EU, UN und die Post-2015-Entwicklungsagenda – Eine ›immer engere Partnerschaft‹?

Sophie Hermanns

Die Rolle der Europäischen Union bei den Vereinten Nationen gestaltet sich oft kompliziert, schwerfällig und undurchsichtig. Daraus ergibt sich eine Reihe von Herausforderungen für die gegenwärtigen Verhandlungen über die Post-2015-Entwicklungsagenda. Doch eine Partnerschaft birgt großes Potenzial – für die Arbeit der Vereinten Nationen und für die europäische Integration.

Die Europäische Union (EU) mit ihren 27 Mitgliedstaaten ist ein weltweit einzigartiges politisches Gebilde. Als solches ist sie für Nicht-Europäer schwer einzuordnen – und wird daher oft wenig oder falsch verstanden. Bei den Vereinten Nationen gestaltet sich die Rolle der EU besonders kompliziert. Die UN ist konzipiert als eine Organisation, die sich aus souveränen Staaten zusammensetzt. Zwar sieht Kapitel VIII der UN-Charta mögliche Rollen für regionale Abkommen und Organisationen vor, die Satzungen der einzelnen Gremien tun dies in der Regel jedoch nicht. Inwieweit die EU sich als eigenständiger globaler Akteur in den UN und anderen multilateralen Foren profilieren kann und sollte, ist außerdem umstritten. Unter nichteuropäischen Staaten, EU-Mitgliedern und den verschiedenen EU-Institutionen herrscht darüber Uneinigkeit. Denn die Frage, wie geschlossen die EU nach außen auftritt, wirft auch Fragen auf für die Geschlossenheit nach innen.

Doch die EU kann nicht ignoriert oder auf die Summe ihrer Mitglieder reduziert werden, besonders nicht im Rahmen der Verhandlungen zur Post-2015-Entwicklungsagenda.[1] So sind zum Beispiel EU-Mitgliedstaaten nicht berechtigt, einzeln oder gemeinsam internationale Vereinbarungen zu verhandeln, die Kompetenzfelder betreffen, die der EU vorbehalten sind, außer die EU autorisiert die Verhandlungen.[2] Zu diesen Kompetenzfeldern gehören unter anderem die Entwicklungszusammenarbeit, die Umweltpolitik und die Handelspolitik. Darüber hinaus sind EU-Mitglieder und EU-Institutionen zusammen die größten Geber öffentlicher Entwicklungshilfe (Official Development Assistance – ODA)[3] und die größten Beitragszahler der Vereinten Nationen.[4]

Für die UN, also ihre Gremien und Mitgliedstaaten, stellt sich daher die Frage, wie mit der EU umzugehen ist. Umgekehrt stellt sich für die EU die Frage, wie ihre finanzielle und wirtschaftliche Größe effektiv in ihrem Profil und ihrer Stellung bei den UN widergespiegelt werden kann. Simon Koppers, Leiter des Referats Vereinte Nationen im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, befindet: »In der Regel bleibt die EU bei den UN hinter ihren Möglichkeiten zurück. In Anbetracht ihres Wirtschaftsvolumens, ihrer Beiträge zur ODA und zur UN, sollte die EU mehr Einfluss haben.«[5]

Die Verhandlungen über eine Post-2015-Entwicklungsagenda verlangen, dass die UN und ihre Mitgliedstaaten Antworten auf die ›EU-Frage‹ finden, um einen der wichtigsten globalen Akteure einzubinden. Die Verhandlungen bieten die Chance, in einem Politikfeld, das unter Fragmentierung und Inkohärenz leidet, die Gruppe der größten Geber als einen besser koordinierten, kohärenteren Partner für Entwicklung zu gewinnen. Für die EU besteht die Herausforderung darin, sich in den Verhandlungen und bei ihren Mitgliedstaaten Verhör zu verschaffen. Darüber hinaus sind die Verhandlungen eine vielversprechende Chance, sich stärker als globaler Akteur zu profilieren, ihre Rolle bei den UN zu stärken und das Zusammenwachsen zu fördern.

