Die ›Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung‹

Ein Ausblick auf ihre Weiterverfolgung und Überprüfung*

Marianne Beisheim

Die im September 2015 verabschiedete Agenda 2030 und die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) sind rechtlich nicht verbindlich, ihre Umsetzung soll jedoch überprüft werden. Dafür sollen freiwillige Verfahren sorgen. Bei den Vereinten Nationen soll das Hochrangige Politische Forum zu nachhaltiger Entwicklung (HLPF) eine maßgebliche Rolle spielen, bei dem im Juli 2016 erstmals Überprüfungen (Reviews) durchgeführt werden – unter deutscher Beteiligung.

Vorgeschichte

Am 25. September 2015 verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen die mit ›Transformation unserer Welt‹ betitelte ›Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung‹ (kurz: 2030-Agenda).[1] Sie umfasst vier Teile: eine Erklärung, als inhaltliches Herzstück 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs), einen Teil zu den Umsetzungsmitteln im Rahmen der sogenannten Globalen Partnerschaft und schließlich einen Teil zu Weiterverfolgungs- und Überprüfungsprozessen.

Agenda und Ziele sind sowohl eine Folge der Rio+20-Konferenz von 2012, in deren Vorfeld Guatemala, Kolumbien und Peru die Erarbeitung von SDGs vorgeschlagen hatten, als auch die Nachfolger der mit dem Zieljahr 2015 versehenen Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDGs). Entsprechend greifen die SDGs viele Anliegen der MDGs auf und führen diese fort. Dazu gehören: die Bekämpfung von Armut und Hunger, verbesserte Bildung, Gesundheits-, Wasser- und Sanitärversorgung sowie die Gleichstellung der Geschlechter. Gleichzeitig kommen die Themen der Rio-Agenda hinzu, wie nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster, Schutz von Klima, Meeren und Landökosystemen sowie nachhaltige Stadtentwicklung.

Beim Verhandeln der 2030-Agenda wurde versucht, einige Konstruktionsfehler und Versäumnisse der MDGs zu vermeiden.[2] So folgen die SDGs einem stärker integrierten Ansatz: Die ökologische, wirtschaftliche und soziale Dimension nachhaltiger Entwicklung soll bei allen SDGs berücksichtigt werden. Außerdem folgen die Ziele stärker einem menschenrechtlichen Ansatz, wenn etwa bis zum Jahr 2030 extreme Armut beseitigt und der Zugang zu sauberem Trinkwasser und Nahrung für alle ermöglicht werden soll, – diese Rechte also nicht länger nur für einen Teil der Menschen angestrebt werden. Wichtige, aber bislang strittige Themen wurden neu aufgenommen, wie etwa Verteilungsgerechtigkeit oder gute Regierungsführung. Damit werden solche Faktoren berücksichtigt, die die MDG-Berichte in der Vergangenheit als Hindernisse und strukturelle Ursachen für die mangelnde Zielerreichung ausgemacht hatten: Ungleichheit, Kriege, Unsicherheit, schlechte Regierungsführung und menschenunwürdige Arbeit. In der Folge hat sich zwar die Anzahl der Ziele verdoppelt, anders wäre jedoch kein Konsens über ein ambitioniertes Gesamtpaket zustande gekommen.

Während die MDGs von einigen wenigen Expertinnen und Experten ausformuliert wurden, haben die Mitgliedstaaten die SDGs in einem dreijährigen, transparenten und auf Verständigung angelegten Prozess ausgehandelt und im Konsens beschlossen. Begleitet wurde dies von Konsultationsrunden, nicht nur mit den in New York vertretenen nichtstaatlichen Organisationen (NGOs), sondern auch über Online-Plattformen, globale Kampagnen und nationale Dialogveranstaltungen.[3] Auch dieses Mal kam es zu dem bei den UN üblichen Gerangel um Formulierungen im Abschlussdokument. Insgesamt hat dieser Prozess jedoch eine stärkere Identifikation der Staatenvertreter und vieler zivilgesellschaftlicher Gruppen mit den Zielen geschaffen als je zuvor. Wenn Experten wie Bjørn Lomborg und Kollegen bemängeln, dass mit den von ihnen ausgewählten Zielen mehr pro eingesetzten Dollar zu erreichen wäre,[4] dann unterschätzen sie den Wert solcher Prozesse. In einer multipolaren Welt souveräner Staaten ist die Umsetzung globaler Ziele freiwillig. Es ist daher wichtig, dass die Staaten und Gesellschaften diese Ziele als für sich anstrebenswert annehmen.

Dr. Marianne Beisheim, geb. 1968, ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.

* Eine gekürzte Fassung dieses Beitrags ist in Heft 143 der Zeitschrift Politische Ökologie erschienen.

