

Die Überprüfung der Umsetzungsmittel für die Agenda 2030

Ansätze für eine bessere Verzahnung von HLPF und FfD-Forum

von Wolfgang Obenland

Eine der zentralen Fragen im Umsetzungsprozess der Agenda 2030 und ihrer Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) lautet, wie die notwendigen Mittel zur Verwirklichung der Ziele mobilisiert werden können. Auf globaler Ebene befasst sich das High-level Political Forum on Sustainable Development (HLPF), das wichtigste Nachhaltigkeitsgremium der Vereinten Nationen, mit dieser Frage. Dabei geht es auch um die Umsetzung der sog. Aktionsagenda von Addis Abeba (AAAA), des Ergebnisdokuments der 3. Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung (Financing for Development, FfD) aus dem Jahr 2015. Ohne die darin vereinbarten Umsetzungsmittel (*means of implementation*) werden die SDGs kaum zu erreichen sein.

Bisher spiegelt sich die zentrale Bedeutung des Themas allerdings weder in effektiven politischen Beschlüssen noch in einer engen Verzahnung der Überprüfungsprozesse von Agenda 2030 und AAAA wider. Für die Überprüfung und Weiterentwicklung der FfD-Beschlüsse ist ein separates Gremium der UN, das sog. ECOSOC Forum

on Financing for Development follow-up (FfD Forum), zuständig. Seine Diskussionen und Empfehlungen werden beim HLPF lediglich zur Kenntnis genommen.

Das liegt unter anderem an der unterschiedlichen Gestaltung der beiden Prozesse, an institutionellen Egoismen und daran, dass sich zentrale Prinzipien der Agenda 2030 nicht in ausreichendem Maße in den Diskussionen im FfD-Forum widerspiegeln. Sollen die beiden Prozesse wechselseitig füreinander fruchtbar gemacht werden, ist sowohl ihre inhaltliche als auch die prozedurale Organisation zu überprüfen.

Gelegenheit für eine bessere Verzahnung von HLPF und FfD-Prozess bieten die Tagungen des HLPF 2019, insbesondere der „SDG-Gipfel“ auf Ebene von Staats- und Regierungschefs am 24.-25. September 2019, und der High-level Dialogue on Financing for Development, der ebenfalls im Rahmen der UN-Generalversammlung am Tag nach dem SDG-Gipfel stattfindet.

Die Mittel zur Umsetzung der Agenda 2030

Dass die Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und ihrer SDGs große politische wie finanzielle Anstrengungen erfordern würde, war den an den Verhandlungen beteiligten Akteuren schon vor ihrer Verabschiedung klar. Zum Ausdruck kommt diese Erkenntnis unter anderem darin, dass der SDG-Katalog sowohl Zielvorgaben zur Umsetzung der einzelnen Ziele enthält, als auch mit SDG 17 ein eigenständiges Ziel, das sich ausschließlich mit den *means of implemen-*

tation befasst. SDG 17 umfasst in fünf Abschnitten Zielvorgaben für die Bereiche Finanzierung, Technologie, Kapazitätsaufbau, Handel und die sog. systemischen Fragen.

Zusätzlich hatten die Regierungen bereits im Juli 2015 im Abschlussdokument der 3. Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung, der Aktionsagenda von Addis Abeba (AAAA), weitere Maßnahmen zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsagenda formuliert. Die Aktionsagenda behandelt in sieben Kapiteln (den sog. *Action Areas*) die Themen-

felder heimische öffentliche Mittel, heimische und internationale Privatwirtschaft und Finanzen, internationale Entwicklungszusammenarbeit, internationaler Handel als Motor für Entwicklung, Verschuldung und Schuldentragfähigkeit, systemische Fragen sowie Wissenschaft, Technologie, Innovation und Kapazitätsaufbau.

