

Beisheim, Marianne

Research Report

Halbzeitbilanz zur 2030-Agenda: Auf dem New Yorker UN-Gipfel ist politischer Wille gefragt, die Ziele nachhaltiger Entwicklung umzusetzen

SWP-Aktuell, No. 54/2023

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Beisheim, Marianne (2023) : Halbzeitbilanz zur 2030-Agenda: Auf dem New Yorker UN-Gipfel ist politischer Wille gefragt, die Ziele nachhaltiger Entwicklung umzusetzen, SWP-Aktuell, No. 54/2023, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, <https://doi.org/10.18449/2023A54>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/279941>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

SWP-Aktuell

NR. 54 SEPTEMBER 2023

Halbzeitbilanz zur 2030-Agenda

Auf dem New Yorker UN-Gipfel ist politischer Wille gefragt, die Ziele nachhaltiger Entwicklung umzusetzen

Marianne Beisheim

Am 18./19. September 2023 wird zum Auftakt der UN-Generalversammlung das Gipfel-treffen zu den Zielen nachhaltiger Entwicklung (SDGs) stattfinden. Die Staats- und Regierungschefs werden dabei zur Halbzeitbilanz der SDGs sprechen. Bislang dienten die 2030-Agenda und die dort aufgestellten Ziele als eine Art Kitt, der die Vereinten Nationen trotz geopolitischer Verwerfungen zusammenhielt. Ob das jetzt – wenn Taten auf Worte folgen müssen – weiter so bleiben wird, ist noch offen. Wie Analysen offenbaren, mangelt es auf nationaler wie globaler Ebene am politischen Willen. Für einen erfolgreichen Gipfel muss das Zusammenspiel zwischen nationalen Verpflichtungen samt Rechenschaftslegung einerseits und internationaler Unterstützung und Anreizen andererseits stimmig ausgestaltet werden.

Jedes Jahr im Juli diskutieren die UN-Mitgliedstaaten und weitere Akteure beim Hochrangigen Politischen Forum für nachhaltige Entwicklung (HLPF) in New York, welche Fortschritte es bei der Umsetzung der 17 SDGs gibt. Alle vier Jahre wird diese Bestandsaufnahme durch ein Treffen des Forums im September auf Ebene der Staats- und Regierungschefs ergänzt. Den SDG-Gipfel bezeichnete UN-Generalsekretär António Guterres als »Herzstück« der dies-jährigen Arbeit der Vereinten Nationen. Er forderte die Mitgliedstaaten auf, sich klar zur Rettung der Ziele zu bekennen und für die notwendige Transformation ihre nationale Vision darzulegen – samt konkreten Plänen.

Die Halbzeitbilanz

Der jetzige SDG-Gipfel findet zur Halbzeit der Prozesse statt, mit denen die im Jahr 2015 verabschiedete 2030-Agenda umgesetzt werden soll. Dabei gibt es zwei zentrale Instrumente, um die Ziele auf globaler und nationaler Ebene nachverfolgen und überprüfen zu können. Erstens wurden 231 Indikatoren festgelegt, zu denen der Generalsekretär und die UN-Statistikkommission jährliche Berichte veröffentlichen. Bereits im Mai hatte Guterres die offiziellen Daten in einer Sonderausgabe des SDG-Fortschrittsberichts vorgestellt. Bei der Hälfte der 140 Unterziele, für die aussagekräftige Daten vorliegen, wurden bislang nur unzureichende Fortschritte erzielt, bei 30 Prozent geht der Trend sogar in die falsche Rich-



tung. So ist etwa die Zahl der Menschen, die in extremer Armut leben, wieder angestiegen, und auch die Einkommensungleichheit hat abermals zugenommen. Dementsprechend appelliert der Generalsekretär an die Mitgliedstaaten, sich beim Gipfel auf einen »Rettungsplan für die Menschen und den Planeten« zu einigen. Auch der Welt-nachhaltigkeitsbericht (Global Sustainable Development Report, GSDR), der alle vier Jahre von einem Team aus der Wissenschaft für den SDG-Gipfel erarbeitet wird, fordert verstärkte Anstrengungen, um die mittlerweile unvermeidbaren Transformationsprozesse positiv zu gestalten.

Zweitens sind alle Regierungen gehalten, darüber zu berichten, was sie auf nationaler Ebene tun, um die SDGs zu erreichen. Diese *freiwilligen nationalen Überprüfungen* (Voluntary National Reviews, VNRs) werden auf dem jährlichen HLPF vorgestellt und diskutiert. Von zivilgesellschaftlichen Akteuren kommen parallel sogenannte Schatten- oder Spotlight-Berichte.

