

## Ein Review-Mechanismus für die Post-2015-Ziele nachhaltiger Entwicklung: Vorschläge zu seiner Ausgestaltung

Beisheim, Marianne

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Beisheim, M. (2014). *Ein Review-Mechanismus für die Post-2015-Ziele nachhaltiger Entwicklung: Vorschläge zu seiner Ausgestaltung*. (SWP-Studie, 16/2014). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-404033>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Marianne Beisheim*

# **Ein Review-Mechanismus für die Post-2015-Ziele nachhaltiger Entwicklung**

Vorschläge zu seiner Ausgestaltung

S 16  
Oktober 2014  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2014

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

5	<b>Problemstellung und Empfehlungen</b>
7	<b>Nachhaltige Entwicklung: Neuerungen bei den Vereinten Nationen</b>
7	Ausgangslage: Defizite bei der Umsetzung
8	Der zukünftige Review-Mechanismus beim Hochrangigen Politischen Forum zu Nachhaltiger Entwicklung (HLPF)
10	Reviews: Analyse von Positionen und Kriterien
14	<b>Existierende Review-Prozesse: Stärken und Schwächen</b>
14	Der Annual Ministerial Review und weitere Reviews im VN-Entwicklungsbereich
16	Der Universal Periodic Review im Menschenrechtsbereich
18	Weitere sektorale, regionale und nationale Reviews
20	Lessons learned
23	<b>Vorschlag für ein »Commit and Review«- Verfahren für die Post-2015-Ziele nachhaltiger Entwicklung</b>
23	Erster Zyklus: Review der nationalen Verpflichtungen
26	Zweiter Zyklus: Review der Umsetzung
27	Ausgestaltung des HLPF-Reviews auf globaler Ebene
30	Review von Partnerschaften und freiwilligen Verpflichtungen
32	Zusammenfassung und Ausblick
33	<b>Abkürzungen</b>

*Dr. Marianne Beisheim ist Wissenschaftlerin in der  
Forschungsgruppe Globale Fragen*

**Ein Review-Mechanismus für die Post-2015-Ziele nachhaltiger Entwicklung.  
Vorschläge zu seiner Ausgestaltung**

Im September 2015 sollen die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (VN) die Post-2015-Agenda verabschieden. Diese soll nicht nur eine Liste universaler Ziele nachhaltiger Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) umfassen, sondern auch einen Monitoring- und Überprüfungsmechanismus. Kann ein solches »Review«-Verfahren stärker als bisher zur Umsetzung nachhaltiger Entwicklung beitragen und wie müsste es gestaltet sein, damit es diesen Zweck erfüllt?

Bislang verfügen die VN kaum über Mittel, um die Mitgliedstaaten effektiv zur Erfüllung der Nachhaltigkeitsziele zu motivieren oder zu drängen. Beispielsweise wurden für die Millenniumsentwicklungsziele (MDGs, Ziellinie ist 2015) zunächst nur Verfahren zur Datensammlung und zum Monitoring entwickelt. Der 2005 eingeführte Rechenschaftsmechanismus, der »Annual Ministerial Review« (AMR), wurde als Errungenschaft gefeiert, ist de facto aber ein relativ schwaches Instrument.

Das neue Hochrangige Politische Forum zu Nachhaltiger Entwicklung (HLPF), das im Juli 2013 eingesetzt wurde, soll eine politische Führungsrolle spielen und darauf hinwirken, dass weltweit entschiedener auf einen Kurs der nachhaltigen Entwicklung eingeschwenkt wird. Doch wie könnte es diese Rolle tatsächlich ausüben? Ein wichtiger Ansatzpunkt hierfür ist der *Review-Mechanismus*, den das Mandat des HLPF ab 2016 vorsieht und der den AMR ersetzen soll.

Ein derartiger Review-Prozess geht über das rein deskriptive Monitoring zur Erfolgsmessung mittels Datenerhebung hinaus, da in seinem Rahmen die verantwortlichen Regierungen kritisch-analytisch nach den Ursachen von Erfolg oder Misserfolg befragt und notwendige Korrekturmaßnahmen empfohlen werden. Die internationale Politik greift in den letzten Jahren vermehrt auf Reviews zurück, um die Realisierung international vereinbarter Politikziele auf nationaler Ebene voranzutreiben. Wie der geplante Überprüfungsmechanismus beim HLPF genau ausgestaltet sein wird, ist noch nicht entschieden. Bislang gab es einige informelle Diskussionsrunden dazu. Darüber hinaus war das Review-Verfahren in diesem Jahr zwei-

mal Thema bei Dialogen der Generalversammlung und auch beim Jahrestreffen des HLPF Anfang Juli 2014.

Die Studie greift diese Debatte auf, beleuchtet die Positionen der relevanten Akteure, diskutiert Bewertungskriterien für einen Review-Prozess, analysiert und beurteilt auf dieser Basis existierende Review-Systeme und entwickelt schließlich konkrete Vorschläge für ein Review-Verfahren beim HLPF, das als zentraler Baustein eines Rechenschaftsmechanismus für die Post-2015-Ziele nachhaltiger Entwicklung dienen kann.

*Warum sich Deutschland jetzt für die Einrichtung eines starken Review-Prozesses einsetzen sollte*

Es ist wichtig, sich *jetzt* über das Follow-up der Post-2015-Agenda und -Ziele nachhaltiger Entwicklung Gedanken zu machen. Der Review-Prozess kann nicht nur dazu beitragen, dass die globalen Ziele in Zukunft zuverlässiger umgesetzt werden. Wenn er klug ausgestaltet wird, kann er auch dabei helfen, gravierende Blockaden zwischen Nord und Süd in den noch bis September 2015 laufenden Verhandlungen zur Post-2015-Agenda zu überwinden. Worin bestehen diese? Erstens in der strittigen Diskussion zwischen Geber-, Entwicklungs- und Schwellenländern über die Mittel, die zur Umsetzung der vereinbarten Ziele erforderlich sind, und über das Prinzip der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung; zweitens in den Meinungsverschiedenheiten über die Frage, wie die globalen Post-2015-Ziele so auf die nationale Ebene heruntergebrochen werden können, dass nationale Besonderheiten, Prioritäten und Kapazitäten hinreichend berücksichtigt werden. Beide Probleme könnten im Rahmen des hier vorgeschlagenen Reviews am konkreten Fall – sei es Entwicklungs-, Schwellen- oder Industrieland – bearbeitet werden. Ein solcher Review-Prozess könnte damit auch ein wichtiger Teil der institutionellen Reformen sein, die für einen konstruktiven Umgang mit den Machtverschiebungen zwischen Nord und Süd notwendig sind.

Um den Aufbau eines effektiven HLPF-Review-Mechanismus zu befördern, sollte Deutschland sich bereiterklären, sich diesem in der ersten Runde des Review-Verfahrens im Jahr 2016 selbst zu unterziehen. Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie soll ohnehin turnusgemäß bis 2016 überarbeitet werden. Die internationalen Erwartungen an Deutschlands Leistungsfähigkeit im Hinblick auf Innovationen für nachhaltige Entwicklung sind hoch. Im Rahmen des Review-Prozesses könnte die Bundesregierung zeigen, welche transformativen Maßnahmen sie ergreift, damit in

Deutschland und weltweit die Post-2015-Ziele erreicht werden, und auch, welche Chancen und Herausforderungen dies mit sich bringt. Nicht zuletzt sollte dabei auch offengelegt werden, wie die deutsche Regierung ihre Zusagen hinsichtlich der Bereitstellung von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit einzuhalten gedenkt.

Eine solche positive Vorleistung könnte im Rahmen des hier vorgeschlagenen Review-Mechanismus das gegenseitige Vertrauen stärken, die vielbeschworene neue globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung mit aufbauen helfen und multilateralem Handeln neuen Schwung verleihen.

# Nachhaltige Entwicklung: Neuerungen bei den Vereinten Nationen

## Ausgangslage: Defizite bei der Umsetzung

Als sich die Teilnehmer der »Rio+20«-Konferenz über Nachhaltige Entwicklung 2012 auf ein Abschlussdokument unter dem Titel »Die Zukunft, die wir wollen«<sup>1</sup> einigten, mahnten viele Kommentatoren, dass sich dessen Wert erst erweisen werde, wenn die dort angeregten Reformprozesse tatsächlich umgesetzt würden. Und in der Tat stellen die *Defizite bei der Umsetzung* das größte Problem dar, mit dem sich die Vereinten Nationen (VN) im Bereich nachhaltiger Entwicklung konfrontiert sehen.

Bereits die von den VN 1983 eingesetzte Weltkommission für Umwelt und Entwicklung unter der Leitung von Gro Harlem Brundtland hatte 1987 ihren Bericht unter der Überschrift »Unsere gemeinsame Zukunft« veröffentlicht und darin das Konzept der nachhaltigen Entwicklung eingeführt. Gemeint war damit eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu beschneiden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen.<sup>2</sup> Die wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsziele und die Gebote des Umweltschutzes sollten in einer integrierten Politikstrategie zusammengeführt und realisiert werden. 1992 trafen sich die Staats- und Regierungschefs in Rio de Janeiro zum ersten »Erdgipfel«, zur VN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (United Nations Conference on Environment and Development, UNCED). Im Rahmen dieser Konferenz sollte das Konzept nachhaltiger Entwicklung in ein politisches Aktionsprogramm übersetzt werden. Die erste Rio-Konferenz verabschiedete denn auch eine Reihe von wichtigen Dokumenten, darunter etwa die »Agenda 21«, die Handlungsempfehlungen formuliert und finanzielle, technische und andere Umsetzungsinstrumente anführt. Außerdem benannte die Agenda

neun wichtige gesellschaftliche Gruppen (Major Groups), die bei der Verwirklichung des Aktionsprogramms beteiligt werden sollten. Parallel dazu definierten die Teilnehmer mit der völkerrechtlich unverbindlichen »Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung« (Rio-Deklaration) 27 Prinzipien nachhaltiger Entwicklung, so beispielsweise das Vorsorge- und Verursacherprinzip oder das Prinzip der »gemeinsamen, wenngleich unterschiedlichen Verantwortlichkeiten«. Diese Prinzipien prägten in der Folge sowohl die weiteren Verhandlungen als auch viele nationale Politiken. Gleichzeitig bekräftigte die Rio-Deklaration das souveräne Recht der Staaten, »ihre eigenen Ressourcen entsprechend ihrer eigenen Umwelt- und Entwicklungspolitik auszubeuten« – ein Recht, auf das immer noch viele Entwicklungs- und Schwellenländer beharrlich pochen.

Die im Dezember 1992 ins Leben gerufene Kommission zu Nachhaltiger Entwicklung (Commission on Sustainable Development, CSD) erhielt von den VN das Mandat, die Umsetzung der Rio-Abkommen voranzutreiben und zu überwachen. Dabei war sie jedoch nur begrenzt erfolgreich. Entsprechend rückte der Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung (World Summit on Sustainable Development, WSSD) in Johannesburg im Jahr 2002 explizit eine verbesserte Umsetzung der Rio-Beschlüsse in den Fokus der Aufmerksamkeit. Infolge des durch Globalisierungsprozesse verschärften internationalen wirtschaftlichen Wettbewerbs und der Terroranschläge vom 11. September 2001 war die Ausgangslage für den Gipfel jedoch schwierig. Die Staaten zeigten nur geringe Bereitschaft, ihre Bemühungen um eine nachhaltige Entwicklung zu verstärken. Das verabschiedete Schlussdokument, der »Aktionsplan des Weltgipfels in Johannesburg« (Johannesburg Plan of Implementation, JPoI), blieb dann auch weit hinter den Erwartungen vieler Konferenzteilnehmer zurück. Positiv bewertet wurden die Vorschläge zu einem Zehn-Jahres-Programm zur Förderung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster und die vergleichsweise konkret ausformulierten *Millennium Development Goals* (MDGs). Begrüßt wurde auch die Idee, dass alle Länder nationale Strategien für nachhaltige Entwicklung erarbeiten sollten (National Sustainable Development Strategies, NSDS); Deutsch-

<sup>1</sup> United Nations General Assembly (UNGA), *The Future We Want* (VN-Dok. A/Res/66/288), New York, September 2012.

<sup>2</sup> Volker Hauff (Hg.), *Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung*, Greven 1987, S. 46. Volker Hauff vertrat Deutschland in dieser Kommission und war von 2001 bis 2010 Vorsitzender des von der Bundesregierung berufenen Rates für Nachhaltige Entwicklung (RNE).



land legte noch im gleichen Jahr erstmals eine solche Strategie vor.<sup>3</sup> Kritisiert wurden hingegen die fehlende Verbindlichkeit der beschlossenen Maßnahmen und Finanzzusagen sowie die unzureichenden Überwachungsmechanismen.

Und so diskutierten die Vertreter der VN-Mitgliedstaaten auch 2012 während der Rio+20-Konferenz (United Nations Conference on Sustainable Development, UNCSDD) vor allem über die Probleme bei der bisherigen Umsetzung der Vorgaben zur nachhaltigen Entwicklung und über die Möglichkeiten, die Implementierung künftig zu verbessern. Dementsprechend verabschiedete die Konferenz nicht nur Beschlüsse zu Instrumenten für ein nachhaltiges Wirtschaften (Green-Economy-Ansatz) und zu Reformen des institutionellen Gefüges im VN-Nachhaltigkeitsbereich, sondern sie machte sich auch den gemeinsamen Vorschlag der Regierungen Kolumbiens und Guatemalas zu eigen, einen Katalog globaler Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) zu erarbeiten.<sup>4</sup>

Insgesamt haben diese VN-Konferenzen also gute Beschlüsse gefasst und dazu auch Aktionsprogramme schriftlich fixiert. Woran es den VN bislang mangelt, sind jedoch Möglichkeiten und Instrumente, die Umsetzung dieser Willensbekundungen auf nationaler Ebene effektiv voranzutreiben.<sup>5</sup>

### Der zukünftige Review-Mechanismus beim Hochrangigen Politischen Forum zu Nachhaltiger Entwicklung (HLPF)

Vor diesem Hintergrund wurde im Juni 2012 im Rahmen der Rio+20-Konferenz beschlossen, ein Hochrangiges Politisches Forum zu Nachhaltiger Entwicklung (High-level Political Forum on Sustainable Development, HLPF) einzusetzen. Das HLPF soll die CSD ablösen und die Nachhaltigkeitspolitik im institutio-

nellen Gefüge der VN stärken. Es trat im September 2013 zum ersten Mal zusammen. Das Forum soll *jährlich* auf Ministerebene unter der Schirmherrschaft des Wirtschafts- und Sozialrats (»under the auspices of the Economic and Social Council«, ECOSOC) tagen und – zum Zweck einer politischen Aufwertung – alle vier Jahre *zusätzlich* für zwei Tage auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs bei der VN-Generalversammlung. Anders als bei der CSD ist die Mitgliedschaft im HLPF universell, das bedeutet, dass alle Mitgliedstaaten der VN und ihrer Sonderorganisationen darin mitwirken können.

Das in einer Resolution der VN-Generalversammlung formulierte Mandat spricht dem HLPF eine politische Führungsrolle bei der Umsetzung nachhaltiger Entwicklung zu.<sup>6</sup> Doch wie könnte das Forum diese Rolle tatsächlich ausüben – und dabei deutlich effektiver sein als die CSD, die als zahnloser »talkshop«<sup>7</sup> kritisiert wurde? Ein wichtiger Ansatzpunkt hierfür ist der Review-Prozess, den das HLPF-Mandat ab 2016 vorsieht.<sup>8</sup> Im Verlauf der Verhandlungen über das Abschlussdokument der Rio+20-Konferenz waren alle Aussagen zu einem Review-Verfahren stark abgeschwächt worden. Insofern ist es ermutigend, dass ein freiwilliger, aber »regelmäßiger Review« (regular review) nun doch im Mandat des HLPF steht. Allerdings sind die Formulierungen der Resolution in diesem Punkt auf unterschiedliche Weise deut- und umsetzbar und bedürfen noch der Interpretation.<sup>9</sup>

Das Mandat legt fest, dass das neue Review-Verfahren auf dem bislang existierenden Überprüfungsprozess für die MDGs, dem Annual Ministerial Review (AMR) beim ECOSOC (siehe unten, S. 14), aufbauen

<sup>3</sup> Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, *10 Jahre Nachhaltigkeit »made in Germany«*. Die Nationale Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Berlin 2012.

<sup>4</sup> Zu den Ergebnissen der Konferenz siehe Marianne Beisheim/Birgit Lode/Nils Simon, *Rio+20-Realpolitik und die Folgen für »Die Zukunft, die wir wollen«*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2012 (SWP Aktuell 39/2012).

<sup>5</sup> Vgl. hierzu Pamela S. Chasek/Lynn M. Wagner (Hg.), *The Roads from Rio. Lessons Learned from Twenty Years of Multilateral Environmental Negotiations*, New York/London 2012; Frank Biermann u.a., *Transforming Governance and Institutions for Global Sustainability*, Lund/Amsterdam: Earth System Governance Project, November 2011 (Earth System Governance Working Paper Nr. 17).

<sup>6</sup> UNGA, *Format and Organizational Aspects of the High-Level Political Forum on Sustainable Development* (VN-Dok. A/Res/67/290), New York, August 2013.

<sup>7</sup> Vgl. z.B. Daniel Mittler, »Schwach, schwächer, CSD? Die Kommission für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen 15 Jahre nach Rio«, in: *Vereinte Nationen*, 56 (2008) 1, S. 16–19. Auch die CSD arbeitete anfangs mit einer Art Review, den sogenannten National Voluntary Presentations (NVPs), stellte diese aber ein, da sie sich in dieser Form nicht bewährten.

<sup>8</sup> UNGA, *Format and Organizational Aspects of the HLPF* [wie Fn. 6], Absatz 7d und 8. Die Details werden im Folgenden erläutert.

<sup>9</sup> Außerdem behält sich die VN-Generalversammlung gemäß der Resolution zum HLPF offen, »to review at its seventy-third session the format and the organizational aspects of the forum, unless otherwise decided« – was jederzeit viele Möglichkeiten der Ausgestaltung eröffnet, siehe ebd., Absatz 29.

und diesen ersetzen soll.<sup>10</sup> Der AMR gilt als relativ schwach – jährlich präsentieren bis zu zehn Staaten Einzelerfolge bei Schwerpunktthemen, was keine umfassende Rechenschaftslegung darstellt.<sup>11</sup> Der neue HLPF-Review soll vor allem die Umsetzung der noch festzulegenden Post-2015-Ziele<sup>12</sup> nachhaltiger Entwicklung begleiten und überprüfen.<sup>13</sup> Nach der Generalversammlung im September 2014 sollen die Prozesse zur Verhandlung der Post-2015-Entwicklungsagenda (in der Nachfolge der MDGs) und der universellen – das heißt für *alle* Länder gültigen – Nachhaltigkeitsziele (SDGs), über die seit der Rio+20-Konferenz diskutiert wird, zusammengeführt werden.<sup>14</sup> Bis zur VN-Generalversammlung im September 2015 soll dann ein Katalog an Post-2015-Zielen nachhaltiger Entwicklung verhandelt werden, mitsamt konkreten und messbaren Unterzielen. Das HLPF gilt vielen Experten, VN-Mitgliedstaaten und bei den VN vertretenen Interessengruppen (Major Groups) als institutionelle »Heimat« der neuen Ziele nachhaltiger Ent-

wicklung und der HLPF-Review-Mechanismus als Kernbaustein eines Nachfolgeprozesses.<sup>15</sup>

Die genaue Ausgestaltung des HLPF-Überprüfungsverfahrens ist jedoch unklar. Bislang gab es nur einige informelle Vorverhandlungen zu seinem Format.<sup>16</sup> Am 1. Mai 2014 fand bei der VN-Generalversammlung eine offizielle Aussprache (interactive dialogue) darüber statt.<sup>17</sup> Am 12. September 2014 folgte eine weitere hochrangige Aussprache.<sup>18</sup> Auch die zweite Sitzung des HLPF Anfang Juli 2014 hatte den Review mehrfach auf der Tagesordnung,<sup>19</sup> das nächste Treffen des Forums im Juli 2015 hat das Thema sogar im Titel.<sup>20</sup> Bislang dreht sich die Debatte noch um grundlegende Fragen, also zum Beispiel darum, wer und was überhaupt überprüft werden und welche Prinzipien (Transparenz, Flexibilität etc.) dabei gelten sollen. Auf Bitten des VN-Generalsekretärs führen die Regionalorganisationen der VN bis Herbst 2014 Konsultationen auf Ministerebene durch, um zu genaueren Einschätzungen zu gelangen, welche Art von Review sich die Mit-

**10** Ebd., Absatz 7a: »building on and subsequently replacing the annual ministerial review as from 2016«, und Absatz 8d: »Shall replace the national voluntary presentations held in the context of the annual ministerial-level substantive reviews of the Council, building upon the relevant provisions of General Assembly resolution 61/16 of 20 November 2006, as well as experiences and lessons learned in this context«. Siehe auch President of UN ECOSOC, *Preparing for the 2014 High-Level Political Forum on Sustainable Development* (Draft Concept Note), New York, Dezember 2013, Absatz 5: »build on and subsequently replace the ECOSOC Annual Ministerial Review (AMR) as of 2016«.

