

ECOSOC und HLPF Review 2021: Bau- und Andockstellen für einen vernetzten Multilateralismus

Marianne Beisheim und Felicitas Fritzsche¹

UN-Reformen waren noch nie einfach;² in der seit einigen Jahren prognostizierten „Krise des Multilateralismus“³ sind sie nicht einfacher geworden. UN-Generalsekretär António Guterres war mit einigen Reformprojekten angetreten, aber nur jene, die er weitgehend selbst verantworten und umsetzen konnte, sind rasch vorangekommen.⁴ Für andere Reformvorhaben ist ein Konsens oder eine breite Mehrheit der Mitgliedstaaten notwendig, was zurzeit nur schwer zu erzielen ist. Darunter leidet auch der Review des Hochrangigen Politischen Forums zu Nachhaltiger Entwicklung (High-level Political Forum on Sustainable Development, HLPF) und des Wirtschafts- und Sozialrates (Economic and Social Council, ECOSOC), der im Frühjahr 2020 auf dem Programm stand, dann vertagt wurde und im Januar 2021 wiederaufgenommen wurde. Wir diskutieren im Folgenden, welche Konflikte bei den Verhandlungen bislang sichtbar wurden und wie die Vision eines „vernetzten Multilateralismus“ die Reformvorhaben anleiten könnte.

Vorgeschichte des ECOSOC und HLPF Review

Das HLPF ist mandatiert, die Umsetzung der Agenda 2030 und ihrer Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) auf der globalen Ebene politisch zu begleiten und zu überprüfen.⁵ Die Position des Forums innerhalb der UN ist einzigartig, da es alljährlich im Juli unter der Schirmherrschaft des ECOSOC für acht Tage und alle vier Jahre im September auch für zwei weitere Tage unter der Schirmherrschaft der Generalversammlung stattfindet.

1 Dieser Beitrag wurde im Kontext eines BMZ-finanzierten Drittmittelprojekts zum HLPF-Review erstellt und baut auf zwei Vorläuferpublikationen auf: Beisheim (2020c) und Beisheim/Fritzsche (2021).

2 Vgl. Hüfner/Martens (2000).

3 Vgl. Brühl (2019).

4 Vgl. <https://reform.un.org/>; dabei handelt es sich v.a. um Reformen im UN-Entwicklungssystem.

5 <https://undocs.org/A/RES/70/1>, para. 82.

Das Forum ist zudem ein Highlight im New Yorker UN-Kalender – selten brummt es in den Fluren der UN so sehr wie in diesen acht Tagen im Juli.⁶ Dabei füllen sich die Räume mit breit aufgestellten Delegationen aus den Mitgliedstaaten und zahlreichen Vertreter*innen aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Kommunen. Auch Repräsentant*innen aus dem gesamten UN-System sind vor Ort, vor allem aus den sog. „custodian agencies“, die jeweils für verschiedene Unterziele und Indikatoren der 17 SDGs zuständig sind. In den offiziellen Sitzungen beraten Expert*innen den Stand der Zielerreichung und berichten Delegationen über die nationale Umsetzung der SDGs. Die Podiumsdiskussionen des HLPF sollen explizit thematisch-integriert sein. In den informellen Formaten werden Koalitionen der Willigen geschmiedet bzw. deren Ergebnisse präsentiert. All dies bedeutet aber nicht, dass es beim HLPF nicht auch allerhand zu verbessern gäbe.⁷

Nach Verabschiedung der Agenda 2030 ist auch der ECOSOC thematisch und organisatorisch weiterentwickelt worden, teils nur an der Oberfläche, teils auch tiefgehend. Vor allem im Hinblick auf das UN-Entwicklungssystem sind in den letzten Jahren eine ganze Reihe von Reformen angestoßen und umgesetzt worden.⁸ Diese Reformdebatte lief 2020 im Rahmen der Verhandlungen zum Quadrennial Comprehensive Policy Review (QCPR) weiter,⁹ die entsprechende Resolution wurde im Dezember verabschiedet.¹⁰ Bereits zuvor wurde der ECOSOC-Kalender verändert: Das ECOSOC Integration Segment und das High-level Segment wurden an das HLPF angedockt. Das Integration Segment des ECOSOC, das unter anderem die Ergebnisse aus den verschiedenen ECOSOC-Prozessen zusammenführen soll, findet direkt vor dem HLPF statt. Jedoch ist es für Lernprozesse nicht hilfreich, wenn es am Tag unmittelbar vor dem HLPF stattfindet. Ebenso wenig werden die Ergebnisse des HLPF sinnvoll im unmittelbar folgenden High-level Segment des ECOSOC reflektiert.¹¹

