

Wolfgang Obenland

# Das High-level Political Forum on Sustainable Development

Reformoptionen und -notwendigkeiten



# Das High-level Political Forum on Sustainable Development

## Reformoptionen und -notwendigkeiten

### Herausgeber:

**Global Policy Forum**  
Königstraße 37a  
53115 Bonn

europe@globalpolicy.org  
www.globalpolicy.org  
Kontakt: Jens Martens

### Autor:

Wolfgang Obenland

### Redaktionelle Mitarbeit:

Laura Angresius, Carolin Hornbach, Yee-Sol Chang und Jens Martens

### Titelbild:

UN Photo/Loey Felipe: „Secretary-General António Guterres (on screen) addresses the closing session of the High-level Political Forum on Sustainable Development. 18 July 2018“

### Gestaltung und Produktion:

www.kalinski.media

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-943126-44-0

Bonn, Januar 2019

---

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



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung



STIFTUNG UMWELT  
UND ENTWICKLUNG  
NORDRHEIN-WESTFALEN

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

Wolfgang Obenland

# Das High-level Political Forum on Sustainable Development

Reformoptionen und -notwendigkeiten

# Inhalt

1. Entstehung und Funktionsweise des HLPF	5
1.1 Entstehung des HLPF	7
1.2 Aufgaben des HLPF	8
1.3 SDG-Fortschrittsbericht und globaler Nachhaltigkeitsbericht der UN	11
1.4 Die freiwilligen Berichte der Regierungen	14
1.5 Zivilgesellschaftliche Beteiligung	17
1.6 Thematische Diskussionen und Einbeziehung weiterer Prozesse	19
2. Optionen für eine Reform des HLPF	23
2.1 Thematische und SDG-Reviews verbessern	23
2.2 VNRs relevanter machen	26
2.3 Verzahnung von Prozessen verstärken	29
2.4 Einbeziehung der nichtstaatlichen Akteure intensivieren	32
2.5 Politische Relevanz erhöhen	34
2.6 Rückbindung an die nationale Ebene	36
3. Ausblick	39
Literatur	41
Internet-Ressourcen	43
Abkürzungen	44
<b>Tabellen und Abbildungen</b>	
<b>Tabelle 1</b> Der erste Vierjahreszyklus des HLPF 2016–2019	11
<b>Tabelle 2</b> Länder, die im Rahmen eines VNR berichtet oder dies angekündigt haben	15
<b>Abbildung 1</b> Aufgaben des HLPF	9

# 1. Entstehung und Funktionsweise des HLPF

Seit September 2015 definiert die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung mit den darin enthaltenen Zielen (Sustainable Development Goals, SDGs) den Rahmen für die Nachhaltigkeitspolitik der Vereinten Nationen (United Nations, UN) sowie ihrer Mitgliedsstaaten. Die Agenda hat zum Ziel, bis ins Jahr 2030 die Welt auf einen Entwicklungspfad zu setzen, der zugleich sozialen Fortschritt und ökonomischen Wohlstand ermöglichen soll, und dies innerhalb der „planetaren Grenzen“ des Ökosystems. Entsprechend trägt die Agenda den ambitionierten Titel *Transformation unserer Welt* und adressiert nicht nur die globale Ebene, sondern verpflichtet die Regierungen politisch zu Veränderungen im eigenen Land.

Die Agenda 2030 erschöpft sich dabei nicht in der Formulierung von Zielen. Vielmehr enthält sie auch Ausführungen über Umsetzungsmittel und die Globale Partnerschaft, in denen u.a. die Ergebnisse der 3. Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung von Addis Abeba (ebenfalls 2015) zusammengefasst werden. Schließlich, und darum soll es in diesem Arbeitspapier gehen, enthält die Agenda 2030 auch die Verpflichtung,

„die Umsetzung dieser Agenda in den kommenden 15 Jahren systematisch weiterzuverfolgen und zu überprüfen. Ein solider, freiwilliger, wirksamer, partizipatorischer, transparenter und integrierter Rahmen zur Weiterverfolgung und Überprüfung wird wesentlich zu Umsetzung beitragen und den Ländern dabei helfen, die Fortschritte bei der Umsetzung der Agenda zu maximieren und laufend zu verfolgen, um sicherzustellen, dass niemand zurückgelassen wird.“<sup>1</sup>

Den zentralen Ort für diese Art der Überprüfung bildet auf globaler Ebene das High-level Political Forum on Sustainable Development (Hochrangiges Politisches Forum für Nachhaltige Entwicklung, HLPF) bereit. Im Rahmen des Forums werden seit 2016 die Fortschritte und Probleme bei der Verwirklichung der Agenda 2030 und der SDGs besprochen und nationale Umsetzungsberichte der Regierungen präsentiert.

Grob gesagt hat das HLPF fünf Aufgaben: (1) Es soll den Stand der Umsetzung der Agenda 2030 in thematischen und SDG-Reviews überprüfen. (2) Es soll gleichermaßen die nationale Umsetzung begleiten und für wechselseitiges Lernen sorgen. (3) Es soll eine Plattform für den Austausch mit nichtstaatlichen Akteuren bereitstellen. Außerdem ist es (4) der Ort zur Präsentation wissenschaftlicher Berichte wie des Global

---

1 Vereinte Nationen (2015), Pkt. 72.

Sustainable Development Reports (GSDR). Zuletzt soll es (5) jährlich eine Ministererklärung verabschieden.

2019 wird der erste Zyklus der Behandlung der 17 SDGs abgeschlossen und es soll eine Zwischenbilanz erfolgen. Aus diesem Grund wird auch die Funktionstüchtigkeit des Forums selbst in Augenschein genommen und es soll ein Prozess zu seiner ggf. notwendigen Reform eingeleitet werden. Entsprechend haben Diskussionen global und in Deutschland darüber begonnen, ob das HLPF der ihm zugedachten Rolle gerecht wird und was getan werden müsste, um es zu stärken.

Die gute Nachricht ist, dass sich das HLPF in den ersten drei Jahren nach Verabschiedung der Agenda 2030 zweifellos als *das* Forum zur Diskussion von Fragen nachhaltiger Entwicklung etabliert hat. Mehr als 2.000 Teilnehmer\*innen haben es 2018 besucht, darunter mehr als 120 hochrangige Regierungsvertreter\*innen. Immer mehr Länder stellen ihre Umsetzungsbemühungen im Rahmen freiwilliger Staatenberichte vor. Die Zahl der Veranstaltungen im Rahmenprogramm sprengt längst die Kapazitäten des UN-Hauptquartiers.

Die Frage ist allerdings, ob dieser Erfolg der Veranstaltung an sich bedeutet, dass auch die Umsetzung der Agenda 2030 auf einem guten Weg ist, bzw. welchen tatsächlichen Beitrag das HLPF dazu leistet. Denn es steht zu befürchten, der Agenda 2030 drohe das Schicksal anderer internationaler Prozesse, die sich auf nachhaltige Entwicklung beziehen:

„Einem sinnvollen und allseits anerkannten Beschluss folgen viele Jahre, in denen sich die Silos aus zuständigen Behörden, Wissenschaftler/innen und NGOs in hunderten von Konferenzen gegenseitig versichern, wie wichtig die Themen seien und dass man im Gespräch bleiben müsse. Aber real geschieht wenig bis nichts. Der Leerlauf wird zur geschäftigen Betriebsform, bis die Regierungschefs zehn oder zwanzig Jahre später einen neuen Grundsatz-Beschluss fassen.“<sup>2</sup>

Um das zu verhindern, werden aktuell eine ganze Reihe von Vorschlägen diskutiert, wie das HLPF als einer der zentralen Bausteine zur Verwirklichung der Agenda 2030 reformiert werden könnte. Konkret sollen im Herbst 2019 zwischenstaatliche Verhandlungen zum HLPF-Review beginnen, spätestens zum 75. Geburtstag der UN am 24. Oktober 2020 könnten Reformen verabschiedet werden. Das vorliegende Arbeitspapier beschreibt zunächst die Entstehung und Funktionsweise des HLPF und diskutiert im Anschluss die wichtigsten Reformvorschläge.

---

2 Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) (2018b), S. 2.

## 1.1 Entstehung des HLPF

Die Entscheidung, ein neues globales Gremium für nachhaltige Entwicklung zu gründen, geht zurück auf die UN-Konferenz für nachhaltige Entwicklung in Rio de Janeiro 2012. Im Abschlussdokument der Konferenz beschlossen die Regierungen,

„[...] ein universales, zwischenstaatliches politisches Forum auf hoher Ebene einzurichten, das auf den Stärken, den Erfahrungen, den Ressourcen und den Modalitäten der Kommission für Nachhaltige Entwicklung für eine alle Seiten einschließende Beteiligung aufbaut und die Kommission später ersetzen wird.“<sup>3</sup>

Hintergrund war die Unzufriedenheit mit der Kommission für nachhaltige Entwicklung (Commission on Sustainable Development, CSD), die nach der ersten Rio-Konferenz 1992 unter dem Dach des Wirtschafts- und Sozialrates der UN (ECOSOC) gegründet worden war. Sie blieb schwach, weil sie von den Regierungen weder das Mandat noch das politische Instrumentarium erhielt, um die notwendigen Entscheidungen an der Schnittstelle globaler Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik zu fällen.

Um die internationale Zusammenarbeit in diesem Bereich institutionell zu stärken, standen im Vorfeld der Rio-Konferenz 2012 unterschiedliche Reformvorschläge zur Diskussion. Das Spektrum reichte von der schrittweisen Stärkung der CSD über ihre Aufwertung zu einem Rat für nachhaltige Entwicklung nach dem Vorbild des UN-Menschenrechtsrates bis zur Gründung eines Weltnachhaltigkeitsrates als Hauptorgan der UN, der dem Sicherheitsrat ebenbürtig wäre. Derart weitreichende Initiativen waren in Rio jedoch politisch nicht konsensfähig. Als kleinster gemeinsamer Nenner blieb der Kompromissvorschlag, die CSD durch ein Hochrangiges Politisches Forum für nachhaltige Entwicklung zu ersetzen.

Format und Arbeitsweise des HLPF wurden von den Regierungen nach einem mühevollen diplomatischen Aushandlungsprozess im Juli 2013 beschlossen.<sup>4</sup> Die Eröffnungssitzung des Forums fand am 24. September 2013 in New York statt.<sup>5</sup>

---

3 UN Dok. A/RES/66/288, Pkt. 84.

4 Vgl. UN Dok. A/RES/67/290.

5 Vgl. dazu die Zusammenfassung des Präsidenten der UN-Generalversammlung in UN Dok. A/68/588.

## 1.2 Aufgaben des HLPF

Seit 2014 tagt das HLPF jährlich für acht Tage unter der Schirmherrschaft des ECOSOC, davon drei Tage auf Ministerebene. Die Treffen finden im Rahmen der regulären Arbeitstagung des ECOSOC jeweils im Juli eines Jahres statt.

Zusätzlich soll das HLPF alle vier Jahre für zwei Tage auf Ebene von Staats- und Regierungschefs unter der Schirmherrschaft der UN-Generalversammlung zusammentreten. Das erste Gipfeltreffen dieser Art ist für den 24. und 25. September 2019 geplant.<sup>6</sup>

Das wichtigste offizielle Ergebnis der Tagungen des HLPF ist eine politische Erklärung der Minister bzw. Staats- und Regierungschefs, die der UN-Generalversammlung übermittelt wird.<sup>7</sup> Für das Jahr 2019, in dem es zwei Treffen des HLPF geben wird (einmal im Juli und dann auf Ebene der Staats- und Regierungschefs im September) wird es nur ein solches Abschlussdokument geben, das im September 2019 verabschiedet wird.<sup>8</sup>

Eigene Entscheidungsbefugnisse hat das Forum nicht. Seine Aufgaben haben die Regierungen in allgemeinen Worten folgendermaßen definiert:

„[The HLPF] shall provide political leadership, guidance and recommendations for sustainable development, follow up and review progress in the implementation of sustainable development commitments, enhance the integration of the three dimensions of sustainable development in a holistic and cross-sectoral manner at all levels and have a focused, dynamic and action-oriented agenda, ensuring the appropriate consideration of new and emerging sustainable development challenges.“<sup>9</sup>

Beim UN-Nachhaltigkeitsgipfel 2015 haben die Regierungen die zentrale Rolle des HLPF im Umsetzungsprozess der SDGs unterstrichen. Die Agenda 2030 enthält ein eigenes Kapitel zum Thema „Weiterverfolgung und Überprüfung“ („Follow-up and Review“), das auch Maßnahmen auf der globalen Ebene vorsieht.

6 Vgl. UN Dok. A/72/L.66.

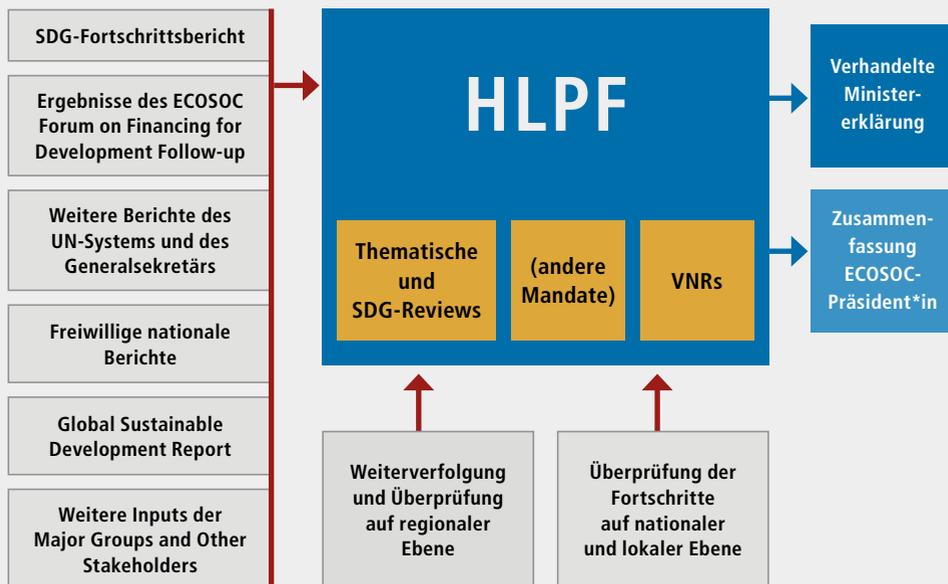
7 Vgl. die Erklärungen 2014 (UN Dok. E/2014/L.22 - E/HLPF/2014/L.3), 2015 (UN Dok. E/2015/L.19 - E/HLPF/2015/L.2), 2016 (UN Dok. E/HLS/2016/1), 2017 (UN Dok. E/HLS/2017/1) und 2018 (UN Dok. E/HLS/2018/1).