Im Schlussteil der Aktionsagenda von Addis vereinbarten die Regierungen, ein Forum für Entwicklungsfinanzierung unter dem Dach des UN-Wirtschafts- und Sozialrates (ECOSOC) einzurichten. Das neue Forum on Financing for Development follow-up (FfD Forum) überprüft jährlich die Verwirklichung der Beschlüsse von Addis und der Umsetzungsziele der Agenda 2030. Die Ergebnisse werden in die Tagungen des HLPF eingebracht. Das HLPF ist das zentrale Nachhaltigkeitsgremium der UN im Umsetzungsprozess der Agenda 2030 und der SDGs. Im Gegensatz zu den anderen Zielen steht die Umsetzung von SDG 17 dort jährlich auf der Tagesordnung.¹

Thematische Diskussionen im Rahmen des HLPF

Während sich die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit (und der Teilnehmer*innen am HLPF) auf die freiwilligen Staatenberichte der Regierungen (die *Voluntary National Reviews*, *VNRs*) konzentriert, widmet das HLPF einen Großteil seiner Zeit der thematischen Diskussion. Dies geschieht im Rahmen von sog. *Thematic Reviews* sowie von Panels zu den im jeweiligen Jahr behandelten SDGs. Dabei sollen nicht nur silohaft die Fortschritte und Schwierigkeiten bei der Verwirklichung der einzelnen SDGs beraten werden, sondern auch ihre Wechselwirkungen und Interdependenzen. In diesem Ansatz könnte tatsächlich ein beachtlicher Mehrwert der Arbeit des HLPF liegen.

„Die Realität sieht jedoch anders aus.“² Das liegt unter anderem an der zeitlichen Knappheit, trotz der zur Verfügung stehenden fünf Tage für die inhaltliche Auseinandersetzung. Für die thematischen Reviews bzw. die SDG-Panels stehen jeweils zwei bis maximal drei Stunden zur Verfügung. In dieser Zeit werden sowohl statistische Einschätzungen und Trends referiert. Außerdem legen Expert*innen aus Regierungen, internationalen Organisationen, Zivilgesellschaft und Wirtschaft ihre Einschätzungen dar. Eine tatsächliche Diskussion

findet dabei praktisch kaum statt – auch weil viele der Interventionen aus dem Plenum im Voraus vorbereitete und vom Blatt abgelesene Statements sind.

Von besonderer Bedeutung sind die thematischen Diskussionen des HLPF über die in der AAAA bzw. SDG 17 niedergelegten Umsetzungsmittel. Diese Diskussionen im HLPF sollen im Rahmen des FfD-Forums vorbereitet werden. Die Ergebnisse des Forums in Form von sog. „intergovernmentally agreed conclusions and recommendations“ werden anschließend in die Tagungen des HLPF eingebracht.

Die faktische Trennung von HLPF und FfD-Forum

Inhaltlich wird das FfD-Forum durch einen Bericht der sog. Inter-Agency Task Force on Financing For Development (IATF) vorbereitet. Dieser Bericht, der seit 2016 jährlich erscheint, stellt orientiert an den sieben Aktionsfeldern der AAAA sowohl Entwicklungen als auch notwendige Reformen und neue Ansätze vor. Seine wichtigste Funktion liegt aber darin, die Analysen und Vorschläge von mehr als 50 internationalen Organisationen inner- und außerhalb des UN-Systems darzustellen. Damit bietet er den Regierungen eine Basis für ihre Diskussionen im Forum. Allerdings war er damit fast schon zu erfolgreich. Auch wenn die Herausgeber des Berichts betonen, lediglich Analysen und Handlungsoptionen darzustellen, ist der IATF-Bericht mittlerweile zur wichtigsten Quelle für die Ergebnisse des FfD-Forums geworden und nimmt die Inhalte und Bewertungen der Ergebnisdokumente teilweise vorweg.