Wie einschlägige Resolutionen der Vereinten Nationen vorschlagen, soll der Präsentation auf UN-Ebene ein Überprüfungsprozess auf Länderebene vorausgehen. Diese nationalen Prozesse sollen inklusiv, partizipativ und transparent sein, die gesamte Regierung und Gesellschaft einbeziehen und auf einer soliden datenbasierten Analyse beruhen. Besonderes Augenmerk ist in den nationalen Berichten auf jene marginalisierten Gruppen zu legen, die in der Vergangenheit am wenigsten von Entwicklungserfolgen profitiert haben. Zu diesem Zweck sollen nach Einkommen, Geschlecht, Alter und weiteren länderspezifischen Kriterien aufgeschlüsselte Daten verwendet werden. Auch wird erwartet, dass die Berichte einen spezifischen Fokus auf relevante Verknüpfungen zwischen verschiedenen Sektoren, auf entsprechende Synergien und Zielkonflikte richten.

Ziel des Ganzen ist zum einen die Rechenschaftslegung gegenüber Bürgerinnen und Bürgern im nationalen Rahmen, zum anderen ein kollektives Peer Learning auf globaler Ebene. Für Letzteres wählt das Sekretariat (UN DESA) beispielhafte Initiati-

ven zur Umsetzung der SDGs aus und stellt sie in eine Datenbank ein. Es muss bei der Auswertung der VNRs jedoch zurückhaltend agieren, da viele Mitgliedstaaten externe Standards oder Beurteilungen als bevormundend ablehnen. Dies ist Teil der globalen und nationalen »Politics« rund um die SDG-Umsetzung, also der konflikthafter politischen Prozesse und der damit verbundenen Präferenzen und Machtkämpfe.

Nationale »Politics«

In Diskussionen um die nationale Umsetzung der SDGs taucht immer wieder der Begriff des *politischen Willens* auf – oder besser gesagt die Klage, dass es daran mangele. Doch oft bleibt die Debatte an dieser Stelle stehen. Dabei sollte die Analyse weiter und tiefer gehen. Zu fragen ist, wer sich wofür einsetzt, wo genau es am politischen Willen fehlt und warum.

In der Literatur wird politischer Wille definiert als die Selbstverpflichtung von Akteuren, Maßnahmen zur Erreichung einer Reihe von Zielen zu ergreifen und auch die Kosten dieser Maßnahmen zu tragen. Die zugrunde liegenden Motive, Anreizstrukturen und sonstigen Elemente sollten näher beleuchtet werden. Was wollen die (politischen) Eliten des Landes, und warum drängen sie (nicht) auf die Umsetzung der SDGs? Welche Agenden verfolgen die Ministerialbürokratien? Welche Folgen haben Wahlen, neue Mehrheiten und Regierungswechsel? Welche regionalen oder globalen Ambitionen und Rivalitäten spielen eine Rolle? Welche externen Faktoren waren im sich verändernden geopolitischen Kontext seit 2015 von Bedeutung (etwa Pandemie, Konflikte und Krisen, wirtschaftliche Entwicklungen, Geberpolitik)? Welche gesellschaftlichen Interessen sind wichtig, welche Reibungen bestehen?

In einem SWP Research Paper wurden für elf Länder die Prioritäten und politischen Interessen von Regierungen und lokalen Eliten im Zusammenhang mit den SDGs analysiert, ebenso die gesellschaftlichen Interessen und damit verbundenen

Konflikte. Die untersuchten Länder sind Ägypten, Belarus, Brasilien, China, Indien, Kenia, Palästina, die Republik Korea, Russland, Südafrika und der Sudan. Dies ist keine repräsentative Stichprobe, bildet aber ein breites Spektrum ab, das Industrie- und Schwellenländer, Länder mit mittlerem Einkommen und am wenigsten entwickelte Länder, Demokratien und autoritäre Regime sowie von Konflikten betroffene und fragile Länder umfasst. Jeder Beitrag konzentriert sich auf Aspekte der nationalen Politik, die der Autor bzw. die Autorin im Zusammenhang mit der SDG-Debatte für relevant hält.

