

SWP-Studie

Marianne Beisheim

Regieren durch Ziele

Lessons Learned zum Governance-Modell der multilateralen
Nachhaltigkeitspolitik



Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 15
Oktober 2026, Berlin

- In der internationalen Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik setzen die UN-Mitgliedstaaten auf das Governance-Modell des Regierens durch Ziele. Datenberichte zu Klima, Biodiversität und den Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs) belegen jedoch, dass globale Ziele massiv verfehlt werden.
- Die vorliegende Analyse identifiziert Stärken und Schwächen des Regierens durch Ziele. Dazu gehört die vergleichsweise einfache Einigung bei gleichzeitig schwachen Rechenschaftspflichten, des Weiteren die mangelhafte politische Priorisierung, insbesondere was Anreize, Maßnahmen und Lastenteilung angeht.
- Viele der Probleme stellen keineswegs vorübergehende Kinderkrankheiten dar, sondern sind bewusst gewählte Designelemente des Governance-Modells.
- Trotz dieser Einschränkungen hat das Regieren durch Ziele relevante Effekte: Die Ziele wecken Aufmerksamkeit, bieten Orientierung und geben Anlass für eine jährliche Standortbestimmung. Es gilt nun, politische Blockaden offenzulegen und eine faire Lastenteilung anzustreben, wirksame Anreize für Nachhaltigkeit zu setzen sowie entsprechende Kapazitäten und Vorreiterallianzen zu stärken.
- Die Vereinten Nationen stehen unter politischem und finanziellem Druck. Insbesondere dass die Trump-Administration bilaterale »Deals« bevorzugt, das Völkerrecht missachtet und sogar weiche Formen des globalen Regierens ablehnt, unterminiert das multilaterale Regieren durch Ziele.
- Gemeinsame multilaterale Ziele bieten Deutschland und der EU eine Grundlage, um neue Kooperationsformate zu entwickeln. In einer zunehmend polarisierten Welt wäre es daher klug, die SDGs trotz aller Schwächen auch »beyond 2030« als Basis für internationale Kooperation zu bewahren.

SWP-Studie

Marianne Beisheim

Regieren durch Ziele

Lessons Learned zum Governance-Modell der multilateralen
Nachhaltigkeitspolitik

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

SWP-Studie 15
Oktober 2026, Berlin



Dieses Werk ist lizenziert
unter CC BY 4.0

SWP-Studien unterliegen
einem Verfahren der Begut-
achtung durch Fachkolle-
ginnen und -kollegen und
durch die Institutsleitung (*peer
review*), sie werden zudem
einem Lektorat unterzogen.
Weitere Informationen
zur Qualitätssicherung der
SWP finden Sie auf der SWP-
Website unter [https://
www.swp-berlin.org/ueber-
uns/qualitaetssicherung/](https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/).
SWP-Studien geben die
Auffassung der Autoren und
Autorinnen wieder.

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6372
ISSN (Online) 2747-5115
DOI: 10.18449/2026S15

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Der Ausgangsbefund: Mangelnde Zielerreichung
7	Internationale Klimapolitik: Das Zwei-Grad- bzw. 1,5-Grad-Ziel
8	Internationale Biodiversitätspolitik: Die Aichi-Ziele
9	Internationale Entwicklungspolitik: Die MDGs
10	Internationale Nachhaltigkeitspolitik: Die SDGs
13	Das Governance-Modell: Regieren durch Ziele
13	Kurze Analyse der Historie des Regierens durch Ziele
15	Die Diskussion in der wissenschaftlichen Literatur
18	Stärken und Schwächen des Regierens durch Ziele
18	Einfache Einigung, aber geringes Ambitionsniveau und offene Fragen
18	Hohe Beteiligung wegen Unverbindlichkeit, aber schwache Rechenschaftslegung
20	Gemeinsame Verantwortung, aber mangelhafte Lastenteilung
23	Flexibilität, aber nicht automatisch wirksame Maßnahmen
23	Koalitionen der Willigen, aber ungleiche Wettbewerbsbedingungen
24	Politisierung von Global Governance, geringe Priorisierung von Nachhaltigkeit
27	Schlussfolgerungen für die SDGs – bis 2030 und darüber hinaus
27	Mangelnden politischen Willen analysieren und zielführende Anreize schaffen
29	Fokus auf transformative Politiken und integrierte Maßnahmenpakete legen
31	Multilateralismus arbeitsfähig halten
33	Vorreiterallianzen über multilaterale Prozesse stützen
33	Ziele weiter verfolgen »by 2030 and beyond«
35	Abkürzungsverzeichnis

*Dr. Marianne Beisheim ist Wissenschaftlerin in der
SWP-Forschungsgruppe Globale Fragen.*

Regieren durch Ziele. Lessons Learned zum Governance-Modell der multilateralen Nachhaltigkeitspolitik

In der internationalen Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik greifen die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (United Nations, UN) schon länger darauf zurück, lediglich Ziele zu definieren. Es ist dann den UN-Mitgliedstaaten überlassen, wie sie diese Ziele national umsetzen und mittels welcher Maßnahmen sie diese erreichen wollen. Die global definierten Ziele sind selbst oft nur vage operationalisiert und eröffnen viele Interpretationsspielräume. Die damit geschaffene »souveränitätsfreundliche« Flexibilität erleichtert bzw. ermöglicht die Konsensfindung in internationalen Verhandlungen über Ziele. Berichte, die Daten zu deren Umsetzung enthalten, belegen jedoch, dass viele multilateral vereinbarte globale Ziele nicht erreicht wurden bzw. es voraussichtlich nicht werden:

- Bei den letzten Vertragsstaatenkonferenzen (Conferences of the Parties, COPs) zur Klimarahmenkonvention bekräftigte die Staatengemeinschaft das Ziel, die Erderwärmung bis 2100 möglichst auf 1,5 Grad Celsius im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter zu begrenzen. Studien zeigen, dass die Welt bereits bei 1,5 Grad Erderwärmung angekommen ist.
- Im Dezember 2023 verabschiedete die Vertragsstaatenkonferenz der Biodiversitätskonvention nach zähen Verhandlungen in Montreal ein neues Rahmenwerk für die internationale Biodiversitätspolitik. Zuvor hatten Daten offenbart, dass nicht ein einziges der Vorgängerziele vollständig erreicht wurde.
- Die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) griffen die Millenniumsentwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDGs) auf, die ihrerseits nicht vollständig erfüllt wurden. Der 2026 veröffentlichte SDG-Fortschrittsbericht geht davon aus, dass nur 15 Prozent der SDG-Unterziele bis 2030 verwirklicht werden dürften.

Der Befund der massiven Verfehlung international vereinbarter Ziele ist Anlass zu fragen, wie es um das internationale Regieren durch Ziele in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik steht. Die *akademische Literatur* beurteilt das Modell »governing through goals« einerseits positiv, nämlich als innovativ, offen und

flexibel. Andererseits berge diese Offenheit Risiken, vor allem da die Übereinkünfte zu Zielen meist nur von schwachen, schlecht ausgestatteten institutionellen Arrangements begleitet seien.

Empirisch stellt die vorliegende Studie bei der Analyse der Probleme die rechtlich und institutionell besonders schwach aufgestellten SDGs in den Mittelpunkt. Dabei werden Vergleiche zu anderen UN-Prozessen herangezogen: hauptsächlich zum Klimaprozess bzw. der Klimarahmenkonvention (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) mit dem Unter-Zwei- bzw. 1,5-Grad-Ziel sowie zu demjenigen zu Biodiversität mit den Aichi-Zielen, die bis 2020 hätten erreicht werden sollen. Die Studie identifiziert eine Reihe charakteristischer *Stärken und Schwächen* des Regierens durch Ziele:

- Eine Einigung auf globale Ziele ist vergleichsweise einfach, *aber* das Ambitionsniveau ist gering und viele Fragen bleiben offen.
- Die Unverbindlichkeit der Ziele bringt alle an Bord, *aber* die Rechenschaftslegung bleibt schwach.
- Eine »globale Partnerschaft« und gemeinsame Verantwortung werden beteuert, *aber* die Verteilung von Lasten sowie von Mitteln zur Umsetzung ist mangelhaft.
- Das Modell ist flexibel und innovationsfreudig, *aber* Ziele führen nicht automatisch zu wirksamen Maßnahmen.
- Es mobilisiert Koalitionen der Willigen, *aber* die Wettbewerbsproblematik bremst diese aus.
- Es schafft Aufmerksamkeit, *aber* insgesamt erfahren Nachhaltigkeitsthemen auf nationaler Ebene eine eher geringe Priorisierung, unter anderem angesichts wachsender geopolitischer und ökonomischer Rivalität.

Insgesamt handelt es sich hierbei zumeist nicht um Kinderkrankheiten eines Governance-Modells, die sich auswachsen werden, sondern um bewusst eingebaute Designelemente, die die benannten Probleme verursachen. Allerdings ist, erstens, kein für alle UN-Mitgliedstaaten akzeptables Alternativmodell zur Hand. Selbst dieser relativ weiche Ansatz des Regierens über multilateral vereinbarte Ziele steht aktuell stark unter Beschuss, vor allem vonseiten der Trump-Administration, die diese Form von »soft global governance« explizit ablehnt. Zweitens haben Ziele und die damit verbundenen Prozesse oft andere relevante Steuerungseffekte, selbst wenn die Ziele nicht fristgemäß erreicht werden. Sie können helfen, Aufmerksamkeit zu wecken, Themen auf der Agenda zu halten, Orientierung zu bieten und Prioritäten für die Mittelvergabe zu

setzen. Und sie sind Anlass für eine jährliche Standortbestimmung, so dass das UN-Sekretariat regelmäßig für die Einhaltung von Verpflichtungen werben kann.

Allerdings steht das UN-Sekretariat politisch und finanziell unter Druck. Dabei hatten die UN-Mitgliedstaaten im September 2024 mit dem von der Generalversammlung angenommenen Zukunftspakt ein Zeichen für einen effektiven Multilateralismus setzen wollen. Dass US-Präsident Donald Trump nur noch jene UN-Programme fördern will, die im Interesse der USA sind, unterminiert, was der Zukunftspakt bewirken wollte: gestärktes Vertrauen in den Multilateralismus durch verbesserte Beteiligung aller Staaten sowie solidarische Lösungen für die Verwirklichung *gemeinsam definierter Ziele*. Obwohl der UN-Generalsekretär mit seiner UN80-Initiative dem Sparzwang mit einem positiven Reformnarrativ zu begegnen versucht, ist offen, inwieweit diese Beschlüsse die Relevanz und Handlungsfähigkeit der Weltorganisation retten werden. Letztere sind eine wichtige Grundlage für das globale Regieren durch Ziele.

Deutschland und die Europäische Union (EU) können wenn nicht zur Lösung, dann doch zumindest zu einem besseren Umgang mit den identifizierten Problemen beitragen. Dafür sollten sie

- politische Blockaden und Interessenkonflikte bei der Umsetzung der Ziele analysieren und offenlegen,
- Verteilungsfragen klären und eine faire Lastenteilung anstreben,
- Anreize schaffen, insbesondere für transformative und integrierte Politiken und Maßnahmenpakete, und dafür auch
- den Kapazitätsaufbau in öffentlichen Verwaltungen vorantreiben,
- Erfolgsbeispiele transformativen Handelns beim Follow-up identifizieren und eine darauf aufbauende Instrumentendebatte führen,
- den Multilateralismus arbeitsfähig halten, politisch und finanziell, notfalls Blockaden durch Entscheidungen per qualifizierter Mehrheit sowie durch plurilaterale Vorreiterallianzen umgehen, wobei Letztere an die Vereinten Nationen angebunden werden sollten, und
- sich dafür einsetzen, dass die Ziele auch »beyond 2030« weiterverfolgt werden, und sie ab sofort strategischer als Basis für bi- und plurilaterale Kooperation in einer »multiplexen« Weltordnung nutzen.

Die SDGs bieten eine Grundlage, um über geteilte Ziele Möglichkeiten für internationale Kooperation auszuloten. Diesen strategischen Wert sollten die EU und die Bundesregierung besser nutzen.