Allerdings spielen die Ergebnisse des IATF-Berichts und des FfD-Forums beim HLPF eine bestenfalls untergeordnete Rolle. Es gibt eine Podiumsrunde zu SDG 17 und ggf. noch einige *Side Events*. Eine systematische Überprüfung der Umsetzungsmittel für die jeweiligen SDGs und, wichtiger noch, der strukturellen Rahmenbedingungen für die Verwirklichung der Agenda 2030 findet allenfalls *pro forma* statt. Das hat auch damit zu tun, dass die Strukturen und Inhalte des FfD-Prozesses zwar von größter Relevanz für die Agenda 2030 sind, von dieser aber auch abweichen.

1 Vgl. Martens (2018).

2 Beisheim (2018), S. 19.

So folgt der FfD-Prozess seiner eigenen Logik und Struktur, die länger bestehen als die Agenda und die SDGs (nämlich seit der ersten FfD-Konferenz in Monterrey 2002). Das hat dazu geführt, dass die Umsetzung der AAAA und von SDG 17 zwar im HLPF vorkommen, aber ein Eigenleben führen. Anstatt beispielsweise SDG 17 innerhalb der anderen thematischen bzw. SDG-spezifischen Runden anzusprechen, bleiben die Expertinnen und Experten zu Steuer-, Finanz- und Währungsfragen in ihren Runden unter sich. In den Jahren 2016 bis 2018 hat sich wenigstens die inhaltliche Verknüpfung zwischen den im HLPF des jeweiligen Jahres behandelten SDGs und den FfD-Themen ein wenig verbessert. Die IATF-Berichte enthalten seit 2018 ein Kapitel mit Überlegungen zu den jeweils relevanten SDGs.

Fehlende „Universalität“ im FfD-Kontext

Das hat neben der Existenz verschiedener „epistemic communities“ auch damit zu tun, dass einige der in der Agenda 2030 enthaltenen Grundannahmen bzw. Prinzipien in der AAAA bestenfalls auf dem Papier eine Rolle spielen. Zentral ist dabei das Prinzip der „Universalität“, das bedeutet, dass die Agenda 2030 alle Länder gleichermaßen anspricht und allen separate, aber auch gemeinsame Aufgaben zuweist.

Diese Erkenntnis hat sich im FfD-Kontext noch nicht in ausreichendem Maße durchgesetzt. Dort finden Diskussionen noch immer primär entlang der alten „Konfliktlinien“ zwischen Entwicklungs- und Industrieländern statt. Anstatt beispielsweise die Auswirkungen von Steuersystemen oder der Währungspolitik der Länder des globalen Nordens auf den globalen Süden zu beleuchten, werden Probleme noch immer intrinsisch im globalen Süden verortet und als Folge primär über die Bereitstellung öffentlicher und privater Mittel der Entwicklungszusammenarbeit debattiert.

Das zeigt sich auch an den Teilnehmer*innen im FfD-Forum. Während aus dem globalen Süden Finanz- und Planungsministerien teilnehmen, wird beispielsweise Deutschland durch Vertreter*innen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) repräsentiert. Für das HLPF sind das Umweltministerium und das BMZ gleichermaßen zuständig. Besonders bedauerlich ist die Tatsache, dass innerhalb des FfD-Prozesses noch nicht einmal die drei Dimensionen nachhaltiger Entwicklung eine ebenbürtige Rolle spielen. So werden beispielsweise Fragen der Klimafinanzierung nur am Rande erörtert.

Fehlende „nationale“ Perspektiven

Der Mangel an „Universalität“ zeigt sich auch im weitgehenden Fehlen einer „nationalen“ Sichtweise im Rahmen des FfD-Forums. Während die inhaltlichen Fragen ähnlich wie im HLPF in thematischen Runden diskutiert werden, gibt es dort praktisch keinen Raum für die Präsentation nationaler Umsetzungsbemühungen umfassenderer Art. Lediglich Schweden (2017)³ und die Europäische Union (bzw. die Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung der Europäischen Kommission 2018)⁴ haben im Rahmen von *Side Events* über ihre Umsetzungsbemühungen berichtet.