Länderspezifische Ergebnisse

Die elf Länderstudien lassen sich nach drei Hauptmotiven bzw. Hindernissen bei der Umsetzung der SDGs auf nationaler Ebene gruppieren. In mehreren Fällen stellen die Autorinnen und Autoren fest, dass sich (1) *staatliche Einflussnahme, Korruption, Fragilität und Konflikte* entsprechend auswirken. So steht mit Blick auf die SDGs etwa der Sudan vor großen Herausforderungen, leidet das Land doch unter politischer Instabilität nach jahrzehntelanger autoritärer Herrschaft, unter bewaffneten Konflikten, einer tiefen makroökonomischen Krise und den Auswirkungen des Klimawandels. Gerrit Kurtz zeigt, dass der sudanesischen VNR 2022 dazu diene, entsprechende Bedarfe zu kommunizieren – nämlich Schuldenerlass und internationale Finanzhilfen (die nach dem Militärputsch im Oktober 2021 ausgesetzt worden waren). Ebenso betont der Bericht die angebliche Popularität des demokratisch nicht legitimierten Regimes. Ignoriert wird gleichzeitig die Hauptursache für mangelnde Fortschritte, nämlich die langjährige Dominanz des Sicherheitssektors in der sudanesischen Politik und Wirtschaft.

Ägyptens SDG-Architektur erscheint auf den ersten Blick eindrucksvoll. Stephan Roll zeigt jedoch, dass die Ziele nachhaltiger Entwicklung als Deckmantel genutzt wurden, um systematisch das Militär zu begünstigen – das Rückgrat der Herrschaft von Präsident Abdel Fattah El-Sisi. Grund-

sätzliche Kritik gibt es am Kernelement von Sisis Entwicklungsansatz, nämlich Mega-Projekten wie der Errichtung einer neuen Hauptstadt. Im März 2022 musste Ägypten zum vierten Mal in Folge den Internationalen Währungsfonds um Unterstützung bitten, um einen drohenden Zahlungsausfall zu vermeiden. Die kostspieligen Bauvorhaben haben wesentlich dazu beigetragen, diese Anfälligkeit zu verschärfen. Die Abwertung der ägyptischen Währung im Zuge der Schuldenkrise und der starke Anstieg der Inflation dürften die Situation der Bevölkerung drastisch verschlechtert haben.

Vertreter Palästinas haben zu Recht auf die fehlende Souveränität des Landes, die Beschränkungen durch Israels Besatzungsregime und die Blockade des Gazastreifens als Hindernisse für Fortschritte bei den SDGs hingewiesen. Wie Muriel Asseburg argumentiert, haben dazu auch die innerpalästinensische Spaltung und die sich verschlechternde Regierungsführung beigetragen, ebenso der Trend zur Kürzung der Gebermittel und der Transfers durch die israelische Regierung. Sie stellt fest, dass alle Beteiligten größtenteils eigennützige Ziele verfolgen (etwa Machterhalt oder die Bewahrung des politischen Status quo), denen gegenüber die entwicklungspolitische Agenda in den Hintergrund tritt. Da die Hindernisse für eine nachhaltige Entwicklung in Palästina vor allem politischer Natur sind, müssen auch die Antworten politisch sein.

Südafrika engagierte sich in den vergangenen Jahren nach wie vor stark für den SDG-Prozess – zum Teil, weil die Ziele mit den Versprechen des regierenden African National Congress (ANC) übereinstimmen. Melanie Müller stellt jedoch fest, dass zwischen diesen Versprechen und ihrer Umsetzung eine große Lücke klafft, die größtenteils auf Versäumnisse in der Regierungsführung zurückzuführen ist. Wie die Autorin aufzeigt, leiden Schlüsselsektoren unter korrupten Praktiken bei der Ausschreibung großer Infrastrukturprojekte. Gleichzeitig veranschaulicht der südafrikanische Fall, dass externe Schocks wie die Pandemie und das weltweite Unvermögen, sie gerecht zu

bekämpfen, weiter nachwirken – aktuell noch verstärkt durch die wirtschaftlichen Folgen von Russlands Krieg gegen die Ukraine.

In *Russland* vertiefte sich die Kluft zwischen der erklärten offiziellen Unterstützung für die SDGs und ihrer tatsächlichen Umsetzung schon stetig, bevor die großangelegte Invasion in der Ukraine begann. Sabine Fischer sieht im heutigen Russland, einer Diktatur mit totalitären Tendenzen, keine Perspektiven für eine Trendumkehr. Die in der 2030-Agenda formulierten Ziele und Visionen stehen in unauflösbarem Widerspruch zu den Funktionsprinzipien des Regimes und seinem Krieg gegen das Nachbarland. Gestützt wird diese Analyse durch die Schattenberichte für 2020 und 2022, welche die unabhängige zivilgesellschaftliche Koalition für die nachhaltige Entwicklung Russlands vorgelegt hat.