Die EU *mit* den Vereinten Nationen: eine fruchtbare Partnerschaft

Als externe Partner arbeiten EU und UN besonders seit den späten neunziger Jahren bereits in vielen Bereichen produktiv zusammen. Beide können einander als Durchführungsstellen für ihre Projekte dienen. Das im Jahr 2003 beschlossene Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich (Financial and Administrative Framework Agreement – FAFA) soll diese Zusammenarbeit weiter vereinfachen und etablieren. Es wurde im Rahmen der Vorbereitungen auf die Post-2015-

Sophie Hermanns, geb. 1991, hat Politikwissenschaften, politische Philosophie, internationale Beziehungen und Geschichte in Cambridge, North Carolina, Paris und Berlin studiert. Sie hat Praktika am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik und bei ›Academics Stand Against Poverty‹ absolviert und die Forschungsabteilung der britischen NGO ›Cambridge Development Initiative‹ geleitet.

1 Allgemein zur Agenda siehe: www.un.org/millenniumgoals/beyond2015-news.shtml

2 Artikel 351 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), auch Vertrag von Lissabon genannt, 2009 in Kraft getreten.

3 OECD, Aid to Developing Countries Rebounds in 2013 to Reach an All-Time High, Paris, 8.4.2014, www.oecd.org/newsroom/aid-to-developing-countries-rebounds-in-2013-to-reach-an-all-time-high.htm

4 About the EU at the UN, New York, 3.11.2014, www.eu-un.europa.eu/articles/articleslist_s88_en.htm

5 Vgl. Simon Koppers, auf der Veranstaltung ›Shaping Global Development Cooperation: The Role of the EU in the UN‹, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn, 14.11.2012.

Verhandlungen um einen Anhang ergänzt.[6] Darüber hinaus hat die Kommission seit dem Jahr 2001 eine Reihe Abkommen mit UN-Organisationen geschlossen; diese ›strategischen Partnerschaften‹ dienen der besseren Koordinierung und dem besseren Informationsaustausch. In bestimmten Politikfeldern findet ein intensiver Austausch zwischen der EU und den UN statt. Seit dem EU-Gipfel 2001 in Göteborg tauschen sich Länder- und Themenreferate in der EU zwei Mal im Jahr mit ihren Kollegen in den UN aus; regelmäßige Treffen finden zudem zwischen dem UN-Sekretariat, dem Hohen Vertreter und der Kommission statt. Intensiv war zum Beispiel die Zusammenarbeit zur Frage eines zyprischen EU-Beitritts. Die Kommission nahm dazu eine wichtige Beraterrolle für das UN-Sekretariat ein. In seinem Abschlussbericht nannte der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan die Unterstützung »beispielhaft für eine Europäische Union/Vereinte Nationen-Zusammenarbeit«[7]. Auch bei Sicherheitsfragen arbeiten UN und EU zum Teil eng zusammen und koordinieren ihre Aktivitäten im regelmäßigen Informationsaustausch. So leitet die EU zum Beispiel die vierte Säule der UN-Übergangsverwaltungsmission in Kosovo (UNMIK).[8]

Das Fehlen einer zentralen Vertretung nach außen und der Kompromiss zwischen zwischenstaatlichen und supranationalen Entscheidungsprozessen machen das Verhandeln mit der EU kompliziert und schwerfällig.

In Anbetracht der Ressourcen und der Expertise, über die die UN und EU jeweils in den verschiedenen Feldern nachhaltiger Entwicklung verfügen, könnte ein weiterer Ausbau der externen Kooperation wertvolle Synergien für die Umsetzung einer Post-2015-Entwicklungsagenda schaffen. Dies setzt jedoch voraus, dass beide Organisationen weiterhin ein ähnliches Verständnis von Entwicklungszusammenarbeit haben.