1 UN-Dok. A/RES/70/1 v. 25.9.2015. Im Text sind die relevanten Absätze in Klammern genannt.

2 Siehe den Beitrag von Gabriele Köhler in diesem Heft, S. 243–248, und Jürgen Maier/Marie-Luise Abshagen, Ziele für eine nachhaltige Entwicklung – die Quadratur des Kreises?, Vereinte Nationen (VN), 6/2014, S. 243–248.

3 Näheres dazu: Arron Honniball/Otto Spijkers, MDGs und SDGs: Lehren aus der öffentlichen Beteiligung an der Ausarbeitung der UN-Entwicklungsziele, VN, 6/2014, S. 251–256.

4 Bjørn Lomborg, Die 169 Gebote. Wer eine dreistellige Anzahl ›nachhaltiger Entwicklungsziele‹ formuliert, lebt offensichtlich in einer anderen Realität, ipg-journal, 24.9.2015.

Im Gegensatz zu den MDGs sollen die SDGs nicht nur für Entwicklungsländer, sondern für alle Mitgliedstaaten gelten.

Im Gegensatz zu den MDGs sollen die SDGs nicht nur für Entwicklungsländer, sondern für alle Mitgliedstaaten gelten. Außerdem erhofft man sich, alle Bevölkerungsgruppen zu erreichen. Dahinter steht der Anspruch, sich bei der Zielerreichung nicht mehr hinter Durchschnittswerten zu verstecken, sondern die Ziele auch für die ärmsten und benachteiligten Bevölkerungsgruppen zu verwirklichen. Das aber macht nicht nur die Umsetzung, sondern auch das Monitoring der 2030-Agenda zu einer anspruchsvollen Aufgabe, denn dafür müssen nicht nur verlässliche, sondern unter anderem auch nach Einkommen, Geschlecht, Alter, sozialem Status getrennt aufbereitete Daten erhoben werden.

Agenda und Ziele werden durch Politik, Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit unterschiedlich bewertet. Viele Beobachter sehen es als einen Erfolg an, dass sich die Staatengemeinschaft auf die 17 Ziele mit 169 Unterzielen einigen konnte. In der Presse und breiteren Öffentlichkeit wird die Liste der Ziele hingegen als eher schwer vermittelbar wahrgenommen. Ändern soll das die ›Global Goals‹-Kampagne, die allgemein verständlich über die SDGs informieren will. Friedensnobelpreisträgerin Malala Yousafzai und andere Prominente wie Bill Gates oder Stephen Hawking, Musiker, Schauspielerinnen und Künstler unterstützen das Projekt. Darüber hinaus sagen einige Sachverständige, dass es zu viele beziehungsweise die falschen Ziele seien, die zudem unverbindlich und zu schwammig formuliert seien, die systemische Probleme nicht hinreichend angehen und zu viele Schlupflöcher bieten würden.[5]

Einig sind sich alle, dass es nun auf die Umsetzung der 17 Ziele und 169 Unterziele ankommt.

Einig sind sich alle, dass es nun auf die Umsetzung ankommt. Die Mittel zur Umsetzung wurden parallel mitverhandelt – auch ein Novum gegenüber den MDGs. Nicht nur der dritte Teil der Agenda, auch 62 von den 169 Unterzielen beschäftigen sich mit den ›means of implementation‹, ebenso die in Addis Abeba verabschiedete Aktionsagenda zur Entwicklungsfinanzierung.[6] Viele kritisieren die Zusagen jedoch als nicht ausreichend. Darüber hinaus sind die Messung und Auswertung der (Miss-)Erfolge bei der Umsetzung wichtig. Da ist es vielversprechend, dass das Thema Weiterverfolgung und Überprüfung (follow-up and review) erfolgreich in der 2030-Agenda verankert werden konnte.

Entwicklungen während der Verhandlungen

Für die MDGs wurde erst ab dem Jahr 2005 ein jährlicher Fortschrittsbericht veröffentlicht, der global und regional aggregierte Daten präsentierte. Dieses Mal zeigten einige Staaten bereits Unbehagen bei der Frage, ob es ein verpflichtendes Monitoring der Umsetzung anhand einheitlicher globaler Indikatoren geben soll. Sie wollten lieber selbst über die national genutzten Indikatoren entscheiden. Forderungen nach verpflichtenden nationalen Fortschrittsberichten, die nach einheitlichen Vorgaben zu erstellenden sind, wurden zurückgestellt.