Schon 2013 hatten die Mitgliedsstaaten in der Resolution zur Einsetzung des HLPF beschlossen, nach einer ersten Anlaufphase zu überprüfen, ob Format und organisatorische Aspekte des Forums seinem Mandat entsprechen.¹² Der Zeitpunkt dafür wurde 2016 verschoben, um einen vollen ersten Vier-Jahres-Zyklus als Testphase zu haben.¹³ Dieser Zyklus endete mit dem HLPF unter der Schirmherrschaft der Generalversammlung im September 2019. Auf diesem sogenannten

6 Vgl. Leone/Wagner (2020).

7 Vgl. Beisheim/Bernstein (2020).

8 Vgl. <https://www.die-gdi.de/reform-uno/>

9 <https://www.un.org/ecosoc/en/content/qcpr-2020>

10 <https://undocs.org/en/A/C.2/75/L.61>

11 <https://sdg.iisd.org/news/covid-19-sdgs-require-new-kind-of-multilateralism-high-level-dialogue/>

12 <https://undocs.org/A/RES/67/290>, para. 29

13 <https://undocs.org/A/RES/70/299>, para. 21

„SDG-Gipfel“ verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs eine Politische Erklärung mit zehn Aktionspunkten – in einem davon verpflichteten sie sich erneut, das HLPF stärken zu wollen, u. a. durch einen ambitionierten und effektiven Review.¹⁴ 2018 hatte man sich zudem darauf geeinigt, die Verhandlungen zum HLPF Review in Verbindung mit jenen zur Stärkung des ECOSOC führen zu wollen.¹⁵ Trotzdem ist das Zusammenspiel von ECOSOC und HLPF vielen unklar. Es wäre daher gut, dies expliziter zu (er)klären und bestehende Synergien bestmöglich zu nutzen. Dafür müssten jedoch einige Konflikte überwunden werden, die bereits 2012/13, als die Gründung und das Mandat des HLPF beschlossen wurden, die Verhandlungen belasteten.

ECOSOC und HLPF Review in zwei Anläufen

In der ersten Runde zum ECOSOC und HLPF Review zeigte sich, dass seit 2012/13 zwar einige Staaten ihre Position verändert haben, viele geradezu „klassische“ Konflikte dennoch weiterbestehen. Obwohl bereits 2018 und 2019 mehrere informelle Diskussionsrunden zum HLPF Review stattgefunden hatten,¹⁶ starteten die Mitgliedstaaten im Januar 2020 mit sehr unterschiedlichen Vorstellungen in die Verhandlungen. Während bei jenen, die sich aktiv an den relativ ambitionierten Vorab-Debatten beteiligt hatten, die Erwartungen entsprechend hoch waren, hatten sich andere bislang nicht an der Diskussion beteiligt, eben weil sie keinen großen Reformbedarf sehen. Und generell haben viele Beteiligte zwar Vorstellungen darüber, was sie prinzipiell verbessert sehen wollen, aber wenig konkrete Ideen, *wie* dies zu erreichen sein könnte.

Spätestens im März 2020 wurde klar, dass die Bedingungen für schwierige Verhandlungen aufgrund der COVID-19 Pandemie nicht ideal waren. Nach einem ersten Treffen im Februar, einem Hintergrundpapier und einer kurzen Expertinnen-Anhörung Anfang März,¹⁷ folgte der COVID-19 bedingte Lockdown. Der Austausch erfolgte danach per Videokonferenz auf Basis schriftlicher Eingaben.¹⁸ Bereits im April 2020 wiesen die Ko-Fazilitatoren darauf hin, man müsse unbedingt die Erfahrungen mit der Pandemie in den Review einbeziehen und sollte ihn

14 <https://undocs.org/en/A/RES/74/4>, para. 27(j)

15 <https://undocs.org/A/RES/72/305>, para. 2

16 https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/23135Summary_of_EGM_on_HLPF_review_FINAL.pdf

17 <https://www.un.org/pga/74/wp-content/uploads/sites/99/2020/02/HLPF-ECOSOC-Review-Thematic-Meetings.pdf>

18 <http://sdg.iisd.org/commentary/policy-briefs/governments-and-experts-exchange-proposals-for-improving-hlpf/>

daher besser vertagen.¹⁹ Ende April legten sie einen *Zero Draft* der Resolution vor, der schleppend verhandelt wurde.²⁰ Die Mitgliedstaaten einigten sich schließlich im August 2020 auf eine sehr kurze Resolution, die im Wesentlichen das Thema und die Fokus-SDGs des HLPF 2021 festlegt und die restlichen Verhandlungen verschiebt.²¹

Ende Januar 2021 nahmen die Staaten einen zweiten Anlauf zum Review von ECOSOC und HLPF. Die neuen Ko-Fazilitatoren, die Botschafter Österreichs und Senegals, wollen die Verhandlungen bis Ende März 2021 abschließen.²² Es bleibt abzuwarten, inwiefern sich die bislang diskutierten Aspekte und die entsprechenden Konfliktlinien aus dem ersten Anlauf auch im zweiten wieder zeigen werden.

