

Post-2015: Einen kohärenten Überprüfungsmechanismus schaffen

Zusammenfassung

Die Beratungen der Vereinten Nationen (VN) über eine Post-2015-Agenda sind in vollem Gange. Aufgabe der Unterhändler ist es, Ziele und Indikatoren zu formulieren. Doch gleichzeitig stellt sich die grundsätzliche Frage: Wie wird die Umsetzung der nachhaltigen Entwicklungsziele (SDGs) überwacht und überprüft?

Dafür ist ein Post-2015-Überprüfungsmechanismus notwendig. Dieser Mechanismus soll sicherstellen, dass Akteure Verantwortung übernehmen, aus ihren Bemühungen lernen und so handeln, dass die SDGs transparent umgesetzt werden. Die Debatte um einen solchen Mechanismus hat gerade erst begonnen.

Bisher haben VN-Mitgliedstaaten erst wenige allgemeine Elemente eines Überprüfungsmechanismus vereinbart. Wichtig dabei: Er wird freiwillig, unverbindlich und von Staaten gesteuert sein. Das wirft die Frage auf, wie sich Regierungen und andere Akteure zur Teilnahme motivieren lassen. Der stärkste Anreiz ist wohl der eigene Ruf: Staaten können ihr SDG-Profil schärfen und „Best Practices“ demonstrieren. Auch finanzielle Förderung, Unterstützung beim *Capacity Development* und Technologietransfer könnten Anreize sein, besonders für die am wenigsten entwickelten Länder.

Allerdings müssen Anreize durch Eigenverantwortung auf nationaler Ebene ergänzt werden. Der Mechanismus sollte in einem integrativen *Bottom-up*-Ansatz wurzeln, in dem jede Regierung ihr Ambitionsniveau selbst festlegt. Ferner sollten Regierungen ihre nationalen Anstrengungen mit SDG-Debatten auf regionaler und internationaler Ebene in einem Mehrebenen-Ansatz verknüpfen können.

Derzeit befasst sich eine lose Ansammlung internationaler Gremien mit Teilaspekten der vorgeschlagenen SDGs. Für jedes der 17 Ziele gibt es eine Unzahl von Institutionen, im VN-System sowie außerhalb davon. Alle behaupten von sich, globale Koordinationsfunktionen zu erfüllen, aber viele arbeiten bloß parallel. Wenn diese Inkohärenz bestehen bleibt, wird aus dem Überprüfungsmechanismus eine unkoordinierte Sammlung isolierter Bemühungen. Auf einem solchen Flickenteppich wird die Umsetzung einer ehrgeizigen Agenda sehr schwer werden.

Vor diesem Hintergrund bietet die Post-2015-Debatte eine einmalige Gelegenheit, einen Überprüfungsmechanismus zu schaffen, der Akteure institutionenübergreifend einbindet. Er würde Doppelungen verhindern und Synergien fördern. Seine größte Stärke aber bestünde darin, Hauptakteure in wenigen fokussierten Diskussionen zusammenzubringen, die wirksamer und legitimer wären als die momentan eher fragmentierte internationale Zusammenarbeit.

Ein kohärenter Mechanismus sähe ein im Vergleich zu den Millenniumsentwicklungszielen (MDGs) verbessertes Monitoring und Berichtswesen und damit eine verstärkte Überprüfung vor. Er sollte drei Komponenten haben: Hauptakteure (Regierungen, VN-System, andere Akteure), Verknüpfungen (inner- und außerhalb von VN-Strukturen) und Ambition (in Bezug auf Design und Verpflichtungen).

Die internationale Staatengemeinschaft sollte nicht länger zögern, einen Überprüfungsmechanismus zu diskutieren. Nur so bekommt die Post-2015-Agenda von Anfang an ein solides Fundament.

Die Herausforderung der Rechenschaftspflicht

Im Juli 2014 legte die *Open Working Group* ihren Beitrag zu den Verhandlungen um eine globale Entwicklungsagenda vor: 17 SDGs und 169 Unterziele. Die Agenda wird im September 2015 verabschiedet, doch eine Kernfrage ist noch offen: Wie wird die Umsetzung der SDGs überwacht und überprüft? Als Hauptgründe für ein Nichterreichen der MDGs identifizierte der VN-Generalsekretär „nicht eingehaltene Zusagen, unzureichende Mittel sowie ungenügende Schwerpunktsetzung und Rechenschaftslegung“.

