



Nutzer informieren sich über SDG-Indikatoren.

Zählen was zählt Die Politik der Indikatoren

VON CLAUDIA SCHWEGMANN

Die 2030-Agenda hat das Potential, für Deutschland und alle anderen Länder der Welt neue Weichenstellungen zu setzen für eine friedlichere, gerechtere Zukunft innerhalb der planetaren Grenzen. Damit die 17 Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) umgesetzt werden, ist es wichtig, Fortschritte in allen betroffenen Politikbereichen kontinuierlich zu überprüfen. Nur so ist es möglich, frühzeitig einzugreifen, falls deutlich wird, dass die von der Politik ergriffenen Maßnahmen nicht ausreichen, um die ambitionierten Ziele der Agenda zu erreichen.

Eine Form der Fortschrittskontrolle ist die qualitative Analyse der politischen Entscheidungen und Prozesse. Der Vorteil einer solchen Analyse ist, dass alle relevanten Faktoren und komplexe Zusammenhänge berücksichtigt werden können. Ihr Nachteil ist, dass eine qualitative Analyse oft schwer vermittelbar ist und nicht notwendigerweise eine klare Aussage darüber erlaubt, ob Fortschritte erzielt wurden oder

nicht. Daher werden qualitative Analysen in der Politik oft ergänzt durch quantitative Indikatoren.

Die 2030-Agenda umfasst 169 Zielvorgaben, die eine große Zahl teils umfassender Politikbereiche betreffen. Um die Fortschritte für solch ein komplexes Vorhaben zu überwachen und in der politischen Kommunikation handhabbar zu machen, sind Indikatoren unerlässlich.

Anforderungen an sinnvolle Indikatoren

„Indikatoren“ und „Monitoring“ mögen technisch und realitätsfern klingen. Tatsächlich gehen wir täglich und ganz selbstverständlich mit Indikatoren um, denn sie erleichtern unseren Alltag. So sind Körpertemperatur in Grad Celsius und Körpergewicht in Kilogramm mögliche Indikatoren für Gesundheit. In der Zeitung lesen wir über den Anteil der Arbeitssuchenden an der Gesamtzahl aller erwerbsfähigen Erwachsenen oder über die Anzahl der offenen

Stellen, um uns über den Arbeitsmarkt zu informieren. Indikatoren wie die Wahlbeteiligung oder die Zufriedenheit mit Politikern und Politikerinnen werden regelmäßig herangezogen, um Aussagen über die Zufriedenheit mit Politik in unserem Land zu machen. Damit Indikatoren für die Kommunikation sinnvoll sind, müssen sie aber eine Reihe von Eigenschaften erfüllen.

Festzuhalten ist zunächst, dass alle Indikatoren auf einer Vorstellung darüber beruhen, welches Ziel erreicht werden soll und welche Schritte dafür notwendig sind. So beruht beispielsweise der in den Medien häufig genannte Indikator der CO₂-Emissionen pro Kopf auf der begründeten Annahme, dass CO₂ zur globalen Erwärmung beiträgt und dass diese Erwärmung negative Auswirkungen auf z.B. den Meeresspiegel hat. Gute Indikatoren müssen also **annahme- bzw. noch besser theoriebasiert** sein.

Weiterhin müssen Indikatoren **valide** sein, also tatsächlich das messen, was sie vorgeben zu messen. Um komplexe Zusammenhänge wie die Umsetzung der 2030-Agenda zu überprüfen sind häufig sog. Stellvertreter-Indikatoren (engl. *proxy indicators*) nötig. Solche Indikatoren messen ein für den jeweiligen Politikbereich wesentliches Phänomen, dessen Veränderung stellvertretend für die Entwicklung in einem ganze Politikbereich insgesamt stehen können. Zum Beispiel kann der Anteil von Frauen in Parlamenten oder Regierungen als Proxy-Indikator für die Stellung von Frauen in der Gesellschaft insgesamt angesehen werden. Die Frage nach der Validität stellt sich besonders, wenn Indikatoren zu Indizes zusammengefasst werden, weil dabei auch entschieden werden muss, welches Gewicht ein Einzelindikator in einem Index hat.

Eine weitere Grundvoraussetzung für gute Indikatoren ist, dass sie **präzise definiert und S.M.A.R.T** sind – also spezifisch, messbar, erreichbar (engl. *attainable*), relevant und zeitlich terminiert. Ein Indikator sollte so präzise definiert sein, dass klar ist, was und wie gemessen wird. Die zeitliche Terminierung sollte so gewählt sein, dass Ziele, die in zehn oder 20 Jahren erreicht werden sollen, heruntergebrochen werden auf kurzfristige Etappenziele. Nur so ist zu gewährleisten, dass Regierungen die Erreichung solcher Zie-

le nicht an ihre Nachfolger delegieren. Idealerweise sollte ein Indikator auch so gewählt sein, dass direkte Schlussfolgerungen für die Politik möglich sind.

