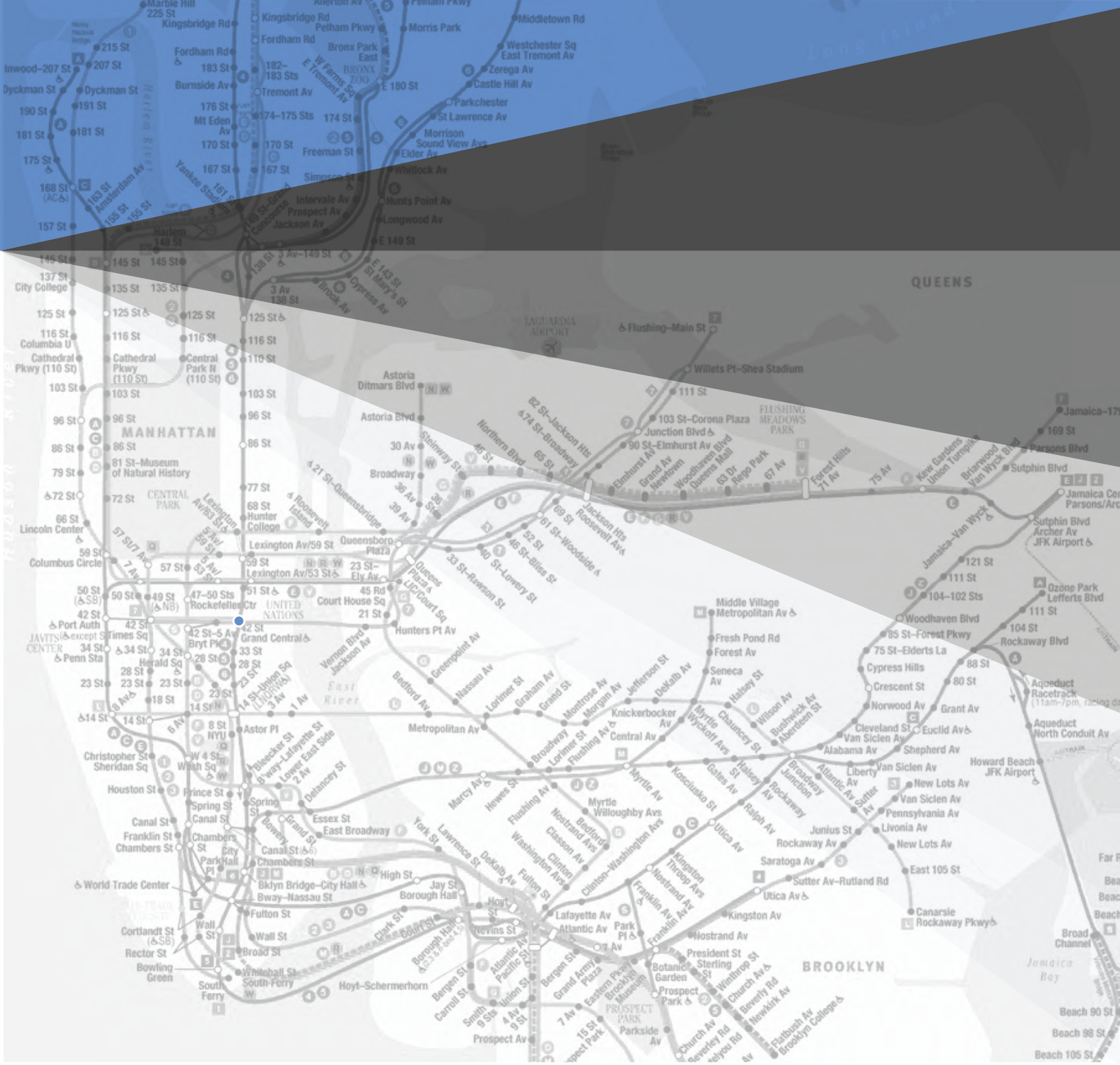


ROSA LUXEMBURG STIFTUNG
NEW YORK OFFICE

EINE NEUE ENTWICKLUNGSAGENDA?

Die Sustainable Development Goals der UNO auf dem Prüfstand

Von Barbara Adams und Kathryn Tobin

ROSA LUXEMBURG STIFTUNG
NEW YORK OFFICE

Inhaltsverzeichnis

Die MDGs sind tot – lang leben die SDGs? Von den Herausgebern.....1

Eine neue Entwicklungsagenda?

Die Sustainable Development Goals der UNO auf dem Prüfstand.....2

Von Barbara Adams und Kathryn Tobin

Die Debatte über neue Wege der Entwicklungspolitik.....3
Von den MDGs zu den SDGs.....5
Annäherung und Übereinstimmung – oder Konkurrenz und Kollision?.....7
Globale Beratungen.....8
Millionenfache Beteiligung.....10
Die Aushandlung der nachhaltigen Entwicklungsagenda.....11
Auf dem Weg zu einer universellen Agenda?.....14
Neue Akteure, neue Diskussionen.....17
Wirtschaftliche Interessen.....18
Partnerschaften mit Unternehmen.....19
Finanzierung und Durchführung.....20
Wie sind SDGs zu bewerten?.....21
Universalität.....21
Nachhaltigkeit.....22
Rechenschaftspflicht.....23
Der Umgang mit ungleich verteilter Macht.....24
Schlussfolgerungen.....25
Mitgliedstaaten.....25
„Unser Wunsch-Sekretariat".....26
Post-Post-2015.....27
Abkürzungen und Literaturhinweise.....28

Veröffentlicht von der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Büro New York, Dezember 2014

Herausgeber: Stefanie Ehmsen und Albert Scharenberg
Adresse: 275 Madison Avenue, Suite 2114, New York, NY 10016
E-Mail: info@rosalux-nyc.org; **Telefon:** +1 (917) 409-1040

Gefördert mit Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Die Rosa-Luxemburg-Stiftung ist eine international tätige, progressive Non-Profit-Organisation für politische Bildung. In Zusammenarbeit mit vielen Organisationen rund um den Globus arbeitet sie für demokratische und soziale Partizipation, die Ermächtigung von benachteiligten Gruppen, Alternativen zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und für friedliche Konfliktlösungen.

Das New Yorker Büro erfüllt zwei Hauptaufgaben: sich mit Themen der Vereinten Nationen zu befassen und mit nordamerikanischen Linken in Hochschulen, Gewerkschaften, sozialen Bewegungen und der Politik zusammenzuarbeiten.

www.rosalux-nyc.org

ROSA LUXEMBURG STIFTUNG
NEW YORK OFFICE

Die MDGs sind tot – lang leben die SDGs?

Staatschefs aus der ganzen Welt trafen sich im Jahr 2000 zum Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen und verabschiedeten eine ehrgeizige Entwicklungsagenda, die später zu acht Millenniums-Entwicklungszielen (Millennium Development Goals, MDGs) ausformuliert wurde. Vor allem das Vorhaben der Gipfel-Teilnehmer, die extreme Armut anhand konkreter und messbarer Maßnahmen bis 2015 zu halbieren, erregte Aufsehen. Zugleich wurde Kritik daran laut, dass die Entwicklungsziele ohne vorherige Bemühungen um einen breiten Konsens formuliert worden waren. Zudem liege der Fokus zu sehr auf „messbaren", quantifizierbaren Zielen, und es mangele an Mechanismen, einzelne Länder – vor allem jene des Globalen Nordens – zur Rechenschaft zu ziehen. Was die Entwicklungsziele bis heute erreicht haben, ist höchst fraglich. Wenn sie im September 2015 auslaufen, wird man sie wohl als gescheitert betrachten müssen.

Mit Blick auf diesen Zeitpunkt erörtern die Vereinten Nationen gegenwärtig, was die Entwicklungsagenda nach 2015 beinhalten soll. Im September werden zwei UN-Gremien – die Open Working Group (offene Arbeitsgruppe) und das Intergovernmental Committee of Experts of Sustainable Develpoment Financing (zwischenstaatlicher Expertenausschuss zu nachhaltiger Entwicklung) – zum Weltgipfel von 2015 zusammenkommen. Beide Gremien spielen eine zentrale Rolle bei der Formulierung neuer Ziele, die die MDGs ablösen sollen. Sie verfügen über Expertise, erhalten großzügige finanzielle Zuwendungen und eröffnen Mitgliedstaaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren Möglichkeiten, die neuen Entwicklungsziele mitzugestalten. Thematisch stützen sich die Verhandlungen auf die Abschlusserklärung des Millenniumsgipfels und die Ergebnisse der jüngsten UN-Konferenzen über nachhaltige Entwicklung und die Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit. Nun, da die MDGs den Sustainable Development Goals (SDGs) Platz machen, stellen sich folgende Fragen: Was macht die Nachhaltigkeit dieser neuen Ziele aus? Wer sind die Hauptakteure, die diese Ziele formulieren, und welche Interessen haben sie? Inwieweit nehmen Unternehmen auf die Verhandlungen Einfluss? Welchen Spielraum haben Mitgliedstaaten, Zivilgesellschaft und soziale Bewegungen bei der Festlegung der Ziele?

In der vorliegenden Studie geben Barbara Adams und Kathryn Tobin Antworten auf diese Fragen und bieten einen Überblick über den Post-2015-Prozess. Die Wirtschaftswissenschaftlerin Adams verfügt über langjährige Arbeitserfahrung bei den Vereinten Nationen, darunter bei UNIFEM (Entwicklungsfonds für Frauen), UN-NGLS (Verbindungsbüro der UNO zu NGOs) und dem UN-Büro der Quaker in New York. Tobin berät als freie Consulting-Expertin mehrere UN-Organisationen. Früher arbeitete sie für UN-NGLS sowie für NGOs und Bildungseinrichtungen in New York und Uganda.

Fest steht: Die SDGs werden die globale Entwicklungsagenda auf Jahre hin prägen. Sie werden nicht nur die Vereinten Nationen selbst grundlegend beeinflussen, sondern sich auch weltweit auf jeden einzelnen ihrer Mitgliedstaaten, auf NGOs und den privaten Sektor auswirken. Es ist zu hoffen, dass die gemeinsamen Ziele im Einklang mit den Grundwerten der UNO zu einem universellen und wirksamen Maßnahmenkatalog zusammengefasst werden, dessen Umsetzung gegenüber den Regierungen der Mitgliedstaaten auch durchgesetzt werden kann. Nur dann werden sich die Vereinten Nationen als jenes einzigartige multilaterale Forum behaupten können, das sich mit den Konflikten und Krisen befasst, die von Einzelstaaten selbst nicht gelöst werden können. Noch ist es für eine solche Veränderung der UNO und damit ihrer Mitgliedstaaten und der globalen Zivilgesellschaft nicht zu spät.

Stefanie Ehmsen und Albert Scharenberg
Leiter des Büros New York, Dezember 2014

Eine neue Entwicklungsagenda?

Die Sustainable Development Goals der UNO auf dem Prüfstand

Von Barbara Adams und Kathryn Tobin

Im Jahr 2015 werden die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen eine neue globale Agenda beschließen, die die Zukunft der nachhaltigen Entwicklung bestimmen wird. Diese neue Agenda soll Armut abschaffen, die Ungleichheit zwischen und innerhalb von Staaten reduzieren und die Menschenrechte – ökonomische, soziale, zivile, politische und kulturelle – stärken. Und all das innerhalb der physischen Grenzen dieses Planeten.

Die so genannten *Sustainable Development Goals* (SDGs, nachhaltigen Entwicklungsziele) werden das Aushängeschild dieser Agenda und gleichzeitig der Maßstab, anhand dessen der Erfolg dieser Anstrengungen gemessen wird. Damit aus den SDGs mehr als ein hohler Slogan wird, müssen sie von einem ehrgeizigen und nachprüfbaren Plan zur Umsetzung begleitet werden, wofür es weitreichender Veränderungen bedarf. Das gegenwärtige Entwicklungshilfe-Modell, das die reichen Geber-Länder bestimmen, muss durch nachhaltige, durchsetzbare Ziele ersetzt werden, die für den Globalen Norden und Süden gleichermaßen gelten.

Ebenso wichtig wird es für die UNO und ihre Mitgliedsländer sein, ihre eigenen Rollen neu zu definieren und diese Vision dafür einzusetzen, soziale und ökonomische Hürden zu überwinden, um globale systemische Probleme wie Ungleichheit, Klimawandel und verschwenderische Produktionsweisen anzugehen. Die neue Agenda wird als Fahrplan für die Fortführung der Arbeit des UN-Entwicklungsapparats dienen: die bestehende Armut abzuschaffen und dabei die globale Ungleichheit zwischen Armen und Reichen zu lindern. Sie muss alle Akteure zum Nachdenken anregen und dazu bewegen, eine größere Verantwortung hinsichtlich globaler Gerechtigkeit zu übernehmen. Nur mittels breiter Unterstützung kann die UNO zu einer effektiven und gerechten Organisation werden, die staatliche und nichtstaatliche Machthaber zur Verantwortung zieht.

Bereits 2002 erklärte das globale zivilgesellschaftliche Bündnis *Social Watch* zur Bekämpfung von extremer Armut: „Kein anderer Anlass, keine andere Kampagne zeigte jemals zuvor so starke moralische Unterstützung [...] *und so wenig tatsächliche Resultate*“. Mit dem Ziel, sowohl das Los der Mehrheit der Menschheit zu verbessern als auch die Umwelt zu schützen, haben sich bei der UNO seit 2011 zwei parallele Initiativen formiert: einerseits die Weiterentwicklung der *Millennium Development Goals* (MDGs, Millennium-Entwicklungsziele) und andererseits die Debatte um Nachhaltigkeit und die SDGs.

Ausgangspunkt beider Initiativen war der Weltgipfel 1992 in Rio de Janeiro. Ab 2012 näherten sich beide Verhandlungspfade einander an, um dann im September 2013 offiziell vereint zu werden. Im September 2015 wird bei den Vereinten Nationen ein „Post-2015-Gipfel“ stattfinden, der eine universell gültige Agenda für nachhaltige Entwicklung verabschieden soll. Im Laufe der Vorbereitung haben das UN-Sekretariat und die Mitgliedstaaten umfangrei-

che zwischenstaatliche Verhandlungen und Beratungen eingeleitet. Die Frage bleibt, wie diese Akteure zu einem sinnvollen Konsens kommen können, insbesondere angesichts der jüngsten globalen wirtschaftlichen und politischen Verwerfungen, die vermutlich weniger zur einer großen entwicklungspolitischen Geste geeignet sind, als die Lage 1992 am Ende des Kalten Krieges. Was für eine Agenda wird die Prioritäten und Handlungen des globalen Entwicklungsapparates leiten? Und welche Garantien gibt es, dass die SDGs besser funktionieren werden als ihre Vorgänger, die MDGs?

Diese Studie zeichnet die parallelen Entwicklungen der MDGs, der multilateralen Nachhaltigkeits-Verhandlungen und der Ergebnisse des „Rio+20"-Gipfels nach. Sie bietet einen Überblick über die Dynamiken, Akteure, Interventionsmöglichkeiten und Bedenken, die die Post-2015-Debatte bisher bestimmt haben, und beschreibt, welche Themen in der Zukunft im Mittelpunkt stehen werden.

