

Reviews und andere Umsetzungsmechanismen

Vom Reizwort zum Anreiz

Von Marianne Beisheim

Zu den 17 Entwicklungszielen ermutigt die Agenda 2030 die Länder auch zur Berichterstattung und Überprüfung ihrer Fortschritte. Denn ohne zu wissen, wo es hakt, können sie nicht nachsteuern. Was mit den Daten passieren soll, wie bestmögliche Wege der Umsetzung analysiert werden könnten und vieles andere ist allerdings noch ungeklärt.

——— Noch 2012 konnten sich die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen auf der Rio+20-Konferenz nicht darauf verständigen, dass für die SDGs ein stärkeres Monitoring- und Review-System nötig sei. (1) Im Rio+20-Abschlussdokument findet sich nur ein Verweis darauf, dass das neue Hohe Politische Forum zu nachhaltiger Entwicklung (High-Level Political Forum on Sustainable Development, HLPF) Reviews durchführen „könnte“ (vgl. S. 69 ff.). Über die folgenden drei Jahre wurde der Ruf nach einem robusten Review für die SDGs dann immer lauter. Auch aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft wurden entsprechende Vorschläge eingebracht. (2) Einige Länder leisteten jedoch Widerstand gegen jeglichen Überprüfungsprozess, der Begriff Rechenschaft („Accountability“) blieb bis zuletzt ein Reizwort. Und so kam es überraschend, dass ein eigenes Kapitel zu Follow-up and Review verabschiedet werden konnte.

Mit der Agenda 2030 verpflichten sich die unterzeichnenden Mitgliedstaaten, die SDGs „systematisch weiterzuverfolgen und zu überprüfen“. Dieser Review soll frei-

willig und ländergesteuert, dabei partizipativ und transparent, wirksam und effizient sein. Die Überprüfung soll 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 – allerdings lassen die Formulierungen Raum für Interpretation und konnten sie nur mit Öffnungsklauseln verabschiedet werden, wie dem Verweis auf die „Berücksichtigung der unterschiedlichen Realitäten, Kapazitäten und Entwicklungsstufen der einzelnen Länder“ oder die „Beachtung der nationalen Politiken und Prioritäten“.

Bausteine für Prozesse und Berichte

Auf nationaler Ebene sollen die Prozesse auf Rechenschaft („Accountability“) gegenüber den Bürger(inne)n abzielen – es ist ein Erfolg, dass sich dieser normative Anspruch im Verhandlungstext erhalten ließ. Die Agenda 2030 ermutigt alle Mitgliedstaaten, baldmöglichst ambitionierte Umsetzungspläne zu erarbeiten und die Fortschritte auf nationaler und lokaler Ebene regelmäßig zu überprüfen. Diese Prozesse sollen partizipativ angelegt sein und sowohl Parlamente wie nationale Interessengruppen einbeziehen. Die Agenda 2030 überlässt es den Mitgliedstaaten, zusätzlich passende regionale Foren für Review-Prozesse zu wählen und auszugestalten.

Auf globaler Ebene soll das HLPF im Mittelpunkt eines Netzwerks verschiedener Prozesse stehen, das auf existierenden Reviews aufbaut. Die Mitgliedstaaten sind noch uneins, wie dies zu orchestrieren ist; möglicherweise über eine interinstitutionelle Task-Force, die derjenigen ähnelt, die bereits die Verhandlungsprozesse unterstützt hat. Unter anderem soll es thematische Reviews geben; aber es ist noch unklar, ob jährlich eine Auswahl von (thematisch verwandten) SDGs behandelt oder eher übergreifende Querschnittsthemen zu behandeln sein werden.

Wie bereits bei den MDGs soll der UN-Generalsekretär auch für die SDGs einen jährlichen Fortschrittsbericht entlang eines noch zu verabschiedenden Katalogs globaler Indikatoren vorlegen. Bis März 2016 erarbeitet eine inter-institutionelle Expertengruppe dazu einen Vorschlag. Deutschland, vertreten durch das Statistische Bundesamt, gehört zu den 28 Mitgliedern dieser „Inter-Agency and Expert Group on SDG Indicators“. Dass anhand des jährlichen Fortschrittsberichts generelle Trends nachhaltiger Entwicklung und die globalen Fortschritte zu einzelnen SDGs diskutiert werden