Zuletzt wird an Indikatoren – wo möglich und sinnvoll – auch der Anspruch der **Vergleichbarkeit** erhoben. Dazu gehört, dass in vielen Indikatoren zwei Größen zueinander in Beziehung gesetzt werden, z.B. der Ausstoß von CO₂-Emissionen zur Bevölkerungsgröße (Emissionen pro Kopf). Oftmals lassen sich nur so vernünftige Vergleiche zwischen Ländern herstellen. Um im Beispiel zu bleiben: Es wäre wenig sinnvoll, die Emissionen auf Länderebene zu vergleichen, etwa die Ausstöße Deutschlands mit denen Chinas. Die Kombination zweier Größen zu einem Indikator ist dabei z.T. äußerst diffizil und wertegeleitet. Fragt man beispielsweise nach einem gerechten Schlüssel zur Verteilung von Flüchtenden, kann die Zahl der Unterzubringenden in Beziehung gesetzt werden zur Fläche eines Landes, zum Pro-Kopf-Einkommen seiner Bevölkerung, zur Bevölkerungszahl, usw., und natürlich auch zu Kombinationen aus solchen Größen.

In der 2030-Agenda wird betont, dass bei der Erreichung der Ziele niemand ausgeschlossen werden soll („Leave no one behind“). Diese Ambition sollte sich auch in den Indikatoren widerspiegeln. Indikatoren, die soziale, wirtschaftliche oder politische Situation Einzelner beschreiben, sollten nach unterschiedlichen Personengruppen **disaggregierbar** sein.

Gute Indikatoren sollten soweit wie möglich **bestehende Datenquellen** nutzen. Die 2030-Agenda greift viele Themen auf, die teilweise seit Jahren in anderen internationalen Prozessen diskutiert werden und zu denen es internationale Abkommen gibt. Bei der Auswahl geeigneter Indikatoren zur Messung der Umsetzung der 2030-Agenda sollten bestehende internationale Vereinbarungen und bestehende Monitoringprozesse berücksichtigt werden. Schließlich ist für die Auswahl guter Indikatoren auch die **Datenverfügbarkeit** entscheidend, auf globaler Ebene – aber nicht nur dort – noch eine große Herausforderung. Beispielsweise war die Verfügbarkeit von Daten zur Messung der 55 Indikatoren der Millenniumentwicklungsziele im gesamten Berichtszeitraum von 2000 bis 2015 problematisch. Laut dem Bericht *A World*

that counts fehlten selbst in den Jahren mit der besten Datenverfügbarkeit mindestens 60 Prozent der erforderlichen Zahlen auf nationaler Ebene.¹

Die Datenverfügbarkeit ist vor allem in Ländern des globalen Südens eine Herausforderung, in denen die statistischen Kapazitäten noch unzureichend sind. Doch auch in Deutschland gibt es gesellschaftliche und politische Themen, zu denen keine Daten vorliegen. So werden beispielsweise von offizieller Seite keine Daten zur Wohnungslosigkeit in Deutschland gesammelt.² Andere Daten sind in aggregierter Form verfügbar, jedoch nicht aufgeschlüsselt nach Region, Einkommen, Geschlecht oder Migrationshintergrund. Die von der UN geforderte Datenrevolution ist daher auch für Deutschland relevant, um ein Monitoring der 2030-Agenda zu ermöglichen. Die Umsetzung der Agenda in Deutschland sollte daher einhergehen mit einer Überprüfung und gegebenenfalls dem Ausbau der Kapazitäten des Statistischen Bundesamtes. Regelungen, die eine Erweiterung der vom Statistischen Bundesamt gesammelten Daten prinzipiell begrenzen (wie das Omnibus-Prinzip), sollten revidiert werden. Darüber hinaus ist es zentral, eine Übersicht der Daten zu erstellen, die bereits jetzt im Rahmen internationaler Berichterstattungspflichten von einzelnen Ministerien gesammelt und aufbereitet werden. Dabei ist zu betonen, dass die Verfügbarkeit von Daten nicht in erster Linie einer externen Kontrolle zugutekommen würde, sondern eine Voraussetzung dafür ist, innerhalb der Exekutive angemessene politische Entscheidungen zu treffen.