Schon jetzt hat der SDG-Prozess den Entwicklungsbegriff erweitert – von etwas, das einem Land angetan beziehungsweise beigebracht wird, hin zu einem kollektiven Prozess, in dem alle Regierungen Verantwortung tragen, nicht nur gegenüber ihren eigenen Bürgern, sondern auch gegenüber denen anderer Länder. Die Umsetzung dieser Agenda wird weitreichende Konsequenzen für die UN-Mitgliedstaaten, -Organisationen, -Fonds und -Programme haben. Dabei wird sich die UNO innerhalb des globalen Machtgefüges neu positionieren müssen. Wenn sie ihrem ursprünglichen Mandat treu bleiben und ihre moralische Autorität zurückgewinnen will, dann wird sich die UNO mit aller Kraft in ihrer Rolle als globale normative Institution behaupten müssen. Sie ist und bleibt die einzige legitime, auf Werte hin orientierte multilaterale Arena, die die vielen Probleme angehen kann, die ihre Mitgliedstaaten alleine nicht bewältigen können. Auf der Zielgeraden im Post-2015-Verhandlungsmarathon gilt es sicherzustellen, dass die neue Entwicklungsagenda den UN-Standards für Menschenrechte und Umweltschutz entspricht. Ob dies gelingt, hängt davon ab, inwiefern der Prozess bis zum Ende von Universalität, Nachhaltigkeit und Rechenschaftspflicht geprägt ist und inwiefern er die asymmetrischen globalen Machtverhältnisse ausgleichen kann.

Die Debatte über neue Wege der Entwicklungspolitik

Im Jahr 2000 verabschiedeten die UN-Mitgliedstaaten die Millenniums-Erklärung und damit ein Bündel visionärer Ziele und Werte. Diese beinhalteten das kollektive Versprechen „keine Mühen zu scheuen, um unsere Mitmenschen – Männer, Frauen und Kinder – aus den erbärmlichen und entmenschlichenden Lebensbedingungen der extremen Armut zu befreien." Aus dieser Erklärung, welche das Endergebnis einer Dekade globaler Entwicklungskonferenzen war, destillierte das UN-Sekretariat acht Millenniums-Entwicklungsziele und präsentierte sie dann im „Kompass-Bericht" des UN-Generalsekretärs für die Umsetzung der Millenniums-Erklärung. Diese Liste der MDGs, die einige wenige UN-Funktionären skizziert hatten, definierte von nun an die Prioritäten und Aktivitäten des UN-Entwicklungssystems und wurde gleichzeitig weltweit zu einem wertvollen Markenzeichen der Vereinten Nationen. Mit den MDGs beabsichtigte man, die Ergebnisse der Entwicklungskonferenzen der 1990er Jahre in klar umrissene, zeitlich begrenzte, messbare Prioritäten umzuwandeln. Bis 2015 sollten die

MDGs unter anderem die Zahl der Menschen, die in extremer Armut und in Hunger leben, halbieren, ebenso wie die Anzahl der Menschen ohne gesicherten Zugang zu Trinkwasser. Die Ziele sollten für die Gleichstellung der Geschlechter sorgen, die Ungleichheit in der Schulbildung zwischen Mädchen und Jungen beseitigen und die Ausbreitung von Krankheiten wie HIV/AIDS und Malaria aufhalten.

Den MDGs kann zugute gehalten werden, dass sie dem Thema Entwicklung eine neue Dringlichkeit verliehen und eine breite Aufmerksamkeit zukommen ließen. Da sie allerdings aus nur einem der acht Kapitel der Millenniums-Erklärung abgeleitet worden waren, wurden die MDGS von Anfang an dafür kritisiert, zu simplistisch und in ihrer Umsetzung zu wenig ambitioniert zu sein. Kritik hagelte es beispielsweise für den Ansatz der MDGs, dass „nur zählt, was sich zählen lässt". Dies sei ein zu enger Fokus auf messbare Ziele und Vorgaben anhand bestehender Daten. Unberücksichtigt blieben solch existenzielle Begriffe wie Solidarität, Gleichheit, Freiheit und Würde, obwohl diese das Rückgrad der Millenniums-Erklärung darstellten. Mindestens ebenso problematisch erschien, dass die MDGs nicht in der Lage waren, die finanzielle Grundlage der Entwicklungszusammenarbeit zu verbessern. Möglicherweise haben sich die philanthropischen Aktivitäten von Großunternehmen für gewisse Prioritäten der MDG-Agenda erhöht, aber auch das lässt sich schwer messen.

Mit Ausnahme des achten Ziels beschränken sich die MDGs fast vollständig auf Maßnahmen, die von den sogenannten Entwicklungsländern zu ergreifen seien. Lediglich das achte Ziel bezog sich auf den Globalen Norden. Mit MDG 8 sollen „anhaltendes, allumfassendes und nachhaltiges ökonomisches Wachstum" gefördert sowie menschenwürdige und sinnvolle Arbeitsplätze für alle geschaffen werden. Dieses Ziel wird generell als das schwächste Glied in der Kette der Entwicklungsziele gesehen, vor allem weil es keinerlei messbare Ziele beinhaltet, für deren Einhaltung die Industrieländer zur Verantwortung gezogen werden könnten. Aufgrund dieser fehlenden Rechenschaftspflicht zementieren die MDGs die bisherige Trennung zwischen Entwicklungshilfe-Geberländern und -Empfängerstaaten. Für Entwicklungsländer wurden politische und budgetäre Maßnahmen vorgeschrieben (und deren Erfolge später gemessen). Im Gegensatz erfüllten die Länder des Globalen Nordens ihre Verpflichtungen oftmals lediglich in rhetorischer Hinsicht, nicht aber mit politischen oder finanziellen Zugeständnissen. Ein UN-Bericht aus dem Jahr 2012 beklagt, dass die G8-Länder weit hinter ihren Versprechen in Bezug auf offizielle Entwicklungshilfe, Handel, Investitionen, Schulden und Technologietransfer geblieben sind. Lediglich 40 Prozent der offiziellen Entwicklungshilfe richten sich auf die Erfüllung der MDGs.

Während die MDGs die Versprechen der Geberländer zu bündeln halfen, verfestigten sie zugleich überholte Vorstellungen von Entwicklung durch ökonomisches Wachstum. Sie befördern die Annahme, dass die zielgerichtete Bereitstellung von Ressourcen gewissermaßen automatisch zu Entwicklung führt. Dieser Ansatz ignoriert die dringend notwendigen systemischen und strukturellen Veränderungen des globalen Finanz- und Wirtschaftssystems, obwohl dieses System Armut und deren Folgeerscheinungen verursacht – also genau jene Probleme, die die MDGs versuchen, in den Griff zu bekommen.

Je näher die Deadline 2015 rückte, desto klarer zeichnete sich das Scheitern der MDGs ab. Das UN-Sekretariat leitete daraufhin einen Prozess für die Formulierung einer „Post-2015"-Entwicklungsagenda ein. Ab Mitte 2011 beriefen verschiedene Organisationen der UNO eine Arbeitsgruppe ein. Die Aktivitäten nahmen ab Ende 2012 volle Fahrt auf: Insbesondere die UN Development Group, die UN Millennium Cam-

Stärken	Schwächen
Die integrierte Agenda beeinflusste politische Richtlinien, indem die verschiedenen Dimensionen der menschliche Entwicklung prioritär behandelt werden Einfach, transparent und leicht zu kommunizieren Grundlage für ein gemeinsames Eintreten für eine globale Entwicklungspartnerschaft, inklusive Bereitstellung nationaler und globaler Ressourcen für Armutsbekämpfung und menschliche Entwicklung Anerkennung der besonderen Bedürfnisse Afrikas und der am wenigsten entwickelten Länder sowie Stärkung der internationalen Verpflichtungen, diesen nachzukommen	Das Fehlen von Beratungen führte zu einem Mangel an Anteilnahme seitens der Entwicklungsländer, die die Agenda als Geberländer-zentriert wahrnehmen Wichtige Themen der Millenniums-Entwicklungsagenda fehlen, beispielsweise Frieden und Sicherheit sowie Menschenrechte Unzulängliche Einbeziehung anderer Probleme wie ökologische Nachhaltigkeit, menschenwürdige und sinnvolle Arbeitsplätze sowie Ungleichheit Eingeschränkte Anteilnahme der treibenden Kräfte der praktischen Entwicklungsarbeit Die unterschiedlichen Ausgangspunkte werden unzureichend mit einbezogen

Grafik 1: Stärken und Schwächen der MDGs, Quelle: Auszüge aus UN Task Team, 2012

paign und das vom Generalsekretär bestimmte High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Agenda wurden aktiv. Die Erfahrungen und die Kritik rund um die MDGs sowie die Veränderungen in der globalen Entwicklungszusamenarbeit veranlassten Gleichgesinnte aus öffentlichen und privaten Hilfsorganisationen, sich neu zu positionieren. Um die Akzeptanz der neu zu entwickelnden Agenda zu erhöhen, aber auch um neue Partnerschaften anzuregen, wurde eine ausgefeilte Kommunikationsstrategie eingesetzt. Dennoch mutete dieser Prozess unter der Leitung des Generalsekretärs wie neuer Wein in alten Schläuchen an: noch mehr Politikvorgaben und -programme für Entwicklungsländer.

Von den MDGs zu den SDGs

Parallel dazu begannen die Mitgliedstaaten der UNO ab 2011, sich auf die 20-jährige Rückschau und Neubelebung der Ziele des Weltgipfels von 1992 in Rio vorzubereiten. Im Gegensatz zu den MDGs waren die an Rio anschließenden Prozesse zwischenstaatlich und auf der Regierungsebene deutlich sichtbarer. Einige Mitgliedstaaten, darunter mehrere EU-Länder sowie Kolumbien und Guatemala, waren bemüht, spezifische Nachhaltigkeitsziele im Abschlussdokument der Rio+20-Konferenz zu verankern. Da man sich nicht einigen konnte, wurde die Aufgabe stattdessen an die Generalversammlung der UNO weitergeleitet, die zu ihrer Lösung die Open Working Group on Sustainable Development Goals (OWG) einsetzte.

UN-Botschafter Macharia Kamau (Kenia) und Csaba Körösi (Ungarn) leiteten die OWG gemeinsam. Von März 2013 bis Juli 2014 steuerten sie diesen Prozess (inklusive einer 36-stündigen Marathonsitzung am letzten Tag), bis es zu einer Übereinkunft kam, die 17 Oberziele und 169 Zielvorgaben umfasste (siehe Info-Box). In der OWG verhandelten 70 Mitgliedstaaten, die sich 30 Sitze mittels eines sogenannten Troika-Systems teilten. Dieser innovative Ansatz ermöglichte es, eine größere Bandbreite länderspezifischer Positionen einzubeziehen und damit auch Nuancen und Unterschiedlichkeiten hervorzuheben, die normalerweise der Konsensbildung zum Opfer fallen. Das Troika-System bot außerdem auch den zivilgesellschaftlichen Organisationen mehr Möglichkeiten, ihre Positionen in den Verhandlungsprozess einfließen zu lassen. Der Bericht der OWG wurde im September 2014 von der UN-Generalversammlung als Grundlage für die Post-2015-Agenda angenommen.

Sustainable Development Goals

1. Abschaffung von Armut, überall und in all ihren Formen
2. Beseitigung von Hunger, Verwirklichung von Ernährungssicherheit, Verbesserung der Ernährung, Stärkung der nachhaltigen Landwirtschaft
3. Ein gesundes Leben und Wohlergehen für alle und alle Altersgruppen
4. Einschließende und ausgewogene Bildung für alle, die Möglichkeit zur lebenslangen Weiterbildung
5. Geschlechtergerechtigkeit und die Unterstützung von Frauen und Mädchen
6. Allgemein zugängliche und nachhaltig bewirtschaftete Wasser- und Sanitärversorgung
7. Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher und nachhaltiger Energieversorgung für alle
8. Förderung eines dauerhaften, alle einschließenden und ausgewogenen Wirtschaftswachstums, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle
9. Aufbau einer belastbaren Infrastruktur, eine alle Menschen einschließende und nachhaltige Industrialisierung
10. Verringerung der Ungleichheit zwischen und innerhalb einzelner Länder
11. Aufbau von inklusiven, sicheren, belastbaren und nachhaltigen Städten und menschlichen Siedlungen
12. Förderung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster
13. Ergreifung dringend notwendiger Maßnahmen gegen Klimawandel und dessen Auswirkungen, Anerkennung des UN-Rahmenübereinkommens über Klimaveränderungen als primäres, internationales, zwischenstaatliches Verhandlungsforum über den weltweiten Umgang mit dem Klimawandel
14. Schutz und nachhaltige Nutzung der Ozeane, Meere und ihrer Ressourcen
15. Schutz, Wiederherstellung und nachhaltige Bewirtschaftung der Ökosysteme auf dem Festland, Stärkung nachhaltiger Forstwirtschaft, Bekämpfung von Wüstenbildung sowie Degenerierung von Land und Artenvielfalt
16. Stärkung friedlicher und inklusiver Gesellschaften für nachhaltige Entwicklung, Erleichterung des Zugangs zu Justizsystemen und Einrichtung effektiver, rechenschaftspflichtiger Institutionen auf allen Ebenen
17. Stärkung der Mittel zur Umsetzung und Wiederbelebung der globalen Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung

Die Generalversammlung rief das Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing (ICESDF) ins Leben, um Finanzierungsstrategien und eine effektive Ressourcen-Mobilisierung für die Erfüllung der nachhaltigen Entwicklungsziele aufzuzeigen. Dieser Ausschuss war zusammengesetzt aus 30 regionalen Experten, die von den fünf regionalen UN-Gruppierungen nominiert worden waren. Die Experten trafen sich zwischen August 2013 und August 2014 in fünf geschlossenen Sitzungen in New York und luden zum Meinungsaustausch bei verschiedenen regionalen Treffen ein.

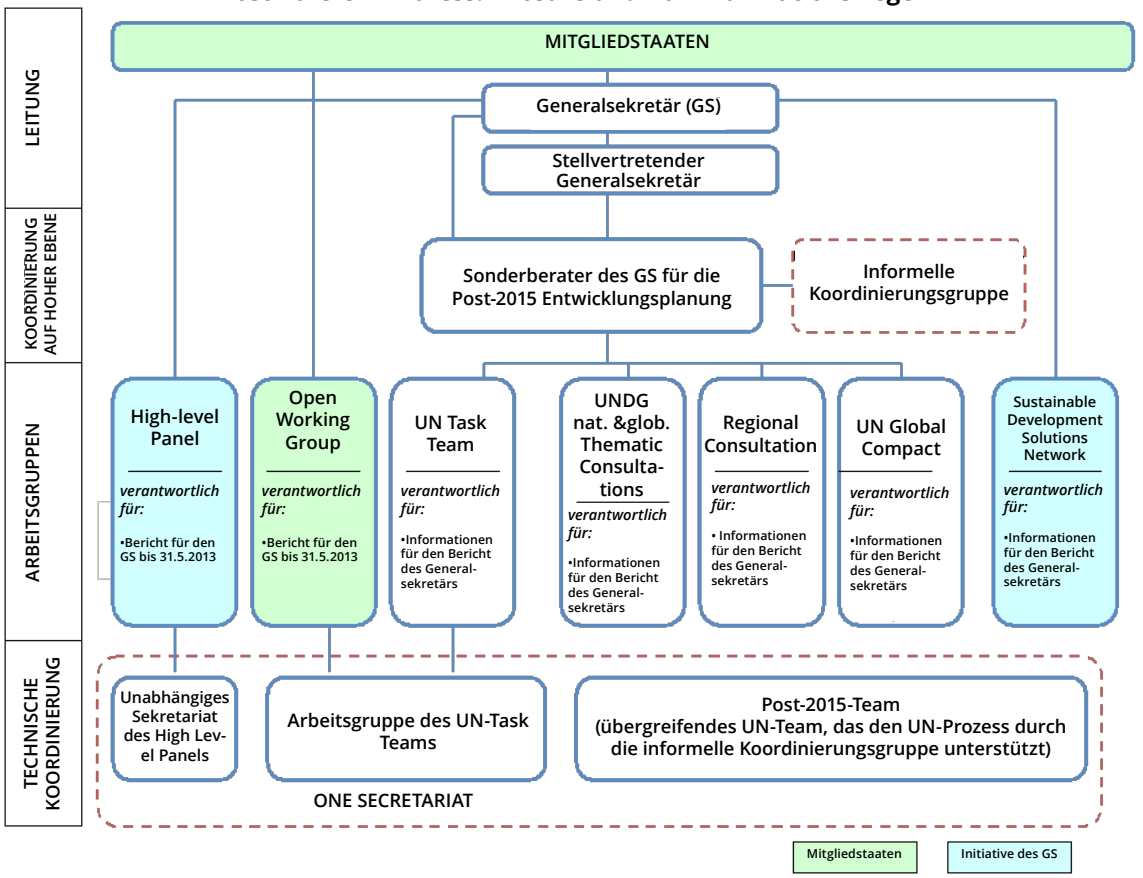
In seinem Abschlussbericht vom 8. August 2014 präsentierte der ICESDF ein „Menu der Möglichkeiten“ für Entwicklungsfinanzierung

aus fünf verschiedenen Quellen: Öffentliche einheimische Finanzierung, private einheimische Finanzierung, internationale öffentliche Finanzierung, internationale private Finanzierung und Mischfinanzierungen. Der Bericht liefert außerdem eine Bestandsaufnahme der globalen Bedingungen, die nötig sind, um langfristige Investitionen in die nachhaltige Entwicklung zu lenken und anzukurbeln. Hierzu gehören unter anderem *good governance* (gute Regierungsführung), ein gerechtes Welthandels- und Investitions-System, weitere Reformen der internationalen Entwicklungsbanken und der internationalen Finanzinstitutionen, eine vertiefte Zusammenarbeit bei der Verhinderung von Steuerflucht und illegalen Finanzströmen sowie eine engere globale Partnerschaft für die wirksame Entwicklungszusammenarbeit. Die UNO, so der Sachverständigenausschuss, sollte dabei als globales Forum fungieren, das die spezialisierten internationalen Institutionen zusammenbringen könnte. Die UNO sollte dafür sorgen, dass die unterschiedlichen Finanzierungsrichtlinien für nachhaltige Entwicklung kohärent seien. Zudem sollte sie über die Umsetzung des Monterrey-Konsensus für die Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit wachen.