Die EU *bei* den Vereinten Nationen: eine Partnerschaft voller Herausforderungen

Im Allgemeinen sind für Regionalorganisationen in anderen multilateralen Organisationen keine offiziellen Rollen vorgesehen; sie sind lediglich passive Beobachter. Informell agieren Organisationen, wie der Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN) oder die Gruppe der 77 (G77), als Allianzen und Plattformen zur Interessenbündelung. Sie können sich in der Regel nur indirekt durch ihre Mitglieder einbringen. Dies gilt in den meisten UN-Organisationen auch für die EU.

Ambitionierte und progressive Positionen innerhalb der EU können sich oft nicht durchsetzen, selbst wenn sie mehrheitsfähig sind.

Auch die Strukturen der Union machen ihre Integration kompliziert. Henry Kissinger soll einmal gefragt haben: Wen rufe ich an, wenn ich mit Europa sprechen will? Auch fast 40 Jahre nach Kissingers Amtszeit ist dies noch eine Frage, die innerhalb der EU für Machtkämpfe und außerhalb für Verwirrung sorgt. Erst seit dem Vertrag von Lissabon aus dem Jahr 2009 besteht die ›Europäische Union‹ überhaupt als ein einheitliches völkerrechtliches Subjekt. Eine eindeutige Antwort auf Kissingers Frage gibt es allerdings immer noch nicht. Die EU kann zum einen durch ihre Mitgliedstaaten in UN-Gremien vertreten werden. Diese können eine gemeinsame Position der EU verlesen oder von einem EU-Vertreter verlesen lassen. Wenn die EU als eigenständiger Teilnehmer in einem UN-Gremium zugelassen wird, wird sie in der Regel von der Kommission vertreten.[9]

Seit dem Vertrag von Lissabon gibt es darüber hinaus das Amt des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik und dem ihm oder ihr unterstehenden Europäischen Auswärtigen Dienst, der jedoch parallel zu den Kommissaren für die einzelnen Politikfelder arbeitet;[10] wie die Kompetenzen zwischen ihnen verteilt sind, sorgt auch in Brüssel manchmal für Verwirrung.[11]

Die komplizierten Strukturen der EU, das Fehlen einer zentralen Vertretung nach außen und der Kompromiss zwischen zwischenstaatlichen und supranationalen Entscheidungsprozessen – all das macht das Verhandeln mit der EU kompliziert und schwerfällig.[12] Denn die internen Entscheidungsprozesse sind langwierig und müssen eine große Bandbreite an Positionen berücksichtigen. Dies kann dazu führen, dass eine gemeinsame Position erst zu spät erreicht wird, um noch als Grundlage für Verhandlungen dienen zu können. So etwa bei den Verhandlungen zur Entwicklungsfinanzierung im Jahr 2008 in Doha und dem Hochrangigen Forum über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit in Busan 2011.[13] Ambitionierte und progressive Positionen innerhalb der EU können sich oft nicht durchsetzen, selbst wenn sie mehrheitsfähig sind.

Umgekehrt kann es auch passieren, dass manchen Staaten die EU-Positionen zu weit gehen. So beschwerte sich Malta im Juni 2014 im Ministerrat, dass die jüngste Mitteilung der Kommission zu nachhaltiger Entwicklung eine zu liberale Einstellung zum Thema Abtreibung vertritt.[14] Wie stark sich die Mitglieder mit der EU-Position identifizieren, ist entscheidend für die wirksame Durchsetzung auf globaler wie nationaler Ebene.

EU, UN und nachhaltige Entwicklung: eine besondere Partnerschaft

Die UN-Konferenzen und UN-Gremien zu nachhaltiger Entwicklung spielen in EU-UN-Beziehungen eine besondere Rolle. Die Konferenz zu Umwelt und Entwicklung, die 1992 in Rio stattfand, war dabei ein Meilenstein. Als vollberechtigter Teilnehmer spielte die EU eine prominente Rolle in den Vorbereitungen und Verhandlungen. Dies schuf einen Präzedenzfall: Die EU hat seitdem vollberechtigt an einer Reihe großer UN-Konferenzen zu Entwicklungs- und Umweltfragen teilgenommen, zum Beispiel in Barbados (1994), Monterrey (2002) und Johannesburg (2002). Auch in der Kommission für nachhaltige Entwicklung und dem UN-Waldforum, zwei Gremien, die

aus dem Rio-Gipfel 1992 hervorgingen, ist oder war die EU vollberechtigter Teilnehmer.

