

MDGs und SDGs

Lehren aus der öffentlichen Beteiligung an der Ausarbeitung der UN-Entwicklungsziele

Arron Honniball · Otto Spijkers

In diesem Beitrag untersuchen die Autoren Art und Ausmaß der öffentlichen Beteiligung an der Ausarbeitung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) und der Ziele für die nachhaltige Entwicklung (SDGs). Während bei den MDGs die Öffentlichkeit kaum einbezogen wurde, versuchte das UN-Sekretariat, die Fehler der Vergangenheit zu vermeiden. Die Beteiligungsmöglichkeiten beim SDG-Prozess waren und sind daher vielfältig und umfassend, lassen aber in puncto Wirksamkeit noch viele Wünsche offen.

Einführung

Der Ausarbeitungsprozess der Ziele für die nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) ist in seine letzte Phase gekommen. Im Juli 2014 legte die Offene Arbeitsgruppe (Open Working Group – OWG) einen ersten Entwurf für die SDGs vor, welcher 17 Ziele und 169 Unterziele beinhaltet. Aus diesem Entwurf und anderen Dokumenten wird Generalsekretär Ban Ki-moon einen Synthesebericht erstellen, der Ende November vorliegen soll. Die Vorschläge der OWG werden jedoch die Grundlage für die abschließenden Verhandlungen der Generalversammlung im September 2015 und für die Verabschiedung der Post-2015-Entwicklungsagenda bleiben. Der vorliegende Beitrag untersucht die weltweite zivilgesellschaftliche Beteiligung am Entstehungsprozess der UN-Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDGs) einerseits und der SDGs andererseits und vergleicht sie anschließend miteinander.

Unter weltweiter öffentlicher Beteiligung an der Arbeit der Vereinten Nationen verstehen wir die Art und Weise, wie Bürgerinnen und Bürger der Welt, vor allem jene, die ein starkes Interesse an globalen Fragen zeigen und von globalen Gefahren direkt oder indirekt betroffen sind, in die Gestaltung der UN-Politik einbezogen und dazu befragt werden. Die Prozesse um die MDGs und SDGs sollen hier als Beispiele für solche Aktivitäten der Ausgestaltung von UN-Politik dienen.

Bevor wir uns Art und Umfang der weltweiten öffentlichen Beteiligung bei der Festlegung der Ziele ansehen, ist es sinnvoll aufzuzeigen, worum es in diesem Beitrag geht und worum es nicht geht. Kurz gesagt betrachten wir nur die direkte Beteiligung der weltweiten Zivilgesellschaft und ihrer Untergruppen an der Ausgestaltung von UN-Maßnahmen, die sie selbst betreffen. Das unterscheidet sich von der allgemeinen Analyse über die Rolle von nichtstaatli-

chen Organisationen (NGOs), Unternehmen und anderen nichtstaatlichen Akteuren. Die globale öffentliche Beteiligung kann auch von der indirekten öffentlichen Beteiligung an UN-Angelegenheiten (etwa durch Mitgliedstaaten) unterschieden werden. Wir schauen uns zunächst jeden einzelnen Prozess an, um dann durch den Vergleich Schlüsse zu ziehen.

Entstehung der MDGs

Was die Ausarbeitung der Millenniums-Entwicklungsziele angeht, könnten wir uns eigentlich kurz fassen, da diese Ziele nicht aus einem inklusiven und partizipativen Verfahren hervorgegangen sind. Wie Scott Wisor betonte, waren »nur einige wichtige Beamte und Entwicklungsexperten (...) in den Prozess einbezogen«¹. Im Jahr 2000 hat die UN-Generalversammlung die Millenniums-Erklärung verabschiedet. Allgemein wird angenommen, dass darin die MDGs »enthalten« waren² und sie den Höhepunkt der globalen Bemühungen darstellten, einen klar umrissenen Katalog an messbaren Zielen und Indikatoren zu formulieren, um die internationale Entwicklungspolitik für die Jahre 2000 bis 2015 anzuleiten.

Doch die MDGs kamen nicht auf diese Weise zustande. Die Ausarbeitung und die Verabschiedung der MDGs ging nicht ordnungsgemäß und gut organisiert vonstatten, sondern war chaotisch und voller Unstimmigkeiten und schwieriger Kompromisse. Am bemerkenswertesten ist, dass die Millenniums-Erklärung gar keine Ziele enthält. Es waren vielmehr kreatives Herauslesen und harte Verhandlungen notwendig, um aus der Millenniums-Erklärung die acht MDGs »zu extrahieren«.

Wir betrachten zuerst den Entstehungsprozess der MDGs und die – äußerst geringe – globale öffentliche Beteiligung daran.³ Er beginnt in den frühen

¹ Scott Wisor, *After the MDGs: Citizen Deliberation and the Post-2015 Development Framework*, Ethics and International Affairs, 26. Jg., 1/2012, S. 113–133, hier S. 115f und 119f.

² Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen, UN-Dok. A/RES/55/2 v. 8.9.2000. Der Begriff Millenniums-Entwicklungsziele kommt in der Erklärung nicht vor.