Dabei hätte – wie beide Beispiele deutlich gezeigt haben – diese nationale Herangehensweise den Charme, dass sie quasi automatisch auf Wechselbeziehungen zwischen verschiedenen Politikfeldern und Instrumenten verweist, verschiedene Ressorts einbezogen werden müssen und damit ein umfassenderes Bild der diversen Politiken und ihrer Wirkungen im Bereich der Entwicklungsfinanzierung entsteht.

Status der FfD-Ergebnisse im HLPF

Das HLPF wiederum leidet primär unter seiner inhaltlich (und daraus folgend seiner organisatorischen und strukturellen) Überfrachtung. Eine Ursache dafür ist, dass die ihm potentiell zur Verfügung stehenden Vor- bzw. Nachbereitungsprozesse nicht ausreichend darauf abgestimmt sind, fruchtbare Inputs für das HLPF zu generieren bzw. in ihrem Zusammenwirken noch immer zu seriell vorgegangen wird.

Das gilt für HLPF und FfD-Forum im besonderen Maße. Obwohl beide Foren und ihre Vorbereitungsprozesse nicht nur inhaltlich, sondern auch strukturell eng miteinander verwoben sind, kommt es nur begrenzt zu tatsächlichen Synergien. Das Ergebnisdokument des FfD-Forums fließt zwar in das HLPF ein, hat dort aber eher den Status eines Inputs von vielen. Der Vorbereitungs-Bericht des IATF wird beim HLPF lediglich im Rahmen eines *Side Events* vorgestellt, ohne dass er „offiziell“ gewürdigt wird.

3 www.regeringen.se/49d52b/contentassets/f883444856cd40838e69a22d5da2beed/report-on-the-implementation-of-the-addis-ababa-action-agenda-on-financing-for-development

4 https://ec.europa.eu/europeaid/investing-sustainable-development-european-unions-contribution_en

Das FfD-Forum orientiert sich an der Struktur der AAAA mit ihren sieben Aktionsfeldern und berücksichtigt die SDGs nur sporadisch. Beim HLPF andererseits werden die in der AAAA aufgeworfenen strukturellen Fragen nicht als übergreifende Querschnittsthemen behandelt, sondern stehen unverbunden neben anderen thematischen „Silos“.

Institutionelle Egoismen

Diese Fehlkonstruktionen haben auch damit zu tun, dass die Akteure innerhalb des FfD-Prozesses sehr auf ihre Eigenständigkeit bedacht sind. Zum einen sahen Länder des globalen Südens die Gefahr, durch eine übermäßige Integration der Entwicklungsfinanzierungsagenda in die Agenda 2030 ein Forum zu verlieren, das ihnen Diskussionen über die traditionellen Formen der Entwicklungsfinanzierung und über die systemischen Fragen der internationalen Finanzarchitektur ermöglicht. Zum anderen waren progressivere Akteure, inkl. diverser zivilgesellschaftlicher Organisationen, der Meinung, eine zu starke Orientierung der AAAA an den SDGs könnte dazu führen, dass strukturelle Fragen von praktischen Investitionserfordernissen für einzelne Sektoren überlagert werden könnten. Wie begründet diese Befürchtungen auch immer gewesen sein mögen, sie haben im Ergebnis dazu geführt, dass beide Prozesse weitgehend parallel zueinander und mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen arbeiten. Dadurch können sie sich kaum wechselseitig befruchten.

Verbesserungsmöglichkeiten

Dieser Zustand ist natürlich nicht gottgegeben. Ähnlich wie im Rahmen des HLPF steht für das FfD-Forum im Jahr 2019 ein hochrangiges Treffen unter der Schirmherrschaft der Generalversammlung an (am Tag nach dem SDG-Gipfel, dem 26. September 2019). Im Rahmen dieses Treffens könnte über institutionelle Reformen im FfD-Kontext gesprochen werden, bzw. ein Review-Prozess aufgesetzt werden. Alternativ wäre sogar der Beginn für Planungen einer neuen 4. Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung denkbar, die beispielsweise als „Monterrey+20“ im Jahr 2022 stattfinden könnte.