Innerhalb der Strukturen der EU spielt seit den neunziger Jahren nachhaltige Entwicklung eine wichtige Rolle: Nachhaltige Entwicklung ist bereits seit dem Maastricht-Vertrag von 1992 als ein Leitprinzip in der EU-(Umwelt-)Politik verankert (Artikel 11). Artikel 6 des Vertrags von Amsterdam von 1997 bestimmt, dass Erwägungen zu nachhaltiger Entwicklung in alle EU-Aktivitäten mit einbezogen werden müssen; Artikel 3 des Vertrags von Lissabon nennt nachhaltige Entwicklung als einen der Kernwerte der EU.

So wundert es nicht, dass die Union bei den Vorbereitungen zur Rio+20-Konferenz im Juni 2012 eine äußerst aktive und konstruktive Rolle spielte.[15] Die Europäische Kommission initiierte ein Jahr zuvor einen umfassenden internen Vorbereitungsprozess.[16] Bei der Konferenz selbst war die EU sehr sichtbar, dank einer Delegation hochrangiger Vertreter verschiedener EU-Institutionen, was auch zeigt, welche Bedeutung die EU der Konferenz beigemessen hat.

Anknüpfend an die umfassenden Vorbereitungsprozesse zu den Umwelt-Konferenzen 1992, 2002 und 2012, hat sich die EU auch auf die Post-2015-Verhandlungen intensiv vorbereitet. Dies begann im Juni 2012 mit einer öffentlichen Konsultation des Direktorats für Entwicklung und Zusammenarbeit. Im Anschluss lud die irische Ratspräsidentschaft die europäischen Entwicklungsminister und die EU-Kommissare für Entwicklung, Umwelt und humanitäre Hilfe zu einem ersten informellen Treffen ein. Auf dieser Grundlage verabschiedete die Kommission im Februar 2013 eine Mitteilung, die die Prioritäten der EU für eine Post-2015-Entwicklungsagenda darlegt.[17]

Die Kommunikation wurde wiederum von den europäischen Außenministerien im Rat für Auswärtige Angelegenheiten diskutiert und in den Schlussfolgerungen des Rates im Mai 2013 verabschiedet. Im Juni nahm der Rat für Allgemeine Angelegenheiten diese Schlussfolgerungen an.[18] Zusammen mit der Kommunikation vom Februar bildeten die Schlussfolgerungen des Rates die Grundlage für die EU-Verhandlungspositionen im Post-2015-Prozess. Im Juni 2014 verabschiedete die Kommission eine weitere Mitteilung, welche die Verhandlungen des letzten Jahres widerspiegelt und die Positionen der EU konkretisiert.[19] Diese Mitteilung soll über die nächsten Monate im Europäischen Rat und im Europäischen Parlament diskutiert werden.

Auf UN-Ebene wurden vier wichtige Plattformen geschaffen, um die Verhandlungen zu einer Post-2015-Entwicklungsagenda vorzubereiten, die gemäß Resolution 68/6 der Generalversammlung im September 2014 offiziell begonnen haben und bis September 2015 laufen werden: Im Anschluss an die Rio+20-Konferenz wurde die Offene Arbeitsgruppe über die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Open Working Group on Sustainable Development Goals – OWG)[20] geschaffen, die einen neuen Zielkatalog entwerfen sollte, und der Zwischenstaatliche Sachverständigenausschuss für die Finanzierung der nachhaltigen Entwicklung (Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing),

Die Europäische Kommission initiierte ein Jahr vor der Rio+20-Konferenz einen umfassenden internen Vorbereitungsprozess.