³ Siehe David Hulme, *The Making of the Millennium Development Goals: Human Development Meets Results-Based Management in an Imperfect World*, Brooks World Poverty Institute, Working Paper 16, 2007; David Hulme, *The Millennium Development Goals (MDGs): A Short History of the World's Biggest Promise*, Brooks World Poverty Institute, Working Paper 100, September 2009.



Arron Honniball, geb. 1988, ist Doktorand beim UNIJURIS-Projekt (Unilateralism and the Protection of Global Interests) an der Universität Utrecht. Er arbeitet zudem für das »Netherlands Institute of the Law of the Sea« (NILOS).



Dr. Otto Spijkers, geb. 1979, ist Lehrbeauftragter für Völkerrecht und Forscher am Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law (UCWOSL) der Universität Utrecht.

Der Ausschuss für Entwicklungshilfe der OECD hatte die Idee, aus den Verpflichtungen der Weltgipfel der neunziger Jahre einen kurzen Katalog von Entwicklungszielen zu erarbeiten.

neunziger Jahren mit den Weltkonferenzen zu den globalen Herausforderungen, die unter dem Dach der UN stattfanden.⁴ Innerhalb von sechs Jahren wurden zwölf Konferenzen abgehalten.⁵ Aus vielen dieser Konferenzen gingen knappe Abschlussdokumente und Erklärungen hervor, die einige wenige prioritäre Themenfelder und Herausforderungen auflisteten sowie allgemeine Maßnahmen, wie man sie angehen kann. Einige hatten enormen Einfluss auf die Entwicklung des Völkerrechts und der Politik, wie die Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung von 1992 und die Erklärung und das Aktionsprogramm von Wien, beschlossen auf der Weltkonferenz über Menschenrechte im Jahr 1993. Diese lange Serie von Weltkonferenzen zeigte, dass es möglich war, globale Übereinkünfte zu treffen sowie gemeinsam die großen Herausforderungen zu identifizierten, samt einer begrenzten Anzahl an Verpflichtungen, um diesen Herausforderungen zu begegnen.

Der Weltgipfel für soziale Entwicklung in Kopenhagen 1995 war der wohl einflussreichste für die MDGs.⁶ Die dort verabschiedete Erklärung über die soziale Entwicklung definierte zehn »Verpflichtungen«, unter anderem in Bezug auf die Schaffung eines günstigen Umfelds für soziale Entwicklung, Armutsbeseitigung, Förderung der Vollbeschäftigung sowie soziale Integration und Schutz der Menschenrechte. Die Erklärung forderte in klaren Worten die Verabschiedung internationaler Entwicklungsziele zur Erfüllung der grundlegenden Bedürfnisse und Beseitigung der Armut.

Der Ausschuss für Entwicklungshilfe (Development Assistance Committee – DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hatte die Idee, diese Verpflichtungen, zusammen mit den Verpflichtungen aller anderen Gipfel, in einem kurzen Katalog von Entwicklungszielen »zusammenzufassen«.⁷ Diesem Ausschuss gehörten damals rund 20 (heute fast 30) Industriestaaten an, die dafür bekannt sind, in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit großzügig zu sein. Als ein Organ der OECD kann der DAC nicht für die gesamte UN-Mitgliedschaft sprechen. Die Beteiligung ist auf seine eigene, nur die reichsten Staaten umfassende Mitgliedschaft beschränkt.

Selbst unter den etwas mehr als 20 Staatenvertretern setzten sich nur sehr wenige enthusiastisch für das »Zusammenfassen« der Ergebnisse der Weltkonferenzen in einen Zielkatalog ein. Auf Initiative einer sehr kleinen Gruppe von Personen begann der DAC, die Gipfeldokumente zu studieren, um daraus eine kohärente Liste von Verpflichtungen, Zielen oder Unterzielen zu erstellen.⁸ Daraus entstand im Jahr 1996 eine Broschüre.⁹ Vergleicht man diese Liste mit den MDGs, kann man eine bemerkenswerte Ähnlichkeit feststellen. Das in der Broschüre formulierte Anliegen lautete, »eine begrenzte Anzahl an Erfolgsindikatoren (auszuwählen), mit denen unsere

Bemühungen bewertet werden können«. Man einigte sich darauf, dass die Ziele »ehrgeizig, aber realisierbar« sein sollten.

Die Ziele wurden von einigen wenigen begrüßt, von den meisten in der internationalen Gemeinschaft, in der OECD und dem DAC aber ignoriert. Sie haben zweifelsohne nicht die ganze Welt inspiriert und motiviert. Trotz der Tatsache, dass die Ziele aus den Dokumenten der UN-Gipfel stammten, zögerten selbst die UN, aufgrund der begrenzten Mitgliedschaft im DAC, diese Ziele als ihre eigenen anzunehmen. Diese exquisite Urheberschaft würde die universelle Einführung und Akzeptanz nicht einfacher machen.