Umsetzungskontrolle der 2030-Agenda auf internationaler Ebene

Bei der Entwicklung der 2030-Agenda wurde schon frühzeitig betont, dass Indikatoren und Daten eine wichtige Rolle bei der Überwachung der Umsetzung der Agenda spielen müssen. Bereits 2013 hat das High-Level Panel of eminent persons on the Post-2015 Development Agenda des UN-Generalsekretärs Empfehlungen für die neuen globalen Nachhaltigkeits-

ziele formuliert und betont, dass die neue Agenda einhergehen müsse mit einer „Datenrevolution“.³ Auch der UN Generalsekretär beschreibt in seinem Synthesebericht zur 2030-Agenda *A road to dignity* vom Dezember 2014 eine Fortschrittsmessung anhand klarer Indikatoren als wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung der neuen Agenda.⁴ In dem gleichen Bericht empfiehlt der UN Generalsekretär drei Ebenen der Fortschrittskontrolle:

- I Nationale Ebene:** Die wichtigste Ebene ist eine inklusive Fortschrittskontrolle auf nationaler Ebene auf der Basis bestehender Prozesse.
- II Regionale Ebene:** Regionale *Peer Reviews* auf der Basis bestehender multilateraler Institutionen und internationaler Prozesse wie die OECD *Peer Reviews* oder der African *Peer Review Mechanismus*.
- III Globale Ebene:** Auf den jährlichen stattfindenden High-level Political Forums on Sustainable Development (HLPF) sind einzelnen Länder aufgefordert, freiwillig über ihre Umsetzung der 2030-Agenda zu berichten und Erfahrungen auszutauschen. Darüber hinaus soll auf den HLPF die Umsetzung der Agenda in einzelnen Themenbereichen diskutiert werden. Bestehende internationale Foren sollen genutzt werden zur Evaluierung der internationalen Partnerschaft, einschließlich der Bereitstellung von Finanzmitteln für die 2030-Agenda.

In der Agenda 2030 verpflichten sich die Unterzeichner zu systematischen Follow-up und Review Prozessen. Diese Prozesse sollen freiwillig sein und vor allem auf nationaler Ebene vorangetrieben werden. Sie sollen darüber hinaus offen, partizipativ und transparent ausgestaltet werden, die Menschenrechte vor allem von benachteiligten Personengruppen berücksichtigen und sich auf bereits bestehende Review-Prozesse stützen. Die Agenda legt auch fest, dass es ein internationales Set an Indikatoren geben soll, die durch nationale Indikatoren ergänzt werden.

1 Vgl. Data Revolution Group (2014).

2 Vgl. www.zeit.de/gesellschaft/2015-07/obdachlose-keine-statistik.

3 Vgl. High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda (2013).

4 Vgl. United Nations (2014).

Für die Fortschrittskontrolle auf globaler Ebene hat die UN-Statistikkommission im März 2015 die sog. Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators (IAEG-SDGs) geschaffen, um konkrete Indikatoren für Nachhaltigkeitsziele zu entwickeln.⁵

Die Mitglieder dieser Expertengruppe vertreten UN-Fachorganisationen sowie nationale Statistikbehörden aus 27 Ländern, darunter Deutschland, und hat zwischen Juni 2015 und März 2016 einen offiziellen Vorschlag für Indikatoren für die SDGs entwickelt.⁶ Im Rahmen dieser Arbeit wurde eine Online-Konsultation durchgeführt, in der Vertreterinnen und Vertreter von Staaten, von UN-Organisationen und von nichtstaatlichen Organisationen die Entwürfe der IAEG-SDGs kommentieren und eigene Vorschläge einbringen konnten. Im März 2016 hat die IAEG-SDGs dann die konsolidierten Vorschläge in der jährlichen Sitzung der UN-Statistikkommission eingebracht. Die Vorschläge umfassen 230 Einzelindikatoren, von denen ein Teil bereits voll entwickelt ist, weitere aber noch weiter präzisiert werden müssen. Auch fehlen für einige Indikatoren bisher die Daten. Insgesamt ist die erarbeitete Liste noch nicht endgültig. Bestehende Lücken sollen graduell geschlossen werden. Die vorläufigen Vorschläge der IAEG-SDGs werden im Juli 2016 dem ECOSOC und im September 2016 der Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Annahme vorgelegt.