6 Siehe: www.ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/procedures-fafa-un-consolidated_en_0.pdf

7 Report of the Secretary-General, UN Doc. S/2004/437 v. 28.5.2004, Abs. 94.

8 Frank Hoffmeister/Pieter-Jan Kuijper, The Status of the European Union at the United Nations: Institutional Ambiguities and Political Realities, in: Jan Wouters/Frank Hoffmeister/Tom Ruys (Eds.), The United Nations and the European Union, S. 9–34, hier S. 33f.

9 Hoffmeister/Kuijper, in: Wouters/Hoffmeister/Ruys (Eds.), a.a.O. (Anm. 8), S. 11.

10 Artikel 18 und 27 des Vertrags über die Europäische Union (EUV).

11 Ana Juncos/Karolina Pomorska, Manufacturing Esprit de Corps: The Case of the European External Action Service, Journal of Common Market Studies, 52. Jg., 2/2014, S. 302–319, hier S. 309.

12 Der amerikanische Diplomat Evan Bloom hat einmal gesagt, dass er und seine Kollegen beim Versuch, mit der EU bei den UN zusammenzuarbeiten, immer das Gefühl haben, entweder zu früh oder zu spät dran zu sein: Entweder können Vertreter der EU noch nicht verhandeln, weil der interne Koordinierungsprozess noch nicht abgeschlossen ist, oder sie können nicht verhandeln, weil der Koordinierungsprozess abgeschlossen und das Ergebnis daher nicht mehr zu ändern ist. Siehe Evan Bloom et al., The European Union's New Ambitions, Proceedings of the Annual Meeting of the American Society of International Law, 99. Jg., 2005, S. 361.

13 Niels Keijzer/Adam Fejerskov, Practice Makes Perfect? The EU's Engagement in Negotiations on Post-2015 Framework for Development, Danish Institute for International Studies, Kopenhagen, Report 4/2013.

14 Siehe: www.maltatoday.com.mt/news/national/39950/malta_takes_stand_on_eus_refusal_to_recognise_position_against_abortion#.U6mL6JFnBP2

15 Marikki Stocchetti, Ripe and Ready for Rio+20? The UN Conference on Sustainable Development and the European Union, The Finnish Institute of International Affairs, FIIA Briefing Paper 108, 8.6.2012.

16 Europäische Kommission, Rio+20: Hin zu einer umweltverträglichen Weltwirtschaft und besserer Governance, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-754_de.htm

17 Europäische Kommission, Ein menschenwürdiges Leben für alle: Beseitigung der Armut und Gestaltung einer nachhaltigen Zukunft für die Welt, EK/DC/COM/2013/092 final v. 27.2.2013.

18 Rat der Europäischen Union, Schlussfolgerungen des Rates. Die übergeordnete Agenda für den Zeitraum nach 2015, 11559/2013, Anlage, v. 15.6.2013.

19 Europäische Kommission, Ein menschenwürdiges Leben für alle: Vom Zukunftsbild zu kollektiven Maßnahmen, EK/DC/COM/2014/335 final v. 2.6.2014.

20 Siehe: http://sustainabledevelopment.un.org/owg.html

der hinter geschlossenen Türen tagte.[21] Die Arbeitsgruppe des UN-Systems (UN System Task Team) besteht aus Mitarbeitern von über 60 UN-Gremien und internationalen Organisationen.[22] Im Juni 2012 veröffentlichte sie den Bericht ›Realizing the Future We Want For All‹, der zum einen ein Ergebnispapier der Rio+20-Konferenz ist, zugleich aber auch Impuls für die Hochrangige Gruppe namhafter Persönlichkeiten für die Entwicklungsagenda nach 2015 (High-level Panel of Eminent Persons – HLP), die UN-Generalsekretär Ban Ki-moon im Juli 2012 ins Leben rief. Im Mai 2013 überreichte die Gruppe dem Generalsekretär ihre Empfehlungen für nachhaltige Entwicklungsziele.[23] Im Juli 2014 veröffentlichte die OWG ihren Vorschlag für Ziele für nachhaltige Entwicklung.[24]

Bei den OWG-Beratungen gab es keine reine ›EU-Gruppe‹.