Rechenschaftspflicht ist die Pflicht einer handelnden Person, Gruppe oder Institution, Entscheidungen und Aktionen zu rechtfertigen. Im Hinblick auf eine Post-2015-Agenda gilt diese Pflicht für Bemühungen, die SDGs zu erreichen und entsprechende Verpflichtungen zu erfüllen. Rechenschaftspflicht soll die Einhaltung der Vereinbarungen fördern und Erkenntnisse liefern, wie Ziele zu erreichen sind. Um dieses Bemühen zu betonen, sollten alle Akteure der Post-2015-Agenda an regelmäßigen Zyklen der Berichterstattung, Überprüfung und Politikanpassung im Rahmen eines Post-2015-Überprüfungsmechanismus teilnehmen.

Die Debatte um Rechenschaftspflicht und einen Post-2015 Überprüfungsmechanismus hat gerade erst begonnen. Das hat zwei Hauptgründe: Zum einen mangelt es an konzeptioneller Klarheit. Eine universelle Entwicklungsagenda ist für alle Länder ein Novum – vergleichbare Erfahrungen sind rar. Zum anderen fehlt eine politische Debatte. Regierungen rechtfertigen sich nur ungern für internationale Zusagen und Entwicklungsfortschritte. Zudem ist ein Konsens über den Mechanismus nur möglich, wenn mit ihm verbundene politische Hürden ausgeräumt werden. Zum Beispiel bleiben Diskussionen über die Bedeutung von „Universalität“, „Differenzierung“ und „Mittel zur Umsetzung“ bislang ergebnislos.

Dieses Papier beleuchtet den konzeptionellen und politischen Unterbau eines Post-2015-Überprüfungsmechanismus. Es analysiert, wie sich die Hauptbestandteile einer Post-2015-Rechenschaftspflicht in einem kohärenten Mechanismus verbinden lassen.

Der MDG-Überprüfungsmechanismus

Kennzeichnend für den MDG-Überprüfungsmechanismus sind Schwächen im Monitoring und beim Review. Beim Monitoring berichten nationale Statistikbüros in Zusammenarbeit mit VN-Organisationen an das VN-Sekretariat, welches die Daten aggregiert und aufbereitet. Dieser Prozess führt allerdings zu Doppelungen, Inkohärenz und unzureichender Abgrenzung von Zuständigkeiten. Dazu kommen Qualitätsprobleme. Aktuelle Studien zeigen, dass viele Statistikbüros in Entwicklungsländern Daten für die MDG-Berichterstattung gar nicht erheben, analysieren und veröffentlichen können. Oft basieren MDG-Statistiken auf geberfinanzierten Umfragen oder Schätzungen.

Die Überprüfung von Fortschritten bei den MDGs erfolgt primär im Rahmen des *Annual Ministerial Review* unter dem

VN-Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC). Dieser Prozess hat aber kaum politische Relevanz und wird von der Öffentlichkeit nicht zur Kenntnis genommen. Gleiches gilt für das *Development Cooperation Forum* von ECOSOC und sein Mandat, Trends in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zu verfolgen.

Daher ist der MDG-Überprüfungsmechanismus ungeeignet, die Erfüllung der von allen Staaten eingegangenen Entwicklungsverpflichtungen zu fördern. Gleichwohl sind die MDGs ein Schritt nach vorn gemessen an der Situation der 1990er Jahre, vor allem was mehr Transparenz in der Entwicklungszusammenarbeit angeht.

Auf diesen Erfahrungen sollte der Post-2015-Überprüfungsmechanismus aufbauen und ein Monitoringsystem mit einer klar umrissenen Berichterstattung (unter VN-Organisationen und anderen Akteuren) schaffen. Ebenfalls müssen die Datenrevolution und der Bedarf an disaggregierten Statistiken in die Debatte über den Mechanismus einbezogen werden.