8 Vgl. den Brief des Präsidenten der Generalversammlung vom 30. Oktober 2018 zur Ernennung der Co-Fazilitator\*innen des Verhandlungsprozesses für die Erklärung (die Botschafter Sheila Gwenet Carey, Bahamas, und Olof Skoog, Schweden), [www.un.org/pga/73/2018/10/30/hlpf-appointment-of-co-facilitators/](http://www.un.org/pga/73/2018/10/30/hlpf-appointment-of-co-facilitators/).

9 UN Dok. A/RES/67/290, Pkt. 2.

Abbildung 1

## Aufgaben des HLPF



Quellen: Dellas/Carius/Beisheim/Parnell/Messner (2018), S. 18, sowie Beisheim (2018), S. 19

Für die überwiegende Mehrheit der Regierungen war die „Weiterverfolgung und Überprüfung“ bei den Verhandlungen über die Agenda 2030 ein besonders sensibles Thema. Sie interpretierten jede Form der Überwachung von außen und der Verankerung verbindlicher Rechenschaftspflichten als Eingriff in die inneren Angelegenheiten und ihre nationale Souveränität. Begriffe wie „monitoring“ oder „accountability“ waren für sie Tabu. Vorschläge von zivilgesellschaftlichen Organisationen, ein System nach Vorbild der Berichtspflichten im Menschenrechtsrat einzuführen (eine Art *Universal Periodic Review* für die SDGs), hatten vor diesem Hintergrund keine Chance.

Was in der Agenda 2030 übrig blieb, war dreistufiger Überprüfungsrahmen mit Handlungsempfehlungen für die nationale, regionale und globale Ebene sowie folgende Liste allgemeiner Prinzipien:

- „a) Sie werden freiwillig und ländergesteuert sein, den unterschiedlichen Realitäten, Kapazitäten und Entwicklungsstufen der einzelnen Länder Rechnung tragen [... Die] Ergebnisse der auf nationaler Ebene laufenden Prozesse [werden] die Grundlage für die Überprüfungen auf regionaler und globaler Ebene bilden [...].

- b) Sie werden die Fortschritte bei der Umsetzung der universellen Ziele und Zielvorgaben, einschließlich der Umsetzungsmittel, in allen Ländern in einer Weise verfolgen, die ihrem universellen und integrierten Charakter, ihrer Verknüpftheit und den drei Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung Rechnung trägt.
- c) Sie werden längerfristig ausgerichtet sein, die erreichten Ergebnisse, Probleme, Defizite und ausschlaggebenden Erfolgsfaktoren aufzeigen und die Länder dabei unterstützen, fundierte Politikentscheidungen zu treffen. [...]
- d) Sie werden für alle Menschen offen, inklusiv, partizipatorisch und transparent sein [...].
- e) Sie werden die Menschen in den Mittelpunkt stellen, geschlechtersensibel sein, die Menschenrechte achten und insbesondere auf die Ärmsten, die Schwächsten und diejenigen, die am weitesten zurückliegen, ausgerichtet sein.
- f) Sie werden auf bestehenden Plattformen und Prozessen aufbauen [...].
- g) Sie werden rigoros und empirisch fundiert sein und auf ländergesteuerten Evaluierungen sowie hochwertigen, zugänglichen, aktuellen und verlässlichen Daten beruhen [...].
- h) Sie werden eine verstärkte Unterstützung des Kapazitätsaufbaus in den Entwicklungsländern erfordern [...].
- i) Sie werden von der aktiven Unterstützung des Systems der Vereinten Nationen und anderer multilateraler Institutionen profitieren.“<sup>10</sup>

Auf der globalen Ebene soll das HLPF als zentraler Ort fungieren, um ein „Netzwerk von Prozessen zur Weiterverfolgung und Überprüfung der Agenda 2030“ zu überwachen.

Die genaueren Modalitäten wurden in einer gesonderten Resolution der Generalversammlung festgelegt.<sup>11</sup> Demnach ist die Arbeit des HLPF in Vierjahreszyklen organisiert worden. Jedes Jahr steht unter einem bestimmten, relativ allgemein gehaltenen Motto und konzentriert sich auf das jeweils dazu passende Set von SDGs. Auf diese Weise wird jedes Ziel im Laufe von vier Jahren zumindest einmal auf der Tagesordnung stehen. Fortschritte bei der Verwirklichung von SDG 17 (Umsetzungsmittel und globale Partnerschaft stärken) werden jedes Jahr überprüft.

<sup>10</sup> UN Dok, A/RES/70/1, Pkt. 74.

<sup>11</sup> UN Dok. A/RES/70/299.

Tabelle 1

## Der erste Vierjahreszyklus des HLPF 2016–2019

Jahr	Jahresthema	Überprüfte SDGs
2016	Leaving no one behind	alle
2017	Eradicating poverty and promoting prosperity in a changing world	1 Armut beenden 2 Ernährung sichern 3 Gesundes Leben für Alle 5 Gleichstellung der Geschlechter 9 Widerstandsfähige Infrastruktur und nachhaltige Industrialisierung 14 Ozeane erhalten 17 Umsetzungsmittel und globale Partnerschaft stärken
2018	Transformation toward sustainable and resilient societies	6 Wasser und Sanitärversorgung für Alle 7 Nachhaltige und modern Energie für Alle 11 Nachhaltige Städte und Siedlungen 12 Nachhaltige Konsum –und Produktionsweisen 15 Landökosysteme schützen 17 Umsetzungsmittel und globale Partnerschaft stärken
2019	Empowering people and ensuring inclusiveness and equality	4 Bildung für Alle 8 Nachhaltiges Wirtschaftswachstum und menschenwürdige Arbeit für Alle 10 Ungleichheit verringern 13 Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen 16 Friedliche und inklusive Gesellschaften 17 Umsetzungsmittel und globale Partnerschaft stärken

### 1.3 SDG-Fortschrittsbericht und globaler Nachhaltigkeitsbericht der UN

Die Arbeit des HLPF basiert u.a. auf einem jährlichen SDG-Fortschrittsbericht des UN-Generalsekretärs sowie einem periodisch erscheinenden globalen Nachhaltigkeitsbericht.

Der erste SDG-Fortschrittsbericht erschien im Juni 2016.<sup>12</sup> Er gibt auf wenigen Seiten einen groben Überblick über die Ausgangssituation bei der Verwirklichung der 17 SDGs. Er beschränkt sich dabei überwiegend darauf, hochaggregierte Globalzahlen zu referieren und bleibt entsprechend oberflächlich. Zum Teil kommt er zu fragwürdigen Schlussfolgerungen, etwa hinsichtlich der Verwirklichung von SDG 1.

<sup>12</sup> Vgl. UN Dok. E/2016/75.

So stellt der Bericht 2016 fest, dass der weltweite Anteil der Menschen, die in extremer Armut leben, d.h. von weniger als 1,90 US-Dollar (in Kaufkraftparitäten von 2011), von 26 Prozent 2002 auf 13 Prozent 2012 gesunken sei. Bei Fortschreibung der Wachstumsraten der letzten 20 Jahre würde er bis 2030 bei etwa 6 Prozent liegen. Die völlige Überwindung extremer Armut würde nach seinen Worten daher signifikant höhere Wachstumsraten erfordern – als ob Armutsbekämpfung allein eine Frage ausreichenden Wirtschaftswachstums sei und nichts mit der massiven gesellschaftlichen Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen zu tun hat. Auch 2018 weist der Bericht gegenüber dem Zielkatalog der Agenda 2030 noch zahlreiche Lücken auf. So stellt er zwar fest, dass die Zahl der Menschen, die in extremer Armut leben (SDG 1.1), weiter sinke. Zu der weit größeren Zahl der Menschen, die nach der jeweiligen nationalen Definition in Armut leben (SDG 1.2), äußert er sich dagegen nicht.

Welche Indikatoren im SDG-Fortschrittsbericht untersucht werden, hängt auch von den exakten Zielvorgaben ab, die die Regierungen im Rahmen der SDGs formuliert haben. So haben sie sich in SDG 10 zur Verringerung von Ungleichheit darauf beschränkt, bis 2030 nach und nach ein über dem nationalen Durchschnitt liegendes Einkommenswachstum der ärmsten 40 Prozent der Bevölkerung zu erreichen und aufrechtzuerhalten. Diese Zielvorgabe ist jedoch völlig ungeeignet, um die Einkommensdisparitäten substantiell zu verringern. Sie macht die Reduzierung von Ungleichheit abhängig von stetigem Wirtschaftswachstum, betrachtet nur die Zuwächse und rührt nicht am bestehenden Ausmaß der Ungleichheit. Sie zielt zudem nur auf die untere Hälfte der Ungleichheits-Skala, genauer gesagt die untersten 40 Prozent, und verliert kein Wort über die Einkommen der Reichen, vor allem des reichsten Prozent der Bevölkerung.

Auf diese Weise kann der SDG-Fortschrittsbericht als Erfolg vermelden, dass in 60 von 94 Ländern mit verfügbaren Daten das Einkommen der ärmsten 40 Prozent der Bevölkerung zwischen 2010 und 2016 stärker gewachsen sei als das jeweilige Volkseinkommen. Aussagekräftigere Maße ökonomischer Ungleichheit wie der Gini-Koeffizient oder das Palma-Verhältnis<sup>13</sup> werden dagegen im Fortschrittsbericht nicht erwähnt.

Ergänzt wird der Fortschrittsbericht durch einen separaten statistischen Anhang<sup>14</sup> sowie eine SDG-Datenbank (*Global SDG Indicators Database*), die detailliertere, nach Ländern, Geschlecht, Altersgruppen etc. disaggregierte Daten enthält.<sup>15</sup>

---

13 Das Palma-Verhältnis beschreibt die Relation des Anteils der einkommensstärksten 10 Prozent am Gesamteinkommen einer Volkswirtschaft zum Anteil der einkommenschwächsten 40 Prozent.

14 Vgl. <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2018/secretary-general-sdg-report-2018--Statistical-Annex.pdf>.

15 Vgl. <http://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>.

Als öffentlichkeitswirksame Version des als ECOSOC-Dokument herausgegebenen Fortschrittsbericht veröffentlichte die UN zudem einen „bunteren“ *Sustainable Development Goals Report 2018* in gedruckter und elektronischer Fassung.<sup>16</sup>

Das wissenschaftliche Flaggschiff unter den Publikationen der UN soll künftig der *Global Sustainable Development Report* bilden.<sup>17</sup> Er soll zusätzlich zu den jährlichen SDG-Berichten des UN-Sekretariats alle vier Jahre vor den Gipfeltreffen des HLPF erscheinen. Sein Zweck ist es

“[to] inform the high-level political forum, and shall strengthen the science-policy interface and provide a strong evidence-based instrument to support policymakers in promoting poverty eradication and sustainable development.”<sup>18</sup>

Die Regierungen hatten bereits bei der Rio-Konferenz 2012 die Veröffentlichung eines solchen Reports beschlossen, aber es dauerte vier Jahre, bis sie sich auf die Modalitäten geeinigt hatten.<sup>19</sup> In der Zwischenzeit hatte das UN-Sekretariat bereits 2014, 2015 und 2016 Pilotberichte, quasi als Anschauungsmaterial, produziert.<sup>20</sup> Sie basierten u.a. auf hunderten sogenannter *Crowdsourced briefs*, d.h. kurzen wissenschaftlichen Texten, die Fachleute aus der ganzen Welt dem Sekretariat des Nachhaltigkeitsberichts gesandt hatten.<sup>21</sup>

Von nun an soll der Report von einer interdisziplinären Gruppe renommierter Wissenschaftler\*innen geschrieben werden. Die 15 Mitglieder der Gruppe wurden vom UN-Generalsekretär Ende 2016 berufen. Der erste reguläre globale Nachhaltigkeitsbericht soll 2019 erscheinen.<sup>22</sup> Unterstützt wird die Gruppe von einem Task Team aus UN-Mitarbeiter\*innen, das gemeinsam geleitet wird von Vertreter\*innen des UN-Sekretariats, der UNESCO, von UNEP, UNDP, UNCTAD und der Weltbank.

16 Vgl. United Nations (2018).

17 Vgl. dazu <https://sustainabledevelopment.un.org/globalsdreport>.

18 UN Dok. E/2016/L.24 – E/HLPF/2016/L.2, Annex, Pkt. 2.

19 Die Modalitäten für den Global Sustainable Development Report sind als Annex der Ministererklärung des HLPF 2016 angehängt (UN Dok. E/2016/L.24 – E/HLPF/2016/L.2).

20 Vgl. <https://sustainabledevelopment.un.org/globalsdreport>.

21 Vgl. <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/science/crowdsourcedbriefs>.

22 Vgl. <https://sustainabledevelopment.un.org/globalsdreport/2019>.

## 1.4 Die freiwilligen Berichte der Regierungen

Um zu überprüfen, welche Fortschritte die einzelnen Länder bei der Umsetzung der Agenda 2030 und ihrer Ziele gemacht haben, sind die Regierungen angehalten, dem HLPF auf freiwilliger Basis Umsetzungsberichte vorzulegen. Sie werden als *Voluntary National Reviews* (VNRs) bezeichnet, um auf keinen Fall den Anschein zu erwecken, dass es sich dabei um verbindliche Rechenschaftsberichte handeln könnte. Nichtsdestotrotz gibt es inzwischen Leitlinien und ein ausführliches Handbuch des UN-Sekretariats für die Erstellung solcher Berichte.<sup>23</sup> Außerdem wurden beim HLPF 2018 eine Reihe sog. VNR-Labs durchgeführt. Sie sollen einen informellen Rahmen dafür bieten, wie Erfahrungen besser ausgetauscht und die VNR insgesamt verbessert werden können.<sup>24</sup>

Die Bundesregierung fördert seit 2016 unter dem Titel „Partners for Review“ mit Hilfe der GIZ ein Programm zum Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer über nationale Review-Prozesse.<sup>25</sup> In der Agenda 2030 selbst wurde die Erwartung formuliert, dass in die Überprüfungen auch die Beiträge indigener Völker, der Zivilgesellschaft, des Privatsektors und anderer Interessenträger einfließen sollen.<sup>26</sup> Trotz aller Freiwilligkeit besteht für die Regierungen daher ein gewisser Gruppenzwang (*peer pressure*), solche Berichte zu erstellen. Dem wird sich vermutlich kaum eine Regierung entziehen können. 2016 hatten 22 Länder freiwillige Umsetzungsberichte präsentiert, 2017 waren es 43 Länder und 2018 ist ihre Zahl auf 46 gestiegen. Für 2019 haben 51 Regierungen angekündigt, zu berichten (vgl. Tabelle 2). Damit werden nach Abschluss des ersten Berichtszyklus voraussichtlich 143 Staaten VNRs abgeliefert haben (162 Berichte, von denen in 19 Fällen Länder zwei- bzw. dreimal berichtet haben). Selbst für 2020 liegen bereits Berichtsankündigungen vor, darunter u.a. von Russland.