In den späten neunziger Jahren bereitete man sich dann auf den »Gipfel aller Gipfel« vor: den Millenniums-Gipfel. Das Vorhaben, eine kurze Millenniums-Erklärung zu entwerfen, wurde früh bekannt gemacht. Das UN-Sekretariat bat um Eingaben von Mitgliedstaaten, Unternehmen, NGOs, sozialen Bewegungen und anderen Akteuren. Einige Monate vor dem Gipfel veröffentlichte der UN-Generalsekretär seinen Millenniums-Bericht.¹⁰ Obwohl der Bericht den Namen von Generalsekretär Kofi Annan trug, war es John Ruggie, der einen großen Einfluss auf den Text hatte.¹¹ Das Abschlusskapitel war als ein erster Vorschlag für die Millenniums-Erklärung formuliert worden. Es enthielt eine Liste globaler Werte und Prioritäten.

Einige der Prioritäten, besonders jene, die unter der Überschrift »Freiheit von Not« genannt wurden, waren eindeutig von den DAC-Zielen aus dem Jahr 1996 inspiriert. Es gab weitere »Prioritäten«, die vom DAC nicht genannt wurden, während andere Ziele des DAC nicht erwähnt wurden. Es gab also zwei miteinander konkurrierende Prioritätenlisten: die kurze und prägnante Liste des DAC und die lange und umfangreiche Liste von Kofi Annan.

Das Abschlusskapitel des Millenniums-Berichts war als ein erster Vorschlag für die Millenniums-Erklärung formuliert worden. Es enthielt eine Liste globaler Werte und Prioritäten.

⁴ Vgl. Hulme, *The Millennium Development Goals*, a.a.O. (Anm. 3), S. 9f.

⁵ Siehe UNDESA, »The United Nations Development Agenda: Development for All« (Goals, Commitments and Strategies Agreed at the United Nations World Conferences and Summits Since 1990), New York 2007, hier S. 83–85.

⁶ Abschlussbericht des Gipfels: UN-Dok. A/CONF.166/9 v. 19.4.1995.

⁷ Vgl. Hulme, *The Millennium Development Goals*, a.a.O. (Anm. 3), S. 12ff.

⁸ Siehe Hulme, *The Making of the Millennium Development Goals*, a.a.O. (Anm. 3), S. 5–7, sowie ders., *The Millennium Development Goals*, a.a.O. (Anm. 3), S. 14.

⁹ Development Assistance Committee (OECD), *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, Paris, Mai 1996.

¹⁰ Kofi Annan, *Wir, die Völker: Die Rolle der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert*, New York, April 2000.

¹¹ Vgl. Hulme, *The Millennium Development Goals*, a.a.O. (Anm. 3), S. 26.

Zwei Monate nach der Veröffentlichung des Millenniums-Berichts brachten die OECD, die UN, der Internationale Währungsfonds und die Weltbank eine gemeinsame Publikation heraus, um zu zeigen, dass sie sich alle gemeinsam um die Festlegung klarer Ziele bemühten.¹² Dieser Bericht führt eine Reihe von »internationalen Entwicklungszielen« auf, die fast identisch mit den Zielen des DAC waren und sehr verschieden von den Zielen, die Kofi Annan vorge schlagen hatte.¹³

Die Millenniums-Erklärung wurde am 8. September 2000 verabschiedet. Im Entstehungsprozess wurde versucht, sowohl den reichen Länder als auch »allen anderen« (also anderen Staaten, NGOs usw.) entgegenzukommen. Die reichen Länder waren zufrieden, weil sie »ihre« DAC-Liste durchsetzen konnten.¹⁴

Die meisten der späteren MDGs stammten aus dem Kapitel III der Millenniums-Erklärung zu Entwicklung und Armutsbekämpfung. Acht solcher Ziele wurden »extrahiert«¹⁵:

1. Bekämpfung von extremer Armut und Hunger,
2. Weltweite Sicherstellung der Grundschulbildung für Jungen und Mädchen,
3. Gleichstellung der Geschlechter und die Ermächtigung der Frau,
4. Reduzierung der Kindersterblichkeit,
5. Verbesserung der Müttergesundheit,
6. Bekämpfung der Ausbreitung von HIV /Aids, Malaria und anderer Krankheiten,
7. Sicherstellung nachhaltiger Entwicklung,
8. Aufbau einer globalen Entwicklungspartnerschaft.

Die Millenniums-Erklärung enthielt noch mehr Beschlüsse zu Frieden und Sicherheit, Menschenrechten, Good Governance, UN-Reform, Umweltschutz und viele andere zu Fragen der internationalen Entwicklungskooperation, die im MDGs-Prozess keine Rolle mehr spielten. Es ist wichtig hervorzuheben, dass für das Herausfiltern der MDGs eine kleine Arbeitsgruppe verantwortlich war.¹⁶ Die »reichen Länder« bestanden weiter auf »ihren« DAC-Zielen. Wenn man die DAC-Ziele mit den MDGs vergleicht, wird deutlich, dass die MDGs zu größeren Teilen aus der DAC-Liste stammen als aus der Millenniums-Erklärung. Deswegen war es hilfreich, dass die MDGs als eine Art Fahrplan noch von den UN-Mitgliedstaaten anerkannt wurden.¹⁷