Der Ausgangsbefund: Mangelnde Zielerreichung

Globale Ziele sind in der internationalen Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik ein probates Mittel, das die UN-Mitgliedstaaten gerne anwenden, wenn sie sich absehbar nicht auf konkrete Maßnahmen einigen können. Teils sind diese Ziele dann völkerrechtlich verpflichtend, beispielsweise das Zwei-Grad-Klimaziel (nach Ratifizierung durch eine hinreichende Anzahl von Unterzeichnerstaaten), teils sind sie von vornherein nicht völkerrechtlich bindend angelegt, wie die 2015 vereinbarten Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs). In beiden Fällen behalten sich die UN-Mitgliedstaaten vor, selbst zu bestimmen, wie sie die Ziele national umsetzen und welche Maßnahmen sie zu deren Erreichung ergreifen. Zudem sind die rein global definierten Ziele zum Teil nur vage operationalisiert, was »souveränitätsfreundliche« Flexibilität schafft, also Interpretationsspielraum für die nationale Umsetzung. Das erleichtert Konsens bzw. macht ihn erst möglich. Es wird jedoch auch schwieriger nachzuvollziehen, inwieweit diese Ziele national in angemessenem Umfang verfolgt werden. Die Berichte, die zu den einzelnen Unterzielen und Indikatoren regelmäßig veröffentlicht werden, zeigen auf, dass die international gesteckten Ziele bislang größtenteils verfehlt werden.

Internationale Klimapolitik: Das Zwei-Grad- bzw. 1,5-Grad-Ziel

Bereits 2010 beim Klimagipfel in Cancún haben die Vertragsstaaten der völkerrechtlich bindenden UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) einen förmlichen Beschluss zum Zwei-Grad-Ziel gefasst. Dieses wurde 2015 auf der Pariser Klimakonferenz nochmals bestätigt bzw. verschärft: Nun wollen die Vertragsstaaten deutlich unter zwei Grad bleiben, die Erderwärmung bis 2100 möglichst auf 1,5 Grad Celsius begrenzen, verglichen mit vorindustriellen Werten.

Im Jahr 2023 sollte zum ersten Mal kontrolliert werden, ob die angemeldeten Nationalen Klimaschutzbeiträge (Nationally Determined Contributions, NDCs) aggregiert zum 1,5-Grad-Ziel passen; das war die sogenannte erste Globale Bestandsaufnahme (Global Stocktake). Das im Pariser Klimaschutzabkommen rechtlich festgeschriebene Pledge-and-Review-Verfahren schafft Transparenz, was über Peer Pressure zu steigenden Ambitionen führen soll – dieses Vorgehen ist typisch für das Regieren durch Ziele.¹

Schon 2022 prognostizierte der Emissions Gap Report des UN-Umweltprogramms (United Nations Environment Programme, UNEP), dass bei Umsetzung sämtlicher bis dahin erfolgter Minderungsankündigungen noch 2,4 Grad Klimaerwärmung zu erwarten seien, während die bereits umgesetzten Pläne bestenfalls zu 2,8 Grad führten.² Die vorliegenden wissenschaftlichen Berichte des Weltklimarats (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) bestätigten diese Einschätzungen.³ Selbst die optimistischsten Szenarien gehen davon aus, dass das 1,5-Grad-Ziel nicht haltbar ist. Der auf der COP28 in Dubai (2023) angenommene Bericht über den ersten Global Stocktake hielt entsprechend fest, dass die aktuellen NDCs samt

1 Manjana Milkoreit/Kate Haapala, »The Global Stocktake: Design Lessons for a New Review and Ambition Mechanism in the International Climate Regime«, in: *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 19 (2019) 1, S. 89 – 106.

2 United Nations Environment Programme (UNEP), *The Closing Window. Climate Crisis Calls for Rapid Transformation of Societies. Emissions Gap Report 2022*, Nairobi 2022.

3 Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Climate Change 2021. The Physical Science Basis: Working Group I Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, UK/New York: Cambridge University Press, 2023; IPCC, *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Genf 2023.

der gegenwärtig durchgeführten und geplanten Minderungsmaßnahmen nicht ausreichen würden, um die Erderwärmung auf 1,5 Grad zu begrenzen.⁴

2024 gilt als das wärmste je gemessene Jahr und wurde von einigen Organisationen als Jahr bewertet, in dem die 1,5-Grad-Marke erstmals überschritten wurde.⁵ Einzelne Autor:innen empfahlen daher, sich stärker mit Szenarien eines katastrophalen Klimawandels auseinanderzusetzen.⁶ Berechnungen im Emissions Gap Report 2025 zeigen, dass die maximal zulässigen Emissionswerte für einen mit dem 1,5-Grad-Ziel kompatiblen Pfad mittlerweile weit überschritten werden.⁷

Dabei sollten die Staatenvertreter:innen bereits zur COP27 in Scharm el-Scheich (2022) konkrete Zusagen für CO₂-Reduktionen liefern, mit denen die Erderwärmung auf unter 1,5 Grad Celsius beschränkt werden könnte. Dem kamen aber nicht alle Staaten nach. Das Nachschärfen der nationalen Klimaschutzpläne blieb weiter freiwillig, und das verabschiedete Mitigation Work Programme gilt als zahnlos.⁸ Deshalb wurde 2023 und 2024 nachgearbeitet und eine Roadmap to Mission 1.5 erstellt.⁹

4 Umweltbundesamt, *Globale Bestandsaufnahme zeigt Klimaschutzlücken und -lösungen*, Dessau-Roßlau, 29.5.2024, <<https://www.umweltbundesamt.de/themen/globale-bestandsaufnahme-zeigt-klimaschutzluecken>> (alle URLs eingesehen am 19.6.2026).

5 Jeff Tollefson, »Earth Breaches 1.5°C Climate Limit for the First Time: What Does It Mean?«, in: *Nature*, 637 (2025) 8047, S. 769 – 770; Emanuele Bevacqua u. a., »A Year above 1.5°C Signals That Earth Is Most Probably within the 20-year Period That Will Reach the Paris Agreement Limit«, in: *Nature Climate Change*, 15 (2025) 3, S. 262 – 265. Klimawissenschaftlich ist allerdings die globale Mitteltemperatur im Durchschnitt von 20 oder 30 Jahren relevant, siehe Peter W. Thorne u. a., »How Well Can We Quantify when 1.5°C of Global Warming Has Been Exceeded?«, Preprint, 28.1.2026, doi: 10.5194/essd-2025-825.

6 Luke Kemp u. a., »Climate Endgame: Exploring Catastrophic Climate Change Scenarios«, in: *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 119 (2022) 34, e2108146119.

7 UNEP, *Off Target. Continued Collective Inaction Puts Global Temperature Goal at Risk. Emissions Gap Report 2025*, Nairobi 2025, Fig. ES.5 auf S. xix und Fig. ES.6 auf S. xxi.

8 United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), *Matters Relating to the Work Programme for Urgently Scaling Up Mitigation Ambition and Implementation Referred to in Paragraph 27 of Decision 1/CMA.3*, Bonn, 16.6.2022, <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sb2022_L06E.pdf>.

9 UNFCCC, *Roadmap to Mission 1.5 Troika High-level Dialogue: Towards a Future of Shared Prosperity*, Baku, 13.11.2024,

Mit Spannung wurde der NDC Synthesis Report erwartet, der im Vorfeld der COP30 in Belém (2025) klären sollte, inwieweit die bis dahin eingegangenen NDC-Verpflichtungen auf die Einhaltung des 1,5-Grad-Ziels hinwirken: Die gute Nachricht ist, dass, basierend auf den NDCs von 113 Vertragsparteien des Pariser Abkommens, die globalen Treibhausgasemissionen im Jahr 2035 voraussichtlich um 12 Prozent unter denen des Jahres 2019 liegen werden; die schlechte, dass das Tempo nicht ausreiche und mit einem zumindest vorläufigen Überschreiten des 1,5-Grad-Ziels (Overshoot) zu rechnen sei.¹⁰ Damit wäre es nur noch möglich, das Ziel von über 1,5 Grad kommend zu erreichen, wofür netto-negative Emissionsziele notwendig wären.¹¹ Einzelne Autor:innen setzen sich für die Aufgabe des 1,5-Grad-Ziels ein.¹² Die meisten Klimaexpert:innen votieren jedoch aus wissenschaftlichen, rechtlichen, politischen und verhaltenspsychologischen Gründen dafür, am 1,5-Grad-Ziel als Leitmotiv festzuhalten.¹³

Internationale Biodiversitätspolitik: Die Aichi-Ziele

Die sogenannten Aichi-Ziele (Aichi Biodiversity Targets) hatten den weltweiten Schutz der Biodiversität zum Inhalt. Es waren 20 messbare und mit Indikatoren hinterlegte Ziele, die bis 2020 erreicht werden

<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Troika_Concept_Note_High_level_dialogue_Baku.pdf>.

10 UNFCCC, *Nationally Determined Contributions Synthesis Report – Update*, 10 November 2025, Bonn, 10.11.2025, <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/message_to_parties_and_observers_ndc_synthesis_report_update.pdf>.

11 Oliver Geden/Andy Reisinger, *Overshoot: Rückkehr zu 1,5°C erfordert netto-negative Emissionsziele*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), November 2025 (SWP-Aktuell 51/2025).

12 Ullrich Fichtner, »Warum das 1,5-Grad-Ziel eine Schnapsidee war«, in: *Der Spiegel*, 2.11.2024, <https://www.spiegel.de/politik/klimakonferenz-warum-das-1-5-grad-ziel-eine-schnapsidee-war-a-c79c418e-651d-43de-9539-04f029655338?__sara_ref=re-so-app-sh>; Glen P. Peters, »Is Limiting the Temperature Increase to 1.5°C Still Possible?«, in: *Dialogues on Climate Change*, 1 (2024) 1, S. 63 – 66, doi: 10.1177/297686592412913218.

13 Janna Hoppmann/Charlotte Unger, »Ein Ziel mit Zukunft«, in: *Internationale Politik*, 3 (2025), S. 12 – 14; Joeri Rogelj/Lavanya Rajamani, »The Pursuit of 1.5°C Endures as a Legal and Ethical Imperative in a Changing World«, in: *Science*, 389 (2025) 6757, S. 238 – 240.

sollten. Die Vertragsstaaten der völkerrechtlich verbindlichen Konvention über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity, CBD) hatten sie im Jahr 2010 in Nagoya, Provinz Aichi, verabschiedet. Wie bei der Klimakonvention sollten die Vertragsstaaten nationale Schutzziele definieren und jenseits reiner Absichtserklärungen auch konkrete Maßnahmen benennen. Die Aichi-Ziele bezogen sich nicht nur auf erwünschte Zustände, sondern ebenfalls auf dafür notwendige ökosystemare und ökonomische Zusammenhänge, wobei deren Berücksichtigung unter anderem darauf abzielte, die sogenannten Ökosystemdienstleistungen der Natur angemessen zu würdigen. Darüber hinaus sollte das Thema Biodiversität systematisch in wirtschaftliche Entscheidungen einbezogen werden. Im September 2020 konstatierte der fünfte UN-Bericht Global Biodiversity Outlook (GBO-5), dass keines der Ziele vollständig erreicht wurde, nur sechs von ihnen teilweise.¹⁴ Im Bericht wurden acht zentrale Handlungsfelder benannt und Vorschläge für konkrete Maßnahmen vorgelegt, etwa die Verwendung von Pestiziden um zwei Drittel zu verringern oder jeweils rund ein Drittel der weltweiten Land- und Meeresflächen unter Schutz zu stellen.¹⁵

Im Kontext der 2030-Agenda war 2015 vereinbart worden, die Aichi-Ziele an die Zeitlinie bis 2030 anzupassen, was jedoch lange nicht gelungen ist. Das Post-2020-Rahmenwerk zur UN-Biodiversitätskonvention wurde erst beim Weltnaturschutzgipfel (CBD COP15) in Montreal im Dezember 2022 verabschiedet. Das Kunming-Montreal-Rahmenwerk enthält nun vier langfristige Ziele bis 2050 (goals) und 23 handlungsorientierte Zielvorgaben (action-oriented global targets), die sofort umgesetzt werden und bis 2030 erreicht sein sollen.¹⁶ Am bekanntesten ist das 30x30-Ziel, nach dem bis zum Jahr 2030 mindestens 30 Prozent der Land- und Wasserflächen der Erde wirksam geschützt werden sollen. Wie bei den Klimaverhandlungen gilt auch hier die Finanzierung als Gretchenfrage, die Details dazu wurden vertagt. Bei der COP16 2024 in Cali, Kolumbien, konnte man sich wiederum nicht einigen. Bei der Fortführung der Verhandlungen in Rom einigten sich die Staaten im Februar 2025 dar-

auf, bis 2030 insgesamt mindestens 200 Milliarden US-Dollar pro Jahr zu mobilisieren, wobei die Mittel für Entwicklungsländer bis 2030 auf mindestens 30 Milliarden US-Dollar jährlich steigen sollen. Helfen sollen dabei vor allem innovative finanzmarktbasierte Instrumente, deren Wirksamkeit jedoch umstritten ist.¹⁷

Internationale Entwicklungspolitik: Die MDGs

Nach der Jahrtausendwende erarbeiteten die Vereinten Nationen die Millenniumsentwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDGs), mittels derer die wohlklingenden Rahmenabkommen der Weltkonferenzen der 1990er Jahre in acht mess- und überprüfbare Ziele übersetzt werden sollten.¹⁸ Der Katalog mit 21 Unterzielen und 60 Indikatoren sollte bis 2015 erreicht werden und damit Handlungsdruck erzeugen. Dies gelang jedoch nur bedingt.¹⁹ Evaluierungen identifizierten als Gründe unter anderem Pfadabhängigkeiten, mangelnde Ressourcenverfügbarkeit und geringe administrative Kapazitäten, begrenzte nationale Ownership und unzureichende gesellschaftliche Unterstützung.²⁰ Größtenteils wurden die MDGs nicht erfüllt und daher 2015 in die SDGs übernommen – teils einfach verlängert bis 2030, teils im Ambitionsniveau angehoben.