Unter Beschuss standen insbesondere jene Teile des Überprüfungsverfahrens auf globaler Ebene, bei denen nationale Berichte kritisch ausgewertet und notwendige Veränderungen unter Einbeziehung zusätzlicher Informationen von Parlamenten und Kommunen, Zivilgesellschaft und anderen lokalen Interessengruppen diskutiert werden sollten. Im Jahr 2005 war mit der Jährlichen Überprüfung auf Ministerebene (Annual Ministerial Review – AMR) beim Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) ein Instrument geschaffen worden, um die nationale Umsetzung von Entwicklungszielen direkt mit den verantwortlichen Vertretern der UN-Mitgliedstaaten zu diskutieren. Diesem Review unterzogen sich allerdings nur wenige Entwicklungsländer. Der AMR war eine weitgehend auf das New Yorker Publikum beschränkte Veranstaltung, bei der die teilnehmenden Staaten im Wesentlichen von ihnen ausgewählte Entwicklungserfolge präsentierten. Da die Ergebnisse der Überprüfung vom UN-Entwicklungssystem nicht systematisch aufgegriffen wurden, blieb sie weitgehend folgenlos. Parallel diskutierten die Mitgliedstaaten beim Forum für Entwicklungszusammenarbeit (Development Cooperation Forum – DCF) des ECOSOC und seit dem Jahr 2014 im Rahmen der ›Globalen Partnerschaft für wirksame Entwicklungskooperation‹ effektive Wege der Entwicklungszusammenarbeit; Nachhaltigkeitsaspekte wurden hier jedoch stark vernachlässigt.

Trotz dieser Schwachpunkte konnten sich die UN-Mitgliedstaaten auf der Rio+20-Konferenz im Juni 2012 noch nicht darauf verständigen, dass für die SDGs ein stärkeres Monitoring- und Überprüfungssystem nötig sei und wie dieses aussehen könnte. Im Rio+20-Abschlussdokument findet sich nur ein Verweis darauf, dass das neu zu schaffende Hochrangige Politische Forum zu nachhaltiger Entwicklung (High-level Political Forum on Sustainable Development – HLPF) Überprüfungen durchführen »könnte«. Im August 2013 verabschiedete die Generalversammlung dann eine Resolution zur Einrichtung und zum Mandat des HLPF. Darin wird bekräftigt, dass das HLPF ab 2016 »regelmäßige Überprüfungen« durchführen sollte, die den AMR ersetzen.[7] Diese sollten freiwillig sein, jedoch zur Berichterstattung anhalten, ohne dass dies genauer ausbuchstabiert wird.

Im Verlauf der letzten drei Jahre wurde der Ruf nach einer robusten Überprüfung immer lauter. Dennoch kam es überraschend, dass das Thema ›Weiterverfolgung und Überprüfung‹ als Bestandteil der 2030-Agenda verabschiedet werden konnte. Während der Verhandlungen hatten einige wenige Länder (vor allem Russland) zunächst Widerstand gegen jeglichen Überprüfungsprozess geleistet. Die meis-

ten Verhandler hatten schlicht keine Kapazitäten, sich eine Meinung zu bilden, und übten allein daher Zurückhaltung. Ab Frühjahr 2014 initiierte eine Gruppe von Ständigen Vertretungen (Ägypten, Liechtenstein, Norwegen, Pakistan, Peru, Schweiz und Südkorea) in New York mehrere informelle Konsultationsrunden und warb um Vertrauen und für ein robustes Verfahren. Die deutsche Ständige Vertretung stellte im Herbst 2014 ein ›Non-Paper‹ mit Anregungen vor. Auch aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft kamen einige Vorschläge.[8] Schließlich schaffte es das Thema auch offiziell auf die Agenda: Im Mai 2014 lud der Präsident der Generalversammlung zu einem interaktiven Dialog unter dem Titel ›Monitoring and Accountability Framework‹ der neuen Agenda; das Hochrangige Politische Forum hatte 2014 das Thema Überprüfung mehrfach auf dem Programm und im Jahr 2015 sogar im Titel.[9]

Im Januar 2015 diskutierten die Mitgliedstaaten ›Weiterverfolgung und Überprüfung‹ das erste Mal im Rahmen der zwischenstaatlichen Verhandlungen der neuen Agenda und ausführlich im Mai 2015. Anfang Juni legten die Co-Fazilitatoren einen ersten Entwurf (zero draft) des Abschlussdokuments vor. Dort waren die Formulierungen zu ›Weiterverfolgung und Überprüfung‹ noch ambitionierter, vor allem, was die Aufforderung zur regelmäßigen Berichterstattung und Teilnahme der Mitgliedstaaten am globalen Verfahren und zu vorbereitenden nationalen und regionalen Überprüfungsprozessen unter zivilgesellschaftlicher Beteiligung betraf. Auch die Rolle des HLPF wurde im Verlauf der Textverhandlungen abgewertet, von der hierarchischen Spitze (apex) zu einer »zentralen Rolle« bei der Beaufsichtigung eines Netzwerks von Weiterverfolgungs- und Überprüfungsprozessen (Abs. 82).

Welche Instrumente sind vorgesehen?