**11** Howard White/Richard Black, »Millennium Development Goals: A Drop in the Ocean?«, in: Richard Black/Howard White (Hg.), *Targeting Development: Critical Perspectives on the Millennium Development Goals*, New York 2004, S. 1–24. Die Autoren kritisieren vor allem den »lack of accountability« als ein Hauptproblem.

**12** Mit Post-2015-Zielen ist im Folgenden der einheitliche Zielkatalog gemeint, der Ende 2015 aus den Post-MDG- und SDG-Verhandlungen hervorgehen soll.

**13** UNGA, *Format and Organizational Aspects of the HLPF* [wie Fn. 6], Absatz 8: »regular reviews, starting in 2016, on the follow-up and implementation of sustainable development commitments and objectives [...] within the context of the post-2015 development agenda«. Siehe auch die FAQ-Website des HLPF: »Ultimately, it [the HLPF] will steer and review progress towards the sustainable development goals and the post-2015 development agenda once Member States adopt them in 2015«, <<http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1556>> (Zugriff am 27.7.2014).

**14** Siehe die Roadmap im *Special Event 25 September Outcome Document*, September 2013, <[www.un.org/millenniumgoals/pdf/Outcome%20documentMDG.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Outcome%20documentMDG.pdf)> (Zugriff am 17.7.2014).

**15** So sagte etwa John W. Ashe als Präsident der Generalversammlung in seiner Eröffnungsrede zum 2013er HLPF am 24.9.2013: »It [the HLPF] should be the home for concrete guidance in the review of sustainable development goals, their implementation and monitoring«, <[www.un.org/en/ga/president/68/pdf/statements/0924013Opening\\_of\\_HLPF.pdf](http://www.un.org/en/ga/president/68/pdf/statements/0924013Opening_of_HLPF.pdf)> (Zugriff am 28.7.2014).

**16** So etwa die beiden Workshops *Making the High-Level Political Forum on Sustainable Development Work: How to Build an Effective Review Mechanism*, in New York am 20.2. und 15.5.2014, vgl. <[www.iisd.ca/hlpf/hlpfsw/html/crsvol221num1e.html](http://www.iisd.ca/hlpf/hlpfsw/html/crsvol221num1e.html)> und <[www.iisd.ca/hlpf/hlpfsw2/html/crsvol221num2e.html](http://www.iisd.ca/hlpf/hlpfsw2/html/crsvol221num2e.html)> (Zugriff jeweils am 17.7.2014).

**17** Vgl. *Summary of the Key Messages of the General Assembly Interactive Dialogue on »Elements for a Monitoring and Accountability Framework for the Post-2015 Development Agenda«*, New York, 1.5.2014, <[www.un.org/en/ga/president/68/pdf/5202014Accountability\\_Framework\\_Dialogue\\_PGA\\_Summary.pdf](http://www.un.org/en/ga/president/68/pdf/5202014Accountability_Framework_Dialogue_PGA_Summary.pdf)> (Zugriff am 28.7.2014).

**18** Vgl. *Informal Summary, High-Level Stocktaking Event on the Post-2015 Development Agenda: Contributions to the Secretary-General's Synthesis Report – Informal Summary*, New York, September 2014, <[www.un.org/en/ga/president/68/pdf/stocktaking/PGA%20Stocktaking%20Event%20-%20Summary.pdf](http://www.un.org/en/ga/president/68/pdf/stocktaking/PGA%20Stocktaking%20Event%20-%20Summary.pdf)> (Zugriff am 1.10.2014).

**19** High-Level Political Forum on Sustainable Development, Second Meeting, 30 June – 9 July 2014, New York, <<http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1556>> (Zugriff am 28.7.2014). Die Autorin hat das im Folgenden entwickelte Modell für den HLPF-Review dort vorgestellt.

**20** Der Titel des HLPF 2015 lautet »Strengthening integration, implementation and review – the HLPF after 2015«.

gliedstaaten vorstellen.<sup>21</sup> Der Generalsekretär wird die Ergebnisse in seinem für November 2014 angekündigten Synthesebericht aufgreifen.

Gleichzeitig ist unter den Mitgliedstaaten umstritten, wie zentral die Rolle des Reviews für das HLPF sein soll. Einerseits könnte man einige Formulierungen in diversen VN-Dokumenten so interpretieren, dass die acht Sitzungstage des HLPF unter der Ägide des ECOSOC vorwiegend für den Review genutzt werden sollen.<sup>22</sup> Gleichzeitig haben die Mitgliedstaaten im Rahmen von Reformbemühungen vereinbart, dem ECOSOC keine zusätzlichen Sitzungstage zu gewähren,<sup>23</sup> was den zeitlichen Spielraum für das neue Verfahren begrenzt. Außerdem gibt es nach wie vor grundsätzliche Unstimmigkeiten über das institutionelle Design und die Hauptaufgaben des HLPF, die durch die Formulierungen in der Resolution zum Mandat des Gremiums offenbar nur übertüncht, aber nicht wirklich ausgeräumt wurden: Einige Mitgliedstaaten betrachten das HLPF nach wie vor nicht als eigenständige Institution, sondern lediglich als eine »Plattform« für strategische Diskussion und Agenda-setting. Entsprechend sind sie auch zurückhaltend oder ablehnend in der Frage, was etwa Entscheidungskompetenzen und Sekretariatskapazitäten für das HLPF betrifft. Bleibt dies so, dürfte das die Chancen eher verringern, dass das Forum mit einem anspruchsvollen Review-Verfahren beauftragt wird.

<sup>21</sup> Vgl. die Konsultation der United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) am 15./16. September 2014 unter <<http://www.unece.org/post-2015/regionalministerialconsultation2014.html>> (Zugriff am 7.10.2014).

<sup>22</sup> President of UN ECOSOC, *Preparing for the 2014 High-Level Political Forum* [wie Fn. 10], siehe Absatz 5: »Under the auspices of ECOSOC, the President of ECOSOC is to convene the meetings of the forum annually for a period of eight days, including a three-day ministerial segment to be held in the framework of the substantive session of the Council«. These meetings are to »build on and subsequently replace the ECOSOC Annual Ministerial Review (AMR) as of 2016«, und Absatz 15: »the forum must establish itself as an effective UN platform on sustainable development able to promote and review implementation of the SDGs and the post 2015 development agenda.«

<sup>23</sup> UNGA, *Review of the Implementation of General Assembly Resolution 61/16 on the Strengthening of the Economic and Social Council* (VN-Dok. A/Res/68/1), New York, September 2013, S. 3: »Reforms [...] should not lead to an increase in number of meeting days.«

## Reviews: Analyse von Positionen und Kriterien

Im Unterschied zu einem rein deskriptiven Monitoring, das sich in der Regel auf Beobachtung und Datenerfassung beschränkt, oder auch einer bloßen Kontrolle und Verifizierung werden bei einem Review-Verfahren in stärkerem Maße die Ursachen des (mangelnden) Umsetzungserfolgs kritisch-analytisch erkundet. Diese Bewertung erfolgt zum Zweck der Qualitätssicherung und ist gegebenenfalls die Grundlage für das Aufzeigen notwendiger Korrekturen.

Das Instrument des Reviews ist in der internationalen Politik in den letzten Jahren verstärkt ins Blickfeld gerückt, da die Umsetzung von international vereinbarten Politikzielen auf nationaler Ebene häufig stockt (siehe auch S. 7). Derartige negative Erfahrungen blockieren in der Folge aber auch multilaterale Verhandlungen über weitere internationale Ziele. Können sich Staaten nicht mehr nach einem Top-down-Schema auf verbindliche internationale Ziele einigen, weichen sie auf nationale Selbstverpflichtungen aus, die dann ex post international überprüft werden sollen. So setzten beispielsweise die Verhandler in der internationalen Klimapolitik in den letzten Jahren nach dem Bottom-up-Prinzip auf ein »Pledge and Review«-Verfahren mit freiwilligen Selbstverpflichtungen (siehe auch S. 18). Der Erfolg dieses Vorgehens hängt jedoch von der Qualität der Überprüfungssysteme ab. Daher sollten solche Folgeprozesse rechtzeitig mit bedacht und mit verhandelt werden.

Es gibt noch ein weiteres Argument für die frühzeitige Beschäftigung mit derartigen Folgeprozessen: Besteht bei den Verhandlungen zu den Post-2015-Zielen Unsicherheit, wie der Folgemechanismus aussehen wird, werden Staaten dazu tendieren, sich mit einer »Business-as-usual«-Haltung auf das in jedem Fall Machbare zu beschränken. Wenn Staatenvertreter hingegen besser einschätzen können, welche Art von Follow-up mit den Post-2015-Zielen verbunden wird, könnten sie eher geneigt sein, sich auf ambitionierte Verpflichtungen einzulassen, vor allem dann, wenn sie sich nicht allein einem Prozess der Überprüfung, sondern auch der Unterstützung gegenübersehen.

Die Positionen der Staatenvertreter zum HLPF-Review sind, sofern sie sich überhaupt schon eine Meinung gebildet haben, bislang gemischt. Noch herrscht weitgehend Unsicherheit vor, was für ein Mechanismus sinnvoll sein könnte und bis zu welcher Schärfe man ihn mittragen würde. Ein relativ weiches Review-Verfahren, das auf einem gegenseitigen Erfahrungsaustausch fußt und auf Lernprozesse abzielt,

wird von allen befürwortet.<sup>24</sup> Hingegen ist man sich uneinig, ob dies ausreicht und wie stark darüber hinaus Elemente einer Rechenschaftslegung integriert werden sollen. Einige Länder (unter anderem Russland, die USA, Indien, Mexiko, Venezuela) pochen auf ihre Souveränität und stehen einer internationalen Kontrolle oder auch der Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure (Experten oder Nichtregierungsorganisationen) in einen Review kritisch gegenüber. Viele Länder bestehen darauf, dass das Verfahren auf jeden Fall durch die Staaten gesteuert sein soll (state-led). Dass ein solcher Review nur als ein *freiwilliger* Mechanismus eine Mehrheit finden wird, spiegelt sich bereits im Text der Resolution wider. Die Staaten müssen also zur aktiven Beteiligung aus freien Stücken motiviert werden. Gleichzeitig zeichnet sich hier ein Zielkonflikt ab, denn der Review darf auch nicht zu weich ausgestaltet werden, sonst läuft er Gefahr, wenig wirksam zu sein. Die EU fordert einen effektiven und rigorosen Rechenschaftsmechanismus, hat aber noch nicht ausbuchstabiert, was damit genau gemeint ist.<sup>25</sup> Eine informelle Gruppe aus Vertretungen von sieben VN-Mitgliedstaaten in New York (Ägypten, Liechtenstein, Norwegen, Pakistan, Peru, Schweiz und Südkorea) setzt sich für eine intensivere Debatte über die Ausgestaltung des HLPF-Reviews ein.

Einige Entwicklungsländer bevorzugen Reviews auf regionaler Ebene, da sie ihre »Peers« – also Staaten mit vergleichbaren Herausforderungen – eher in ihrer Nachbarschaft sehen. Andere, wie etwa Indien, sehen regionale Reviews eher skeptisch und halten regionale Konsultationen für ausreichend. Alle Länder weisen darauf hin, dass zusätzliche Berichtspflichten möglichst begrenzt sein sollten und daher auch auf die Ergebnisse existierender sektoraler oder regionaler Review-Verfahren zurückgegriffen werden sollte.

Die am wenigsten entwickelten Staaten (LDCs) heben hervor, dass sie besonderer Unterstützung bedürfen, nicht nur beim Review selbst, sondern auch bei der Umsetzung der daraus hervorgehenden Empfehlungen. Die G77 besteht darauf, zukünftig auch die Mittelzusagen der Geberländer zum Gegenstand der Überprüfung zu machen, was auch bereits

in der Resolution zum HLPF festgeschrieben wurde.<sup>26</sup> Eine einheitliche Haltung der Geberländer gibt es dazu nicht. Nachdem dieser Punkt in den Verhandlungen über die SDGs eine so große Rolle gespielt hat, sollte ihnen jedoch klar sein, dass diese Bestimmung kaum zu vermeiden sein wird, wenn man einen starken Review will. Es liegt auch eine Chance darin, wenn Staaten wechselseitig Forderungen aneinander haben, deren Erfüllung sie reziprok im Rahmen eines Reviews kontrollieren können: Die Schwellenländer wollen unsere Konsum- und Produktionsmuster überprüfen, wir die ihren; die G77 möchte die Einhaltung von Mittelzusagen prüfen, die Geberländer wollen wissen, ob sich die Schwellenländer hinreichend an der Entwicklungsfinanzierung beteiligen, ob Entwicklungsländer die Möglichkeiten zur Mobilisierung eigener Mittel ausschöpfen und inwieweit eine gute Regierungsführung die sorgfältige Verwendung der Mittel sicherstellt.

Jenseits all dieser Interessen der Staaten in Sachen HLPF-Review ist es aufschlussreich, die Probleme der bisherigen VN-Politik im Bereich nachhaltiger Entwicklung zu analysieren, um jene Aspekte zu identifizieren, die bei der Ausgestaltung des künftigen Folgemechanismus berücksichtigt werden sollten. Im Rückblick auf die MDGs argumentieren sowohl Experten als auch Staatenvertreter, es habe den Entwicklungsländern an *ownership* gefehlt, da ihnen die Ziele von den VN und den dominanten Geberländern mehr oder weniger vorgegeben worden seien.<sup>27</sup> Dies müsse nun bei den Post-2015-Zielen vermieden werden. Es müssen der politische Wille und der Ehrgeiz gestärkt werden, die Transformation in Richtung nachhaltiger Entwicklung anzugehen. Das trifft sowohl auf die Industrie- und Schwellenländer als auch auf die Entwicklungsländer zu. Den am wenigsten entwickelten unter den Letzteren fehlen außerdem oft die Kapazitäten für eine solche Ausrichtung. Dies gilt insbesondere für die fragilen Staaten, die schon in der Vergangenheit die

<sup>24</sup> Diese Einschätzungen beruhen auf Gesprächen und Beobachtungen der Autorin im Rahmen von Workshops und Verhandlungen bei den VN in New York zum Thema, die sie unter anderem bei Gelegenheit des HLPF im Juli 2014 gewonnen hat.

<sup>25</sup> Europäische Kommission, *A Decent Life for All: From Vision to Collective Action*, COM (2014) 335 final, Brüssel, 2.6.2014.

<sup>26</sup> UNGA, *Format and Organizational Aspects of HLPF* [wie Fn. 6], Absatz 7d und 8: »Decides that the forum [...] shall conduct regular reviews [...] on the follow-up and implementation of sustainable development commitments and objectives, including those related to the means of implementation, within the context of the post-2015 development agenda« (Hervorhebung von der Autorin).

<sup>27</sup> Nicole Rippin, *Progress, Prospects and Lessons from the MDGs* (Background Research Paper for the Report of the High Level Panel on the Post-2015 Development Agenda), Mai 2013, S. 16.

MDGs im geringsten Umfang erfüllt haben.<sup>28</sup> Damit diese Staaten Pfade der nachhaltigen Entwicklung einschlagen, muss man sie gezielt unterstützen. Gleichzeitig sind in vielen Ländern Korruption und Klientelismus dafür verantwortlich, dass die Führungen eine Politik verfolgen, die eher an kurzfristigen Gewinnen statt an langfristiger Nachhaltigkeit interessiert ist.

Die Vergangenheit zeigt also, dass die Realisierung von Programmen zur nachhaltigen Entwicklung zum einen am politischen Willen von Entscheidungsträgern, zum anderen an den Kapazitäten von politischen Systemen hängt. Staaten *wollen* und/oder *können* Ziele mithin umsetzen oder auch nicht.<sup>29</sup> Je nachdem sollten Folgeprozesse mit Anreizen und Rechenschaftsmechanismen versehen und/oder von Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau flankiert werden. Anreize können beispielsweise der Austausch von Erfahrungen, Informationen über bewährte Praktiken oder ein verbesserter Zugang zu Mitteln der Umsetzung oder vorteilhaften Partnerschaften sein. Wechselseitiger Druck (sogenannte *peer pressure*) sollte eingesetzt werden, wenn Zusagen nicht eingehalten werden, obwohl die Ressourcen dafür da sind. Härtere Sanktionen sind hingegen unrealistisch und auch nicht gewollt.<sup>30</sup> Die VN können außerhalb des Sicherheits- und Handelsbereichs ohnehin kaum auf Zwangsmechanismen zurückgreifen. Sanfter Druck kann in diesem Kontext am ehesten dadurch aufgebaut werden, dass man Transparenz, Öffentlichkeit und Sichtbarkeit in der Staatengemeinschaft schafft und damit eben die erwähnte *peer pressure* erzeugt und indem man Experten oder zivilgesellschaftliche Akteure auf VN- und lokaler Ebene am Prozess beteiligt. Auch deshalb sollte dieser möglichst partizipativ gestaltet sein.

<sup>28</sup> Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), *Ensuring Fragile States Are Not Left Behind*, Paris 2013 (Factsheet on Resource Flows and Trends), <[www.oecd.org/dac/incaff/factsheet%202013%20resource%20flows%20final.pdf](http://www.oecd.org/dac/incaff/factsheet%202013%20resource%20flows%20final.pdf)> (Zugriff am 23.7.2014).

<sup>29</sup> In der wissenschaftlichen Literatur zur Frage, wann Staaten internationale Regeln befolgen, wird daher ein Mix aus Transparenz, Berichtspflichten, Streitschlichtungsmechanismen und dem Aufbau von Kapazitäten diskutiert, vgl. beispielsweise Abram Chayes/Antonia Chayes, »On Compliance«, in: *International Organization*, 47 (1993) 2, S. 175–205.