Auch das 0,7-Prozent-Ziel in der Entwicklungsfinanzierung erreichen die meisten Geberländer nicht.

Unter dem achten MDG »Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft« findet sich das 0,7-Prozent-

¹⁴ Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Global Biodiversity Outlook 5*, Montreal 2020.

¹⁵ Ebd.

¹⁶ Convention on Biological Diversity, *Decision 15/4: Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*, COP15, Montreal, 19.12.2022 (CBD/COP/DEC/15/4), <<https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-15/cop-15-dec-04-en.pdf>>.

¹⁷ Jutta Kill, *Biodiversitätsschutz: Abkommen setzt auf umstrittene Finanzierung*, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung, 3.2.2026, <<https://www.boell.de/de/2026/02/03/biodiversitaetsschutz-abkommen-setzt-auf-umstrittene-finanzierungsansaeetze>>.

¹⁸ Philipp Lepenies, »Die Politik der messbaren Ziele. Die Millennium Development Goals aus gouvernementalitätstheoretischer Sicht«, in: Franziska Müller u. a. (Hg.), *Entwicklungstheorien*, Baden-Baden: Nomos, 2014 (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 48), S. 200–224.

¹⁹ Marianne Beisheim, *Zwischenbilanz: Millenniumsziele +10. Fünf Jahre verbleiben bis 2015, um die Ziele zu erreichen – aber wie kann dies gelingen?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2010 (SWP-Aktuell 62/2010).

²⁰ Thomas Hickmann u. a., »Success Factors of Global Goal-setting for Sustainable Development. Learning from the Millennium Development Goals«, in: *Sustainable Development*, 31 (2023) 3, S. 1214–1225.

Ziel als erster Indikator. Dieses bekannteste Ziel in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit haben die UN erstmals 1970 festgelegt. Die entwickelten Länder sollten – eigentlich bis 1975 – 0,7 Prozent ihres Bruttonationaleinkommens für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit aufwenden. Nur wenige Länder haben das Ziel erreicht und noch weniger es auch gehalten.²¹ Das rein mengenorientierte Ziel ist unter Fachleuten umstritten, aber auch 2025 hielten es die UN-Mitgliedstaaten im Abschlussdokument der vierten UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung (Financing for Development, FfD4) in Sevilla fest.

Internationale Nachhaltigkeitspolitik: Die SDGs

Im September 2015 verabschiedeten die Staats- und Regierungschef:innen der UN-Mitgliedstaaten die »2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung«. Als das bei weitem umfangreichste internationale Zielsystem enthält sie 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs), konkretisiert durch 169 Unterziele und mittlerweile über 240 Indikatoren. Anders als noch bei den MDGs gelten die SDGs für *alle* Länder, und die sogenannten Mittel zur Umsetzung (means of implementation) und Überprüfungsmechanismen wurden im Rahmen der 2030-Agenda gleich mitdefiniert.

Von Anfang an gab es Kritik an der Komplexität der SDGs, an der Vielzahl ihrer Unterziele und am – je nach Standpunkt – zu niedrigen oder zu hohen Ambitionsniveau. Schon 2015 war der erzielte Konsens fragil. Um überhaupt einen herzustellen, mussten viele Ziele vage formuliert werden, und das Gesamtpaket ist nicht frei von Widersprüchen. Bereits als die Expert:innengruppe der Statistikkommission (Inter-agency and Expert Group on SDG Indicators, IAEG-SDGs) die vermeintlich technischen Indikatoren entwickelte, bereitete dies Probleme und führte zu politischen Konflikten.²²

21 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), »Official Development Assistance (ODA)«, <<https://www.oecd.org/en/topics/official-development-assistance-oda.html>>; Jeffrey D. Sachs u. a., *Sustainable Development Report 2025. Financing Sustainable Development to 2030 and Mid-Century*, Dublin: Dublin University Press, 2025, S. 46.

22 Serge Kapto, »Layers of Politics and Power Struggles in the SDG Indicators Process«, in: *Global Policy*, 10 (2019) S1, S. 134–136; Sakiko Fukuda-Parr/Desmond McNeill, »Knowl-

Die jährlichen SDG-Fortschrittsberichte des UN-Generalsekretärs und der UN-Statistikkommission zeigen, dass die Umsetzung der SDGs schon vor der Coronapandemie zu langsam war und seither weiter stockt. Der Bericht 2025 ging noch davon aus, dass 18 Prozent der SDG-Zielvorgaben²³ bis 2030 vollständig erreicht würden, 2026 gilt das nur noch für 15 Prozent.²⁴ Für weitere 21 Prozent werden immerhin mäßige Fortschritte erwartet (siehe Grafik, Seite 11).

Im Berichtstext des Generalsekretärs werden die ersten beiden Kategorien zusammengefasst, es wird etwas positiver formuliert, dass die Welt bei 36 Prozent der Unterziele auf dem Weg sei, diese zu erreichen oder moderate Fortschritte zu machen.²⁵ Bei 49 Prozent der Ziele sind die Fortschritte jedoch nur marginal oder stagnierend, und bei 15 Prozent sind im Vergleich zum Ausgangswert von 2015 sogar Rückschritte zu verzeichnen. Multiple Krisen haben die zunächst positiveren Trends verlangsamt und zu den rückläufigen Trends beigetragen, etwa bei den Zielen zu extremer Armut und Hunger. Die Zerstörung von Ökosystemen nimmt zu, ebenso das Artensterben. Selbst für die Länder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) zeigen die Daten einen erheblichen Abstand zu den meisten Zielen: Im Durchschnitt haben die OECD-Länder bislang sechs der 114 von der OECD gemessenen Unterziele erreicht, bis 2030 wird das voraussichtlich auf weitere 26 Unterziele zutreffen.²⁶

2023 war das Jahr der Halbzeitbilanz (mid-term review). UN-Generalsekretär António Guterres forderte angesichts der bereits damals ernüchternden Datenglage einen »Rettungsplan« für die SDGs.²⁷ Verstärkte

edge and Politics in Setting and Measuring the SDGs: Introduction to Special Issue«, in: *Global Policy*, 10 (2019) S1, S. 5–15.

23 Das bezieht sich auf die 139 SDG-Unterziele (targets), für die Trenddaten vorliegen.

24 United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA), *The Sustainable Development Goals Report 2025*, New York 2025; DESA, *The Sustainable Development Goals Report 2026*, New York 2026.

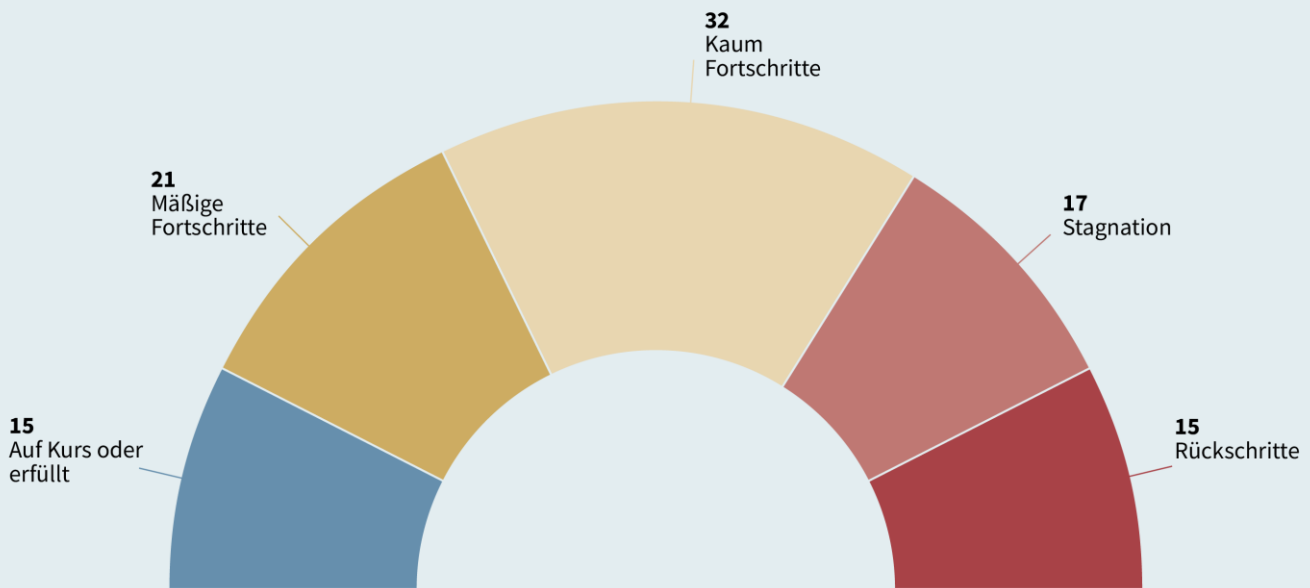
25 United Nations (UN) Secretary-General, *Progress towards the Sustainable Development Goals*, Report of the Secretary-General, New York, 8.6.2026 (A/81/93-E/2026/73), S. 2.

26 OECD, »The OECD Hub on Sustainable Development Goals, Distance to Target«, <<https://www.oecd.org/en/data/dashboards/the-oecd-hub-on-sustainable-development-goals.html>>.

27 UN Secretary General, *Progress towards the Sustainable Development Goals: Towards a Rescue Plan for People and Planet*,

Grafik

Umsetzung der SDGs: Gesamtfortschritte bei 139 Zielvorgaben in Prozent



Quelle: Vereinte Nationen, SDG-Bericht 2026

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 2026 | © CC BY 4.0

Quelle: Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten der Vereinten Nationen (DESA), *Ziele für nachhaltige Entwicklung. Bericht 2026*, New York 2026, S. 4.

Anstrengungen seien notwendig, die Regierungen in der Verantwortung. Auf dem hochrangigen SDG-Gipfel im September 2023 haben die Staats- und Regierungsoberhäupter mittels einer Politischen Erklärung Empfehlungen gegeben, wie in der zweiten Hälfte der Umsetzung weiter verfahren werden solle.²⁸

Einige drängten im Vorfeld darauf, dass – wie in der Schlussphase der MDGs – jetzt Prioritäten gesetzt werden sollten, um schnellere Fortschritte bis 2030 zu erzielen. Das für die meisten Entwicklungsländer zentrale Anliegen ist, dass die Finanzierung für und Investitionen in nachhaltige Entwicklung ausgebaut werden, begleitet von Reformen der internationalen Finanzarchitektur und von Technologietransfers. Während der Dialogrunden beim Gipfel hoben viele Staats- und Regierungschef:innen aus dem Globalen

Süden dies als wichtigen Hebel für die weitere Umsetzung hervor.

In der Politischen Erklärung verpflichten sich die Länder, nationale Aktionspläne für ein beschleunigtes und transformatives Handeln aufzulegen.²⁹ UN-Generalsekretär Guterres forderte in seinem Abschlussstatement die Mitgliedstaaten auf, über diese Pläne Rechenschaft abzulegen, und zwar im Rahmen ihrer Berichterstattung während des jährlichen Hochrangigen Politischen Forums zu nachhaltiger Entwicklung (High-level Political Forum on Sustainable Development, HLPF) der Vereinten Nationen.³⁰ Der SDG-Gipfel könne nur anstoßen – handeln müssten nun vor allem die Regierungen der Mitgliedstaaten. Gleichzeitig betonte Guterres, nationale Anstrengungen müssten durch internationale Reformen unterstützt

Report of the Secretary-General (Special Edition), New York, 27.4.2023 (A/78/80-E/2023/64).

²⁸ UN, *Political Declaration of the High-level Political Forum on Sustainable Development Convened under the Auspices of the General Assembly*, New York, 16.10.2023 (A/RES/78/1).

²⁹ Ebd., Absatz 38s.

