

Follow-up und Review der Post-2015-Agenda. Steilvorlage für eine effektive Umsetzung der SDGs?

Marianne Beisheim

Seit Januar 2015 verhandeln in New York die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (VN) die Post-2015-Agenda nachhaltiger Entwicklung. Diese soll aus vier Teilen bestehen: der politischen Erklärung (*Declaration*), den Zielen nachhaltiger Entwicklung (*Sustainable Development Goals, SDGs*), den Mitteln zur Umsetzung derselben (*Means of Implementation, MoI*) und dem Verfahren, wie eben diese Umsetzung nachvollzogen und überprüft werden soll (*Follow-up and Review*). Im Mai 2015 wurde der vierte Teil der Agenda diskutiert, der hier im Mittelpunkt steht und für den seit kurzem der Erstentwurf des Abschlussdokuments (der sogenannte *Zero Draft*) vorliegt. Im Ergebnis bleibt leider vieles nach wie vor unklar – jedoch zeichnen sich Kontouren dafür ab, inwieweit die Vorschläge geeignet sein könnten, die Umsetzung der SDGs effektiv zu fördern. Deutlich wird aber auch, wo die Herausforderungen liegen, für die bis zum Gipfel im September 2015 noch Lösungen gefunden werden müssen.

In der Nachfolge der Millenniumentwicklungsziele (MDGs) und gemäß dem Abschlussdokument der Rio+20-Konferenz für nachhaltige Entwicklung haben die VN-Mitgliedstaaten beschlossen, bis September 2015 einen neuen Zielkatalog zu verhandeln, der prioritäre Ziele nachhaltiger Entwicklung bis 2030 festlegen soll. Dabei sollen die Erfahrungen mit den MDGs berücksichtigt werden – sowohl ihre Stärken als auch Schwächen. Entsprechend ist geplant, die neuen SDGs – wie bereits die MDGs – mit messbaren und zeitgebundenen Unterzielen (*targets*) und Indikatoren zu versehen. Nur auf einer solchen Grundlage kann überprüft werden, wo die Weltgemeinschaft insgesamt, aber auch die einzelnen Staaten, in der Re-

alisierung der ambitioniert formulierten Ziele stehen. Anders als die MDGs sollen die Ziele der universellen Agenda nicht nur für die Entwicklungsländer, sondern für *alle* Mitgliedstaaten gelten; sie decken daher ein breiteres Themenspektrum ab: von klassischen Entwicklungs- und Umweltschutzziele über nachhaltige Konsum- und Produktionsweisen bis hin zu Frieden und guter Regierungsführung. Außerdem erhofft man sich, diesmal alle Bevölkerungsgruppen zu erreichen – gemäß des Prinzips *leave no one behind*. Das aber macht nicht nur die Umsetzung, sondern auch das Monitoring der Agenda zu einer anspruchsvollen Aufgabe, denn dafür müssen nicht nur verlässliche, sondern auch desaggregierte Daten (differenziert nach Einkommen, Alter, sozialem Status etc.) vorliegen.

Monitoring: Erfahrungen und Anstöße

War das Monitoring der MDGs zunächst noch schwierig, gelang es mit der Zeit immer besser, was sich in jährlichen Fortschrittsberichten und graphisch aufbereiteten *Progress Charts* im Internet niederschlug. Gleichzeitig wurde eine Auswertung der Daten und die Analyse, *warum* die Trends so oder anders waren, weniger gezielt verfolgt. Außerdem fehlten den VN die Möglichkeiten, bei mangelnden Fortschritten ihre Mitglieder hinreichend zu Veränderungen zu drängen. Erst 2005 wurde mit dem *Annual Ministerial Review (AMR)* beim Wirtschafts- und Sozialrat (*Economic and Social Council, ECOSOC*) ein Instrument geschaffen, um die nationale Umsetzung von Entwicklungszielen direkt mit den verantwortlichen Vertretern der VN-Mitgliedstaaten zu