**„ Jedes Land könnte für je ein Nachhaltigkeitsziel
ein positives, inspirierendes Beispiel vorstellen
und einen Bereich, in dem es mit
Umsetzungsschwierigkeiten kämpft. “**

sollen, ist unstrittig. Offen ist jedoch, ob die Daten auch auf die nationale Ebene heruntergebrochen präsentiert und kritisch diskutiert 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 Vereinten Nationen mit den mühsam erhobenen Daten arbeiten wollen, wie sie die Ursachen von (mangelnden) Fortschritten analysieren und bestmögliche Wege der Umsetzung identifizieren wollen. Ein Ansatzpunkt hierfür könnte die freiwillige Berichterstattung zur nationalen Umsetzung sein, zu der die Agenda 2030 die Mitgliedstaaten im Rahmen des HLPF ermutigt und anhält. Diese stärker qualitative Berichterstattung könnte Daten und Maßnahmen analysieren und auf gegenseitiges Lernen abzielen. Ein weiterer Ansatzpunkt für die Analyse der Daten und Trends wird der „Weltbericht über nachhaltige Entwicklung“ („Global Sustainable Development Report“) sein. Er soll eine empirisch fundierte wissenschaftliche Einschätzung der Entwicklungen liefern. (3)

Nicht wenige Entscheidungen über strittige Punkte wurden vertagt. Der UN-Generalsekretär soll Empfehlungen unter anderem für die freiwillige Berichterstattung beim HLPF erarbeiten. Viele Fragen sind offen: Wie oft sollen Mitgliedstaaten am Review teilnehmen? Und wozu genau sollen sie berichten – mit hinreichend Flexibilität einerseits und Solidität andererseits, um Rosinenpicken und Schönfärberei zu vermeiden. Ein Vorschlag wäre, die Datenberichte umfassend zu halten (zu allen globalen und den selbst gewählten nationalen Indikatoren), aber die qualitative Berichterstattung stärker zu fokussieren. So könnte jedes Land für je ein Nachhaltigkeitsziel ein positives, inspirierendes Beispiel für eine erfolgreiche Maßnahme vor-

stellen und einen Bereich, in dem es mit Umsetzungsschwierigkeiten kämpft und für den es sich Anregungen oder Unterstützung erhofft. (4) Daten- und Länderberichte sowie Ergebnisse der Reviews ließen sich online stellen. Jenseits der bereits beschlossenen, relativ weit gehenden Beteiligungsmöglichkeiten für Vertreter(innen) der neun Hauptgruppen beim HLPF sollte gesellschaftlichen Akteuren bereits im Vorfeld die Möglichkeit gegeben werden, die Berichte und Ergebnisse über ein Online-System zu kommentieren. Dieses Vorgehen könnte nicht nur Informationen von der lokalen Ebene aufgreifen („Citizen Monitoring“), die erzielte Transparenz könnte auch ein gewisses Maß an öffentlichem Druck erzeugen.

In den ersten Runden soll zu den vorbereitenden Umsetzungsanstrengungen berichtet werden: Wie setzen die Mitgliedstaaten die globalen SDGs in nationale Ziele um? Wie passen sie ihre nationalen Entwicklungspläne oder Nachhaltigkeitsstrategien an und welche Ressourcen stellen sie dafür bereit? Welche Prozesse haben die Regierungen dazu initiiert und wie werden relevante nationale Institutionen und gesellschaftliche Gruppen eingebunden? Das soll andere Länder zu entsprechenden Maßnahmen inspirieren.

Deutschlands Nachhaltigkeitspolitik als Vorbild

Es ist eine große Chance, dass die Bundeskanzlerin Ende September 2015 in New York bestätigt hat, dass Deutschland seine „ehrgeizigen“ Umsetzungsanstrengungen im Juli 2016 beim ersten HLPF-Review vorstellen wird. Doch inwiefern kann die deutsche Beteiligung am Review Maßstäbe setzen und was ist dafür entscheidend?

Die Bundesregierung nutzt die turnusgemäß ohnehin anstehende Fortschreibung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, um die SDGs in nationale Ziele umzusetzen. Damit sind aktuell 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 (RNE) und das Statistische Bundesamt befasst. Allein diese Institutionenlandschaft dürfte für andere Länder interessant sein. Allerdings sollte sich Deutschland hierauf nicht ausruhen, denn deren transformative Steuerungsfähigkeit ist durchaus noch verbesserungswürdig. So muss der Staatssekretärsausschuss dringend mehr Gewicht im Kanzleramt bekommen. Entscheidend ist, dass über diese zentrale Schnittstelle die

neue Nachhaltigkeitsstrategie politische Relevanz für die gesamte Bundesregierung entfaltet und die Politikkohärenz nach innen und außen verbessert wird. Der Parlamentarische Beirat ist so zu stärken, dass er in die materielle Prüfung wichtiger Gesetzesentwürfe einsteigen kann. Bis Herbst 2016 soll die neue Nachhaltigkeitsstrategie vorliegen und auf die Umsetzung in Deutschland für Deutschland, in Deutschland für die Welt (etwa bei Handel oder Klimawandel) und mit Deutschland in anderen Ländern (in der Entwicklungszusammenarbeit) ausgelegt werden (vgl. S. 100 ff.). Diese Trias ist eine gelungene Überlegung zur Umsetzung des universellen und integrierten Ansatzes der Agenda 2030. Auch dies könnte beim Review in New York auf Interesse stoßen.