³⁰ António Guterres, »Secretary-General's Remarks to the Closing of the High-level Political Forum on Sustainable Development«, New York: UN, 20.9.2023, <<https://malaysia.un.org/en/246556-secretary-generals-remarks-closing-high-level-political-forum-sustainable-development>>.

werden. Im Vorfeld des SDG-Gipfels hatte die vom Generalsekretär ernannte unabhängige Gruppe von 15 Wissenschaftler:innen (Independent Group of Scientists, IGS) im Weltbericht über nachhaltige Entwicklung (Global Sustainable Development Report, GSDR) 2023 die Forderung nach nationalen und internationalen Governance-Reformen rund um die SDGs unterstützt.³¹ Außerdem empfahlen sie den Aufbau von Kapazitäten für das Transformationsmanagement.

Beim SDG-Gipfel 2023 wurde eine beschleunigte Umsetzung vereinbart – ohne Folgen. Stattdessen neue Verhandlungen.

Im Folgejahr beschäftigten sich die UN-Mitgliedstaaten mit diesen Themen in dem Prozess hin zum *UN-Zukunftsgipfel* im September 2024. Der verhandelte Zukunftspakt sollte helfen, die Beschlüsse des SDG-Gipfels von 2023 zu operationalisieren und so die Umsetzung der Ziele auf Kurs zu bringen.³² Im Ergebnis ist der Pakt jedoch erneut ein Kompromisspaket. Dies war zu erwarten, da Konsens als Entscheidungsmodus vereinbart worden war. Die 56 sogenannten Actions wurden im Laufe der Verhandlungen stark abgeschwächt und bleiben oft unkonkret. Es gelang jedoch, viele Themen im Pakt zu verankern, die für die weitere Umsetzung der SDGs relevant sind. Darunter sind die Mobilisierung zusätzlicher finanzieller Ressourcen, die Reform der internationalen Finanz- und Schuldenarchitektur, eine verbesserte Konfliktprävention und die breitere Anwendung digitaler und anderer technologischer Innovationen; darüber hinaus bekräftigt er die Prinzipien von Solidarität und gemeinsamer, aber unterschiedlicher Verantwortung (Common but Differentiated Responsibilities, CBDR).

Die rasche und ambitionierte Umsetzung des Zukunftspaktes wie auch anderer UN-Abkommen zu Umwelt- und Nachhaltigkeitsthemen wurde indes schon bald nach dem Zukunftsgipfel infrage gestellt – mit der erneuten Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten. Gleich nach Amtsantritt veranlasste Trump den (erneuten) Austritt seines Landes aus dem

Pariser Klimaschutzabkommen, etwas später folgte die Distanzierung von den SDGs, auch das Rahmenwerk von Kunming und Montreal erkennen die USA nicht als für sie verbindlich an.³³ Ähnlich hatte Argentiniens Präsident Javier Milei bereits 2024 die 2030-Agenda und den Zukunftspakt in seiner ersten Rede in der UN-Generalversammlung als »sozialistisch« und »kollektivistisch« bezeichnet.³⁴ Von der Ministererklärung des HLPF 2025 distanzieren sich die USA ebenfalls;³⁵ sie wurde dennoch mit den Stimmen von 154 Mitgliedstaaten angenommen.³⁶

³¹ Independent Group of Scientists (IGS), *Times of Crisis, Times of Change. Science for Accelerating Transformations to Sustainable Development. Global Sustainable Development Report 2023*, New York 2023. Auf Deutsch hier erhältlich: <<https://www.un.org/german/sites/default/files/2025-04/gsdr-2023.pdf>>.

³² Vereinte Nationen (UN), *Der Zukunftspakt*, Resolution der Generalversammlung, New York, 22.9.2024 (A/RES/79/1).

³³ Edward Heartney, »Remarks at the UN Meeting Entitled 58th Plenary Meeting of the General Assembly«, New York: United States Mission to the United Nations, 4.3.2025, <<https://usun.usmission.gov/remarks-at-the-un-meeting-entitled-58th-plenary-meeting-of-the-general-assembly/>>; *US Inputs to UNEA-7 Ministerial Declaration*, New York, 10.3.2025, <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/47241/US_MD_UNEA7.pdf>.

³⁴ »Milei Accuses UN of Imposing ›Socialist‹ and ›Collectivist‹ Agenda«, in: *Buenos Aires Herald* (online), 24.9.2024, <<https://buenosairesherald.com/world/international-relations/milei-accuses-un-of-imposing-socialist-and-collectivist-agenda/>>; siehe auch Gonzalo Alcalde, *Countering Latin America's New Wave of 2030 Agenda Criticism*, Winnipeg: IISD, 6.11.2024, <<https://sdg.iisd.org/commentary/guest-articles/countering-latin-americas-new-wave-of-2030-agenda-criticism/>>.

³⁵ Jonathan Shrier, »Remarks at the Adoption of the 2025 High Level Political Forum Political Declaration«, New York: United States Mission to the United Nations, 23.7.2025, <<https://usun.usmission.gov/remarks-at-the-adoption-of-the-2025-high-level-political-forum-political-declaration/>>.

³⁶ UN, *Ministerial Declaration of the 2024 ECOSOC High-level Segment and High-level Political Forum on Sustainable Development*, New York, 11.7.2024 (E/HLPF/2024/L.1).

Das Governance-Modell: Regieren durch Ziele

Kurze Analyse der Historie des Regierens durch Ziele

Die *internationalen Institutionen* der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik sind Nachzügler im UN-System – und sie gelten als eher schwach. Die internationale Umweltpolitik hat ihren Anfang in den 1970er Jahren. 1972 fand die Konferenz der Vereinten Nationen über die Menschliche Umwelt (UN Conference on the Human Environment) in Stockholm statt, dort wurde die Gründung des UN-Umweltprogramms (UNEP) mit Sitz in Nairobi beschlossen. Fünfzig Jahre später feierten die UN-Mitgliedstaaten dies mit zwei hochrangigen Treffen: UNEP@50 im März 2022 in Kenia und Stockholm+50 im Juni 2022 in Schweden. Leider stehen die beiden Treffen zugleich für die Misere im Umwelt- und Nachhaltigkeitsbereich. Bereits während der Sitzung der UN-Generalversammlung, auf der das Mandat für das Stockholm+50-Treffen angenommen wurde, schraubte die G77+China die Erwartungen stark herunter, es seien keinerlei neue Verpflichtungen zu erwarten. Das Ergebnis der Konferenz in Stockholm waren dann auch nur zehn unverbindliche Empfehlungen der beiden Konferenz-Chairs – die allerdings inhaltlich ambitionierter formuliert waren als die in Nairobi verabschiedete Politische Erklärung. Zwar mobilisierten beide Treffen viele staatliche und vor allem auch nichtstaatliche Akteure; aber abgesehen von den beiden genannten Ergebnisdokumenten und einer Reihe interessanter Berichte gab es keine substantiellen Resultate.³⁷ Das ist symptomatisch für den mangelnden Konsens zu weitergehenden konkreten Maßnahmen.

37 International Institute for Sustainable Development (IISD), *Earth Negotiations Bulletin*. UNEA 5.2 Final, Winnipeg, 7.3.2022 (Nr. 166), <<https://enb.iisd.org/unea5-oecpr5-unep50>>; IISD, *Earth Negotiations Bulletin*. Stockholm+50 Final, Winnipeg, 6.6.2022 (Nr. 14), <<https://enb.iisd.org/stockholm50>>.

Schon 1987 hatte der Bericht der Brundtland-Kommission empfohlen, die Themen Umwelt und soziale sowie wirtschaftliche Entwicklung systematischer zusammenzudenken, was fortan das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung prägte. 1991 wurde die Globale Umweltfazilität (Global Environment Facility, GEF) eingerichtet, um Entwicklungsländer bei der Umsetzung der wichtigsten Umweltkonventionen und der dazugehörigen Protokolle zu unterstützen. Nach dem sogenannten »Erdgipfel« in Rio de Janeiro, der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (United Nations Conference on Environment and Development, UNCED), gründeten die Mitgliedstaaten im Dezember 1992 die Kommission zu Nachhaltiger Entwicklung (Commission on Sustainable Development, CSD). Mit einem schwachen Mandat ausgestattet und entsprechend als »talk shop«³⁸ kritisiert, wurde sie nach der Rio+20-Konferenz (United Nations Conference on Sustainable Development, UNCSO) im September 2013 vom HLPF abgelöst. Das HLPF wurde nach 2015 zum »Heim« für die SDGs innerhalb des UN-Systems weiterentwickelt. Jedoch gilt auch das HLPF als ein eher zahnloses Forum für die freiwillige Berichterstattung über die nationale Umsetzung der Ziele, den Austausch und gemeinsames Peer Learning, und es produziert lediglich rechtlich unverbindliche Erklärungen.³⁹

Die früheren internationalen Übereinkommen zu Umweltfragen, etwa über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung (1979) in Europa oder zum Schutz der Ozonschicht (1985), entstanden nach

38 Stine Madland Kaasa, »The UN Commission on Sustainable Development: Which Mechanisms Explain Its Accomplishments?«, in: *Global Environmental Politics*, 7 (2007) 3, S. 107–129 (107).

39 Marianne Beisheim, *Konflikte in Verhandlungen zu UN-Reformen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2021 (SWP-Studie 22/2021); dies., *UN-Reformen für die 2030-Agenda. Sind die Arbeitsmethoden und Praktiken des HLPF »fit for purpose«?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2018 (SWP-Studie 22/2018).

dem Modell einer multilateral verhandelten *Rahmenkonvention*, der später völkerrechtlich bindende Abkommen zur Umsetzung folgen. So legt beispielsweise das 1987 verabschiedete Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht fest, schädliche Stoffe wie Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW) zukünftig nicht mehr zu nutzen und die Entwicklungsländer dabei zu unterstützen. Das Modell galt als Erfolg, und so wurden weitere Abkommen nach diesem Muster erarbeitet, etwa bei der UNCED 1992 die Konventionen zum Schutz des Klimas und der Biodiversität. Allerdings wurde die wichtige Klimarahmenkonvention (UNFCCC) institutionell nicht beim UNEP angesiedelt, sondern bekam ein eigenes Sekretariat und eigene Prozesse. UNEP wird zwar als Informations- und Austauschplattform genutzt und auch geschätzt, wird aber eher als schwacher Player angesehen, was zwischenstaatliche Entscheidungsprozesse angeht.⁴⁰

Da Konsens zu bindenden Vereinbarungen über konkrete Maßnahmen immer schwieriger wird, wird auf das Regieren durch Ziele ausgewichen.

Spätestens beim Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg (2002) zeichnete sich ab, dass es immer schwieriger würde, Konsens zu völkerrechtlich bindenden Vereinbarungen über konkrete Umsetzungsmodalitäten herbeizuführen. So war der in Johannesburg verabschiedete Plan zur Umsetzung nachhaltiger Entwicklung völkerrechtlich nicht verpflichtend. Bei den Klimaverhandlungen der Vertragsstaaten der UNFCCC und des Pariser Abkommens wird hinsichtlich der Details der Umsetzung immer bis spät in die Nacht um Kompromisse gerungen und sich letztlich nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner geeinigt. Abkommen müssen zudem von einer Mindestzahl von Staaten ratifiziert werden, bevor sie rechtlich in Kraft treten, was meistens Jahre dauert und in manchen Fällen nie stattfindet. Die USA haben zum Beispiel bis heute nicht das Kyoto-Protokoll zur Klimarahmenkonvention oder die Biodiversitätskonvention ratifiziert, und 2025 sind sie

zum zweiten Mal aus dem Pariser Klimaabkommen ausgestiegen.

Allgemein kann man sagen, dass je tiefer die Eingriffe in die nationale Souveränität, desto schwieriger die zwischenstaatlichen Verhandlungen, da viele Staaten unwillig sind, sich international zu binden oder zu Zahlungen zu verpflichten.⁴¹ In fast allen Umwelt- und Nachhaltigkeitsverhandlungen äußern Mitgliedstaaten Souveränitätsvorbehalte und wollen keine Einmischung in innere Angelegenheiten zulassen. Gerne verweisen die Staatenvertreter:innen dabei auf die UN-Charta und auf das auch in der 2030-Agenda bestätigte souveräne Recht aller Staaten, ihre Entwicklungspfade selbst zu bestimmen und dafür ihre Reichtümer und natürlichen Ressourcen auszubeuten und einzusetzen.⁴² Nicht alle sind bereit, auf einen Teil dieser Souveränität zu verzichten, um über internationale Regime zum Schutz der globalen Güter längerfristige Gewinne zu realisieren. Gerade für autoritäre und rechtspopulistische Parteien spielt Souveränität eine wichtige Rolle.⁴³ Studien zeigen, dass im Verhandlungsprozess zusätzliche Ressourcen helfen können, Souveränitätskompromisse (»sovereignty bargains«)⁴⁴ zu erzielen. Aber auch diese Ressourcen stehen nicht mehr in dem Maße zur Verfügung, wie das in den 1990er Jahren noch in Aussicht gestellt werden konnte.