Mit der 2030-Agenda verpflichten sich die unterzeichnenden Mitgliedstaaten, die SDGs »systematisch weiterzuverfolgen und zu überprüfen« (Abs. 72). Die Grundsätze, nach denen dies geschehen soll, sind bereits in der Agenda festgehalten (Abs. 74): Die Überprüfung soll freiwillig, ländergesteuert, dabei partizipativ und transparent, positiv, wirksam und effizient sein. Die Überprüfung soll integriert auf alle Dimensionen nachhaltiger Entwicklung und auch auf die Umsetzungsmittel eingehen, evidenzbasiert auf soliden Daten beruhen und einem Mehr-Ebenen-Ansatz folgen. Das klingt gut – allerdings lassen die Formulierungen Raum für Interpretation. Da viele Delegierte die Auffassung vertraten, dass die nationale Umsetzung der SDGs Sache der souveränen Mitgliedstaaten sei, verweist die 2030-Agenda an mehreren Stellen außerdem auf den notwendigen »nationalen Spielraum« und die »Berücksichtigung der unterschiedlichen Realitäten, Kapazitäten und Entwicklungsstufen der einzelnen Länder« und die »Beachtung der nationalen Politiken und Prioritäten« (Abs. 5, 21, 55, 56, 59, 63, 74.a). Immerhin sollen die Prozesse auf nationaler Ebene auf Rechenschaft gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern abzielen. Nur in diesem Zusammenhang waren die verhandelnden Staaten bereit, sich auf die Verwendung des Begriffs Rechenschaftslegung (accountability) einzulassen (Abs. 47, 73). Die 2030-Agenda »ermutigt« alle Mitgliedstaaten, baldmöglichst ambitionierte Umsetzungspläne zu erarbeiten und regelmäßige Überprüfungen der Fortschritte auf nationaler und lokaler Ebene durchzuführen (Abs. 78, 79). Diese Prozesse sollen partizipativ angelegt sein und sowohl Parlamente wie nationale Interessengruppen einbeziehen.

Mit der 2030-Agenda verpflichten sich die unterzeichnenden Mitgliedstaaten, die SDGs »systematisch weiterzuverfolgen und zu überprüfen«.

Die 2030-Agenda überlässt es den Mitgliedstaaten, passende regionale Foren für Überprüfungsprozesse zu wählen und auszugestalten (Abs. 80, 81). Während die Lateinamerikaner bei ihrer UN-Wirtschaftskommission (ECLAC) bereits ein Forum eingerichtet haben, in dessen Rahmen sie sich gegenseitig berichten wollen (peer review), sind andere Länder (wie etwa Indien) zurückhaltender. Sie sehen ihre Nachbarn nicht unbedingt als ›peers‹ an. In Europa haben sowohl die UN-Wirtschaftskommission für Europa (ECE) als auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) gute Erfahrungen mit Überprüfungsverfahren gemacht. Viele afrikanische Länder setzen auf den ›African Peer Review Mechanism‹ (APRM) der Afrikanischen Union. Den afrikanischen und asiatischen UN-Regionalkommissionen mangelt es hingegen an Kapazitäten.

Auf nationaler Ebene sollen die Prozesse auf Rechenschaft gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern abzielen.

Auf globaler Ebene soll das HLPF im Mittelpunkt eines Netzwerks verschiedener Prozesse stehen, das auf bestehenden Überprüfungsverfahren aufbaut, und dabei mit der Generalversammlung, dem ECOSOC und anderen zuständigen Organen und Foren zusammenarbeiten (Abs. 82). Details sollen noch geklärt werden. Unter anderem soll es the-

5 Siehe beispielsweise William Easterly, The SDGs Should Stand for Senseless, Dreamy, Garbled, Foreign Policy, 28.9.2015. Für eine Übersicht siehe Jochen Steinhilber/Hubert Schillinger, Mit Widerstand ist zu rechnen. Die nachhaltigen Entwicklungsziele und ihre Kritiker, ipg-journal, 5.10.2015.

6 Näheres dazu im Beitrag von Jens Martens in diesem Heft, S. 249–254.

7 UN-Dok. A/RES/67/290 v. 23.8.2013.

8 Steven Bernstein et al., Coherent Governance, the UN and the SDGs, Post-2015/UNU-IAS Policy Brief No. 4, 2014; Shannon Kindornay/Sarah Twigg, Establishing a Workable Follow-up and Review Process for the Sustainable Development Goals, ODI Report, April 2015.

9 ›Strengthening Integration, Implementation and Review – the HLPF after 2015‹.

matische Überprüfungen geben (Abs. 85). Der Generalsekretär ist gebeten, einen Vorschlag für die jährlichen Themen, die Abfolge der thematischen Überprüfungen und die institutionellen Verantwortlichkeiten zu erarbeiten. Unklar ist etwa, ob jährlich eine Auswahl von (thematisch verwandten) SDGs behandelt werden soll oder eher übergreifende Querschnittsthemen.