Andere Länderbeispiele lassen erkennen, wie sich (2) *Regierungs- und Ideologiewechsel* ausgewirkt haben. Astrid Sahm zeigt, dass sich die politische Situation in Belarus zwischen den VNR 2017 und 2022 grundlegend verändert hat. Gab es anfangs noch ein hohes Maß an Aktivität zugunsten der SDGs und die Hoffnung, sie könnten als potentieller Motor für Reformen dienen, so endete dies nach Niederschlagung der Protestwelle, die das Land im Anschluss an die Wahlen 2020 erfasst hatte. Unabhängige zivilgesellschaftliche Akteure wurden von den Mechanismen der nationalen Nachhaltigkeitsarchitektur ausgeschlossen, was diese formell inklusiven Institutionen entkernte, die nun einem staatszentrierten Ansatz folgen. Belarus nutzte den zweiten VNR vor allem, um Sanktionen zu kritisieren – während die Opposition Defizite im Zusammenhang mit SDG 16 (»Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen«) hervorhebt.

Regierungswechsel und politische Veränderungen haben sich stark auf *Brasilians* Engagement für die SDGs ausgewirkt. Claudia Zilla zeigt, wie sich die Regierung Jair Bolsonaros von der internationalen Agenda für nachhaltige Entwicklung löste (die die Vorgängerregierungen mitgestaltet hatten). Nationale Governance-Strukturen wurden

abgebaut, Politiken und Maßnahmen gestoppt, Budgets gestrichen, die Beteiligung der Zivilgesellschaft und der öffentliche Zugang zu Informationen eingeschränkt. Die Aussichten für eine künftige Umsetzung der SDGs sind im Lichte der Prioritäten zu bewerten, denen der jetzige Präsident Lula folgt. Er hat versprochen, im Inneren die Sozialpolitik zu fördern und entsprechende Geldtransfers zu erhöhen. Außenpolitisch will er Brasilien als eine Macht für Umwelt und Nahrungsmittelproduktion positionieren.

Kurz bevor 2015 die SDGs verabschiedet wurden, hatte in *Indien* die Bharatiya Janata Party (BJP) von Narendra Modi einen Erdrutschsieg errungen. Im Wahlkampf warb Modi sowohl für Entwicklungsthemen als auch für seine Vision eines neuen Indien, mit Fokus auf den Interessen der hinduistischen Mehrheit, wie Christian Wagner erklärt. Die aus den SDGs abgeleiteten Wohlfahrtsprogramme sind ein zentraler Baustein für die hindu-nationalistische Agenda der BJP. Es gibt zugleich einige Fälle, in denen SDGs innenpolitische Kontroversen tangieren. So betrifft die Vorgabe, eine legale Identität bereitzustellen (SDG 16.9), einen Kernbereich im Streit über ein nationales Bürgerregister und das neue Staatsbürgerschaftsrecht Indiens. Ein zweites Beispiel ist der Zwist um zentral geförderte Wohlfahrtsprogramme. Die BJP-Regierung will damit ihren politischen Einfluss auch in jenen Bundesstaaten ausweiten, die von der Opposition geführt werden.

Kenia hat sich zum Ziel gesetzt, bis 2030 den Status eines Landes mit mittlerem Einkommen zu erreichen. Um dies zu schaffen, muss Nairobi bei Umsetzung der nationalen SDG-Agenda substantielle Fortschritte machen. Karoline Eickhoff und Marcel Meyer zeigen, wie die Ziele nachhaltiger Entwicklung unter Präsident Uhuru Kenyatta in Regierungsprogramme eingeflossen sind. Obwohl Kenia ein beträchtliches Wirtschaftspotential hat, sind die öffentlichen Ausgaben für nachhaltige Entwicklung nicht allzu wirksam oder inklusiv. Dies hat mehrere Gründe: eine Vorliebe für große Infrastrukturprojekte mit fragwürdiger Ren-

tabilität, die zunehmende Kreditaufnahme bei diversen Gläubigern, darunter China, sowie die Anreiz- und Gelegenheitsstrukturen im öffentlichen Beschaffungswesen, die das Rent-Seeking politischer und wirtschaftlicher Eliten ermöglicht haben. Die derzeitige Regierung unter Präsident William Ruto verfolgt einen neuen ökonomischen Ansatz – der sich noch beweisen muss.