Als eigenständiger Akteur hatte die EU in keiner dieser Foren eine offizielle Rolle. Allerdings war der damalige EU-Kommissar für Entwicklungszusammenarbeit Andris Piebalgs eines der 27 Mitglieder des HLP. Die OWG ist für die Post-2015-Agenda besonders wichtig, da die Positionen und Konflikte, die sich in ihren Sitzungen herauskristallisiert haben, viele der Debatten, die die Verhandlungen in der Generalversammlung bestimmen werden, bereits vorausgenommen haben. Doch auch wenn acht der 69 Länder in der OWG EU-Mitglieder sind, untergräbt das Format die Akteurskraft der Union: Die Mitglieder der OWG teilten sich insgesamt 30 Sitze; jeder Staat teilte sich also einen Sitz mit ein bis drei anderen Staaten, die sich mit einer Stimme an Wahlen beteiligen konnten. Mitglieder jeder Gruppe mussten sich also mit ihren anderen Gruppenmitgliedern einigen, bevor sie wählen konnten. Dabei waren EU-Mitgliedstaaten so aufgeteilt, dass sie sich immer mit Nicht-EU-Staaten einen Sitz teilten: So wurden Frankreich und Deutschland mit der Schweiz gruppiert, Italien und Spanien mit der Türkei. Es gab also keine reine ›EU-Gruppe‹.

Länder des Südens haben die OWG genutzt, um berechtigte Kritik an der Entwicklungspolitik der EU zu üben.

Die Post-2015-Entwicklungsagenda als Chance für die EU

Ein Blick auf die institutionelle Rolle der EU in UN-Gremien zeigt, dass bestimmte Faktoren eine stärkere Rolle der EU begünstigen:

1) **Das Alter des Gremiums:** Je älter und etablierter das Gremium, desto schwieriger ist eine starke Rolle für die EU. In neueren Gremien ist es einfacher – zum Beispiel in der mittlerweile aufgelösten Kommission für nachhaltige Entwicklung.[25]
2) **Präzedenzfälle:** Der Präzedenzfall des Rio-Gipfels 1992 hat die Grundlage für die EU-Beteiligung an nachfolgenden UN-Konferenzen geschaffen; das Beteiligungsmodell, das die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) für die EU geschaffen hat, diente im Jahr 2003 als Blaupause für EU-Beteiligung in der Codex-Alimentarius-Kommission.[26]
3) **Die Relevanz und Zuständigkeit der EU für das jeweilige Politikfeld:** Die EU konnte bei der FAO Vollmitgliedschaft erlangen, weil sie überzeugend darlegte, dass sie der zuständige Verhandlungspartner für Agrar- und Handelspolitik ist.[27]
4) **Die Sensibilität des Politikfelds:** Je sensibler und kontroverser die Fragen, die in einem Gremium diskutiert werden, desto größer ist der Widerstand von EU-Mitgliedern sowie nicht-europäischen Staaten, der EU eine größere Beteiligung zu gestatten. Beispiele sind der UN-Sicherheitsrat oder der Internationale Währungsfonds. Bei Letzterem sollte die EU aufgrund ihrer Währungskompetenz eigentlich eine stärkere Rolle spielen. Daran haben aber gerade die EU-Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich und Großbritannien wenig Interesse.[28]

Demnach könnten die Verhandlungen zur Post-2015-Entwicklungsagenda eine besondere Chance für die EU sein, sich stärker als eigenständiger globaler Akteur bei den UN zu profilieren. Die Verhandlungen und die Gremien, die aus ihr hervorgehen könnten, bieten der EU die Möglichkeit, sich von Anfang an in neue Strukturen zu integrieren. Gleichzeitig kann die EU auf schon bestehenden weitgehenden Beteiligungsformen aufbauen. Wichtig ist jedoch, dass die EU ihre Relevanz und Zuständigkeit im Bereich nachhaltiger Entwicklung zeigen kann. Wie oben dargelegt, hat sie dazu eine gute Argumentationsgrundlage, nicht nur was ihre Zuständigkeit für bestimmte Politikfelder angeht, sondern auch ihre Bekenntnisse zu nachhaltiger Entwicklung. Dabei können die UN-Verhandlungen auch als Katalysator für die EU und ihre Mitglieder dienen, Entwicklungszusammenarbeit auf EU-Ebene noch enger zu koordinieren.