diskutieren. Diesem Review stellten sich allerdings nur wenige Entwicklungsländer und wenn doch, blieb dies weitgehend folgenlos. Dafür gibt es einige Gründe: So war der AMR eine weitgehend auf das New Yorker Publikum beschränkte Veranstaltung, bei der die teilnehmenden Staaten im Wesentlichen von ihnen ausgewählte Entwicklungserfolge präsentierten. Zudem wurden die Ergebnisse des Review nicht systematisch vom VN-Entwicklungssystem aufgegriffen, was den Anreiz weiter verringerte, am AMR teilzunehmen. Parallel wird seit 2005 auf dem *Development Cooperation Forum* (DCF) die Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit evaluiert und diskutiert. Nachhaltigkeitsaspekte blieben dabei jedoch weitgehend Nebensache. Regional wurden mit den Reviews des OECD Ausschusses für Entwicklung (*Development Assistance Committee*, DAC) oder mit dem *African Peer Review Mechanism* (APRM) Instrumente geschaffen, um Stärken und Schwächen bei der Umsetzung entwicklungspolitischer Ziele zu identifizieren und analysieren. Aber dies ist bislang nicht in allen Regionen der Fall.

Die Überraschung: Follow-up und Review als Teil der Post-2015-Agenda

Trotz der genannten Schwachpunkte konnten sich die VN-Mitglieder auf der Rio+20-Konferenz 2012 noch nicht darauf verständigen, ob ein besseres Monitoring- und Review-System für die SDGs nötig sei und wie dieses aussehen könnte. Entsprechend sagt das Abschlussdokument kaum etwas dazu. Über die letzten drei Jahre wurde der Ruf nach einem *robusten Review* dann zwar immer lauter. Dennoch kam es selbst für Experten überraschend, dass das Thema Follow-up und Review mittlerweile als fest geplanter Bestandteil der Post-2015-Agenda verhandelt wird. Zwei Gründe für diese Entwicklung sind denkbar:

Zum einen haben die Verhandlungen in der Offenen Arbeitsgruppe (*Open Working Group*, OWG) dazu geführt, dass die Mitgliedstaaten ein vergleichsweise hohes Maß an *Ownership* für den Prozess und die Ziele entwickelt haben. Weil zudem auch das Interesse und die Unterstützung vieler zivilgesellschaftlicher Gruppen und anderer Stakeholder über breite Konsultationsprozesse gesichert werden konnte, ist ein großer Teil der Verhandler und der begleitenden Akteure nun auch eher willens, auf effektive Maßnahmen zur Realisierung der gemeinsam getragenen Ziele zu drängen. Zum anderen sollen die nun universellen Ziele im Sinne einer sogenannten „neuen globalen Partnerschaft“ umgesetzt werden. Die aktuellen Verhandlungstexte vermitteln den Eindruck, dass sich die Staaten ihrer gemeinsamen Verantwortung (*shared responsibility*) bewusst sind und auch danach handeln wollen. Es ist zu hoffen, dass es sich nicht lediglich um einen Wiederaufguss des bereits unter Ziel 8 der MDGs genutzten und dort wenig überzeugend umgesetzten Euphemismus handelt. Immerhin wird angestrebt, dass künftig auch die Industrieländer ihre

eigene Entwicklung auf Nachhaltigkeit überprüfen lassen; ebenso wie ihre Verpflichtungen zur Hilfestellung für die Entwicklungs- und Schwellenländer. Gleichzeitig stehen letztere in der Verantwortung, ihre eigenen Anstrengungen sowohl bei der nationalen Umsetzung als auch bei der internationalen Zusammenarbeit und Finanzierung prüfen zu lassen. Ein solches, gegenseitiges Review-Verfahren (*mutual review*) würde jedenfalls gute Voraussetzungen für einen „Deal“ schaffen, von dem beide Seiten profitieren.

Elemente eines Follow-up- und Review-Mechanismus

Das Gelegenheitsfenster ist also da – aber gleichzeitig sind immer noch viele Fragen offen. Bei den Verhandlungen Ende Mai wurde deutlich, dass sich die Staaten auf gemeinsame Prinzipien des Follow-up und Review einigen können, was sich nun auch im Entwurf der Agenda niederschlägt. Dort heißt es, die Überprüfung soll freiwillig und universell, positiv und effizient, transparent und partizipativ sein, integriert auf alle Dimensionen nachhaltiger Entwicklung und auch die Mittel zur Umsetzung eingehen, evidenzbasiert auf soliden Daten beruhen und einem Mehr-Ebenen-Ansatz folgen. Das klingt gut – die Krux liegt im Detail und in der unterschiedlichen Interpretation dieser Prinzipien.