Zwei Beiträge veranschaulichen, wie (3) die SDGs von Regierungen genutzt werden, die *im Bereich nachhaltiger Entwicklung eine globale Führungsrolle anstreben*. Chinas VNR-Bericht 2021 ist ein gutes Beispiel. Wie Nadine Godehardt darlegt, enthält er viele offizielle Begriffe, die als »tifa« bekannt sind. Diese »Schlagworte« sind entscheidend für das Verständnis von Pekings Politik, denn sie kennzeichnen das Ziel, ein globales chinesisches Diskurssystem zu etablieren. China sieht die Debatte über die SDGs als Chance, die Bedeutung dessen, was unter Entwicklung verstanden wird, international zu prägen. Dahinter steht der Wille, ein strategisches Narrativ für einen von China geführten Club zu etablieren, der globale Entwicklungsprojekte gemäß »chinesischen Lösungen« fördert und zugleich Teile der 2030-Agenda mit den eigenen Zielen in Einklang bringt. Dieses »strategische Andocken« bewertet die Autorin als Folge einer sich verändernden Logik in der chinesischen Außenpolitik unter Xi Jinping.

Die Regierung der Republik Korea (Südkorea) teilt den gesellschaftlichen Konsens über die hohe Bedeutung der SDG-Umsetzung, der im Land über ideologische und parteipolitische Grenzen hinweg besteht. Eric Ballbach erläutert, wie Seoul eine Reihe von Strategien, Maßnahmen und Initiativen entwickelt hat, um die Ziele direkt und indirekt in seine Innen- und Außenpolitik sowie in seinen Ansatz der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zu integrieren. Wie der Autor feststellt, nutzt Südkorea die SDGs, um seine Glaubwürdigkeit als Nachhaltigkeitschampion zu fördern, will die Regierung das Land doch zu einem führenden Exporteur im Bereich grüner Forschung und Technologie machen.

Politische Prioritäten

So unterschiedlich die Befunde für die untersuchten Länder sind, wird doch deutlich, dass alle Regierungen bei der Umsetzung der SDGs den Schwerpunkt auf ihre (oft schon bestehenden) *politischen Prioritäten* legen. Dabei nutzen sie die Ziele nachhaltiger Entwicklung, um die Legitimität ihrer Politik nach innen und außen zu stärken. In einigen Fällen ist der eigene VNR auch für Status und Anerkennung auf internationaler Ebene relevant, wie im Fall des »Staates Palästina« als Nichtmitglied mit Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen.

In den meisten Ländern der Stichprobe ist bei der Umsetzung ein klarer *Elitenfokus* zu erkennen, während die Bedürfnisse von Randgruppen weniger Aufmerksamkeit erfahren. Darunter leidet das Versprechen der 2030-Agenda, »niemanden zurückzulassen«. Einige Politiker legen besonderen Wert auf große Infrastrukturprojekte, sei es als politisches Vermächtnis oder um in klientelistischer Manier die wirtschaftlichen Interessen einzelner Akteure zu fördern. Unterstützt wird die staatlich gelenkte Infrastrukturentwicklung durch China, das im Rahmen seiner Neue-Seidenstraße- und Global-Development-Initiativen als Geber und Investor auftritt. Das verändert auch die Geopolitik der (nachhaltigen) Entwicklung. Einiges davon ist gut für die Umsetzung der SDGs, so der Zugang zu Finanzmitteln oder die Süd-Süd-Kooperation. Anderes ist problematisch, darunter ein exklusiver Fokus auf Infrastruktur, eine steigende Verschuldung oder die Stützung korrupter Systeme und Eliten.

Generell wird die Berichterstattung zu den SDGs gerne dafür genutzt, *Gebern eigene Bedürfnisse und Interessen zu signalisieren*, wovon etwa der Zugang zu finanzieller Unterstützung oder Schuldenerlass fallen. Dies gilt insbesondere für die am wenigsten entwickelten oder hochverschuldete Länder. Geber und Investoren sollten sicherstellen, dass ihr Beitrag zur Umsetzung der SDGs nicht korrupte und ausbeuterische Systeme politischer oder militärischer Art stärkt, die in erster Linie Eigeninteressen

folgen. Ein Verweis auf den integrierten SDG-Rahmen könnte dazu dienen, Rosinenpickerei zu kritisieren und an die Relevanz armutsorientierter, rechtbasierter Ansätze zu erinnern. Über Hilfe hinaus sollten Geberorganisationen und andere Akteure innovative Hebel und Anreize für eine Transformation in Richtung nachhaltiger Entwicklung erkunden. Dies gilt vor allem für die Zusammenarbeit mit Ländern mittleren Einkommens und BRICS-Staaten. Investitionen und andere transformative Maßnahmen für die SDGs müssen von einem attraktiven, kohärenten und überzeugenden Narrativ begleitet werden, um gegenseitiges Verständnis und Vertrauen zu schaffen.