Weitere Probleme sind eine zeitlich eher kurzfristige Orientierung vieler Verantwortlicher (die in erster Linie die Dauer der Legislaturperiode im Blick haben) und widersprüchliche Interessen in den nationalen Administrationen. Letzteres führt zu mangelnder Politikkohärenz. Des Weiteren gibt es allein in der internationalen Umweltpolitik mehrere Hundert

⁴⁰ Maria Ivanova, *The Untold Story of the World's Leading Environmental Institution. UNEP at Fifty*, Cambridge, MA: MIT Press, 2021; Udo E. Simonis, »United Nations Environment Programme. 50th Anniversary«, *Sonnenseite*, 30.4.2022, <<https://www.sonnenseite.com/en/future/umweltprogramm-der-vereinten-nationen-50-jahrestag/>>.

⁴¹ Michael Zürn, *A Theory of Global Governance. Authority, Legitimacy, & Contestation*, Oxford 2018.

⁴² »Wir erklären erneut, dass jeder Staat die volle und ständige Souveränität über alle seine Reichtümer, natürlichen Ressourcen und wirtschaftlichen Aktivitäten besitzt und frei ausübt.« UN, *Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung*, New York, 18.9.2015 (A/RES/70/1), Absatz 18.

⁴³ Magdalena Góra u. a., »Nested, Pooled, or Exclusively National? Contested Sovereignty Models in Debates on the Future of Europe«, in: *Politics and Governance*, 13 (2025), 10017; Barbara Wejnert, *The Global Rise of Autocracy. Its Threat to a Sustainable Future*, Abingdon, Oxon: Routledge, 2025.

⁴⁴ Kathryn Hochstetler u. a., »Sovereignty in the Balance: Claims and Bargains at the UN Conferences on the Environment, Human Rights, and Women«, in: *International Studies Quarterly*, 44 (2000) 4, S. 591 – 614 (608f).

multilaterale Abkommen, von anderen nachhaltigkeitsrelevanten Abkommen etwa im Bereich Handel und Finanzen gar nicht zu reden. Diese in der Literatur gern beklagte Fragmentierung ist sicherlich ein Problem für Effizienz und Kohärenz,⁴⁵ aber nicht der Hauptgrund für die mangelnde Effektivität der internationalen Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik. Weit- aus größeres Gewicht hatten schon immer Budget- und Finanzierungsfragen. Auch generell ist das Interesse und Engagement konservativ regierter Staaten an internationaler Verregelung in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik gesunken. So konnten bei den letzten Klima-COPs ölproduzierende Länder verhindern, dass die Forderung von über 80 Ländern, aus fossilen Brennstoffen auszusteigen, in das Abschlussdokument aufgenommen wurde. Zudem enthalten die Fußnoten der Abkommen vermehrt sogenannte Opt-Out-Klauseln, und Überprüfungsprozesse oder Sanktionsregime werden aufgeweicht. Einige Staaten sind gar aus bereits unterzeichneten oder sogar ratifizierten Abkommen ausgetreten, wie zum Beispiel Kanada 2011 aus dem Kyoto-Protokoll oder die USA aus dem Pariser Abkommen.

Vor diesem Hintergrund ist es wenig überraschend, dass das Governance-Modell des Regierens durch Ziele Karriere gemacht hat: Ziele werden zwar multilateral verhandelt, bleiben aber völkerrechtlich unverbindlich. Die Ziele werden garniert mit Appellen oder unverbindlichen Selbstverpflichtungen, sie national umzusetzen. Hinzu kommt ein mehr oder eher weniger stark institutionell verankerter Überprüfungsmechanismus, der weich ausgestaltet ist, also etwa eine freiwillige Berichterstattung, die auf Transparenz und Lernen abzielt.

Trotz aller Schwächen erfüllen gemeinsame globale Ziele wichtige Funktionen.

Gleichzeitig darf nicht unterschätzt werden, dass — bei allen Mängeln — solche multilateral im Konsens verabschiedeten Agenden und Zielkataloge wichtige Funktionen für das globale Regieren erfüllen. Beispielsweise ermöglichten die 2030-Agenda und ihre SDGs einen *Brückenschlag* zwischen

- dem sogenannten Globalen Norden und dem Globalen Süden und, damit verbunden, Entwick-

lungsinteressen und Interessen am weltweiten Schutz der Umwelt und natürlicher Ressourcen,

- unterschiedlichen Wirtschafts- und Sozialmodellen,
- unterschiedlichen Interpretationen der Menschenrechte (Individual- versus Gruppenrechte) — in der 2030-Agenda als »niemanden zurücklassen« (leave no one behind) gefasst,
- unterschiedlichen, aber in Wirkungsketten miteinander verbundenen Sektorzielen (resultierend in entweder Synergien oder Zielkonflikten) sowie
- staatlichen und nichtstaatlichen sowie substaatlichen Akteuren, etwa in Multiakteurspartnerschaften.

Agenden und Zielkataloge formulieren mithin Minimalkonsense in, wie es bei den UN heißt, vereinbarter Sprache (agreed language). Sie dienen damit als Kompass nicht nur für die UN, ihre Organisationen und Programme, sondern auch für viele Mitgliedsstaaten, regionale Organisationen, Geber und nichtstaatliche Akteure.

In jüngster Zeit wird nun aber das Modell des Regierens durch Ziele selbst in zuvor nicht dagewesener Weise infrage gestellt. So äußerten sich die USA im Juli 2025 mit deutlichen Worten: »[T]he 2030 Agenda for Sustainable Development and the Sustainable Development Goals (SDGs) advance a program of soft global governance that is inconsistent with national sovereignty and adverse to the rights and interests of Americans.«⁴⁶ Hier werden also nicht nur einzelne Ziele, sondern das Governance-Modell insgesamt zurückgewiesen.

Die Diskussion in der wissenschaftlichen Literatur

In der wissenschaftlichen Literatur wird das Modell des »governing through goals«⁴⁷ ambivalent bewertet. Eine grundsätzliche Erwägung ist, dass ohne Welt-

⁴⁶ Shrier, »Remarks at the Adoption of the 2025 High Level Political Forum Political Declaration« [wie Fn. 35].

⁴⁷ Norichika Kanie/Frank Biermann (Hg.), *Governing through Goals. Sustainable Development Goals as Governance Innovation*, Cambridge, MA: MIT Press, 2017. Die Ziele werden definiert als »internationally agreed non-legally binding policy objectives that are time-bound, measurable and aspirational in nature«, siehe Marjanneke J. Vijge u. a., »Governance through Global Goals«, in: Frank Biermann/Rakhyun E. Kim (Hg.), *Architectures of Earth System Governance*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2020, S. 254 – 274 (255).

⁴⁵ Frank Biermann u. a., »The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis«, in: *Global Environmental Politics*, 9 (2009) 4, S. 14 – 40.

regierung kaum alternative Governance-Modelle zur Verfügung stehen, die verbindlicher und konkreter wären als das hier diskutierte Regieren durch Ziele.⁴⁸ Vertreter:innen des New Public Management begrüßen die Offenheit und Flexibilität des Modells, das der Wirtschaft hinreichenden Spielraum bei der Umsetzung lasse und das durch Technologieoffenheit Innovation ermögliche. Dem widersprechen Vertreter:innen kritischer Ansätze, die ein technokratisches Management strukturell bedingter Defizite für nicht zielführend halten, da dies asymmetrische Machtverhältnisse und Lebensweisen verschleierte.⁴⁹

In der Managementliteratur wird der Motivationseffekt von Zielen hervorgehoben.⁵⁰ Um Handeln effektiv anzuleiten, sollten Ziele möglichst spezifisch (eben quantifiziert) und herausfordernd (dabei aber erreichbar) sowie mit realistischen Fristen verbunden sein. Ein Beitrag, der auf diese psychologische Komponente abhebt, beschreibt dies so: »Um die Erfolgswahrscheinlichkeit zu erhöhen, sollten Ziele spezifisch, messbar, attraktiv, realistisch und zeitgebunden formuliert werden.«⁵¹ Messbarkeit wird also als wichtige Komponente angesehen – und das gilt auch für das Regieren durch Ziele –, daher der Fokus auf Ziele und Indikatoren, gewissermaßen ein »Regieren nach Zahlen«.⁵² Dieser Fokus auf meist quantitativ mess-

bare Ziele kann aber auch Nachteile haben, etwa wenn darüber qualitative Aspekte vernachlässigt werden oder die Konzentration auf einzelne Indikatoren dazu führt, dass Politiken nur noch auf die Verbesserung von deren Werten zielen statt auf eine umfassendere Problemlösung (policy shrinking).⁵³ Noch problematischer ist es, wenn in die Messung stärker investiert wird als in die Umsetzung.⁵⁴

Als weitere wichtige Grundlage gilt die breite Akzeptanz der festgelegten Ziele. Dafür sollten diejenigen, die die Ziele erreichen sollen, in den Zielsetzungsprozess eingebunden werden. Auch während der Umsetzung dienen Feedback-Prozesse mit Zielgruppen dazu, die Kontextbedingungen vor Ort besser einschätzen und notwendige Anpassungen vornehmen zu können. Evaluierungen und Politiklernen sind dabei zentral, denn es geht nicht allein darum, gesteckte Ziele einmalig zu erreichen, sondern Probleme langfristig zu lösen.

In politikwissenschaftlichen Theoriedebatten wird die Politik durch Ziele oder Ambitionen (Politics of Aspiration) normen- oder interessen geleiteter politischer Steuerung gegenübergestellt. Erstere unterscheidet sich von Letzterer darin, dass Ziele eher lose definiert blieben (lofty goals), also keine spezifischen Normen, Verpflichtungen oder Versprechen darstellten, und dass die Art der Umsetzung offenbleibe und stärker auf die Zukunft ausgerichtet sei als ein »Wer und Was« im »Hier und Jetzt«.⁵⁵ Die Vereinten Nationen – als »Paläste der Hoffnung« getrieben von Utopismus – seien geneigt, »die Welt zu verbessern, mit Zielen, die manchmal nicht nur hoffnungsvoll und ehrgeizig, sondern bewusst und offensichtlich unerreichbar sind«.⁵⁶ Während für Normen meist

48 Beate Kohler-Koch, »Die Welt regieren ohne Weltregierung«, in: Carl Böhrer/Götrik Wewer (Hg.), *Regieren im 21. Jahrhundert – zwischen Globalisierung und Regionalisierung*, Wiesbaden 1993, S. 109–141; Thomas Hickmann u. a., »Is Goal-setting an Effective Strategy for Global Sustainability Governance? Insights from the Sustainable Development Goals«, in: *Earth System Governance*, 27 (2026), 100309, doi: 10.1016/j.esg.2025.100309.

49 Christoph Görg/Ulrich Brand (Hg.), *Mythen globalen Umweltmanagements: »Rio+10« und die Sackgassen nachhaltiger Entwicklung*, Münster 2002; Juan Telleria/Jorge Garcia-Arias, »The Fantasmatic Narrative of »Sustainable Development«. A Political Analysis of the 2030 Global Development Agenda«, in: *Environment and Planning C: Politics and Space*, 40 (2022) 1, S. 241–259.

50 Fred C. Lunenburg, »Goal-setting Theory of Motivation«, in: *International Journal of Management, Business, and Administration*, 15 (2011) 1, S. 1–6; unter Verweis vor allem auf Edwin A. Locke/Gary P. Latham, »Building a Practically Useful Theory of Goal Setting and Task Motivation. A 35-Year Odyssey«, in: *American Psychologist*, 57 (2002) 9, S. 705–717.

51 Hoppmann/Unger, »Ein Ziel mit Zukunft« [wie Fn. 13], S. 13.

52 Philipp Lepenies/campus.leben, »Regieren nach Zahlen«, Berlin: Freie Universität Berlin, 23.2.2017, <<https://www.fu-berlin.de/sites/nachhaltigkeit/stabsstelle/kommunikation/>

aktuelles/170223_regieren_nach_zahlen.html>; siehe auch Philipp Lepenies/Elena Sondermann (Hg.), *Globale politische Ziele. Bestandsaufnahme und Ausblick des Post-2015 Prozesses* [sic], Baden-Baden 2017.

53 Siehe die Beiträge des »Special Issue: Knowledge and Politics in Setting and Measuring SDGs«, in: *Global Policy*, 10 (2019) S1, und Magdalena Bexell, »Indicator Accountability or Policy Shrinking? Multistakeholder Partnerships in Reviews of the Sustainable Development Goals«, in: *Global Policy*, 15 (2024), S. 276–287, doi: 10.1111/1758-5899.13348.

54 Wiegand Koerber, »Eyes on the Data – How the Methodology of the 2030 Agenda Contributes to Its Probable Failure«, in: *World Development Sustainability*, 5 (2024), 100188.