ECOSOC und HLPF Review: Bisherige Themen und Konfliktlinien

Im Frühjahr 2020 führten die UN-Botschafter Georgiens und Benins als Ko-Fazilitatoren die Verhandlungen an. Leider zeigten sie im Zuge der Verhandlungen wenig Interesse an einer breiten Beteiligung nicht-staatlicher Akteure. Dabei hatte die Zivilgesellschaft im Vorfeld großes Interesse an den Verhandlungen signalisiert, unter anderem in Form von mehreren Veranstaltungen und Positionspapieren mit ehrgeizigen Vorschlägen.²³ Bei einem Retreat im November 2019 hatten viele der staatlichen und nichtstaatlichen Teilnehmer*innen für die Stärkung des HLPF plädiert.²⁴ Auf Basis eines Expert*innen-Workshops im Dezember 2019 in New York erarbeiteten auch wir einige konkrete Vorschläge.²⁵ Schließlich zogen auch die Teilnehmer*innen eines zweitägigen Expert Group Meetings, veranstaltet durch UN-DESA, Lehren aus dem ersten HLPF-Zyklus und formulierten Empfehlungen.²⁶ Unter den Mitgliedstaaten setzte vor allem Mexiko starke Akzente in Form eines informellen Papiers, das das Land als Chair der Freundesgruppe für die freiwilligen Staatenberichte (Voluntary National Reviews, VNRs) und die Follow-up und Review-Prozesse des HLPF erarbeitet hatte – allerdings ohne dass das Papier von der Gruppe als Ganzes getragen wurde.

19 https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/2020doc/Co-facilitators_remarks_8_Apr_20.pdf

20 <https://www.un.org/pga/74/wp-content/uploads/sites/99/2020/05/HLPF-ECOSOC-Review-with-MS-inputs-21-May.pdf>

21 <https://undocs.org/en/A/RES/74/298>

22 <https://www.un.org/pga/75/2020/12/15/ecosoc-hlpf-review/>

23 Vgl. Forus (2019); Obenland (2019).

24 Retreat "The Future of the HLPF: Reflections and Next Steps", am 1. November 2019 auf Einladung durch die UN-Vertretung Norwegens (ECOSOC-Präsidentschaft) und die UN-Foundation.

25 Vgl. Beisheim (2020a).

26 https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/25424Summary_of_EGM_on_HLPF_Review_34_December.pdf

Mexiko unterbreitete in dem Papier Vorschläge, wie der Zyklus des HLPF und das Zusammenspiel mit dem Jahresprogramm des ECOSOC verändert werden könnten, so dass hinreichend Zeit wäre, um über fünf Jahre die VNRs aller UN-Mitgliedstaaten zu hören und jedes Jahr alle 17 SDGs zu behandeln.

Als die Verhandlungen dann im Januar 2020 starteten, kristallisierte sich die Frage des jährlichen sog. „Clustering“ von SDGs rasch als eine der stärksten Konfliktlinien heraus. In seinem ersten Zyklus hatte das HLPF jährlich unter einem Thema getagt und eine Auswahl von sechs bis sieben SDGs in den Fokus seiner Überprüfung gestellt (wobei SDG 17 jährlich betrachtet wurde). Einige Mitgliedsstaaten, am vehementesten vertreten durch Mexiko, halten diesen Cluster-Ansatz für zu silohaft. Andere sind wiederum der Überzeugung, dass nur so eine vertiefende Überprüfung der SDGs möglich sei und die Teilnahme relevanter sektorspezifischer Akteure sichergestellt werden könne, eine der großen Errungenschaften des HLPF. Als möglichen Kompromiss hatten wir im Rahmen des bereits genannten Workshops die Betrachtung einiger Fokus-SDGs unter Einbeziehung aller relevanten Zusammenhänge zu anderen SDGs vorgeschlagen.²⁷

Ein weiterer großer Konfliktpunkt waren die *Beteiligungsrechte nicht-staatlicher Akteure*, sowohl beim HLPF, als auch im Rahmen des Reviews. Die Mitgliedstaaten hatten 2013 in der Resolution zum HLPF vergleichsweise weitreichende Beteiligungsrechte nichtstaatlicher Akteure festgelegt.²⁸ Zu Beginn der Verhandlungen zeichnete sich ab, dass einige Mitgliedsstaaten, darunter Russland und die G77+China, versuchen würden, diese Rechte durch die Einführung der sogenannten „non-objection“ Klausel zu untergraben. Sollte diese Klausel für das HLPF eingeführt werden, würde das eine starke Einschränkung der Beteiligungsrechte nichtstaatlicher Akteure bedeuten, da sie nur dann teilnehmen dürften, wenn zu Beginn der Sitzung kein Mitgliedsstaat dem widerspricht.²⁹ Eine Vielzahl von Mitgliedstaaten lehnte zudem die formellere Beteiligung nichtstaatlicher Akteure am Review von ECOSOC und HLPF ab.