Die 2030-Agenda und die IAEG-SDGs-Indikatoren gelten für alle Länder weltweit, sind jedoch nur bedingt auf die nationalen Kontexte der UN-Mitgliedsländer anwendbar. Aus deutscher Sicht weisen die IAEG-Indikatoren mehrere Schwächen auf:

- I Indikatoren beziehen sich nicht auf die nationale Ebene:** Teilweise beziehen sich die Indikatoren lediglich auf die internationale Ebene. So soll Indikator 5.6.2. die Anzahl der Länder messen, die den Zugang zu sexueller und reproduktive Gesundheit rechtlich regeln. Dieser Indikator sagt nichts über ein einzelnes Land aus und ist daher für nationales Monitoring nicht sinnvoll. Insgesamt sind mindestens 29 der 230 Indikatoren nicht für die nationale Ebene geeignet.
- I Indikatoren sind für den deutschen Kontext nicht angemessen:** Ein Teil der IAEG-SDG Indikatoren sind für Länder wie Deutschland, die ein hohes Durchschnittseinkommen haben oder in einer gemäßigten Klimazone liegen, (noch) wenig sinnvoll. Indikator 3.3.3. misst beispielsweise die Anzahl der Malaria-toten pro 1.000 Einwohner, Indikator 8.10.1. erfasst die Anzahl der Geldautomaten pro 100.000 Erwachsenen. Die Verantwortung der Länder mit hohem Einkommen wird nur für einen Teil der Zielvorgaben berücksichtigt und bestehende Probleme, die besonders reiche Länder betreffen bleiben unerwähnt. Ein Beispiel dafür ist SDG 10 zur Ungleichheit in Ländern und zwischen Ländern. Zielvorgabe 10.3 fordert die Reduktion von Ungleichheit und die Abschaffung diskriminierender Politik. Konkrete Indikatoren zu diskriminierender Politik reicher Länder, beispielsweise in Steuerabkommen, fehlen jedoch.
- I Teile der Zielvorgaben sind nicht abgedeckt:** Die 169 Zielvorgaben umfassen teilweise mehrere Themenbereiche. Für einige dieser Themenbereiche gibt es keine Indikatoren. So beinhaltet Zielvorgabe 16.4 vier große Themenbereiche: illegaler Waffenhandel, illegale Finanzströme, die Rückführung gestohlener Güter und die Bekämpfung organisierter Kriminalität. Dafür formuliert die IAEG-SDGs jedoch nur zwei Indikatoren. Die Themen Rückführung gestohlener Güter und die Bekämpfung von organisierter Kriminalität sind nicht in Indikatoren abgebildet.
- I Indikatoren sind nicht S.M.A.R.T:** Schließlich hat die IAEG eine Reihe von Indikatoren vorgeschlagen, die sehr unpräzise und in ihrer jetzigen Form nicht anwendbar sind. Für Zielvorgabe 10.7 zu Migration wird bspw. als Indikator 10.7.2. vorgeschlagen „die Anzahl der Länder, die eine gut administrierte Migrationspolitik haben“. Dieser Indikator ist extrem vage und damit unmessbar. Ein weiteres Beispiel ist Indikator 2.4.1. der den Anteil der landwirtschaftlichen Fläche messen soll, der produktiv und nachhaltig bewirtschaftet

5 Vgl. <http://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/>.

6 Vgl. United Nations (2016).

tet wird. Die Definition dessen was „produktiv“ und „nachhaltig“ ist wird in diesem Fall auf die nationale Ebene delegiert, so dass internationale Vergleiche nicht möglich sind.

Für die Überprüfung der Umsetzung der 2030-Agenda sind nicht nur gute Indikatoren notwendig, sondern auch eine präzise Definition der angestrebten Zielwerte. Einige Zielvorgaben der 2030-Agenda definieren klare Zielwerte. Bei vielen fehlt diese quantitative Festlegung jedoch. Beispielsweise fordert Zielvorgabe 14.3 die Wirkung des Säureeintrags in die Ozeane zu minimieren. Bei dieser Zielvorgabe ist es nicht möglich klar festzulegen, wann das Ziel erreicht und wann es verfehlt ist.

Eine Liste von Indikatoren ist natürlich noch kein Monitoringsystem. Bisher fehlt es auf internationaler Ebene noch an klaren Vorgaben dazu, wie die IAEG-SDGs-Indikatoren anzuwenden sind und wie die nationalen Regierungen zu diesen Indikatoren zu berichten haben. Welche Form des Reviews es über die Berichterstattung zu den Indikatoren hinaus geben wird, ist auch noch unklar. Eine Option in der internationalen Diskussion ist, dass alle 193 Länder, die die 2030-Agenda unterschrieben haben, sich mindestens zwei Mal bis 2030 einer internationalen Überprüfung der Umsetzung stellen sollten. Klar ist jedoch, dass dieses internationale Umsetzungsmonitoring freiwillig ist und über keinerlei Sanktionsmechanismen verfügt. Länder, die sich der internationalen Überprüfung nicht stellen oder die die angestrebten Ziele nicht erreichen, müssen – nach heutigem Wissensstand – mit keinerlei Konsequenzen rechnen.