Annäherung und Übereinstimmung – oder Konkurrenz und Kollision?

Zwischen Juli 2012 und September 2013 liefen die beiden Prozesse – post-2015 und post-Rio-2012 – eher zufällig nebeneinander

Post-2015 UN-Prozess: Akteure und Kommunikationswege



Grafik 2 beschreibt die Prozesse nach den MDGs und der UN-Konferenz Rio+20 sowie den Übergang zur Post-2015-Agenda (Stand 2012), Quelle: One Secretariat

her, ohne dass sie konzeptionell miteinander verbunden waren. Zwar wurde während der Rio-Konferenz eine Zusammenführung mit der neuen „Post-2015-Entwicklungsstrategie" gefordert, doch ohne eine Anleitung dafür zu liefern oder konkrete Schritte einzuleiten. Die Tatsache, dass die beiden Prozesse simultan und separat verliefen, gab Anlass zu berechtigter Sorge über die mögliche Zusammenhanglosigkeit zwischen den MDG-geleiteten Strategien zur Armutsbekämpfung und dem dreigliedrigen (ökonomischen, sozialen, ökologischen) Vorgehen in Richtung nachhaltige Entwicklung. Schlimmer noch: Hier braute sich ein potenzieller Konflikt zwischen den UN-geführten und den zwischenstaatlichen Verhandlungsprozessen zusammen.

Im September 2013, im Rahmen einer Sondersitzung der Generalversammlung zu den Errungenschaften der MDGs, wurden die beiden Prozesse letztendlich von den UN-Mitgliedstaaten zusammengeführt. Man kam überein, „einen Prozess zwischenstaatlicher Verhandlungen anfangs der 69. Sitzungsperiode der UN-Generalversammlung zu beginnen, der zur Verabschiedung einer Post-2015-Entwicklungsagenda" auf einem Gipfeltreffen im September 2015 führen solle. Dieses Vorgehen erlaubte dem Generalsekretär außerdem, die ganze Bandbreite an Vorschlägen in einem zusammenfassenden Bericht vor Ende des Jahres 2014 zu publizieren. Als die OWG ihre Arbeit im Juli 2014 beendete, war der Übergang – sprachlich und zum Teil konzeptionell – von den MDGs hin zu den SDGs vollbracht.

Von Januar 2015 an werden die Beratungen und Verhandlungen für einen Post-2015-Gipfel darüber hinaus von einem dritten Prozess begleitet: die Third International Conference on Financing for Development (FfD3) soll vom 13. bis 16. Juli 2015 in Addis Abeba in Äthiopien stattfinden. Obwohl Ursprung und Verbindungen dieser Konferenz von den Post-MDG und Post-Rio-Prozessen unabhängig sind, kommt der Finanzierungsfrage bei der Konsensbildung für eine nachhaltige Entwicklungsagenda im September 2015 sowie ihrer Umsetzung danach eine zentrale Rolle zu. Die Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung wird zudem auch die Aufmerksamkeit des finanziellen Sektors, öffentlich wie privat, auf sich ziehen und ihm Finanzierungszusagen abringen. Dieses Element war bisher eine deutliche Leerstelle in den Debatten rund um die MDGs und SDGs.

Inhalt und Prozess der MDGs werden teilweise als Werk „einer Gruppe weißer Männer im Keller der Vereinten Nationen" wahrgenommen. Um diesem Eindruck vorzubeugen, initiierte das UN-Sekretariat für die SDGs einen breit angelegten Beratungsprozess, der nicht nur die inhaltliche Grundlage mitgestalten, sondern auch das Gefühl einer echten Beteiligung an der Post-MDG-Agenda stärken sollte. Diese Beratungen wurden von der UN Development Group (UNDG) und Ban Ki-moon persönlich geleitet und standen bis Ende 2013 im öffentlichen Mittelpunkt. Als danach die Open Working Group und der ICESDF ihre Arbeit aufnahmen, verschob sich die Gewichtung zugunsten des zwischenstaatlichen Prozesses. Unterstützt wurde dies vom Präsident der UN-Generalversammlung, der einige Diskussionsrunden zu besonders schwierigen Themen organisierte.

Globale Beratungen

Im Jahr 2012 begann die UNDG den Beratungsprozess mit vollem Einsatz, um von Anfang an ein Gefühl der Beteiligung und Verantwortung für die anstehende Agenda zu entwickeln – und

damit die Defizite der MDGs zu vermeiden. Beratungsgespräche – national, thematisch, und vor allem „weltweite Konversationen" über das Internet – fanden in über hundert Ländern statt. Auf diese Weise, so die UNDG, konnten die Meinungen von mehr als fünf Millionen Menschen einbezogen werden.

Die erste Runde nationaler Beratungen wurde zwischen Mitte 2012 und Mitte 2013 von UN-Länderteams und mit Unterstützung der UNDG in 88 Ländern abgehalten, in denen der UN-Entwicklungsapparat aktiv ist. Die Beratungen zeichnete man detailliert in zwei UNDG-Berichten auf. Dabei versuchte man, „arme und marginalisierte Menschen [einzubeziehen], die normalerweise keine Möglichkeit hätten, die Post-2015-Debatte mitzugestalten." Viele dieser Beratungen wurden zumindest teilweise von lokalen zivilgesellschaftlichen Organisationen geleitet; diese wiesen jedoch große Unterschiede auf in Bezug auf ihre Möglichkeiten, das Maß an technischer Unterstützung durch das United Nations Development Program (UNDP), der Beteiligung von Interessensgruppen, den angewandten Methoden und letztendlich ihrem Erfolg.

Laut Marta Benavides von der Organisation Siglo XXII in El Salvador sowie der Vereinigung Global Call to Action against Poverty, die die nationalen Beratungen in El Salvador koordinierten, machten die Teilnehmer eine Anzahl von substanziellen Vorschlägen, die in den MDGs unberücksichtigt blieben. Auch wenn es Kritik dafür gab, dass die Beratungsperiode zu kurz gewesen sei, gelang es den Teilnehmern dennoch, eine Reihe konkreter Empfehlungen zu formulieren. Diese umfassten Themen wie beispielsweise indigenes Wissen über ein nachhaltiges Leben im Einklang mit der Natur, landwirtschaftliche Anbaumethoden ohne Chemikalien und genetisch modifizierte Organismen, und die Wahrnehmung von Armut als ein multidimensionales, von Schulden und Kolonialismus geprägtes Phänomen. Es bleibt offen, inwiefern diese nationalen Beratungen Einfluss auf die Realitäten des Landes haben werden, und was davon übrig bleibt, wenn Regierungsvertreter sie bei den Vereinten Nationen zum Ausdruck bringen. Bis heute warten Teilnehmer der Beratungen in El Salvador darauf, dass sich ihre Hauptforderungen im SDG-Diskurs wiederfinden. Besonders indigene Gruppierungen fühlen sich nicht ausreichend repräsentiert und kritisieren, dass ihre zentralen Anliegen – Landrechte und Selbstbestimmung – zu wenig berücksichtigt seien.

Von 2012 bis Anfang 2013 wurden elf thematische Beratungen von diversen UN-Agenturen, zusammen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, über die Internetplattform „The World We Want 2015" (die Welt, die wir wollen) abgehalten. Diese Beratungen galten folgenden Themenbereichen: Konflikt, Gewalt und Katastrophen; Bildung; Energie; ökologische Nachhaltigkeit; Ernährung und Ernährungssicherung; Regierungsführung; Wachstum und Arbeitsplätze; Ungleichheit (inklusive Ungleichheit zwischen den Geschlechtern); Bevölkerungswachstum; und Wasser. Jede dieser Beratungen bestand aus einer öffentlichen Online-Diskussion und einer internationalen Veranstaltung, bei der eine Partnerregierung ein „Vorzeigeprojekt" vorstellen durfte. Wie die nationalen Beratungen waren auch die thematischen Debatten unterschiedlich effektiv.

Die Addressing Inequalities Consultations, ausgerichtet von UNICEF und UN Women und unterstützt von den Regierungen Dänemarks und Ghanas, versammelten wohl die meiste Expertise. Zehn Online-Diskussionen drehten sich um Fragen wie Geschlechtergleichheit, LGBT-Themen, und die Lebenswelten von indigenen Gruppen, Minderheiten und von Menschen mit Behinderungen. Dabei wurden 1375 Meinungen aufgenommen, darunter jene angesehener zivilgesellschaftlicher Netzwerke und renommierter Persönlichkeiten. Die Beratungen unterstrichen, dass die Millenniums-

Erklärung das Thema Gleichheit enthalte, nicht jedoch die MDGs. Ungleichheiten existierten in allen Ländern, und sie sollten der Ausgangspunkt der Post-2015 Agenda sein. Der Abschlussbericht appelliert an die Regierungen, „die strukturellen Antriebskräfte der Ungleichheiten" – in ökonomischer, sozialer, politischer, kultureller und ökologischer Hinsicht – systemisch anzugehen. Es wurde gefordert, die Bekämpfung von Ungleichheit als eigenständiges Oberziel festzuhalten.

Die thematischen Beratungen gaben darüber hinaus den Anstoß zu einer panafrikanischen Konferenz über Ungleichheiten, die die ghanaische Regierung in Zusammenarbeit mit diversen regionalen zivilgesellschaftlichen Organisationen 2014 ausrichtete. Die beteiligten Organisationen, insbesondere das Third World Network-Africa und die Society for International Development, führten diese Diskussionen in Folgekonferenzen auf regionaler Ebene weiter. Dies ist eindeutig als Erfolg der Thematisierung von Ungleichheit im SDG-Prozess zu bewerten.

Millionenfache Beteiligung

Im Rahmen der UNDG-geführten „Globalen Konversation" rief die UNO die Weltbevölkerung auf: „Deine Meinung zählt! Die Vereinten Nationen wollen von dir hören, was dir am wichtigsten ist." Mehr als fünf Millionen Einzelpersonen folgten dem Aufruf und nahmen am „MY World global survey" (Meine Welt – globale Meinungsumfrage). Weitere Tausende brachten sich auf der Plattform The World We Want ein (Stand Ende Oktober 2014). Diese Online-Plattformen „machen sich soziale Medien zunutze, [um die] Stimme der Bürger einzufangen und fundierte Daten zu erheben".[1] Die Umfrage enthält 16 vorgegebene globale Prioritäten, von denen man sechs auswählen kann. Die Ergebnisse der Umfrage sind eindeutig: Unabhängig von Alter oder Einkommen erachten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer weltweit Bildung und Gesundheitsvorsorge als am wichtigsten. Dies ist, so die UNMC-Direktorin Corinne Woods, eine „rechtzeitige Mahnung, dass die Menschen sich weiterhin um die Erfüllung der MDGs sorgen." Die 16 zur Auswahl stehenden Prioritäten umfassten weder systemische Ungleichheiten noch tief verwurzelte Armut. Die Umfrage verdeutlichte somit, dass der MDG-Ansatz für die Nachfolge-Agenda nur begrenzt brauchbar ist.

Während die nationalen Beratungen fast ausschließlich in Entwicklungsländern stattfanden, wurden die „globalen Konversationen" ursprünglich von Teilnehmern unter 30 Jahren aus dem Globalen Norden dominiert, die über Breitband-Internet verfügen. Mit dem Ziel, dieser Einseitigkeit entgegenzuwirken, schloss sich UNMC mit Partnern zusammen, um das MY World global survey in gedruckter Form bereitzustellen. Unterstützt wurde diese Aktion beispielsweise von der Nike Foundation, den Girl Guides in Ruanda sowie den Regierungen in Nigeria (150 000 der ersten 500 000 Stimmen) und in Mexiko (1,6 Millionen der bisher fünf Millionen Stimmen). Dem UNDG-Bericht „A Million Voices" zufolge sammelten beispielsweise Freiwillige in Haiti die Stimmzettel von jungen Frauen ein, während diese auf einen HIV-Test warteten. Die Stimmabgabe über ausgedruckte Umfragebögen, SMS oder kostenlose Telefonanrufe umfasst mittlerweile 77 Prozent der über fünf Millionen abgegebenen Stimmen. Für die Offline-Befragungen wurde ein tatsächlich weltweit agierender Apparat in Gang gesetzt, unterstützt von über 700 Partnern – von Pfadfindern über Firmen wie Microsoft und Coca Cola bis hin zu traditionellen zivilgesellschaftlichen Institutionen und Jugendorganisationen. Der dem MY World global survey zugehörige Blog belegt die engagierte Teilnahme von so unterschiedlichen Gruppen wie Fabrikarbeitern in China und Kindern mit Behinderungen in Kamerun.[2]

1 UNMC-Leiterin Corinne Woods in UN-NGLS, Mai 2013.

2 „Deaf Children in Ebolowa, Cameroon Expect MY World Will Bring Change", 15.7.2014.

Seit September 2014 bietet die Internetplattform The World We Want die Möglichkeit, die „Sustainable Development Goals Score Card" (Bewertungsbogen der Nachhaltigkeitsziele) auszufüllen. In drei einfachen Fragen werden die vorgeschlagenen SDGs auf einer Skala von 1 bis 5 bewertet. Der Durchschnittswert der Bewertungen wird unmittelbar dargestellt und für Geschlecht und Beschäftigungsfeld spezifiziert. Vertreter von Zivilgesellschaft und Regierungen haben den Sinn dieser Erhebung in Frage gestellt: Soll damit der zwischenstaatliche Verhandlungsprozess gestärkt oder geschwächt werden? Schafft die UNDG Fakten für die Ablehnung oder die Verbesserung der SDGs? Wie schon bei den vorigen Meinungsumfragen fehlt auch hier eine Erklärung des Kontextes, in dem die SDGs entstanden sind, und es ist völlig unklar, welche Konsequenzen aus den Umfrage-Ergebnissen gezogen werde.