Diese beiden Punkte, das jährliche SDG-Clustering und die Beteiligung nichtstaatlicher Akteure, erschwerten die Einigung auf eine Resolution, selbst als diese bereits stark abgespeckt war. Letztendlich konnte eine Übereinkunft getroffen werden, es wurden jedoch für 2021 mehr SDGs als in den Vorjahren für eine Überprüfung bestimmt (SDGs 1, 2, 3, 8,

27 <https://www.swp-berlin.org/projekte/hochrangiges-politisches-forum-zu-nachhaltiger-entwicklung-hlpf/>

28 <https://undocs.org/A/RES/67/290>, para. 15

29 <https://www.ishr.ch/news/new-report-backlash-against-civil-society-access-and-participation-united-nations>

10, 12, 13, 16 und 17).³⁰ Die Beteiligung von nichtstaatlichen Akteuren am Review wurde hingegen ersatzlos aus der Resolution gestrichen, nachdem Russland und die G77+China das Schweigen unter anderem diesbezüglich gebrochen hatten.³¹ Strittig waren darüber hinaus alte Formulierungskonflikte innerhalb der UN zu „grüner“ Entwicklung, die in Bezug auf COVID-19 Maßnahmen und das Plädoyer für ein „green recovery“ wieder zum Vorschein kamen.

Andere Konfliktthemen wurden nach der Verschiebung der Verhandlungen bislang nicht weiter diskutiert. Das gilt etwa für stärkere *Rechenpflichten der Mitgliedstaaten* oder Vorgaben zu den VNRs. Unklar ist auch, wie es mit dem Abschlussdokument des HLPF, der *Ministererklärung*, weitergehen soll. Sie wird vor dem jährlichen HLPF verhandelt und kann deshalb die Ergebnisse des HLPF gar nicht aufgreifen. Zudem bewies die – im Zuge der Verhandlungen aufgrund politischer Differenzen unter den Mitgliedstaaten letztendlich stark verwässerte – Erklärung bislang wenig Mehrwert. Eine Vielzahl der Mitgliedsstaaten ist unzufrieden mit dem Status quo: Einige plädieren für die komplette Abschaffung der Ministererklärung, während andere sie wiederum als nützliches Mittel für politische Aufmerksamkeit und Anreiz für die Teilnahme hochrangiger politischer Vertreter*innen sehen. Im Juni 2020 kamen dann zum abgespeckten ECOSOC und HLPF Review die – wie in den Vorjahren schwierigen – Verhandlungen zur Ministererklärung des HLPF 2020 hinzu, die erstmals im virtuellen Raum geführt wurden.

Digitale Höhen und Tiefen im Sommer 2020

Die ab April 2020 digital geführten Verhandlungen zum Review und zur Ministererklärung haben sich nicht nur politisch, sondern auch technisch-bedingt als schwierig erwiesen. Ähnlich wie auch an anderen Stellen wirkt die Pandemie wie ein Brennglas, bestehende Schwächen und Friktionen wurden noch deutlicher erkennbar. Im virtuellen Raum werden informelle Absprachen erschwert, die bei konfliktreichen Verhandlungen unabdinglich sind.³² Insbesondere die fehlende Möglichkeit, Resolutionen oder Erklärungen notfalls digital über einen Mehrheitsbeschluss zu verabschieden, erschwerte die Verhandlungen – die Mitgliedsstaaten hatten sich im ECOSOC nur auf die Verwendung des „Schweigeverfahrens“ einigen können.³³

30 <https://undocs.org/en/A/RES/74/298>, para. 4

31 <https://sdg.iisd.org/news/hlpf-2021-to-focus-on-nine-sdgs-linked-to-pandemic-recovery/>

32 Vgl. Vimont (2020).

33 Bei diesem Abstimmungsverfahren gilt eine Entscheidung als stillschweigend angenommen, wenn ihr kein Land innerhalb einer festgesetzten Frist aktiv widerspricht, d.h. das Schweigen bricht (vgl. <https://www.globalpolicy.org/en/publication/un-monitor-covid-19-un-silence-procedure> und <http://sdg.iisd.org/news/un-bodies-formalize-silence-procedure-for-decision-making-during-pandemic/>).