Die Berichte unterscheiden sich erheblich in Umfang und Detailliertheit, Qualität und thematischer Breite, sowie dem Grad der gesellschaftlichen Beteiligung bei ihrer Erstellung und Präsentation in New York. Der Umfang reicht von 28 Seiten (Schweiz) bis zu 300 Seiten (Irland). Viele Berichte thematisieren alle 17 SDGs, einige konzentrieren sich auf die Ziele, die im jeweiligen Jahr auf der HLPF-Agenda standen. Bei aller Unterschiedlichkeit demonstrieren die Berichte durchweg die politische Bereitschaft der Regierungen, die SDGs ernst zu nehmen. Zugleich sind sie Selbstdarstellungen der Regierungen. Selbstkritik und das Eingeständnis von Schwächen und Handlungsdefiziten findet man in ihnen kaum.

23 Vgl. UN-DESA (2018).

24 Eine „anonymisierte“ Zusammenfassung der Ergebnisse ist verfügbar unter [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20582Summary\\_of\\_VNR\\_Labs\\_CLEARED.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20582Summary_of_VNR_Labs_CLEARED.pdf).

25 Vgl. [www.partners-for-review.de/](http://www.partners-for-review.de/).

26 Vgl. Vereinte Nationen (2015), Pkt. 79.

Tabelle 2

## Länder, die im Rahmen eines VNR berichtet oder dies angekündigt haben

Jahr	Land
2016	Ägypten, China, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Georgien, Kolumbien, Madagaskar, Marokko, Mexiko, Montenegro, Norwegen, Philippinen, Samoa, Schweiz, Sierra Leone, Südkorea, Togo, Türkei, Uganda, Venezuela
2017	Afghanistan, Argentinien, Aserbajdschan, Äthiopien, Bangladesch, Belgien, Belize, Benin, Botswana, Brasilien, Chile, Costa Rica, Dänemark, El Salvador, Guatemala, Honduras, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Jordanien, Katar, Kenia, Luxemburg, Malaysia, Malediven, Monaco, Nepal, Niederlande, Nigeria, Panama, Peru, Portugal, Schweden, Simbabwe, Slowenien, Tadschikistan, Thailand, Togo (2), Tschechische Republik, Uruguay, Weißrussland, Zypern
2018	Ägypten (2), Albanien, Andorra, Armenien, Australien, Bahamas, Bahrain, Benin (2), Bhutan, Dominikanische Republik, Ecuador, Griechenland, Guinea, Irland, Jamaika, Kanada, Kapverden, Katar (2), Kiribati, Kolumbien (2), Laos, Lettland, Libanon, Litauen, Mali, Malta, Mexiko (2), Namibia, Niger, Palästina, Paraguay, Polen, Republik Kongo, Rumänien, Saudi-Arabien, Schweiz (2), Senegal, Singapur, Slowakei, Spanien, Sri Lanka, Sudan, Togo (3), Ungarn, Uruguay (2), Vereinigte Arabische Emirate, Vietnam
2019	Algerien, Aserbajdschan (2), Bosnien-Herzegowina, Brasilien (2), Burkina Faso, Chile (2), El Salvador (2), Elfenbeinküste, Eritrea, Eswatini (ehem. Swasiland), Fidschi, Frankreich (2), Ghana, Guatemala (2), Guyana, Indonesien (2), Irak, Island, Israel, Kambodscha, Kamerun, Kasachstan, Kroatien, Kuwait, Lesotho, Liechtenstein, Mauretania, Mauritius, Mongolei, Nauru, Neuseeland, Oman, Pakistan, Palau, Philippinen (2), Republik Kongo, Ruanda, Serbien, Sierra Leone (2), St. Lucia, Südafrika, Tansania, Timor-Leste, Tonga, Tschad, Tunesien, Türkei (2), Turkmenistan, Vanuatu, Vereinigtes Königreich, Zentralafrikanische Republik
2020	Argentinien (2), Costa Rica (2), Finnland (2), Honduras (2), Jordanien (2), Russland, Sambia, Slowenien (2), Trinidad und Tobago, Ukraine
<b>Bislang kein VNR angekündigt</b>	Angola, Antigua und Barbuda, Äquatorial-Guinea, Barbados, Bolivien, Brunei-Darussalam, Bulgarien, Burundi, Demokratische Republik Kongo, Dominica, Dschibuti, Gabun, Gambia, Grenada, Guinea-Bissau, Haiti, Iran, Jemen, Kirgisistan, Liberia, Libyen, Malawi, Marschallinseln, Mikronesien, Mosambik, Myanmar, Nicaragua, Nordkorea, Österreich, Papua-Neuguinea, Republik Mazedonien, Republik Moldau, San Marino, São Tomé und Príncipe, Seychellen, Solomon Inseln, Somalia, St. Vincent und die Grenadinen, St. Kitts und Nevis, Südsudan, Syrien, Tuvalu, Usbekistan, Vereinigte Staaten

(2): zweiter Bericht (3): dritter Bericht

Manche Präsentationen während des HLPF hatten eher den Charakter von Werbefilmen der heimischen Tourismusbehörden.

Deutschland hat seinen ersten VNR bereits 2016 in New York präsentiert und wird erst im Jahr 2021 wieder berichten. Der deutsche Bericht machte immerhin deutlich, dass noch erheblicher Handlungsbedarf besteht, wenn er feststellt:

„Insgesamt bleibt jedoch auch für Deutschland noch viel zu tun, um die SDG zu erreichen. Zur Umsetzung der Agenda 2030 ist eine umfassende Transformation in allen Lebensbereichen notwendig. Dafür bedarf es auch einer neuen Kultur der Nachhaltigkeit.“<sup>27</sup>

2018 fand zusätzlich ein unabhängiger Peer Review der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie statt.<sup>28</sup> Seine Ergebnisse wurden am Rande des HLPF im Rahmen eines Side Events vorgestellt. Vertreter der Bundesregierung verbanden damit auch das Ziel, andere Länder zu ähnlichen Peer Review-Prozessen zu motivieren.

Insgesamt vermitteln die Regierungsberichte den Eindruck, dass die Länder allesamt auf dem richtigen Weg zur Verwirklichung der SDGs seien. Dass ihre Rhetorik nicht unbedingt etwas mit der gesellschaftlichen Realität zu tun hat, ist im Bericht der Türkei besonders augenfällig. Angesichts der dortigen Menschenrechtsverletzungen und der Unterdrückung der Meinungsfreiheit mutet es zynisch an, wenn der türkische Bericht 2016 feststellte:

„The main objective is to constitute a social structure that respects all religious beliefs and life styles as a fundamental principle that is convenient for individuals and different segments of society to express themselves freely through a pluralist perspective of liberal democracy. Fundamental rights and freedoms are to be continuously enhanced in the light of the universal criteria and practices. Within the framework of pluralist and participatory democratic political processes, strengthening mechanisms to get opinions and preserving the viewpoints of different social groups and NGOs are two of the main objectives.“<sup>29</sup>

Aufgrund der Fülle von Berichten und der engen Zeitvorgaben ist eine ausführliche inhaltliche Auseinandersetzung mit den jeweiligen Länderberichten während des HLPF bislang nicht möglich. Für jeden VNR ist ein Zeitrahmen von 30 Minuten vorgesehen, in dem der Bericht

27 Bundesregierung (2016), S. 4.

28 Vgl. [www.nachhaltigkeitsrat.de/projekte/peer-review/](http://www.nachhaltigkeitsrat.de/projekte/peer-review/).

29 Vgl. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/107102030%20Agenda%20Turkey%20Report.pdf>, S. 23.

präsentiert und Fragen von Regierungen und nichtstaatlichen Akteuren beantwortet werden sollten. In den meisten Fällen gelang es immerhin, von Seiten zivilgesellschaftlicher Organisationen koordinierte(kritische) Fragen an die jeweilige Regierung zu richten.

Häufig wurden durch die VNRs auf nationaler Ebene Diskussionsprozesse initiiert, an denen meist auch zivilgesellschaftliche Gruppen aktiv beteiligt waren. Das heißt allerdings nicht, dass ihre Positionen und Forderungen auch in den jeweiligen Report aufgenommen wurden. So kritisierten beispielsweise Schweizer Gruppen unter Führung der Alliance Sud den „schöngefärbten Bericht des Bundesrates“ und präsentierten in New York einen eigenen Report zur Umsetzung der SDGs in der Schweiz.<sup>30</sup>

## 1.5 Zivilgesellschaftliche Beteiligung

Angesichts der mangelnden Selbstkritik vieler VNRs sind die unabhängigen Berichte zivilgesellschaftlicher Organisationen umso wichtiger. Sie zeichnen eher ein ungeschminktes Bild der Lage in den einzelnen Ländern, benennen Hindernisse bei der Verwirklichung der Agenda 2030 und formulieren politische Schlussfolgerungen an die Adresse der Regierungen. Zum HLPF 2018 wurden eine Vielzahl derartiger Schattenberichte bzw. Spotlight Reports erarbeitet, u.a. in Brasilien, Kolumbien, Indien und Finnland.<sup>31</sup> Wie die Regierungsberichte unterscheiden auch sie sich in Umfang, Qualität und thematischer Ausrichtung erheblich.

Den umfassendsten Bericht auf globaler Ebene hat ein zivilgesellschaftliches Bündnis von rund 20 Umwelt-, Entwicklungs- und Menschenrechtsorganisationen sowie Gewerkschaften unter dem Titel *Spotlight on Sustainable Development 2018* veröffentlicht.<sup>32</sup> Der Bericht befasst sich vor allem mit den strukturellen Hindernissen und politischen Inkohärenzen bei der Verwirklichung der SDGs auf internationaler Ebene. Er plädiert für die Rückbesinnung auf eine pro-aktive Politik, die die Menschenrechte als normativen Rahmen anerkennt, für die Stärkung der öffentlichen Finanzen, die wirksame Regulierung und im Zweifelsfall Ablehnung öffentlich-privater Partnerschaften (PPPs) und für den Ausbau demokratischer Entscheidungsstrukturen auf allen Ebenen.

Dass das HLPF den Anlass bietet, in vielen Ländern neue sektorübergreifende Allianzen von zivilgesellschaftlichen Gruppen und Netzwerken zu bilden, um gemeinsam Analysen und Handlungsempfehlungen für die

---

30 Vgl. <https://plattformagenda2030.ch/news/>.

31 Eine Reihe von zivilgesellschaftlichen Berichten 2018 findet sich (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) unter [www.2030spotlight.org/en/book/1730/national-reports](http://www.2030spotlight.org/en/book/1730/national-reports).

32 Vgl. Civil Society Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development (2018).

Verwirklichung der Agenda 2030 zu formulieren, ist eine der wichtigsten (Neben-)Wirkungen des Forums.<sup>33</sup>

Insgesamt sind die aktiven Partizipationsmöglichkeiten nichtstaatlicher Akteure im HLPF sehr begrenzt – auch wenn das durch die hohe Anzahl an akkreditierten Vertreter\*innen von Zivilgesellschaft und Wirtschaft (2018 waren es mehr als 2.000) verschleiert wird. Ihre Redezeit in thematischen und SDG-Reviews sowie nach den Präsentationen der VNRs ist in der Regel auf wenige Minuten beschränkt. Das tut auch der inhaltlichen Tiefe der Beiträge nicht eben gut. Noch nicht einmal für Veranstaltungen zivilgesellschaftlicher Organisationen im offiziellen Rahmenprogramm des HLPF ist ausreichend Platz, so dass diese vielfach außerhalb des HLPF stattfinden müssen.

Die Partizipation nichtstaatlicher Akteure ist grundsätzlich über die Einbeziehung der sog. *Major Groups and Other Stakeholders* (MGoS) organisiert. Diese haben die Aufgabe der Koordination innerhalb und zwischen den jeweiligen und Gruppen und fungieren als Bindeglied zum zwischenstaatlichen Prozess. 2018 waren die MGoS in folgende 17 „Sektoren“ konstituiert, die jeweils Vertreter\*innen in einen Koordinierungsmechanismus entsenden:

- » Frauen
- » Kinder und Jugendliche
- » Indigene Völker
- » Nichtregierungsorganisationen
- » Kommunalverwaltungen
- » Arbeiter\*innen und Gewerkschaften
- » Wirtschaft und Industrie
- » Wissenschaft und Technik
- » Bäuerinnen und Bauern
- » Personen mit Behinderung(en)
- » Freiwilligenorganisationen
- » Bildung und Wissenschaft
- » Ältere Personen
- » Financing for Development CSO Group  
(Zivilgesellschaftskoordination im FfD-Prozess)
- » Together 2030  
(eines der zivilgesellschaftlichen Bündnisse zur Agenda 2030)
- » Asia Pacific Regional CSO Engagement Mechanism
- » Sendai Framework<sup>34</sup>

33 Vgl. dazu ausführlicher Martens (2018).

34 Vgl. <https://sustainabledevelopment.un.org/majorgroups/about> bzw. mehr bei Martens (2018).

## 1.6 Thematische Diskussionen und Einbeziehung weiterer Prozesse

Während sich die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit (und der Teilnehmer\*innen am HLPF) auf die Berichte der Regierungen im Rahmen der VNRs konzentriert, widmet sich das HLPF insgesamt – wenigstens was die investierte Zeit angeht – inhaltlichen Fragen. Dazu zählen sog. „Thematic Reviews“ sowie Panels zu den im jeweiligen Jahr behandelten SDGs (vgl. oben). Darin sollen nicht nur silohaft die Fortschritte und Schwierigkeiten bei der Verwirklichung der einzelnen SDGs beraten werden, sondern auch ihre Wechselwirkungen und Interdependenzen. In diesem Ansatz könnte tatsächlich ein beachtlicher Mehrwert der Arbeit des HLPF liegen. Gelänge es, eine tiefgreifende und v.a. realistische Bewertung des Umsetzungsstands unter Berücksichtigung der Prinzipien der Agenda 2030 zu liefern, könnte das HLPF zu einer Quelle für politisch relevante Empfehlungen werden.