Zweifelsohne ist der UNDG-geleitete Aushandlungsprozess der SDG-Agenda wesentlich offener als jener, der zu den MDGs führte. Da sich der Prozess jedoch vor allem auf Länder des Globalen Südens stützt, in denen das UN-Entwicklungsprogramm UNDP tätig ist, ist er nicht wirklich global. Es ist auch unklar, inwieweit die erhobenen Daten beeinflussen, wie die einzelnen Regierungen bei den zwischenstaatlichen Verhandlungen vorgehen, ob sie den Prioritäten ihrer Bürgerinnen und Bürger hinsichtlich der SDGs überhaupt Beachtung schenken. Wichtiger scheint zu sein, dass die Beratungen und Umfragen dem SDG-Prozess Legitimität verleihen. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob eine vom UNDG (und letztendlich vom UN-Sekretariat) geleitete Befragung wie die Sustainable Development Goals Score Card den Einfluss der UN-Mitgliedstaaten bei der Aushandlung der SDG-Agenda stützt oder eher untergräbt.

Viele zivilgesellschaftliche Organisationen loben und kritisieren den Beratungsprozess zugleich. Lob gab es für die erweiterten Interventionsmöglichkeiten auf nationaler Ebene und die Möglichkeit, sich umfassend in die thematischen Debatten einzubringen. Bedenken richteten sich gegen die groß angelegten, oberflächlichen Umfragen, die auf Quantität statt Qualität setzten. Diese Befragungen erweckten falsche Erwartungen, den zwischenstaatlichen Verhandlungsprozess tatsächlich beeinflussen zu können. In ihrem ursprünglichen Vorschlag suggerierte die UNDG sogar, dass eine mächtige und gut koordinierte Zivilgesellschaft den Zuspruch der Regierungen zu einem Rahmenvertrag überflüssig machen könnte. Tatsächlich konnten einflussreiche, internationale NGOs auf die Verhandlungen einwirken. Die „Bürgerstimmen" blieben dagegen weitgehend folgenlos und bewirkten vor allem, dass die UNDG den Anschein einer breiten Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern weltweit erwecken konnte. So wichtig und „beispiellos" die neu geschaffenen Beteiligungsmöglichkeiten auch waren, so wenig ersetzten sie die bitter nötige Debatte über die Rolle und die Struktur nichtstaatlicher Partizipation an den Vereinten Nationen.

Die Aushandlung der nachhaltigen Entwicklungsagenda

Im Gegensatz zu den MDGs wurden die SDGs durch einen Prozess erarbeitet, den die UN-Mitgliedstaaten anführten, wodurch sie ihm, wie erwähnt, Legitimität verliehen. Man mag sich an der Breite und den Zielsetzungen der SDGs stören. Doch die Befürchtungen, dass ein zwischenstaatlicher Prozess zwangsläufig auf den „kleinsten gemeinsamen Nenner" hinausläuft, haben sich bisher nicht bewahrheitet. Schon auf den ersten Blick wird klar, dass

die SDGs umfangreicher und ehrgeiziger sind als die MDGs. Offenheit und Engagement, die den Aushandlungsprozess der SDGs kennzeichnen, werden auch der Umsetzung der Agenda zugutekommen. Im Gegensatz dazu war die MDG-Agenda die ersten fünf Jahre noch auf der Suche nach ihrer Identität. Amina J. Mohammed, die Sonderberaterin des Generalsekretärs für die Entwicklungsplanung nach 2015, erinnert sich an ihre frühere Rolle als MDG-Beraterin des Präsidenten von Nigeria:

> *Zuerst hatte ich meine Schwierigkeiten mit den MDGs. Wir fragten uns: ‚Wie sollen wir uns diese Ziele zu eigen machen?' [...] Wir verstanden die Rechtfertigung für diese Art von ‚verordneten' MDGs. Eine Gruppe sehr kluger Individuen in New York hatten sie damals zusammengestellt, aber es dauerte eine Weile, bis der Rest die MDGs verstand. Dafür mussten vor allem die Teilhaber auf der Länderebene diese Ziele schlucken, auch wenn sie ihnen teilweise zuwider waren. Aber dieses Mal kann es keine solche Rechtfertigung geben.*

Die OWG diente als Raum für zwischenstaatliche Verhandlungen und vergrößerte gleichzeitig die Einflusssphäre einer Reihe nicht-staatlicher Akteure. Neue Gruppierungen, soziale Bewegungen, zivilgesellschaftliche Organisationen des Globalen Südens sowie autonome Gruppierungen konnten sich aktiv einbringen und dadurch die Hegemonie der internationalen NGOs aus den Industrieländern in Frage stellen. Aufgrund ihrer Beteiligung an den *Major Groups* (Hauptgruppen) während des Rio-Prozesses konnten zivilgesellschaftliche Akteure wichtige Erfahrungen sammeln, die sie besonders in den Erörterungen der OWG zu nutzen wussten. Im Laufe dieser Prozesse sind politische Interessensgruppen, NGOs und Netzwerke, die bisher oftmals wenig mit MDGs oder Nachhaltigkeit zu tun hatten, miteinander in Kontakt getreten, was zu interessanten Ergebnissen führte.

Die OWG und das Sekretariat eröffneten neue Beteiligungsmöglichkeiten für die Zivilgesellschaft auf Druck der Major Groups hin. Vor allem das Major Groups Programme of the Division for Sustainable Development des UN Department for Economic and Social Affairs (DESA) koordinierte die täglichen Treffen zwischen den beiden Leitern der OWG, den Major Groups und anderen Interessengruppen. Es drang beständig auf mehr Teilhabe der Major Groups und veröffentlichte diese Forderungen auf der offiziellen UN-Website. Zudem stellte es die Veränderungsvorschläge der Major Groups an den Verhandlungstexten für die OWG-Mitglieder zusammen.

Bei den Verhandlungen der OWG brachten sich einige Gruppierungen, besonders die Women's Major Group und die Major Group for Children and Youth (MGCY), wirksam ein, da sie gut organisiert und ihren eigenen Mitgliedern gegenüber rechenschaftspflichtig sind. Ungeachtet ihrer begrenzten Finanzierung nutzten diese beiden Major Groups die ihnen gebotenen Spielräume voll aus. Mit digitalen Mitteln (E-Mail-Listen und Google Groups) verfassten sie Konsenspapiere und brachten Nominierungen für die Teilnahme an OWG-Sitzungen auf den Weg. Vor allem die Women's Major Group trug während des 16-monatigen OWG-Prozesses zu einer fruchtbaren Zusammenarbeit bei. Sie brachte Delegierte vor allem aus dem Globalen Süden zur UNO nach New York, die sich mit Regierungsvertretern trafen. Sie beschleunigte Prozesse und präsentierte Erklärungen oft in letzter Minute. Bei den OWG-Verhandlungsrunden gratulierte der Mitvorsitzende Botschafter Kamau den Vertreterinnen und Vertretern der Major Groups zu ihrer Beharrlichkeit und dafür, dass sie hinsichtlich der Inhalte und der „fortlaufenden Mobilisierung sehr unterschiedlicher Gruppen" oft „besser waren als die meisten Regierungen". Es ist zu hoffen, so fügte er hinzu, dass „die Mitgliedstaaten daraus Nutzen ziehen".

Die Präsenz und der Druck, den zivilgesellschaftlichen Organisationen ausübten, verhinderten während der intensiven Verhandlungs-

runden inhaltliche Qualitätsverluste. Sie trugen darüber hinaus entscheidend dazu bei, die Oberziele Ungleichheit, friedliche Gesellschaften, Klimawandel und nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster genauer zu umreißen. Ohne die Entschlossenheit der NGOs und ohne die Einbindung bestimmter Regierungsdelegationen wären diese Ziele vermutlich gestrichen worden. Am Ende des OWG-Prozesses bedankten sich viele UN-Mitgliedstaaten ausdrücklich für die inhaltliche Beteiligung der Zivilgesellschaft, darunter Bolivien im Namen der G77 sowie China, Tansania, Palau, Indien, die USA, Schweden, Uruguay und Argentinien.

Verglichen mit der OWG war der ICESDF-Prozess eine geschlossene, exklusive Runde, an der in erster Linie die Expertinnen und Experten selbst sowie ihre Berater teilnahmen. Die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen und des privaten Sektors war auf halbtägige Dialoge und ICESDF-Treffen mit regionalen Schwerpunkten beschränkt. Ein Ausschuss aus nichtstaatlichen Akteuren, der wiederum vom UN-NGLS unterstützt wurde, koordinierte diese begrenzten Möglichkeiten für externe Akteure, Vorschläge zu unterbreiten. Die Vorsitzenden des Ausschusses nahmen regelmäßig an den Dialogen mit den ICESDF-Experten teil, während sich die anderen Mitglieder nur sporadisch beteiligten.

Die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure am ICESDF verlief zudem über den Post-2015 Human Rights Caucus. Diese Gruppe diente NGOs, Gewerkschaften und feministischen Organisationen als Türöffner. Sie brachte lokale und internationale Organisationen aus dem Globalen Norden und dem Globalen Süden zusammen und bot ihnen die Möglichkeit, innerhalb des ICESDF und der OWG Bündnisse entlang gemeinsamer Ziele zu schließen.[3]

Zusammen mit Christian Aid veröffentlichte das Center for Economic and Social Rights Mitte 2014 ein kurzes Dossier mit dem Titel „A Post-2015 Fiscal Revolution". Es untersucht die Verbindungen zwischen nachhaltiger Entwicklung, Menschenrechten und Finanzpolitik und stellt drei miteinander verknüpfte Forderungen auf: „eine Reihe von einander ergänzenden einzelstaatlichen und globalen Selbstverpflichtungen" für öffentliche Fördermittel, Kapitalerhöhung zur „gerechteren Verteilung von Nutzen und Lasten bei der Finanzierung von nachhaltiger Entwicklung", und Rechenschaftspflicht durch „mehr Transparenz, Partizipation und öffentliche Kontrolle über heimische und globale Steuer- und Fiskalpolitik".

In ähnlicher Weise verwies die Initiative Righting Finance (eine Gruppe von Menschenrechtsorganisationen) auf die inhaltlichen Gemeinsamkeiten zwischen der Menschenrechtsdiskussion derjeningen, die an den SDGs arbeiteten, und jener im Human Rights Council hin. Die Initiative ermöglichte dadurch die Diskussion über die Herstellung eines für die Entwicklung förderlichen globalen Umfelds. Die Initiative Righting Finance forderte darüber hinaus Kriterien, die auf den Menschenrechten beruhen und als Richtschnur für die Teilnahme privater Unternehmen an UN-geförderten Entwicklungspartnerschaften dienen sollten.

Zwar finden sich viele der fortschrittlichsten Empfehlungen, die zivilgesellschaftliche Gruppierungen vorlegten, nicht in den Ergebnissen der OWG und des ICESDF wieder. Doch der

3 Federführend im Ausschuss waren das Center for Economic and Social Rights, Amnesty International und die Association for Women in Development. Er gab eine gemeinsame Erklärung über „Human Rights for All Post-2015" heraus. Sie wurde von mehr als 350 weltweiten Organisationen unterzeichnet und dem OWG im Dezember 2013 unterbreitet. Als Nachtrag zum SDG-Prozess schickte der Ausschuss dem UN-Generalsekretär und dem Vorsitzenden der UN-Generalversammlung einen Brief. Skizziert wird in ihm die „Nagelprobe in Sachen Menschenrechte" für die SDGs. Sie müssten sich, so der Brief, ausdrücklich auf Menschenrechtstandards berufen und zeitlich festgelegte Verpflichtungen für die Bekämpfung von Ungleichheit und auf die Rechte von Frauen enthalten. Diese Organisationen setzen ihre Arbeit im Rahmen der Post-2015-Verhandlungen fort.

Prozess selbst bot wiederholt Gelegenheit, den Diskurs über die SDGs im UN-Rahmen voranzubringen. Darüber hinaus erleichterten die Prozesse den zivilgesellschaftlichen Organisationen ihre Lobby-Arbeit im UN-Menschenrechtsrat in Bezug auf problematische Hedgefonds und die Menschenrechtsverpflichtungen transnationaler Konzerne.

Auf dem Weg zu einer universellen Agenda?

Mit ihren drei Dimensionen Wirtschaft, Soziales und Umwelt ist die SDG-Agenda sehr viel breiter angelegt als die der MDGs. Denn im OWG-Prozess sind die „neuen" Themenbereiche Klimawandel, Ungleichheit, Nachhaltigkeit von Konsum und Produktion und friedliche Gesellschaften miteinbezogen worden. Diese Themenbereiche wurden bei den MDGs ausgespart, weil letztere Entwicklung als bloße Beziehung zwischen Gebern und Empfängern konzipierten. In gewissem Ausmaß befasste sich auch Rio+20 nicht mit diesen Themen. Spannungen entstanden auch bei den SDG-Beratungen über die „neuen" Themen Klimawandel (SDG 13), Nachhaltigkeit von Konsum und Produktion (SDG 12), Abbau von Ungleichheit zwischen und innerhalb von Ländern (SDG 10) sowie friedliche und inklusive Gesellschaften (SDG 16).

Obwohl der Rio+20-Prozess bereits die Notwendigkeit betonte, sich mit dem Klimawandel zu beschäftigen, wenn es um Fragen nachhaltiger Entwicklung und die Bekämpfung von Armut gehe, war SDG 13 („dringend notwendige Maßnahmen gegen den Klimawandel und dessen Auswirkungen ergreifen") bei den OWG-Verhandlungen ein Dauerstreitpunkt. Einige Mitgliedstaaten (bemerkenswerterweise die schlimmsten Emittenten von Treibhausgasen) argumentierten, die Post-2015-Agenda sei nicht das richtige Forum, um über Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen zu entscheiden. Es gebe hierfür bereits die UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Viele kleine Staaten, einschließlich der Staatengemeinschaft kleiner Inseln, sprachen sich dagegen eindringlich für die Einbeziehung des Themas Klimawandel in die Entwicklungsagenda für Nachhaltigkeit aus und drängten auf deren Berücksichtigung in jeder einzelnen Zielvorgabe. Da die 21. Konferenz der UNFCCC-Mitglieder im Dezember 2015 in Paris stattfinden wird, möchten viele der mächtigsten Länder die Diskussion über den Klimawandel weiter ausschließlich unter dem Dach der UNFCCC führen. Einen Weg aus dieser Zwickmühle bietet – wenn auch vermutlich nur zeitweise – die Ziel 13 hinzugefügte Anmerkung, „dass das UNFCCC das internationale und zwischenstaatliche Hauptforum für die globale Antwort auf den Klimawandel ist."

Ein weiterer Streitpunkt im OWG-Prozess war das Ziel 12 „Förderung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster". Dieses SDG bezieht sich auf den nicht nachhaltigen und übermäßigen Konsum sowie auf ökologisch schädliche Produktionsweisen. Es enthält die Forderung nach politischen Maßnahmen von „entwickelten" Ländern und Entwicklungsländern. SDG 12 erschien einigen Staaten problematisch und gegen Ende der OWG-Verhandlungen meldeten sie Vorbehalte an. Vor allem die Zielvorgabe in Bezug auf die Subventionen für fossile Brennstoffe erschwerte die Kompromissfindung und führte zu langen Verhandlungen. Im ersten Schwerpunktdokument vom 19. März lautete die Zielvorgabe „wirkungslose Subventionen für fossile Brennstoffe auslaufen

lassen, die zu verschwenderischem Verbrauch führen". Im vorherigen Entwurf vom 2. Juni hieß es sogar „wirkungslose Subventionen für fossilen Brennstoff, die zu verschwenderischem Verbrauch führen, bis 2030 auslaufen lassen, und Lösungen bereitstellen, damit die Ärmsten mit erschwinglicher Energie versorgt werden können."