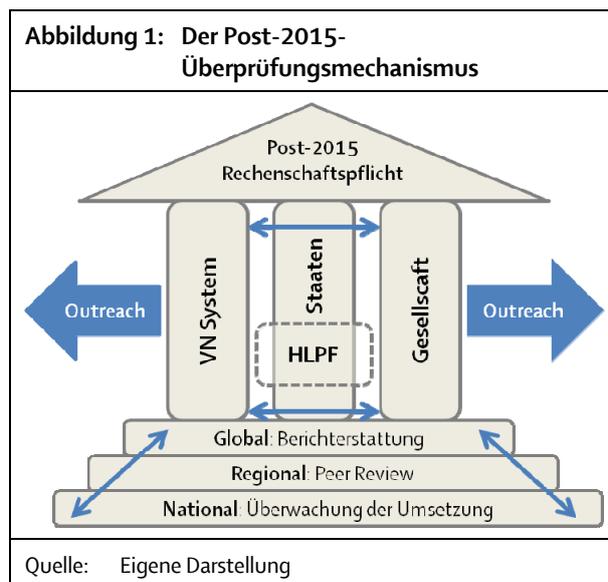
Die drei Komponenten des Post-2015-Überprüfungsmechanismus

Einige Elemente des Überprüfungsmechanismus haben die VN-Mitgliedstaaten bereits festgelegt. Eine zentrale Rolle wird das Hochrangige Politische Forum für Nachhaltige Entwicklung (HLPF) spielen, das die Aufgabe hat, „im Rahmen der Entwicklungsagenda nach 2015 ab 2016 regelmäßig die Weiterverfolgung und Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen und der Ziele in Bezug auf die nachhaltige Entwicklung, einschließlich derjenigen, welche die Mittel der Umsetzung betreffen,“ zu prüfen. Dieses Papier beleuchtet primär das HLPF, aber auch andere für Rechenschaftslegung geeignete Foren.

Das HLPF hat ein konkretes Mandat zur Überprüfung der Post-2015-Agenda. Dennoch ist unklar, wie die Überprüfung organisiert wird, in welcher Beziehung zu anderen VN-Prozessen sie steht, welche Rolle nichtstaatliche Akteure (wie Privatsektor oder Zivilgesellschaft) spielen sollen und welches Ambitionsniveau Mitgliedstaaten zeigen werden. Wir schlagen vor, den Post-2015-Überprüfungsmechanismus als einfaches Modell mit drei Hauptkomponenten zu gestalten: Akteure, Verknüpfungen und Ambition (Abbildung 1).

Komponente 1: Akteure. Der Überprüfungsmechanismus sollte drei große Akteursgruppen einbeziehen: Regierungen, VN-System und Gesellschaft. Aufgabe der Regierungen ist die Umsetzung der neuen Agenda mit Unterstützung durch das VN-System und eine breite Öffentlichkeit (nichtstaatliche Akteure, zivilgesellschaftliche Organisationen, private Stiftungen, Unternehmen, Multi-Stakeholder-Partnerschaften etc.). Die Überprüfung beim HLPF wird zentraler Sammelpunkt der drei Gruppen werden. Das HLPF wird durch die Staaten gesteuert, freiwillig sein (Berichterstattung fördern) und eine Plattform für Partnerschaften bieten.

Ein wichtiger Aspekt dabei ist jedoch: Der neue Überprüfungsmechanismus wird breiter angelegt sein als der HLPF-Mechanismus. Das VN-System mit seinen einzelnen Organen schafft zusätzliche Ansatzpunkte für Rechenschaftspflicht, die in den Überprüfungsmechanismus als Ganzen eingebunden werden müssen. VN-Organen wie die Generalversammlung, ECOSOC oder thematische Foren, in denen sich die VN mit Bereichen wie Wald, Wasser, Gesundheit oder Bildung befassen, erfüllen schon heute Rechenschaftsfunktionen. In ähnlicher Form sollten die breitere Öffentlichkeit und Akteure einbezogen werden, die nicht an der aktuellen Post-2015-Debatte teilnehmen.



Komponente 2: Verknüpfungen. Die Beziehungen innerhalb des Überprüfungsmechanismus sind mindestens so wichtig wie seine Elemente. Die größte Herausforderung besteht darin, die Berichterstattung und Verteilung von Aufgaben kohärent zu organisieren. Verknüpfungen sind in unterschiedlicher Form denkbar: gemeinsame Sitzungen, Berichte und Evaluierungen; abgestimmte Arbeitszyklen; gemeinsame Lenkungsstrukturen, thematische Tagungen etc. Weitere Details sollten die Mitgliedstaaten absprechen. Der mehrere Ebenen umfassende Überprüfungsmechanismus unterscheidet drei Typen von Verknüpfungen: zwischen Akteuren (VN-System, Regierungen, Gesellschaft), zwischen Lenkungsebenen (regional, national, international) und zwischen dem Post-2015-Überprüfungsmechanismus und dem Kontakt zu externen Akteuren (*Outreach*).