Wie bereits bei den MDGs soll der Generalsekretär auch für die SDGs einen jährlichen Fortschrittsbericht entlang eines noch zu verabschiedenden Katalogs globaler Indikatoren vorlegen (Abs. 83). Einen Vorschlag für diese Indikatoren erarbeitet eine interinstitutionelle Sachverständigengruppe (Inter-Agency and Expert Group on SDG Indicators – IAEG-SDGs), die mit Vertretern statistischer Ämter besetzt ist. Deutschland, vertreten durch das Statistische Bundesamt, gehört zu den 28 Mitgliedern der IAEG-SDGs. Im März 2016 wird die Statistische Kommission der UN den Vorschlag diskutieren. Danach soll die Liste globaler Indikatoren sowohl vom ECOSOC als auch von der Generalversammlung verabschiedet werden.

Wie bereits bei den MDGs soll der Generalsekretär auch für die SDGs einen jährlichen Fortschrittsbericht vorlegen.

Dass mittels des jährlichen Fortschrittsberichts allgemeine Trends und die globalen Fortschritte zu einzelnen SDGs diskutiert werden sollen, ist unstrittig. Offen ist jedoch, ob die Daten auch auf die nationale Ebene heruntergebrochen präsentiert und kritisch evaluiert werden sollen. Hier fürchten einige Staaten Schuldzuweisungen. Ohne aber zu wissen, wo es hakt, können Staaten nicht nachsteuern, und das UN-System kann nicht gezielt unterstützend tätig werden. Noch ist also unklar, wie die UN mit den mühsam erhobenen Daten arbeiten, wie sie die Ursachen von (mangelnden) Fortschritten und bestmögliche Wege der Umsetzung identifizieren wollen.

Ein Ansatzpunkt hierfür könnte die freiwillige Berichterstattung zur regelmäßigen Überprüfung der nationalen Umsetzung sein, zu der die 2030-Agenda die Mitgliedstaaten im Rahmen des HLPF ermutigt (Abs. 84). Diese stärker qualitative Berichterstattung könnte vorliegende Daten auswerten, auch über Maßnahmen berichten und auf gegenseitiges Lernen abzielen. Einig sind sich alle, dass erfolgreiche Maßnahmen und Lösungsansätze, die andere Staaten inspirieren könnten, allen zugänglich gemacht werden sollten. Hindernisse und neue Herausforderungen sollten allerdings ebenfalls thematisiert werden.

Ein weiterer Ansatzpunkt für die Analyse der Daten und Trends wird der ›Weltbericht über nachhaltige Entwicklung‹ sein.

Ein weiterer Ansatzpunkt für die Analyse der Daten und Trends wird der ›Weltbericht über nachhaltige Entwicklung‹ (Global Sustainable Development Report – GSDR) sein (Abs. 83). Er soll eine empirisch fundierte wissenschaftliche Einschätzung der Entwicklungen liefern. Zwei Pilotberichte liegen bislang vor, die auf eine integrierte Bewertung der SDGs und ihrer Querverbindungen abzielen. Der Präsident des ECOSOC soll nun Beratungen über Umfang, Methodik und Häufigkeit des Erscheinens des GSDR und über das Verhältnis des GSDR zum Fortschrittsbericht abhalten. Die Ergebnisse sollen im Juli 2016 in die Ministererklärung des HLPF eingehen.

Lange wurde heiß diskutiert, wie das Weiterverfolgungs- und Überprüfungsverfahren zur Finanzierung und zu den Umsetzungsmitteln aussehen soll. Bereits die Resolution zum Hochrangigen Politischen Forum schrieb fest, dass auch die Umsetzungsmittel in die HLPF-Überprüfung einbezogen werden sollen. Die G77-Staaten forderten im Rahmen der Verhandlungen zur Entwicklungsfinanzierung (Financing for Development – FFD) einen eigenständigen Weiterverfolgungsmechanismus und sahen dies als ihren Teil der Vereinbarung zu den Überprüfungsprozessen. Die Geberländer setzten sich jedoch mit ihrer Ansicht durch, dass dieser in einen kohärenten Prozess unter dem HLPF integriert werden müsse. Entsprechend legt die 2030-Agenda fest, dass die Empfehlungen des neu einzurichtenden jährlichen ECOSOC-Forums für Entwicklungsfinanzierung in die übergreifende Überprüfung beim HLPF einfließen sollen (Abs. 86). Darüber hinaus werden auch nichtstaatliche Akteure und Partnerschaften, die öffentliche Entwicklungsgelder erhalten und entsprechende Projekte umsetzen, aufgefordert zu berichten (Abs. 84, 89).