55 Martha Finnemore/Michelle Jurkovich, »The Politics of Aspiration«, in: *International Studies Quarterly*, 64 (2020) 4, S. 759–769.

56 Ronald Niezen/Maria Sapignoli, »Introduction«, in: dies.

klare Rechenschaftspflichten bestimmter Akteure bestünden, hätten die wiederholten Reviewprozesse zu allgemeinen Zielen eher eine performative, symbolische und diskursive Funktion im Sinne einer gegenseitigen Beschwörung.⁵⁷

Ähnlich lauten die in der Literatur diskutierten Risiken dieses Steuerungsmechanismus. Erstens könnten es gerade die uneindeutigen Rechenschaftspflichten sein, die zu mangelnder Zielerreichung führten, insbesondere wenn Ziele rechtlich unverbindlich blieben und von nur schwachen, schlecht ausgestatteten institutionellen Arrangements begleitet seien.⁵⁸ Zweitens könne bloßes Gerede über Ziele (aspirational talk) als Ersatz für tatsächliches Handeln und Maßnahmen missbraucht werden, was letztlich Vertrauen untergrabe und Zynismus hervorrufen könne. Drittens bestehe das Risiko, dass ein Ermüdungseffekt (aspiration fatigue) eintrete, wenn Ziele wiederholt verfehlt würden. Und darüber hinaus sei diese Art der Steuerung, viertens, anfällig für Manipulation und die Rechtfertigung eigennützigen oder gar schädlichen Verhaltens. Dies umfasse auch Schuldzuweisungen an Dritte oder die Umstände (blame shifting), wobei diese Gefahr besonders beim Regieren durch anspruchsvolle Ziele gegeben sei.⁵⁹

Zum Zeitpunkt der Verabschiedung der SDGs äußerten einige Autor:innen noch hohe Erwartungen, vor allem wegen des positiv bewerteten partizipativen Aushandlungsprozesses der Ziele.⁶⁰ Diese Governance-Strategie sei gewissermaßen das Gegenstück zur üblichen Verregelung (rule-making) von oben herab – wobei es ganz ohne Regelsetzung eben auch nicht gehe, beides müsse zusammenkommen.⁶¹

Eine umfassendere Studie zum Impact der SDGs zieht aus einer Literaturanalyse mittlerweile eher enttäuschende Schlüsse: Erste Analysen zeigten, dass die SDGs bislang überwiegend diskursive Verschiebungen erzielt, aber nur wenige normative oder institutionelle Änderungen bewirkt hätten.⁶² Multiple Krisen, wie die Covid-19-Pandemie oder Kriege, erklären einen Teil der Zielverfehlungen. Aber auch ohne diese wäre man nicht auf Kurs (»on track«). Ein in der Literatur immer wieder herausgestellter wichtiger Grund sind mangelnde Kapazitäten (Finanzierung, Know-how und Skills, Technologien und andere Ressourcen), besonders der ärmeren Entwicklungsländer. Im GSDR 2023 wird der Aufbau von Kapazitäten daher als zentraler Hebel benannt, um die Umsetzung der SDGs zu beschleunigen.⁶³ Weitere Forschung verweist auf die Notwendigkeit, in Analysen die politische Natur und Politisierung der Nachhaltigkeitsdebatten und -politik stärker in den Blick zu nehmen, inklusive umstrittener Konzepte, Machtverhältnisse und geopolitischer Konflikte.⁶⁴

Die vorliegenden Untersuchungen legen also verschiedene Schwächen des Regierens durch Ziele offen, die im Folgenden genauer diskutiert werden. Die Analyse dieser Schwächen bietet die Basis, um über mögliche Verbesserungen nachzudenken – oder aber die Effektivität des Regierens durch Ziele generell infrage zu stellen.

(Hg.), *Palaces of Hope: The Anthropology of Global Organizations*, Cambridge, UK, 2017, S. 1–30 (19).

⁵⁷ Stefan C. Aykut u. a., »Incantatory Governance: Global Climate Politics' Performative Turn and Its Wider Significance for Global Politics«, in: *International Politics*, 58 (2021), S. 519–540.

⁵⁸ Kanie/Biermann (Hg.), *Governing through Goals* [wie Fn. 47].

⁵⁹ Ian Higham, »The Aspirational Politics of Global Net Zero«, in: *Perspectives on Politics*, (2026), S. 1–16, doi: 10.1017/S1537592726104733.

⁶⁰ Dieser sei »bottom-up, nonconfrontational, country-driven, and stakeholder-oriented« gewesen, siehe Norichika Kanie/Frank Biermann, »Conclusion: Key Challenges for Global Governance through Goals«, in: dies. (Hg.), *Governing through Goals* [wie Fn. 47], S. 295–310 (297).

⁶¹ Oran R. Young, »Conceptualization: Goal Setting as a Strategy for Earth System Governance«, in: Kanie/Biermann (Hg.), *Governing through Goals* [wie Fn. 47], S. 30–52 (34f).

⁶² Frank Biermann u. a., »Scientific Evidence on the Political Impact of the Sustainable Development Goals«, in: *Nature Sustainability*, 5 (2022) 9, S. 795–800.

⁶³ IGS, *Times of Crisis, Times of Change* [wie Fn. 31].

⁶⁴ Marianne Beisheim u. a., »Politics Matters! Political Will as a Critical Condition for Implementing the Sustainable Development Goals«, in: *Earth System Governance*, 24 (2025), 100244; Thomas Hickmann u. a., »Scoping Article: Research Frontiers on the Governance of the Sustainable Development Goals«, in: *Global Sustainability*, 7 (2024) e7, S. 1–12; James Patterson u. a., »Climate Policy Backlash: Taming an Unruly Concept?«, in: *Journal of Environmental Policy & Planning*, 28 (2026) 2, S. 197–224.

Stärken und Schwächen des Regierens durch Ziele

Die Historie der internationalen Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik und die Auswertung der Literatur zum Regieren durch Ziele haben einige Stärken und Schwächen dieses Governance-Modells verdeutlicht. Manche Schwächen sind bereits definitorisch eingebaut, wie etwa Verpflichtungen nur auf globale Ziele und eben nicht auf konkrete Maßnahmen. Andere Probleme plagen die multilaterale Politik generell, zum Beispiel bei Verhandlungen im Konsensmodus das schwache Ambitionsniveau im Sinne des kleinsten gemeinsamen Nenners oder Konflikte um Werte und Finanzierung. Die meisten dieser Probleme sind nicht neu, aber nach wie vor nicht befriedigend gelöst. Erschwerend kommen nun miteinander verbundene Tendenzen hinzu, vor allem Nationalismus und Isolationsismus, systemische Rivalität und Multipolarität. Im Folgenden werden die wichtigsten Schwächen des Governance-Modells diskutiert.

Einfache Einigung, aber geringes Ambitionsniveau und offene Fragen

UN-Verhandlungen basieren zumeist auf Konsens unter den Mitgliedstaaten. Völkerrechtlich unverbindliche Ziele lassen sich leichter verhandeln als verbindliche Maßnahmenpakete. Weitere Strategien, um Konsens zu erzielen, sind Öffnungsklauseln oder mehrdeutige Formulierungen, die hinreichend Spielraum für jene Länder schaffen, die sonst nicht zustimmen würden. Fachleute sprechen auch von »konstruktiver Mehrdeutigkeit«, wenn beispielsweise die Details zur Ausgestaltung eines neuen Fonds bewusst noch offen gelassen werden.⁶⁵ Auch in der 2030-Agenda finden sich viele Beispiele für Klauseln, die die Relevanz nationaler Kontexte, Kapazitäten und Prioritäten her-

vorheben.⁶⁶ Schizophrene Formulierungen zum Schutz globaler Güter einerseits und vollständiger nationaler Souveränität über eigene Ressourcen andererseits helfen auch nicht weiter. Und so stellt sich von Anfang an die Frage, ob die verhandelten Ziele tatsächlich angemessen sind, um die Probleme zu lösen. Dies gilt gleichermaßen für die gewählten Indikatoren, die etwa dafür kritisiert werden, dass sie einseitige Messwerte zu stark in den Mittelpunkt stellen, vor allem das Bruttoinlandsprodukt (BIP).

Zurück zum Ambitionsniveau: Die 2030-Agenda hat die »Transformation unserer Welt« (so lautet ihr Titel) zum Ziel – in diesem Fall ein sehr hoch gestecktes und auch komplexes Ziel. Allerdings bleibt völlig ungeklärt, wer zu dieser Transformation wie viel beitragen soll. Die Präambel spricht von einem »Aktionsplan für die Menschen« und führt aus: »Alle Länder und alle Interessenträger werden diesen Plan in kooperativer Partnerschaft umsetzen.«⁶⁷ Im Sinne des Governance-Modells wird eben nicht ausgehandelt, welche individuellen Anteile fair und ausreichend sind; vielmehr sollen die Staaten selbst »bottom-up« festlegen und dann berichten, welche nationalen Ziele sie sich setzen und was damit ihr Beitrag zum jeweiligen globalen Ziel ist. Aber so kann eben nur *ex post* festgestellt werden, wenn alle nationalen Beiträge zusammengerechnet werden, wie es global betrachtet um die Zielerreichung steht.

Hohe Beteiligung wegen Unverbindlichkeit, aber schwache Rechenschaftslegung

Die im Optimalfall schon mitverhandelten *Überprüfungsmechanismen* geben einen Überblick, inwieweit ein Ziel bereits erreicht worden ist. Diese globalen

⁶⁵ Marian Feist/Oliver Geden, *Klimaverhandlungen im Zeichen multipler Krisen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2023 (SWP-Aktuell 8/2023), S. 3.

⁶⁶ UN, *Transformation unserer Welt* [wie Fn. 42], Absätze 3, 5, 21, 45, 46, 55, 59.

⁶⁷ UN, *Transformation unserer Welt* [wie Fn. 42], Präambel.

Mechanismen werden von den Staaten unterschiedlich stark ausgestaltet: Allgemein kann man sagen, je unverbindlicher die Ziele, desto unverbindlicher auch die Nachverfolgung. Und fast immer sind in den internationalen Abkommen die Überprüfungsmechanismen von Anfang an Gegenstand von Konflikten. Debatten um mögliche Anschärfungen dieser Mechanismen bleiben meistens ergebnislos.⁶⁸ Angesichts der meist unambitionierten nationalen Ziele bedeutet dies, dass selbst bei deren vollständiger Einhaltung (full compliance) das globale Ziel nicht erreicht wird.⁶⁹

Im Klimabereich ist die Überprüfung nationaler »pledges«, das heißt der NDCs, immerhin verpflichtend, im Nachhaltigkeitsbereich hingegen nicht. Auch hinsichtlich der Biodiversität sind die Vertragsstaaten aufgefordert, nationale Biodiversitätsstrategien und Aktionspläne zu entwickeln und darüber zu berichten. Die Literatur lobt den rechtsbasierten Ansatz, selbst wenn keine zwingende Verpflichtung besteht, sich an den Zielen auszurichten.⁷⁰ Die SDGs folgen einem menschenrechtsbasierten Ansatz und sind damit zumindest teilweise an völkerrechtliche Normen geknüpft. Regierungen präsentieren jedoch nur auf freiwilliger Basis in Voluntary National Reviews (VNRs), was sie auf nationaler Ebene unternehmen, um die SDGs umzusetzen. Von diesen Berichten liegen 2026 mehr als 440 vor, was als Erfolg bewertet wird.⁷¹ Nicht nur die Anzahl der freiwilligen Berichte ist erfreulich, auch deren Qualität hat über die Jahre zugenommen. Gleichwohl leidet die Überprüfung nach wie vor unter Rosinenpickerei (cherry-picking), da Regierungen politisch unliebsame Ziele einfach ignorieren können. Und so bleibt unklar, inwieweit diese Berichterstattung tatsächlich relevante Veränderungen auf Länderebene voranbringt.⁷²

Im Klimabereich gibt es ein Compliance Committee mit dem Mandat, bei Verletzung rechtlich bindender Verpflichtungen eigenständig aktiv zu werden,

auch ohne Zustimmung der jeweiligen Regierung.⁷³ Allerdings haben die ergriffenen Maßnahmen keinen konfrontativen oder strafenden Charakter. Im Bereich Biodiversität wird das Fehlen eines solchen Komitees beklagt.⁷⁴ In der UN-Nachhaltigkeitspolitik existiert nur eine informelle Group of Friends, die im Vorfeld des HLPF koordiniert, dass zumindest ein bis zwei Staaten während der freiwilligen Berichterstattung im Plenum des HLPF ein zweiminütiges Feedback geben. Entsprechend kamen in der Vergangenheit die Staaten mit allem durch, was sie dort präsentierten. Lediglich die anwesenden nichtstaatlichen Vertreter:innen der Major Groups and other Stakeholders (MGoS) weisen regelmäßig auf Lücken und Ungereimtheiten hin. Das wird von einigen Staaten als hilfreich begrüßt, von vielen ignoriert, zunehmend auch von einigen attackiert. Konsequenzen bleiben jedenfalls meist aus oder motivieren nicht hinreichend zur Verhaltensänderung. Bestes Beispiel ist der Ausstieg Kanadas aus dem Kyoto-Protokoll 2011. Der kanadische Umweltminister begründete die Entscheidung damals damit, dass »seinem Land sonst Strafzahlungen in Höhe von 14 Milliarden Dollar gedroht hätten, wäre es weiter im Protokoll verblieben«.⁷⁵ Diese Art von Anreizsetzung ist also sogar kontraproduktiv. Desgleichen begründete US-Präsident Trump den Austritt seines Landes aus dem Pariser Klimaabkommen mit wirtschaftlichen Nachteilen, die sich aus einem Verbleib für die USA ergäben. Aber auch jenseits dieser

⁷³ Dies wurde in Artikel 15 des Pariser Abkommens festgelegt, siehe Christina Voigt, *The »Article 15 Committee« to Facilitate Implementation and Promote Compliance*, Brüssel: European Roundtable on Climate Change and Sustainable Transition (ERCST), 2019, <<https://ercst.org/wp-content/uploads/2019/05/20190415-Art-15-Brief-VF.pdf>>. Zur Arbeitsweise siehe »Paris Agreement Implementation and Compliance Committee: 2026 Milestones«, <<https://unfccc.int/news/paris-agreement-implementation-and-compliance-committee-2026-milestones>>.