„Die Realität sieht jedoch anders aus.“<sup>35</sup> Das liegt unter anderem an der zeitlichen Knappheit, trotz der zur Verfügung stehenden fünf Tage für die inhaltliche Auseinandersetzung. Für die thematischen Reviews bzw. die SDG-Panels stehen jeweils zwei bis maximal drei Stunden zur Verfügung. In dieser Zeit werden sowohl statistische Einschätzungen und Trends referiert. Außerdem legen Expertinnen und Experten aus Regierungen, internationalen Organisationen, Zivilgesellschaft und Wirtschaft ihre Einschätzungen dar. Eine tatsächliche Diskussion findet dabei praktisch kaum statt – auch weil viele der Interventionen aus dem Plenum im Voraus vorbereitete und vom Blatt abgelesene Statements sind.

Problematisch ist auch, dass vorhandene Möglichkeiten zur besseren Vorbereitung der inhaltlichen Runden nur begrenzt genutzt werden (beispielsweise Kurzberichte des UN-Exekutivkomitees für Wirtschafts- und Sozialfragen, die zwar vorliegen, aber praktisch unbekannt bleiben).<sup>36</sup> Ausschlaggebend für sinn- und wirkungsvolle Ergebnisse der thematischen und SDG-Reviews sind aber genau solche Vorbereitungsprozesse und zuarbeitende Institutionen. Wo diese vorhanden sind (beispielsweise in Form der Oceans Conference 2017 für SDG 14) zeigen auch die Reviews mehr Stringenz und inhaltliche Tiefe. Allerdings fehlt auch dann noch Zeit und Raum für eine Berücksichtigung von Wechselbeziehungen zwischen Zielen.

Von besonderer Bedeutung für die Verwirklichung der Agenda 2030 sind die in ihr und in der Aktionsagenda von Addis Abeba (Addis Ababa Action Agenda, AAAA) beschriebenen Umsetzungsmittel. Entsprechend haben die Regierungen 2015 vereinbart, ein Forum für

---

35 Beisheim (2018), S. 19.

36 Vgl. ebd.

Entwicklungsfinanzierung unter dem Dach des ECOSOC einzurichten. Das neue ECOSOC-Forum on Financing for Development Follow-up (FfD-Forum) überprüft jährlich die Verwirklichung der Beschlüsse von Addis und der Umsetzungsziele der Agenda 2030. Die Ergebnisse in Form von sog. „intergovernmentally agreed conclusions and recommendations“ werden anschließend in die Tagungen des HLPF eingebracht.

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

Allerdings spielen die Ergebnisse des IATF-Berichts und des FfD-Forums beim HLPF eine bestenfalls untergeordnete Rolle. Es gibt eine Podiumsrunde zu SDG 17 und ggf. noch einige Side Events. Eine systematische Überprüfung der Umsetzungsmittel für die jeweiligen SDGs und, wichtiger noch, der strukturellen Rahmenbedingungen für die Verwirklichung der Agenda 2030 findet allenfalls *pro forma* statt. Das hat auch damit zu tun, dass die Strukturen und Inhalte des FfD-Prozesses zwar von größter Relevanz für die Agenda 2030 sind, von dieser aber auch abweichen. So folgt der FfD-Prozess seiner eigenen Logik und Struktur, die länger bestehen als die Agenda und die SDGs (nämlich seit der ersten FfD-Konferenz in Monterrey 2002). Das hat dazu geführt, dass die Umsetzung der AAAA und von SDG 17 zwar im HLPF vorkommen, aber ein Eigenleben führen. Anstatt beispielsweise SDG 17 innerhalb der anderen thematischen bzw. SDG-spezifischen Runden anzusprechen, bleiben die Expertinnen und Experten zu Steuer-, Finanz- und Währungsfragen in ihren Runden unter sich. In den Jahren 2016 bis 2018 hat sich wenigstens die inhaltliche Verknüpfung zwischen den im HLPF des jeweiligen Jahres behandelten SDGs und den FfD-Themen ein wenig verbessert. Die IATF-Berichte enthalten seit 2018 ein Kapitel mit Überlegungen zu den jeweils relevanten SDGs.

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

separate aber auch gemeinsame Aufgaben zuweist. Diese Erkenntnis hat sich im FfD-Kontext noch nicht in ausreichendem Maße durchgesetzt. Dort finden Diskussionen noch immer primär entlang der alten „Konfliktlinien“ zwischen Entwicklungs- und Industrieländern statt. Anstatt beispielsweise die Auswirkungen von Steuersystemen oder der Währungspolitik der Länder des globalen Nordens auf den globalen Süden zu beleuchten, werden Probleme noch immer intrinsisch im globalen Süden verortet und als Folge primär über die Bereitstellung öffentlicher und privater Mittel der Entwicklungszusammenarbeit debattiert. Das zeigt sich auch an den Teilnehmer\*innen im FfD-Forum. Während aus dem globalen Süden Finanz- und Planungsministerien teilnehmen, wird beispielsweise Deutschland durch Vertreter\*innen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) repräsentiert. Für das HLPF sind das Umweltministerium und das BMZ gleichermaßen zuständig. Besonders bedauerlich ist die Tatsache, dass innerhalb des FfD-Prozesses noch nicht einmal die drei Dimensionen nachhaltiger Entwicklung eine ebenbürtige Rolle spielen. So werden beispielsweise Fragen der Klimafinanzierung nur am Rande erörtert.

Der Mangel an „Universalität“ zeigt sich auch im weitgehenden Fehlen einer „nationalen“ Sichtweise im Rahmen des FfD-Forums. Während die inhaltlichen Fragen ähnlich wie im HLPF in thematischen Runden diskutiert werden, gibt es dort praktisch keinen Raum für die Präsentation nationaler Umsetzungsbemühungen umfassenderer Art. Lediglich Schweden (2017)<sup>37</sup> und die Europäische Union (bzw. wenigstens die Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung der Kommission 2018)<sup>38</sup> haben im Rahmen von Side Events über ihre Umsetzungsbemühungen berichtet. Dabei hätte – wie beide Beispiele deutlich gezeigt haben – diese nationale Herangehensweise den Charme, dass sie quasi automatisch auf Wechselbeziehungen zwischen verschiedenen Politikfeldern und Instrumenten verweist, verschiedene Ressorts einbezogen werden müssen und damit ein umfassenderes Bild der diversen Politiken und ihrer Wirkungen im Bereich der Entwicklungsfinanzierung entsteht.

---

37 [www.regeringen.se/49d52b/contentassets/f883444856cd40838e69a22d5da2beed/report-on-the-implementation-of-the-addis-ababa-action-agenda-on-financing-for-development](http://www.regeringen.se/49d52b/contentassets/f883444856cd40838e69a22d5da2beed/report-on-the-implementation-of-the-addis-ababa-action-agenda-on-financing-for-development)

38 [https://ec.europa.eu/europeaid/investing-sustainable-development-european-unions-contribution\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/investing-sustainable-development-european-unions-contribution_en)

## 2. Optionen für eine Reform des HLPF

Das Mandat des HLPF wurde bereits 2013 sehr breit formuliert. Die Fülle der an das Forum gestellten Aufgaben und Erwartungen führte zu einer Überlastung des Forums, nicht nur in organisatorischer Hinsicht. Schon allein die inhaltliche Berücksichtigung der diversen (Fortschritts-)Berichte aus dem UN-System ist kaum noch in ausreichendem Maß möglich. Sie werden meist nur noch zur Kenntnis genommen. Entscheidungen auf ihrer Basis sind nicht nur nicht vorgesehen, sondern wären in der Kürze der Zeit auch kaum möglich. Ähnliches gilt für die freiwilligen Staatenberichte. In kaum 15 Minuten sollen Regierungen umfassend vortragen, wie sie die SDGs nicht nur im eigenen Land umsetzen, sondern auch noch international zu ihrer Verwirklichung beitragen. Für Rückfragen und Diskussionen besteht danach kaum Gelegenheit. „Und so ist das HLPF in Gefahr, ein Opfer seines Erfolgs zu werden, wenn es die hohen Ansprüche mit den aktuellen Prozessen und Ressourcen nicht erfüllen kann,“ konstatiert Marianne Beisheim.<sup>39</sup>

Die Kritik an den Verfahren und an der politischen Bedeutung des HLPF sind nicht eben neu – und wie für praktisch jeden UN-Prozess auch wenig verwunderlich. Der geplante SDG-Gipfel im September 2019 bietet nun eine günstige Gelegenheit, nicht nur den Stand der Umsetzung der Agenda 2030 auf höchster politischer Ebene zu erörtern, sondern auch einen Reform- bzw. Review-Prozess für das HLPF anzustoßen. Dieser soll im Anschluss beginnen und bis zum HLPF im Juli 2020 bzw. spätestens zum 75. Geburtstag der Vereinten Nationen im Oktober 2020 abgeschlossen werden. Im Vorfeld haben verschiedene Akteure bereits begonnen, Vorschläge zu formulieren, wie das HLPF seiner Rolle besser gerecht werden kann. Grob gefasst können die Vorschläge in zwei Kategorien eingeteilt werden: Solche, die die Abläufe und Verfahren bzw. die Organisation des HLPF selbst betreffen, und solche, die darauf abzielen, seine politische Relevanz sowohl global als auch in nationalen Kontexten zu erhöhen.

### 2.1 Thematische und SDG-Reviews verbessern

Die Kritik an der bisherigen Durchführung der thematischen und SDG-Reviews im HLPF konzentriert sich auf drei Punkte: (1) Sie seien zu wenig vorbereitet und es finde eine Nachbearbeitung ihrer Ergebnisse nur in ungenügendem Maße statt. (2) Für die Diskussion der teilweise höchst komplexen Themengebiete und für eine Berücksichtigung der inhaltlichen Querverbindungen zwischen ihnen bzw. zwischen einzelnen SDGs fehle die Zeit. Und (3) es fehle an den nötigen politischen

---

<sup>39</sup> Beisheim (2018), S. 17.

Schlussfolgerungen mit entsprechenden Handlungsempfehlungen. Entsprechend bieten die von verschiedenen Seiten gemachten Vorschläge aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft Ansätze für Verbesserungen:

Nötig wäre zunächst eine **stringentere Vor- und Nachbereitung** der Diskussionen. Aus einer Vielzahl internationaler Institutionen inner- und außerhalb des UN-Systems liegen Berichte und Inputs für die jeweiligen Reviews vor. Allerdings kommen diese teilweise zu spät, um noch gebührend gewürdigt werden zu können, zum anderen erfüllen sie teilweise nicht die in sie gesteckten Erwartungen (das politisch ausgehandelte Abschlussdokument der Financing for Development-Foren beispielsweise enthält oft eher Gemeinplätze als konkrete Handlungsempfehlungen oder Problemanalysen). Andere Inputs, wie die erwähnten Kurzberichte (Background Notes) des erweiterten UN-Exekutivkomitees für Wirtschafts- und Sozialfragen (ECESA Plus) fristen ein Schattendasein. Ähnliches gilt für zivilgesellschaftliche Inputs, die teilweise erst zum HLPF vorliegen oder dort vorgestellt werden und entsprechend wenig Berücksichtigung im Abschlussdokument des Forums erfahren können. Zuletzt liegen auch die SDG-Fortschrittsberichte des UN-Generalsekretärs regelmäßig erst wenige Tage bzw. Wochen vor Beginn des Forums vor.

Daran ließe sich arbeiten. Beispielsweise wäre es möglich, **Inputs bis zu einer gewissen Deadline zu sammeln** und daraus innerhalb der für die Vorbereitung des HLPF zuständigen Einrichtungen des UN-Sekretariats (das Office of Intergovernmental Support and Coordination for Sustainable Development und die Division for Sustainable Development) eine Art Background-Reader zu erstellen. Dafür müssten diese Einrichtungen allerdings mit zusätzlichen Kapazitäten ausgestattet werden.

Damit eine solche Maßnahme fruchtbar sein kann, gilt es aber auch für die nationalen Delegationen, ihre Vorbereitungen auf das HLPF zu verstärken und ggf. mit mehr Kapazitäten auszustatten. Ähnliches gilt auch für die Nachbereitung der Diskussionen. Da die Verhandlungen über das politische Abschlussdokument (die Ministererklärung) des HLPF meist bis zum bzw. spätestens während des Forums abgeschlossen sind, werden die dortigen Diskussionen darin kaum noch berücksichtigt. Entsprechend schwach sind seine Inhalte. Die deutlich informativere Zusammenfassung der HLPF-Ergebnisse durch den/die ECOSOC-Präsident\*in hat auf der anderen Seite kaum politische Relevanz. Hier wäre eine Entzerrung der Prozesse ggf. hilfreich, beispielsweise durch ein **längeres Vorbereitungstreffen im Vorfeld** (was die Beteiligung von Delegationen aus den Hauptstätten vereinfachen könnte). Allerdings könnte dies dazu führen, die politische Relevanz des Forums selbst zu schwächen.<sup>40</sup>

---

40 Vgl. Demailly/Hege (2017).

Aus Sicht der bisherigen HLPF-Teilnehmer\*innen ist aber auch eine **Verbesserung der Verfahren der thematischen und SDG-Reviews** selbst nötig. Der entscheidende Faktor ist hier die Zeit. So lange Podiumsdiskussionen in zwei bis maximal drei Stunden so komplexe Themen wie Armutsminderung oder Entwicklungsfinanzierung abhandeln sollen, so lange ist für tatsächlichen Meinungs austausch und Diskussionen praktisch kein Raum. In der Praxis hat das dazu geführt, dass auch zivilgesellschaftliche Netzwerke und Bündnisse ihre Inputs meist auf wenige (ein bis zwei) Minuten reduzieren und teilweise sehr divergierende Positionen aufeinander abstimmen müssen. Das führt in der Summe zu teilweise wenig inhaltsreichen und argumentativen Beiträgen. So kann keine facettenreiche und pluralistische Diskussion entstehen. Das Problem ist, dass das HLPF mit seinen räumlichen und zeitlichen Kapazitäten bereits jetzt an seine Grenzen gestoßen ist. Ohne **zusätzliche Tage für vertiefte Diskussionen** scheint dieses Problem nicht zu beheben zu sein. Allerdings dürfte eine zeitliche Ausdehnung des Forums nicht gerade zu seiner Attraktivität beitragen.