Schon bei der Frage, ob es ein *verpflichtendes* Monitoring der Umsetzung anhand eines für alle global festgelegten Indikatorenansatzes geben soll, signalisierten einige Staaten Unbehagen – sie wollen lieber selbst über die national genutzten Indikatoren entscheiden. Hier wird aber die Kraft des Faktischen wohl dazu führen, dass die bis März 2016 erarbeiteten ca. 100 Indikatoren für ein solches Monitoring genutzt werden. Das legt auch der *Zero Draft* nahe, der auf Basis dieser Indikatoren einen jährlichen SDG-Fortschrittsbericht vorschlägt, erstellt durch dieselbe VN-Inter-Agency-Arbeitsgruppe, die jetzt an den Indikatoren arbeitet. Einig sind sich alle, dass in vielen Ländern die Kapazitäten für die Datenerhebung und -verarbeitung gestärkt werden müssen, um eine solide Grundlage für einen solchen Datenbericht und die Beteiligung am Review-Verfahren zu schaffen. Wo die Mittel dafür herkommen sollen, ist jedoch noch nicht geklärt.

Nationale Reviews

Generell sind die Staaten bei jeglichen Eingriffen in ihre nationale Umsetzung zurückhaltend. Dies gilt zum einen für Forderungen nach verpflichtenden und nach einheitlichen Vorgaben zu erstellenden Fortschrittsberichten, die dann an das *High-level Political Forum on Sustainable Development* (HLPF) gehen sollen. Zum anderen stehen auch insbesondere jene Elemente des Review-Verfahrens unter Beschuss,

mittels derer stärker analytisch und unter Einbezug von Parlamenten und Kommunen, Zivilgesellschaft und anderen lokalen Stakeholdern die Berichte kritisch analysiert und dann auch notwendige Veränderungen diskutiert werden sollen. Dabei akzeptieren die meisten Staaten in einem nationalen Zusammenhang noch die Idee einer Rechenschaftspflicht (*accountability*) der Regierung gegenüber ihren Bürgern, bestehen jedoch darauf, dies selbstbestimmt auszugestalten und lehnen ein solches Konzept für die globale Ebene gänzlich ab. Außerdem weisen nicht wenige Länder darauf hin, dass künftig auch nicht-staatliche Akteure, die öffentliche Entwicklungsgelder erhalten und entsprechende Projekte umsetzen, über diese berichten sollten.

Regionale Reviews

Auch regionale Reviews sollen möglich sein. Die Einschätzungen dazu sind höchst unterschiedlich: Während die Lateinamerikaner bei ihrer UN-Wirtschaftskommission (*UN Economic Commission for Latin America and the Caribbean*, UN-ECLAC) bereits ein Forum einrichten, in dessen Rahmen sie *Peer Reviews* abhalten möchten, sind einzelne Länder (wie etwa Indien) zurückhaltender, die ihre Nachbarn nicht unbedingt als *Peers* wahrnehmen möchten. Während die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (*UN Economic Commission for Europe*, UN-ECE) Erfahrungen mit regionalen Reviews aufweisen kann und auch über Ressourcen verfügt, mangelt es den asiatischen Regionalkommissionen an derartigen Kapazitäten. Viele afrikanische Länder setzen auf die Afrikanische Union und den *African Peer Review Mechanism* (APRM) als Grundlage. Die Formulierungen im *Zero Draft* legen dementsprechend nahe, dass man flexibel handhaben könnte, wie die Mitgliedstaaten regionale Prozesse ausgestalten: sie werden aufgefordert, sich selbst passende regionale Foren zu suchen bzw. zu schaffen.

Globale Reviews

Auf globaler Ebene sehen viele Mitgliedstaaten das *High-level Political Forum on Sustainable Development* im Zentrum für den Review bei den Vereinten Nationen. So steht es auch in der Resolution (67/290) zur Einrichtung und zum Mandat des HLPF festgeschrieben. Gleichzeitig scheiden sich genau hier die Geister: Diejenigen, die dem HLPF eine stärkere institutionelle Rolle geben wollen, rufen nach mehr Verhandlungstagen und besserer Ausstattung etwa in Form eines Sekretariats und eigenen *Bureaus*. Andere sehen das HLPF eher als Plattform, um auf hochrangiger Ebene nur die Ergebnisse der Reviews zu diskutieren, die sie auf regionaler Ebene oder beim ECOSOC und dessen Organen ansiedeln wollen. Sie lehnen eine Ausweitung von Mandat und/oder Ausstattung ab.