Dialogforum im Kanzleramt

In und für Deutschland ist es wichtig, gesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure „mitzunehmen“ (vgl. S. 48 ff. und 55 ff.). Gerade wenn Deutschland ein Vorbild sein will, sollte die gesellschaftliche Begleitung des Prozesses verbessert werden. Bislang ist eine Dialogreihe mit fünf bundesweiten Veranstaltungen geplant. Initiativen auf Länder- und Kommunalebene sollten hinzukommen, die an die Erfahrungen der Agenda-21-Prozesse anknüpfen. Im Kanzleramt sollte ein regelmäßiges Dialogforum eingerichtet werden. Hier könnten nicht nur die 15 von der Regierung benannten Mitglieder des RNE, sondern auch weitere Vertreter(innen) relevanter Verbände und Stakeholder die Fortschreibung der Nachhaltigkeitsstrategie, die zukünftigen Indikatorenberichte und die Berichte der Bundesregierung mit dem Staatssekretärsausschuss fortlaufend diskutieren. Die Verfahren zur Festlegung der Teilnehmerrunde sollten transparent sein, die Agenda sollte gemeinsam entwickelt und rechtzeitig bekanntgegeben werden, sodass 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 dazu geben, wie Ergebnisse vorheriger Konsultationsrunden umgesetzt wurden. Bei vielen grenzüberschreitenden Politiken, wie in Klima-, Agrar- oder Handelsfragen, hat die Europäische Union relevante Entscheidungs- oder Verhandlungskompetenzen. Auf europäischer Ebene gilt es daher dringend, die Europäische Nachhaltigkeitsstrategie wiederzubeleben und insbesondere die Zielerreichung hinsichtlich re-

gionaler Probleme zu überprüfen. Was die weltweite Umsetzung in Partnerländern angeht, so könnten Projekte oder Partnerschaften gemeinsam beim Review in New York vorgestellt werden – das hätte eine höhere Glaubwürdigkeit. Der Einsatz von Ressourcen für Follow-up- und Review-Prozesse sollte nicht in einen falschen Gegensatz zu Ressourcen für die Umsetzung geraten. Wichtig ist es, nicht aus den Augen zu verlieren, dass der Review ein Mittel zum Zweck sein muss: Um Entwicklung weltweit nachhaltig gestalten zu können, braucht es politischen Willen und Rechenhaftigkeit, 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 Anreizwirkung und Zugkraft entfalten können. ———

Anmerkungen

(1) Dies ist die gekürzte Fassung eines Beitrags der Autorin, der in Ausgabe 6/2015 der Zeitschrift Vereinte Nationen erscheinen wird.

(2) Bernstein, Steven et al. (2014): Coherent Governance, the UN and the SDGs, Post-2015/ UNU-IAS Policy Brief 4.

Kindornay, Shannon/Twigg, Sarah (2015): Establishing a Workable Follow-up and Review Process for the Sustainable Development Goals. ODI Report. London.

TAP Network (2015): People-Centred Post-2015 Review & Accountability with Transparency and Citizen Participation at its Core. New York.

(3) Bislang haben die Vereinten Nationen zwei Pilotberichte herausgegeben: <https://sustainable-development.un.org/globalsdreport>. Die Mitgliedstaaten haben noch nicht entschieden, in welchem Rhythmus der „Global Sustainable Development Report“ fortan erscheinen soll.

(4) Vgl. Beisheim, Marianne (2014): Ein Review-Mechanismus für die Post-2015-Ziele nachhaltiger Entwicklung. Vorschläge zu seiner Ausgestaltung. Berlin, S. 16.



Wie lautet Ihr ganz persönliches Nachhaltigkeitsziel?

Ich liebe meine Arbeit und dennoch: Lebenszeitqualität nachhaltig steigern!

Zur Autorin

Marianne Beisheim, geb. 1968, arbeitet in der

Forschungsgruppe „Globale Fragen“ der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin. Sie forscht zum Thema Global Governance im Bereich nachhaltige Entwicklung.

Kontakt

Dr. Marianne Beisheim

SWP Stiftung Wissenschaft und Politik

E-Mail marianne.beisheim@swp-berlin.org