<sup>30</sup> Auf der FAQ-Website des HLPF heißt es dazu: »The Forum will not have any enforcement mechanism to compel States to comply with its recommendations. Given the enormous scope of the global sustainable development agenda, implementation of its recommendations depends on the commitment of each country.«

Der neue Review könnte in diesem Sinne auf zwei Säulen ruhen, auf *Fördern und Fordern*, die sich gegenseitig stützen: Seine eine Aufgabe wäre die maßgeschneiderte Unterstützung bei der Implementierung im nationalen Rahmen, die andere die Prüfung, ob die Staaten ihre Verpflichtungen einhalten. Damit neben der nationalen auch die lokale Ebene wirksam erreicht werden kann, sollte der Review als Mehrebenen-Modell angelegt sein und die globale und lokale Zivilgesellschaft wie auch andere Akteure umfassend einbinden.

Um der wachsenden Vielfalt von Akteuren mit je eigenen Ressourcen und Kompetenzen im Bereich nachhaltiger Entwicklung gerecht zu werden, sollte der Review auch für nichtstaatliche Initiativen und Partnerschaften offen sein, die freiwillige Beiträge zur Umsetzung der Post-2015-Ziele leisten wollen, und diese unterstützen, sofern sie sich bewähren. Die Resolution zum HLPF fordert entsprechend, dass im Rahmen des Reviews eine »Plattform für Partnerschaften« geschaffen werden solle.<sup>31</sup>

Einige Staaten haben bislang Vorbehalte gegen stärkere Rechenschaftsmechanismen auf internationaler Ebene. Originär sind Regierungen ihrer eigenen Bevölkerung gegenüber rechenschaftspflichtig; darüber hinaus aber auch denen, die jenseits nationaler Grenzen von ihren Handlungen betroffen sind: Dies sollte eine normative Grundlage des zukünftigen HLPF-Reviews sein. Um also sowohl hinreichende Akzeptanz unter den VN-Mitgliedstaaten zu gewinnen als auch das Verfahren so nah wie möglich an den nationalen Souverän und die lokale Umsetzungssphäre zu rücken, sollte er möglichst souveränitätsschonend und subsidiär ausgestaltet werden, als Mehrebenen-Prozess unter starker Einbeziehung der nationalen Ebene.<sup>32</sup>

Unbedingt sollte der zukünftige HLPF-Review den »differenzierten Ansatz« reflektieren, den bereits das Abschlussdokument der Rio+20-Konferenz für die Post-2015-Ziele fordert. So sollen die Ziele für nachhaltige Entwicklung »global ausgerichtet und auf alle Länder anwendbar sein«, dies jedoch »unter gleichzeitiger Berücksichtigung der unterschiedlichen nationalen Realitäten, Kapazitäten und Entwicklungsstufen und unter Beachtung der nationalen Politiken und Priori-

<sup>31</sup> UNGA, *Format and Organizational Aspects of the HLPF* [wie Fn. 6], Absatz 8c: »Shall provide a platform for partnerships, including through the participation of major groups and other stakeholders«.

<sup>32</sup> In VN-Dokumenten und -Debatten ist die Rede von einem »decentralized« und »multi-layered approach«.

täten«. <sup>33</sup> Bislang steht noch nicht fest, wie diese Differenzierung aussehen wird. Die individuellen nationalen Ziele global auszuhandeln, würde den Verhandlungsprozess stark belasten und verzögern. Im Folgenden wird die Idee verfolgt, die Ausdifferenzierung in den Review-Prozess einzubauen, indem dieser mit nationalen Selbstverpflichtungen zu den Post-2015-Zielbereichen startet, die die Länder selbst festlegen und die dann in einem ersten Durchgang einer Überprüfung unterzogen würden.

Der differenzierte Ansatz bezieht sich aber nicht nur auf die Vorgaben, sondern auch auf die Mittel zur Umsetzung (*means of implementation*): Hierzu gab es in den Verhandlungen der Open Working Group (OWG) zu den SDGs eine heftige Debatte, die sich an dem während der ersten Rio-Konferenz 1992 beschlossenen Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung (Common but Differentiated Responsibilities, CBDR) entzündete. <sup>34</sup> So besteht die G77 darauf, dass die auf diesem Prinzip basierenden Verpflichtungen der Industrieländer, Mittel zur Umsetzung bereitzustellen, geklärt sein müssten, bevor man über einen Monitoring- oder Rechenschaftsmechanismus sprechen könne. Auf jeden Fall müsse dieser Mechanismus dann auch die Einhaltung derartiger Verpflichtungen abdecken. Diese wichtige Verhandlergruppe wird also einen starken HLFP-Review nur akzeptieren, wenn sich die Geberländer bereiterklären, sich einem entsprechenden Review zu unterziehen.

Unklar ist auch, ob sich der HLPF-Review jährlich immer nur *einem* Querschnittsthema oder Post-2015-Ziel widmen oder stattdessen mit einer extensiveren Herangehensweise mehrere oder alle Ziele ins Visier nehmen soll. Hier ergibt sich ein Zielkonflikt, was die thematische Tiefe oder Breite des Verfahrens angeht.

Schließlich muss dieses im Rahmen und mit den Möglichkeiten des VN-Systems und der Mitgliedstaaten realisierbar sein. Dies betrifft sowohl die beschränkten finanziellen, aber auch die knappen zeitlichen Ressourcen der beteiligten Akteure und Institutionen. Einige Staaten haben sich in der Vergangenheit explizit gegen zusätzliche »VN-Bürokratie« und exzessive Berichtspflichten ausgesprochen. Allerdings lauert auch hier wieder ein Zielkonflikt: Wird der Prozess allzu schlank gestaltet, darf man nicht viel von ihm erwarten.

<sup>33</sup> UNGA, *The Future We Want* [wie Fn. 1], Absatz 247, S. 47.

<sup>34</sup> Jens Martens, *Gemeinsame Ziele – unterschiedliche Verantwortung. Das Gerechtigkeitsprinzip in den Klima- und Post-2015-Verhandlungen*, Bonn/Osnabrück: Global Policy Forum Europe/Terre des hommes, Februar 2014.

Aus dem bisher Gesagten ergeben sich folgende Kriterien, die ein Modell für einen effektiven Review-Mechanismus erfüllen sollte:

- Akzeptabel für möglichst viele VN-Mitgliedstaaten?
  - ▶ Einrichtung und aktive Nutzung des Reviews\*
  - ▶ Prozess wird als »state-led« wahrgenommen
- Mit Anreizen versehen?
  - ▶ gegenseitige Rückmeldung und Rückversicherung sowie Lernerfolge
  - ▶ Unterstützung bei der Mobilisierung von Mitteln für die Umsetzung
- Transparent und sichtbar, mit Elementen sozialer Kontrolle?
  - ▶ Ausmaß des öffentlichen Zugangs und der öffentlichen Sichtbarkeit
  - ▶ Elemente von *peer pressure* durch gegenseitige Begutachtung
- Partizipativ?
  - ▶ Ausmaß der Einbindung regionaler, nationaler und lokaler Stakeholder und Major Groups
  - ▶ offen für freiwillige Initiativen und Partnerschaften
- Aufbau subsidiär und differenziert?
  - ▶ kohärenter »Bottom-up«-Aufbau von der lokalen über die nationale und regionale zur globalen Ebene
  - ▶ Differenzierung nach nationalen Prioritäten und Kapazitäten möglich
- Machbar?
  - ▶ handhabbarer Organisations-, Zeit- und Budgetbedarf
  - ▶ Nutzung der Ergebnisse existierender Reviews
- Effektiv?\*
  - ▶ erfolgreiche Verbesserung der nationalen Umsetzung

(\* nur für die Analyse existierender Reviews)

Diese Kriterien dienen dazu, existierende Review-Verfahren zu analysieren und für den neuen HLFP-Review auszuwerten. Auch der darauf aufbauende Vorschlag für das Design desselben orientiert sich an ihnen. Dabei geht es nicht allein darum, den einen idealen Review-Prozess zu identifizieren, sondern verschiedene Elemente und Kombinationsvarianten zu beleuchten und aufzuzeigen, welche Möglichkeiten es gibt, mit den angedeuteten Vorbehalten und Zielkonflikten umzugehen.

## Existierende Review-Prozesse: Stärken und Schwächen

Wie sind bestehende Review-Modelle anhand der genannten Kriterien zu bewerten? Welche »best practices« könnten das Design des HLPF-Reviews inspirieren? Da viele Experten und Staaten für den neuen Mechanismus einen Mehrebenen-Ansatz (»multi-layered approach«) befürworten, sind sowohl internationale als auch regionale und nationale Review-Verfahren von Interesse. Deren Arbeit und Ergebnisse könnten zudem auch in die Vorbereitung des globalen Reviews eingebunden werden.

### Der Annual Ministerial Review und weitere Reviews im VN-Entwicklungsbereich

Auf VN-Ebene ist zunächst der beim ECOSOC angesiedelte Annual Ministerial Review (AMR) besonders interessant, da der HLPF-Review auf ihn aufbauen und ab 2016 ersetzen soll.<sup>35</sup> Der AMR wurde 2005 mandatiert, die Umsetzung der MDGs und der VN-Entwicklungsagenda auf Ministerebene zu begutachten und zu überprüfen.<sup>36</sup>

Anfang 2007 wurde der AMR nochmals aufgewertet und gestärkt. Der Review fokussiert seither jährlich ein bestimmtes Thema (angelehnt an das »Annual Theme« des ECOSOC).<sup>37</sup> Er findet im Rahmen des Hochrangigen Segments des ECOSOC statt und wird durch den für den Rat zuständigen Teil der VN-Hauptabteilung für wirtschaftliche und soziale Fragen

organisatorisch vorbereitet.<sup>38</sup> Der AMR besteht aus drei Elementen auf drei Ebenen:

Herzstück der nationalen Berichterstattung sind die sogenannten *National Voluntary Presentations* (NVPs). Jedes Jahr stellen circa zehn Staaten freiwillig ihre Erfolge und Anstrengungen bei der Umsetzung des jeweils ausgewählten Entwicklungsziels vor. Dazu legen sie bis April einen nationalen Bericht vor und präsentieren dessen Schlüsselemente während des hochrangigen ECOSOC-Segments im Juli (20 Minuten Präsentation, gefolgt von 40 Minuten Diskussion). In der Vergangenheit war es jedoch schwierig, Staaten hierfür zu motivieren. Darüber hinaus sind die Präsentationen in der Vergangenheit als wenig produktives »Schaulaufen« kritisiert worden. Zum einen wählt das vortragende Land seine drei Gutachter-Staaten selbst aus, bei denen es sich dementsprechend in der Regel um eher wohlgesonnene Kommentatoren handelt. Zum anderen gingen auch die Präsentationen selbst kaum auf reale Probleme und Umsetzungsschwierigkeiten ein. Die Leitlinien für den AMR 2014 fordern die teilnehmenden Staaten nun explizit auf, auch Herausforderungen und Hemmnisse zu behandeln.<sup>39</sup> Die Ergebnisse und positiven Beispiele werden auf der Website »Development Strategies that Work« eingestellt.<sup>40</sup>

Zusätzlich veranstaltet der ECOSOC auf regionaler Ebene *Country-led Regional Reviews*. Konkret handelt es sich dabei um regionale Konsultationsprozesse. Diese sollen dazu dienen, das globale hochrangige Segment vorzubereiten – zumindest theoretisch ist also ein Bottom-up-Aufbau angelegt. Die praktische Umsetzung war in der Vergangenheit jedoch offenbar schwierig.

<sup>35</sup> UNGA, *Format and Organizational Aspects of the HLPF* [wie Fn. 6], Absatz 7a: »building on and subsequently replacing the annual ministerial review as from 2016«. Siehe auch Absatz 8d: »Shall replace the national voluntary presentations held in the context of the annual ministerial-level substantive reviews of the Council, building upon the relevant provisions of General Assembly resolution 61/16 of 20 November 2006, as well as experiences and lessons learned in this context«.

<sup>36</sup> Die englischsprachige Originalfassung bedient sich hier einer relativ weichen Formulierung (»to assess progress«), UNGA, *2005 World Summit Outcome* (VN-Dok. A/Res/60/1), New York, 24.10.2005, Absatz 155c, S. 33.

<sup>37</sup> UNGA, *Strengthening of the Economic and Social Council* (VN-Dok. A/Res/61/16), New York, 9.1.2007, Absatz 8.

<sup>38</sup> Unter dem UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) ist dies das Office for ECOSOC Support and Coordination (OESC), das auch das DCF und den QCPR organisiert (siehe unten) und in einem Konkurrenzverhältnis zur Division for Sustainable Development (DSD) steht, die zuvor die CSD, die Rio+20-Konferenz und die Verhandlungen zu den SDGs begleitet hat.

<sup>39</sup> UNDESA, *Guidance Note for the 2014 National Voluntary Presentations*, New York: Office for ECOSOC Support and Coordination Department of Economic and Social Affairs, United Nations, November 2013.

<sup>40</sup> Siehe <<http://webapps01.un.org/nvp/home.action>> (Zugriff am 28.7.2014).

Ein Bericht des VN-Generalsekretärs empfiehlt deshalb, die regionale Dimension zu stärken und diese besser zu integrieren.<sup>41</sup> Ähnliches gilt auch für die nationalen Konsultationsprozesse und Workshops, mit denen die Staaten ihre NVP zukünftig vorbereiten sollen, um den Prozess transparenter und partizipativer zu gestalten.

Als drittes Element legt der VN-Generalsekretär einen Bericht mit einem globalen Review der VN-Entwicklungsagenda vor. Am Ende des AMR-Reviews steht die *Ministerial Declaration*, die im Rahmen des hochrangigen Segments des ECOSOC angenommen wird.

Der AMR bietet einige positive und bewahrenswerte Ansatzpunkte – bei der konkreten Umsetzung besteht jedoch reichlich Verbesserungsbedarf. Hauptkritikpunkte an diesem Mechanismus sind die mangelnden Anreize für die VN-Mitgliedstaaten, ernsthaft daran teilzunehmen, und das bislang völlig fehlende Follow-up des Reviews und seiner Empfehlungen. Außerdem ist die Partizipation von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) nur im Rahmen der üblichen ECOSOC-Regeln und somit nur eingeschränkt möglich.<sup>42</sup>

Der AMR wird ergänzt durch das ebenfalls 2005 eingeführte *UN Development Cooperation Forum* (DCF). Dabei handelt es sich nicht um ein explizites Review-Verfahren, das DCF dient aber der Beobachtung von Trends, Fortschritten und Lücken bei der Umsetzung der internationalen Entwicklungsziele.<sup>43</sup> Ergebnis des zweitägigen Symposiums des DCF während des Hoch-

rangigen Segments des ECOSOC im Juli ist ein President's Summary. Das alle zwei Jahre stattfindende DCF ist offen für sämtliche Stakeholder, das heißt, das neben den VN- und Regionalorganisationen auch internationale Finanzinstitutionen, Parlamentarier und Kommunalvertreter und Repräsentanten zivilgesellschaftlicher Organisationen und des Privatsektors darin mitwirken können. Im Prozess der Vorbereitung werden verschiedene Formate kombiniert. Hochrangige Veranstaltungen wechseln mit stärker analytischen Arbeitstreffen und breiteren Konsultationen. So fand im März 2014 in Berlin ein hochrangiges Symposium zur Vorbereitung des DCF statt, das sich dem Problem einer »Accountable and Effective Development Cooperation in a Post-2015 Era« widmete.<sup>44</sup> Im Ergebnis wurde bekräftigt, dass das DCF die »Spitzenorganisation für Rechenschaft« in Sachen effektive Entwicklungszusammenarbeit und globale Partnerschaft im Kontext der Post-2015-Entwicklungsagenda sei.<sup>45</sup>

Inwieweit es *die* oder zumindest eine zentrale Institution für das Monitoring und die Evaluierung im Rahmen eines Rechenschaftsmechanismus für die Post-2015-Agenda sein soll, ist jedoch umstritten. Denn einerseits ist das Mandat des DCF im Hinblick auf die Frage der Wirksamkeit in der Entwicklungszusammenarbeit begrenzt, und andererseits gibt es hierzu konkurrierende Institutionen wie die neue Globale Partnerschaft für effektive Entwicklungszusammenarbeit, die ebenfalls Monitoring-Aufgaben in diesem Bereich übernehmen soll,<sup>46</sup> das OECD-DAC (siehe unten S. 18) oder eben auch das HLPF. Das DCF griff in der Vergangenheit außerdem oft Querschnittsthemen auf wie etwa die Süd-Süd Kooperation oder die angesprochenen Rechenschaftsfragen. Ein weiterer

<sup>41</sup> ECOSOC, *The Contribution of ECOSOC to the Elaboration of the Post-2015 Development Agenda as a Principal Body for Policy Review, Policy Dialogue and Recommendations on Issues of Economic and Social Development and for the Follow-up to the MDGs* (VN-Dok. E/2013/72; Report of the Secretary General), New York, 10.5.2013, Absatz 21.

<sup>42</sup> Jan-Gustav Strandenaes, *Participatory Democracy – HLPF Laying the Basis for Sustainable Development Governance in the 21st Century. Modalities for Major Groups, Non-Governmental Organizations and other Stakeholders Engagement with the High Level Political Forum on Sustainable Development*, New York: UNDESA, März 2014.

<sup>43</sup> Das DCF »should review trends and progress in international development cooperation [...]; identify gaps and obstacles with a view to making recommendations [...] for the realization of the internationally agreed development goals, including the Millennium Development Goals«, siehe UNGA, *Strengthening of the Economic and Social Council* [wie Fn. 37], Absatz 4. Konkret werden Entwicklungen anhand von zehn Indikatoren verfolgt, die 2011 in Busan beim Vierten Hochrangigen Forum zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit festgelegt wurden.

<sup>44</sup> Vgl. dazu die für das 2014er DCF erarbeitete Hintergrundstudie von José Antonio Ocampo und Natalia Gómez Arteaga, *Accountable and Effective Development Cooperation in a Post-2015 Era*, New York, März 2014, <[www.un.org/en/ecosoc/newfunction/pdf13/dcf\\_germany\\_bkgd\\_study\\_3\\_global\\_accountability.pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/newfunction/pdf13/dcf_germany_bkgd_study_3_global_accountability.pdf)> (Zugriff am 27.7.2014).

<sup>45</sup> Development Cooperation Policy Branch (Office for ECOSOC Support and Coordination, UNDESA), *2014 DCF Support Strategy: Preparations for the Development Cooperation Forum, Phase IV: 2012–2014*, Januar 2013, S. 6 (»global apex body for accountability«).

<sup>46</sup> Siehe hierzu auch Heiner Janus/Stephan Klingebiel/Timo Mahn, *How to Shape Development Cooperation? The Global Partnership and the Development Cooperation Forum*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), 2014 (DIE Briefing Paper 3/2014).



Schwerpunkt seiner Arbeit liegt auf der Kohärenz des VN-Systems in Entwicklungsfragen.