Auch besteht die Gefahr, dass Mitgliedstaaten in virtuellen Formaten ihre Positionen schneller erhärten oder die Schwächen des virtuellen Raums ausnutzen, um Institutionen zu untergraben.³⁴ Und so konnte zum ersten Mal seit Bestehen des HLPF die Ministererklärung 2020 nicht verabschiedet werden.³⁵ Dies scheiterte unter anderem am Streit um die Formulierungen zu Selbstbestimmungsrechten in besetzten Gebieten (vor allem in den palästinensischen Gebieten), ein bereits aus den Vorjahren bekanntes Konfliktthema der Ministererklärung.³⁶

Abgesehen davon war es bemerkenswert, dass das HLPF 2020 nach Beginn der Pandemie als erstes voll virtuelles UN-Treffen mit universeller Beteiligung über die vollen acht Tage mehr oder weniger wie geplant stattfinden konnte, inklusive der 47 VNRs. Trotz der üblichen technischen Probleme kann dies als Erfolg bezeichnet werden. Auch die informellen Bestandteile des HLPF, etwa die Side Events, wurden an das virtuelle Format angepasst. Inhaltlich wurde im Rahmen des HLPF 2020 das Leitbild „build back better“ bzw. „recover better“ als Antwort auf COVID-19 etabliert. Virtuelle Formate können also im multilateralen Rahmen durchaus funktionieren.³⁷ Gleichzeitig gab es auch kritische Stimmen, die etwa ein Fernbleiben hochrangiger politischer Vertreter*innen oder die mangelnden Möglichkeiten für eine Konsensfindung, für Paketdeals oder für die Interaktion politischer und zivilgesellschaftlicher Akteure beklagten.³⁸ Zukünftig sollten Stärken und Schwächen virtueller Formate für multilaterale Dialoge und Verhandlungen abgewogen und nach Lösungen für letztere gesucht werden. Das sollte auch beim Wiedereinstieg in die Verhandlungen zum HLPF Review 2021 bedacht werden.

Blick nach vorn: Vernetzter Multilateralismus

Im zweiten Anlauf sollten sich die Mitgliedstaaten nochmals grundsätzlich fragen, was sie mit den Reformen von ECOSOC und HLPF eigentlich erreichen wollen. Dabei wäre es hilfreich, eine *gemeinsame Vision* für den ECOSOC und das HLPF zu entwickeln, um dann Reformvorschläge im Sinne von „form follows function“ zu erarbeiten. UN-Generalsekretär António Guterres sprach sich seit seinem Amtsantritt immer wieder für einen „networked multilateralism“ aus, also für einen *vernetzten Multilateralismus*.³⁹ Jüngst hat er diese Vision wieder in seinen Reden zur Feier der 75. UN-Generalversammlung und im Bundestag

34 Vgl. Liechtenstein (2020).

35 <https://sdg.iisd.org/commentary/policy-briefs/will-multilateralism-get-an-action-plan/>

36 Vgl. Beisheim (2018).

37 Vgl. Wagner/Allan (2020).

38 Vgl. Ballmaier/Focke (2020).

39 <https://www.un.org/press/en/2019/sgsm19746.doc.htm>

angepriesen.⁴⁰ Nur so könne man einer miteinander verbundenen Welt gerecht werden. Die COVID-19 Pandemie habe die Fragilität der Welt offengelegt, mit einem vernetzten Multilateralismus könne multilaterales Handeln effektiver und resilienter werden, insbesondere im Hinblick auf die von den UN-Mitgliedstaaten ausgerufene Dekade des Handelns für die Agenda 2030 und die SDGs.⁴¹

Für den ECOSOC und HLPF Review würde es sich lohnen, den Ansatz eines vernetzten Multilateralismus mit der UN im Zentrum weiterzudenken. Als inhaltlicher Bezugspunkt bietet sich die Agenda 2030 an, in der die Mitgliedstaaten ihren Willen bekräftigt haben, multilaterales Handeln integrativer (*integrated solutions*) und inklusiver (*leave no one behind*) gestalten zu wollen. Das wurde aber bislang nicht überzeugend umgesetzt. Im Rahmen eines vernetzten Multilateralismus sollten daher insbesondere diese zwei Qualitäten der zukünftigen Arbeit der UN im Fokus stehen:

Erstens sollten komplexe Probleme *integrierter* bearbeitet werden, um sektorübergreifend alle relevanten Wechselwirkungen zu berücksichtigen und dadurch bestmöglich Synergien nutzen und Zielkonflikte auflösen zu können. Der Global Sustainable Development Report 2019 zeigt eindrücklich auf, wie wichtig dies ist, wenn Ziele zum Schutz globaler Güter effektiv und effizient erreicht werden sollen.⁴²

Zweitens sollten dafür *inklusive* alle relevanten Akteure sektorübergreifend mobilisiert werden. Und in der dann folgenden Zusammenarbeit muss die UN ihre Netzwerkfähigkeiten deutlich verbessern – sowohl intern als auch mit externen Unterstützern.