Alternativ wären **thematische Vorbereitungskonferenzen** denkbar (wie sie z.B. für SDG 14 in Form der Oceans Conference 2017 stattfanden). Diese böten Platz und Zeit für intensive Diskussionen und könnten der Ort sein, um die Auseinandersetzungen im Rahmen des HLPF vorzubereiten. Damit wäre dann auch wieder ausreichend Gelegenheit, um beim HLPF selbst nicht primär die Fortschritte und Schwierigkeiten bei der Verwirklichung einzelner SDGs zu diskutieren, sondern auf Wechselbeziehungen und Spill-Over-Effekte zu sprechen zu kommen und daraus politische Schlussfolgerungen abzuleiten.<sup>41</sup> Dafür wäre es nötig, dass solche Vorbereitungs-Veranstaltungen mit dem expliziten Ziel durchgeführt werden, nutzbare Inputs für das HLPF zu produzieren und entsprechend organisiert zu werden.

Dieser Ansatz könnte auch ein Beitrag dazu sein, die **thematischen und SDG-Reviews politisch aufzuwerten**. So lange die Ergebnisse der Reviews lediglich in Zusammenfassungen versandt, ohne dass aus ihnen die nötigen politischen Schlüsse gezogen werden, so lange werden sie eher akademische Veranstaltungen bleiben. Eine Lösung für dieses Problem könnten die erwähnte zeitliche Entzerrung von HLPF und Ministererklärung sein. 2019 könnte dafür der Testfall werden. In diesem Jahr findet das HLPF sowohl auf Ebene des ECOSOC als auch auf Ebene der Generalversammlung statt. Für das HLPF im Juli 2019 ist keine politische Abschlusserklärung vorgesehen. Diese soll erst beim Gipfel im September verabschiedet werden. Doch dieses Verfahren muss nicht auf die alle vier Jahre vorgesehene Doppelung des HLPF beschränkt bleiben. Schon jetzt ist das HLPF mehrjährig organisiert. Weshalb also nicht die Ergebnisse des Vorjahres als Grundlage für die politischen Erklärungen nutzen?

---

41 Vgl. CESR (2016) und Demailly/Hege (2017).

Auf diese Weise könnten auch Querverbindungen zwischen SDGs gezogen werden, die ansonsten in separaten Jahren besprochen werden.

Schließlich wäre auch eine **Intensivierung des wissenschaftlichen Inputs** in die Reviews wünschenswert. Der Testfall hierfür wird der erwähnte *Global Sustainable Development Report* werden,<sup>42</sup> der 2019 zum ersten Mal in dieser Form erscheint. Er soll ein globales Bild vom Zustand nachhaltiger Entwicklung liefern und konkrete Handlungsempfehlungen enthalten. Ob er diesem Anspruch gerecht werden kann, ist allerdings ungewiss. Das liegt auch an der Gestaltung des Berichts-Prozesses. Gerade einmal 15 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler verfassen ihn (natürlich mit Unterstützung diverser UN-Institutionen). Zwar gab es einen *Call for Papers*, der Inputs liefern soll. Aber auch damit bleibt er weit hinter den Anstrengungen zurück, die beispielsweise im Rahmen der Berichte des International Panel on Climate Change (IPCC) unternommen werden – und das, obwohl er wenigstens potentiell ein deutlich breiteres Themenspektrum abzarbeiten hat. Diese Lücke kann nur geschlossen werden, wenn die Regierungen bereit sind, den entsprechenden Prozess mit deutlich größeren Kapazitäten auszustatten.

## 2.2 VNRs relevanter machen

Genau wie die thematischen und SDG-Reviews leidet auch die Vorstellung bzw. Erarbeitung der freiwilligen Staatenberichte unter einer ganzen Reihe von Schwächen: (1) Es ist kaum Zeit, um sie im Rahmen des HLPF ausreichend zu würdigen bzw. zu diskutieren. (2) Sie kommen oft zu spät, um Reaktionen noch entsprechend vorbereiten zu können. (3) Sie bleiben inhaltlich oft zu schwach, konzentrieren sich nicht auf alle SDGs oder vernachlässigen Fragestellungen. (4) Sie werden teilweise nicht ausreichend national vorbereitet, was auch zu einer mangelhaften Einbeziehung von nichtstaatlichen Akteuren führt (so sie nicht komplett von externen Beratern verfasst werden). Und (5) sie werden nicht in ausreichendem Maße nachgehalten.

**Mehr Zeit für VNRs:** Zwar ist es begrüßenswert, dass über die Jahre hinweg immer mehr Regierungen angekündigt haben, VNRs im Rahmen des HLPF vorzustellen. Im Ergebnis hat das aber auch dazu geführt, dass für die Präsentation und Diskussion der einzelnen Berichte immer weniger Zeit zur Verfügung steht. Dem gilt es dringend entgegenzuwirken.<sup>43</sup> Denkbar wäre z.B., VNRs nicht nur im Rahmen des Ministersegments (die letzten drei Tage des HLPF) vorzustellen, sondern dafür auch schon die erste Woche zu nutzen – was allerdings auf Kosten der thematischen und SDG-Reviews gehen dürfte. Eine andere Lösung

42 <https://sustainabledevelopment.un.org/globalsdreport/>

43 Vgl. CESR (2016).

wären parallele Vorstellungen, was wiederum die Aufmerksamkeit von einzelnen VNRs ablenken dürfte. Ohne zusätzliche Zeit bleiben die Diskussionen über einzelne VNR oberflächlich oder „erinnerten [...] an den Eurovision Song Contest: Nachbarstaaten verteilten Lob und stellten freundliche Nachfragen, was inszeniert wirkte.“<sup>44</sup>

Ein wenig Abhilfe könnte hier eine **rechtzeitige Veröffentlichung der VNRs** in schriftlicher Form bieten. Regierungen sollten auch im eigenen Interesse ihre Berichte nicht erst während des Forums zugänglich machen, sondern idealerweise mehrere Wochen zuvor. Das würde es den anderen Regierungen und zivilgesellschaftlichen Gruppen ermöglichen, Fragen und Inputs vorzubereiten.

Das noch gewichtigere Problem mit den VNRs liegt aber in ihrer großen inhaltlichen Divergenz. Während einige Regierungen sich anstrengen, beim HLPF umfassend über ihre Bemühungen und Umsetzungsprobleme zu berichten, beließen es andere bei Filmvorführungen, die eher an Tourismuswerbung erinnerten. Das gleiche gilt auch für kritische Fragen. So ließ z.B. Indien Nachfragen der MGoS erst gar nicht zu (obwohl das gegen die Regeln des HLPF verstößt). Weil die VNRs eben freiwillig sind, gibt es kaum Möglichkeiten, Regeln durchzusetzen, wie beispielsweise die Verpflichtung, sich an den Leitlinien des von UN-DESA erarbeiteten VNR-Handbuchs zu orientieren.<sup>45</sup> Es gibt allerdings auch Möglichkeiten jenseits der Verregelung der nationalen Berichte. So hat beispielsweise die Bundesregierung bei der Vorstellung ihres Berichts 2016 einige Minuten ihrer Redezeit an nichtstaatliche Akteure aus Deutschland abgegeben, die dann (abgestimmt zwischen Vertreter\*innen von Wirtschaft, Gewerkschaften und Zivilgesellschaft) ihre Sicht der Dinge vorstellen konnten. Das haben sich andere Regierungen zum Vorbild genommen, und ihrerseits nichtstaatliche Akteure zu Wort kommen lassen. Ähnlichen Vorbildcharakter könnten weitere Verbesserungen der nationalen Berichterstattung haben – was auch ihre inhaltliche Tiefe positiv beeinflussen könnte:

Während *Universal Periodic Reviews* nach dem Vorbild des UN-Menschenrechtsrats politisch in der Ausformulierung der Agenda 2030 nicht durchsetzbar waren, besteht doch die Möglichkeit, dass einzelne Regierungen sich Peer Reviews unterziehen und ihre **Zeit für die Präsentation beim HLPF an die entsprechende Berichtersteller\*innen-Gruppe** abgeben. So hat der Rat für nachhaltige Entwicklung (RNE) 2018 einen internationalen Peer Review der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie initiiert,<sup>46</sup> dessen Ergebnisse im Rahmen eines Side Events beim HLPF 2018 vorgesellt wurden. Es ist vorstellbar, dass solch ein Bericht, an dem die

---

44 Beisheim (2018), S. 24.

45 UN-DESA (2018).

46 RNE (2018a).

Zivilgesellschaft nicht nur durch Inputs sondern auch personell vertreten war, den VNR der Bundesregierung regelmäßig ergänzt. Mit der nötigen Vorbereitungszeit könnte damit ein realistisches Bild der Umsetzungserfolge und Fehlschläge in Deutschland gezeichnet werden. Außerdem ermöglichte ein solches Vorgehen, dass sich die Bundesregierung nicht nur in Innenansichten erschöpft, sondern ihr auch von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren aus dem Inn- und Ausland der Spiegel vorgehalten wird. Idealerweise könnte ein solches Vorgehen beispielgebend sein und andere Regierungen animieren, ähnlich vorzugehen, um auf diese Weise Peer Reviews sozusagen durch die Hintertür einzuführen.<sup>47</sup>

Neben diesem relativ ambitionierten Unterfangen gibt es weitere Verbesserungsmöglichkeiten, die u.a. darauf zielen, ein **gesamtgesellschaftliches Bild in den VNRs zu zeichnen**. Der Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe (VENRO) schlägt für Deutschland dazu vor,

- » den nächsten freiwilligen Bericht zum HLPF im Jahr 2021 rechtzeitig vor der Berichterstattung bei der UN dem Deutschen Bundestag vorzulegen;
- » eine jährliche nationale Konferenz im Vorfeld des HLPF auszurichten, auf der die Umsetzung der Agenda 2030 in und durch Deutschland diskutiert wird;
- » regelmäßige regionale Veranstaltungen [...] anzubieten, bei denen relevante Akteure in Ländern und Kommunen gezielt in ihren Bemühungen, die Agenda 2030 zu realisieren, unterstützt werden.<sup>48</sup>

Was dabei für die nationale Ebene gilt, ist auch für die globale zu berücksichtigen: Nötig ist eine stringendere **Einbeziehung der Positionen und Analysen nichtstaatlicher Akteure**. Ein Schritt in diese Richtung wäre die Sammlung bzw. Bündelung von Inputs nichtstaatlicher Akteure v.a. zu den VNRs. Dadurch würden die zahlreich vorhandenen Schattenberichte deutlich aufgewertet und mehr Sichtbarkeit erfahren. Noch wichtiger wäre aber, dass zivilgesellschaftliche Repräsentant\*innen bei der Präsentation der VNRs die Gelegenheit erhielten, Fragen zu stellen und ggf. ihren Regierungen auch zu widersprechen.

Was im VNR-Verfahren schließlich bislang fehlt, ist ein **vernünftiges Nachhalten der Berichte**. Zwar werden die schriftlichen Inputs auf der SDG-Webseite der UN in einer Datenbank veröffentlicht<sup>49</sup> und es gibt eine offizielle Zusammenfassung der Hauptaussagen der VNRs.<sup>50</sup>

47 Vgl. hierzu auch Bachmann (2017), S. 6.

48 VENRO (2018), S. 4.

49 <https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/>

50 Vgl. für 2018 UN Dok. E/HLPF/2018/5.

Das hat aber eher dokumentarische Zwecke als inhaltlich-politische. Dem könnte abgeholfen werden, indem beispielsweise – ähnlich dem Vorgehen im Menschenrechtsrat – Fragen an berichtende Regierungen nicht sofort im Rahmen der Präsentation, sondern anschließend in einem (ggf. schriftlichen) Verfahren beantwortet und so auch dokumentiert werden. Hilfreich wären außerdem systematischere und auf politische Schlussfolgerungen hin ausgerichtete Analysen der VNRs durch UN-DESA, das dafür aber mit zusätzlichen Ressourcen und v.a. einem Mandat ausgestattet werden müsste. Bislang erfolgen solche Analysen orientiert an eher formellen Kriterien nur durch Dritte.<sup>51</sup>

### 2.3 Verzahnung von Prozessen verstärken

Wie dargestellt leidet das HLPF primär unter seiner inhaltlichen (und daraus folgend seiner organisatorischen und strukturellen) Überfrachtung. Eine Ursache dafür ist auch, dass die ihm potentiell zur Verfügung stehenden Vor- bzw. Nachbereitungsprozesse nicht ausreichend darauf abgestimmt sind, fruchtbare Inputs für das HLPF zu generieren bzw. in ihrem Zusammenwirken noch immer zu seriell vorgegangen wird. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Beziehung zwischen dem ECOSOC Forum on Financing for Development Follow-up und dem HLPF. Obwohl beide Foren und ihre Vorbereitungsprozesse nicht nur inhaltlich, sondern auch strukturell eng miteinander verwoben sind, kommt es nur begrenzt zu tatsächlichen Synergien. Das Ergebnisdokument des FfD-Forums fließt zwar in das HLPF ein, hat dort aber eher den Status eines Inputs von vielen – und bietet inhaltlich auch zu wenige politische Handlungsansätze. Der Vorbereitungs-Bericht des IATF wird beim HLPF jährlich vorgestellt, allerdings lediglich im Rahmen eines Side Events, ohne offizielle Würdigung. Das FfD-Forum orientiert sich an der Struktur der AAAA mit ihren sieben „Action Areas“ und berücksichtigt die SDGs nur fallweise, wenn überhaupt. Beim HLPF andererseits werden die in der AAAA aufgeworfenen strukturellen Fragen nur als eines von diversen Silos behandelt, nicht als das Querschnittsthema, das sie sein sollten. Und zuletzt findet ein den VNRs vergleichbarer Staatenberichts-Prozess innerhalb des FfD-Forums wenn überhaupt eher zufällig statt.