Alle sind sich einig, dass existierende Review-Verfahren sinnvoll genutzt werden sollen – nur wie das genau gelingen soll, ist noch offen. Die Hauptabteilung für Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten der Vereinten Nationen (*United Nations Department of Economic and Social Affairs*, UN DESA) hat ein *Mapping* der existierenden Verfahren vorgelegt, das aber auf diese Frage nicht eingeht. Ein Vorschlag hierzu wäre die Einrichtung einer *Inter-Agency Task Force*, bei der Vertreter des VN-Systems sowohl die Ergebnisse ihrer Review-Prozesse ins HLPF einspeisen als auch dessen Empfehlungen in ihre Heimatinstitutionen zurücktragen. Auch wie der in der HLPF-Resolution geforderte Review der Umsetzungsleistungen der VN-Institutionen realisiert werden kann, muss noch geklärt werden.

Jenseits dieser institutionellen Fragen geht es natürlich auch um die *Inhalte* des Reviews beim HLPF. Einig sind sich alle, dass erfolgreiche Politiken und Lösungsansätze geteilt werden sollten, die andere Staaten inspirieren könnten. Auch dass generelle Trends nachhaltiger Entwicklung und die Fortschritte zu einzelnen SDGs diskutiert werden sollen, ist wohl unstrittig – heiß diskutiert wird allerdings, ob die Daten auch auf nationale Ebene heruntergebrochen präsentiert und kritisch diskutiert werden sollen. Hier fürchten die Staaten ein negatives *fingerpointing*. Ohne aber zu wissen, wo es hakt, können Staaten nicht nachsteuern, und das VN-System kann nicht gezielt unterstützend tätig werden.

Schließlich gibt es noch einen besonders heiklen Punkt: Wie bereits bei den Verhandlungen zu den Mitteln der Umsetzung im April 2015 wurde auch im Mai wieder heiß diskutiert, wie das Follow-up- und Review-Verfahren zur Finanzierung und den anderen MoI aussehen soll. So ist gemäß der genannten Resolution zum HLPF zwar klar, dass auch die Mittel zur Umsetzung in den Review mit einbezogen werden sollen. Unklar bleibt hingegen, ob dies nur für die im OWG-Vorschlag genannten MoI gilt oder auch für die Themenbereiche der parallel laufenden Verhandlungen zu *Financing for Development* (FFD) gelten soll. Während die G77-Staaten für die FFD-Verhandlungen einen eigenen Follow-up-Mechanismus fordern, halten die Geberländer dies für unnötig und schlagen stattdessen einen gemeinsamen, kohärenten Prozess unter dem HLPF vor. Entwicklungsländer fürchten jedoch, dieses Junktim könnte die Errungenschaften der 10 Jahre älteren FFD-Verhandlungen gefährden, die zudem auch andere Themenbereiche als die im OWG-Dokument aufgeführten MoI umfassen.

Weniger strittig, aber auch noch recht unklar ist die Rolle der Wissenschaft im Rahmen des Reviews. Eine Grundlage für den Review wird der *Global Sustainable Development Report* (GSDR) sein. Er soll eine wissenschaftliche Einschätzung der Entwicklungen liefern und sich dabei auch auf Daten zu den SDGs beziehen. Über die genaue Ausrichtung soll „so bald wie möglich“ entschieden werden – die Chance dazu sollten die Mitgliedstaaten beim nächsten HLPF nut-

zen, in dessen Rahmen die zweite Ausgabe des GSDR vorgestellt werden wird.

Wie weiter?

Im Juni und Juli 2015 haben die Mitgliedstaaten bei den nächsten Verhandlungsrunden und beim HLPF Gelegenheit, die offenen Fragen nochmals zu diskutieren und hoffentlich auch zu klären. Einige Empfehlungen dazu wurden bereits genannt. Darüber hinaus stellt sich aber die Frage, ob es überhaupt weise ist zu versuchen, alle Details und kritischen Fragen auf dem Verhandlungsweg zu klären. Der *Zero Draft* schlägt vor, den Generalsekretär mit der Ausarbeitung von Richtlinien sowohl für nationale Reviews als auch für den globalen Review beim HLPF zu beauftragen. Würde dies akzeptiert, wäre vermutlich eine innovativere Ausgestaltung zu erreichen als über Verhandlungen, in denen sich die Staaten tendenziell lieber konservativ absichern.