⁷⁴ Felix Ekardt u. a., »Legally Binding and Ambitious Biodiversity Protection Under the CBD, the Global Biodiversity Framework, and Human Rights Law«, in: *Environmental Sciences Europe*, 35 (2023) 1, S. 1 – 26; Charlotte Streck, »Synergies between the Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework and the Paris Agreement: The Role of Policy Milestones, Monitoring Frameworks and Safeguards«, in: *Climate Policy*, 23 (2023) 6, S. 800 – 811.

⁷⁵ Johanna Schmeller, »Kanada steigt aus Kyoto aus«, *Deutsche Welle*, 13.12.2011, <<https://www.dw.com/de/warum-kanada-das-kyoto-protokoll-k%C3%BCndigt/a-15599509>>.

⁶⁸ Beisheim, *Konflikte in Verhandlungen zu UN-Reformen* [wie Fn. 39].

⁶⁹ Wolfgang Lutz/Shonali Pachauri (Hg.), *Systems Analysis for Sustainable Wellbeing*, Laxenburg: International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), 2023.

⁷⁰ Ina Lehmann, »Inspiration from the Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework for SDG 15«, in: *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 23 (2023) 2, S. 207 – 214.

⁷¹ Siehe die UN-Website mit der VNR-Datenbank unter <<https://hlpf.un.org/countries>>.

⁷² Beisheim u. a., »Politics Matters!« [wie Fn. 64].

Extremfälle zeichnet sich bei den Klimaverhandlungen ein »pledge fatigue«⁷⁶ ab.

Gemeinsame Verantwortung, aber mangelhafte Lastenteilung

Da bereits bei den Verhandlungen der globalen Ziele klar ist, dass nicht alle Staaten in gleicher Weise in der Lage sein werden, diese auf nationaler Ebene umzusetzen, sind *Gerechtigkeitsfragen* ein zentraler Bestandteil der Agenda. In der multilateralen Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik steht dafür das in der Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung (1992) verankerte Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung (Common but Differentiated Responsibilities, CBDR). Dieses Prinzip wird von der G77 gerne in jedem UN-Dokument hervorgehoben, verbunden mit Forderungen nach finanziellen und anderen Mitteln für die Umsetzung.⁷⁷ Die genaue Operationalisierung ist jedoch offen und Gegenstand von wissenschaftlichen wie politischen Diskussionen.⁷⁸

In der *Klimapolitik* wurden vergleichsweise detaillierte Berechnungen zu fairer Lastenteilung und zu Kompensationsmechanismen angestellt. Zum CBDR-Prinzip kommen hier die jeweiligen Fähigkeiten (Respective Capabilities) hinzu, die Klimakrise zu bearbeiten (CBDR/RC). Dieses Prinzip ist auch im Pariser Abkommen verankert und bezieht sich nicht nur auf nationale Beiträge zur Eindämmung (NDCs) und Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel, sondern ebenfalls auf verschiedene Finanzierungsverpflichtungen. Auch einige Gerichte haben sich in ihren Gutachten bereits auf CBDR/RC berufen.⁷⁹ In Deutschland hat der Deutsche Ethikrat 2024 in einer

Stellungnahme ein Konzept von Klimagerechtigkeit erarbeitet, das darauf abzielt, Lasten und Pflichten innergesellschaftlich, international und intergenerationell so zu gestalten, »dass die Mindestvoraussetzungen für ein gutes, gelingendes Leben jetzt und in Zukunft erfüllt sind«.⁸⁰ Hierbei betont der Ethikrat die staatliche Verantwortung, effektive Rahmenbedingungen zu setzen, private kollektive Akteure stärker in die Pflicht zu nehmen und zugesagte globale Unterstützungsleistungen auch zu erbringen.

Im Pariser Abkommen wurde das bereits in der Klimarahmenkonvention verankerte Prinzip von »equity« wieder aufgegriffen und mit dem Global Stocktake verknüpft: Alle Länder sind aufgefordert, Gerechtigkeitsfragen bei ihren NDCs zu berücksichtigen und entsprechend ambitionierte Ziele zu setzen.⁸¹ Im Gegensatz dazu steht ein Vorgehen, bei dem sich staatliche und wirtschaftliche Akteure auf globale oder regionale Durchschnittswerte und einheitliche Maßstäbe stützen, die eben nicht hinreichend die unterschiedlichen Fähigkeiten beachten. Ein Beispiel für Letzteres sind die Maßstäbe der Science Based Targets Initiative für Unternehmen, von denen die Mehrzahl in reichen Industrieländern aktiv ist und deutlich mehr beitragen müsste als Unternehmen in Entwicklungsländern.⁸²

Jenseits der NDCs ist für die Entwicklungsländer von großer Bedeutung, dass die Industrieländer ihre *finanziellen* Zusagen einhalten. Hier geht es um Vereinbarungen zu Mitteln für die Anpassung an den Klimawandel und zur Kompensation von Schäden und Verlusten, die durch ihn verursacht wurden. Von 2020 bis 2025 wollten die Industrieländer jedes Jahr insgesamt 100 Milliarden US-Dollar für Klimaschutz und -anpassung in armen Ländern zusammenbekommen; dieses Ziel wurde um zwei Jahre verfehlt und erst 2022 erreicht.⁸³ Auf der COP29 in Baku (2024) haben die Länder ein neues Klimafinanzierungsziel (New Collective Quantified Goal on Climate Finance, NCQG) verabschiedet, dem zufolge ab 2026 und bis

⁷⁶ Feist/Geden, *Klimaverhandlungen im Zeichen multipler Krisen* [wie Fn. 65].

⁷⁷ United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), *Rio Declaration on Environment and Development*, New York 1992 (A/CONF.151/26).

⁷⁸ Clara Nobbe, *Universality, Common but Differentiated Responsibilities and the Sustainable Development Goals*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2015 (Working Paper FG/Nr. 1); Jens Martens u. a., *Gemeinsame Ziele – unterschiedliche Verantwortung. Das Gerechtigkeitsprinzip in den Klima- und Post-2015-Verhandlungen*, Bonn/Osnabrück: Global Policy Forum Europe/terre des hommes, 2014.

⁷⁹ Valerie Fajardo u. a., »Reassessing Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities. Climate Finance and the Paris Agreement at COP29«, *Völkerrechtsblog*, 12.11.2024, doi: 10.17176/20241112-235915-0.

⁸⁰ Deutscher Ethikrat, *Klimagerechtigkeit. Stellungnahme*, Berlin, 13.3.2024.

⁸¹ Lorenz Moosmann u. a., *Addressing Equity in the Global Stocktake*, Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt, 2023 (Climate Change, Nr. 27/2023).

⁸² Andy Reisinger u. a., »Science-based Targets Miss the Mark«, in: *Communications Earth & Environment*, 5 (2024) 1, S. 1–5.

⁸³ OECD, »Developed Countries Materially Surpassed Their USD 100 Billion Climate Finance Commitment in 2022 – OECD«, Presseerklärung, Paris, 29.5.2024.

2035 jährlich 300 Milliarden US-Dollar aufgebracht werden sollen. Geplant ist, die Summe zukünftig an die (voraussichtlich steigenden) Bedarfe anzupassen.⁸⁴ Mittel multilateraler Entwicklungsbanken sind eingerechnet, Schwellenländer und andere (Nicht-Annex-I-)Länder können und sollen freiwillige Beiträge leisten, auch private Investitionen sollen gesteigert und erfasst werden.

Beim Fonds zur Bewältigung von Verlusten und Schäden (Fund for Responding to Loss and Damage, FRLD) konnten sich die Staaten lange nicht darauf einigen, bis wann für welche Länder und durch wen Gelder bereitgestellt werden sollen. Erst 2024 konnten diese Fragen auf der COP29 in Baku geklärt werden.⁸⁵ Hintergrund war die Befürchtung, dass mit dem Fonds eine Grundlage für Haftung oder Schadenersatz geschaffen würde. Dies ist eine rote Linie für die Vereinigten Staaten, die Sorge haben, wegen des Klimawandels zu Schadenersatzzahlungen verurteilt zu werden. In der Tat sind aktuell weit über 3.000 Klagen mit Klimabezug anhängig.⁸⁶

In der *Konvention über die biologische Vielfalt* (CBD) haben sich die Vertragsstaaten verpflichtet, die Biodiversität nicht nur im eigenen Land zu erhalten, sondern überdies insbesondere Entwicklungsländer bei der Umsetzung der Konventionsziele zu unterstützen. Dabei wird der Zugang zu biologischer Vielfalt mit dem Prinzip eines gerechten Vorteilsausgleiches (benefit sharing) verknüpft; das heißt, Länder, die biogenetische Ressourcen oder traditionelles Wissen teilen, bekommen dafür einen finanziellen Ausgleich.⁸⁷

Trotz aller Unvollkommenheiten galten die Vereinbarungen zu Verlusten und Schäden durch den Klimawandel bzw. zum gerechten Vorteilsausgleich im Biodiversitätsbereich als überraschende Fortschritte

mit Blick auf das Thema gerechte Lastenteilung.⁸⁸

Aktuell sind jedoch eher Rückschritte zu beobachten. Die Trump-Administration betrachtet die Vereinbarungen als sehr schlechte »Deals« und hat ihren Austritt aus dem Klimaabkommen und ihren Rückzug aus den globalen UN-Prozessen zu Biodiversität angekündigt. Außerdem lehnt sie jegliche Bezugnahme auf das Prinzip CBDR in Verhandlungstexten ab.⁸⁹ Sie sieht die nationalen Regierungen in der Verantwortung, die zunächst heimische Ressourcen mobilisieren müssten. Im Gegenzug wirft der Globale Süden den Industrieländern Doppelstandards und gebrochene (Finanzierungs-)Versprechen vor. Dementsprechend niedrig ist auch hier die Bereitschaft, weitere Verpflichtungen zu akzeptieren, die die eigenen Entwicklungschancen beschneiden könnten.

In der *2030-Agenda* wird die Verantwortung primär den nationalen Regierungen zugeschrieben, gleichzeitig aber eine globale Solidarität und ein international unterstützendes Umfeld beschworen.⁹⁰ Für Letzteres konnten sich die Verhandler auf das Ergebnisdokument der im Juli 2015 in Addis Abeba abgehaltenen dritten Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung stützen. SDG 17 thematisiert eine neu belebte »Globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung«, um die sogenannten Mittel für die Umsetzung (means of implementation) aufzubringen. Regierungen sollen verstärkt einheimische Ressourcen mobilisieren (domestic resource mobilisation), wobei Entwicklungsländer internationale Unterstützung erhalten sollen (SDG 17.1). Gleich als zweites

⁸⁸ Jen Allan (Hg.), *State of Global Environmental Governance* 2022, Winnipeg: IISD, 2023.