Diesen inhaltlichen Fokus hat auch der *Quadrennial Comprehensive Policy Review (QCPR)*.<sup>47</sup> Mit dem 2008 eingeführten und 2012 nochmals gestärkten Verfahren soll die Effektivität und Kohärenz der Arbeit des VN-Entwicklungssystems gemessen und verbessert werden. Dazu werden die strategischen Pläne der VN-Programme und -Fonds um eine detaillierte Ergebnismatrix (»results frameworks«) ergänzt, die dann überprüft wird. Einige preisen diesen Ansatz, teils als potentiell revolutionär,<sup>48</sup> andere kritisieren ihn als wenig sinnvolle zusätzliche Bürokratie. Der stellvertretende VN-Generalsekretär Jan Eliasson sieht darin ein Mittel, die VN für die Post-2015-Agenda vorzubereiten (»fit for purpose«). 2016 endet der aktuelle QCPR-Zyklus. Offen ist, ob und wie man den QCPR zukünftig mit dem neuen HLPF-Review verknüpfen könnte, damit – wie die Resolution zum HLPF festlegt – auch alle relevanten VN-Einheiten in den Review eingebunden werden.<sup>49</sup> Der 2012er QCPR-Bericht des Generalsekretärs betont unter anderem, dass im gesamten VN-System das ergebnisorientierte Management und entsprechende Evaluierungsverfahren besser miteinander abgestimmt werden müssten – eine wichtige Voraussetzung und Zielsetzung auch für den HLPF-Review.<sup>50</sup>

## Der Universal Periodic Review im Menschenrechtsbereich

Das Universelle Periodische Überprüfungsverfahren (Universal Periodic Review, UPR) des Menschenrechtsrats (Human Rights Council, HRC) beobachtet und begutachtet die Menschenrechtssituation in allen VN-Mit-

gliedstaaten. Der UPR gilt Experten als Vorbild für den neuen HLPF-Review.<sup>51</sup>

In der Tat finden sich beim UPR interessante Prozessideen und Gestaltungselemente, die man für den zukünftigen HLPF-Review fruchtbar machen könnte. Dies beginnt mit der Tatsache, dass die UPR-Prüfung *universal* und *periodic* ist. Alle VN-Mitgliedstaaten sollen innerhalb einer Periode von viereinhalb Jahren berichten. Das heißt, jährlich berichten 42 Staaten (vorrangig die HRC-Mitglieder, in drei je zweiwöchigen Sitzungen). Die Teilnahme am UPR ist verpflichtend, seine Empfehlungen sind jedoch nicht bindend. Verweigern sich Staaten, sind keine Sanktionen vorgegeben. Der Menschenrechtsrat entscheidet individuell über Maßnahmen bei »anhaltender Nichtmitarbeit« (persistent non-cooperation).<sup>52</sup> Auch das HLPF hat eine universelle Mitgliedschaft, aber der HLPF-Review ist bewusst als freiwilliger Mechanismus festgelegt worden. Dennoch könnte man klarstellen, dass eine regelmäßige Teilnahme *aller* Staaten am Review erbeten und erwartet wird.

Koordiniert wird der UPR durch das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte in Genf (Office of the High Commissioner for Human Rights, OHCHR, auch Hochkommissariat für Menschenrechte). Das Verfahren des UPR ist komplexer als beim AMR und wurde über die Zeit immer weiter entwickelt.<sup>53</sup>

**51** Jens Martens, *Globale Nachhaltigkeitsziele für die Post-2015-Entwicklungsagenda*, Bonn/Osnabrück: Global Policy Forum Europe/Terre des Hommes, Januar 2013, <[www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Report\\_Globale\\_Nachhaltigkeitsziele\\_Online.pdf](http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Report_Globale_Nachhaltigkeitsziele_Online.pdf)>; Steven Bernstein, *The Role and Place of the High-Level Political Forum in Strengthening the Global Institutional Framework for Sustainable Development* (Paper for UNDESA), September 2013, <<http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2331Bernstein%20study%20on%20HLPF.pdf>> (Zugriff jeweils am 29.9.2014); siehe auch: Special Procedures Mandate-Holders of the Human Rights Council, *If Rio+20 Is to Deliver, Accountability Must Be at Its Heart*, Open Letter, <[www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/OpenLetterRio20.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/OpenLetterRio20.aspx)> (Zugriff am 22.7.2014).

**52** So etwa 2013, siehe: UNGA, *Report of the Human Rights Council on its Seventh Organizational Meeting* (VN-Dok. A/HRC/OM/7/1), New York, April 2013.

**53** Theodor Rathgeber, *The HRC Universal Periodic Review: A Preliminary Assessment*, Genf: Friedrich-Ebert-Stiftung, Juli 2008 (FES Briefing Paper 6). Tiffany Henderson, *Towards Implementation: An Analysis of the Universal Periodic Review Mechanism of the Human Rights Council*, o.O., o.J. (vermutl. von 2008), <[www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf-towards\\_implementation\\_by\\_tiffany\\_henderson.pdf](http://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf-towards_implementation_by_tiffany_henderson.pdf)> (Zugriff am 29.7.2014). Siehe zum Verfahren auch die Informationen auf den Websites des Deutschen Instituts für Menschen-

**47** Siehe Office for ECOSOC Support and Coordination, UNDESA, *2012–2016 Quadrennial Comprehensive Policy Review (QCPR) of the General Assembly of UN Operational Activities for Development* (online), <[www.un.org/en/development/desa/oescc/qcpr.shtml](http://www.un.org/en/development/desa/oescc/qcpr.shtml)> (Zugriff am 27.7.2014).

**48** Pio Wennubst/Timo Mahn, *A Resolution for a Quiet Revolution. Taking the United Nations to Sustainable Development »Beyond Aid«*, Bonn/New York: DIE, 2013 (DIE Discussion Paper 22/2013).

**49** UNGA, *Format and Organizational Aspects of the HLPF* [wie Fn. 6], Absatz 8a. »shall include [...] relevant United Nations entities«.

**50** UNGA, *Quadrennial Comprehensive Policy Review of Operational Activities for Development of the United Nations System* (VN-Dok. A/67/93), New York, Juni 2012.

Auch hier erstellen die Staaten zunächst einen Bericht (maximal 20 Seiten). Der »State under Review« (SuR) ist aufgefordert, vorher auf nationaler Ebene zivilgesellschaftliche Konsultationen durchzuführen. Die Berichte der Staaten werden durch eine Zusammenstellung (»Compilation of UN information«, maximal 10 Seiten) von Beobachtungen, Kommentaren und Empfehlungen der zuständigen VN-Vertragsorgane ergänzt, also der Fachausschüsse der Menschenrechtsabkommen und der VN-Sonderberichterstatter. Diese Zusammenfassung wird durch das Büro des OHCHR erstellt.

Auch NGOs und andere nichtstaatliche Beobachter sind aufgerufen, zu diesem Verfahren eigene Beurteilungen einzureichen (maximal 5 Seiten). Damit sind diese Stellungnahmen nicht nur »Schattenberichte«, sondern eigenständige Grundlage des Reviews. Alle zivilgesellschaftlichen Berichte werden vom Hochkommissariat in einer Dokumentation (»Summary of stakeholders' information«, maximal 10 Seiten) zusammengefasst, die dem Menschenrechtsrat vorgelegt wird. Alle eingereichten Dokumente werden zudem auf der OHCHR-Website für den UPR eingestellt. Diese Informationen gelten vor allem dann als wirkungsvoll, wenn Vertreter von Mitgliedstaaten sie während des Reviews in ihren Beiträgen aufgreifen.<sup>54</sup>

Während der öffentlichen Präsentation des Staatenberichts (70 Minuten) und dessen Diskussion (interactive dialogue, 140 Minuten) haben nur Staaten (je 2–3 Minuten), nicht aber die mitwirkenden NGOs Rederecht. Es steht den überprüften Staaten frei, auf Rückfragen oder Kommentare einzugehen oder nicht. Am Dialog nehmen die Mitglieder des Menschenrechtsrats und Vertreterinnen und Vertreter des präsentierenden Staates teil; weitere VN-Mitgliedstaaten können als Beobachter dabei sein. Die Öffentlichkeit kann die Anhörung über den UN-Webcast verfolgen.

Im Anschluss erstellt die sogenannte Troika – eine Arbeitsgruppe aus drei Staaten verschiedener Regionalgruppen, die (im Unterschied zum AMR) per Los zusammengesetzt wurde und sowohl als Fazilitator als auch als Rapporteur fungiert – einen circa dreißigseitigen Bericht (»Outcome Report«), der neben einer Zusammenfassung der Diskussion vor allem die

Empfehlungen enthält.<sup>55</sup> In der Vergangenheit lag die Zahl der Empfehlungen zwischen 20 und 200. Der überprüfte Staat ist dann verpflichtet, zu jeder dieser Empfehlungen innerhalb einer Frist schriftlich Stellung zu nehmen. Er kann die Empfehlungen entweder akzeptieren oder ablehnen. Darüber hinaus kann er weitere freiwillige Maßnahmen benennen. Er verpflichtet sich, diese angenommenen Empfehlungen und freiwilligen Verpflichtungen bis zur nächsten periodischen Überprüfung umzusetzen.

Den Bericht mitsamt den Reaktionen des Staates nimmt dann der Menschenrechtsrat in seiner nächsten Sitzung offiziell an. Während der einstündigen Diskussion des Review-Reports im Plenum des Menschenrechtsrats haben die akkreditierten nichtstaatlichen Beobachter wieder ein Rederecht und können die Ergebnisse kommentieren.<sup>56</sup>

Im nächsten Zyklus folgt dann das Follow-up. Dabei stehen die Veränderungen seit dem letzten Turnus und die Umsetzung der Empfehlungen im Mittelpunkt. Auf freiwilliger Basis können Staaten einen Zwischenbericht (»Mid-term Report«) über die Implementierungsschritte an den Menschenrechtsrat senden.

Das UPR-Verfahren ist insoweit interessant, als es breit akzeptiert ist, obwohl es einige verpflichtende Elemente hat und auch an mehreren Stellen mit sozialer Kontrolle durch Experten und NGOs verbunden ist. Es ist sehr transparent und partizipativ angelegt, respektiert aber gleichzeitig die dominierende Stellung der Mitgliedstaaten in den VN. Die Beteiligung ist hoch, obwohl es keine materiellen Anreize gibt und der Aufwand relativ groß ist. Entwicklungsländer werden mit einem Fonds beim Follow-up der Empfehlungen unterstützt (»Voluntary Fund for Financial and Technical Assistance«). Eine Besonderheit ist der relativ enge thematische Fokus auf die Situation der Menschenrechte, mit einer recht spezifischen völkerrechtlichen Grundlage, die weitgehend Konsens ist. Dies ist beim HLPF-Review anders.

rechte, <<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsrat/upr-deutschland-2013.html>> und der NGO UPR Info <[www.upr-info.org/-UPR-Process-.html](http://www.upr-info.org/-UPR-Process-.html)> (Zugriff am 23.7.2014).

54 Henderson, *Towards Implementation* [wie Fn. 53], S. 21, 24f.

55 Human Rights Council, *Modalities and Practices for the Universal Periodic Review Process* (VN-Dok. 8/PRST/1), April 2008.

56 Vorgesehen sind 20 Minuten für den präsentierenden Staat, 20 Minuten für die anderen Mitgliedstaaten und 20 Minuten für akkreditierte nichtstaatliche Beobachter.

## Weitere sektorale, regionale und nationale Reviews

Es existiert eine Vielzahl weiterer Reviews mit *sektoralem* Fokus, deren innovative Elemente im Hinblick auf den HLPF-Mechanismus interessant sind.<sup>57</sup> Unter der Klimarahmenkonvention (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) hat sich ein sogenanntes *Pledge-and-Review*-Verfahren durchgesetzt: Die Staaten sind zunächst aufgefordert, klimapolitische Selbstverpflichtungen (pledges) zu formulieren. Der dann folgende Review-Part war zunächst noch relativ unterentwickelt und zielte hauptsächlich auf Transparenz, indem die Verpflichtungen veröffentlicht wurden.<sup>58</sup> Mittlerweile ist der Überprüfungsprozess (MRV, Monitoring, Reporting, and Verification) für die sogenannten Annex-I-Länder, das heißt für die meisten Industrieländer, bindend, für die Nicht-Annex-I-Länder (Entwicklungs- und Schwellenländer) freiwillig oder auf primär nationale und unterstützende Verfahren beschränkt, außer im Fall international finanzierter Reduktionsbemühungen, die ebenfalls international überprüft werden.<sup>59</sup>

Das UNFCCC-Sekretariat bewertet zum einen im Rahmen eines zusammenfassenden Berichts, inwiefern die eingereichten nationalen Selbstverpflichtungen zusammengerechnet ausreichen, um das international vereinbarte Ziel einer maximalen Erderwärmung um zwei Grad einzuhalten. Zum anderen prüfen sogenannte »Expert Review Teams« (ERTs), ob die Annex-I-Länder ihre Reduktionsverpflichtungen erfüllt haben, indem sie die eingereichten nationalen Berichte beurteilen und Vor-Ort-Besuche abstaten. Über 120 Experten aus Industrie- und Entwicklungsländern sind in diesen Teams jährlich involviert.

Als Vorteil des Pledge-and-Review-Verfahrens gilt, dass über diesen Bottom-up-Ansatz auf Basis freiwilli-

ger Selbstverpflichtungen auch Länder eingebunden werden konnten, die sich zuvor in den zwischenstaatlichen Verhandlungen unter der UNFCCC nicht auf bindende Zusagen eingelassen hatten, so dass mittlerweile mehr als 85 Prozent der globalen Emissionen erfasst werden. Gleichzeitig zeigen Berichte des UNFCCC-Sekretariats und Einschätzungen von NGOs, dass die bisherigen nationalen Reduktionsverpflichtungen keinesfalls genügen, um das globale Zwei-Grad-Ziel zu erreichen. Das hat die Legitimität des Ansatzes unterminiert und stößt auch bei vielen Staatenvertretern auf Kritik.<sup>60</sup> Aktuell wird diskutiert, wie der Review bei der Vertragsstaatenkonferenz in Paris 2015 ausgebaut werden kann – auch im Zusammenspiel mit einem breiteren Post-2015-Review. Dabei kommen insbesondere auch Gerechtigkeitsfragen zur Sprache – ein Aspekt, der auch für den HLPF-Review entscheidend sein dürfte.<sup>61</sup>

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) führt mehrere Arten von Peer-Reviews durch. Die meisten sind freiwillig, einige wenige verpflichtend wie etwa das Monitoring der OECD-Konvention gegen Bestechung.<sup>62</sup> Der Peer-Review des OECD-DAC (Development Assistance Committee) soll die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit der Geberländer überprüfen. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf den Abläufen und Prozessen in diesem Politikfeld. Die OECD arbeitet mit »Review Teams«, zu denen nicht nur Vertreter der Mitgliedstaaten, sondern auch des DAC-Sekretariats gehören. Eingaben der Empfängerländer werden berücksichtigt. Eine Besonderheit des OECD-DAC-Peer-Review ist, dass die Umsetzung der Empfehlungen spätestens

<sup>57</sup> Siehe auch UN Commission on Sustainable Development Sekretariat, *Lessons from the Peer Review Mechanism*, Juli 2011 (Rio 2012 Issues Brief Nr. 2); Mark Halle/Adil Najam/Robert Wolfe, *Building an Effective Review Mechanism: Lessons for the HLPF*, Winnipeg: The International Institute for Sustainable Development, Februar 2014.

<sup>58</sup> David King/Kenneth Richards/Sally Tyldesley, *International Climate Change Negotiations: Key Lessons and Next Steps*, Oxford: Smith School of Enterprise and Environment, Juli 2011, S. 21f.

<sup>59</sup> Daniel Bodansky, »The Copenhagen Climate Change Conference: A Post Mortem«, in: *The American Journal of International Law*, 104 (April 2010) 2, S. 230–240. Für den aktuellen Stand siehe die Website der UNFCCC, <<http://unfccc.int/focus/mitigation/items/7173.php>> (Zugriff am 27.7.2014).

<sup>60</sup> Katarina Buhr/Susanna Roth/Peter Stigson, »Climate Change Politics through a Global Pledge-and-Review Regime: Positions among Negotiators and Stakeholders«, in *Sustainability*, (2014) 6, S. 794–811.

<sup>61</sup> Bert Metz, *Making a Pledge and Review System Work: National Green Growth Plans, Policies and a Different Approach to Equity* (online), Dezember 2013, <<http://controllingclimatechange.net/making-a-pledge-and-review-system-work>> (Zugriff am 29.9.2014); Thomas Hale/Max Harris, *Country-to-Country Review under the Next Climate Treaty. Lessons from Other Intergovernmental Review Processes*, Oxford: University of Oxford, Blavatnik School of Government, 24.2.2014 (BSG Policy memo).

<sup>62</sup> Für einen ausführlichen Überblick und eine sehr positive Einschätzung der OECD Peer Reviews siehe Fabrizio Pagani, *Peer Review: A Tool for Cooperation and Change. An Analysis of an OECD Working Method*. Paris: OECD General Secretariat Directorate for Legal Affairs, September 2002 (auch in *African Security Review*, 11 [2002] 4, S. 15–24).

nach zwei Jahren, in Form eines »Mid-term Review«, und im nächsten periodischen Review überprüft wird.<sup>63</sup> Auch für die »Environmental Performance Reviews« der OECD, bei denen sich der Fokus auf bestimmte Politiken richtet, sind Expertenteams im Einsatz.<sup>64</sup> Beide Verfahren arbeiten mit Vor-Ort-Besuchen. Diese bilden die Grundlage für die Berichte, die zunächst intern, dann von einem breiteren Kreis diskutiert werden. Vor Ort wird auch die Zivilgesellschaft mit einbezogen. Das OECD-Sekretariat hat eine Schlüsselrolle über den gesamten Prozess hinweg. Beispielsweise erstellt es den Erstentwurf der Berichte.

Die OECD-Peer-Reviews werden in der Literatur sehr positiv beurteilt. Ihre Qualität wird allgemein als sehr hoch eingeschätzt, die Ergebnisse werden als wertvoll empfunden. Auch werden die Empfehlungen vergleichsweise umfassend umgesetzt. Sogar Nichtmitglieder haben sich bereits freiwillig verschiedenen OECD-Peer-Reviews unterzogen. Die aufwendigen Prozeduren machen dieses Review-System allerdings sehr teuer, weshalb es sich für den internationalen Bereich nur mit Einschränkungen als Vorbild eignet.

Auch auf regionaler Ebene gibt es Peer Reviews, deren Arbeit sich in ein Mehrebenen-Modell eines Post-2015-Review sinnvoll integrieren ließe.<sup>65</sup> 2003 wurde als Element der NEPAD (Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung) der African Peer Review Mechanism (APRM) eingerichtet.<sup>66</sup> Siebzehn Länder haben sich bislang an diesem Verfahren zur Selbstevaluierung

ihrer nationalen Aktionspläne in Form eines freiwilligen Peer-Reviews beteiligt. Inhaltlich geht es um Regierungsführung, wirtschaftliche Rahmenbedingungen, verantwortungsvolle Unternehmensführung und sozioökonomische Entwicklung. Die Informationen dazu werden entlang einer Indikatorenliste und mittels eines Fragebogens erhoben. Das APRM-Sekretariat erstellt auf Basis verschiedener Daten und Erkenntnisse eine Hintergrundstudie. Darüber hinaus arbeitet auch der APRM mit Besuchen von Expertenteams vor Ort (Country Review Visits). Im Verfahren werden zudem Informationen von Parlamentariern, zivilgesellschaftlichen Akteuren und externen Experten berücksichtigt, beispielsweise des OECD-DAC oder der Afrikanischen Entwicklungsbank. Die Einbindung der Zivilgesellschaft vor Ort wird jedoch immer wieder als verbesserungswürdig beschrieben.<sup>67</sup> Die Berichte werden zunächst intern unter den Staaten diskutiert, bevor sie öffentlich vorgestellt werden.

Der insgesamt sehr aufwendige Prozess setzt eine gewisse Leistungsfähigkeit voraus, sowohl des Sekretariats bei NEPAD als auch der Institutionen in den teilnehmenden Ländern; verschiedene VN-Organisationen und auch Deutschland haben den Ausbau dieser institutionellen Kapazitäten in der Vergangenheit gefördert.<sup>68</sup> Beobachter betonen darüber hinaus, dass das Sekretariat und die Review-Teams unabhängig sein und vor politischer Manipulation geschützt werden müssen.