Der *Zero Draft* enthält auch die Aufforderung an die Mitgliedstaaten, sobald wie möglich ambitionierte nationale Antworten auf die SDGs zu entwickeln. Existierende Nachhaltigkeitsstrategien oder Entwicklungspläne könnten dafür angepasst werden. Deutschland hat damit im Rahmen der turnusmäßig anstehenden Überarbeitung seiner Nachhaltigkeitsstrategie bereits begonnen. Das ist sehr zu begrüßen und sollte nun auch mit breiten gesellschaftlichen Beteiligungsprozessen verbunden werden, um das Thema in die Mitte der Gesellschaft zu tragen. Auf *regionaler* Ebene muss die Europäische Nachhaltigkeitsstrategie dringend revitalisiert werden, ebenso wie die Europa-2020-Strategie und Ziele entlang der SDGs ausgerichtet werden sollten.

Für den freiwilligen globalen Review beim HLPF wird entscheidend sein, wie gut die ersten Runden gelingen. Ein Staatenvertreter schlug bei den Mai-Verhandlungen vor, statt *Follow-up and Review* besser *Review and Follow-up* zu sagen. Das trifft den Punkt: Nur wenn die Reviews in den ersten Runden relevante Ergebnisse erzielen und in der Folge zu verbesserten Umsetzungsaktivitäten führen, wird das freiwillige Verfahren Zugkraft entfalten können. Die Bundesregierung könnte mit Partnerländern eine Vorreiter-Koalition schmieden und sich bereits 2016 dem Review stellen, was im Mai 2015 während einer Veranstaltung in New York bereits in Aussicht gestellt wurde. Parallel dazu könnten am Review interessierte Staaten durch den Aufbau einer geeigneten Plattform bei ihren Anstrengungen unterstützt werden. Die in diesem Kreis gesammelten Erfahrungen könnten

auch dazu beitragen, den Review-Prozess über Zeit ergebnisorientiert weiter zu entwickeln – im Sinne einer lernenden Institution hin zu einem effektiven Mittel zum Zweck: Entwicklung weltweit nachhaltiger zu gestalten.

Autorin

Dr. Marianne Beisheim | Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Weitere Informationen

Beisheim, Marianne: Ein Review-Mechanismus für die Post-2015-Ziele nachhaltiger Entwicklung. Vorschläge zu seiner Ausgestaltung, SWP-Studie 2014/S 16, Berlin, Oktober 2014 (http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2014_S16_bsh.pdf).

Beisheim, Marianne, Robert S. Chen, László Pintér: Monitoring and Review, in: ICSU and ISSC: Review of Targets for the Sustainable Development Goals: The Science Perspective, International Council for Science, 85–86, Paris, 2015 (<http://www.icsu.org/publications/reports-and-reviews/review-of-targets-for-the-sustainable-development-goals-the-science-perspective-2015/SDG-Report.pdf>).

Carius, Alexander: Review and Monitoring of the Post-2015 Agenda. 6 May 2015, Berlin, Germany, Chair's Conclusions, Adelphi, Berlin, 2015.

DESA 2015: Discussion Paper on Follow-up and Review of the Post-2015 Development Agenda ([https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7132Discussion paper on Follow up and Review 12 May 2015.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7132Discussion%20paper%20on%20Follow%20up%20and%20Review%2012%20May%202015.pdf)).

TAP-Network: People-centered Post-2015 Review & Accountability with Transparency and Citizen Participation at its core. A Policy Paper from the Transparency, Accountability and Participation (TAP) Network, 2015 (<http://tapnetwork2015.org/wp-content/uploads/2015/04/TAP-Network-Review-Accountability-Position-Paper.pdf>).

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef.)
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : www.sef-bonn.org

Redaktion
Sabine Gerhardt

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam

Gestaltung
Gerhard Süß-Jung

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

ISSN 2195-0873