Voraussetzung für die Verknüpfung von Akteuren ist kohärentes Handeln des VN-Systems. Die Post-2015-Agenda und der Überprüfungsmechanismus sollten Akzente setzen – für die Arbeitsbereiche des Gesamtsystems wie auch einzelner VN-Organen. So könnte die jüngste ECOSOC stärkende Reform, die dem Rat anstatt nur „Koordination“ auch mehr „Management“-Funktionen im VN-System zuweist, eine wichtige Rolle spielen. Gleiches gilt für laufende VN-Reformprozesse, die die normative Tätigkeit der VN besser mit ihrer operativen Arbeit auf Länderebene verzah-

nen sollen, etwa durch den *Quadrennial Comprehensive Policy Review* (vgl. Wennubst / Mahn 2013). Ferner muss jedes VN-Organ über seine Lenkungsstruktur eingebunden werden. Hier ist das Engagement von Regierungen entscheidend, z. B. in den Vorständen der VN-Fonds, -Programme und -Sonderorganisationen. Zu guter Letzt könnte das *Development Cooperation Forum* der VN, ähnlich anderen VN-Foren für bestimmte Sektoren, die Rechenschaftslegung im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit organisieren.

Um nichtstaatliche Akteure einzubinden, könnte das HLPF das „Sustainable Development in Action“-Register nutzen, in dem öffentlich zugängliche, regelmäßig aktualisierte Angaben über Multi-Stakeholder-Partnerschaften und freiwillige Projekte gespeichert sind. Das Register enthält auch VN-Initiativen wie „Jede Frau, jedes Kind“ oder die des Generalsekretärs „Nachhaltige Energie für alle“, die eigene Rechenschafts- und Überprüfungsmechanismen eingerichtet haben. Das Register sollte weiter verbessert werden (z. B. durch unabhängige Reviews, *Ex-ante*-Zielfestlegung und eindeutige Bezüge zu einzelnen SDGs). Zudem sollten nichtstaatliche Akteure eingeladen werden, sich – auch durch formale Aufgaben – auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene in den Überprüfungsmechanismus einzubringen.

Eine Verknüpfung verschiedener Lenkungsebenen verlangt vorsichtiges Abwägen: globale Ziele im Sinne eines globalen kollektiven Handelns gegenüber nationalen Zielen, die individuelle Entwicklungsschwerpunkte widerspiegeln (vgl. Janus / Keijzer 2014). Deshalb sollte es je nach Lenkungsebene unterschiedliche Formen der Rechenschaftslegung geben. So könnte die strengste Rechenschaftspflicht auf nationaler Ebene bestehen, wo Parlament, Rechnungskontrollbehörden und zivilgesellschaftliche Akteure als Instrumente bereitstehen.

Auf regionaler Ebene könnten Lernprozesse in *Peergroups* eine externe, unabhängige Bewertung der Fortschritte auf dem Weg zu den SDGs sicherstellen. Länder einer Region sehen sich oft ähnlichen Herausforderungen gegenüber und kommen schneller voran, wenn sie ihre Probleme gemeinsam angehen. Durch ein Gesamt-Monitoring globaler Fortschritte auf internationaler Ebene würden Umsetzungslücken, aber auch Chancen für kollektives Handeln aufgedeckt. Zudem wird mit dem *Global Sustainable Development Report* ein Gesamtbericht präsentiert, der an verschiedene Ebenen (Regionen, Länder) und Akteure (Regierungen, VN-System, Parlamente, nichtstaatliche Akteure, die akademische Welt) anknüpft. Ein substantieller wissenschaftlicher Beitrag könnte eine hohe Qualität des Berichts und die Unabhängigkeit der Analyse garantieren.

Zu guter Letzt: Der Post-2015-Überprüfungsmechanismus sollte durch gezielten *Outreach* externe Akteure einbeziehen. Offiziell einbringen sollten sich Organisationen und Gruppen wie die G-20, die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, die BRICS-Staaten, die WTO und Entwicklungsbanken. Zudem könnten in bestimmten Politikfeldern tätige Institutionen wie die Globale Partnerschaft für wirksame Entwicklungskooperation eine formale

Rolle übernehmen, um die Umsetzung der SDGs voranzubringen. Da die Agenda insgesamt ambitioniert ist, muss der Überprüfungsmechanismus systemische Problemfelder der *Global Governance* wie Welthandel und Finanzsysteme zwangsläufig thematisieren. Die Erreichung der SDGs ist eng mit dem verknüpft, was Interessengruppen außerhalb des Post-2015-Rahmens tun.