Eine Besonderheit des APRM ist die starke Einbindung der beteiligten Staats- und Regierungschefs, die dem Review-Prozess über das »Heads of State Forum« formell vorsitzen, an mehreren Stellen des mehrstufigen Verfahrens persönlich auftreten müssen und sich nicht vertreten lassen dürfen. Die Hoffnung war, dadurch die »politische Selbstbindung der herrschenden Eliten« zu stärken und einen Anreiz für innerstaatliche Reformen zu schaffen, was bisher allerdings nur sehr eingeschränkt gelungen ist.<sup>69</sup>

<sup>63</sup> Guido Ashoff, *50 Years of Peer Reviews by the OECD's Development Assistance Committee: an Instrument of Quality Assurance and Mutual Learning*, Bonn: DIE, 2013 (DIE Briefing Paper 12/2013).

<sup>64</sup> Auch die G20 setzt in diesem Bereich auf freiwillige Peer Reviews, etwa zum Abbau von Subventionen für fossile Energieträger, vgl. dazu Ivetta Gerasimchuk, *Mapping Options for a Voluntary Peer Review of Fossil-Fuel Subsidy Reform within the G-20*, Winnipeg/Genf: International Institute for Sustainable Development, Juli 2013.

<sup>65</sup> Auch bei der EU gibt es zahlreiche Erfahrungen mit Review-Prozessen, beispielsweise im Bereich der sozialen Entwicklung mit der *Open Method of Coordination (OMC)*. Mitgliedstaaten sollen ihre Anstrengungen vergleichen und Erfahrungen austauschen.

<sup>66</sup> Eine ausführliche Beschreibung und (positive) Bewertung des APRM liefert Kempe Ronald Hope, »Toward Good Governance and Sustainable Development: The African Peer Review Mechanism«, in: *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 18 (April 2005) 2, S. 283–311. Deutlich skeptischer ist Ian Taylor, »Of Big Men and Big Ideas: Can NEPAD's APRM Make a Difference?«, in: A.S. Yaruigam/Rashmi Kapoor (Hg.), *Inside Africa: Contemporary Perspectives*, Delhi 2013, S. 3–20.

<sup>67</sup> Ravi Kanbur, »The African Peer Review Mechanism (APRM): An Assessment of Concept and Design«, in: *South African Journal of Political Studies*, 31 (2004) 2, S. 157–166.

<sup>68</sup> Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), *Regionale Kooperation in Afrika. Der entwicklungspolitische Beitrag Deutschlands*, Bonn/Berlin 2011, S. 14 (BMZ Informationsbroschüre 7/2011).

<sup>69</sup> Markus Beckmann, *NePAD und der African Peer Review Mechanism – Zum Potential politischer Selbstbindung*, Halle: Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Lehrstuhl für Wirtschaftsethik, 2007 (Diskussionspapier Nr. 8/2007, hrsg. v. Ingo Pies).

Schließlich nutzen einige Länder im Zuge ihrer Nachhaltigkeitspolitik *nationale* Review-Verfahren. In Deutschland organisierte der von der Bundesregierung berufene Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) im Jahr 2013 den zweiten Peer-Review der deutschen Nachhaltigkeitspolitik. Grundlage des alle vier Jahre stattfindenden Prozesses sind die Nachhaltigkeitsstrategie, der vom Statistischen Bundesamt erstellte Indikatorenbericht und der Fortschrittsbericht der Bundesregierung. Die Empfehlungen aus dem Review gehen an den Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung, der unter dem Vorsitz des Bundeskanzleramts die Aufgabe hat, die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie fortzuschreiben. Die internationalen Expertinnen und Experten empfehlen in ihrem Bericht, dass der Ausschuss bereits 2014 damit beginnen solle, die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie zu überarbeiten, und dies nicht lediglich im Sinne eines »weiteren Routineprozederes«, und dass er dabei stärker kooperativ vorgehen solle.<sup>70</sup>

Bereits bei der VN-Konferenz in Rio 1992 und beim Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung 2002 in Johannesburg wurde allen Ländern empfohlen, nationale Nachhaltigkeitsstrategien zu entwickeln (siehe auch S. 7). Diese sollten nun an der Post-2015-Agenda und den Post-2015-Zielen nachhaltiger Entwicklung ausgerichtet werden und könnten so zukünftig die Grundlage für den hier diskutierten Review-Prozess bilden. Unabhängige Nachhaltigkeitsräte oder ähnliche Gremien könnten nationale Konsultations- und Diskussionsprozesse zu den nationalen Strategien und Berichten koordinieren.<sup>71</sup> Darüber hinaus könnten solche Räte – wie der RNE – bereits auf nationaler Ebene Peer-Reviews mit externen Experten durchführen, um kritische Punkte (bei der Umsetzung) der Nachhaltigkeitsstrategie zu identifizieren.

## Lessons learned

Review-Verfahren sollen Transparenz schaffen, Lerneffekte kreieren, zur Rechenschaftslegung ermuntern, den politischen Willen stärken und den Aufbau von Kapazitäten fördern. Sowohl auf nationaler, regio-

<sup>70</sup> RNE, *Sustainability – Made in Germany. The Second Review by a Group of International Peers, commissioned by the German Federal Chancellery*, Berlin, September 2013, S. 28 und 70f.

<sup>71</sup> Ingeborg Niestroy, *Sustainable Development Councils at National and Sub-national Levels Stimulating Informed Debate: Stock-taking*, London: Stakeholder Forum, 2012 (SDG 2012 Think Pieces).

ner und globaler Ebene existieren Review-Prozesse, die erstens einige vorbildliche Elemente beinhalten, die man für die Ausgestaltung des HLPF-Reviews aufgreifen könnte, und die zweitens im Rahmen eines Mehrebenen-Modells selbst Bestandteil eines zukünftigen mehrschichtigen Prozesses sein könnten.

Die zuvor behandelten Verfahren nutzen meist verschiedene Arten von *Eingaben*, auf deren Basis ein periodischer Review stattfindet. In erster Linie handelt es sich dabei um nationale Berichte, die dann mit anderen Informationen kombiniert werden. Dabei variiert das Maß, in dem nichtstaatliche Akteure und deren Informationen einbezogen werden. Teils sind es exklusiv aus anderen Staatenvertretern zusammengesetzte Review-Teams, die entweder in Gremien oder vor Ort Fragen stellen und kommentieren. Nichtstaatliche Experten als Teil von Review-Teams (wie bei den OECD-Peer-Reviews) werden dagegen von vielen Ländern abgelehnt.<sup>72</sup> In einigen Fällen beruhen die Verfahren jedoch sehr weitgehend auf Expertenberichten.<sup>73</sup>

Inwieweit (*zivil-)*gesellschaftliche Akteure und Betroffene auf einzelstaatlicher Ebene bei der Erarbeitung und Diskussion nationaler Berichte einbezogen werden sollten, ist unter den VN-Mitgliedstaaten ebenfalls umstritten. Oft wird eine solche Beteiligung im Rahmen von Review-Prozessen erbeten; der Umfang und die Qualität solcher nationaler Konsultationen werden jedoch meist nicht spezifiziert. In einigen Ländern existieren nationale Nachhaltigkeitsräte, die diese Aufgabe in unterschiedlicher Form übernehmen.<sup>74</sup> Will man den politischen Willen der verantwortlichen Eliten beeinflussen, ist es sinnvoll, diese nicht nur persönlich in den Review einzubinden (wie beim APRM), sondern über den Review die Bürger zu stär-

<sup>72</sup> In einigen Fällen kam es zu Auseinandersetzungen darüber, vgl. Matti Joutsen/Adam Graycar, »When Experts and Diplomats Agree: Negotiating Peer Review of the UN Convention Against Corruption«, in: *Global Governance*, 18 (2012) 4, S. 425–439 (434).

<sup>73</sup> So beispielsweise beim Independent Reporting Mechanism der Open Government Partnership, wo die Fortschrittsberichte von einem Experten unter der Aufsicht eines International Experts' Panel erstellt werden, vgl. <[www.opengovpartnership.org/independent-reporting-mechanism](http://www.opengovpartnership.org/independent-reporting-mechanism)> (Zugriff am 27.7.2014). Auch der freiwillige Peer-Review on Energy Efficiency (PREE) der Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) bindet sowohl im Review-Team als auch bei den vor Ort geführten Interviews unterschiedliche nichtstaatliche Akteure und Experten ein.

<sup>74</sup> Die existierenden National Councils for Sustainable Development (NCSD) sind im »Global Network of National Councils for Sustainable Development and Similar Bodies« organisiert, siehe: <[www.ncsds.org](http://www.ncsds.org)> (Zugriff am 23.7.2014).

ken, denen gegenüber diese Entscheidungsträger rechenschaftspflichtig sind (*local empowerment*). Aus diesem Grund sollten über nationale Nachhaltigkeitsziele und -berichte auch Parlamente entscheiden. An den Präsentationen bei den VN in New York sollten nicht nur Diplomaten der VN-Vertretungen teilnehmen, sondern gewählte Politiker und hohe Verantwortungsträger der Regierungen aus den Hauptstädten.

*Vor-Ort-Besuche* von Review-Teams gelten als wirkungsvoll, sind aber teuer und werden teils aus Souveränitätsgründen abgelehnt oder nur als freiwilliges Element akzeptiert.<sup>75</sup> Allerdings ist es von Nachteil, sich rein auf die Staatenberichte und Schreibtischstudien (*desk studies*) verlassen zu müssen. Für jeden Review ist es essentiell, dass es nicht nur abstrakt um Ziele und Politiken geht, sondern die konkreten lokalen Umstände thematisiert werden und auch zur Sprache kommt, ob es die erforderliche Unterstützung für die effektive Umsetzung gibt.<sup>76</sup> Allein die Sammlung solcher Informationen zur Situation auf nationaler und lokaler Ebene kann bereits als Erfolg eines Reviews gewertet werden.

Ein Knackpunkt ist die Frage, wie sehr sich Staaten – und (wie beim APRM) auch Staatenlenker – der Kritik anderer Beteiligten und dem davon ausgehenden Druck auszusetzen bereit sind. Im Hinblick darauf sollten die verschiedenen Komponenten eines Review-Verfahrens vorsichtig gegeneinander abgewogen werden. Transparenz, Sichtbarkeit und breite Beteiligung sind zwar wichtig, um politischen Willen zu generieren. Gleichzeitig sollte man aber die Möglichkeit eröffnen, die Ergebnisse des Reviews zunächst im Rahmen eines geschützten Raumes (*safe space*) zu erörtern. Oft werden die Abschlussberichte und Empfehlungen daher zunächst intern diskutiert, mit der Gelegenheit für die angesprochenen Entscheidungsträger, dazu Stellung zu nehmen. Der Bericht wird dann um diese Stellungnahmen ergänzt und erst danach öffentlich diskutiert. Am besten sollte die Anhörung per Webcast verfolgt werden können. In dieser öffentlichen Phase ist es fundamental, zivilgesellschaftliche Akteure einzubeziehen, damit auch kritische Punkte erörtert werden. Um dies zu erreichen, müssen sowohl die Prozesse des Reviews parti-

zipativ angelegt als auch entsprechende Freiheiten auf nationaler Ebene vorhanden sein.<sup>77</sup>

In der *Nachbereitung* des Reviews ist es zudem wichtig, periodisch und zeitnah zu überprüfen, inwieweit die Empfehlungen umgesetzt wurden (wie etwa beim UPR oder beim OECD-DAC-Review) – und diese Kontrolle auch von vornherein anzukündigen.<sup>78</sup> Idealerweise entwickelt sich aus diesen Vorgaben eine positive Dynamik, in der sich die Staaten in einem iterativen Prozess gegenseitig vorantreiben.

Auch einige *Probleme* wurden deutlich. Generell gibt es kaum Ansätze für den Umgang mit unwilligen Staaten. Zudem können Review-Prozesse unterlaufen werden, indem nicht hinreichend konkret berichtet oder nicht hinreichend spezifisch bzw. kritisch nachgefragt wird.<sup>79</sup> Hier könnte eine standardisierte Vorlage für den Bericht und die Präsentation Abhilfe leisten, mittels der Schwierigkeiten und etwaige Unzulänglichkeiten explizit abgefragt werden. Auch eine stark defensive oder ritualisiert-formalistische Diskussionskultur ist nicht zielführend. Oft nehmen sich gleichgesinnte Staaten während des Review gegenseitig in Schutz; diese Konstellation tritt insbesondere dann ein, wenn sich der Staat seine Gutachter selbst aussuchen darf. Dementsprechend unterliegt das Überprüfungsverfahren der permanenten Gefahr einer sachfremden Politisierung,<sup>80</sup> vor allem wenn Konflikte aus anderen Bereichen darauf einwirken.<sup>81</sup>

Eine zentrale Rolle haben die *Sekretariate*, deren Arbeit die Qualität der Reviews entscheidend beeinflusst. Sie sollten unabhängig, gut ausgestattet und mit fähigem Personal besetzt sein. Sie sind de facto jedoch oft unterfinanziert. Fast jede Publikation zu

<sup>77</sup> Thomas Conzelmann, »Reporting and Peer Review in the Implementation of International Decisions: What Role for Civil Society?«, in: Bob Reinalda (Hg.), *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*, Aldershot 2011, S. 319–331.

<sup>78</sup> Die Berichte des VN-Generalsekretärs betonen, wie wichtig solche »follow-up and report back mechanisms« seien, vgl. etwa ECOSOC, *The Contribution of ECOSOC* [wie Fn. 41], Absatz 63.

<sup>79</sup> Für den UPR berichtet dies Henderson, *Towards Implementation* [wie Fn. 53], S. 10, 16ff.

<sup>80</sup> Siehe hierzu die Debatte in Elvira Dominguez-Redondo, »The Universal Periodic Review – Is there Life beyond Naming and Shaming in Human Rights Implementation?«, in: *New Zealand Law Review*, (2012) 4, S. 673–706.

<sup>81</sup> In der Vergangenheit hat beispielsweise der Nahost-Konflikt VN-Prozesse im Nachhaltigkeitsbereich immer wieder verkompliziert oder ganz blockiert. So zuletzt beim HLPF im Juli 2014, wo wegen des hochkochenden Konflikts zwischen Israel und der Hamas beinahe die Abschlusserklärung nicht zustande gekommen wäre.

<sup>75</sup> Letzteres etwa beim Review-Mechanismus der VN-Konvention gegen Korruption.

<sup>76</sup> Siehe dazu auch Martin Lodge, »The Importance of Being Modern: International Benchmarking and National Regulatory Innovation«, in: *Journal of European Public Policy*, 12 (August 2005) 4, S. 649–667.

dieser Materie, die in der vorliegenden Studie zitiert wird, betont, dass die Vorbereitung und Begleitung der Prüfungsgänge durch die Sekretariate unverzichtbar für einen effektiven und effizienten Review ist. Teils übernehmen die Sekretariate sogar selbst wichtige inhaltliche Review-Aufgaben, etwa wenn sie Hintergrundstudien oder gar den Bericht verfassen.<sup>82</sup> In den Fällen, in denen der zu veröffentlichende Review-Bericht im Konsens verabschiedet werden muss, hat das Sekretariat auch eine vermittelnde Funktion.<sup>83</sup>

In der bisherigen Debatte über den HLPF-Review wurde der Wunsch deutlich, dass existierende sektorale und regionale Berichts- und Review-Verfahren nicht gedoppelt werden sollen. Dies zu beherzigen wäre in der Tat sinnvoll, um den Aufwand an Berichtspflichten nicht ausufern zu lassen. Wie aber die Ergebnisse dieser bestehenden Prozeduren in den HLPF-Review eingebracht werden könnten, ist noch unklar. Ein erster Schritt wäre sicherlich, die Vorgaben für die unterschiedlichen Review-Prozesse im VN-Kontext abzugleichen. Indikatoren sollten so gewählt und erforderliche Daten so erhoben werden, dass sie für mehrere Berichte und Verfahren verwendet werden können.

Eine unerlässliche Grundlage für ein aussagekräftiges und zuverlässiges Monitoring-, Berichterstattungs- und Überprüfungsverfahren sind qualitativ hochwertige Daten zu den Zielen und Indikatoren nachhaltiger Entwicklung. Voraussetzung dafür ist aber die allorts beschworene »data revolution«.<sup>84</sup> Zwar haben sich die Erhebung und Aufbereitung von Daten im Zuge der Monitoring-Prozesse zu den MDGs beträchtlich verbessert, doch gerade in Entwicklungsländern müssen entsprechende Kapazitäten weiter ausgebaut werden. Um der differenzierten Ausrichtung der Post-2015-Ziele gerecht zu werden, müssen statistische

Daten so aufbereitet werden können, dass sie jenseits von Statistiken auf Länder- oder Haushaltsebene auch Aussagen zu Verteilungs- und Gerechtigkeitsaspekten oder zu benachteiligten Gruppen erlauben. Ende August 2014 hat der VN-Generalsekretär daher eine 24-köpfige Independent Expert Advisory Group on the Data Revolution for Sustainable Development eingerichtet, die ihre Empfehlungen noch dieses Jahr vorlegen soll.<sup>85</sup>

<sup>82</sup> So etwa bei den Trade Reviews der Welthandelsorganisation oder im Fall der wirtschaftlichen Reviews der OECD, Robert Wolfe, *Letting the Sun Shine in at the WTO: How Transparency Brings the Trading System to Life*, Genf: WTO, 2013 (Working Paper ERSD 3/2013), S. 13. Thomas Conzelmann, »Beyond the Carrot and the Stick: State Reporting Procedures in the WTO and the OECD«, in: Jutta Joachim/Bob Reinalda/Bertjan Verbeek (Hg.), *International Organizations and Policy Implementation*, London 2008, S. 35–47.

<sup>83</sup> Vgl. Joutsen/Graycar, *Negotiating Peer Review* [wie Fn. 72], S. 436f.

<sup>84</sup> OECD, *Strengthening National Statistical Systems to Monitor Global Goals*, Paris 2013 (OECD and Post-2015 Reflections, Element 5, Paper 1); die OECD hat die *PARIS21 Partnership in Statistics for Development in the 21st Century* ins Leben gerufen.

<sup>85</sup> Vgl. »United Nations Secretary-General Appoints Independent Expert Advisory Group on the Data Revolution for Sustainable Development«, Press Release, 29. August 2014, <[www.un.org/millenniumgoals/pdf/Press%20Release\\_Announcement\\_Secretary%20General%27s%20Independent%20Expert%20Advisory%20Group%20on%20Data%20Revolution.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Press%20Release_Announcement_Secretary%20General%27s%20Independent%20Expert%20Advisory%20Group%20on%20Data%20Revolution.pdf)> (Zugriff am 14.10.2014).

## Vorschlag für ein »Commit and Review«-Verfahren für die Post-2015-Ziele nachhaltiger Entwicklung

Auf der Basis der genannten Kriterien und der Analyse existierender Review-Prozesse wird für das HLPF ein Commit-and-Review-Verfahren vorgeschlagen, das

- ▶ einerseits den Staaten die souveräne Kontrolle über einzugehende nationale Verpflichtungen (national commitments) überlässt (mit dem Ziel den Review konsensfähig und hinreichend differenziert zu gestalten) und
- ▶ andererseits diese nationalen Verpflichtungen an die global vereinbarten Ziele rückbindet, deren Umsetzung begleitet, misst und evaluiert, Transparenz gewährleistet, das Rechenschaftsprinzip verankert, Lerneffekte produziert sowie den Aufbau von Kapazitäten und die gesellschaftliche Unterstützung für die Verwirklichung der Post-2015 Ziele stärkt.