Die EU als glaubwürdiger Akteur in der Post-2015-Agenda

Was die politische Sensibilität der Post-2015-Agenda angeht, bleibt abzuwarten, wie sich die Verhandlungen entwickeln werden. Bei den Sitzungen der OWG kristallisierten sich eine Reihe von tiefgehenden Konflikten heraus – wie üblich vor allem zwischen den Ländern des ›globalen Nordens‹ und denen des ›globalen Südens‹. Zu den Streitpunkten gehören etwa die vorgeschlagenen Ziele zu Rechtsstaatlichkeit und guter Regierungsführung. Sie werden besonders von EU-Ländern befürwortet, wurden jedoch von vielen Entwicklungsländern abgelehnt, sodass sie im OWG-Vorschlag[29] in dieser Form auch nicht aufgenommen wurden. Strittig waren überdies die Formulierungen zu Frauenrechten und reproduktiven Gesundheitsrechten (Ziel 5).

Länder des Südens haben die OWG auch dazu genutzt, um berechtigte Kritik zu üben an der Ent-

wicklungspolitik des Nordens, also auch und gerade der EU. So wurde die EU bei dem Thema Umsetzungsmechanismen (Means of Implementation – MOI) von der G77 stark angegriffen (Ziel 17). Mitglieder der G77 fordern mehr systemische Reformen, vor allem in der internationalen Handelspolitik. Die EU und Industrieländer wie die USA haben sich hier jedoch zögerlich gezeigt. Bei dem traditionellen Umsetzungsmittel der Geberländer, der ODA, wird die EU ihr wiederholtes Versprechen, bis 2015 0,7 Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP) bereitzustellen, weit verfehlen.[30] So stagnierte die öffentliche Entwicklungshilfe der EU im Jahr 2013 bei 0,43 Prozent des BIP und zehn Mitgliedstaaten senkten gar ihre Beiträge. Spanien reduzierte seine Beiträge im Zuge der Wirtschaftskrise von 0,46 auf 0,17 Prozent. Auch der im Februar 2014 beschlossene EU-Haushalt 2014 bis 2020 sieht nur stagnierende Beträge für EU-Entwicklungsprogramme vor.[31]

Im Bereich des systemischen Wandels, etwa in internationaler Handels- oder Schuldenpolitik, hat die EU keine Zugeständnisse gemacht. So betonen die Mitteilungen der Kommission zur Post-2015-Agenda zwar, dass Handel und Wirtschaftswachstum Grundlagen für nachhaltige Entwicklung sind. Doch sie nennen keine konkreten Maßnahmen, wie Handelsabkommen mit Entwicklungsländern oder eine Reform von Zöllen und Subventionen, die bislang den Handel für Entwicklungsländer erschweren.

Dabei ist ein systemischer Wandel sogar im Sinne der Politikkohärenz in der Entwicklungszuammenarbeit (Policy of Coherence in Development – PCD), einem Konzept, das in den bisherigen Verhandlungen für eine integrierte Post-2015-Agenda eine wichtige Rolle gespielt hat, aber auch deutlich europäische Züge besitzt. Das Konzept hat seinen Ursprung in zivilgesellschaftlichen Kampagnen innerhalb der EU in den frühen neunziger Jahren und ist seit dem Vertrag von Lissabon eine rechtlich bindende Verpflichtung für die EU-Politik: »Bei der Durchführung politischer Maßnahmen, die sich auf die Entwicklungsländer auswirken können, trägt die Union den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit Rechnung«.[32]