Was für Schlüsse kann man aus der globalen Beteiligung an dem MDGs-Prozess ziehen? Eine offizielle Veröffentlichung des DAC drückt es so aus:

»Im September 2000 haben die Staats- und Regierungschefs die Millenniums-Erklärung und die MDGs, auf der Grundlage der empfohlenen Formulierung aus »Shaping the 21st Century and A Better World for All«, verabschiedet. Die Ziele haben sich demnach von den disparaten Ergebnissen zahlreicher UN-Konferenzen über die DAC-Empfehlungen an die internationale Gemeinschaft bis zu einer universell

anerkannten Vision entwickelt, welche die internationale Zusammenarbeit anleitet.«¹⁸

Der DAC »gibt zu«, nicht ohne Stolz, dass er der eigentliche Autor der MDGs sei und dies trotz vieler Bemühungen seitens der NGOs, der Interessensgruppen, der Entwicklungsländer und der Unternehmen, die Debatte in den UN zwischen der Veröffentlichung des Millenniums-Berichts und der Verabschiedung der Millenniums-Erklärung zu beeinflussen.¹⁹

Der Entwicklungsprozess der MDGs spiegelt sich in positiver wie negativer Weise in ihrem Inhalt wider. Die Ziele waren in ihrer Anzahl und zeitlich begrenzt sowie äußerst spezifisch, mit vielen Zahlen und Prozentangaben versehen.²⁰ Mit mehr Teilnehmern am Prozess wäre es zweifelsohne bedeutend schwieriger geworden, sich auf solch eine beschränkte Reihe von Zielen mit solch einer Spezifizierung zu einigen – viele strittige Themen wären ausgelassen worden. Die Spezifizierung der Ziele war sinnvoll, weil es so leichter erkennbar sein wird, ob die Ziele Ende 2015 erreicht werden. Die statistischen Angaben müssen nur mit den Daten von 1990 verglichen werden.²¹

Die meisten der späteren MDGs stammten aus dem Kapitel III der Millenniums-Erklärung zu Entwicklung und Armutsbekämpfung.

12 IMF, OECD, UN and the World Bank Group, 2000: A Better World for All, Washington, D.C., Paris, New York, Juni 2000, www.paris21.org/betterworld.

13 IMF, OECD, UN and the World Bank Group, a.a.O. (Anm. 12), S. 5.

14 Siehe Hulme, The Making of the Millennium Development Goals, a.a.O. (Anm. 3) und ders., The Millennium Development Goals, ebd.

15 UN-Dok. A/RES/55/2 v. 8.9.2000.

16 Siehe »Road Map Towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/56/326 v. 6.9.2001, Abs. 80–163.

17 Weiterverfolgung der Ergebnisse des Millenniums-Gipfels, UN-Dok. A/RES/56/95 v. 14.12.2001.

18 DAC in Dates: The History of OECD's Development Assistance Committee, OECD, Paris 2006, S. 50, www.oecd.org/dac/1896808.pdf

19 Siehe auch Hulme, The Millennium Development Goals, a.a.O. (Anm. 3), S. 33.

20 Nach Philip Alston hätten diese drei Charakteristika die MDGs von allen früheren Verpflichtungserklärungen der Generalversammlung unterschieden, siehe Philip Alston, Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen through the Lens of the Millennium Development Goals, Human Rights Quarterly, 27. Jg., 3/2005, S. 755–829, hier S. 756.

21 Trotz ihrer Spezifizierung bieten einige MDGs Raum für grundsätzlich unterschiedliche Interpretationen. Siehe Michael A. Clemens/Charles J. Kenny/Todd J. Moss, Millennium Development Goals, Aid Targets, and the Costs of Over-Expectations, Sustainable Development Law and Policy, 6. Jg., 2005, S. 58ff. und Jan Vandemoortele, Are the MDGs Feasible?, Development Policy Journal, 3. Jg., April 2003, S. 1–21, hier S. 10–13. Siehe außerdem die jährlichen Berichte über den Stand der MDGs, über: www.un.org/millenniumgoals/

Mit dem Erfolg der MDGs kam der Wunsch nach ambitionierten Nachfolgezielen auf, verbunden mit dem Interesse an einer größeren Beteiligung.

Doch bei näherem Hinsehen werden die Probleme offenkundig.²² Wenn es um Verantwortlichkeiten geht, sind die MDGs vage formuliert. Nur das Prinzip der gemeinsamen Verantwortlichkeit »der Nationen der Welt« bezieht sich auf diesen wichtigen Punkt. Bedeutet dies, dass die Welt als Ganzes für die Umsetzung der MDGs verantwortlich ist? William Easterly weist zu Recht darauf hin: »Wenn wir alle für ein großes Weltziel gemeinsam verantwortlich sind, dann wird keine Organisation und kein Politiker sich verantwortlich fühlen, sollte das Ziel nicht erreicht werden.«²³

Hinzukommt der unklare Bezug zum Völkerrecht. Referenzen an das Völkerrecht erleichtern die Einhaltung von Verpflichtungen. Die Sprache der Millenniums-Erklärung und der MDGs ist stark auf individuelle Leistungsansprüche ausgerichtet. Ein Bezug zu den Menschenrechten hätte demnach naheliegen können. Aber keines der MDGs ist als Menschenrecht formuliert.²⁴ Zugleich sollte die Bedeutung dieser verpassten Chance nicht überbewertet werden. Zweifellos sind die MDGs und die Menschenrechte zumindest implizit miteinander verbunden.²⁵ Diese Schwäche konnte teilweise nach der Verabschiedung der Ziele behoben werden.