Da es inhaltlich primär darum gehen soll, die Umsetzung der Post-2015-Ziele nachhaltiger Entwicklung auf nationaler Ebene zu fördern, sollte das Review-Verfahren auch von dort ausgehen und dann als Mehrebenen-Prozess zum Review auf globaler Ebene beim HLPF führen (siehe Abb. 1, S. 24).

### Erster Zyklus: Review der nationalen Verpflichtungen

Im September 2015 sollen die globalen Post-2015-Ziele nachhaltiger Entwicklung im Rahmen eines Sondergipfels von den Staats- und Regierungschefs der VN-Mitgliedstaaten verabschiedet werden.<sup>86</sup> Bei dieser Gelegenheit könnte die VN-Generalversammlung alle Mitgliedstaaten auffordern, entsprechende nationale Verpflichtungen zu allen Zielen auszuarbeiten.<sup>87</sup> Ein solches Vorgehen ist bereits im sogenannten Chapeau-

Text, einer Auflistung der allgemeinen Grundsätze und Vorgaben, des Abschlussberichts der Open Working Group zu den SDGs angelegt.<sup>88</sup> Dieses Bottom-up-Verfahren könnte auf nationaler Ebene nicht nur zu einer höheren Identifikation (*ownership*) mit den Zielen führen, sondern würde auch die gewünschte Differenzierung bei der Umsetzung der Ziele durch die einzelnen Mitgliedstaaten ermöglichen.

Ideal wäre, wenn die Verpflichtungen auch im Rahmen einer nationalen Nachhaltigkeits- oder Entwicklungsstrategie artikuliert und festgelegt würden. Für Deutschland hieße das beispielsweise, die für 2016 ohnehin geplante Revision der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie rasch anzugehen. Einerseits müssten die Ziele und Indikatoren an die Post-2015-Ziele angepasst werden, andererseits für den vorgegebenen Zeitrahmen bis 2030 klare Selbstverpflichtungen formuliert werden. Hierbei sollte die gesamte Regierung mitarbeiten. Als Koordinationsorgan könnte der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung fungieren, in dem alle Ressorts der Bundesregierung vertreten sind und der unter Federführung des Bundeskanzleramts für die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie zuständig ist. Alle zwei Jahre erstellt das Statistische Bundesamt einen Indikatorenbericht, der dann die Grundlage für den Fortschrittsbericht der Bundesregierung ist. Neu hinzu käme nun, dass Deutschland sich mit seiner Strategie und dem Fortschrittsbericht auch auf VN-Ebene einem Review stellen würde.

Alle Regierungen sollten aufgefordert werden, ihre Selbstverpflichtungen bzw. ihre Nachhaltigkeits- oder Entwicklungsstrategie mit einem Höchstmaß an Transparenz und Partizipation zu erarbeiten. Zunächst sollten vor allem die Parlamente in diese Prozesse verstärkt einbezogen werden, die verfassungsgemäß den Auftrag haben, Regierungen rechenschaftspflichtig zu halten. Darüber hinaus sollten nationale Konsulta-

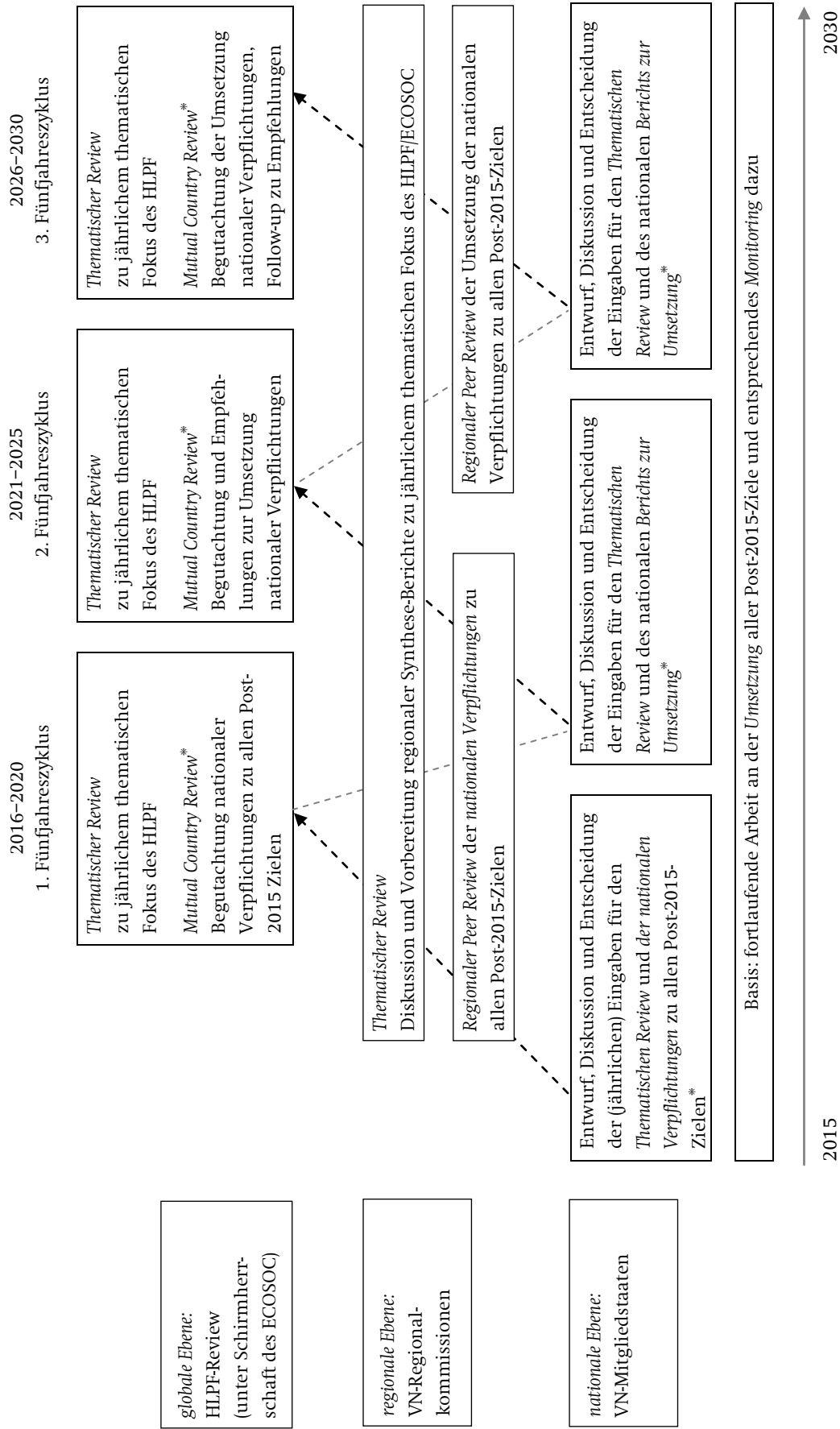
<sup>86</sup> Im Juli 2014 hat die OWG ihren Bericht mit einem Vorschlag für 17 SDGs samt Unterzielen vorgelegt, siehe *Proposal of the Open Working Group for Sustainable Development Goals*, 19.7.2014, <[http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/4518SDGs\\_FINAL\\_Proposal%20of%20OWG\\_19%20July%20at%201320hrsver3.pdf](http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/4518SDGs_FINAL_Proposal%20of%20OWG_19%20July%20at%201320hrsver3.pdf)> (Zugriff am 29.9.2014).

<sup>87</sup> Ähnlich auch *The Dashboard Proposal. A First Approach by Colombia and Guatemala*, New York, 17.6.2013, <[www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/DashboardProposalColombiaGuatemala.pdf](http://www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/DashboardProposalColombiaGuatemala.pdf)> (Zugriff am 23.7.2014).

<sup>88</sup> Vgl. die Formulierung im Chapeau-Text des Abschlussdokuments der OWG: »Targets are defined as aspirational global targets, with each government setting its own national targets guided by the global level of ambition but taking into account national circumstances«, *Introduction to the Proposal of the OWG* [wie Fn. 86], Absatz 18.



**Abbildung 1**  
**Vorschlag für einen mehrstufigen Post-2015-Review**



\* im Fünfjahreszyklus: Die Mitgliedstaaten einer der fünf Regionalgruppen der VN sind alle fünf Jahre aufgefordert, am »HLPF Mutual Country Review« teilzunehmen und dafür nationale Verpflichtungen zu allen Post-2015-Zielen bzw. Berichte zur Umsetzung derselben vorzubereiten (siehe Abb. 2, S. 28).

tionsprozesse durchgeführt werden. In Deutschland diskutiert regelmäßig der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung die Nachhaltigkeitsstrategie, den Stand ihrer Umsetzung und ihre Weiterentwicklung. Außerdem führt das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung hierzu alle vier Jahre Online-Dialoge durch. Jenseits dessen gibt es noch andere Dialogforen, unter anderem organisiert vom Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE). Ergänzend könnten schließlich die Ergebnisse partizipativer Monitoring- und Rechenschaftsverfahren unter zivilgesellschaftlicher Leitung berücksichtigt werden (beispielsweise sogenannte »citizen reviews«).<sup>89</sup> Bislang war vielen lokalen und nationalen NGOs die VN-Debatte um die SDGs noch zu abstrakt. Sind die globalen Ziele aber erst einmal auf nationale Ziele nachhaltiger Entwicklung heruntergebrochen, dürfte sich das ändern.

Alle Regierungen wären dann aufgefordert, die nationalen Verpflichtungen, die sie sich in den Post-2015-Zielbereichen selbst auferlegen, beim zuständigen VN-Sekretariat einzureichen. Im ersten Fünfjahreszyklus (2016–2020) des HLPF-Reviews könnten dann jährlich die Verpflichtungen der Länder von je einer der fünf VN-Regionalgruppen diskutiert werden.<sup>90</sup> Erstens sollte untersucht werden, ob die nationalen Verpflichtungen (samt Benchmarks im Referenzzeitraum) hinreichend konkret, anspruchsvoll und gleichzeitig realistisch formuliert sind.<sup>91</sup> Darüber hinaus muss auch darauf geachtet werden, dass alle nationalen Verpflichtungen zusammengerechnet tatsächlich den globalen Zielsetzungen entsprechen

und die Lasten nach Gerechtigkeitskriterien<sup>92</sup> fair verteilt sind. Geberländer (sowohl die klassischen als auch die Schwellenländer als neue Geber) sollten aufgefordert werden, ihre Selbstverpflichtungen zur Bereitstellung von Mitteln zur Umsetzung für Entwicklungsländer detailliert offenzulegen.

Zweitens sollte beim Review der nationalen Verpflichtungen bewertet werden, ob die notwendigen Ressourcen zur Umsetzung derselben vorhanden sind und wo zusätzliche Mittel mobilisiert werden müssen.<sup>93</sup> Idealerweise legen die Ergebnisse der ersten Review-Runde offen, wo insbesondere die am wenigsten entwickelten Länder internationale Unterstützung beim Auf- und Ausbau von Kapazitäten zur Umsetzung der Ziele nachhaltiger Entwicklung benötigen. Wenn sich die Entwicklungszusammenarbeit hieran orientiert, wäre dies ein zentraler *Anreiz* für die Entwicklungsländer, am Review teilzunehmen.

Der Review im ersten Zyklus sollte auch in den Blick nehmen, inwieweit die Länder selbst hinreichend *eigene* Ressourcen für die nachhaltige Entwicklung mobilisieren wollen und dies auch tun. In diesem Zusammenhang könnten Praktiken und Instrumente diskutiert werden, die sich beispielsweise beim Aufbau eines nachhaltigen Steuer- und Sozialsystems bewährt haben, und probate Ansätze zur Krisenprävention oder zur Korruptionsbekämpfung. Welche Möglichkeiten zur Finanzierung es noch gibt, zeigt der Bericht des Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing (ICESDF) auf. Er dürfte eine wesentliche Grundlage sein für die Verhandlungen auf der dritten UN Financing for Development-Konferenz in Addis Abeba Mitte Juli 2015.

Auch der Zugang zu ressourceneffizienten und umweltfreundlichen technologischen Innovationen sollte mit bedacht und unterstützt werden. Dies wird vor allem von den Schwellenländern gefordert. Bereits seit Jahren wird bei den VN über mögliche Mechanismen zum Technologietransfer nachgedacht.<sup>94</sup> Eine

<sup>89</sup> Siehe hierzu The World We Want, *Participatory Monitoring and Accountability* (online), <[www.worldwewant2015.org/accountability2015](http://www.worldwewant2015.org/accountability2015)> (Zugriff am 17.7.2014).

<sup>90</sup> Die fünf VN-Regionalgruppen sind Afrika, Asien, Lateinamerika und Karibik, Osteuropa, Westeuropa und andere Staaten, inklusive USA, Kanada, Australien und Neuseeland (die sogenannten WEOG, der auch Deutschland angehört). Dieser regionalen Aufteilung nicht völlig entsprechend gibt es fünf VN-Regionalkommissionen (UN ECA, ESCAP, ESCWA, ECLAC und ECE), die der Generalversammlung und dem ECOSOC zuarbeiten.

<sup>91</sup> Siehe Eibe Riedel/Jan-Michael Arend/Ana María Suárez Franco, *Indicators, Benchmarks, Scoping, Assessment*, Berlin/Genf: Friedrich-Ebert-Stiftung, September 2010 (FES Background Paper), <[www.fes-globalization.org/geneva/documents/HumanRights/6July10\\_BackgroundPaper\\_IBSA.pdf](http://www.fes-globalization.org/geneva/documents/HumanRights/6July10_BackgroundPaper_IBSA.pdf)> (Zugriff am 30.9.2014). Dieser »scoping process« ist zentraler Bestandteil der für den Menschenrechtsbereich entwickelten »IBSA«-Prozedur.

<sup>92</sup> Vgl. für den Klimabereich etwa Climate Action Network (CAN), *Equity Reference Framework at the UNFCCC Process*, 2013 (CAN Discussion Paper). Siehe auch Metz, *Making a Pledge and Review System Work* [wie Fn. 61].

<sup>93</sup> UNGA, *Format and Organizational Aspects of the HLPF* [wie Fn. 6], Absatz 8: »Decides that the forum, under the auspices of the Economic and Social Council, shall conduct regular reviews, starting in 2016, on the follow-up and implementation of sustainable development commitments and objectives, including those related to the means of implementation«.

<sup>94</sup> Vgl. die unter der Regie der Generalversammlung arrangierten Post-2015-Dialoge zum Thema, <[www.un.org/en/ga/president/68/pdf/letters/3262014One\\_Day\\_Structured\\_](http://www.un.org/en/ga/president/68/pdf/letters/3262014One_Day_Structured_)

Voraussetzung für Fortschritte in diesem Bereich wäre, dass Konflikte um die Regelung von Fragen des geistigen Eigentums gelöst und entsprechende Anreize geschaffen werden. So könnten die zusätzlichen Kosten von technologischen Entwicklungssprüngen (leap frogging) international getragen werden, etwa mit Mitteln der Globalen Umweltfazilität (Global Environmental Facility, GEF). Oft werden Gelder derartiger internationaler Fonds nicht ausgeschöpft. Staaten sollten bei entsprechenden Anträgen gezielt unterstützt werden.

Gelingt all dies, könnte der Review dazu dienen, die Interessen aller Seiten in zwei Kernfragen – Mittel für die Umsetzung und differenzierte Verantwortlichkeit – zu berücksichtigen: die der Geberländer, die darauf drängen, dass auch die Schwellenländer Mittelzusagen machen und dass Schwellen- und Entwicklungsländer eigene Ressourcen mobilisieren, und die der Letzteren, die überprüfen wollen, ob die Geberländer ihre finanziellen Versprechen einhalten und mehr für den Technologietransfer tun.

## Zweiter Zyklus: Review der Umsetzung

Mit dem zweiten Zyklus würde der Review der Umsetzung der nationalen Verpflichtungen beginnen. Regierungen sind primär gegenüber ihrer eigenen Bevölkerung rechenschaftspflichtig. Der Überprüfungszyklus sollte daher unmittelbar nach der Diskussion der einzelstaatlichen Verpflichtungen im HLPF wieder auf nationaler Ebene beginnen.

Die Mitgliedstaaten sollten nationale (Fortschritts-) Berichte erarbeiten, die im Entwurfsstadium wieder in den Parlamenten, im Rahmen von Konsultationsverfahren oder unabhängiger Nachhaltigkeitsräte zu diskutieren wären.<sup>95</sup> Derartige Kapazitäten müssen

Dialogues-26March2014.pdf> (Zugriff am 27.7.2014). Siehe auch den Bericht des Generalsekretärs, der konkrete Optionen für einen Mechanismus vorstellt, UNGA, *Options for a Facilitation Mechanism that Promotes the Development, Transfer and Dissemination of Clean and Environmentally Sound Technologies*, (VN-Dok. A/67/348), New York, September 2012.

<sup>95</sup> Vgl. dazu auch UNOSD, *2014 Incheon Communiqué. Ready to Deliver the Post-2015 Agenda?*, Incheon (Südkorea), 11.4.2014, <www.unosd.org/content/documents/5672014%20Incheon%20Communique%202014-04-13%20A4.pdf> (Zugriff am 27.7.2014), Absatz 4.3: »NCSOs and similar institutions, together with national parliaments, administrative structures, and statistical and audit offices should provide comprehensive scrutiny programmes in order to report on and effective-

rechtzeitig gestärkt werden. In Entwicklungsländern sollten auf Anfrage auch die UN Country Teams assistieren. Und wieder sollten auch lokale Formen des Monitorings genutzt werden, um Informationen darüber zu bekommen, ob die Nachhaltigkeitspolitiken vor Ort tatsächlich eine nützliche Wirkung entfalten.<sup>96</sup>

Als nächster Schritt könnten regionale Review-Prozesse folgen. Ein regionaler Peer-Review wäre erstens ein Angebot an jene Staaten, die nicht oder nicht unmittelbar auf VN-Ebene berichten möchten. Im Rahmen der regionalen Reviews könnten sie sich mit ihren Nachbarstaaten über erfolgreiche Instrumente und gemeinsame, insbesondere auch grenzüberschreitende Herausforderungen austauschen. Zweitens könnten die regionalen Prozesse den Review auf globaler Ebene vorbereiten.<sup>97</sup>

- ▶ Im Folgenden wird vorgeschlagen, dass in einem Fünfjahreszyklus die Mitgliedstaaten je einer der fünf VN-Regionalgruppen periodisch aufgerufen sind, freiwillig im Rahmen des HLPF zu den Post-2015-Zielen zu berichten (*Country Review*, siehe Abb. 1, S. 24). Auf regionaler Ebene wäre dann fünf Jahre Zeit, die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, ihre Berichte und Präsentationen dafür vorzubereiten.
- ▶ Die fünf VN-Regionalkommissionen könnten jährlich ab 2016 auf Basis einer Vorlage und des Inputs der Mitgliedstaaten einen Synthesebericht zum jeweiligen thematischen Fokus des HLPF erarbeiten (*Thematic Review*).<sup>98</sup> Das Augenmerk wäre dabei stark auf die globale Situation im Hinblick auf das Jahresthema gerichtet, weniger auf die Performanz einzelner Staaten. Im Anhang des Berichts könnten gleichwohl die relevanten Daten der Mitgliedstaaten zu ihren nationalen Post-2015-Verpflichtungen im jeweiligen Themenbereich aufgeführt werden.

Die regionalen Reviews könnten durch die VN-Regionalkommissionen organisiert werden, deren Kapazitäten dafür ausgebaut werden müssten. Außerdem wäre zu empfehlen, dass die Kommissionen dabei mit existierenden Regionalorganisationen und regionalen

ly communicate progress toward national sustainable development objectives.«

<sup>96</sup> Siehe die Diskussion und die Dokumente auf der Website *The World We Want, Participatory Monitoring and Accountability* [wie Fn. 89].