Dabei sind Fragen wirtschaftlicher Entwicklung und politischer Steuerung oft so eng verwoben, dass es *grundlegender Veränderungen im politischen Bereich* (Ende der militärischen Vorherrschaft im Sudan, Ende der Besatzung in Palästina) bedürfte, um eine transformative nachhaltige Entwicklung voranzutreiben. Gewisse Fortschritte bei den SDGs sind innerhalb des bestehenden Systems möglich (siehe auch Ägypten, Belarus und Russland), aber nur in begrenztem Umfang und auf die Gefahr, dass repressive und ausbeuterische Systeme, die die Mehrheit der Bevölkerung unterdrücken oder in Armut halten, weiter verfestigt werden.

Wie erörtert, können *Regierungswechsel* zu relevanten Einschnitten bei der Umsetzung der SDGs führen (Brasilien, Südafrika), doch manchmal zeigt sich dabei auch eine erstaunliche Kontinuität (Südkorea). Teils gibt es Veränderungen, wenn eine Führung an der Macht bleibt, sich aber die Umstände wandeln (Belarus, Russland). Neue Regierungskoalitionen müssen oft neue Kompromisse finden. In föderalen Systemen kann die Zentralregierung den Prozess lokaler und regionaler SDG-Umsetzung nutzen, um die politische Entscheidungsfindung auf Ebene der Bundesstaaten zu beeinflussen (Indien); manchmal gibt es auch Widerstand gegen die Bestrebungen der Zentralregierung (Indien und Brasilien).

Während die *SDG-Architektur* auf nationaler Ebene oft beeindruckend scheint, ist ihre politische Relevanz tendenziell eher

gering. Und selbst neue nationale Institutionen, die eigens zur Umsetzung der SDGs geschaffen wurden, neigen dazu, bestehende Strukturen und Prioritäten zu reproduzieren, wie in anderen Studien festgestellt wurde. Doch schaffen solche Institutionen auch Räume, um die *Zivilgesellschaft* zu beteiligen – selbst wenn dies oft nur selektiv und staatlich kontrolliert erfolgt. Je autokratischer das politische System ist, desto eher übernehmen NGOs und Thinktanks die Führung, die dem Regime nahestehen oder von ihm gegründet wurden, wie sich in China, Russland und Belarus beobachten lässt. In Russland hat sich mit dem Übergang zur Diktatur der Raum für unabhängige und kritische Gruppen vollständig geschlossen. Aber sogar in solchen Fällen können die SDGs ein Bezugspunkt für zivilgesellschaftliche Akteure bleiben, sei es im Land selbst oder im Exil.

Wie Analysen zeigen, tauchen die SDGs inzwischen häufiger in politischen Reden und Dokumenten auf. Gleichzeitig heißt es, ihr *Mehrwert* für konkrete Entscheidungen bleibe unklar. Es sei nicht ersichtlich, dass sie wesentlich dazu beigetragen hätten, Politiken und Maßnahmen transformativer, integrierter und kohärenter, inklusiver und partizipativer zu gestalten, sie auf einen systemischen Wandel auszurichten und dabei niemanden zurückzulassen. Das SWP Research Paper bestätigt eine erhebliche Kluft zwischen Reden und (transformativem) Handeln. Gleichzeitig ist Reden eine Form des Handelns, sogar der Interaktion, und die Politik nutzt Narrative, um ihr Handeln zu erklären – auch Veränderungen in Narrativen sind also relevante Effekte.

Dass Ziele nicht erreicht werden, erklären Regierungen in vielen Berichten mit (zweifelloso relevanten) *externen Faktoren*. Beispiele dafür sind die Auswirkungen der Pandemie, die Krise der Lebenshaltungskosten infolge des Ukraine-Krieges, Sanktionen, die Schuldenkrise, fehlender fiskalisches Spielraum oder mangelnder Zugang zu Technologien. All dies verweist durchaus auf Versäumnisse des internationalen Regierens oder bilateraler Geber-Agenden. Doch auch wenn die Herausforderungen

erheblich sind, sollten die Regierungen sie nicht missbrauchen, um von ihrer eigenen Verantwortung abzulenken.