Diese Fehlkonstruktionen haben auch damit zu tun, dass die Akteure innerhalb des FfD-Prozesses sehr auf ihre Eigenständigkeit bedacht sind. Zum einen sahen Länder des globalen Südens die Gefahr, durch eine übermäßige Integration der Entwicklungsfinanzierungsagenda in die Agenda 2030 ein Forum zu verlieren, das ihnen Diskussionen über die traditionellen Formen der Entwicklungsfinanzierung und über die systemischen Fragen der internationalen Finanzarchitektur ermöglicht. Zum anderen waren progressivere Akteure, inkl. diverser zivilgesellschaftlicher

---

51 Vgl. Partners for Review (2018) und Canadian Council for International Co-operation (2018).

Organisationen, der Meinung, eine zu starke Orientierung der AAAA an den SDGs könnte dazu führen, dass strukturelle Fragen von praktischen Investitionserfordernissen für einzelne Sektoren überlagert werden könnten.<sup>52</sup> Wie begründet diese Befürchtungen auch immer gewesen sein mögen, sie haben im Ergebnis dazu geführt, dass beide Prozesse weitgehend parallel zueinander und mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen arbeiten. Dadurch können sie sich kaum wechselseitig befruchten.

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

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

1. Auch mit dem Ziel, die VNRs im Rahmen des HLPF zu entschlacken, wäre überlegenswert, ob nicht **nationale Berichte über die Umsetzung der AAAA** durch die Regierungen ins Programm des FfD-Forums aufgenommen werden sollten. Solche Berichte könnten mehrerlei erreichen: Sie würden die „Universalität“ des FfD-Prozesses stärken, indem nicht mehr die faktische Zweiteilung in Entwicklungs- und Industrieländer dominierte. Stattdessen würden auch Länder des globalen Nordens über ihre Finanz-, Steuer-, und Haushaltspolitik im eigenen Land berichten und zugleich die Auswirkungen dieser Politiken auf andere Länder sowie ihre Bemühungen im Rahmen internationaler Zusammenarbeit ins Visier nehmen. Die Berichte könnten darüber hinaus auch die Wechselbeziehungen zwischen den sieben Aktionsfeldern der AAAA klarer herausstellen, beispielsweise zwischen dem Blending von öffentlicher und privater Finanzierung und dem Thema Staatsverschuldung. V.a. aber wären die Regierungen dadurch gezwungen, über die Silos der zuständigen Ressorts, insbesondere der Entwicklungsressorts, hinaus zu denken und zu handeln.
2. Insgesamt ist die Frage der Kohärenz sowohl innerhalb des HLPF als auch im FfD-Forum noch deutlich unterbelichtet. Hier könnte eine **einheitlichere Struktur der Foren** für Abhilfe sorgen. Würden beispielsweise zu den im jeweiligen Jahr überprüften SDGs thematische Panels die sieben „Action Areas“ anhand konkreter Fragestellungen

---

52 Dass diese Befürchtungen nicht ganz unberechtigt waren, ist an der Rolle der Umsetzungsziele in den thematischen und SDG-Reviews erkennbar.

diskutieren, könnten daraus wichtige Erkenntnisse und Handlungsoptionen abgeleitet werden. Derzeit wird im Rahmen des FfD-Forums noch getrennt über einzelne Fragen diskutiert, wie die Mobilisierung heimischer Ressourcen (hauptsächlich über Steuerpolitik), die Rolle privater Akteure, Verschuldung oder soziale Sicherung, obwohl diese Themen in ihren Auswirkungen z.B. auf die Armutsminderung oder die Finanzierung sozialer Infrastruktur eng miteinander verwoben sind. Beleuchtete man einzelne SDGs aus der Perspektive der AAAA, so ergäben sich ggf. Rückschlüsse für Synergien, aber auch für negative Wechselwirkungen. Zugleich könnten auf diese Weise praktische Inputs für die thematischen und SDG-Reviews im Rahmen des HLPF entstehen und die Bedeutung von SDG 17 (das jedes Jahr auf der Agenda des HLPF steht) betont werden.

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

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

## 2.4 Einbeziehung der nichtstaatlichen Akteure intensivieren

In großer Regelmäßigkeit betonen die Regierungen, dass ihre Ressourcen und Kapazitäten zur Verwirklichung der Agenda 2030 nicht ausreichen würden. Vielmehr gehe es um eine gesamtgesellschaftliche Anstrengung, zu der die staatliche Ebene zwar Einiges beizusteuern habe, die aber auch auf die Unterstützung durch Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft und die organisierte Zivilgesellschaft angewiesen sei. Vor allem im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, aber auch im Umweltschutz wird immer wieder die wichtige Rolle von nichtstaatlichen Organisationen betont, und zwar auf allen Ebenen, von der Planung und Zielsetzung bis hin zur Umsetzung und zum Monitoring. Entsprechend werden der Zivilgesellschaft und Wirtschaft auch im Rahmen des HLPF verhältnismäßig weitreichende Mitwirkungsmöglichkeiten eingeräumt. Außerdem sind nichtstaatliche Akteure in einer Reihe von dem HLPF zugeordneten Foren aktiv, von sog. Side Events bis hin zum eintägigen „SDG Business Forum“. Letzteres wird gemeinsam von UN-DESA, dem Global Compact und der Internationalen Handelskammer organisiert. Primär dient es Unternehmen dazu, ihre jeweiligen Umsetzungsaktivitäten zu präsentieren. Die Zusammenarbeit zwischen Regierungen und Wirtschaft steht außerdem auf dem eintägigen „Partnership Exchange“ auf dem Programm.

Trotzdem bleibt das HLPF in erster Linie eine Regierungs-Veranstaltung. Das zeigt sich allein in den nicht eben einfachen Zugangsmöglichkeiten für Nichtregierungsorganisationen. Selbst für ECOSOC-akkreditierte Organisationen ist der Zugang zu den Plenumsitzungen des HLPF nicht garantiert. Alle NRO-Vertreter\*innen brauchen einen der seltenen 30–70 „secondary passes“, um überhaupt in den Konferenzraum gelangen zu können (im Vergleich zu den 2.000 Teilnehmer\*innen nicht eben üppig). Die räumlichen und zeitlichen Kapazitätsgrenzen des HLPF haben darüber hinaus zur Folge, dass Vertreter\*innen der Zivilgesellschaft wenn überhaupt nur kurz zu Wort kommen. Das hat in der Praxis dazu geführt, dass sich viele Organisationen abstimmen und gemeinsame Kurzstatements produzieren müssen. In der Folge sind diese Inputs oft nicht an den aktuellen Diskussionsverlauf angepasst und inhaltlich auf allgemeine Konsenspositionen reduziert. Das gilt für die thematischen und SDG-Reviews, noch mehr aber für die VNRs. Dort ist es selbst für zivilgesellschaftliche Vertreter\*innen aus den jeweiligen Ländern schwierig, die Ausführungen ihrer Regierungen zu ergänzen oder zu hinterfragen.

Vor allem für Vertreter\*innen aus dem globalen Süden – aber bei weitem nicht nur für sie – ist es deshalb oft frustrierend, erhebliche Mühen und Kosten dafür aufgebracht zu haben, am HLPF teilzunehmen, und dann bestenfalls eine marginale Rolle zu spielen. Die in den MGoS organisierten Gruppen versuchen zwar, sich dabei wechselseitig nach Kräften

(auch finanziell) zu unterstützen. Sie stoßen dabei aber regelmäßig an politische und strukturelle Grenzen.

Abhilfe könnte hier in mehrerlei Hinsicht geschaffen werden:<sup>53</sup>

- » **Mehr Zeit für das HLPF** insgesamt würde auch mehr Beteiligungsmöglichkeiten für die Zivilgesellschaft bedeuten, denn diese ist oft praktisch abhängig von der verfügbaren Zeit und von den Platzkapazitäten.
- » Der Sinn der Teilnahme am HLPF für Vertreter\*innen der Zivilgesellschaft würde sich außerdem erhöhen, wenn sie neben der Teilnahme an den inhaltlichen Panel-Diskussionen auch **die Verhandlungen über die Ministererklärung aktiv begleiten** könnten (natürlich ohne Stimmrecht). Diese Praxis hat sich in diversen Verhandlungsformaten, u.a. für die Agenda 2030 und die AAAA, bewährt und wäre im UN-Kontext bei weitem kein Novum.
- » Zur besseren Vor- und Nachbereitung ist eine **enge Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die VNR-Erarbeitung** unabdingbar. Diese findet bereits vielfach statt, ist je nach Land aber auch noch verbesserungsbedürftig (s.o.). Das Gleiche gilt für die Präsentation der VNRs: Während einige Länder nichtstaatliche Akteure bewusst in ihre VNRs einbinden oder ihnen Redezeit übertragen, lassen andere nicht einmal Fragen zu. Hier ist auf eine strengere Einhaltung der vereinbarten Verfahren zu sorgen.
- » Zur besseren Dokumentation, aber auch, um eine bessere gemeinsame Diskussionsgrundlage zu haben, sollte die Möglichkeit geschaffen werden, die offiziellen VNRs der Regierungen um **zivilgesellschaftliche Schattenberichte** zu ergänzen und diese auf der UN-Webseite abrufbar zu machen.
- » Gerade für Vertreter\*innen aus dem globalen Süden (aber nicht nur für diese) ist die Teilnahme am HLPF in New York mit extremen finanziellen aber auch organisatorischen Schwierigkeiten verbunden. Hier wäre eine **Verstärkung des Engagements finanzkräftiger Organisationen und Regierungen** dringend nötig.

Aus den Reihen der Zivilgesellschaft, etwa von VENRO, gibt es darüber hinaus die Forderung, analog zum Business Forum ein Zivilgesellschaftsforum im Rahmen des HLPF durchzuführen.<sup>54</sup> Momentan findet zivilgesellschaftliche Koordination und Abstimmung meist noch selbstorganisiert statt. Ob ein Forum im offiziellen Rahmen des HLPF oder ein unabhängiges „Peoples Forum“ außerhalb der UN zur Wahrung der zivilgesellschaftlichen Autonomie die bessere Option wäre, bleibt noch zu diskutieren.

53 Eine Liste von Forderungen der MGoS findet sich u.a. in MGoS (2017).

54 VENRO (2018), S. 1.

Aber auch für die Selbstorganisation der Zivilgesellschaft gibt es Verbesserungspotential. So sind Vertreter\*innen großer international tätiger Nichtregierungsorganisationen noch immer deutlich überrepräsentiert. Dem wird zwar dadurch entgegengewirkt, dass Vertreter\*innen aus dem globalen Süden oder marginalisierter Gruppen bevorzugt behandelt werden, wenn es darum geht, Sprecher\*innen zu nominieren. Abhängigkeitsverhältnisse zwischen Gebern und Nehmern gibt es aber im zivilgesellschaftlichen Bereich genauso wie zwischen Staaten.

Gerade aus Ländern des globalen Nordens stellen Repräsentant\*innen von Umwelt- und Entwicklungsorganisationen weiterhin die Mehrzahl der Teilnehmer\*innen. An ihrer Präsenz ist selbstverständlich nichts auszusetzen, aber um der thematischen Breite der Agenda 2030 gerecht zu werden, sollte aktiv versucht werden, Gruppen aus allen Themenbereichen der Agenda 2030 einzubeziehen. Dazu zählen beispielsweise Vertreter\*innen von Sozialverbänden, von Migrant\*innen-Organisationen und friedenspolitische Aktivist\*innen.

Weiterhin schöpfen die zivilgesellschaftlichen Akteure ihre Einflussmöglichkeiten noch bei weitem nicht aus – auch nicht unter den gegebenen Bedingungen. Dazu gehört neben der Vorbereitung zu Hause (Kontakte mit Regierungsvertreter\*innen sollten nicht erst in New York geknüpft werden) auch der Mut, sich in abgestimmten Redebeiträgen nicht auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zu beschränken. Man muss nicht mit jedem Beitrag zu hundert Prozent übereinstimmen, um ihn ggf. politisch unterstützen zu können. Weitgehend überflüssig sind Redebeiträge in inhaltlichen Debatten, die sich in der Betonung der eigenen Rolle und Forderungen nach mehr Beteiligung erschöpfen. Wer redet, muss nicht fordern, mitreden zu dürfen. Die Legitimierung zivilgesellschaftlicher Beteiligung ergibt sich auf internationalem Parkett eher aus inhaltlichen Beiträgen als aus dem Beharren auf Verfahrensgrundsätzen.

## 2.5 Politische Relevanz erhöhen

Der Erfolg oder Misserfolg des HLPF wird sich letztendlich daran bemessen lassen, ob es dazu in der Lage ist, konkrete Beiträge zur Verwirklichung der Agenda 2030 zu leisten. Marianne Beisheim fragt zurecht: „Soll das HLPF lediglich eine ‚Plattform‘ für einen unverbindlichen zwischenstaatlichen Austausch sein, an dessen Ende ein ausgehandeltes Dokument im Konsens verabschiedet wird [...], oder soll es ein hochrangiges Forum mit universeller Mitgliedschaft sein, das relevante politische Richtungsentscheidungen trifft?“<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Beisheim (2018), S. 30. Angemerkt sei, dass das Ergebnisdokument des HLPF 2018 nicht im Konsens, sondern gegen die Stimmen der USA und Israels verabschiedet wurde.