Wie geht es weiter?

Einige Entscheidungen über Detailfragen und strittige Punkte wurden vertagt. Der Generalsekretär wurde gebeten, Empfehlungen unter anderem zu »gemeinsamen Leitlinien für die freiwillige Berichterstattung« und einen Vorschlag zu den »organisatorischen Regelungen« für Reviews beim HLPF zu erarbeiten (Abs. 90). In der letzten Verhandlungsrunde kam die Formulierung hinzu, dies solle »im Benehmen mit den Mitgliedstaaten« geschehen. Bis Mitte November 2015 führte daher die UN-Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (DESA) eine Umfrage unter Mitgliedstaaten und Interessengruppen durch. Der Bericht des Generalsekretärs soll im Frühjahr 2016 vorgelegt werden. Bis zum HLPF im Juli 2016 sollen die Mitgliedstaaten die Vorschläge diskutieren; die Ergebnisse werden sich dann voraussichtlich in der Ministererklärung des HLPF widerspiegeln.

Das HLPF wird gegenwärtig mehrheitlich als eine Art Sammelstelle gesehen. Dort solle das Gesamtbild dessen besprochen werden, was subsidiär von thematisch zuständigen Institutionen im UN-System oder anderswo gemessen, analysiert und bewertet werden könnte. Alle sind sich einig, dass bestehende Überprüfungsergebnisse sinnvoll genutzt werden sollen. Offen ist jedoch, wie diese beim HLPF

zusammengeführt und behandelt werden sollen. DESA hat eine Zusammenstellung der bestehenden Verfahren vorgelegt, die aber auf diese Frage nicht eingeht.[10] In der genannten Umfrage bittet DESA die Mitgliedstaaten um Vorschläge dazu, wie welche Inputs koordiniert werden könnten. Seit 2012 hatte ein Arbeitsteam des Systems der Vereinten Nationen für die Post-2015-Entwicklungsagenda (UN System Task Team – UNTT) die Verhandlungen unterstützt. Eine Möglichkeit wäre, ein solches interinstitutionelles Gremium dauerhaft einzurichten. Es könnte für das HLPF sowohl vorab die Ergebnisse der Überprüfungsprozesse im UN-System aufbereiten als auch hinterher die Empfehlungen des HLPF in die UN-Institutionen zurücktragen.[11] Ein solches Team könnte auch die in der HLPF-Resolution geforderte Überprüfung der Umsetzungsleistungen der UN-Institutionen koordinieren und dabei unter anderem auf die Ergebnisse der Vierjährlichen umfassenden Grundsatzüberprüfung der operativen Entwicklungsaktivitäten des UN-Systems (QCPR) zurückgreifen. Mit dem im Jahr 2008 eingeführten Verfahren soll die Effektivität und Kohärenz der Arbeit des UN-Entwicklungssystems gemessen und verbessert werden.

Allerdings erschwert der Streit um den Status des HLPF derartige Maßnahmen. Jene, die dem Forum und der globalen Überprüfung eine stärkere Rolle geben wollen, rufen nach mehr Verhandlungstagen und besserer Ausstattung – etwa in Form eines zwischenstaatlichen Steuerungsausschusses und eines Sekretariats. Andere sehen das HLPF eher als Plattform, um auf hochrangiger Ebene die großen Linien zu diskutieren; sie lehnen eine Ausweitung von Mandat und Ausstattung ab und verweisen auf das Mandat des ECOSOC, der gemäß UN-Charta für Überprüfungen zuständig sei. Da es in diesem Zusammenhang auch einen Streit darum gibt, ob das HLPF – trotz universeller Mitgliedschaft – überhaupt eigenständig Entscheidungen treffen kann, ist unklar, ob die Mitgliedstaaten beim HLPF im Juli 2016 über die Details der Überprüfungsverfahren überhaupt entscheiden dürfen oder ob nur der ECOSOC und die Generalversammlung das können.

Für die nationale Berichterstattung plant DESA, in den ersten Runden der Überprüfung beim HLPF sich auf die vorbereitenden Umsetzungsanstrengungen zu konzentrieren: Wie setzen die Mitgliedstaaten die globalen SDGs in nationale Ziele um? Wie werden nationale Entwicklungspläne oder Nachhaltigkeitsstrategien angepasst, und welche Ressourcen werden bereitgestellt? Welche Prozesse haben die Regierungen dazu initiiert, und wie werden relevante nationale Institutionen und gesellschaftlichen Gruppen eingebunden? Das soll andere Länder zu ähnlichen Maßnahmen anregen. Parallel könnte man in den ersten Runden auch jene Datenreihen diskutieren, die bereits vorliegen.