Globale »Politics«

Im Vorfeld des SDG-Gipfels sollten die zuständigen UN-Akteure, die Staats- und Regierungschefs und alle anderen Beteiligten jenen politischen Prioritäten mehr Aufmerksamkeit schenken, die es auf Länderebene rund um die Ziele nachhaltiger Entwicklung gibt. Diplomaten mögen sich ungern in nationale Politik einmischen, sollten sich aber zumindest bewusst sein, wie innenpolitische Verhältnisse die Verhandlungen auf UN-Ebene beeinflussen. Die lokalen Interessen und Prioritäten der politischen Akteure und deren jeweilige Sichtweisen auf die SDGs gilt es auch deshalb zu analysieren, damit sich Optionen ermitteln lassen, wie die Umsetzung der Ziele künftig wirksamer unterstützt werden könnte.

Die Politische Erklärung

Aufgabe des Gipfels ist es, »politische Führung, Orientierung und Empfehlungen« für die weitere Umsetzung der SDGs zu geben. Das Hauptinstrument dafür ist eine Politische Erklärung, die von den Vertretungen der UN-Mitgliedstaaten im Vorfeld ausgehandelt wird. Auch hier ist viel Politik im Spiel, bevor die Leitungen der nationalen Delegationen das Dokument auf dem Gipfel formell annehmen. Dieses Jahr ist es nicht gelungen, die Erklärung noch vor dem HLPF im Juli fertig zu verhandeln. Konflikte zur Entwicklungsfinanzierung und zur Reform der internationalen Finanzarchitektur konnten die beiden Ko-Verhandlungsführer, der Ständige Vertreter Irlands und die Ständige Vertreterin Katars, mittlerweile lösen. Obwohl einige Länder weiter eine explizitere Verurteilung unilateraler Sanktionen fordern, soll der nun vorliegende Entwurf beim Gipfel offiziell verabschiedet werden.

Positiv ist, dass der Text Anknüpfungspunkte bietet, um nationale Interessen und Hürden künftig besser zu berücksichtigen.

Im dritten Teil der Erklärung, dem »Call to Action«, fordern die Regierungen sich selbst auf, *nationale Pläne für transformative und beschleunigte Maßnahmen* zu entwickeln, zusammen mit Planungs- und Überwachungsmechanismen (Absatz 38s). Diese Idee stammt aus dem GSDR 2023, der den Mitgliedstaaten empfiehlt, derartige Pläne zu erarbeiten und diese möglichst schon beim HLPF im Juli 2024 vorzulegen.

Die vorgestellten Analysen legen nahe, die Umsetzung dieser Selbstverpflichtung zu unterstützen und nachzuhalten. Ein transformativer Wandel ist unwahrscheinlich, wenn die Regierungen nicht ermuntert wie auch befähigt werden, ihre bisherigen Umsetzungsstrategien kritisch zu überprüfen und grundlegend zu überarbeiten.

UN-Reformen 2024 als weiteres Gelegenheitsfenster

2024 stehen mehrere UN-Prozesse an, die genutzt werden könnten, um die Empfehlungen der Politischen Erklärung umzusetzen. Zum einen erfolgt Anfang des Jahres die zweite *Überprüfung des Formats und der organisatorischen Aspekte des HLPF*. Für die VNRs empfiehlt der Generalsekretär im SDG-Bericht eine »Verlagerung der Aufmerksamkeit von der Berichterstattung über nationale Maßnahmen an ein internationales Publikum hin zur Stärkung der nationalen Rechenschaftspflicht für Fortschritt und Wandel«. Sinnvoll seien dafür »eine systematische Einbeziehung der SDG-Umsetzungsbemühungen in die nationalen Aufsichtssysteme, mehr unabhängige Bewertungen der nationalen Umsetzung und eine stärkere Einbeziehung von Wissenschaftlern in die Überwachung und Überprüfung«. Zudem könnte für künftige VNRs der Auftrag ergehen, die geplanten nationalen Pläne für transformative und beschleunigte Maßnahmen mit Blick auf den nächsten Vierjahreszyklus der jährlichen HLPF-Treffen zu überprüfen. Das würde zumindest die Transparenz erhöhen.