Mit dem Erfolg der MDGs kam der Wunsch nach ambitionierten Nachfolgezielen auf, verbunden mit dem Interesse an einer größeren Beteiligung. Auch die Misserfolge der MDGs haben die Rufe nach größerer Beteiligung stark werden lassen. Es sollten die Fehler korrigiert und neue Fehler vermieden werden. Doch wie hat sich die öffentliche Beteiligung entwickelt, um diesen Bedürfnissen Rechnung zu tragen?

Zivilgesellschaftliche Beteiligung an den SDGs

»Die Chance, den Weg unserer globalen Entwicklung zu überdenken und neu zu bestimmen, kommt einmal in jeder Generation vor. Dies ist unsere Chance, die es zu nutzen gilt.«²⁶ Dieses Zitat einer zivilgesellschaftlichen Kampagne zeigt, wie wichtig die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Festlegung der SDGs – zumindest aus Sicht von NGOs – ist.²⁷ Solche Chancen eröffnen sich, anders als bei den MDGs, wenn Akteure an der Zielsetzung beteiligt werden. Auch die UN-Institutionen warben dieses Mal nachdrücklich um »alle« Interessensvertreter – mittels verschiedener Methoden und Techniken der Beteiligung.²⁸ Durch die vielen Arbeitsprozesse, die im Zusammenhang mit der Ausarbeitung der SDGs stehen (Beginn September 2014), kann an dieser Stelle kein umfassender Überblick gegeben werden. Wir konzentrieren uns auf einige wenige Hauptthemen, an denen wir zeigen, wie sich eine inklusive Beteiligung herausgebildet hat, auch wenn noch einige Wünsche offen geblieben sind.²⁹

Die UN-Institutionen warben dieses Mal nachdrücklich um »alle« Interessensvertreter – mittels verschiedener Methoden und Techniken der Beteiligung.

Die Möglichkeiten der öffentlichen Beteiligung, die über die Weltkonferenzen und Überprüfungs-konferenzen hinausgehen, lassen sich in drei Kategorien einteilen:

- 1. Vom UN-Generalsekretär geleitete Initiativen.** Dazu gehören die Hochrangige Gruppe namhafter Persönlichkeiten für die Entwicklungsagenda nach 2015 (High Level Panel of Eminent Persons – HLP), das »Sustainable Development Solutions Network« (SDSN) und der Globale Pakt. Auch wenn man der Zivilbevölkerung die Möglichkeit gegeben hat, sich am SDSN und Globalen Pakt zu beteiligen, lag deren Fokus nicht auf der Beteiligung der Zivilbevölkerung (Wissenschaft und technische Fachkreise beziehungsweise Privatsektor). Unsere Kommentare beziehen sich daher auf die HLP und auf die beiden folgenden Arbeitsprozesse:³⁰
- 2. Die Offene Arbeitsgruppe über Ziele für eine nachhaltige Entwicklung** (Open Working Group on Sustainable Development Goals – OWG), die, mandatiert durch die »Rio+20-Konferenz« vom Juni 2012, für den Entwurf zu den SDGs verantwortlich war.³¹
- 3. Die Entwicklungsgruppe der Vereinten Nationen** (UNDG), die eine »Global Conversation« geführt hat, die zu allen Punkten, die oben benannt wur-

²² Vgl. Vandemoortele, a.a.O. (Anm. 21).

²³ William Easterly, *The Utopian Nightmare*, Foreign Policy, September/October 2005, S. 61.

²⁴ Siehe Alston, a.a.O. (Anm. 20), S. 757.

²⁵ Siehe vor allem Alston, a.a.O. (Anm. 20) und ders., *A Human Rights Perspective on the Millennium Development Goals*, inoffizielles Papier für die »Millennium Project Task Force on Poverty and Economic Development«, 2004.

²⁶ *Beyond 2015 Reaction to the Open Working Group's »Focus Areas Document«*, März 2014, www.beyond2015.org

²⁷ Die NGOs stellen einen wichtigen Teil der Zivilgesellschaft dar, stehen aber nicht gänzlich für sie.

²⁸ Siehe »The Future We Want«, UN-Dok. A/RES/66/288 v. 27.7.2012, Abs. 42–53 und 248.