Viele weitere Fragen sind offen. Wie oft sollten Mitgliedstaaten am HLPF-Review teilnehmen? Wozu genau sollen sie berichten – und nach welchen Vorgaben, die einerseits hinreichend flexibel und andererseits hinreichend solide formuliert sein sollten, um Rosinenpicken und Schönfärberei zu vermeiden? Ein Vorschlag wäre, die Datenberichte umfassend zu halten (zu allen globalen und den selbst gewählten nationalen Indikatoren, flexibel gehalten durch die Verpflichtung, entweder die Ziele zu erfüllen oder die Nichterfüllung zu erklären [comply or explain]), aber die qualitative Berichterstattung stärker auszurichten. So könnte jedes Land je SDG ein positives, inspirierendes Beispiel für eine erfolgreiche Maßnahme und einen Bereich vorstellen, in dem es mit Umsetzungsschwierigkeiten kämpft und wo es sich Anregungen oder Unterstützung erhofft.[12]

Beim HLPF soll die globale Überprüfung angesiedelt sein, dazu müsste das Forum jedoch besser ausgestattet werden.

Gefragt sind auch Anreize dafür, dass die Ergebnisse der Überprüfungen und die Empfehlungen wirklich aufgegriffen werden. Daten- und Länderberichte sowie Ergebnisse der Überprüfungen könnten online gestellt werden. Jenseits der bereits beschlossenen, relativ weitgehenden Beteiligungsmöglichkeiten für Vertreter der neun sogenannten Major Groups[13] beim HLPF, sollte zivilgesellschaftlichen Akteuren, Expertinnen und anderen Interessengruppen bereits im Vorfeld die Möglichkeit eingeräumt werden, die Berichte und Ergebnisse über ein Online-System zu kommentieren. DESA könnte vor dem jährlichen HLPF-Treffen eine Zusammenstellung der Kommentierungen bereitstellen. Dieses Vorgehen könnte nicht nur Informationen von der lokalen Ebene aufgreifen (citizen monitoring), die erreichte Transparenz könnte auch ein gewisses Maß an öffentlichem Druck erzeugen.

Nicht nur das UN-Sekretariat, sondern auch viele Staaten müssen ihre Kapazitäten ausbauen, um eine solide Grundlage für eine Berichterstattung zu schaffen.

Nicht nur das UN-Sekretariat, sondern auch viele Staaten müssen ihre Kapazitäten ausbauen, um eine solide Grundlage für eine solche Berichterstattung zu schaffen. Das gilt erstens für die Kapazitäten der Datenerhebung und -verarbeitung; hierzu wurden bereits eine hochrangige Gruppe und mehrere Partnerschaften ins Leben gerufen.[14] Zweitens

10 TST, Selected Follow-up and Review Processes and Platforms, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7186Short%20matrix%20-%20revised%2029.5.pdf

11 Eine solche Arbeitsgruppe könnte beim Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen (CEB) angesiedelt sein und sollte eng mit der IAEG-SDGs zusammenarbeiten.

12 Siehe Marianne Beisheim, Ein Review-Mechanismus für die Post-2015-Ziele nachhaltiger Entwicklung, Vorschläge zu seiner Ausgestaltung, SWP-Studien 2014/S 16, Berlin 2014.

13 Siehe: https://sustainabledevelopment.un.org/majorgroups

14 Die ›High-level Group for Partnership, Coordination and Capacity-Building for Post-2015 Monitoring‹ bei der Statistischen Kommission sowie die ›Global Partnership for Sustainable Development Data‹.

gilt dies auch für die freiwillige nationale Berichterstattung, der die Mitgliedstaaten im Moment noch sehr skeptisch gegenüber stehen. Ob der Bericht des Generalsekretärs im Frühjahr 2016 anspruchsvolle Vorschläge zu Inhalt und Format machen wird und die Mitgliedstaaten dem dann auch zustimmen können, ist offen.

Deutschland will seine neue Nachhaltigkeitsstrategie im Juli 2016 in New York präsentieren.

Die Rolle Deutschlands

Umso wichtiger ist es, dass die ersten Runden der Reviews im Rahmen des Hochrangigen Politischen Forums zu überzeugen vermögen. Eine große Chance ist, dass Bundeskanzlerin Angela Merkel am 25. September 2015 in New York bestätigt hat, dass Deutschland seine Umsetzungsanstrengungen bei der ersten HLPF-Überprüfungsrunde im Juli 2016 vorstellen wird. Kann die deutsche Beteiligung Maßstäbe setzen und was wäre dafür entscheidend?

Die Bundesregierung nutzt die turnusgemäß ohnehin anstehende Fortschreibung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, um die SDGs in nationale Ziele umzusetzen. Damit sind sowohl der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung unter Vorsitz des Kanzleramts, der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung im Deutschen Bundestag als auch der Rat für nachhaltige Entwicklung und das Statistische Bundesamt befasst. Allein diese Institutionenlandschaft dürfte für andere Länder interessant sein.