Die EU hat einerseits immer wieder Versprechen gemacht, sowohl nach innen in ihren Verträgen und Beschlüssen als auch nach außen auf globalen Foren, wie der Monterrey-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung 2002 und dem Johannesburg-Gipfel über nachhaltige Entwicklung im selben Jahr, auf denen sie sich wiederholt zum 0,7-Prozent-Ziel bekannt hat. Auch inhaltlich hat sie wichtige Konzepte und Überlegungen zur Post-2015-Agenda beigetragen, wie nachhaltige Entwicklung und Kohärenz in der Entwicklungspolitik. Die EU und ihre Mitglieder haben so teilweise eine Vorreiterrolle in globaler Entwicklungs- und Nachhaltigkeitspolitik gespielt. Doch um ihre Glaubwürdigkeit zu wahren, müssen die EU und ihre Mitglieder diesen Versprechen und Richtlinien besser gerecht werden als bisher.

Fazit

Die Post-2015-Entwicklungsagenda kann von der EU als eigenständigem, koordiniertem Partner profitieren, sowohl in den Verhandlungen als auch bei der Umsetzung. Was ihre finanziellen und wirtschaftlichen Ressourcen sowie ihre Expertise angeht, können die EU und ihre Mitglieder entscheidend zu globaler Entwicklung beitragen – diese Chance muss auch als Auftrag verstanden werden. Für die EU sind die Verhandlungen eine Chance, sich nach außen hin zu profilieren, ihre Rolle bei den UN zu stärken und ihre globale Relevanz zu behaupten; für das europäische Projekt als Ganzes sowie für die Mitglieder im Einzelnen. Und es ist Chance und Herausforderung zugleich, sich intern besser zu koordinieren sowie eine glaubwürdigere und kohärentere Entwicklungs-, Umwelt- und Handelspolitik zu gestalten.

Für die EU sind die Verhandlungen eine Chance, sich nach außen hin zu profilieren, ihre Rolle bei den UN zu stärken und ihre globale Relevanz zu behaupten.

21 Siehe Ergebnisdokument der Rio+20-Konferenz ›Die Zukunft, die wir wollen‹, UN-Dok. A/RES/66/288 v. 11.9.2012.

22 Siehe: www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/

23 Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies Through Sustainable Development, New York 2013.

24 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.

25 Jan Scheffler, Mittendrin statt nur dabei. Die Beteiligungsrechte der EU in den Sonderorganisationen und nachgeordneten Gremien der UN, Vereinte Nationen, 2/2010, S. 51–56, hier S. 55.

26 Sara Poli, The European Community and the Adoption of International Food Standards within the Codex Alimentarius Commission, European Law Journal, 10. Jg., 5/2004, S. 613–630, hier S. 618f.

27 Joergen Pedersen, FAO-EU Cooperation: An Ever Stronger Partnership, in: Wouters/Hoffmeister/Ruys (Eds.), a.a.O. (Anm. 8), S. 63–91.

28 Vgl. Lorenzo Smaghi, A Single EU Seat in the International Monetary Fund?, in: Knud Jørgensen, The European Union and International Organizations, London 2009, S. 61–79.

29 Open Working Group Proposal, a.a.O. (Anm. 24).

30 EU-Kommissar Piebalgs ruft die Mitgliedstaaten zur Aufstockung der Entwicklungshilfe auf, Brüssel, 8.4.2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-388_de.htm

31 EU Budget Cut Spells Bad News for Foreign Aid, The Guardian, 8.2.2013, www.theguardian.com/global-development/2013/feb/08/eu-budget-cut-foreign-aid; vgl. auch Europäische Kommission, Mehrjähriger Finanzrahmen 2014–2020 und EU-Haushalt 2014, Brüssel 2014, S. 9 und 21.

32 Maurizio Carbone, Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development, Journal of European Integration, 30. Jg., 3/2008, S. 323–342, hier S. 323.