²⁹ Ausführlicher zu diesem Punkt: Arron Honniball/Otto Spijkers, *Developing Global Public Participation* (1): *Global Public Participation at the United Nations*, and, *Developing Global Public Participation* (2): *Shaping the Sustainable Development Goals*, *International Community Law Review*, 3/2015 (im Erscheinen).

³⁰ Berichte siehe, HLP, über: www.post2015hlp.org; SDSN, über: <http://unsdsn.org/resources/publications/an-action-agenda-for-sustainable-development/> sowie <http://unsdsn.org/resources/publications/indicators/> und Globaler Pakt, über: www.unglobalcompact.org

³¹ Open Working Group Proposal for Sustainable Development Goals, Juli 2014, <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1579SDGs%20Proposal.pdf>; auch enthalten in: UN Doc A/68/970 v. 12.8.2014.

den, einen Beitrag geleistet hat.³² Seitdem bietet sie für die zukünftigen innerstaatlichen Verhandlungen Hilfe bei der Umsetzung an.³³

Wir haben die Art der Einladung zur Beteiligung, die Methoden für den Input und die Art der Beteiligung an sich untersucht, um zu sehen, welche allgemeinen Lehren aus der bisherigen globalen öffentlichen Beteiligung gezogen werden können. Auch wenn man fairerweise die globalen Initiativen nicht mit Formen nationaler Beteiligung vergleichen kann, erfordern die Bedeutung der SDGs und die selbst auferlegten Erwartungen der UN, dass die Öffentlichkeit hohe Maßstäbe ansetzt.

In Bezug auf die Einladung haben die Entwurfsarbeiten bislang die Erfordernisse der Inklusion erfüllt.³⁴ Zum Beispiel bietet ›WorldWeWant.org‹ eine Plattform für vielfältige globale, nationale und thematische öffentliche Beratungen. Ziel ist, »die Prioritäten der Menschen aus allen Ecken der Welt zusammenzutragen und eine gemeinsame Vision zu entwickeln, die von den UN und den Weltpolitikern direkt genutzt wird, um im Jahr 2015 eine neue Entwicklungsagenda ins Leben zu rufen – eine Agenda, die auf den Hoffnungen der Bürger beruht«³⁵.

Die Breite der unterschiedlichen Zielgruppen erlaubt es, verschiedene Teile der Zivilgesellschaft anzusprechen. Um die globalen Ziele auf der nationalen Ebene umzusetzen, braucht es eine Repräsentation sowohl auf globaler Ebene (etwa ›Menschen‹, thematische Gemeinschaften³⁶, Regionen³⁷, Sub-Regionen und Nationen³⁸) als auch nationaler Ebene.

Für eine sinnvolle Beteiligung und einen effizienten Ressourceneinsatz ist jedoch eine zielgerichtete Einladung an ›relevante‹ Teilnehmer vonnöten. Für Konsultationen über die Festlegung einer allgemeinen Agenda wie die Umfrage von ›MyWorld‹, um die globalen öffentlichen Prioritäten zu erfassen, ist eine Spezifizierung über ›Menschen‹ hinaus nicht notwendig. Konsultationen, die Interessengruppen aus einem bestimmten Land erreichen wollen, müssen diese Gruppen definieren und gezielt ansprechen. Die Beratungen zeigten unterschiedliche Ergebnisse, aber zahlreiche globale und nationale Beratungen offenbarten Schwierigkeiten, die richtigen ›relevanten‹ Interessengruppen zu erreichen. Zudem wurden oft die wichtigen Interessengruppen nicht berücksichtigt,³⁹ oder man erschwerte ihnen den Zugang zu den Beratungen.⁴⁰ Die Bemühungen, eine möglichst inklusive Beteiligung zu erreichen, sagen nichts über erfolgreiche Lobbyarbeit aus, die immer noch jenen vorbehalten ist, die vor Ort vertreten sind.⁴¹

Wie sich die Zivilgesellschaft beteiligt, hängt davon ab, ob sie sich dieser Möglichkeit bewusst ist und ob sie die Mittel dazu hat, sich einzubringen. Während die Einladungen, sich zu beteiligen, ambitioniert waren, zeigten die Methoden zur Bewusstseins-schaffung und das Sammeln zivilgesellschaftli-

chen Inputs eine Offenheit für technische Experimente. Die Beratungen wurden über Fernsehen, Radio, Zeitungen, Online-Werbung, Webcasts, Blogs, Presseerklärungen, YouTube, E-Mail, Interviews, lokale Medien und Moderatoren verbreitet.⁴²

Diese Vielfalt bei der Öffentlichkeitsarbeit wurde durch neue Methoden der Datenerfassung ergänzt. Zu ihnen zählen Internetseiten⁴³, soziale Medien⁴⁴, persönliche Interviews, Workshops, ›MyWorld‹-Auswertungen⁴⁵, Handy-Befragungen, Fotowettbewerbe⁴⁶, runde Tische und andere Umfragen mit offenen Fragen oder mit Multiple-Choice. Der Arbeitsprozess

Die Beratungen offenbarten Schwierigkeiten, die richtigen ›relevanten‹ Interessengruppen zu erreichen.