Komponente 3: Ambition. Ein weiterer Punkt ist das geplante Ambitionsniveau der Post-2015-Akteure. Geboten ist politische Ambition auf mindestens zwei Ebenen: erstens in der Debatte um die Ausgestaltung des künftigen Überprüfungsmechanismus; zweitens als unverzichtbarer Bestandteil der Bereitschaft, im Rahmen des Mechanismus Verpflichtungen einzugehen.

Für die Gestaltung eines Post-2015-Überprüfungsmechanismus sollte ein zwischenstaatlicher Verhandlungsprozess gestartet werden, in dem einzelne Elemente und Verknüpfungen festgelegt werden (s. o.). Eine Möglichkeit, das Ambitionsniveau zu bewerten, ist der Vergleich eines fragmentierten mit einem kohärenten Ansatz. Es ist an den VN-Mitgliedstaaten zu entscheiden, ob der Mechanismus ein Stückwerk aus inhaltslosen Diskussionen bleibt oder kohärente Maßnahmen gegen drängende globale Probleme anstößt.

Je fragmentierter das System, umso größer zum Beispiel der Spielraum für Akteure, SDGs und ihre Umsetzung einfach zu ignorieren. Hier besteht ein gewisses Risiko, dass sich Post-2015-Akteure in einem losen Mechanismus mit strategischem „Forum-Shopping“ beschäftigen. Beobachten lässt sich das bereits in den einzelnen Verhandlungssträngen für die SDGs und die Finanzierung von Entwicklungszusammenarbeit. Ein kohärenterer Mechanismus hingegen könnte eine strengere Rechenschaftspflicht ermöglichen.

Was Verpflichtungen innerhalb des neuen Überprüfungsmechanismus betrifft, sind alle Akteure zuallererst aufgerufen, sich freiwillig zu beteiligen. Insofern wird das Niveau politischer Ambition mit Blick auf den Post-2015-Überprüfungsmechanismus vor allem von einzelnen VN-Mitgliedstaaten und anderen Akteuren abhängen. Gleichwohl sollte es klare Anreize geben, sich einzubringen. Diese könnten finanzieller bzw. nicht-finanzieller Art sein, etwa Zugang zu leistungsabhängigen Mitteln bzw. Druck durch *Peergroups*. Daher sollte auch das Thema Anreize in den Verhandlungen um den Post-2015-Rahmen ganz oben auf der Tagesordnung stehen.

Die nächsten Schritte

Die Debatte um den Post-2015-Überprüfungsmechanismus muss unbedingt Fahrt aufnehmen. Bislang hat eine Gruppe von sieben Ländern (Ägypten, Liechtenstein, Norwegen, Pakistan, Peru, Republik Korea und Schweiz) den Austausch über den HLPF-Mechanismus gefördert, und die ersten informellen Treffen zum Thema Post-2015-Überprüfungsmechanismus haben in der VN-Generalversammlung stattgefunden. Viele Regierungen zögern noch eine Diskussion über den Überprüfungsmechanismus anzustoßen, bevor die künftigen Ziele festgelegt sind. Doch eine ambitionierte Agenda ohne einen komplementären Überprüfungsmechanismus zu gestalten, der die Umsetzung beobachtet, überprüft und sicherstellt, ist zu wenig.

Daher sollten die VN-Mitgliedstaaten jetzt die Beratungen über einen Post-2015-Überprüfungsmechanismus aufnehmen, der (1) alle Akteure einbezieht, (2) Verknüpfungen und ihr Management klar definiert und (3) hinsichtlich Design und Verpflichtungen politisch ambitioniert ist.

Literatur

Janus, H. / N. Keijzer (2014): Post 2015: Wie sollten Ziele für (inter)nationale Politik entworfen werden?, Bonn: DIE (Analysen und Stellungnahmen 2/2014)

Wennubst, P. / T. C. Mahn (2013): Post 2015 : what it means for the United Nations development system, Bonn: DIE (Briefing Paper 13/2014)

Dieses Papier ist Teil der DIE-Serie „Post 2015“. Für bereits erschienene Ausgaben der Serie siehe unter www.die-gdi.de



Heiner Janus
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Abteilung „Bi- und multilaterale
Entwicklungspolitik“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)



Niels Keijzer
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Abteilung „Bi- und multilaterale
Entwicklungspolitik“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)