In seiner gegenwärtigen Verfassung bleibt das HLPF eine Plattform. Aber selbst wenn sich an seinem Mandat und seiner Organisation auch nach dem Review 2019/20 nichts Grundlegendes ändern sollte, besteht doch die Möglichkeit, seine Ergebnisse, v.a. aber auch seine politische Bedeutung aufzuwerten. Dazu macht ein Papier des Rats für Nachhaltige Entwicklung unter dem Titel *Globale Nachhaltigkeit vor der Sackgasse bewahren* eine Reihe von Vorschlägen:<sup>56</sup>

1. Bei aller positiver Dynamik, die das HLPF insgesamt, vor allem aber die VNRs entfaltet haben, sei das noch kein hinreichender Indikator für den Erfolg des Forums. Das zeige sich auch in der fehlenden medialen Resonanz des HLPF. Ansatzpunkte für eine bessere **Kommunikationsstrategie** der Organisator\*innen und der Beteiligten sieht der RNE u.a. darin, im nationalen Kontext relevante Schlussfolgerungen aus dem HLPF zu ziehen und darin, „auch nicht-regierungsamtliche Stakeholder zu informiertem Handeln“ zu befähigen.
2. Das HLPF beruhe insgesamt noch zu sehr auf der (unausgesprochenen) Grundannahme, dass allein das Aufstellen von Zielen und ein Daten-Management inkl. Berichterstattung zur Verwirklichung der Agenda ausreiche. Dieser aus der Geschäftswelt entlehene Ansatz ignoriere aber, dass dort – anders als in der gegenwärtigen Nachhaltigkeitspolitik – harte Instrumente der Unternehmensführung bereitstünden, die mit Anreizen und Sanktionen operierten. „Erfolgversprechend ist dieses Zielmanagement erst in einem hart regulierten Umfeld, weil es dann die nötigen **Kräfte gegen den Mainstream des „Weiter-so“** mobilisiert.“<sup>57</sup> Dieses sollte sich die Politik zum Vorbild nehmen, und beispielsweise im deutschen Kontext „den Erfolg der Energiewende als Beispiel für eine große Transformation [...] nutzen, um Schlussfolgerungen auf nötige, andere Transformationen zu ziehen und dabei vor den Schwierigkeiten nicht zurückschrecken.“<sup>58</sup>
3. Weiterhin empfiehlt der RNE der Bundesregierung, das **HLPF in Koalition mit anderen, ähnlich denkenden Regierungen faktisch aufzuwerten**, ohne sich auf anstehende Reformprozesse zu verlassen. Das könnte gelingen, indem diese Regierungen das HLPF nutzten, um dort „Führungspartnerschaften“ von Regierungen zu bestimmten SDGs zu initiieren, gleichermaßen in und für den globalen Norden wie Süden. Beispiele dafür könnten Partnerschaften zur Bekämpfung von Kapital- und Steuerflucht sein. Alternativ wäre auch eine Revitalisierung der bereits bestehenden, 2015 gemeinsam mit Schweden gegründeten „High-Level Group in Support of the Implementation of the 2030 Agenda“ möglich, am besten mit weiteren Staats- und Regierungschefs.<sup>59</sup>

---

56 Vgl. RNE (2018b).

57 Ebd., S. 6.

58 Ebd.

59 Vgl. Beisheim (2018), S. 34.

4. Aber selbst eine administrativ und diplomatisch bessere Aufstellung des HLPF sei noch nicht ausreichend. Um den politischen Drive der Agenda 2030 aufzufrischen, schlägt der RNE ein „**Makers Panel**“ vor, von dem sich die Autor\*innen zweierlei erwarten:
- a) „Es sollte aufzeigen, dass die 2030-Ziele heute (!) klare Transformationen und mutige Maßnahmen dringend erfordern.
  - b) Es sollte Mut machen, indem es auf die vielen guten Ansätze „vor Ort“ und das Engagement von Menschen aufmerksam macht, die bereits heute (!) als change makers unterwegs sind.“<sup>60</sup>

Das Panel solle dabei anders zusammengesetzt sein, als bisherige Panels im UN-Kontext (beispielsweise durch Personen, die in einem Alter sind, in dem die SDGs und ihre Erreichung für sie in ihrem eigenen Leben noch relevant sind) und habe drei Aufgaben: (1) Vorschläge zum politischen Momentum der Agenda 2030 machen und zur Zwischenbilanz des HLPF beitragen; (2) beurteilen, wie das HLPF am besten mit nationalen Politikzyklen synchronisiert werden kann; und (3) Stärken der Umsetzung der Agenda 2030 beschreiben.

Ob sich mit diesen Vorschlägen, sollten sie umgesetzt werden, tatsächlich der notwendige politische Wille generieren lässt, um das HLPF dazu zu befähigen, einen konstruktiven Beitrag zur Umsetzung der Agenda 2030 zu leisten, bleibt abzuwarten. Richtig ist sicherlich die Erkenntnis, dass auf weitreichende prozedurale oder das Mandat des HLPF betreffende Entscheidungen im anstehenden Review angesichts der gegenwärtigen weltpolitischen Lage nicht zu hoffen ist.<sup>61</sup> Umso mehr werden innovative alternative Ansätze wichtig sein, und hierfür bieten die Vorschläge des RNE weiterzuverfolgende Impulse.

## 2.6 Rückbindung an die nationale Ebene

Politische Entscheidungen im Kontext der Vereinten Nationen wurden und werden von Regierungen getroffen. Sie entscheiden über ihre Ressourcen, den Zuschnitt von Verwaltungskapazitäten und die Zugangsmöglichkeiten nichtstaatlicher Akteure. Das bedeutet, dass, wer sich ein effektiveres HLPF wünscht, dafür sorgen muss, dass Regierungen dieser Ansicht folgen und entsprechend handeln. Das wiederum werden sie nur dann tun, wenn es entweder ihren eigenen Interessen entspricht oder genügend politischer Druck dafür aufgebaut wird. Unter der Voraussetzung, dass das der Fall wäre, bieten sich für die Bundesregierung eine Reihe von Möglichkeiten, das HLPF und damit auch den Umsetzungsprozess der Agenda 2030 insgesamt zu stärken:

<sup>60</sup> RNE (2018b), S. 12. Hervorhebungen im Original.

<sup>61</sup> Vgl. auch Bachmann (2017).

Der denkbar einfachste Weg für jede Regierung, dem HLPF sichtbar mehr Bedeutung beizumessen, besteht darin, sich dort durch möglichst **hochrangige Vertreter\*innen** repräsentieren zu lassen. Wünschenswert wäre dabei nicht nur die Anwesenheit der Kanzlerin beim SDG-Gipfel im September 2019, sondern zuvor schon eine hochrangige Vertretung der Bundesregierung beim „regulären“ HLPF im Juli, wenigstens auf Minister\*innen-Ebene. Damit könnte gleichzeitig der deutschen Öffentlichkeit signalisiert werden, dass die Regierung das Treffen ernst nimmt. Zugleich wäre damit für eine gewisse Medienaufmerksamkeit gesorgt. Wenn ein solcher Auftritt – wie 2018 geschehen – von einer hochrangigen Delegation aus Abgeordneten, (Ober-)Bürgermeister\*innen, Ländervertreter\*innen usw. begleitet würde, würde das auch das „universelle“ Interesse Deutschlands an globaler Nachhaltigkeitspolitik betonen.

Daneben schlagen u.a. RNE und VENRO vor, die deutsche Beteiligung am HLPF jährlich in **nationalen HLPF-Konferenzen** vorzubereiten. Darin könnten Positionen diskutiert, Forderungen erhoben und gemeinsame Analysen erarbeitet werden. Zugleich böten solche Konferenzen den Raum für größere zivilgesellschaftliche Beteiligung, auch von der lokalen und Länder-Ebene, die in New York regelmäßig wenig vertreten sind. Von besonderer Bedeutung wären solche Konferenzen naturgemäß vor anstehenden VNRs der Bundesregierung. Dann könnten sie als der Ort dienen, an dem die Hauptaussagen des Berichts abgestimmt, Differenzen diskutiert und Verantwortlichkeiten geklärt werden.

Damit sollte eine solche Konferenz allerdings nur den Abschluss eines Berichtsprozesses bilden. Ähnlich wie bei Fortschreibungen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie sollten **gesellschaftliche Akteure sowie alle politischen Ebenen und Gewalten (v.a. Parlamente) systematisch in die Berichterstattung im Rahmen von VNRs eingebunden** werden. Dabei muss am Ende kein Konsensbericht entstehen, der von der Regierung und unterschiedlichen Interessensgruppen in Wirtschaft und Zivilgesellschaft gemeinsam getragen wird. Vielmehr sollte der Mut vorhanden sein, Widersprüche zu benennen und abweichende Meinungen zuzulassen. Beispielhaft für einen solchen Berichtsprozess könnten die **Verfahren der Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestags** sein. Diese sind paritätisch aus Parlamentarier\*innen und Expert\*innen besetzt, und die Abschlussberichte enthalten Sondervoten. Idealerweise würde jeder Bericht darüber hinaus nicht ausschließlich die deutsche Perspektive widerspiegeln, sondern auch Stimmen aus anderen Ländern berücksichtigen, die beleuchten, wie sich deutsche Politik und Wirtschaft, aber auch deutscher Konsum, auf andere Weltregionen auswirken (vgl. oben zu den Peer Reviews).

Vorbereitend für solche Formate bzw. Verfahren sollten weiterhin die **Institutionen rund um die Nachhaltigkeitsstrategie insgesamt gestärkt** und systematischer um inklusivere Beteiligungsformate ergänzt

werden. So ist beispielsweise das neu geschaffene Forum Nachhaltigkeit 2018 durch eine Dialoggruppe im Umfeld des Staatssekretärsausschusses für nachhaltige Entwicklung ergänzt worden. In welcher Weise die Inputs dieser Dialoggruppe aber in die Arbeit des Ausschusses einfließen, ist noch nicht einmal den Beteiligten Verbänden klar. Darüber hinaus ist an der Transparenz und der Inklusivität der Gruppenzusammensetzung noch zu arbeiten, wie ihre Arbeitsweise insgesamt noch in der Erprobungsphase steckt.

Eine stärkere Rückbindung der HLPF-Debatten müsste auch im deutschen Bundestag erfolgen. Denn die Rolle des Bundestags innerhalb der Nachhaltigkeitsarchitektur ist weiterhin schwach. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung fristet noch immer ein Schattendasein als „weiteres Gremium“ ohne die Befugnisse eines ordentlichen Ausschusses. Dabei wäre er der ideale Ort, um das Parlament stärker in die Vorbereitungen der HLPF bzw. deutscher VNRs einzubeziehen – ganz abgesehen davon, welche Rolle der Beirat für tatsächliche Nachhaltigkeitspolitik spielen könnte, jenseits einer formellen „Nachhaltigkeitsprüfung“ von Gesetzen. Insgesamt ist die **Rolle der Gesetzgeber bei der Umsetzung der Agenda 2030** noch deutlich unterbetont. Dabei wacht der Bundestag über den Bundeshaushalt und wichtige regulative Instrumente u.a. in der Umwelt- und Sozialgesetzgebung. Anders als etwa in Mexiko findet aber in Deutschland noch keine konsequente Orientierung der Haushaltspolitik an der Agenda 2030 und den SDGs statt.

Für eine stärkere Rückbindung der HLPF-Ergebnisse in Deutschland sowie eine **angemessenere Präsenz deutscher gesellschaftlicher Akteure beim HLPF** sollten die finanzkräftigen Organisationen der Zivilgesellschaft sowie die Bundesregierung schließlich ihre Förderinstrumente überdenken. Noch stehen öffentliche Fördermittel für die Stärkung internationaler, zivilgesellschaftlicher Vernetzung jenseits von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit kaum oder nur ausnahmsweise zur Verfügung. Vorhandene Förderinstrumente konzentrieren sich vor allem auf die Inlandsarbeit; das gilt es zu ergänzen bzw. besser miteinander zu verknüpfen.

### 3. Ausblick

Ob sich das HLPF in seiner gegenwärtigen Form als wirkmächtiges globales Nachhaltigkeitsforum beweisen kann, ist mindestens zweifelhaft. Zu wenig strahlen die Diskussionen des Forums in die Hauptstädte der Mitgliedsstaaten aus, zu verhalten sind die aus dem HLPF hervorgehenden politischen Botschaften – von tatsächlichen Beschlüssen ganz zu schweigen.

Hoffnung macht aber, dass sich in den vergangenen drei Jahren immer mehr Akteur\*innen auf den Weg nach New York gemacht haben. Offensichtlich gibt es eine steigende „Nachfrage“ nach koordiniertem Austausch über globale Nachhaltigkeitspolitik. Es wäre fatal, wenn diese Nachfrage nicht auf ein produktives Angebot stoßen würde.

Es ist deshalb nun vor allem Aufgabe der Regierungen, und damit auch der Bundesregierung, die Anlässe rund um das HLPF im Jahr 2019 dafür zu nutzen, um effektive Schritte zur Stärkung der globalen Nachhaltigkeitsarchitektur einzuleiten. Falls der gegenwärtige Zustand der internationalen Beziehungen substantielle Reformen nicht zulässt, bleiben – wie dargestellt – auch „softe“ politische Optionen, die die Bedeutung des HLPF und der Agenda 2030 vergrößern könnten. Evtl. gilt es, sich auf diese zu konzentrieren, denn es „werden vor allem die Vorbehalte Russlands und auch der politische Konflikt zwischen USA und der Verhandlungsgruppe der G77+China (im Jahr 2019 zudem unter dem Vorsitz von Palästina) die Reformbemühungen belasten, desgleichen die zu erwartenden mangelnden Fortschritte in Finanzierungsfragen.“<sup>62</sup>

Vor allem die Woche ab dem 23. September 2019 bietet gleich mehrere Gelegenheiten für die Bundesregierung, sich als proaktive Gestalterin multilateraler Prozesse hervorzutun. Am 24. und 25. September tagt das HLPF auf Ebene von Staats- und Regierungschefs unter der Ägide der Generalversammlung. Am 26. September findet dann der „High-level Dialogue on Financing for Development“ der UN-Generalversammlung statt.<sup>63</sup> Ergänzt werden diese Treffen um einen vom UN-Generalsekretär einberufenen Klimagipfel (voraussichtlich am 23. September), ein hochrangiges Treffen zur universellen Gesundheitsversorgung und SDG 3 sowie eine Veranstaltung der Generalversammlung zum Internationalen Tag für die Beseitigung der Kernwaffen (26. September). Anlässe genug also, um sehr hochrangig in New York vertreten zu sein.