Fortschrittskontrolle der 2030-Agenda auf nationaler Ebene

In den Beschlüssen der 2030-Agenda (Para 78 und 79) wird angeregt, dass alle Länder eigene nationale Umsetzungspläne entwickeln. Nach dem Willen der Bundesregierung soll der nationale Umsetzungsplan für die 2030-Agenda im Wesentlichen eine neu überarbeitete nationale Nachhaltigkeitsstrategie sein.⁷

Seit 2002 verfügt Deutschland über eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie, die seit dem mehrfach weiterentwickelt wurde. Eine weitere Aktualisierung unter Berücksichtigung der 2030-Agenda soll bis zum Spätherbst 2016 abgeschlossen sein.

Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie besteht aus einem Leitbild, einer Festlegung von Zielen und Indikatoren, der Festlegung von sieben nationalen Prioritäten, der Beschreibung der globalen Verantwortung und einem Kapitel zur Weiterentwicklung der Strategie und zum Monitoring.

Die Ziele und Indikatoren sind in vier Oberziele aufgeteilt: Generationengerechtigkeit, Lebensqualität, Sozialer Zusammenhalt und Internationale Verantwortung. Seit 2002 berichtet die Bundesregierung alle zwei Jahre im *Indikatorenbericht* über den Stand der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie. Die vier Oberziele sind in 21 Zielvorgaben unterteilt und werden an insgesamt 38 Indikatoren gemessen.

Generationengerechtigkeit

- Ressourcenschonung (3 Indikatoren)
- Klimaschutz (1 Indikator)
- Erneuerbare Energien (2 Indikatoren)
- Flächeninanspruchnahme (1 Indikator)
- Artenvielfalt (1 Indikator)
- Staatsverschuldung (3 Indikatoren)
- Wirtschaftl. Zukunftsvorsorge (1 Indikator)
- Innovation (1 Indikator)
- Bildung (3 Indikatoren)

Internationale Verantwortung

- Entwicklungszusammenarbeit (1 Indikator)
- Märkte öffnen (1 Indikator)

Sozialer Zusammenhalt

- Beschäftigung (2 Indikatoren)
- Perspektiven für Familien (2 Indikatoren)
- Gleichstellung (1 Indikator)
- Integration (1 Indikator)

⁷ Dargestellt unter anderem in Bundesregierung (2014).

Lebensqualität

- Wirtschaftl. Leistungsfähigkeit (1 Indikator)
- Luftbelastung (1 Indikator)
- Mobilität (4 Indikatoren)
- Gesundheit und Ernährung (5 Indikatoren)
- Landbewirtschaftung (2 Indikatoren)
- Kriminalität (1 Indikator)

Der Schwerpunkt dieser Strategie liegt im Umweltbereich, für den neun Indikatoren herangezogen werden. Soziale Ungleichheit, nachhaltiger Konsum, friedliche Konfliktlösung, verantwortungsvolle und sichere Migration und viele andere Themen aus der 2030-Agenda fehlen in der bisherigen deutschen Nachhaltigkeitsstrategie.

36 der 38 Indikatoren werden an Optimalwerten gemessen, wobei diese Werte kaum in Kurzzeitziele heruntergebrochen werden. Zum Beispiel strebt die bisherige Nachhaltigkeitsstrategie an, dass bis 2020 18 Prozent des Endenergieverbrauchs aus erneuerbaren Energien stammen soll, im Jahr 2050 sollen es 60 Prozent sein.

Vor dem Hintergrund der ambitionierten Ziele des Pariser Klimaschutzabkommens ist es fraglich, ob diese 60 Prozent ausreichend sind. Auch bei anderen Indikatoren der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie erscheint das Ambitionsniveau nicht sehr hoch. So soll im Bildungsbereich Anteil der 18-24 Jährigen ohne Abschluss bis 2020 unter zehn Prozent liegen.

Zu den Indikatoren der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie legt das statistische Bundesamt alle zwei Jahre einen Indikatorenbericht vor, der Gegenstand von Diskussionen im parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung, im Rat für Nachhaltige Entwicklung und in der Bundesregierung ist. In der Öffentlichkeit ist der Bericht weitgehend unbekannt. Die Nichterreichung von Zielen ist mit keinerlei Sanktionen verbunden.