Strukturell sind im Verhältnis der FfD-Foren und des HLPF grundsätzlich eine Reihe von Verbesserungen denkbar:

1. Auch mit dem Ziel, die VNRs im Rahmen des HLPF zu entschlacken, wäre überlegenswert, ob nicht **nationale Berichte über die Umsetzung der AAAA** durch die Regierungen ins Programm des FfD-Forums aufgenommen werden sollten. Solche Berichte könnten mehrerlei erreichen: Sie würden die „Universalität“ des FfD-Prozesses stärken, indem nicht mehr die faktische Zweiteilung in Entwicklungs- und Industrieländer dominierte. Stattdessen würden auch Länder des globalen Nordens über ihre Finanz-, Steuer-, und Haushaltspolitik im eigenen Land berichten und zugleich die Auswirkungen dieser Politiken auf andere Länder sowie ihre Bemühungen im Rahmen internationaler Zusammenarbeit ins Visier nehmen. Die Berichte könnten darüber hinaus auch die Wechselbeziehungen zwischen den sieben Aktionsfeldern der AAAA klarer herausstellen, beispielsweise zwischen dem Blending von öffentlicher und privater Finanzierung und dem Thema Staatsverschuldung. Vor allem aber wären die Regierungen dadurch gezwungen, über die Silos der zuständigen Ressorts, insbesondere der Entwicklungsressorts, hinaus zu denken und zu handeln.
2. Insgesamt ist die Frage der Kohärenz sowohl innerhalb des HLPF als auch im FfD-Forum noch deutlich unterbelichtet. Hier könnte eine **einheitlichere Struktur der Foren** für Abhilfe sorgen. Würden beispielsweise zu den im jeweiligen Jahr überprüften SDGs thematische Panels die sieben *Action Areas* des AAAA anhand konkreter Fragestellungen diskutieren, könnten daraus wichtige Erkenntnisse und Handlungsoptionen abgeleitet werden. Derzeit wird im Rahmen des FfD-Forums noch getrennt über einzelne Fragen diskutiert, wie die Mobilisierung heimischer Ressourcen (hauptsächlich über Steuerpolitik), die Rolle privater Akteure, Verschuldung oder soziale Sicherung, obwohl diese Themen in ihren Auswirkungen z.B. auf die Armutsminderung oder die Finanzierung sozialer Infrastruktur eng miteinander verwoben sind. Beleuchtete man einzelne SDGs aus der Perspektive der AAAA, so ergäben sich ggf. Rückschlüsse für Synergien, aber auch für negative Wechselwirkungen. Zugleich könnten auf diese Weise praktische Inputs für die thematischen und SDG-Reviews im Rahmen des HLPF entstehen und die Bedeutung von SDG 17 (das jedes Jahr auf der Agenda des HLPF steht) betont werden.

3. **Mehrjährig angelegte Prozesse** könnten weiterhin dafür sorgen, dass einige der in der AAAA zwar genannten, aber im Rahmen des FfD-Forums nicht leistbare „Hausaufgaben“ erledigt werden könnten. Zu den in der Aktionsagenda formulierten Herausforderungen gehören beispielsweise die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit in Steuerfragen, die Formulierung von Richtlinien für den Umgang mit öffentlich-privaten Partnerschaften oder die Neuordnung des Umgangs mit Staatsinsolvenzen. Auf diese Fragen politisch tragfähige Antworten zu finden, ist im Kontext der lediglich vier-tägigen Treffen des FfD-Forums kaum möglich (und in seinem Mandat auch nicht vorgesehen). Ein Schicksal, das HLPF und FfD-Forum eint. Einen Ausweg könnten in den Foren angestrebene Beschlüsse bieten, mit denen Arbeitsgruppen oder längerfristige Verhandlungsprozesse initiiert werden. Als erster Schritt wären auch Expertengremien denkbar, die solche Beschlüsse inhaltlich vorbereiten. Solche unabhängigen Gremien sind in aller Regel eher in der Lage, innovative Vorschläge zu erarbeiten.