---

62 Beisheim (2018), S. 34.

63 Dieser und die weiteren Termine wurden festgelegt in UN Dok. A/72/L.66, können aber noch leicht modifiziert werden.

Auch Vertreter\*innen der Zivilgesellschaft, denen die Verwirklichung der Agenda 2030 am Herzen liegt, sollten die globalen Anlässe des Jahres 2019 strategisch nutzen. Das heißt nicht, dass sich sämtliche Vertreter\*innen zivilgesellschaftlicher Organisationen, die sich mit Nachhaltigkeitsfragen befassen, nach New York aufmachen müssen. Die Beobachtung und Beeinflussung der globalen Politikprozesse muss immer Hand in Hand gehen mit Aktivitäten vor Ort auf lokaler und nationaler Ebene. Zivilgesellschaftliches Handeln bedeutet immer ein arbeitsteiliges Spielen auf mehreren Ebenen: Von den konkreten Projekten auf lokaler Ebene bis zu den Diskussionen und Verhandlungen im multilateralen Kontext. In diesem Sinne sind die zivilgesellschaftliche Begleitung des HLPF und der Einsatz für seine politische Stärkung kleine, aber nicht unbedeutende Bausteine von weit umfassenderen zivilgesellschaftlichen Strategien sozial-ökologischer Transformation.

# Literatur

- Bachmann, Günther (2017):** Transforming Transformation: Contemplating the future of the HLPF – Keynote to the 2017 Sustainable Transition Forum at the UN Office for Sustainable Development. Berlin.  
[www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2017/11/20171030\\_Bachmann\\_Keynote\\_SDTF\\_Incheon\\_Korea.pdf](http://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2017/11/20171030_Bachmann_Keynote_SDTF_Incheon_Korea.pdf)
- Beisheim, Marianne (2018):** UN-Reformen für die 2030-Agenda – Sind die Arbeitsmethoden und Praktiken des HLPF „fit for purpose“? SWP-Studie 22. Berlin.  
[www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2018S22\\_bsh.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2018S22_bsh.pdf)
- Bundesregierung (2016):** Bericht der Bundesregierung zum High-Level Political Forum on Sustainable Development 2016. Berlin.  
[www.bmz.de/de/zentrales\\_downloadarchiv/Presse/HLPF-Bericht\\_final\\_DE.pdf](http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Presse/HLPF-Bericht_final_DE.pdf)
- Canadian Council for International Co-operation (2018):** Progressing national SDGs implementation: An independent assessment of the voluntary national review reports submitted to the United Nations High-level Political Forum on Sustainable Development. Ottawa.  
<https://ccic.ca/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2018/05/Full-report-Eng.pdf>
- CESR (2016):** Accountability left behind in SDG follow-up and review. New York.  
[www.cesr.org/accountability-left-behind-sdg-follow-and-review](http://www.cesr.org/accountability-left-behind-sdg-follow-and-review)
- Civil Society Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development (2018):** Spotlight on Sustainable Development 2018: Exploring new policy pathways. Beirut/Bonn/Ferney-Voltaire/Montevideo/New York/Penang/Rom/Suva.  
[www.2030spotlight.org](http://www.2030spotlight.org)
- CorA et al. (2018):** So geht Nachhaltigkeit! Deutschland und die globale Nachhaltigkeitsagenda 2018. Berlin/Bonn/Frankfurt a.M.  
[www.2030report.de](http://www.2030report.de)
- Dellas, Eleni/Carius, Alexander/Beisheim, Marianne/Parnell, Susan/Messner, Dirk (2018):** Local and regional governments in the follow-up and review of global sustainability agendas. Berlin/Brüssel: adelphi/Cities Alliance.  
[www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/adelphi\\_Cities-Alliance\\_Report\\_Local%20and%20Regional%20Governments\\_Follow-up\\_and\\_Review\\_FINAL.pdf](http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/adelphi_Cities-Alliance_Report_Local%20and%20Regional%20Governments_Follow-up_and_Review_FINAL.pdf)
- Demailly, Damien/Hege, Elisabeth (2017):** Three suggestions for improving the High-Level Political Forum (HLPF) on Sustainable Development Goals (SDGs). Paris.  
[www.iddri.org/en/publications-and-events/blog-post/three-suggestions-improving-high-level-political-forum-hlpf](http://www.iddri.org/en/publications-and-events/blog-post/three-suggestions-improving-high-level-political-forum-hlpf)
- Martens, Jens (2018):** Zivilgesellschaft und Agenda 2030 – Neue Allianzen für die sozial-ökologische Transformation? Bonn.  
[www.globalpolicy.org/publications/publications-in-german.html](http://www.globalpolicy.org/publications/publications-in-german.html)
- MGoS (2017):** MGOS priority recommendations for strengthening the HLPF. New York.  
[https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/13824MGOS\\_priority\\_recommendations\\_strengthening\\_HLPF.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/13824MGOS_priority_recommendations_strengthening_HLPF.pdf)
- Partners for Review (2018):** Voluntary National Reviews submitted to the 2018 High-level Political Forum – a Comparative Analysis. Berlin.  
[www.partners-for-review.de/wp-content/uploads/2018/11/P4R-Comparative-Analysis-2018-VNRs-Oct.-2018.pdf](http://www.partners-for-review.de/wp-content/uploads/2018/11/P4R-Comparative-Analysis-2018-VNRs-Oct.-2018.pdf)
- Rat für Nachhaltige Entwicklung (2018a):** Veränderung – Chance – Dringlichkeit: die Vorteile nachhaltigen Handelns – Peer Review 2018 zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie – Bericht der Peer-Review-Gruppe unter dem Vorsitz von Helen Clark. Berlin.  
[www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2018/05/2018\\_Peer\\_Review\\_of\\_German\\_Sustainability\\_Strategy\\_BITV.pdf](http://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2018/05/2018_Peer_Review_of_German_Sustainability_Strategy_BITV.pdf)

**Rat für Nachhaltige Entwicklung (2018b):** Globale Nachhaltigkeit vor der Sackgasse bewahren. RNE-Empfehlungen an die Bundesregierung zum Ausbau des multilateralen Schwungrads der Agenda 2030. Stellungnahme zur Reform des HLPF. Berlin.  
[www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2018/09/Stellungnahme\\_RNE\\_zur-Reform\\_des\\_HLPF.pdf](http://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2018/09/Stellungnahme_RNE_zur-Reform_des_HLPF.pdf)

**UN-DESA (2018):** Handbook for the preparation of voluntary national reviews. The 2019 Edition. New York.  
[https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20872VNR\\_hanbook\\_2019\\_Edition\\_v4.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20872VNR_hanbook_2019_Edition_v4.pdf)

**UN-ECOSOC (2018):** Compilation of main messages for the 2018 voluntary national reviews. New York.  
<http://undocs.org/E/HLPF/2018/5>

**United Nations (2018):** The Sustainable Development Goals Report 2018. New York.  
<https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2018/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2018-EN.pdf>

**United Nations (2016):** Follow-up and review of the 2030 Agenda for Sustainable Development at the global level. UN Dok. A/RES/70/299. New York.  
<http://undocs.org/A/RES/70/299>

**United Nations (2013a):** Format and organizational aspects of the high-level political forum on sustainable development. UN Dok. A/RES/67/290. New York.  
[www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/67/290&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/290&Lang=E)

**United Nations (2013b):** Summary of the first meeting of the high-level political forum on sustainable development. UN Dok. A/68/588. New York.  
<http://undocs.org/A/68/588>

**United Nations (2012):** The future we want. UN Dok. A/RES/66/288. New York.  
[www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=E)

**VENRO (2018):** Umsetzung und Überprüfung der Agenda 2030 effektiv und partizipativ gestalten – Hochrangiges Politisches Forum der Vereinten Nationen stärken. VENRO Standpunkt Nr. 4/2018. Berlin.  
[https://venro.org/fileadmin/user\\_upload/Dateien/Daten/Publikationen/Standpunkte/Standpunkt\\_HLPF\\_Reform\\_dt\\_B\\_Final.pdf](https://venro.org/fileadmin/user_upload/Dateien/Daten/Publikationen/Standpunkte/Standpunkt_HLPF_Reform_dt_B_Final.pdf)

**Vereinte Nationen (2015):** Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. UN Dok. A/RES/70/1. New York.  
[www.un.org/Depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf](http://www.un.org/Depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf)

## Internet-Ressourcen

**Webseite der UN zur Agenda 2030**

<https://sustainabledevelopment.un.org>

**VNR-Datenbank**

<https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/>

**SDG-Fortschrittsberichte des UN-Generalsekretärs**

<https://unstats.un.org/sdgs/report/2018/>

**SDG Indicators**

<https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>

**Open SDG Data Hub**

<https://unstats-undesa.opendata.arcgis.com/>

**Inter-Agency Task Force on Financing for Development**

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

## Abkürzungen

<b>AAAA</b>	Addis Ababa Action Agenda
<b>BDI</b>	Bundesverband der Deutschen Industrie
<b>CSD</b>	Commission on Sustainable Development
<b>CSW</b>	Commission on the Status of Women
<b>ECESA</b>	Executive Committee on Economic and Social Affairs
<b>ECOSOC</b>	Economic and Social Council
<b>FfD</b>	Financing for Development
<b>GSDR</b>	Global Sustainable Development Report
<b>HLPF</b>	High-level Political Forum on Sustainable Development
<b>IPCC</b>	International Panel on Climate Change
<b>MGoS</b>	Major Groups and other Stakeholders
<b>NGO</b>	Non-governmental Organization
<b>PPP</b>	Public-Private Partnership
<b>RNE</b>	Rat für Nachhaltige Entwicklung
<b>SDG</b>	Sustainable Development Goal
<b>UN</b>	United Nations (Vereinte Nationen)
<b>UN-DESA</b>	UN-Department for Economic and Social Affairs
<b>UNCTAD</b>	United Nations Conference on Trade and Development
<b>UNDP</b>	United Nations Development Programme
<b>UNEP</b>	United Nations Environmental Programme
<b>UNESCO</b>	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
<b>VENRO</b>	Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen
<b>VNR</b>	Voluntary National Review

## Weitere Publikationen des Global Policy Forums zum Thema



### **Die Agenda 2030 – Globale Zukunftsziele für nachhaltige Entwicklung Report**

Vollständig aktualisierte und überarbeitete Neuauflage

**Autoren:** Jens Martens und Wolfgang Obenland

**Herausgeber:** Global Policy Forum Europe  
und terre des hommes

Bonn/Osnabrück, November 2017



### **Zivilgesellschaft und Agenda 2030 – Neue Allianzen für die sozial-ökologische Transformation?**

**Arbeitspapier**

**Autor:** Jens Martens

**Herausgeber:** Global Policy Forum Europe

Bonn, Dezember 2018



### **Die Agenda 2030, Nachhaltigkeitsziele und Haushaltspolitik – Schritte für Politik und Zivilgesellschaft zu einem SDG-konformen Bundeshaushalt**

**Arbeitspapier**

**Autor:** Jens Martens

**Herausgeber:** Global Policy Forum Europe

Bonn, Dezember 2017



### **Ungleichheiten verringern! SDG 10: Schlüssel zur Verwirklichung der Agenda 2030**

**Arbeitspapier**

**Autoren:** Wolfgang Obenland

**Herausgeber:** Global Policy Forum Europe

Bonn, Januar 2018



### **Globale Partnerschaften – Wundermittel zur Umsetzung der 2030-Agenda?**

**Arbeitspapier**

**Autoren:** Jens Martens und Karolin Seitz

**Herausgeber:** Global Policy Forum Europe

Bonn, Februar 2017



### **Ländersache Nachhaltigkeit – Die Umsetzung der 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung durch die Bundesländer**

**Arbeitspapier**

**Autor:** Uwe Kerkow

**Herausgeber:** Global Policy Forum Europe

Bonn, Januar 2017

**Verfügbar unter:** [www.globalpolicy.org/veroeffentlichungen.html](http://www.globalpolicy.org/veroeffentlichungen.html)

**2030agenda.de** – Das Informationsportal zur Agenda 2030 und den SDGs

# Das High-level Political Forum on Sustainable Development

## Reformoptionen und -notwendigkeiten

Die gute Nachricht ist: Das High-level Political Forum on Sustainable Development (HLPF) hat sich in den ersten drei Jahren nach Verabschiedung der Agenda 2030 und ihrer Ziele (SDGs) zweifellos als das Forum zur Diskussion von Fragen nachhaltiger Entwicklung etabliert. Mehr als 2.000 Teilnehmer\*innen haben es 2018 besucht, darunter mehr als 120 hochrangige Regierungsvertreter\*innen. Immer mehr Länder stellen ihre Umsetzungsbemühungen im Rahmen freiwilliger Staatenberichte vor. Die Zahl der Veranstaltungen im Rahmenprogramm sprengt längst die Kapazitäten des UN-Hauptquartiers.

Die Frage ist allerdings, ob dieser Erfolg der Veranstaltung an sich bedeutet, dass auch die Umsetzung der Agenda 2030 auf einem guten Weg ist, bzw. welchen tatsächlichen Beitrag das HLPF dazu leistet. Denn es steht zu befürchten, der Agenda 2030 drohe das Schicksal anderer internationaler Prozesse, die sich auf nachhaltige Entwicklung beziehen:

*„Einem sinnvollen und allseits anerkannten Beschluss folgen viele Jahre, in denen sich die Silos aus zuständigen Behörden, Wissenschaftler/innen und NGOs in hunderten von Konferenzen gegenseitig versichern, wie wichtig die Themen seien und dass man im Gespräch bleiben müsse. Aber real geschieht wenig bis nichts. Der Leerlauf wird zur geschäftigen Betriebsform, bis die Regierungschefs zehn oder zwanzig Jahre später einen neuen Grundsatz-Beschluss fassen.“*  
(Rat für Nachhaltige Entwicklung)

Um das zu verhindern, werden derzeit diverse Vorschläge diskutiert, wie das HLPF als einer der zentralen Bausteine zur Verwirklichung der Agenda 2030 reformiert werden könnte. Konkret sollen im Herbst 2019 zwischenstaatliche Verhandlungen zum HLPF-Review beginnen, spätestens zum 75. Geburtstag der UN am 24. Oktober 2020 könnten Reformen verabschiedet werden.

Dieses Arbeitspapier stellt zunächst die Entstehung und Funktionsweise des HLPF genauer vor und diskutiert im Anschluss die vorliegenden Reformvorschläge.