Die schließlich ausgehandelte Kompromissformel liest sich so:

> *12.c Rationalisierung wirkungsloser Subventionen für fossilen Brennstoff, die zu verschwenderischem Verbrauch führen, durch die Abschaffung von Wettbewerbsverzerrungen, im Einklang mit den nationalen Umständen, einschließlich der Restrukturierung der Steuermaßnahmen und des Abbaus jener schädlichen Subventionen, je nachdem, wo sie bestehen, um ihre Umweltauswirkungen widerzuspiegeln, unter voller Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse und Bedingungen von Entwicklungsländern, und Minimierung möglicher negativer Auswirkungen auf ihre Entwicklung in einer Weise, die die Armen und die betroffenen Gruppen schützt.*

Dieses Sprachungetüm, das mit nichtssagenden Phrasen („wo sie bestehen", „im Einklang mit den nationalen Umständen") angereichert wurde, ist das Ergebnis eines Kompromisses, der in letzter Sekunde zustande kam, um SDG 12 aufrechtzuerhalten. Er geht auf eine Arbeitsgruppe um den UN-Botschafter Norwegens zurück.

Die endgültige Einigung über dieses Ziel spiegelt die Sprache von Paragraph 25 in der Rio-Erklärung wider. Schon darin war formuliert, dass sich einige Länder auf den Abbau von wirkungslosen und schädlichen Subventionen für fossile Brennstoffe verpflichten und andere Länder dazu ermutigen, „die Rationalisierung ihrer eigenen Subventionen in Betracht zu ziehen, indem sie verschiedene Wettbewerbsverzerrungen abschaffen, einschließlich derer, die durch Besteuerungssysteme und Subventionen, wo sie bestehen, hervorgerufen wurden". Die Sprache im OWG-Dokument stellt die schwammige Version eines Verhandlungskompromisses dar und die Abschwächung der Ursprungsfassung. Einige führen dies auf die erfolgreiche Einflussnahme der Lobby für fossile Brennstoffe zurück.

Dennoch signalisiert allein die Tatsache, dass die Ziele 12 und 13 zu Papier gebracht wurden, in aller Deutlichkeit: Jegliche globale Artikulation nachhaltiger Entwicklungsziele muss die Verantwortung von „entwickelten" Ländern über den herkömmlichen Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit hinaus ansprechen.

Die Diskussion über Ungleichheiten bedeutete eine weitere wichtige Erweiterung der MDG-Agenda und legte bei den SDG-Verhandlungen einige strittige Punkte offen. Das Thema zog sich wie ein roter Faden durch die Post-2015-Debatte, sowohl in der Zivilgesellschaft als auch in dem Bericht des High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Agenda. Hart umkämpft fand sich das Thema „Ungleichheiten" schließlich als Anhang im OWG-Bericht wider. In einer der letzten OWG-Sitzungen wurde es als eigenständiges Thema fallen gelassen, wobei man mehrere seiner Elemente in andere Zielvorgaben einarbeitete. Die Tatsache, dass der Mitvorsitzende bereit war, es wieder aufzunehmen, ist zum großen Teil der erfolgreichen Lobbyarbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen und der Beharrlichkeit der G77-Gruppe zu verdanken. Da Regierungen unter Führung Großbritanniens mit Blick auf das Post-2015-Endergebnis weiter auf eine Verkürzung der SDG-Liste bestehen, wird es wahrscheinlich wieder an den zivilgesellschaftlichen Organisationen liegen, mit Lobbyarbeit dafür zu sorgen, dass dieses weltweit relevante Thema Bestandteil der neuen universellen Agenda für nachhaltige Entwicklung bleibt.

Das vorgeschlagene Ziel 10, die „Ungleichheit zwischen und innerhalb einzelner Länder zu verringern", beinhaltet Einzelziele wie Inklusi-

on, Chancengleichheit und Wachstum für die 40 Prozent der Bevölkerung am unteren Ende der Einkommensskala. Außerdem werden folgende Forderungen erhoben: eine Finanz-, Lohn- und Sozialpolitik, die die Gleichheit fördert; eine stärkere Beteiligung von Entwicklungsländern an Entscheidungsprozessen; die Erweiterung legaler Migrationsmöglichkeiten; und die Senkung der Transaktionskosten für Geldüberweisungen. Bei der Umsetzung dieser Ziele sollen Entwicklungsländer im Einklang mit WTO-Vereinbarungen besondere Berücksichtigung finden. Außerdem sollen öffentliche Entwicklungshilfe und Direktinvestitionen an die bedürftigsten Länder gehen.

SDG 16 („Friedliche und inklusive Gesellschaften für nachhaltige Entwicklung stärken") einzubeziehen, stellte sich als besonder schwierig heraus, da das Thema im Rio-Rahmenwerk nicht vorkam. Die Mitgliedstaaten erkannten die Verbindung zwischen Frieden und Entwicklung zwar deutlich an.[4] Doch entlang der Frage, wie das Thema innerhalb der Agenda nachhaltige Entwicklung behandelt werden sollte, wurden große Meinungsunterschiede deutlich. Skandinavische und nordamerikanische Länder schlossen sich der EU an, die sich für das alleinstehende Ziel friedliche Gesellschaften stark machte. Der Vertreter der Türkei bestand auf dem „moralischen Imperativ, Frieden in die Post-2015-Agenda aufzunehmen". Andererseits gaben Entwicklungsländer zu bedenken, das Ziel könne bei einem unzureichenden Fortschritt umfunktioniert werden, etwa um Hilfszahlungen an bestimmte Bedingungen zu knüpfen, oder um den militärischen Eingriff in ein souveränes Staatsgebiet zu rechtfertigen. Brasilien, Nikaragua und andere Länder riefen dazu auf, die drei in Rio+20 festgelegten Themenbereiche Wirtschaft, Soziales und Umwelt strikt einzuhalten. Diese Staaten (zusammen mit Palästina) machten hartnäckig darauf aufmerksam, dass Ziel 16 eine willkürliche Zusammenstellung von Themen sei.

Schließlich einigte man sich bei Ziel 16 auf folgende Inhalte: handlungsfähige, rechenschaftspflichtige und transparente Institutionen und Entscheidungen, die Zurückdrängung von Korruption, die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Diskriminierungsverboten, eine universelle Rechtsform und einen öffentlichen Zugang zu Information „im Einklang mit nationalem Recht und internationalen Vereinbarungen". In Bezug auf Sicherheit sieht Ziel 16 vor, „alle Formen von Gewalt und die damit verbundene Zahl von Toten überall zu reduzieren", außerdem „Missbrauch, Ausbeutung, Menschenhandel und alle Formen von Gewalt gegen und Folter von Kindern zu beenden". Kinderrechtsorganisationen verbuchen den letzten Punkt als Erfolg, betrachten die Formulierung aber auch als Verwässerung eines früheren Vorschlags („bis 2030 kriminelle Handlungen, Gewalt und Ausbeutung, vor allem von Kindern und Frauen, um X Prozent zu reduzieren, mit Mitteln einschließlich der Reduzierung organisierten Verbrechens und Menschenhandels"). Man kombinierte außerdem den Aspekt kriminelle Handlungen mit dem ursprünglichen Ziel, illegale Finanzströme einzudämmen, was aus der Zielvorgabe 16.4 ein merkwürdiges Forderungsgewirr machte: „bis 2030 illegale Finanzströme und illegalen Waffenhandel drastisch reduzieren, die Auffindung und die Rückgabe von veruntreutem Vermögen erleichtern und alle Formen organisierten Verbrechens bekämpfen."

Ziel 16 wird in der Schlussphase der Post-2015-Verhandlungen wahrscheinlich erneut zu Spannungen führen. Denn einige zivilgesellschaftliche Organisationen befürworten einen weiter reichenden Vorschlag. Dagegen verwässern einige Mitgliedstaaten den bereits schon schlecht organisierten Forderungs-

4 Ein Blick auf die Daten zu den MDG-Ergebnissen zeigt, dass der Fortschritt „fragiler" und/oder von Konflikten betroffener Staaten stockt. Sie erreichen ihre Entwicklungsziele nicht. Im Jahr 2011 hatte kein einziger auch nur ein Ziel erreicht, obwohl neuere Zahlen auf einen leichten Fortschritt hindeuten.

katalog weiter. Das Feilen an dem Dokument, das den entwicklungspolitischen Apparat auf mindestens 15 Jahre lang festlegen wird, geht weiter. Gleichzeitig besteht das Spannungsverhältnis zwischen den drei UN-Säulen (Menschenrechte, Frieden und Sicherheit, Entwicklung) und den drei Dimensionen (wirtschaftlich, sozial, ökologisch) fort. Der UN-Botschafter von Guatemala Gert Rosenthal warf diesbezüglich in der Themendebatte des Vorsitzenden der Generalversammlung im April 2014 die Frage auf, wie es sein könne, dass zwei Säulen der UNO von ihrer Entwicklungsarbeit getrennt gehalten werden, vor allem wenn es darum gehe, eine universelle globale Agenda zu entwerfen.

Neue Akteure, neue Diskussionen

Die vielschichtigen Themen des Post-2015-Prozesses eröffnen Möglichkeiten, den Diskurs über nachhaltige Entwicklung voranzubringen, indem sie zivilgesellschaftlichen Gruppen einen Raum für konkrete Empfehlungen bieten, die die UN-Diskussionen bisher nicht widerspiegeln. Dazu gehörten Gruppierungen aus Lateinamerika, Afrika und vor allem Asien, die sich aktiv für die Sozial- und Solidarwirtschaft (SSE) einsetzten. Mit Analysen und Empfehlungen waren sie im Prozess der nachhaltigen Entwicklung „als Teil der heute benötigten Antwort" vertreten. Die SSE-Bewegung legte die Betonung auf eine Reihe von wirtschaftlichen Aktivitäten für einen angemessenen Lebensunterhalt und menschenwürdige Arbeitsplätze und setzte gleichzeitig soziale und wirtschaftliche Ziele.[5]

Damit sprach die Bewegung Empfehlungen aus, die ganz besonders auf den Post-2015-Prozess abzielen, „auf der Grundlage von gemeinschaftlichen Praktiken gegenseitiger Hilfeleistungen in Initiativen der Sozial- und Solidarwirtschaft und anderer Organisationen". Die Empfehlungen entstanden nach einer einjährigen Beratung von über 500 Bündnissen und Netzwerken, die auf globaler, regionaler, nationaler und lokaler Ebene arbeiten.

Die Empfehlungen betonen die Notwendigkeit einer grundlegenden Veränderung der Indikatoren für menschliche Entwicklung, den Übergang zu einer fairen Sozial- und Solidarökonomie, einen auf den Menschenrechten beruhenden Entwicklungsansatz sowie Partizipation und Transparenz in internationalen Prozessen. Besonders hervorgehoben wird die Förderung

> *der Diversifizierung von nationalen Wirtschaftssystemen zugunsten beschäftigungsintensiver, lokaler Produktions- und Konsumweisen und eines fairen, internationalen Solidarhandels, sowie der Abkehr von rohstoffintensivem Wirtschaften und der Abhängigkeit von Exportgütern aus der rohstoffgewinnenden Wirtschaft und monokulturell-industrieller Landwirtschaft.*

Die Empfehlungen rufen auf zum „universellen Zugang zu den Allgemeingütern (Wasser, öffentliches Land, Energie, Luft, Wälder, Biodiversität, Diversität, Frieden, Grund- und Weiterbildung, Gesundheit usw.), die das Eigentum aller Bürger sind und deshalb weder zu Waren noch privatisiert werden sollten", und betonen die Notwendigkeit, „die Rohstoffbranchen und das Agrobusiness auf die Einhaltung der Menschenrechte und auf die Gebote des Umweltschutzes zu verpflichten." Nötig sei die freie, vorab durchgeführte und auf Information basierende Zustimmung indigener Völker und „die Aufwertung und Förderung von ge-

5 RIPESS erklärt: „Auf allen Kontinenten gibt es hunderttausende Wirtschaftsinitiativen, die auf kollektiven Praktiken beruhen. Sie sind in die jeweilige Community eingebettet und erzeugen mithilfe der Art und Weise, wie ihre Mitglieder interagieren, eine aktive Bürgerbeteiligung. Frauenemanzipation, religiöse und ethnische Gleichberechtigung und der Respekt vor Diversität sind integrale, entscheidende Bestandteile dieser Prozesse. Dieser Ansatz erhält und schließt mit seinen Praktiken indigene und traditionelle Kulturen mit ein und erzeugt menschenwürdige Arbeitsplätze, starke lokale Identifikation und Eigenverantwortung sowie Reinvestment-Aktivitäten innerhalb der Gemeinschaft.

meindeorientierten Initiativen mit geringen Umweltbelastungen anstelle des Extraktivismus transnationaler Konzerne."

Peter Utting, der früher bei UNRISD arbeitete, erläuterte im November 2013 in einem Kommentar: „Die Diskussionen und Debatten über die Post-2015-Entwicklungsagenda eröffnen neue Spielräume, in denen die Mainstream-Ansätze zu Entwicklung und Regierungsführung hinterfragt werden können." Die SSE-Bewegung könne deshalb „den Entscheidungsträgern, die sich mit Themen wie Gleichheit, Armutsbehebung und nachhaltigen Produktions- und Konsumweisen befassen, wichtige Orientierungspunkte liefern." Schließlich heißt es bei Utting:

> *Die Erfahrung, die die SSE-Bewegung gesammelt hat, ist als Weckruf zu verstehen, dass die Entwicklungsstrategie und internationale Entwicklungshilfe für eine förderliche Umgebung sorgen muss, in der es zu einer gemeinsamen wirtschaftlichen und politischen Teilhabe kommen kann […]. Dies setzt umgekehrt voraus, dass Entscheidungsträger und Entwicklungseinrichtungen sehr gut daran täten, ihren Horizont zu erweitern und über die konventionelle Politik hinaus zu denken, jenseits der privatwirtschaftlichen Entwicklung, des Zugangs zu Märkten, der wirtschaftlichen Teilhabe von Einzelpersonen und der sozialen Verantwortung von Konzernen, als wären sie der Schlüssel für unternehmerischen Geist und menschliche Entwicklung.*

Dass SSE-Akteure die politischen Arena der zwischenstaatlichen nachhaltigen Entwicklungspolitik betreten haben, verschafft fortschrittlichen Kooperations- und Solidarinitiativen bei den Vereinten Nationen ein neues Profil. Während die Abschlussdokumente der OWG und ICESDF die SSE nicht direkt enthalten (obwohl die ICESDF Genossenschaftsbanken mehrmals erwähnt), fungierte der einschließende und offene Prozess, insbesondere der OWG, als Türöffner für UN-Diskussionen. Er ist ein Präzedenzfall, der Hoffnungen auf ähnliche Diskussionen bei zukünftigen zwischenstaatlichen Verhandlungen weckt.

Wirtschaftliche Interessen

Während der Bereich der nachhaltigen Entwicklung, insbesondere der OWG, für zahlreiche Einflussmöglichkeiten aller gesellschaftlichen Bereiche sorgte, wendet sich der vom UN-Sekretariat geleitete Post-2015-Prozess hauptsächlich Unternehmen zu. Die Vereinten Nationen verstehen darunter die Einbeziehung von *business entities* und Unternehmensphilanthropie.

Der Generalsekretär ernannte eine Reihe hochrangiger Politiker, Firmenchefs, Akademiker und Vertreter der Zivilgesellschaft – das High-Level Panel of Eminent Persons – zu seinen Beratern für die Post-2015-Agenda. Außerdem eröffnete das Sekretariat Konzernen, Akademikern und Wissenschaftlern mithilfe der Initiative Global Compact und des Sustainable Development Solutions Network Möglichkeiten, den SDG-Prozess zu beinflussen. Alle drei Gruppen veröffentlichten Mitte 2013 hochkarätige Berichte, auf die sich der Bericht des Generalsekretärs über den Post-2015-Prozess stützte. Der Zivilgesellschaft wurde hingegen keine Einflussmöglichkeit geboten. Das Sekretariat versuchte, diese Lücke zu umgehen, indem es Bürgerstimmen anbot, die in der UNDG Global Conversation (siehe oben) zu Wort gekommen waren. Das UN-NGLS-Netzwerk führte gleichzeitig ausführliche regionale Beratungen durch und unterbreitete dem OWG seinen Bericht über SDGs. Er wurde vom Sekretariat zwar als Input in den zwischenstaatlichen Prozess akzeptiert, aber verglichen mit den Inputs der gut vernetzten Akademiker und Konzernvertreter nicht als ebenbürtig betrachtet.