Allen diesen Vorschlägen gemein wäre, die begrenzten Kapazitäten sowohl des HLPF als auch des FfD-Forums sinnvoller zu nutzen. Weiterhin könnten sich so beide Prozesse inhaltlich stärken, anstatt miteinander zu konkurrieren.

Ähnliche Verfahren wären auch mit anderen Prozessen im thematischen Umfeld der Agenda 2030 denkbar: die Klimakonferenzen könnten als eines ihrer Ergebnisse Inputs ins HLPF einbringen, ebenso wie beispielsweise die jährlich tagende UN-Frauenrechtskommission (Commission on the Status of Women, CSW). Ihre Wirkung könnte sich dadurch potentiell verstärken. Es sollte also nicht darum gehen, dass die Berichterstattung zu SDG 17 allein im FfD-Forum, die zu SDG 5 nur bei der CSW oder die zu SDG 13 ausschließlich bei den Klimakonferenzen vorbereitet wird. Vielmehr sollten diese Prozesse dafür genutzt werden, Wechselbeziehungen zu ergründen und daraus politische Schlussfolgerungen abzuleiten.

Weiterführende Literatur

Beisheim, Marianne (2018): UN-Reformen für die 2030-Agenda – Sind die Arbeitsmethoden und Praktiken des HLPF „fit for purpose“?

SWP-Studie 22. Berlin.

www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2018S22_bsh.pdf

Martens, Jens (2018): Das Hochrangige Politische Forum für Nachhaltige Entwicklung 2018 – Drittes globales Treffen zur Umsetzung der Agenda 2030 und der SDGs. Bonn.

www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/GPF-Briefing_0818_HLPF.pdf

Obenland, Wolfgang (2019): Das High-level Political Forum on Sustainable Development. Reformoptionen und -notwendigkeiten. Bonn.

www.globalpolicy.org/publications/publications-in-german.html

Obenland, Wolfgang (2016): Mühsamer Start – Die Mittel zur Umsetzung der 2030-Agenda auf dem Prüfstand. Bonn.

www.2030agenda.de/sites/default/files/GPF-Briefing_0916_online.pdf

Websites

Webseite der UN zur Agenda 2030:

<https://sustainabledevelopment.un.org>

Inter-Agency Task Force on Financing for Development:

<https://developmentfinance.un.org/>

ECOSOC Forum on Financing for Development follow-up (FfD Forum):

<https://www.un.org/esa/ffd/ffdforum/>

Impressum

Die Überprüfung der Umsetzungsmittel für die Agenda 2030

Ansätze für eine bessere Verzahnung von HLPF und FfD-Forum

Herausgeber

Global Policy Forum Europe e.V.

Königstraße 37a, 53115 Bonn

Tel. 0228 96 50 510

europe@globalpolicy.org

www.globalpolicy.org

Kontakt: Jens Martens

Autor: Wolfgang Obenland

Redaktion: Karolin Seitz

Gestaltung und Druck: www.kalinski.media

Bonn, Januar 2019

Dieses Briefing ist Teil des Projekts „2030.de“ des Global Policy Forums Europe, gefördert von der Stiftung Umwelt und Entwicklung Nordrhein-Westfalen sowie von Engagement Global im Auftrag des BMZ.



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Für den Inhalt dieser Publikation ist allein Global Policy Forum Europe e.V. verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global gGmbH, dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und der Stiftung Umwelt und Entwicklung Nordrhein-Westfalen wieder.