ECOSOC und HLPF als Netzwerkknoten

Dass das HLPF eine besonders innovative Keimzelle für einen vernetzten Multilateralismus ist, haben wir eingangs bereits beschrieben: Die offiziellen Panels, die freiwilligen Staatenberichte, die Parallelforen und Side Events – nirgendwo sonst wird im UN-System derart thematisch integriert und inklusiv gearbeitet.

Der ECOSOC ist aufgrund seiner Koordinierungsfunktionen ebenfalls ein wichtiger Netzwerkknoten; oder besser gesagt: er könnte es sein,

40 <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-09-21/secretary-generals-remarks-general-assembly-ceremony-marking-the-75th-anniversary-of-the-united-nations-bilingual-delivered-scroll-down-for-all-english-and-all-french>; https://www.bundestag.de/resource/blob/814292/e46365498fd04f34a0f3e3d5b9e3538e/kw51_guterres_rede-data.pdf

41 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/decade-of-action/>

42 <https://sustainabledevelopment.un.org/gsdr2019>

wenn er nicht so fragmentiert und verkrustet wäre.⁴³ In den ersten Verhandlungen zum ECOSOC und HLPF Review kam der ECOSOC so gut wie nicht vor. Die ehemalige ECOSOC-Präsidentin Inga Rhonda King hatte in einer Anhörung einige Erfahrungen zur Diskussion gestellt.⁴⁴ Die Mitgliedstaaten hatten danach schriftlich ihre Positionen zum ECOSOC-Review eingereicht. Die G77+China forderte getrennte Resolutionen zum HLPF und ECOSOC und so reichten die meisten Länder/-gruppen auch separate Papiere ein. Nur Mexiko, Norwegen und Korea bemühten sich, einige integrierte Ideen zu entwickeln. Ohnehin ist das Verhältnis zwischen ECOSOC und HLPF umstritten. Hier spiegeln sich alte, ungeklärte Konflikte hinsichtlich des Status des HLPF wider: Einige fordern vehement, am Vorrang des ECOSOC als Hauptorgan der UN festzuhalten. Für sie ist das Forum lediglich eine „Plattform“ für den informellen Austausch zwischen Staatenvertreter*innen, um den ECOSOC zu informieren, der dann ggf. weitere Beschlüsse fasst. Andere sehen das HLPF – angesichts der universellen Mitgliedschaft und hochrangigen Teilnehmer*innen aus den Mitgliedstaaten – vielmehr als eine Art Spitzengremium („apex body“), um politische Leitlinien für die weitere Umsetzung der Agenda 2030 zu vereinbaren, die dann auch für die Arbeit des ECOSOC verbindlich sein könnten.⁴⁵

Es wird interessant sein zu sehen, ob der ECOSOC im zweiten Review-Anlauf mehr Aufmerksamkeit erhalten wird. Das Mandat des ECOSOC könnte im Kontext der Antwort der UN auf die COVID-19 Pandemie „Recover better“ an Bedeutung gewinnen. Außerdem fordert der aktuelle ECOSOC-Präsident stärkere Mechanismen für die Entwicklung und den Transfer von Technologien und Innovationen. Das ist vor allem den Schwellenländern wichtig. So hat er einen Vorschlag für eine „sustainable infrastructure investment facility“ vorgelegt.⁴⁶ Eine Frage wäre, wie diese sinnvoll mit dem bestehenden UN Technology Facilitation Mechanism (TFM) und dem dazugehörigen Science, Technology and Innovation Forum for the Sustainable Development Goals (STI Forum) und schließlich auch dem HLPF verknüpft werden könnte.

Für die Vision eines vernetzten Multilateralismus ist auch relevant, dass der ECOSOC für die Zusammenarbeit der UN mit nichtstaatlichen Akteuren zuständig ist. Er beheimatet den NGO-Ausschuss, in dem die UN-Mitgliedstaaten über den Konsultativstatus nichtstaatlicher Organisationen bei der UN entscheiden. Die Agenda 2030 und das Mandat des HLPF setzen auf breite Beteiligung gesellschaftlicher Akteure bei

43 Vgl. Rosenthal (2005).

44 <https://www.un.org/pga/74/wp-content/uploads/sites/99/2020/02/HLPF-ECOSOC-Review-Thematic-Meetings.pdf>