In den vergangenen 15 Jahren hat die UNO den Unternehmenssektor immer mehr in ihre Entscheidungsfindung involviert. Auslöser für diese Tendenz waren ein frustrierendes politisches Umfeld, in dem globale Abkommen stets nur mit einem „kleinsten gemeinsamen Nenner" zustande kamen, sowie die unzurei-

chende und unzuverlässige Zahlungsmoral der Mitgliedstaaten – ganz besonders nach der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise. Das Sekretariat um Generalsekretär Ban Ki-moon und seinen Vorgänger Kofi Annan haben sich den Unternehmern zugewandt, und dabei vor allem deren gemeinnützigen Initiativen (wie der Bill and Melinda Gates Foundation) und der UN Foundation, um von ihnen die dringend benötigten Mittel und Unterstützung zu erhalten. Zunächst war diese Herangehensweise zur Mitfinanzierung von UN-Töpfen und -Programmen entwickelt worden. Doch die Möglichkeiten und Modalitäten dienen in zunehmendem Maße dazu, die programmatischen Inhalte und die Strategieentwicklung zu bestimmen. Der Bericht *A Life of Dignity of All* des Generalsekretärs von 2013 sieht in diesem *Multi-Stakeholderism* (Beteiligung heterogener Akteure) sogar einen neuen Horizont auf dem Weg zur nachhaltigen Entwicklung aufziehen:

> *Das Multi-Stakeholder-Partnerschaftsmodell entwickelt sich zu einem vielversprechenden Mechanismus, die Belastungen aufzuteilen, Maßnahmen zu ergreifen und alle relevanten Akteure zu mobilisieren. Wir müssen mehr Mittel in Bewegung setzen, um unseren Verpflichtungen nachzukommen, und das Potenzial des partnerschaftlichen Ansatzes voll ausschöpfen.*

Die enge Zusammenarbeit der UNO mit Großkonzernen (und deren wachsender Einfluss) erfolgt mit der stillen oder ausdrücklichen Zustimmung einer wachsenden Zahl von Regierungen quer durch das entwicklungspolitische Spektrum. Hintergrund dessen sind unerfüllte Zusagen im Bereich der Entwicklungshilfe und sich leerende Finanz-Töpfe. Diesen Trend nannte der Botschafter von Brasilien, Guilherme de Aguiar Patriota, „das Outsourcing von Entwicklungszusammenarbeit“. Er ist einer Hand voll von Mitgliedstaaten und einer wachsenden Zahl von Organisationen aus der Zivilgesellschaft Grund zur Sorge.

Wenn mit „Zivilgesellschaft“ jetzt sämtliche Nichtregierungsorganisationen gemeint sind und damit die Interessen von Unternehmensstiftungen verdeckt werden (was Peter Buffett 2013 in einem Kommentar „Philanthropischen Kolonialismus“ nannte) , ergibt sich ein gefährliches Gemisch. Die ausgelagerte Rolle, die dem Unternehmenssektor zugedacht wird, ist vor allem in der Diskussion um nachhaltige Entwicklung besorgniserregend, wenn man den deutlich kleineren Spielraum der Zivilgesellschaft betrachtet. Die Vereinten Nationen bewegen sich, um ihre Bedeutung angesichts der globalen Wirklichkeit zu wahren, weit über Regierungen hinaus. Sie stützen und bauen eine „Pay-to-play“-Dynamik weiter aus und bevorzugen dabei sowohl Big Business als auch internationale Organisationen, die im Globalen Norden verankert und gut bestückt sind. Man könnte letztere auch „Big Aid“ nennen.[6]

Partnerschaften mit Unternehmen

In der Nachhaltigkeitsdiskussion hat der Ausdruck „global partnership for development“ seine Bedeutung verändert. Früher war damit die historische Verantwortung von Staaten des Globalen Nordens für „Entwicklungs“-Beiträge in Ländern des Globalen Südens durch politische Selbstverpflichtung und Finanzierung gemeint. Der Begriff hat heute die verzerrte Bedeutung von „Partnerschaften“, die eingegangen werden müssten, vor allem mit Unternehmen. Das im Globalen Süden gelegene zivilgesellschaftliche Bündnis Campaign for People‘s Goals for Sustainable Development kritisiert das Partnerschaftsmodell der OWG in aller Schärfe. Es fechtet die UN-Förderung von Public-Private Partnerships (PPPs) an, die diese als eines der Mittel zur Implementierung der SDGs nennt. Das Bündnis versteht „den allgemeinen Trend von Partnerschaften mit dem Privatsektor“ als Teil „eines Versuchs, die ausreichend bekannte Strategie der Marktori-

6 Dieser Begriff ist Naomi Klein zu verdanken. In ihrem neuen Buch „This Changes Everything: Capitalism vs. Climate“ nennt sie große internationale Umweltorganisationen „Big Green“.

entierung wiederzubeleben, die das Denken der Entscheidungsträger seit dem Washington-Konsens in den 80er Jahren dominierte".

Die zwischenstaatlichen Prozesse für nachhaltige Entwicklung (und damit die Vereinten Nationen) beharren auf der Zusammenarbeit mit dem Unternehmenssektor, um Lösungen für Entwicklungsprobleme zu finden, und bestätigen damit das neoliberale Leitmotiv, das ein marktorientiertes Wachstum betont, statt genau die Strukturen anzugehen, die Unterentwicklung zuallererst hervorrufen und perpetuieren. Der wachsende Einfluss von Unternehmen auf die UNO verdeutlicht, dass eine Neudefinition des Begriffs Partnerschaft zwingend nötig ist.

Eine wachsende Zahl zivilgesellschaftlicher Organisationen beginnt, ihre Partnerschaftsrolle bei der Gestaltung und Umsetzung der Post-2015-Agenda kritisch zu hinterfragen. Bündnisse wie The Righting Finance Initiative, Human Rights Caucus, Global Policy Forum, Third World Network, Social Watch, Civil Society Reflection Group on Global Development Perspectives und die Campain for People's Goals for Sustainable Development und andere haben Kriterien entwickelt, nach denen Konzerne und ihre Interessengruppen bei der UNO angeleitet werden sollten. Aus diesem neuen Modell von Rechenschaftspflicht haben sich drei hauptsächliche Empfehlungen herausgeschält: die Notwendigkeit von Ex-ante-Kriterien zur Festlegung, welche Firmen mit der UNO zusammenarbeiten, Transparenz zum Schutz öffentlicher Ressourcen vor Privatisierung und die Fokussierung auf kleine und mittlere Betriebe, Akteure aus dem sozialen und Solidarbereich sowie Genossenschaften. Wenn diese Empfehlungen angenommen und umgesetzt werden, dann existieren als Schutzmechanismus obligatorische Transparenz und Rechenschaftspflicht. Daran haben sich alle zu orientieren, die an der Post-2015-Agenda und an der UNO ganz allgemein beteiligt sind – ganz so, wie es die UN-Menschenrechtserklärung festschreibt.

Finanzierung und Durchführung

Wie eine neue Agenda finanziert wird, stellt regelmäßig den Prüfstein für globale Entscheidungsfindung und ihren Erfolg dar – so auch jetzt. Im OWG und im ICESDF wurde ein sorgfältig austariertes Gleichgewicht hergestellt, indem das OWG den SDGs zustimmte und das ICESDF verschiedene Optionen für deren Finanzierung vorschlug.

Die ICESDF-Vorschläge spielten offene Fragen nach systematischen makroökonomischen Anpassungen oder Überprüfungen, die für ein aussagekräftiges Abschlussdokument notwendig wären, herunter. Der ICEDSF-Bericht legt den Schwerpunkt auf Mischfinanzierung und ein sie begünstigendes Umfeld. Ferner ging das ICEDSF mit seinem „Geldbeschaffungs"-Ansatz sowohl einer tiefer greifenden Befassung mit dem Konzept nachhaltige Entwicklung aus dem Weg als auch einer dringend benötigten Analyse, die gesunde und umweltschädigende Ressourcen beim Namen nennt. Gleichzeitig stimmte das ICESDF der Beibehaltung des althergebrachten, externen, im Norden beheimateten Finanzierungsansatzes zu. Impliziert war die Öffnung gegenüber Konzernen, und die Kritik an der Politik und den Budgets der Wirtschaftsriesen, die in vielen Fällen die Nachhaltigkeit untergraben, blieb auf ein Minimum beschränkt.

Die schier unlösbare Aufgabe, eine fundierte globale Vereinbarung über Finanzpolitik zu treffen, wird dem FfD3 übertragen, das damit einen sehr umfochtenen politischen Prozess erbt. Die Means of Implementation (MoI) waren eines der schwierigsten Themen, mit denen sich die OWG befasste. Dem Third World Network zufolge waren sie so kontrovers, „dass sie beinahe den gesamten Prozess

aus den Angeln gehoben hätten." Die G77 (die die Interessen von 133 Entwicklungsländern vertritt) und China machten sich dafür stark, dass die Aushandlung der Mittel zur Implementierung der SDGs den entwickelten Ländern zufallen solle. Sie sollten auch die Themen Finanzen, Technologie, Kapazitätenaufbau, Handel, politische und institutionelle Kohärenz, Multi-Stakeholder-Partnerschaften, Daten, Kontrolle und Rechenschaftspflicht übernehmen. Das SDG 17 behandelt diese Themen, allerdings in begrenztem Ausmaß, mit nur wenig Spezifik oder neuen Verpflichtungen.

Zivilgesellschaftliche Organisationen betonen die zentrale Rolle, die eine politische Einigung für die Mittel zur Implementierung spielt, kritisieren aber gleichzeitig die von OWG übernommenen diesbezüglichen Ziele als „Ansatz, der zu eng mit dem wirtschaftlichen Status quo verknüpft ist" und deshalb die SDGs schwerlich in die Lage versetzen kann, einen grundlegenden Wandel einzuleiten. Organisationen aus der Zivilgesellschaft, die auf einen erfolgreichen politischen Umgang mit makroökonomischen und systemischen Problemen zurückblicken können, bringen ihre Analysen mithilfe des FfD3-Prozesses in die Post-2015-Agenda ein. Sie weisen darauf hin, dass sich die FfD3 mit wichtigen globalen Problembereichen befassen muss: Mobilisierung einheimischer Ressourcen, internationale Zusammenarbeit in der Steuerpolitik, Handels- und Investitionsvorschriften, systemische Probleme einschließlich der Finanzmarkt- und Geldpolitikreform, Kriterien für halböffentliche und heterogene Partnerschaften und einen eigenständigen Mechanismus zum Schuldenabbau. Viele zivilgesellschaftlichen Organisationen thematisieren Ungleichheiten innerhalb und zwischen Ländern und lenken die Aufmerksamkeit auf die Budgets für nachhaltige Entwicklung – besonders auf die der reichen Länder.

Wie sind SDGs zu bewerten?

Die Post-2015-Agenda muss sich von ihren Vorgängerinnen grundsätzlich unterscheiden. Sie muss für die Politik aller Staaten gelten und Entwicklung neu definieren, nämlich als die Summe wirtschaftlicher, sozialer und umweltpolitischer Überlegungen und als ein von der Politik, den Verpflichtungen und Handlungen aller Länder abhängiger Prozess. Sie darf Wirtschaftswachstum nicht mit gesellschaftlichem Fortschritt verwechseln und darf Themen wie Umwelt, Geschlecht und Menschenrechte nicht zur Seite zu schieben oder vertagen.

Die tatsächliche Beachtung von Ungleichheit zwischen Ländern und die Beseitigung der Armut innerhalb ökologischer Grenzen bedeutet eine grundlegende Neudefinition von menschlichem Wohlbefinden und erinnert an die eigentliche Rolle der UNO als globales Forum. Um ihrem transformativen Anspruch gerecht zu werden, muss die Post-2015-Agenda den Erfordernissen von Universalität, Nachhaltigkeit und Rechenschaftspflicht gerecht werden.

Universalität

Die Nachhaltigkeit der SDGs beruht ebenso wie ihre Brauchbarkeit als globale Agenda im Grunde auf ihrer Universalität. Inwieweit die von den Vereinten Nationen geführten SDGs für alle Länder gelten, ist in einer globalen multilateralen Struktur, die anderswo keine demokratische Repräsentation hat, das wichtigste Kriterium für ihre Legitimität. Das Bewusstsein darüber, dass der Planet seine Grenzen hat und

dass die Ungleichheit ausgeglichen werden muss, nimmt zu. Deshalb erkennen die SDGs ausdrücklich an, dass eine globale Agenda für nachhaltige Entwicklung unabdingbar ist, die Wandel sowohl in den entwickelten Industrieländern als auch in den Entwicklungsländern fordert. Doch um die Klimakatastrophe aufzuhalten und um für Armutsbekämpfung, wie in SDG 1 formuliert, „in jeder Form, überall" zu sorgen, wird die Entwicklungszusammenarbeit allein mit Sicherheit nicht ausreichen.

Wie erwähnt scheiterten die MDGs genau deshalb, weil sie kein Katalysator für einen Politikwandel in den reichen Ländern waren. Dies sind jedoch wichtige Lehren für die SDGs. In einem Oxfam-Positionspapier von 2012 heißt es dazu beispielsweise:

> *Der Post-2015-Prozess liegt in Sachen Verantwortlichkeit und verwischte Nord-Süd-Grenzen richtig. Aber was seine Schlussfolgerungen und Verpflichtungen angeht, müssen sie im Vergleich zu seinen Vorgängern die Aktivitäten von Regierungen sehr viel wirksamer beeinflussen.*

Die SDGs müssen auf die Innenpolitik entwickelter Länder Bezug nehmen, etwa auf deren eigene Armutsraten und Emissionen, und einzelstaatliche Diskussionen fördern, beispielsweise über die innenpolitischen Auswirkungen von Austeritätsmaßnahmen oder über ihre außenpolitischen Prioritäten.

Von ausgewogener Verantwortung ist in den MDGs zwar die Rede, aber sie wird viel zu wenig auf die Zentren der Macht bezogen. Laut einer Analyse der Civil Society Reflection Group zu den SDGs sind bei 36 Zielen Entwicklungsländer diejenigen, die aktiv werden müssen. Bei nur vier Zielen sind es entwickelte Länder, und 22 gelten universell. Um das Rio-Prinzip „gemeinsame, aber differenzierte Verantwortlichkeiten" über eine Universalagenda operationell umsetzen zu können, beschränkte sich die OWG auf den Nebensatz „wobei die entwickelten Länder die Führungsrolle einnehmen", der an das Ende mehrerer Ziele angefügt wurde. Natürlich ist dieser Zusatz (wie der Rahmen ganz allgemein) vage. In einem Blog-Beitrag des World Resources Institute heißt es dazu: „Wird bloße Rhetorik in Hinblick auf Universalität zum einem greifbaren und substanziellen Bemühen aller Länder? [...] Wie viel davon wird im Abschlussdokument und bei seiner Umsetzung verwirklicht?" Bei der Konsensfindung zur Post-2015-Agenda wird die Konzeptualisierung von Universalität die Einstellung dazu beeinflussen, besonders die der Regierungen von Entwicklungsländern. Sie wird sich auf die Relevanz und Legitimität auswirken, die Zielgruppen weltweit der Agenda zubilligen.