Die Bundesregierung plant, die 2030-Agenda in der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zu verankern. Die Verantwortung für die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie und damit auch die Überarbeitung der Strategie liegt beim Bundeskanzleramt. Ende 2015 sind die

Bundesministerien aufgefordert worden, Indikatorvorschläge für die neue Nachhaltigkeitsstrategie zu entwickeln. Diese Indikatorvorschläge sind nicht öffentlich. Auf Basis dieser Vorschläge sowie der interministeriellen Abstimmungen hat die Bundesregierung Ende Mai 2016 einen Entwurf der neuen deutschen Nachhaltigkeitsstrategie vorgelegt. Zu diesem Entwurf ist im Sommer 2016 eine Konsultation vorgesehen.

In diesem Entwurf wird die Bedeutung der 2030-Agenda für die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie hervorgehoben. Darüber hinaus werden die Prioritäten der Bundesregierung zu den 17 SDGs definiert und die bestehenden und geplanten Maßnahmen zur Umsetzung der SDGs in Deutschland und durch Deutschland beschrieben. Zur Fortschrittskontrolle schlägt die Bundesregierung insgesamt 60 Indikatoren vor, davon sind 24 Indikatoren neu und zwei Indikatoren zur Erwerbstätigenquote beziehen sich auf eine neue Altersgruppe. 34 Indikatoren sind aus der alten Nachhaltigkeitsstrategie übernommen. Darüber hinaus sollen in Zukunft fünf weitere Indikatoren entwickelt werden zu Lebensmittelverlusten, nachhaltiger öffentlicher Beschaffung, Bildung für nachhaltige Entwicklung, Bodenschutz und Flächeninanspruchnahme.

Die Tatsache, dass die Bundesregierung die Anzahl der Indikatoren deutlich erhöht hat, ist sehr zu begrüßen. Anders wäre eine Abbildung der 2030-Agenda in der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie auch kaum möglich gewesen. Äußerst problematisch bei dem Entwurf ist jedoch, dass für die vorgeschlagenen Indikatoren keine Zielwerte festgelegt wurden. Eine öffentliche Diskussion darüber, welche präzisen Ziele Deutschland beispielsweise bei der Mobilität oder beim Anteil der Frauen in Führungspositionen in der Wirtschaft anstreben sollte, wird also in der Konsultationsphase nicht möglich sein. Einige Indikatoren sind darüber nur ansatzweise definiert – beispielsweise zur Bekämpfung der Armut (SDG 1). Andere Indikatoren müssen verbessert werden oder durch angemessenere Indikatoren ausgetauscht werden. Das gilt beispielsweise für die Verwendung des Gini Koeffizienten für die Verteilungsgerechtigkeit in Deutschland. Ein weiteres zentrales Problem ist, dass weiterhin viele Politikbereiche, in denen die Rolle

Deutschlands für die globale Nachhaltigkeit spielt, in der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie fehlen. Zu diesen Themen gehört die Transparenz des internationalen Finanzmarktes, die verbindliche Festschreibung von Unternehmensverantwortung für Menschenrechte in allen Branchen und der Waffenexport in Krisenregion durch deutsche Unternehmen. Der endgültige Entwurf der neuen deutschen Nachhaltigkeitsstrategie soll im Spätherbst 2016 vom Kabinett verabschiedet werden. Nach Informationen der Bundesregierung werden die IAEG-SDGs Indikatoren bei der Überarbeitung der Nachhaltigkeitsstrategie 2016 aus Zeitgründen noch nicht berücksichtigt.

Handlungsbedarf für wirksame Fortschrittskontrolle

Alle Akteure sind sich darüber einig, dass es für die Umsetzung der 2030-Agenda einer wirksamen Fortschrittskontrolle bedarf. Der UN-Generalsekretär, die UN-Statistikkommission, nationale Regierungen und die zivilgesellschaftlichen Organisationen betonen den Bedarf an angemessenen Indikatoren, Daten und Monitoringprozessen für eine kontinuierliche Fortschrittskontrolle. Die Vorschläge, die für eine Fortschrittskontrolle bisher auf dem Tisch liegen, sind jedoch unzureichend und entsprechen keineswegs dem Anspruch der 2030-Agenda, dass ein *business as usual* keine Option sei. Sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene decken die bisher vorliegenden Indikatoren die 2030-Agenda nur teilweise ab. Die besondere Verantwortung der Länder des globalen Nordens wird in vielen Indikatoren nicht berücksichtigt, kritische Themenbereiche wie fairer Welthandel und transparente Finanzflüsse sind sehr vage operationalisiert und nur teilweise werden die vorgeschlagenen Indikatoren mit ambitionierten Zielwerten verknüpft.

Sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene sind die bisher vorgesehenen Mechanismen der Fortschrittskontrolle weitgehend zahllos. Zwei freiwillige Peer Reviews auf internationaler Ebene in einem Zeitraum von 15 Jahren werden kaum in der Lage sein, Impulse für eine ambitioniertere Umsetzung zu geben. Auch auf nationaler Ebene haben sich die bisherigen Mechanismen zur Fortschrittskontrolle der Nachhaltigkeitsstrategie nicht als sehr wirksam darin erwiesen, den Druck auf die Politik zu erhöhen.

Aus zivilgesellschaftlicher Sicht ergeben sich zwei Schlussfolgerungen aus dieser Bestandsaufnahme: erstens müssen die offiziellen Prozesse der Fortschrittskontrolle, insbesondere auf nationaler Ebene, verbessert werden. Zweitens müssen auch zivilgesellschaftliche Akteure ihrer Rolle als Watchdogs gerecht werden und sich aktiv in das Monitoring der 2030-Agenda einbringen.

Verbesserung der offiziellen Fortschrittskontrolle

Um eine ambitionierte Umsetzung der 2030-Agenda sicherzustellen sollte die Bundesregierung die bestehenden Monitoring-Instrumente der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie verbessern und weiter entwickeln. Diese Weiterentwicklung sollte vier Punkte berücksichtigen:

- I Ambitionierte Indikatoren für die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie:** Die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung sollte alle 17 SDGs angemessen berücksichtigen und in ambitionierten Indikatoren mit anspruchsvollen Zielwerten abbilden. Dabei sollte die Anzahl der Indikatoren nicht soweit begrenzt werden, dass die 2030-Agenda nur punktuell reflektiert wird. Bereits jetzt gibt es auf der Ebene der EU, der OECD, der Weltbank und in internationalen Abkommen Indikatoren und Daten, die viele Ziele der 2030-Agenda abbilden. Darüber hinaus sollten auch zivilgesellschaftliche Datenquellen und Indizes berücksichtigt werden. Für alle Indikatoren sollten ambitionierte Zielwerte definiert werden, die heruntergebrochen werden auf jährliche oder zweijährliche Ziele.
- I Institutionalisierte Einbindung nichtstaatlicher Akteure:** In der 2030-Agenda wird die Zusammenarbeit zwischen staatlichen, privatwirtschaftlichen, wissenschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren betont. Bereits jetzt gibt es auf nationaler Ebene unterschiedliche Bemühungen, diese Akteure zusammen zu bringen. Dieser Dialog und die Einbindung unterschiedlicher gesellschaftlicher Akteure sollte für die Fortschrittskontrolle weiter systematisiert und institutionalisiert werden. Insbesondere sollte ein nationaler Dialog über die relevanten Indikatoren und über anzustrebende Zielwerte angestoßen werden.

- I **Nachhaltigkeitsstrategien auf anderen politischen Entscheidungsebenen:** Viele politischen Entscheidungen mit Relevanz für soziale, wirtschaftliche und ökologische Nachhaltigkeit werden nicht auf der nationalen Ebene getroffen, sondern auf europäischer Ebene, auf Länder- oder auf lokaler Ebene. Die Bundesregierung sollte daher auch auf diesen Ebenen eine Verankerung der 2030-Agenda und die Etablierung wirksamer Fortschrittskontrollen vorantreiben. Die lokale Ebene ist insbesondere wichtig, um Unterstützung der Agenda durch die Bevölkerung zu generieren.
- I **Kommunikation:** Die Umsetzung einer ambitionierten Nachhaltigkeitspolitik auf allen politischen Ebenen kann nur gelingen, wenn sie von der Öffentlichkeit mitgetragen wird. Daher ist die Kommunikation der 2030-Agenda und der Fortschrittskontrolle von großer Bedeutung. Bisher hat die Bundesregierung alle zwei Jahre einen eher an ein Fachpublikum gerichteten Indikatorenbericht der Nachhaltigkeitsstrategie veröffentlicht. Für eine erfolgreiche Umsetzung der 2030-Agenda in Deutschland ist es zentral, Wege für eine kontinuierliche und öffentlichkeitswirksame Berichterstattung über die erzielten Fortschritte und die verbleibenden Herausforderungen zu finden. Eine solche Berichterstattung sollte vor allem auch die bei Politikern wenig beliebten Vergleiche mit anderen Ländern beinhalten, da es genau diese Vergleiche sind, die in der Öffentlichkeit großes Interesse finden.