32 Siehe die Übersicht in: UNDG, A Million Voices: The World We Want, September 2013 sowie UNDG, The Global Conversation Begins, März 2013.

33 UNDP, Post-2015: The Global Conversation Continues with New Dialogues in 50 Countries, März 2014.

34 Siehe UN-Dok. A/RES/66/288 v. 27.7.2012, Abs. 42–53 und 248.

35 Siehe: www.worldwewant2015.org/post2015-about

36 Es gab elf Themenbereiche: Konflikte, Gewalt und Katastrophen, Bildung, Energie, ökologische Nachhaltigkeit, Ernährungs-sicherheit und Ernährung, Governance, Wachstum und Beschäftigung, Gesundheit, Ungleichheiten abbauen, Bevölkerungsdynamiken und Wasser.

37 UN Regional Commissions, Post-2015 Process and the Sustainable Development Goals: Engagement of the Regional Commissions, Januar 2013, www.regionalcommissions.org/RCsandPost2015.pdf

38 Es fanden 88 nationale Konsultationen statt. Siehe UNDG, A Million Voices: The World We Want, September 2013 sowie UNDG, The Global Conversation Begins, März 2013, S. 43.

39 Zum Beispiel gehörte die Gruppe der Lesben, Schwulen, Bi-, Trans- und Intersexuellen, trotz der Empfehlungen der UNDG und ihrer Anerkennung als eine gefährdete Gruppe, zu Serbiens umfassender Zielgruppenauswahl nicht dazu, UN in Serbia, The Serbia We Want: Annex 1 Detailed Report, 5.7.2013, über: www.worldwewant2015.org

40 Neben den ›technisch benachteiligten‹ Bevölkerungsgruppen wurden auch die Jugendlichen bei der Einladung, sich zu beteiligen, vernachlässigt, Sonia Preisser, Youth Perspectives on the Post-2015 Development Agenda, www.wfuna.org/post-2015-youth-perspectives. Siehe auch: UN-NGLS Civil Society Consultation for the High-level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, Dezember 2012–Januar 2013, S. 1, www.un-ngls.org

41 Yojana Sharma, Last-minute UNESCO Lobbying Brings SDG Science Success, Juli 2014, über: www.scidev.net/global/

42 Serbien war wieder ein gutes Beispiel: UN in Serbia, The Serbia We Want: Annex 1 Detailed Report, 3.7.2013, S. 27–38, über: www.worldwewant2015.org

43 Allgemein zugänglich: www.worldwewant2015.org

44 Wasserspezifische Beiträge zum Beispiel wurden über Facebook (www.facebook.com/waterpost2015) oder HLP-Input über Twitter (twitter #Post2015HLP) ermöglicht.

45 Siehe: www.myworld2015.org/?page=how-it-works

46 Outreach Report, Consultation on Environmental Sustainability in the Post-2015 Development Agenda, S. 4, www.worldwewant2015.org

Auch wenn die Beratungen zu den SDGs die bislang größten öffentlichen Konsultationen waren, waren Resonanz und Repräsentation der Zivilgesellschaft doch bemerkenswert schwach.

Die Zukunft der globalen öffentlichen Beteiligung könnte über die Einladung zur Beteiligung hinausgehen hin zu einer Beteiligung, die auf der Sammlung passiver Informationen beruht.

der ›Global Conversation‹ war der experimentierfreudigste von allen. Seine Ergebnisse wurden der OWG und der HLP neben denen der NGOs ›zugleitet‹⁴⁷. Wenn man die Prozesse der HLP und der OWG miteinander vergleicht, so ist festzustellen, dass die öffentlichen Veranstaltungen der HLP zugänglicher waren. Das lag vor allem an deren geografischer Breite, während die OWG ausschließlich in New York tagte. Darüber hinaus war es der Zivilgesellschaft möglich, an der HLP mitzuwirken. So hat sie direkten Einfluss ausüben können, was bei der zwischenstaatlichen OWG nicht möglich war.

Auch wenn die Beratungen zu den SDGs die bislang größten öffentlichen Konsultationen in der Geschichte der UN waren und man dies begrüßen sollte, waren Resonanz und Repräsentation der Zivilgesellschaft doch bemerkenswert schwach.⁴⁸ Es ist nicht ganz klar, ob dies an einem Mangel an Informationen, Zugang oder Engagement oder an der Skepsis auf Seiten der potenziellen Teilnehmer lag. In den Abschlussdokumenten wurde jedenfalls immer betont, dass die Zivilgesellschaft beteiligt gewesen sei. Die Beteiligung könnte allerdings weiter abnehmen, wenn die Modalitäten der Beteiligung unklar sind oder wenn nicht sicher ist, was die substantiellen Ergebnisse einer Beteiligung sein könnten.⁴⁹ Diese Überbetonung der Repräsentation wird zusätzlich durch die Eingaben der NGOs deutlich. Sie nutzen die Ergebnisse, um ihre eigene Agenda hervorzuheben.