Nachhaltigkeit

Die OWG hat sich von Entwicklung à la MDGs zu einer nachhaltiger Entwicklung hin bewegt und hatte Schwierigkeiten damit, die drei Nachhaltigkeitsdimensionen Wirtschaft, Soziales und Ökologie in die SDGs zu integrieren. Sieben OWG-Ziele behandeln ausdrücklich soziale Themen, fünf ökologische und drei wirtschaftliche. Ein Ziel integriert drei Dimensionen[7] und zwei Ziele behandeln die Mechanismen der Implementierung sowie friedliche Gesellschaften beziehungsweise Rechtsstaatlichkeit. Die Anzahl der Ziele ist nur ein Indikator. Ihre Verteilung bestätigt die Abkehr von dem engen MDG-Konstrukt, allerdings nicht ihr Aufgehen in einem zusammenhängenden Netzwerk. Die OWG-Beobachter sprachen häufig davon, dass die Verbindung dieser drei Dimensionen bei der Ausformulierung der neuen Agenda in Betracht gezogen werden müsse. Aber je mehr die Verhandlungen fortschritten, desto schneller verpuffte diese Idee. Das Resultat war mehr Kritik an der Zielformulierung. So hieß es beispielsweise aus den Reihen des zivilgesellschaftlichen Bündnisses Beyond2015, die Ziele

7 SDG 7 „Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger Energieversorgung für alle" zielt auf soziale (moderne Energie für alle), ökologische (nachhaltig) und wirtschaftliche (erschwinglich) Fragen ab.

„lassen die Verflechtungen der drei Dimensionen nachhaltiger Entwicklung außen vor, was einen zusammenhängenden, ganzheitlichen Ansatz untergräbt".

Die vorgeschlagenen Ziele wurden darüber hinaus scharf kritisiert, weil sie in umweltpolitischer Hinsicht Schwächen aufweisen. So vertreten die Campaign for People's Goals on Sustainable Development und die ehemalige Oxfam-Expertin Kate Raworth die Meinung, die SDGs würden nicht weit genug gehen, um für ökologische Nachhaltigkeit zu sorgen. Raworth hat eine detaillierte Analyse zu der Frage vorgelegt, ob die SDGs sicherstellen können, dass die Welt innerhalb der vorgegebenen planetaren Grenzen bleibt. In einigen SDGs ist als Datum das Jahr 2020 benannt, aber die Ziele sind nicht besonders detailliert ausformuliert. Auch in den Textpassagen, die ermahnen, den Verlust der Biodiversität aufzuhalten und den Klimawandel zu entschleunigen, werden keine Zeitangaben oder Fristen genannt. Scharfe Kritik geübt wird auch an der schwachen Sprache beim nachhaltigen Wirtschaftswachstum. Denn in letzter Minute wurde vor SDG 8.4 (Entkoppelung des Wirtschaftswachstum von Umweltschädigung) das Wort „Bemühung" hinzugefügt. Dazu schreibt Raworth:

> *Wenn das Ziel darin besteht, ‚nachhaltiges Wirtschaftswachstum' mit der Bekämpfung des Klimawandels, dem Aufhalten von Entwaldung und dem Verlust von Biodiversität sowie der erheblichen Verringerung von Luft-, Boden- und Wasserverschmutzung zu kombinieren, dann ist die Entkoppelung des Bruttosozialprodukts von der Ressourcennutzung zwingend; es ist eine logische Notwendigkeit.*

Die Campaign for People's Goals for Sustainable Development weist auf mehrere Bereiche hin, in denen die vorgeschlagenen SDGs – selbst wenn sie tatsächlich implementiert würden – nicht für echte Nachhaltigkeit sorgen: die Notwendigkeit, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur unter 2 Grad Celsius zu halten (was in der Einleitung erwähnt wird, nicht aber in Ziel 13 unter Klimawandel), die Notwendigkeit, fossile Energieträger nicht länger zu nutzen (nur Subventionen finden Erwähnung), wirksame Regulierung und Kontrolle von Biotechnologie, insbesondere der Entwicklung von Biokraftstoffen und Genmanipulationen, oder der Bezug auf die ökologischen und sozialen Auswirkungen von großen Entwicklungsprojekten etwa in der mineralgewinnenden Industrie oder bei Wasserkraftanlagen. Die Campaign for People's Goals stellt außerdem die Förderung von freiwilliger Nachhaltigkeitsberichterstattung in Unternehmen in Frage und kritisiert das OWG-Ziel, Konzerne dazu zu „ermuntern", statt sie ihnen abzuverlangen. Aus der Sicht der Organisation bleiben die SDGs „hinter dem zurück, was für die Umwelt nötig wäre – vor allem wenn das ungebremste Wachstum des Bruttosozialproduktes das entscheidende wirtschaftliche Paradigma ist."

Rechenschaftspflicht

Die Rechenschaftspflicht aller Regierungen wird ein zentraler Bestandteil der Post-2015-Agenda sein. Da Unternehmen einen wachsenden Einfluss auf die UNO und den SDG-Aushandlungsprozess haben, müssen alle Beteiligten einer echten Rechenschaftspflicht unterliegen – gegenüber der Agenda und gegenüber den UN-Prinzipien, auf denen sie beruht. Rechenschaftspflicht ist für den Erfolg einer wirksamen und inhaltsreichen Post-2015-UN-Agenda entscheidend. Zu definieren wäre Rechenschaftspflicht als Pflicht von Regierungen gegenüber ihren Bürgern, von Regierungen gegenüber den Bürgern anderer Länder, von überstaatlichen Gremien gegenüber Regierungen und Bürgern, wenn Auflagen- oder Austeritätspolitik im Spiel ist, sowie von multinationalen Konzernen.

Es wird vermutlich dem High-Level Panel of Eminent Persons zukommen, die Mechanis-

men, die die Rechenschaftspflicht und die Post-2015-Verpflichtungen regeln sollen, zu initiieren. Diese Mechanismen müssen auf den bereits bestehenden zwischenstaatlichen Übereinkünften zu Menschenrechten und Umwelt fußen. Der Bericht „No Future Without Justice" der Civil Society Group on Global Development Perspectives schlägt einen regelmäßigen, universellen Prüfbericht über Nachhaltigkeit vor, in dem Informationen aus der Zivilgesellschaft, aus dem Unternehmenssektor und von Regierungen aufgenommen werden sollen. Viele Organisationen aus der Zivilgesellschaft haben den gesamten Prozess hindurch darauf hingewiesen, dass die Rechenschaftspflicht für die Post-2015-Ziele nicht freiwilliger Natur sein kann. Der Post-2015 Human Rights Caucus betont:

> *Jeder Kontroll- und Rechenschaftsrahmen sollte verbindliche und unabhängige Verfahren sowie regelmäßige öffentliche Berichte in sich aufnehmen, in denen die Maßnahmen von Regierungen, Unternehmen und internationalen Banken sowie deren Auswirkungen auf Menschenrechte und nachhaltige Entwicklung einer Prüfung unterzogen worden sind.*

Im Jahr 2013 veröffentlichten das Center for Economic and Social Rights und das UN Office of the Higher Commissioner for Human Rights (OHCHR) gemeinsam einen Bericht, der die Schwäche der Rechenschaftspflicht bei den MDGs beschreibt: „Wenn Rechenschaftspflicht und Menschenrechte für die nächste Generation von Entwicklungszielen zentral sein sollen, dann ist es durchaus möglich, dass die momentan schwachen politischen Verpflichtungen nach 2015 in einen robusteren globalen Sozialvertrag umgewandelt werden können." Der Bericht des Generalsekretärs über nachhaltige Entwicklung von 2014 empfiehlt als Teil der Post-2015-Agenda „einen stabileren Rechenschaftsrahmen für freiwillige Verpflichtungen und Partnerschaften für nachhaltige Entwicklung". Dagegen heißt es im Abschlussdokument der UNDPI NGO Conference, „ein System der freiwilligen Selbstüberprüfung wird nicht ausreichen, um für diese und die folgenden Generationen eine gerechte und umweltverträgliche Welt zu schaffen."

Der Umgang mit ungleich verteilter Macht

Universalität und Rechenschaftspflicht sind eng miteinander verflochten und spielen in der Post-2015-Agenda eine wichtige Rolle. „Rechenschaftspflicht macht nur dann Sinn, wenn sie die Mächtigen mit einschließt", schrieb Robert Bissio 2014 im Bericht von Social Watch. Die universelle Anwendung der Agenda und ihre Ausweitung auf andere Beteiligte, einschließlich Konzerne, müsse einhergehen mit der wirksamen Kontrolle der Verpflichtungen und Aktivitäten von „reichen Ländern, internationalen Institutionen (besonders denen in den Bereichen Handel, Investment und Banken), transnationalen Konzernen und selbst einigen riesigen Stiftungen und NGOs mit Milliarden-Dollar-Budgets." Wenn deren Rechenschaftspflicht nicht in die Post-2015-Agenda aufgenommen werde, dann „wird die Entwicklungsagenda nicht glaubwürdig, und das multilaterale System wird seine Legitimität einbüßen". Beyond2015 stellt fest, dass „die universelle Gültigkeit der SDGs eine Beurteilung des Beitrages eines jeden einzelnen Landes zur weltweiten Verwirklichung dieser Ziele erfordert", einschließlich der Auswirkungen über die jeweiligen Landesgrenzen hinaus. Das High-Level Political Forum, führt Social Watch weiter aus, solle „multilaterale Einrichtungen, die Institutionen von Bretton Woods und jedes Unternehmen und jedes ‚Partnership', das den Namen, das Logo oder die Flagge der UNO benutzen will, kontrollieren".

Die falsche Vorstellung, das man sich auf gleicher Augenhöhe begegne, ist ein Kennzeichen der Ideologie des *Multi-Stakeholderism*. Sie lässt die Dynamiken der Macht und die unterschied-

lichen Ausgangsbedingungen der Akteure in den Bereichen Ressourcen, Zugang und politischer Einfluss außer Acht. Befürworter eines verstärkten zivilgesellschaftlichen Engagements in den globalen Governance-Strukturen mögen die erweiterte Rolle von Partnerschaften vielleicht begrüßen – vor allem im Kontext einer universellen Entwicklungsagenda, die mächtigen Akteuren neue Rollen zugesteht. Aber in Wirklichkeit werden freiwillig aufgegebene Räume sofort von denjenigen Akteuren eingenommen, die die meiste Macht haben. Wenn für Partnerschaften und Konsens geworben wird, ohne dass dabei die asymmetrischen Machtverhältnisse benannt werden, dann schreiben solche Governance-Modelle den Status quo einfach nur fort und verstärken das Machtungleichgewicht sogar noch.

Schlussfolgerungen

Obwohl die Post-2015-Agenda noch lange nicht vollständig ist, hat sie auf der konzeptionellen Ebene und vielleicht sogar darüber hinaus bereits Bedeutung erlangt. Entwicklung ist als kollektives Projekt definiert worden. Die Zustimmung zu der Ansicht, dass Regierungen sowohl für ihre eigene Bürger als auch für andere Staaten Verantwortung tragen, wächst. In den Monaten, die zur Ausformulierung der nachhaltigen Entwicklungsagenda noch bleiben, haben die Vereinten Nationen – also ihre Mitgliedstaaten und das Sekretariat – ausreichend Gelegenheit, dafür zu sorgen, dass sich der konzeptionellen Neuausrichtung der SDGs eine programmatische anschließt. Mitgliedstaaten können ihre formale Teilnahme ausweiten, indem sie über ihre Außenministerien hinaus weitere Regierungserfahrungen in den Prozess einbringen. Das Sekretariat kann sich neu auf die Verpflichtungen der UN-Gründerprinzipien berufen, indem es der Ungleichheit und Ungerechtigkeit entgegentritt. Eine solche Neuausrichtung hätte große Auswirkungen nicht nur auf die Perspektiven einer Entwicklungsagenda, sondern auf die globale Politik ganz allgemein. Sie würden den Multilateralismus stärken und ihn als Voraussetzung für die Lösung geopolitischer Probleme und globaler Krisen anerkennen. Um relevant zu bleiben, müssen die Vereinten Nationen ihre einzigartige Rolle annehmen und ein inhaltsreiches und wirksames Entwicklungsprogramm voranbringen, das geprägt ist von Universalität, Nachhaltigkeit und Rechenschaftspflicht.

Mitgliedstaaten

Der Post-2015-Prozess hat einerseits gezeigt, dass den Interessenvertretungen einzelner Regierungen auf globaler Ebene enge Grenzen gesteckt sind. Andererseits wird das außerordentliche Potenzial deutlich, das in multilateralen Verhandlungen über eine Vereinbarung steckt, die ihrerseits die Machtstrukturen zwischen Ländergruppen umwandeln kann. Im Einzelnen beleuchtet der Prozess, wie notwendig die nationale Kohärenz ist, und eben nicht Rivalitäten zwischen Ministerien, sowie die Kohärenz zwischen der Wirklichkeit vor Ort und der Art und Weise, wie sie auf globaler Ebene repräsentiert wird. Regierungen treten bei der UNO mit schmalspurigen politischen Ansätzen auf, mit denen sie sich dann auch noch von anderen Regierungen abzugrenzen versuchen, statt die ganze Bandbreite an Selbstverpflichtungen, Interessen und Dialogen zu vertreten, die es in ihren eigenen Ländern gibt. Die meisten Regierungen nähern sich globalen Vereinbarungen mit einer defensiven Grundhaltung an und versuchen dabei, ihre Verpflichtungen zu minimieren sowie den kurzfristigen Nutzen zu maximieren.

Bis zu einem bestimmten Ausmaß gleichen engagierte zivilgesellschaftlichen Organisationen die Begrenztheit der Ländervertretungen auf globaler Ebene aus. Denn sie bringen Expertise und vor Ort gemachte Erfahrungen mit. Sie tragen dazu bei, dass abstrakte politische Überlegungen auf den Boden der Tatsachen gebracht werden, und lenken die Aufmerksamkeit auf die nötige Überwindung von Hindernissen. Die meisten geben sich mit schnellen Erfolgen nicht zufrieden. Jedoch haben zivilgesellschaftlichen Organisationen weder das Mandat noch die Mittel, die Lücke auszufüllen, die im Bereich Rechenschaftspflicht klafft. Diese Aufgabe fällt den demokratisch gewählten nationalen und subnationalen Gesetzgebern zu.

Jedes Land ist selbst dafür verantwortlich, wie es sich bei multilateralen Beratungen vertreten lässt, und sollte sein Parlament, seine subnationalen Regierungen, die Zivilgesellschaft und die Exekutive deshalb ständig mit einbeziehen. Die gegenwärtige Neigung der Vereinten Nationen, dem Ansatz des Multi-Stakeholderism nachzugehen, erweitert zwar die Partizipationsmöglichkeiten, indem die Erfahrungen von Nicht-Mitgliedern einfließen können. Aber da dabei das Hauptgewicht nicht auf den Mitgliedstaaten liegt, droht dieser Ansatz das Gründungsprinzip der UNO als Bund souveräner Staaten zu umgehen oder gar zu untergraben.

„Unser Wunsch-Sekretariat“

Das Sekretariat und die Entwicklungsgremien der UNO sind aktiv darum bemüht, die Post-MDG-Agenda zu beeinflussen, – indem sie Unternehmen und zivilgesellschaftliche Organisationen einbeziehen. Die Vereinten Nationen haben darüber hinaus einen internen Prozess eingeleitet, um sich auf die Umsetzung der Post-2015-Agenda vorzubereiten. Als Teil dieses Projekts hat das UN-Sekretariat die Gelegenheit und die Verantwortung, von seiner einseitigen Fokussierung auf einzelne Länder und technische Hilfe abzurücken und sich stattdessen auf den wertorientierten Rahmen der UNO zu besinnen. Statt sich über die Zukunft der UNO als Institution Sorgen zu machen, sollte sich ihr entwicklungspolitischer Apparat der universellen Aufgabenstellung für eine neue Entwicklungsagenda widmen. Sie muss auf dem festen Grund internationaler Abkommen sowie weltweit gültiger Normen und Standards stehen. Denn darauf beruht die Legitimität der UNO.