Zum anderen steht im September 2024 der *UN-Zukunftsgipfel* an. Er bietet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, sich auf einen

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2023
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6364
ISSN (Online) 2747-5018
DOI: 10.18449/2023A54

multilateralen Rahmen zu einigen, der nationale Bemühungen für eine beschleunigte und transformative SDG-Umsetzung besser unterstützt und entsprechende Anreize für politische Entscheidungsträger und ihre Wählerschaft bietet.

Der UN-Generalsekretär hat immer wieder auf die Verbindungen zwischen den beiden Gipfeln hingewiesen und in seinem SDG-Fortschrittsbericht eine Reihe von *dringenden Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene* skizziert. Die Regierungen fordert er auf, ihre nationalen und subnationalen Kapazitäten, ihre öffentlichen Institutionen und ihre Rechenschaftspflicht zu stärken, damit die SDG-Umsetzung schneller vorankommt. An die internationale Gemeinschaft richtet Guterres einen doppelten Appell. Erstens geht es darum, die Aktionsagenda von Addis Abeba umzusetzen und die Ressourcen und Investitionen zu mobilisieren, die die Entwicklungsländer benötigen, um die SDGs zu erreichen. Erwünscht ist zweitens, das UN-Entwicklungssystem zu stärken und die Kapazitäten des UN-Systems insgesamt zu erhöhen, damit sich Lücken und Schwächen in der internationalen Architektur beheben und neue Herausforderungen bewältigen lassen. Für Letzteres verweist der Generalsekretär eigens auf den Zukunftsgipfel 2024.

Priorisierung und Beschleunigung

Die beiden Gipfeltreffen bieten eine Gelegenheit, den »politischen Willen« in den Mittelpunkt zu stellen und integrierte Aktionspläne zu vereinbaren, die die Umsetzung der SDGs entscheidend beschleunigen. Ein sinnvolles Gesamtpaket müsste sowohl internationale Faktoren berücksichtigen, die für Erfolge und Misserfolge der SDGs relevant sind, als auch Anreize, die auf Länderebene den politischen Willen zu einem Kurswechsel befördern.

Der deutsche Beitrag

Im jüngst verabschiedeten Transformationsbericht »Internationale Verantwortung und Zusammenarbeit« verspricht die Bundesregierung, aktiv dazu beizutragen, dass die Staatengemeinschaft beim SDG-Gipfel »ein starkes politisches Signal zur Agenda 2030 und ihrer beschleunigten Umsetzung setzt«. Idealerweise solle bereits nächstes Jahr ein globales Transformationsrahmenwerk zur rascheren Umsetzung der Agenda verabschiedet werden. Voraussetzung dafür seien nationale Aktionspläne, die die Mitgliedstaaten bis zum HLPF 2024 vorlegen sollen.

In der Tat kommt es auf das Zusammenspiel nationaler und globaler Verpflichtungen an. Auf nationaler Ebene kann der anlaufende Prozess zur Weiterentwicklung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie die Basis dafür bilden, dass die Bundesregierung im Juli 2024 ein starkes Signal abgibt. Dafür kann sie die Berichte der sieben Transformationsteams nutzen und zeigen, wie sie dort nachlegt, wo Ziele verfehlt werden, also vor allem bei den sogenannten »Off-track-Indikatoren«.

Auf internationaler Ebene wäre es angesichts der geopolitischen Spannungen wichtig, die 2030-Agenda als Mittel zu nutzen, um multilaterale Kooperation zu festigen. Das 50-jährige Jubiläum der deutschen UN-Mitgliedschaft, das im September ansteht, ist dafür eine Chance. Um eine hohe Signalwirkung zu erzielen, wäre es sinnvoll, als »Team Deutschland« aufzutreten und nationale Selbstverpflichtungen stimmig mit internationalen Beiträgen zu verbinden, vor allem zu den strittigen Finanzierungs- und Governance-Fragen, die für SDG- und Zukunftsgipfel relevant sind. Dies könnte dann auch bei anderen Regierungen das Vertrauen und den politischen Willen stärken.

Dr. Marianne Beisheim ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen. Dieses SWP-Aktuell baut auf dem SWP Research Paper 7 (Juli 2023) auf, in dem Muriel Asseburg, Eric J. Ballbach, Marianne Beisheim, Karoline Eickhoff, Sabine Fischer, Nadine Godehardt, Gerrit Kurtz, Marcel Meyer, Melanie Müller, Stephan Roll, Astrid Sahn, Christian Wagner und Claudia Zilla politische Prioritäten bei der Umsetzung der SDGs in elf Ländern analysieren und diskutieren.