45 Vgl. Beisheim (2020b).

46 <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org/ecosoc/files/files/en/president/2021/statement-ecosoc-president-14-october-2020.pdf>

der Umsetzung der SDGs. Die Aktivitäten des NGO-Ausschusses sollten dem nicht entgegenstehen – eine Gefahr, wenn man den Ausschuss Staaten mit zweifelhafter Reputation hinsichtlich zivilgesellschaftlicher Partizipation überlässt. Ebenso sind beim ECOSOC diverse Mechanismen für sogenannte Multi-Stakeholder-Partnerschaften angesiedelt, die die UN gezielter mitgestalten und nachhalten sollten.⁴⁷ Der „Partnership Accelerator“ und eine Online-Plattform sind zaghafte erste Schritte in diese Richtung, reichen aber bei weitem nicht aus. Um sinnvolle Verbindungen zu multilateralen Prozessen zu entwickeln, geleitet durch multilateral vereinbarte Prinzipien und Regeln, muss die Infrastruktur der UN hier deutlich besser werden.⁴⁸ Das UN Büro für Partnerschaften (UNOP) oder das alljährliche ECOSOC Partnership Forum konnten das bislang nicht leisten. Auch das HLPF soll qua Mandat eine „Plattform für Partnerschaften“ anbieten. Statt einer weiteren Plattform, die Partnerschaftsinitiativen lediglich eine Bühne bietet, wäre es sinnvoller, einen kohärenten und wirkungsvollen UN-Ansatz zu Partnerschaften zu entwickeln.

Die UN für den vernetzten Multilateralismus fit machen

Jüngst haben die UN-Mitgliedstaaten in ihrer Politischen Erklärung zum 75. Jubiläum der UN bestätigt, dass zur effektiven Bearbeitung der aktuellen, miteinander verknüpften Herausforderungen der Multilateralismus wiederbelebt und inklusive Partnerschaften gefördert werden sollen. Die Agenda 2030 soll dafür als „roadmap“ dienen.⁴⁹ Wenn sie diese Erklärung ernst meinen, sollten die Mitgliedstaaten Reformen angehen, die die UN für einen vernetzten Multilateralismus fit machen.

Der aktuelle Review von ECOSOC und HLPF bietet den UN-Mitgliedstaaten die Gelegenheit, die genannten Andockstellen, die sowohl der ECOSOC als auch das HLPF für einen vernetzten Multilateralismus bieten, weiterzuentwickeln. So könnten sie überlegen, die Vorteile beider Foren zu kombinieren: Das HLPF, das eine Vielzahl an hoch motivierten Teilnehmer*innen aus allen Mitgliedstaaten anzieht, jedoch in Mandat und Dauer eingeschränkt ist, und der ganzjährig tagende ECOSOC mit seinem weitreichenden Mandat und Apparat als Hauptorgan der UN mit Vertretern aus 54 Mitgliedstaaten. Der verknüpfte Review bietet die Chance, das Zusammenspiel von ECOSOC- und HLPF-Prozessen weiter zu verbessern. Jenseits der vorliegenden generellen Positionen bedarf es dafür operativer Vorschläge und vor allem stärkerer Anstrengungen für eine Konsensfindung als im ersten Anlauf im Frühjahr 2020.

47 Vgl. Beisheim/Ellersiek (2017).

48 Vgl. Beisheim/Simon (2016).

49 <https://undocs.org/en/A/RES/75/1>

Darüber hinaus wäre zu hoffen, dass die Mitgliedstaaten mittelfristig grundlegendere Reformen des ECOSOC und HLPF angehen. Ein beherrzter Umbau des ECOSOC in Richtung eines UN Sustainable Development Councils⁵⁰ und UN Sustainable Development Systems,⁵¹ verbunden mit einem effizienteren Zusammenspiel des ECOSOC mit einer revitalisierten Generalversammlung, mag im Moment nicht realisierbar sein. Die Beharrungskräfte im UN-System sind enorm und das Interesse an weitreichenden effektiven Reformen bei vielen Mitgliedstaaten aus unterschiedlichen Gründen aktuell beschränkt. Gerade deshalb könnte es sinnvoll sein, die UN in Richtung eines vernetzten Multilateralismus weiterzuentwickeln, um existierende Synergien und Koalitionen bestmöglich bereits jetzt nutzen zu können und um für weitere Reformen vorbereitet zu sein, sollte das politische Momentum dafür kommen. Die Baustellen werden der UN nicht ausgehen.

Marianne Beisheim ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.

Felicitas Fritzsche ist Forschungsassistentin in der Forschungsgruppe Globale Fragen der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.

Literatur

Ballmaier, Mira/Focke, Jürgen (2020): Digitales HLPF 2020: Chance vertan. VENRO Blog.
<http://blog.venro.org/hlpf-2020-rueckwaerts-gewandt-statt-building-back-better/>

Beisheim, Marianne (2020a): Reviewing the HLPF's "format and organizational aspects" – what's being discussed? Assessing current proposals under debate. Working Paper FG08/01. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/WP_Beisheim_Reviewing_the_HLPf_s_200205.pdf

Beisheim, Marianne (2020b): UN Reforms for the 2030 Agenda: An interim assessment of the High-level Political Forum on Sustainable Development (HLPF) and its current Review. Utrecht Global Goals Conference Paper.
https://globalgoalsproject.eu/globalgoals2020/wp-content/uploads/2020/06/GlobalGoals2020_Beisheim.pdf