<sup>97</sup> Dies folgt UNGA, *Format and Organizational Aspects of the HLPF* [wie Fn. 6], Absatz 7 f: »Shall benefit from regional preparatory processes«.

<sup>98</sup> Ebd., Absatz 7c: »[Meetings of the forum s]hall have a thematic focus ... in line with the thematic focus of the activities of the Council and consistent with the post-2015 development agenda« (Hervorhebung von der Autorin).

Entwicklungsbanken kooperieren. Sinnvoll wäre es, auf gegebenenfalls vorhandene Review-Prozesse aufzubauen (siehe auch S. 18). Alternativ ist auch im Gespräch, die Post-2015-Reviews *rein regional* durchzuführen und nur deren Ergebnisse beim HLPF zu diskutieren. Dabei gingen aber internationale Sichtbarkeit und die damit verbundene wechselseitige *peer pressure* verloren.

## Ausgestaltung des HLPF-Reviews auf globaler Ebene

Die Resolution zum HLPF legt fest, dass der Review auf dem AMR beim ECOSOC aufbauen und diesen ab 2016 ersetzen soll (siehe auch S. 14). Der neue HLPF-Review könnte die beiden zuvor genannten Komponenten umfassen: einen thematischen Review und einen »Mutual Country Review«.

Die Regionalberichte, der Bericht des VN-Generalsekretärs und weitere Berichte der inhaltlich jeweils zuständigen VN-Organen wären die Grundlage für einen ersten thematischen Teil des globalen Reviews beim HLPF, dem *Thematic Review*. Hier würde (ähnlich wie bislang beim AMR) diskutiert werden, ob und in welchem Maße die Ziele im Bereich des jährlich wechselnden Fokusthemas umgesetzt wurden. Dieser Teil des Review-Verfahrens würde es gestatten, in die Tiefe zu gehen und zusätzlich gegebenenfalls ein Querschnittsthema oder besonders drängendes Thema intensiv zu bearbeiten.

Der zweite Teil des HLPF-Reviews auf globaler Ebene wäre der *Mutual Country Review*. Dieser würde mit Blick auf einzelne Staaten stärker in die Breite gehen und alle Post-2015-Zielbereiche abdecken. Da sich das HLPF jährlich nur für acht Tage trifft, müsste ein Großteil des Review-Prozesses unter der Schirmherrschaft des ECOSOC stattfinden (anstelle des AMR). Während des eigentlichen HLPF-Treffens im Juli könnten die Ergebnisse ausgewertet und diskutiert werden, was die empirische Basis liefern würde für die politische Führung (*political leadership, guidance and recommendations*), die dem HLPF qua Mandat in der globalen Nachhaltigkeitspolitik zugeschrieben wird (vgl. Abb. 2, S. 28).

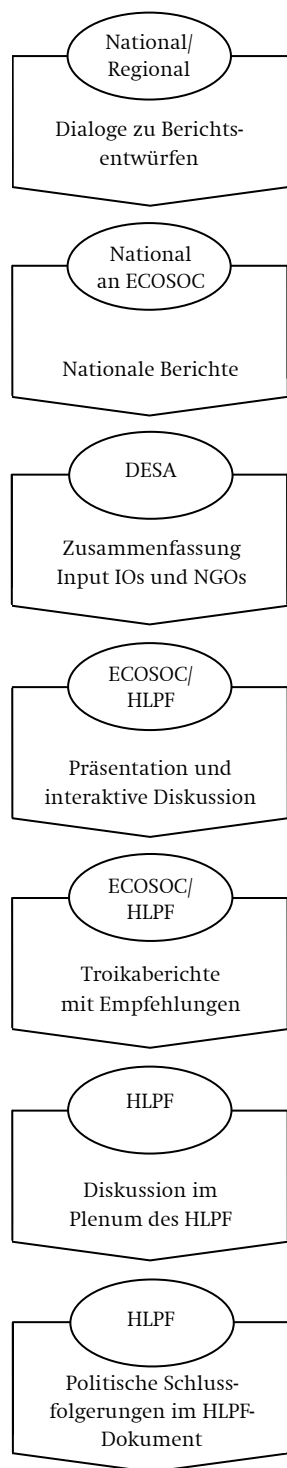
Nach dem Vorbild des für Menschenrechtsfragen eingerichteten UPR-Verfahrens sollte der HLPF-Review auf drei Dokumenten aufbauen: 1. nationale Berichte, 2. Informationen der VN-Organen und 3. Berichte (zivilgesellschaftlicher Gruppen).

1. Mit Beginn des zweiten Zyklus, ab 2021, wären die Mitgliedstaaten einer Regionalgruppe aufgefordert, ihre *nationalen Berichte* online zu stellen (alle fünf Jahre, spätestens Ende September des Jahres vor dem Review). Die Berichte sollten entlang einer Vorlage alle Post-2015-Ziele abdecken, wobei es den Staaten erlaubt sein könnte, eigene Schwerpunkte zu ausgewählten Unterzielen und Indikatoren zu setzen. Die Berichte sollten nicht nur Fortschritte aufzählen, sondern auch auf Probleme und Hindernisse bei der Umsetzung eingehen. Das ist die Voraussetzung dafür, dass Lernerfolge erzielt werden und an kritischen Punkten maßgeschneiderte Unterstützung gewährt werden kann. Die Länderberichte sollten durch Informationen der VN-Organen und nichtstaatlicher Gruppen ergänzt werden (spätestens bis Ende Januar des Reviewjahres).

2. Die thematisch zuständigen VN-Institutionen könnten ihre Expertise und die ihnen zur Verfügung stehenden (länderspezifischen) Daten zu den verschiedenen Zielbereichen einbringen. Aus Vertretern dieser VN-Institutionen sollte ein Komitee gebildet werden, das relevante Informationen einholt (auch die Ergebnisse existierender sektoraler Reviews), bündelt und den gesamten Vorgang koordiniert. Die Einrichtung eines derartigen Komitees würde an die positiven Erfahrungen mit dem Task Manager System des ehemaligen UN Interagency Committee on Sustainable Development anknüpfen, dessen Aufgabe es unter anderem war, die politischen Empfehlungen der CSD an die diversen VN-Institutionen zurückzuvermitteln. Ein solches Komitee könnte beim Chief Executives Board for Co-ordination (CEB) angesiedelt sein und auf der Inter-Agency and Expert Group on MDG Indicators und dem Technical Support Team (TST) aufbauen, die bislang das MDG-Monitoring bzw. die Arbeit der Verhandlungsgruppe zu den SDGs unterstützt haben.

Alternativ wird erwogen, den Post-2015-Review dezentral je nach Thema ganz an die inhaltlich zuständigen VN-Institutionen zu verweisen (Umweltthemen bei UNEP, Gesundheit bei der WHO etc.) und beim HLPF nur einen Synthesebericht zu diskutieren. Dies würde jedoch den integrierten Ansatz konterkarieren, den man für die Post-2015-Ziele gewählt hat, zu einer Vielzahl von (möglicherweise unterschiedlichen) Verfahren führen und vor allem einen Verlust an Sichtbarkeit bedeuten. Allerdings wird es zweifellos notwendig sein, das Monitoring dezentral zu organisieren. Die erhobenen Daten würden dann die Basis bilden für die Kommentare der VN-Organen zu den

**Abbildung 2**  
**Ablauf des Mutual Country Reviews beim ECOSOC/HLPF**



Staatenberichten und für die Berichte zum thematischen Review.

Auch der jährliche *Global Sustainable Development Report* (GSDR) des VN-Generalsekretärs könnte eine wichtige Grundlage für den HLPF-Review sein. Die Gestalt dieses Reports, der während der Rio+20-Konferenz angeregt wurde, und seine Funktion beim Post-2015-Review sind noch umstritten.<sup>99</sup> Eine Option wäre, jährlich die Ergebnisse des Daten-Monitorings für alle Zielbereiche zusammenzufassen und diese dann von Wissenschaftler/innen analysieren und bewerten zu lassen (assessment of assessments). Besonders wertvoll könnten dabei Hinweise auf neue Herausforderungen und Szenario-Analysen sein. Umstritten ist noch, ob der Bericht hauptsächlich von diesen Wissenschaftler/innen, von den VN oder in einem Multi-Stakeholder-Ansatz erstellt werden soll; insbesondere im letzteren Fall wäre die Verknüpfung mit nationalen und regionalen Review-Prozessen gut vorstellbar.

3. *Nichtstaatlichen Beobachtern (Major Groups and other stakeholders)* sollte es ermöglicht werden, Stellungnahmen abzugeben und Informationen zuzuliefern.<sup>100</sup> Die Resolution zum HLPF gewährt ihnen weitgehende Beteiligungsrechte.<sup>101</sup> Wie beim UPR sollten ihre Schattenberichte und mündlichen Statements integraler Bestandteil des Review-Prozesses sein. Vor allem die Kommentare nationaler (zivil-)gesellschaftlicher Gruppen sollten vorrangig behandelt werden, ebenso wie die Anmerkungen der Nachhaltigkeitsräte (die einzurichten im Übrigen allen Mitgliedstaaten empfohlen werden sollte). Bei Beschwerden über die Nichtachtung der Beteiligungsrechte nichtstaatlicher Akteure auf nationaler, regionaler oder internationaler Ebene sollte eine Ombudsperson ansprechbar sein.

Falls die Mitgliedstaaten dies für sinnvoll erachten, könnten zusätzlich unabhängige Experten aufgefordert werden, Berichte zu neuen oder bislang vernachlässigten Themen zu liefern, zu denen es bislang keine

<sup>99</sup> Während des HLPF im Juli 2014 wurde in New York ein erster Draft-Report vorgestellt, in dem sich jedoch nur vague Aussagen zum Thema Review finden, siehe <<http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1621>> (Zugriff am 28.7.2014).

<sup>100</sup> Siehe die Empfehlungen von Strandenaes, *Participatory Democracy* [wie Fn. 42].

<sup>101</sup> UNGA, *Format and Organizational Aspects of the HLPF* [wie Fn. 6], Absätze 14 und 15, wo es unter anderem heißt: »Representatives of the major groups and other relevant stakeholders shall be allowed: To attend all official meetings of the forum«.

oder kaum VN-Expertise oder NGO-Aktivitäten gibt. Viele andere Verfahren arbeiten mit solchen Expertenteams (siehe oben S. 14ff). Sofern Staaten damit einverstanden sind, sollten sie diesen Experten die Möglichkeit geben, bereits an den vorbereitenden regionalen Reviews teilzunehmen und bei Bedarf weitere Vor-Ort-Besuche durchzuführen. Um die (meist vernachlässigten) Interessen zukünftiger Generationen stärker zu berücksichtigen, wäre es auch ratsam, einen hochrangigen Repräsentanten zu berufen und am Review zu beteiligen, der eben diese Belange vertritt. Auch zu anderen übergreifenden und systemischen Fragen könnten Expertenberichte eingeholt werden.<sup>102</sup>

Um die Flut an Daten handhabbar zu machen, sollten (nach dem Vorbild des UPR) alle Akteure ihre Berichte beim Sekretariat des HLPF einreichen, das dann die relevanten Informationen in je zwei Syntheseberichten kondensiert, die die Staatenberichte ergänzen (eine Arbeit, die spätestens bis Ende Februar des Review-Jahres geleistet sein müsste).

Herzstück der *Mutual Country Reviews* sollten die Präsentationen der nationalen Berichte und die Diskussionen darüber sein, die frühestmöglich im April im ECOSOC-Kontext<sup>103</sup> stattfinden könnten (anstelle des AMR). Die Präsentationen sollten von hochrangigen gewählten Regierungsvertretern übernommen werden und einem einheitlichen Analyse- und Berichtsrastrer folgen.<sup>104</sup> Natürlich können die Berichte nicht umfassend vorgestellt werden. Stattdessen könnten die Staaten, die sich dem Review unterziehen, aufgefordert werden, zu allen Zielbereichen *je ein positives Beispiel* herauszustellen, das gegebenenfalls andere Staaten inspirieren könnte, und *je einen Problembereich* mit besonderen Herausforderungen zu beleuchten, zu dem sie sich Feedback und Unterstützung erhoffen. Auf der Grundlage der vorliegenden drei Berichte und

der Präsentation können die anderen Staaten dann nachfragen, kommentieren und Empfehlungen abgeben. Um größtmögliche Transparenz und Partizipation zu gewährleisten, sollten die Sitzungen (wie beim UPR) im UN-Webcast übertragen werden, und (wie beim AMR) sollte das Sekretariat parallel eine internetbasierte *e-discussion* ermöglichen.<sup>105</sup>

Ebenfalls nach dem Vorbild des UPR sollte für jeden Staat, der sich dem Review stellt, eine *Troika* bestellt werden, die den Prozess als Fazilitator und Rapporteur begleitet. Sie sollte aus einem Staat bestehen, den der Reviewkandidat aus der eigenen Regionalgruppe selbst benennt, und zweien, die per Los aus den anderen Regionalgruppen bestimmt werden. Gewählt werden können sollten nur solche Staaten, die sich verpflichten, sich auch selbst einem Review zu unterziehen. Um zu vermeiden, dass vergangene oder bestehende Spannungen zwischen beteiligten Staaten den Prozess belasten, sollten ehemalige oder aktuelle Konfliktparteien nicht Teil der Troika sein können. Wie im UPR sollten reviewte Staaten das Recht haben, ein Veto gegen maximal eines der drei Troika-Mitglieder einzulegen.

Im Anschluss an die Präsentationen fasst die Troika die Diskussion und die Empfehlungen in einem Bericht zusammen. Danach sind die Staaten aufgefordert, alle Empfehlungen anzunehmen oder abzulehnen. Die dafür nötige rasche Abstimmung kann nur gelingen, wenn die Staaten vorab ein Koordinierungsgremium dafür berufen haben (äquivalent etwa zum deutschen Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung). Berichte und Empfehlungen samt Kommentaren gehen in Form eines Schlussberichts an das HLPF und werden dort im *Plenum* im Juli vorgestellt und diskutiert, also während der ersten fünf Sitzungstage unter der Schirmherrschaft des ECOSOC. Wie beim UPR wäre es nun auch den nichtstaatlichen Beobachtern erlaubt, bei dieser Gelegenheit ihre Kommentare zum Schlussbericht mündlich einzubringen. Zu überlegen wäre, ob die Berichte dann einzeln angenommen werden sollten – was vermutlich eher schwierig wäre – oder ob die Schlussberichte einfach nur ohne Abstimmung veröffentlicht werden.

Darüber hinaus sollte während des folgenden dreitägigen *ministeriellen Segments* des HLPF darüber verhandelt werden, wie die Ergebnisse in das HLPF-Abschlussdokument (die »Ministerial Declaration«) eingehen, mittels dessen dann die VN-Generalversamm-

**102** Vgl. Rainer Falk, »Post-2015: So viel Partnerschaft war noch nie! Wer kontrolliert welche SDGs?«, in: *Informationsbrief Weltwirtschaft und Entwicklung*, (2014) 3–4, 13.4.2014, S. 1f.

**103** UNGA, *The Future We Want* [wie Fn. 1], Absatz 82: »We reaffirm that the Economic and Social Council is a principal body for policy review, policy dialogue and recommendations on issues of economic and social development«.

**104** Vgl. dazu die interessante Formulierung in ECOSOC, *The Contribution of the Economic and Social Council* [wie Fn. 41], Absatz 63: »While the reviews would remain voluntary, the mutual reviews would adopt a more rigorous approach, including developing a standardized analytical and reporting framework; developing follow-up and report back mechanisms; incorporating available national statistical data; and incorporating renewed participatory approaches into the process.«

**105** Vgl. <[www.un.org/en/ecosoc/newfunct/amredis2014.shtml](http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/amredis2014.shtml)> (Zugriff am 27.7.2014).

lung über die Ergebnisse des HLPF-Reviews informiert wird.<sup>106</sup> Zwar wird diese Zusammenfassung nicht mehr sehr ausführlich und tiefgehend sein, doch ihr Hauptzweck ist ohnehin, Akzente für die nationale Implementierung zu setzen und auf Probleme sowie Verbesserungspotential hinzuweisen. Die Erfahrung aus dem UPR zeigt, dass dieser Impuls von multilateraler Ebene durchaus Wirkung zeigt – leider nicht immer, aber die Bilanz ist doch so ermutigend, dass der Aufwand gerechtfertigt erscheint.

Dieser Ablauf ist zeitlich ausgesprochen anspruchsvoll – gerade angesichts der thematischen Breite der Post-2015-Ziele und der dadurch notwendigen Koordination. Damit ein solches Verfahren gelingen kann, müssen die dafür erforderlichen institutionellen Kapazitäten auch auf Seiten der VN gestärkt werden. So muss die Troika bei ihrer Arbeit unterstützt werden. Ebenso sollten insbesondere Entwicklungsländer bei ihren Anstrengungen im Kontext des Review-Verfahrens administrativen Beistand erhalten. Für diese und andere Aufgaben müssen die Sekretariatskapazitäten beim HLPF ausgebaut werden. Wie wichtig Sekretariate sind, hat sich in der Vergangenheit gezeigt (siehe auch S. 21).<sup>107</sup> Eine Möglichkeit wäre, im United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) jene Teile der Division for Sustainable Development, die bislang die CSD unterstützten, und die Teile des Office for ECOSOC Support and Coordination, die noch bis 2015 für den AMR zuständig sind, dem HLPF zuzuordnen und personell und finanziell aufzustocken. Das Sekretariat sollte auch die während des HLPF-Reviews gewonnenen Informationen auf einer Website zur Verfügung stellen. So könnten auch jenseits der aktuellen Review-Sitzungen Informationen zu bewährten Politiken und Praktiken zugänglich gemacht werden.

**106** Nach UNGA, *Format and Organizational Aspects of the HLPF* [wie Fn. 6], Absatz 7g, soll dies über den Bericht des Wirtschafts- und Sozialrats an die Generalversammlung erfolgen (»a negotiated ministerial declaration for inclusion in the report of the Council to the General Assembly«).

**107** Siehe auch Sikina Jinnah, »Singing the Unsung: Secretariats in Global Environmental Politics«, in: Pamela Chasek/Lynn M. Wagner (Hg.), *The Roads from Rio. Lessons Learned from Twenty Years of Multilateral Environmental Negotiations*, New York 2012, S. 107–126; Frank Biermann/Bernd Siebenhüner (Hg.), *Managers of Global Change: The Influence of International Environmental Bureaucracies*, Cambridge (Mass.) u.a., 2009.

## Review von Partnerschaften und freiwilligen Verpflichtungen

Die Resolution zum HLPF fordert explizit, dass der HLPF-Review eine »Plattform für Partnerschaften« bereitstellen solle.<sup>108</sup> Was dies genau bedeutet, muss jedoch noch verhandelt und festgelegt werden. Der vorgeschlagene »Commit-and-Review«-Prozess könnte und sollte auch für nichtstaatliche Umsetzungsinitiativen offen sein, beispielsweise für die bereits in Johannesburg 2002 initiierten Partnerschaften für nachhaltige Entwicklung oder die in Rio 2012 formulierten freiwilligen Verpflichtungen. Diese Multistakeholder-Initiativen und Partnerschaften gelten als besonders flexible Instrumente, mit Hilfe derer nachhaltige Entwicklung effektiv umgesetzt werden könne. Tatsächlich ist ihre Bilanz jedoch gemischt und eher ernüchternd;<sup>109</sup> daher sollten die VN diese Initiativen evaluieren. Transnationale Initiativen könnten sich dem HLPF-Review eigenständig unterziehen und nationale Initiativen als Teil nationaler Anstrengungen begutachtet werden. So könnte man die erfolgreichsten Initiativen identifizieren und prüfen, ob sie sich für den weiteren Ausbau (das sogenannte *upscaling*) eignen.