Mit einigen Post-2015-Aktivitäten droht das Sekretariat die zwischenstaatliche Struktur zu beschädigen statt zu verbessern. Denn es mischt sich in die Interaktion zwischen Bürgern und ihren Regierungen ein, indem es Sichtweisen von Bürgern ohne Kontext wiedergibt. Stattdessen müsste auf Demokratiedefizite mithilfe des bestehenden normativen UN-Rahmenwerks von Menschenrechten und Umweltvereinbarungen hingewiesen werden. Jetzt ist der richtige Zeitpunkt, die unbeabsichtigten Konsequenzen, die der Post-2015-Ansatz des Sekretariats nach sich gezogen hat, zu evaluieren und Lehren daraus zu ziehen. Wie lassen sich die Interessen des UN-Sekretariats in einen neuen Bezugsrahmen stellen, damit es einen erfolgreichen zwischenstaatlichen Prozess begleiten und unterstützen kann?

Das Sekretariat muss sicherstellen, dass diese Werte für alle gelten und von allen eingehalten werden, statt für eine egalitär klingende Öffnung gegenüber allerlei Beteiligten und Partnern zu werben. Die Vereinten Nationen und ihre Führung behandeln den Unternehmenssektor als unerlässlichen Partner und versuchen damit, ihre Relevanz zu unterstreichen und die Unterstützung für die UNO zu fördern. Doch für diese Strategie zahlen sie einen hohen Preis. Denn sie büßen damit in den weniger mächtigen Sektoren der Gesellschaft viel an Glaubwürdigkeit ein und werden nicht länger als Verfechter der Menschenrechte oder als das Zentrum für den Kampf um Gerechtigkeit anerkannt.

Wenn die neue Agenda von den Rechten und Pflichten aller gesellschaftlichen Akteure, einschließlich der transnationalen Konzerne, spricht, dann hat das Sekretariat die Gelegenheit, seine Auffassung von „Relevanz" neu zu durchdenken und sich auf seine eigentlichen Werte und seinen eigentlichen Zweck zu besinnen: nämlich die gegenwärtige ungleiche Weltordnung zu hinterfragen statt sich ihr anzupassen und sich auf sie zu stützen.

Post-Post-2015

Eine Neuausrichtung des Sekretariats und einer zwischenstaatlichen Gremienstruktur hätte erhebliche Auswirkungen auf den gesamten multilateralen Bereich. Lou Pingeot schrieb 2014: „Es ist zu erwarten, dass die Post-2015-Entwicklungsagenda zukünftige Entwicklungsaktivitäten weltweit maßgeblich prägen wird, mit wichtigen Auswirkungen sowohl auf den Globalen Süden (der seit jeher das zentrale Objekt von Entwicklungspolitik ist) als auch auf den Globalen Norden." Pingeot zitierte den UN-Generalsekretär, der die Festlegung der neuen Agenda als „eine gewaltige, aber ermutigende und historische Aufgabe für die Vereinten Nationen und ihre Mitgliedstaaten" und einen Bewährungstest für den Multilateralismus umrissen hatte.

Wenn die Post-2015-Agenda aus dem eigentlichen Potenzial der UNO – ihren Normen setzenden Menschenrechts- und Umweltgremien – Nutzen zieht, dann kann sie dem Multilateralismus wichtige Impulse geben. Dies würde wiederum die globale Zusammenarbeit stärken und dazu beitragen, dass politische Versäumnisse angesichts der geopolitischen Veränderungen behoben werden können.

Bis zur endgültigen Festlegung des Post-2015-Plans ist noch genug Zeit: für eine Kurskorrektur und um Machtverhältnisse zu überdenken und gegebenenfalls zu verändern. Der Post-2015-Prozess kann eine universelle Agenda in einem globalen Ordnungsgefüge verankern, indem er Regierungen Brücken baut zu dynamischen Formen der Selbstorganisation, und indem er sich dem einzigartigen wertorientierten Rahmen der UNO verpflichtet. Die Grundlagen dafür sind Nachhaltigkeit und Rechenschaftspflicht, begleitet von aussagekräftigen Strategien und Verpflichtungen, um diese umsetzen zu können.

Weitere Texte zum Thema

In wessen Namen?
Eine kritische Analyse der "Responsibility to Protect"
Von Lou Pingeot und Wolfgang Obenland - Mai 2014

Die andauernde Untätigkeit
Gewerkschaftliche Positionen
Von Sean Sweeney - September 2014

Contracting Insecurity
Private Militär- und Sicherheitsunternehmen und die Zukunft der Vereinten Nationen
Von Lou Pingeot - Februar 2014

Abkürzungen

AWID	Association for Women in Development
DESA	Department for Economic and Social Affairs
DSD	Division for Sustainable Development
FFD3	Third Conference on Financing for Development
G77	Group of 77
GDP	Gross Domestic Product
ICESDF	Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing
MDG	Millennium Development Goal
MGCY	Major Group for Children and Youth
NGO	Non-Governmental Organization
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
OWG	Open Working Group on Sustainable Development Goals
RIPESS	Intercontinental Network for the Promotion of Social Solidarity Economy
SDG	Sustainable Development Goal
SSE	Social and Solidarity Economy
UN	United Nations
UNDG	UN Development Group
UNDPI	UN Department of Public Information
UNFCCC	UN Framework Convention on Climate Change
UN-NGLS	UN Non-Governmental Liaison Service
UNRISD	UN Research Institute for Social Development
WTO	World Trade Organization

Literaturhinweise

Adams, Barbara, and Lou Pingeot, *Strengthening Public Participation at the United Nations for Sustainable Development: Dialogue, Debate, Dissent, Deliberation*, Study for UN DESA/DSD Major Groups Programme, June 2013.

-----, *Whose Development, Whose UN? Reclaiming the UN's Value-Based Framework*, Friedrich-Ebert-Stiftung New York, November 2013.

Addressing Inequalities Networked Alliance (AINA), *Overview Paper*, October 2013.

Afrodad, Eurodad, Jubilee South – Asia Pacific Network on Debt and Development, Latindadd, and Third World Network. *UN Financing for Development Negotiations: What outcomes should be agreed in Addis Ababa in 2015?* Nov. 2014.

Beyond2015, *Key Comments: Reaction to the Outcome Document of the Open Working Group on Sustainable Development Goals*, August 2014.

Beyond2015, Global Call to Action against Poverty, and the International Forum of National NGO Platforms, *Civil Society Demands for the Post-2015 Agenda from 39 Countries,* August 2013.

Bhattacharya, Debapriya, and Mohammed Afshar Ali, *The SDGs – What are the Means of Implementation?* Future United Nations Development System (FUNDS), Briefing 21, September 2014.

Bissio, Roberto, "A new Partnership Facility for the United Nations," Third World Network Info Service on UN Sustainable Development," October 14, 2013.

----. Prologue: "After the fall: a New Deal is imperative," *Social Watch Annual Report*, 2010.

----. Prologue: "Monitoring is Only Meaningful if the Powerful are Held to Account," *Social Watch Annual Report*, July 2014.

Buffett, Peter. "The Charitable-Industrial Complex." Op-Ed, *The New York Times*, July 26, 2013.

Campaign for People's Goals for Sustainable Development, "A Global Partnership of Solidarity or Global Partnership for Wealth?" Sign-on statement, 8 April 2014.

-----, *OWG Final Outcome Document Falls Short of Com-*

mitment to Development Justice for Post-2015, August 2014.

Center for Economic and Social Rights (CESR) and Association for Women in Development (AWID), *The post-2015 agenda won't deliver without human rights at the core: Reflections from co-conveners of the Post-2015 Human Rights Caucus*, September 2014.

Center for Economic and Social Rights (CESR), Amnesty International, and Association for Women in Development (AWID), *Human Rights For All Post-2015*, sign-on statement, December 2013.

-----, "The Post-2015 Agenda Won't Deliver Without Human Rights At Its Core," open letter, September 29, 2014.

Center for Economic and Social Rights (CESR) and Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Who Will Be Accountable? Human Rights and the Post-2015 Development Agenda,* May 2013.

Christian Aid, *Sustainable and Equitable Post-2015 Goals*, September 2014.

Civil Society Reflection Group on Global Development Perspectives, *No Future Without Justice*, Dag Hammarskjöld Foundation, June 2012.

DPI NGO Conference, *Outcome Document: Declaration*, UN Department of Public Information, August 2014.

Earth Negotiations Bulletin, "Summary of the Thirteenth Session of the UN General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals," IISD, July 22 2014.

Elgin-Cossart, Molly, *Delivering Development After 2015*, Center for American Progress, Aug 2014.

Fischler, Bernadette, *Discussion Paper: Options for Integrating Climate Change Considerations into the Post-2015 Development Framework*, CAFOD, December 2013.

Frecheville, Neva, "OWG report shoots but does it score?," CAFOD, Serpents and Doves policy blog, July 21 2014.

Fukuda-Parr, Sakiko, *Should global goal setting continue, and how, in the post-2015 era?* DESA Working Paper No 117, July 2012.

Global Policy Forum, "Beyond the 'Partnerships' Approach: Corporate Accountability Post-2015." Corporate Influence Briefing #2, July 2014.

Green, Duncan, Stephen Hale, and Matthew Lockwood, *How Can A Post-2015 Agreement Drive Real Change?* Oxfam, November 2012.

Hazlewood, Peter, and Sonya Suter, "Towards A New Global Development Agenda: 5 Key Questions," World Resources Institute Blog, August 18 2014.

Herman, Barry, *An Urgent Need for Clarity on the Post-2015 Agenda and Financing for Development*, Friedrich-Ebert-Stiftung New York, August 2014.

Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing, *Report – Advance Unedited Version*, August 2014.

Keane, Jodie, and Claire Melamed, "Integrating trade in the post-2015 development agenda," ICTSD Bridges Africa, 1 September 2014

Ladd, Paul. *Comments on a post-2015 development framework: Goals for People and Planet?* UNDP, May 2011.

Lusiani, Niko, "SDGs merely dead letters without fiscal justice and human rights," Righting Finance, September 11, 2014.

Martens, Jens. *Corporate Influence on the Business and Human Rights Agenda of the United Nations.* Brot für die Welt/Global Policy Forum/MISEREOR, Working Paper, June 2014.

Melamed, Claire, and Paul Ladd, "Using a pen and paper gives the poorest a say on post-2015 development goals," Overseas Development Institute Blog, 13 May 2014.

Merrill, Laura, "A Commentary on the SDGs, Fossil-Fuel Subsidy Reform and the Future We Want," *GSI/IISD*, 20 August 2014.

Muchhala, Bhumika, "The role of partnerships in the Post-2015 Development Agenda," Third World Network Info Service on UN Sustainable Development," April 11 2014.

-----, "United Nations: Latin America cautions against partnerships without effective governance," Third World Network Info Service on UN Sustainable Development, May 8, 2014.

MY World Blog, "Summary of MY World results submitted to the Secretary General's High Level Panel for Post-2015 meeting in Monrovia," January 25, 2013

Pingeot, Lou. *Corporate Influence in the Post-2015 Process*. Miseror, Brot für die Welt, and Global Policy Forum, January 2014.

Raworth, Kate, "Will these Sustainable Development Goals get us into the doughnut (aka a safe and just space for humanity)?" From Poverty to Power, Oxfam blog, August 11 2014.

Righting Finance, "Statement by Righting Finance Initiative on 'Co-Creating New Partnerships for Financing Sustainable Development,'" April 2014.

RIPESS (The Inter-Continental Network for the Promotion of Social and Solidarity Economy), *Social Solidarity Economy Recommendations for the Post-2015 Development Agenda*, sign-on statement, July 3, 2014.

Schiavi, Gloria, "Indigenous Peoples Seek Presence in Post-2015 Development Agenda," IPS News, September 4, 2014.

Sengupta, Ranja, "Developing Countries concerned over outcome and future of SDGs process," Third World Network Info Service on UN Sustainable Development, July 18 2014.

Sengupta, Ranja, and Bhumika Muchhala, "SDGs: Means of implementation in latest 'zero draft' fall well below expectations," Third World Network Info Service on UN Sustainable Development, July 4 2014.

Sengupta, Ranja, Bhumika Muchhala, and Mirza Alas, "Conflict zones in the SDG negotiations," Third

World Network Info Service on UN Sustainable Development, August 6 2014.

Smith, Sanya Reid and Ranja Sengupta, "Exploring Elements of a Global Development Agenda for International Trade and Investment," UN-NGLS, May 2014.

Sogge, David, "Millennium Development Goals for the Rich?" Transnational Institute, September 2010.

Third World Network, "Melinda Gates to address the World Health Assembly: Civil Society registers its protest," TWN Info Service on UN Sustainable Development, May 21 2014.

Tipping, Alice, "Harnessing trade policy in the sustainable development goals," ICTSD Bridges BioRes, September 2014

Tobin, Kathryn, "'Ensuring Stable and Peaceful Societies' Reflection and Strategy Meeting: Summary and Thoughts on Next Steps," May 2014.

-----, "At the United Nations: How Mercy Works to Influence Sustainable Development Goals," Viva! Mercy, November 2014.

Tomlinson, Brian, *Aid and the Private Sector: Catalysing Poverty Reduction and Development?* Reality of Aid 2012 Report. Reality of Aid International Coordinating Committee, Ibon International, 2012.

Tygel, Daniel, "The importance of regional approaches to UN debates," Opinion Piece published by UN-NGLS, August 2014.

Tyson, Jeff, "Want PPPs to work? Let civil society, private sector make decisions too," Devex, September 19 2014.

UN Development Group, *The Global Conversation Begins*, 2013.

----, *A Million Voices: The World We Want*, 2013.

UN General Assembly, *The Future We Want*, A/RES/66/28, July 2012.

----, *Report of the Open Working Group on Sustainable Development Goals established pursuant to General Assembly resolution 66/288*, A/RES/68/309, September 2014.

UN Millennium Campaign, UN Population Fund, UN Non-Governmental Liaison Service, and UN Volunteers, *Findings from the UNDG e-Discussion with Civil Society on Partnerships and Voluntary Commitments for the 2014 High-level Political Forum Session on Means of Implementation*, July 2014.

UN Non-Governmental Liaison Service, *The 2015 Post: Issue 1,* May 2013.

-----, *The 2015 Post: Issue 2*, November 2013.

-----, *Advancing Regional Recommendations on the Post-2015 Development Agenda: A Consultation with Civil Society,* September 2013.

-----, *Post-2015 Primer Series, Primer #2: The Open Working Group on Sustainable Development Goals*, November 2013.

-----, *Post-2015 Primer Series, Primer #3: The Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing,* December 2013.

-----. "UN-NGLS co-organizes side event on Social and Solidarity Economy: Changing economic relations for equality and sustainable development in the post-2015 agenda," February 2014.

UN Secretary-General, *A Life of Dignity for All: Accelerating progress towards the Millennium Development Goals and advancing the United Nations development agenda beyond 2015,* Report to the UN General Assembly, A/68/202, July 2013.

-----, *Report to the UN General Assembly on the Implementation of Agenda 21, the Programme for the Further Implementation of Agenda 21 and the outcomes of the World Summit on Sustainable Development and of the United Nations Conference on Sustainable Development.* Advance Unedited Version, September 2014.

UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda, *Realizing the Future We Want*, 2012

UNAIDS, "Vote to End AIDS" campaign.

UNICEF and UN Women, *Global Thematic Consultation on the Post-2015 Development Agenda: ADDRESSING INEQUALITIES: Synthesis Report of Global Public Consultation*, 2013.

Vereinte Nationen, "It Is Not a North-South Agenda Anymore," Interview with Amina J. Mohammed, Vol. 62, No. 3, 2014, pp.115-118.

The World We Want 2015, "In new video, UN Secretary-General hails post-2015 agenda as most inclusive global development process," June 15, 2013.

World Bank, "Twenty Fragile States Make Progress on Millennium Development Goals," May 1, 2013.