Allerdings sollte Deutschland sich nicht darauf ausruhen, denn die transformative Steuerungsfähigkeit dieser Institutionen ist durchaus noch verbesserungswürdig. So muss der Staatssekretärsausschuss dringend mehr Gewicht im Kanzleramt bekommen. Entscheidend ist, dass über diese zentrale Schnittstelle die neue nationale Nachhaltigkeitsstrategie politische Relevanz für die gesamte Bundesregierung entfaltet und die Politikkohärenz nach innen und außen verbessert wird. Der Parlamentarische Beirat sollte so gestärkt werden, dass er in die materielle Prüfung wichtiger Gesetzesentwürfe einsteigen kann und dabei auch ernst genommen wird.

Auf europäischer Ebene muss die Europäische Nachhaltigkeitsstrategie dringend wiederbelebt werden.

Bis Herbst 2016 soll die weiter entwickelte nationale Nachhaltigkeitsstrategie vorliegen. Sie soll neu ausgerichtet werden: auf die Umsetzung erstens in Deutschland für Deutschland, zweitens in Deutschland für die Welt (etwa bei Handel oder Klimapolitik) und drittens mit Deutschland in anderen Ländern (in der Entwicklungszusammenarbeit). Diese Trias ist eine gelungene Überlegung zur Umsetzung des universellen und integrierten Ansatzes der 2030-Agenda. Auch dies könnte bei der Überprüfung in New York auf Interesse stoßen.

In und für Deutschland ist es wichtig, gesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure einzubeziehen. Gerade wenn Deutschland ein Vorbild sein will, sollte die gesellschaftliche Begleitung des Prozesses quantitativ und qualitativ verbessert werden. Bislang ist eine Dialogreihe mit fünf bundesweiten Veranstaltungen geplant. Initiativen auf Länder- und Kommunalebene sollten hinzukommen und dabei an die Erfahrungen der Agenda-21-Prozesse anknüpfen. Auch die Ergebnisse des Bürgerdialogs ›Gut leben in Deutschland‹ sollten einfließen. Schließlich sollte im Kanzleramt ein regelmäßiges Dialogforum eingerichtet werden. Hier könnten nicht nur die 15 von der Regierung benannten Mitglieder des Rates für nachhaltige Entwicklung, sondern auch weitere Vertreterinnen und Vertreter relevanter Verbände und Interessengruppen mit dem Staatssekretärsausschuss die Fortschreibung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, die zukünftigen Indikatorenberichte und die Berichte der Bundesregierung diskutieren. Die Verfahren zur Bestimmung der Teilnehmerrunde sollten transparent sein, die Agenda gemeinsam entwickelt und rechtzeitig bekannt gegeben werden, so dass eine substanzielle und abgestimmte Debatte möglich ist. Versäumnisse und Fehlentwicklungen sollten offen diskutiert werden. Um Elemente der Rechenschaftslegung zu stärken, sollte es hinreichend Raum für Rückmeldungen geben, wie Ergebnisse vorheriger Konsultationsrunden umgesetzt wurden.

Bei grenzüberschreitender Politik, wie Agrar- oder Handelsfragen, hat die Europäische Union relevante Entscheidungs- oder Verhandlungskompetenzen. Auf europäischer Ebene muss daher die Europäische Nachhaltigkeitsstrategie dringend wiederbelebt und sollten Ziele zu regionalen Problemen festgelegt und überprüft werden. Es reicht nicht, auf die Europa-2020-Strategie und -Ziele zu verweisen, die weder thematisch noch vom Zeithorizont her den SDGs gerecht werden.

Was die weltweite Umsetzung in Partnerländern angeht, so könnten Projekte oder Partnerschaften gemeinsam bei der Überprüfung in New York vorgestellt werden – das hätte eine höhere Glaubwürdigkeit. Darunter könnte auch eine Initiative fallen, mittels der interessierte Staaten bei ihren vorbereitenden Anstrengungen für eine Teilnahme am HLPF-Review unterstützt werden.

Der Einsatz von Ressourcen für Prozesse der Weiterverfolgung und Überprüfung sollte nicht in einen falschen Gegensatz zu Ressourcen für die Umsetzung gebracht werden. Wichtig ist, nicht aus den Augen zu verlieren, dass diese Prozesse Mittel zum Zweck sein müssen: Um Entwicklung weltweit nachhaltig gestalten zu können, braucht es politischen Willen und Rechenschaft, gesellschaftliche Unterstützung und angepasste Instrumente. Nur wenn die ersten Runden der Reviews in diesem Sinne relevante Ergebnisse erzielen und in der Folge zu verbesserten Umsetzungsaktivitäten führen, werden die freiwilligen Verfahren Zugkraft entfalten können.