Erste Ansätze für einen neuen Umgang der VN mit Partnerschaften und anderen nichtstaatlichen Initiativen für nachhaltige Entwicklung sind bereits sichtbar. Für die neue Dokumentationsplattform »SD in Action Registry«, eine Datenbank, die sowohl Partnerschaften als auch die *Rio+20 Voluntary Commitments* verzeichnet, legte das Sekretariat spezifische Anforderungen für die Registrierung fest.<sup>110</sup> Alle Initiativen

**108** UNGA, *Format and Organizational Aspects of the HLPF* [wie Fn. 6], Absatz 8c. »Shall provide a platform for partnerships, including through the participation of major groups and other stakeholders«. Vgl. auch President of the General Assembly, *Summary of the First Meeting of the High-Level Political Forum on Sustainable Development* (VN-Dok. A/68/588), New York, November 2013, Absatz 27: »Leaders and other participants also recalled the agreement that the high-level political forum should provide, starting in 2016, a transparent, voluntary, State-led review mechanism open to partnerships to monitor commitments« (Hervorhebung von der Autorin).

**109** Marianne Beisheim/Andrea Liese (Hg.), *Transnational Partnerships. Effectively Providing for Sustainable Development?*, Basingstoke 2014.

**110** Vgl. UNCSO, *Registry of Commitments for Sustainable Development. Information Note*, New York 2012, <[www.uncsd2012.org/content/documents/524Info%20Note\\_Registry%20of%20Commitments%20120712.pdf](http://www.uncsd2012.org/content/documents/524Info%20Note_Registry%20of%20Commitments%20120712.pdf)> (Zugriff am 27.7.2014). »All commitments to be registered should be specific, measurable, funded, new [...] In order to facilitate periodic reporting on progress of implementation, it is important that at least one

sind zudem aufgefordert, periodisch über ihre Aktivitäten zu berichten. Dazu stellt UNDESA einen Fragebogen zum Download bereit und verweist auf die sogenannten SMART-Kriterien (specific, measurable, achievable, resource-based, and time-bound), die die Initiativen beachten sollen. Unklar ist jedoch, ob diese der Aufforderung zur Berichterstattung nachkommen. Ein monatlicher Newsletter und ein jährlicher »Special Report« sollen über die Berichte informieren.<sup>111</sup>

Insbesondere NGOs treten dafür ein, dass umgehend sowohl nationale als auch internationale Plattformen und Rechenschaftsmechanismen für freiwillige Initiativen eingerichtet werden.<sup>112</sup> Ein anspruchsvoller Rechenschaftsmechanismus auf internationaler Ebene für freiwillige Verpflichtungen und Partnerschaften ist bereits vor der Rio+20-Konferenz gefordert worden.<sup>113</sup> Denkbar ist zum einen eine zentrale Plattform. Unklar ist etwa, was aus dem bislang eher unverbindlichen Partnership-Forum der CSD bzw. nun des ECOSOC werden soll. Der VN-Generalsekretär schlägt vor, eine neue Partnerships-Facility einzurichten.<sup>114</sup> In der Begründung heißt es, die neue Fazilität solle vor allem auch für eine verbesserte Rechenschaftslegung und größere Transparenz sorgen.<sup>115</sup> Alternativ wäre es möglich, dass die thematisch zuständigen VN-Institutionen *dezentral* »ihre« Partnerschaften begutachten und die Ergebnisse dann an das HLPF berichten. Hinter letzterer Idee steht der Gedanke, dass transnationale Partnerschaften zukünftig systema-

tisch den einzelnen Post-2015-Zielen bzw. Unterzielen zugeordnet werden sollten.

Einige Experten und NGOs fordern darüber hinaus, dass das HLPF unabhängige Gutachten (third-party reviews) beauftragen solle.<sup>116</sup> Um die Kosten und den Aufwand dafür begrenzt zu halten, sollte ein solches Verfahren jedoch den besonders interessanten oder problematischen Partnerschaften vorbehalten sein.

Zu empfehlen wäre in jedem Fall, dass die bei den VN registrierten Partnerschaften mindestens alle zwei Jahre berichten müssen. Dies hat sogar bereits 2003 die CSD angeraten.<sup>117</sup> Allerdings wurden diese Forderungen niemals konsequent umgesetzt und von den Partnerschaften weitgehend ignoriert, ohne dass dies für sie Konsequenzen gehabt hätte.<sup>118</sup> Zukünftig sollten Partnerschaften nach einer Erinnerung und gewissen Frist aus dem Register ausgeschlossen werden, wenn sie ihre Berichtspflichten nicht einhalten. Eingehende Berichte sollten auf der »SD in Action«-Website publiziert und mit einer Kommentarfunktion versehen werden. So könnten zivilgesellschaftliche Gruppen als kritische Beobachter auftreten und als »watchdog« auf Unstimmigkeiten aufmerksam machen. Begleitend sollten NGOs auch ihre Websites für ihre eigene Dokumentation nutzen.<sup>119</sup> Der Privatsektor sollte sich dafür einsetzen, dass die Standards der Nachhaltigkeitsberichterstattung so angepasst werden, dass die auf ihnen basierenden Berichte auch im Rahmen der Post-2015-Reviews nutzbar sind.<sup>120</sup>

tangible deliverable is specified, along with the estimated timeline for completion. Resources devoted to the delivery of commitments should also be specified«.

**111** UNDESA, *Voluntary Commitments and Partnerships for Sustainable Development. A Special Edition of the SD in Action Newsletter*, New York 2013.

**112** World Vision International, *Getting Intentional: Cross-sector Partnerships, Business and the Post-2015 Development Agenda*, Genf u.a., Juni 2014, S. 22.

**113** Vgl. Joseph Foti, *Promises Kept: Ensuring Ambition and Accountability through a Rio+20 »Compendium of Commitments«*, Washington, D.C.: World Resources Institute, 2012 (Working Paper); Marianne Beisheim, *Partnerships for Sustainable Development. Why and How Rio+20 Must Improve the Framework for Multi-stakeholder Partnerships*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2012 (SWP Research Paper 3/2012).

**114** UNGA, *A Life of Dignity for All. Accelerating Progress towards the Millennium Development Goals and Advancing the United Nations Development Agenda beyond 2015* (Report of the Secretary-General, VN-Dok. A/68/202), New York, 26.7.2013, Absatz 69; siehe auch: *Enhanced Cooperation between the United Nations and all Relevant Partners, in Particular the Private Sector* (Report of the Secretary-General, VN-Dok. A/68/326), New York, August 2013.

**115** UNGA, *Proposed Programme Budget for the Biennium 2014–2015* (VN-Dok. A/68/6, Sect. 1), New York, 21.5.2013, S. 66f.

**116** Bernstein, *The Role and Place of the High-Level Political Forum* [wie Fn. 51], und Steven Bernstein et al., *Coherent Governance, the UN and the SDGs*, Tokio: United Nations University Institute for the Advanced Study of Sustainability, 2014 (Post2015/ UNU-IAS Policy Brief Nr. 4).

**117** Vgl. UNCSD, *Partnerships for Sustainable Development*, <[www.un.org/esa/sustdev/partnerships/partnerships\\_for\\_sd.pdf](http://www.un.org/esa/sustdev/partnerships/partnerships_for_sd.pdf)> (Zugriff am 27.7.2014), Absatz 23b: »Partnerships should submit a regular report, preferably at least on a biennial basis«.

**118** ECOSOC, *The Implementation Track for Agenda 21 and the Johannesburg Plan of Implementation: Future Programme, Organisation and Methods of Work of the Commission on Sustainable Development* (Draft Resolution Recommended by the Commission for Adoption by the Council), New York, 14.5.2003, <[www.un.org/esa/sustdev/csd/csd11/csd11res.pdf](http://www.un.org/esa/sustdev/csd/csd11/csd11res.pdf)> (Zugriff am 22.7.2014).

**119** Vgl. z.B. die »Cloud of Commitments« des Natural Resources Defence Council (NRDC), <[www.cloudofcommitments.org](http://www.cloudofcommitments.org)> (Zugriff am 9.10.2014).

**120** Beispielsweise die Fortschrittsberichte des Global Compact oder andere nach den Richtlinien der Global Reporting Initiative (GRI) erstellten Nachhaltigkeitsberichte von Unternehmen.



## Zusammenfassung und Ausblick

Das hier entwickelte »Commit and Review«-Verfahren überlässt einerseits den Staaten die souveräne Kontrolle über die Verpflichtungen, die sie einzugehen bereit sind, bindet diese andererseits an die global vereinbarten Post-2015-Ziele zurück und zielt dabei sowohl auf eine verbesserte Rechenschaftslegung als auch den Ausbau von Kapazitäten für die Umsetzung. In einem Mehrebenen-Prozess (vgl. Abb. 1, S. 24) sollen die VN-Mitgliedstaaten zunächst aufgefordert werden, *nationale Verpflichtungen* zu definieren und einzureichen. Im ersten Fünf-Jahres Zyklus des Review-Verfahrens (2016–2020) würden zunächst diese nationalen Verpflichtungen der Staaten auf ihre Angemessenheit hin überprüft. Dabei sollte auch analysiert werden, ob die notwendigen *Mittel zur Umsetzung* (z.B. Finanzen oder Know-how) vorhanden sind. Falls nicht, sollten die betreffenden Länder angemessen dahingehend unterstützt werden, diese Ressourcen zu mobilisieren, was vor allem für Entwicklungsländer ein Anreiz wäre, sich ernsthaft am Review zu beteiligen.

Mit dem zweiten Fünf-Jahres-Zyklus würde der *Review der Umsetzung* der nationalen Verpflichtungen beginnen. Regierungen sind primär gegenüber ihrer Bevölkerung rechenschaftspflichtig. Entsprechend sollte der Überprüfungszyklus auf *nationaler Ebene* beginnen. Hier sollten jährliche (Fortschritts-)Berichte erarbeitet und im Rahmen von Konsultationsverfahren mit breiter gesellschaftlicher Beteiligung diskutiert werden.

Ein *regionaler »Peer Review«* könnte auf diese nationalen Prozesse aufbauen, eine Plattform für den Austausch der Staaten in einer Region bieten und den globalen Teil des Reviews vorbereiten helfen. Er könnte durch die VN-Regionalkommissionen in Kooperation mit anderen Regionalorganisationen und regionalen Entwicklungsbanken arrangiert werden.

Auf *globaler Ebene* wären die Mitgliedstaaten je einer Regionalgruppe ab 2021 aufgefordert, ihre nationalen Berichte im Rahmen eines gegenseitigen Reviews vorzustellen. Die Berichte sollten nicht nur Fortschritte präsentieren, sondern auch auf Umsetzungsprobleme und Hindernisse eingehen. Dies ist die Voraussetzung dafür, dass Lernerfolge erzielt werden und an kritischen Punkten maßgeschneiderte Hilfestellung geleistet werden kann. Zusätzlich sollte der Review auf Berichte der VN und (zivil-)gesellschaftlicher Gruppen zurückgreifen. Herzstück der jährlichen »Mutual Country Reviews« unter der Schirmherrschaft des ECOSOC sollten Präsentationen der Staatenberichte

und eine interaktive Diskussion dazu sein. Staaten sollten aufgefordert werden, zu allen Zielbereichen je ein positives Beispiel zu präsentieren, das andere zur Nachahmung inspirieren könnte, und je einen Problembereich mit besonderen Herausforderungen zu beleuchten, zu dem sie sich Rückmeldung und Unterstützung erhoffen. Dann wird nachgefragt und werden Empfehlungen formuliert. Die Ergebnisse würden während des HLPF-Plenums diskutiert, was dann die empirische Basis für jene politischen Leitlinien darstellt, die qua Mandat vom HLPF erwartet werden.

Einige Fragen bleiben offen. Der zentrale Punkt ist natürlich der, ob ein solcher Vorschlag für einen Post-2015-Review von allen VN-Mitgliedstaaten akzeptiert würde. Das hier empfohlene Review-Verfahren beginnt weich mit nationalen Selbstverpflichtungen; der Review bezieht sich zunächst auf diese *eigenen* Ziele der Einzelstaaten in Sachen nachhaltige Entwicklung. Dann zeigt der Überprüfungsmechanismus aber durchaus einige »Zähne«, indem er auf hohe Transparenz und genaue Vorgaben für den Review setzt und die Zivilgesellschaft und nichtstaatliche Experten einbezieht. Für die Geberländer stellt sich zudem die Gretchenfrage, ob sie es akzeptieren, dass ihre Verpflichtungen, Mittel zur Umsetzung bereitzustellen, Teil des Reviews sein werden.

Eine Variante wäre es, den Review noch stärker als *Stufenmodell* anzulegen. Es könnte ein schlankes Review-Modell geben, das als Minimum dessen gilt, was von allen Staaten erwartet wird. Auch dann wären die nationalen Verpflichtungen unabdingbare Ausgangsvoraussetzung. Während von Industrie- und Schwellenländern erwartet würde, sich dem HLPF-Review zu stellen, könnten Entwicklungsländer im Rahmen der regionalen Reviews entscheiden, wer sich auch auf globaler Ebene dem HLPF-Review unterziehen will. Wenn Entwicklungsländer jedoch internationale Finanzierung für Programme wollen, müssten sie dazu auch international berichten. Darüber hinaus sollten die Reviews auf regionaler und globaler Ebene einem Mindeststandard folgen und könnten daneben eine Variante nach einem »Goldstandard« anbieten. So könnte jeder Mitgliedstaat sich überlegen, wie weit er beim Review gehen will: Lässt er beispielsweise Vor-Ort-Besuche durch Review-Teams zu oder nicht? Will er dabei nichtstaatliche Experten einbeziehen oder nicht?

Fragen stellen sich auch mit Blick auf die Praktikabilität des Verfahrens und seine Finanzierung. Der Prozess ist aufwendig und komplex – aber das ent-

spricht der Post-2015-Agenda, die zum einen fast alle Themenbereiche abdeckt, in denen die VN aktiv sind, und die zum anderen in diesen die Prioritäten identifiziert, die ab 2016 mit Hochdruck bearbeitet werden sollen. Das erfordert einen Prozess, der dem angemessen ist. Wenn viele oder gar alle Mitgliedstaaten am HLPF-Review teilnehmen wollen würden, wird es nicht nur hinsichtlich der Kapazitäten, sondern (eingedenk der begrenzten Sitzungstage des ECOSOC) auch zeitlich eng. Unklar ist auch, ob alle Mitgliedstaaten bereit sind, ihren Beitrag zur Finanzierung des Reviews zu leisten und darüber hinaus auch noch einen Topf für finanzielle und technische Hilfe zu füllen, aus dem die am wenigsten entwickelten Teilnehmerländer unterstützt würden.

Es sind die VN-Mitgliedstaaten, die die Ausgestaltung des Monitoring- und -Überprüfungsmechanismus für die Post-2015-Ziele nachhaltiger Entwicklung und des HLPF-Reviews bis Ende 2015 verhandeln werden. Um einen für alle Seiten akzeptablen und gleichzeitig wirkungsvollen Review-Prozess zu etablieren, müsste der hier aufgezeigte Mehrwert eines solchen Verfahrens verdeutlicht und international aktiv vertreten werden. Ein auf Reziprozität beruhender Mutual Review könnte Teil des dringend notwendigen multilateralen Konsenses sein, der im Geiste der viel beschworenen neuen »globalen Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung« die Post-2015-Agenda trägt. Deutschland sollte entsprechend dafür werben, vor allem in Brüssel, Genf, New York und im Rahmen seiner G7/G8-Präsidentschaft. Um dabei glaubwürdig gegenseitiges Vertrauen aufzubauen, sollte die Bundesregierung erklären, sich 2016 selbst mit ihrer erweiterten Nachhaltigkeitsstrategie dem HLPF-Review stellen zu wollen.

## Abkürzungen

AMR	Annual Ministerial Review
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
APRM	African Peer Review Mechanism
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CAN	Climate Action Network
CBDR	Common but Differentiated Responsibilities (Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung)
CEB	Chief Executives Board for Coordination
CSD	Commission on Sustainable Development
DCF	Development Cooperation Forum
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Bonn)
DSD	Division for Sustainable Development
ECA	(United Nations) Economic Commission for Africa

ECE	(United Nations) Economic Commission for Europe
ECLAC	(United Nations) Economic Commission for Latin America and the Caribbean
ECOSOC	Economic and Social Council (Wirtschafts- und Sozialrat der VN)
ERTs	Expert Review Teams
ESCAP	(United Nations) Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
ESCWA	(United Nations) Economic and Social Commission for Western Asia
G20	Gruppe der 20
G77	Gruppe der 77
GEF	Global Environmental Facility
GRI	Global Reporting Initiative
GSDR	Global Sustainable Development Report
HLPF	High-level Political Forum on Sustainable Development (Hochrangiges Politisches Forum zu Nachhaltiger Entwicklung)
HRC	Human Rights Council (VN-Menschenrechtsrat)
IBSA	Indicators, Benchmarks, Scoping, Assessment
ICESDF	Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing
IO	Internationale Organisation
JPoI	Johannesburg Plan of Implementation
LDCs	Least Developed Countries (am wenigsten entwickelte Länder)
MDGs	Millennium Development Goals (Millenniumsentwicklungsziele)
MRV	Monitoring, Reporting, and Verification
NCSDs	National Councils for Sustainable Development (and similar bodies)
NEPAD	New Partnership for Africa's Development (Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung)
NGO	Non-governmental Organisation (Nichtregierungsorganisation)
NRDC	Natural Resources Defence Council
NSDS	National Sustainable Development Strategy
NVP	National Voluntary Presentations
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OECD-DAC	OECD Development Assistance Committee (Ausschuss für Entwicklung der OECD)
OESC	Office for ECOSOC Support and Coordination
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights (Hochkommissariat für Menschenrechte)
OMC	Open Method of Coordination
OWG	Open Working Group
PREE	Peer Review on Energy Efficiency
QCPR	Quadrennial Comprehensive Policy Review
RNE	Rat für Nachhaltige Entwicklung
SD	Sustainable Development
SDGs	Sustainable Development Goals (Ziele nachhaltiger Entwicklung)
SMART	Specific, Measurable, Achievable, Resource-Based, and Time-Bound
SuR	State under Review
TST	Technical Support Team
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development (Rio 1992)

UNCSD	United Nations Conference on Sustainable Development (Rio 2012)
UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNECA	United Nations Economic Commission for Africa
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNEP	United Nations Environment Programme
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change (VN-Klimarahmenkonvention)
UNGA	United Nations General Assembly (VN-Generalversammlung)
UNOSD	United Nations Office for Sustainable Development
UPR	Universal Periodic Review
VN	Vereinte Nationen
WEOG	Western European and Others Group
WHO	World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)
WSSD	World Summit on Sustainable Development (Johannesburg 2002)
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)

## Weitere SWP-Publikationen der Autorin zum Thema

*Marianne Beisheim*

### **The Future HLPF Review.**

#### **Criteria and Ideas for Its Institutional Design**

SWP Working Paper, FG8, 1/2014, März 2014

<[www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Beisheim\\_FG08Working\\_Paper\\_Review\\_140306.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Beisheim_FG08Working_Paper_Review_140306.pdf)>

*Marianne Beisheim*

### **Nachhaltige Entwicklung für alle.**

#### **Endspurt zu den Millenniumszielen und Roadmap für die Post-2015-Agenda**

SWP-Aktuell 56/2013, Oktober 2013

<[www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A56\\_bsh.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A56_bsh.pdf)>