Dennoch haben die Verantwortlichen für den SDGs-Prozess bereits die Kluft zwischen den Erwartungen an eine Beteiligung und der tatsächlichen Beteiligung erkannt. Das wird deutlich in dem jüngsten Bericht über Beratungen in Portugal zur Frage, ob die SDGs Teil der zweiten Phase der ›Global Conversation‹ werden sollten. Der Bericht belegt, dass lediglich 60 Personen an den sechs Workshops teilnahmen, von denen nur die Hälfte registriert war. Außerdem hätten nur wenige der kontaktierten Organisationen überhaupt geantwortet.⁵⁰ Dieses Problem wurde zu spät erkannt, um die Beteiligung an der weiteren Ausformulierung der SDGs zu erhöhen. Jedoch könnte man für die Umsetzungsverhandlungen der SDGs versuchen, die Hindernisse und Gründe für das Desinteresse anzugehen.

Schlussbetrachtung

Der SGD-Prozess ist die Geburtsstunde einer globalen zivilgesellschaftlichen Beteiligung an der Entwicklungsagenda der Vereinten Nationen. Ihre Ziele werden die zwischenstaatlichen und hoffentlich auch staatlichen Agenden anleiten. Die Schwächen liegen in der Öffentlichkeitsarbeit sowie in der Wirksamkeit der Beteiligung.⁵¹ Aber wir sollten uns daran erinnern, dass es sich hier um ein Pilotprojekt handelt, das bereits eine Verbesserung gegenüber dem

MDG-Prozess darstellt. Die Frage ist, ob es sich hierbei um ein kurzlebiges Experiment handelt oder um einen nachhaltigen Trend.

Die Zukunft der globalen öffentlichen Beteiligung könnte über die Einladung zur Beteiligung (mit all ihren Defiziten) hinausgehen hin zu einer Beteiligung, die auf der Sammlung passiver Informationen beruht. ›UN Global Pulse‹ experimentiert gegenwärtig mit dem Durchsuchen öffentlich zugänglicher großer Datenmengen (data mining), etwa Twitter-Nachrichten, um die Vorlieben und Interessen der ›Menschen‹ herauszufinden.⁵² Am Anfang beschränkte man sich auf Englisch und wenige Schlagworte. Später wurde die Suche auf mehr Schlagworte und die Sprachen Spanisch, Französisch und Portugiesisch ausgeweitet, um ›den Entscheidungsträgern in Aktionen umsetzbare Erkenntnisse vorzulegen‹⁵³. Obwohl man sich um den Datenschutz und die ›digitale Kluft‹ Sorgen macht, sind relevante Daten immer leichter verfügbar.

Das Sammeln von Daten in Echtzeit ermöglicht es, die durch traditionelle Beteiligungsmethoden nicht ermittelbaren Themen zu erkennen. So würden sich auch die Lücken von bis zu fünf Jahren, die beim herkömmlichen Sammeln von Daten auftreten, vermeiden lassen.⁵⁴ Es bleibt abzuwarten, ob die Daten die langfristigen öffentlichen Belange aufzeigen können, besonders unter dem Aspekt, dass die SDGs bis zum Jahr 2030 die globalen Prioritäten festlegen sollen. Schließlich wird es wichtig sein, über die Twitter-Benutzer hinaus, ein breiteres Publikum zu finden. Es ist anzunehmen, dass das Sammeln von ›Big Data‹ nur eine ergänzende Rolle spielen kann.

⁴⁷ Für ›Global Conversation‹ und die direkten Eingaben siehe HLP: www.post2015hlp.org/outreach/ und OWG: <http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1528>

⁴⁸ So haben beispielsweise die Plattform ›WorldWeWant.org‹ bis März 2013 nur 50 000 Menschen besucht, das sind 0,0007 Prozent der Weltbevölkerung, siehe UNDG, The Global Conversation Begins, März 2013, S. 9. Davon beteiligten sich aktiv nur 4677 Personen, <http://trends.worldwewant2015.org/discover/#mode=type>

⁴⁹ Die OWG hatte in puncto Beteiligung keinen guten Start, denn die Staaten waren sich nicht einig, was sie eigentlich erarbeiten sollten. Siehe IISD Reporting Services, Summary of the First Session of the UN General Assembly Open Working Group on Sustainable Development Goals: 14–15 März 2013, Earth Negotiations Bulletin, 32. Jg., Nr. 1, März 2013. Beim gegenwärtigen Vorschlag der OWG ist immer noch nicht klar, worauf er abzielt. Die vorgeschlagenen SDGs scheinen alles abdecken zu wollen, siehe Charles Kenny/Casey Dunning, What's the Point of the Post-2015 Development Agenda?, August 2014, über: www.cgdev.org/

⁵⁰ UNDG, Public Consultation on the Localization of the Post-2015 Global Development Agenda in Portugal, August 2014, S. 6f.

⁵¹ Vgl. Honniball/Spijkers, a.a.O. (Anm. 29).

⁵² Siehe: <http://post2015.unglobalpulse.net/>

⁵³ UN Global Pulse, Big Data for Development: A Primer, Juni 2003, S.1.

⁵⁴ Ebd.