auch, dass in diesem Abschnitt des Textes nicht auf wirtschaftlich, soziale und kulturelle Rechte Bezug genommen wird. Damit greift das im High Level Bericht benutzte good governance Konzept zu kurz.

Angesichts der negativen Folgen, die die Durchsetzung eines neoliberalen Wirtschaftsmodells gerade für den Abbau von Armut und Ungleichheit bedeutet, ist es unverständlich, dass der Bericht sehr deutlich von einem neoliberalen Wirtschaftsmodell ausgeht, das Wachstum generiere, welches wiederum Armut abbaue. Der Bericht fordert zwar keine völlige Deregulierung für privatwirtschaftliche Aktivitäten, fordert aber wenig beschränkende, flexible Gestaltungsräume für die Privatwirtschaft. Gleichzeitig räumt der Bericht der Privatwirtschaft bei der Bekämpfung der Armut eine sehr große Rolle ein.

Aus der Erfahrung der Mitgliedsorganisationen des Forums Menschenrechte ist dieser Ansatz nicht nachvollziehbar, da Menschenrechtsverletzungen in vielen Ländern, insbesondere im Bereich von extraktiven Industrien von Unternehmen ausgehen. Es braucht daher aus Sicht des Forums Menschenrechte mehr Regeln für Unternehmen und nicht weniger. Neben der Rechenschaftspflichtigkeit von Staaten müssen auch Unternehmen rechenschaftspflichtig sein. Das Forum Menschenrechte fordert daher eine **Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte**, vor allem im Bereich der sog. ersten und dritten Säule, d.h. es müssen Schaffung

von verbindlichen Regelungen für Unternehmen und Möglichkeiten einer Klage für Opfer von Menschenrechtsverletzungen geschaffen werden. Der High Level Panel Bericht fordert hingegen lediglich freiwillige Berichte der Unternehmen.

Zu kurz greifen die Empfehlungen des High Level Panels im Bereich des **Handels**, teilweise sind sie auch widersprüchlich. Einerseits wird erkannt, dass es zur Armutsbekämpfung eines Umlenkens der Handelspolitik bedarf, andererseits soll der Handel aber keinen Restriktionen unterworfen werden. Das Forum Menschenrechte fordert gemeinsam mit anderen Netzwerken, dass gerade Investitions- und Handelsabkommen menschenrechtliche Folgenabschätzungen und Menschenrechtsklauseln beinhalten müssen.

Bedauerlich ist, dass trotz der Erkenntnis, dass niemand bei der Armutsbekämpfung zurück gelassen werden darf und Ungleichheit abgebaut werden soll, kein Ziel dazu durch den High Level Panel Bericht formuliert wurde. Strukturelle Ungleichheit zwischen den verschiedenen Gruppen führen zu Armut und dazu, dass ihre Teilhabe an der Gesellschaft verwehrt wird. Es braucht daher ein Ziel, in dem deutlich wird, wie nationale und globale Ungleichheitsstrukturen überwunden werden.

Das High Level Panel betont in dem Bericht richtiger Weise, dass Handlungsräume für zivilgesellschaftliche Organisationen geschaffen werden müssen, die im Bereich der „service dilevery“ tätig sind. Wichtig ist dieser Handlungsraum, aber auch für die Organisationen, die sich für die **Verwirklichung ihrer Rechte** einsetzen. In diesem Bereich erleben viele zivilgesellschaftliche Gruppen und Organisationen weltweit, dass ihre Handlungsräume etwa durch restriktive NGO Gesetzgebungen eingeschränkt werden. Der Bericht misst der Zivilgesellschaft nicht ausreichend Möglichkeiten zur Partizipation bei, dies lässt die Formulierung erkennen, dass Staaten von der Zivilgesellschaft Stellungnahmen oder Berichte erhalten könnten („could receive input“). Wirkliche Partizipation und Transparenz bedeutet, dass die Zivilgesellschaft im Zentrum von Entwicklung steht, selber Akteur ist und sich den Entwicklungsprozess von Anfang bis Ende zu eigen macht. Dies müsste in einem neuen Rahmendokument zur Armutsbekämpfung zentral verankert werden, wenn es erfolgreich sein will.

Schließlich sollte ein zukünftiges Rahmendokument anders als in dem Bericht stärker darauf achten, dass die Ziele messbarer und damit verbindlicher sind. Ein wichtiges Element zur Verbindlichkeit ist darüber hinaus die Einrichtung eines Monitoring Mechanismus. Solange kein eigener geschaffen wird, kann dieser durch die Nutzung des Universal Periodical Reviews (UPR) vor dem Menschenrechtsrat erreicht werden, wenn darin die Staaten selber auf die Erfüllung der Ziele eines neuen Rahmenprogramms Bezug nehmen müssen

und die anderen Staaten deren Einhaltung über Nachfragen und Empfehlungen einfordern.