Zivilgesellschaft als Watchdog bei der Umsetzung der 2030-Agenda

Die wesentliche Verantwortung für die Fortschrittskontrolle der 2030-Agenda in Deutschland liegt bei der Bundesregierung. Darüber hinaus sollten zivilgesellschaftlichen Akteuren ihre Rolle als unabhängige Watchdogs wahrnehmen und die Umsetzung der 2030-Agenda kritisch-konstruktiv begleiten. Zivilgesellschaftliche Akteure sollten sich auch bei der Fortschrittskontrolle der Nachhaltigkeitsziele in der EU, auf nationaler Ebene, auf Länder- und auf kommunaler Ebene einbringen. Mit der Komplexität der 2030-Agenda und der Vielzahl der Themenbereiche insgesamt sind einzelne nichtstaatliche Organisati-

onen jedoch überfordert. Einzelne Organisationen haben weder die Expertise noch die Ressourcen, um die Umsetzung der ganzen Agenda zu verfolgen. Dies kann nur gelingen, wenn Zivilgesellschaft vernetzt arbeitet. Für die kommenden Jahre wird es daher auch für zivilgesellschaftliche Organisationen eine Herausforderung sein, ihre Zusammenarbeit zu verbessern und Kooperationsformen zu finden, die es erlauben, die Expertise einzelner Organisationen zu Teilbereichen der 2030-Agenda zum Tragen zu bringen. Das 2030-Watch Projekt der Open Knowledge Foundation Deutschland ist ein Beispiel dafür, wie solch ein vernetztes zivilgesellschaftliches Monitoring aussehen könnte. Dabei werden zu den offiziellen Indikatoren komplementäre Indikatoren vorgeschlagen und für einzelne Indikatoren werden „Datenpaten“ gesucht, die über Expertise und gegebenenfalls auch über Daten zu einer Zielvorgabe verfügen (vgl. <https://2030-watch.de/>).

In der nationalen und internationalen Nachhaltigkeitsdebatte mag es Themen geben, die spannender sind als Fortschrittskontrolle, Zielwerte und Indikatoren. Für viele Akteure sowohl auf staatlicher als auch auf nichtstaatlicher Ebene mag die Beschäftigung mit Daten nicht zum Alltagsgeschäft gehören und eine gewisse Überwindung kosten. Nichtsdestotrotz ist die Fortschrittskontrolle der 2030-Agenda auf unterschiedlichen politischen Ebenen die sprichwörtliche „Butter bei die Fisch“. Nur auf der Basis von Daten sind wir in der Lage abzuschätzen, ob sich die gesellschaftliche Entwicklung in die richtige Richtung bewegt und ob das Tempo den Herausforderungen und Ambitionen angemessen ist.

Die bisherigen Instrumente der Fortschrittskontrolle auf internationaler Ebene und auf nationaler Ebene sind noch unzureichend. Nicht alle Themen, die die besondere Verantwortung der reichen Länder betreffen, werden in diesen Instrumenten abgebildet, die bisherigen vorgeschlagenen Prozesse der Fortschrittskontrolle drohen zahnlos zu sein und auf vergleichende Bewertungen wird verzichtet. Vor diesem Hintergrund sind deutliche Verbesserungen nötig. Die Bundesregierung sieht sich in der 2030-Agenda gerne als Vorreiter. Daher sollte sie jetzt aktiv werden, um auch in der Fortschrittskontrolle ein Vorreiter zu sein und international einen hohen Standard setzen.

3.2 Zählen was zählt



Claudia Schwegmann ist entwicklungspolitische Gutachterin, Vorstandsmitglied der Open Knowledge Foundation Deutschland (OKF) und leitet das Projekt 2030 Watch zum Monitoring der 2030-Agenda in Deutschland.

Literatur

Bundesregierung (2014): Eine Agenda für den Wandel zu nachhaltiger Entwicklung weltweit. Die deutsche Position für die Verhandlungen über die Post 2015-Agenda für nachhaltige Entwicklung. Berlin [www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/grundsaeetze_und_ziele/2014_12_03_Bericht_Post_2015-Agenda_komplett.pdf].

Data Revolution Group (2014): A World That Counts – Mobilising the Data Revolution for Sustainable Development. New York [<http://www.undatarevolution.org/wp-content/uploads/2014/11/A-World-That-Counts.pdf>].

High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda (2013): A New Global Partnership – Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development. New York [www.un.org/sg/management/pdf/HLP_P2015_Report.pdf].

United Nations (2016): Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators (UN Dok. E/CN.3/2016/2/Rev.1). New York [<http://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/2016-2-SDGs-Rev1-E.pdf>].

United Nations (2014): The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives and protecting the planet – Synthesis report of the Secretary-General on the post-2015 sustainable development agenda (UN Dok. A/69/700). New York [www.un.org/disabilities/documents/reports/SG_Synthesis_Report_Road_to_Dignity_by_2030.pdf].