Beisheim, Marianne (2020c): UN@75: Weder versammelt noch vereint. Die UN, die wir brauchen für die Zukunft, die wir wollen, SWP-Aktuell 2020/A 90, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
<https://www.swp-berlin.org/publikation/75-jahre-un-weder-versammelt-noch-vereint/>

Beisheim, Marianne (2018): UN-Reformen für die 2030-Agenda – Sind die Arbeitsmethoden und Praktiken des HLPF »fit for purpose«? SWP-Studie 2018/S 22. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
<https://www.swp-berlin.org/publikation/un-reformen-fuer-die-2030-agenda/>

50 Vgl. Stakeholder Forum (2020).

51 <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/ita-findings-and-conclusions-16-jun-2016.pdf>

- Beisheim, Marianne/Bernstein, Steven (2020):** Matching the HLPF's Ambition to Performance: Prospects for the Review. International Institute for Sustainable Development.
<http://sdg.iisd.org/commentary/guest-articles/matching-the-hlpfs-ambition-to-performance-prospects-for-the-review/>
- Beisheim, Marianne/Ellersiek, Anne (2017):** Partnerships for the 2030 Agenda for Sustainable Development – Transformative, Inclusive and Accountable? Research Paper 14. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
<https://www.swp-berlin.org/en/publication/partnerships-for-the-2030-agenda-for-sustainable-development/>
- Beisheim, Marianne/Fritzsche, Felicitas (2021):** Für einen vernetzten Multilateralismus. Peacelab-Blog zum Weißbuch Multilateralismus.
<https://peacelab.blog/2021/01/fuer-einen-vernetzten-multilateralismus>
- Beisheim, Marianne/Simon, Nils (2016):** Multi-stakeholder partnerships for implementing the 2030 Agenda: Improving accountability and transparency. Analytical Paper for the 2016 ECOSOC Partnership Forum.
<https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/2016doc/partnership-forum-beisheim-simon.pdf>
- Brühl, Tanja (2019):** Krise des Multilateralismus – Krise der Vereinten Nationen? In: Vereinte Nationen 1/2019.
https://zeitschrift-vereinte-nationen.de/fileadmin/publications/PDFs/Zeitschrift_VN/VN_2019/Heft_1_2019/02_Bruehl_VN_1-19_2-7-2019.pdf
- Faye, Leone/Lynn, Wagner (2020):** The SDGs Bring Focus for 'We the Peoples' of the United Nations. International Institute for Sustainable Development.
<http://sdg.iisd.org/commentary/policy-briefs/the-sdgs-bring-focus-for-we-the-peoples-of-the-united-nations/>
- Forus (2019):** The review of the HLPF as an opportunity to strengthen multi-stakeholder participation & improve SDG implementation.
<https://forus-international.org/en/resources/73>
- Hüfner, Klaus/Martens, Jens (2000):** UNO-Reform zwischen Utopie und Realität. Vorschläge zum Wirtschafts- und Sozialbereich der Vereinten Nationen. Frankfurt am Main/Berlin/Bern: Peter Lang (Internationale Beziehungen, Band 6).
- Liechtenstein, Stephanie (2020):** How COVID-19 Has Transformed Multilateral Diplomacy.
<https://www.worldpoliticsreview.com/articles/28801/how-covid-19-has-transformed-multilateral-diplomacy>
- Obenland, Wolfgang (2019):** Das High-level Political Forum on Sustainable Development. Reformoptionen und –notwendigkeiten. Bonn: Global Policy Forum.
https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Arbeitspapier_HLPF_online.pdf
- Rosenthal, Gert (2005):** The Economic and Social Council of the United Nations – an Issues Paper. No. 15. New York: Friedrich Ebert Stiftung.
<https://library.fes.de/pdf-files/iez/global/50091.pdf>
- Stakeholder Forum (2020):** The Future of the High-level Political Forum: Fit for Purpose?
<https://stakeholderforum.org/wp-content/uploads/2020/09/SDG-2030-Series-Report-No-1-The-Future-of-the-High-level-Political-Forum-Fit-for-Purpose-Sept-2020.pdf>
- Vimont, Pierre (2020):** Diplomacy During the Quarantine: An Opportunity for More Agile Craftsmanship.
<https://carnegieeurope.eu/2020/09/02/diplomacy-during-quarantine-opportunity-for-more-agile-craftsmanship-pub-82559>
- Wagner, Lynn/Allan, Jennifer (2020):** How Multilateralism Handles a Pandemic. International Institute for Sustainable Development/Earth Negotiations Bulletin.
<https://iisd.cmail19.com/t/ViewEmail/i/F2B33A541753D5672540EF23F30FEDED/35BAF3F89982C39F0367819F23434F99>