⁸⁹ UNEP, *US Inputs to UNEA-7 Ministerial Declaration*, Nairobi, 10.3.2025, <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/47241/US_MD_UNEA7.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

⁹⁰ »Der Umfang und der ambitionierte Charakter der neuen Agenda erfordern eine mit neuem Leben erfüllte Globale Partnerschaft, um ihre Umsetzung zu gewährleisten. Darauf verpflichten wir uns uneingeschränkt. Diese Partnerschaft wird in einem Geist der globalen Solidarität wirken [...]« »Wir erklären erneut, dass jedes Land die Hauptverantwortung für seine eigene wirtschaftliche und soziale Entwicklung trägt und dass die Rolle der nationalen Politiken und Entwicklungsstrategien nicht genug betont werden kann. [...] Gleichzeitig müssen die Entwicklungsbemühungen der einzelnen Länder durch ein günstiges internationales wirtschaftliches Umfeld, einschließlich kohärenter und einander stützender globaler Handels-, Währungs- und Finanzsysteme, sowie eine verstärkte und verbesserte globale wirtschaftliche Ordnungspolitik unterstützt werden.« UN, *Transformation unserer Welt* [wie Fn. 42], Absätze 39 und 63.

⁸⁴ Josh Gabbatiss, »COP29: What Is the »New Collective Quantified Goal« on Climate Finance?«, *Carbon Brief*, London, 4.11.2024, <<https://www.carbonbrief.org/cop29-what-is-the-new-collective-quantified-goal-on-climate-finance/>>.

⁸⁵ Siehe Matteo Civillini, »Loss and Damage Fund to Hand out \$250 Million in Initial Phase«, *Climate Home News*, 11.4.2025, <<https://www.climatechangenews.com/2025/04/11/loss-and-damage-fund-to-hand-out-250-million-in-initial-phase/>>.

⁸⁶ Sabin Center for Climate Change Law (Columbia Law School), »The Climate Litigation Database«, 2025, <<https://climatecasechart.com/>>.

⁸⁷ Siehe dazu Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity*, Montreal: UNEP, 2011.

Unterziel wird das 0,7-Prozent-Ziel genannt. In den letzten Jahren haben jedoch traditionelle Geberländer, in denen rechtspopulistische Parteien an der Regierung beteiligt waren (oder noch sind) oder eine Minderheitsregierung duldeten, ihre Entwicklungsfinanzierung verringert oder konditionieren sie stärker, so Finnland, die Niederlande, Italien, Schweden oder die USA.⁹¹ In Deutschland hat die Fraktion der AfD jüngst zum zweiten Mal einen Antrag auf Ausstieg aus der 2030-Agenda gestellt und fordert, die deutsche Entwicklungszusammenarbeit zu reduzieren.⁹²

Die restlichen Unterziele von SDG 17 gehen auf Forderungen von Entwicklungsländern ein, ohne diese jedoch voll zu erfüllen: auf Forderungen zu Schuldenfinanzierung und Investitionsförderprogrammen, zu Zusammenarbeit im Bereich Wissenschaft, Technologieförderung, -transfer und Innovation, zu fairem Handel und zoll- und kontingentfreiem Marktzugang für alle am wenigsten entwickelten Länder sowie zu einem allgemein umfassenden Aufbau von Kapazitäten.

Beim Dauerthema Finanzierung gab es Fortschritte auf Papier, aber keine grundlegenden Reformen in der Realität.

All dies sind Dauerthemen, die bereits seit den frühen 2000er Jahren in den Verhandlungsprozessen zu Entwicklungsfinanzierung (FfD) behandelt werden. Im Juni 2025 diskutierten die Mitgliedstaaten während der vierten FfD-Konferenz in Sevilla, wie die Umsetzung der SDGs durch Reformen in der internationalen Finanzarchitektur beschleunigt werden könnte. Darüber hinaus ging es mit ebendieser Zielstellung um öffentliche Entwicklungsgelder, internationale Steuerkooperation, das internationale Handels- und Schuldenregime sowie um die Mobilisierung heimischer Ressourcen. Im Nachgang zum UN-Zukunftsgipfel 2024 und am Anfang des Vorbereitungsprozesses zum FfD4-Gipfel bestand zunächst Hoffnung, dass wichtige Geberländer willens sein könnten, sich dafür

einzusetzen, dass die Gremien der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IWF) bei ihren nächsten Treffen entsprechende Schritte beschließen.⁹³

Diese Hoffnung gründete in der Einschätzung, dass angesichts der angespannten geopolitischen Lage und einer zunehmend multipolaren Weltordnung Geberländer stärker um Unterstützung aus dem sogenannten Globalen Süden werben und sich deshalb offen für derartige Reformen zeigen würden.

Gleichzeitig gehört zur Wahrheit, dass bereits die vorherige US-Administration unter Präsident Joe Biden substantielle Vorbehalte gegen eine Rolle der UN bei den anvisierten Reformen geäußert hatte.⁹⁴ Die Trump-II-Administration hat schließlich deutlich gemacht, dass mit ihr derlei Reformen auf keinen Fall zu machen sind: Kurz vor dem FfD4-Gipfel sind die USA aus dem Prozess ausgestiegen.⁹⁵ Im Abschlussdokument, der Verpflichtung von Sevilla (Compromiso de Sevilla), finden sich Bestrebungen, die internationalen Finanzinstitutionen (International Financial Institutions, IFIs) zu reformieren und die Autorität der UN in den auf der Konferenz diskutierten Fragen zu stärken. Aber ohne die Zustimmung der USA dürfte es unmöglich sein, die Mandate der IFIs in diesem Sinne anzupassen.

Ein weiterer der vielen Streitpunkte, die in UN-Verhandlungen immer wieder hochkochen und Konsens behindern, sind Forderungen, unilaterale Sanktionen aufzuheben. Auch hier sind allenfalls bilaterale Abkommen zu erwarten.

⁹³ Im UN-Zukunftspakt gab es noch gewisse – wenn nicht reale, so doch zumindest textbasierte – Fortschritte, was die Entwicklungsfinanzierung und Reformen der internationalen Finanzarchitektur angeht. Die ersten von den Ko-Fazilitatoren veröffentlichten Entwürfe für das Ergebnisdokument der Sevilla-Konferenz bauten darauf auf. Siehe UN, *Sevilla Commitment. Outcome Document Adopted at the Fourth International Conference on Financing for Development*, 2025 (A/RES/79/323).

⁹⁴ United States Mission to the United Nations, *Explanation of Vote on the Financing for Development Outcome Document*, New York, 25.4.2025, <<https://usun.usmission.gov/explanation-of-vote-on-the-financing-for-development-outcome-document/>>.

⁹⁵ Jonathan Shrier, »Remarks at the Closing Meeting of the Preparatory Committee for the Fourth International Conference on Financing for Development«, New York: United States Mission to the United Nations, 17.6.2025, <<https://usun.usmission.gov/remarks-at-the-closing-meeting-of-the-preparatory-committee-for-the-fourth-international-conference-on-financing-for-development/>>.

⁹¹ Alexandros Tokhi/Lisbeth Zimmermann, »The Far Right and International Organizations: How the Far Right in Government Affects Foreign Aid Funding«, in: *The Review of International Organizations*, (2025), doi: 10.1007/s11558-025-09601-7.

⁹² Abgeordnete und Fraktion der AfD, *Antrag: Ausstieg aus der UN-Agenda 2030 – Deutsche Entwicklungsziele nach nationalen Prioritäten definieren*, Bundestags-Drucksache 21/8537, Berlin, 13.10.2026.

Flexibilität, aber nicht automatisch wirksame Maßnahmen

In der Theorie gilt das Steuern über Ziele als besonders flexibel, da die Art und Weise der Umsetzung bewusst offengelassen wird. Dies gibt Staaten mit unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Ansätzen maximale Freiheit bei der Umsetzung und ermöglicht Innovationen.

Ultimativ stellt sich irgendwann die Frage, welche Politiken und Maßnahmen effektiv und rechtzeitig Ergebnisse liefern und dabei möglichst kosteneffizient, legitim und inklusiv sind. Auch das Governance-Modell des Regierens durch Ziele erfordert eine Antwort auf die Frage nach funktionierenden Wegen der Umsetzung. Die Formulierungen in der 2030-Agenda lesen sich sehr passiv, fast wie eine magische Formel: »Die Ziele und Zielvorgaben werden in den nächsten fünfzehn Jahren den Anstoß zu Maßnahmen in den Bereichen geben, die für die Menschheit und ihren Planeten von entscheidender Bedeutung sind.«⁹⁶

Aber Ziele sind weder Akteure, noch ersetzen sie Strategien oder Maßnahmen. Auch beim Thema Klimaschutz hat sich die Hoffnung, »die politische Einigung auf ein globales Klimaziel werde ehrgeizige Maßnahmenpakete quasi automatisch nach sich ziehen, [...] als trügerisch erwiesen«.⁹⁷ Oft genannt werden positive oder negative Anreize durch veränderte Steuern und Subventionen. Das aber rührt an politisch brisante Verteilungsfragen, die politische Eliten ungern anfassen.

Für die SDGs wird im Kontext des »Follow-up and Review«-Prozesses auf Austausch und ein weiches Peer Learning gesetzt: Wer macht was wie erfolgreich – und ist das auch eine Lösung für andere, unter welchen Voraussetzungen? Innovative Politiken oder Produkte müssen zuverlässig erkannt und rasch in der Breite umgesetzt bzw. marktfähig gemacht werden. Leider waren die freiwilligen Berichte der Staaten, die diese beim HLPF abgeliefert haben, bislang zu wenig operativ und instruktiv. Dem UN-Sekretariat fällt es offenbar ebenfalls schwer, überzeugende Praxisbeispiele aus den Berichten zu destillieren.⁹⁸ Eine notwendige, aber fehlende Basis

hierfür wäre eine vergleichende und integrierte *Evaluierung* bisheriger Maßnahmen – was bislang kaum stattfindet, unter anderem weil es niemand finanzieren will.

Koalitionen der Willigen, aber ungleiche Wettbewerbsbedingungen

Der Bottom-up-Ansatz des Regierens durch Ziele setzt auf breite Koalitionen der Willigen, sowohl von Staaten als auch mit und von nichtstaatlichen Akteuren. Bereits während der Verhandlungen können sich *High-Ambition-Koalitionen* bilden, die teils auch von nichtstaatlichen Akteuren unterstützt werden. Jüngstes Beispiel sind die UN-Verhandlungen zu einem Plastikabkommen: Hier fordert die High Ambition Coalition nicht nur ambitionierte Ziele, sondern darüber hinaus das Festschreiben konkreter Maßnahmen, wie ein Ende der Plastikproduktion.⁹⁹

Das meistens gültige Konsensprinzip verhindert jedoch, dass sich in den Verhandlungen diese Koalitionen durchsetzen, wie groß sie auch sein mögen. Stattdessen kann eine kleine Gruppe von Blockierestaaten viel Verhinderungsmacht ausüben. Beispielsweise scheiterten die Verhandlungen über ein UN-Abkommen gegen die Plastikverschmutzung im August 2025 am mangelnden Konsens. Obwohl eine große Mehrheit für ein ambitioniertes Abkommen war, blockierten wenige Länder eine Einigung (hier die sogenannte like-minded group mit Iran, Russland, Saudi-Arabien und China, die die Herstellung von Plastikprodukten nicht einschränken wollen). Solches Verhalten führt dazu, dass entweder das gesamte Verhandlungspaket verwässert wird, oder es gibt umfangreiche Ausnahmen, was später in der Umsetzung Probleme verursacht.

Nicht nur in den Verhandlungen, auch in der Umsetzung soll plurilaterale Kooperation »Strahlkraft über einzelne Initiativen hinaus entfalten, normativen Druck aufbauen und für Drittstaaten Anreize zur

form«, <<https://sdgs.un.org/partnerships/browse>>, und den DESA-Bericht *SDG Good Practices: A Compilation of Success Stories and Lessons Learned in SDG Implementation*, 2. Aufl., New York 2022, <<https://sdgs.un.org/sites/default/files/2022-03/SDGs%20Good%20Practices%20-%20second%20edition%20-%20FINAL%20FEB092022.pdf>>.

⁹⁹ Siehe High Ambition Coalition to End Plastic Pollution, »End Plastic Pollution by 2040«, <<https://hactoendplasticpollution.org/#>>.

⁹⁶ UN, *Transformation unserer Welt* [wie Fn. 42], Präambel.

⁹⁷ Oliver Geden, »Weg mit dem Klimaziel!«, in: *Der Spiegel*, 16.6.2012, <<https://www.spiegel.de/wissenschaft/natur/klimawandel-oliver-geden-fordert-abschaffung-des-zwei-gradziels-a-838667.html>>.

⁹⁸ Siehe dazu die DESA-Datenbank »SDG Actions Plat-

Kooperation schaffen«.¹⁰⁰ Vorreiter und Koalitionen der Willigen sollen anderen zeigen, dass und wie es geht. So hatte sich die G7 etwa wiederholt dazu verpflichtet, mehr zu tun, etwa mehr Geld für den globalen Naturschutz aufzubringen, umweltschädliche Subventionen abzubauen oder gegen die Entwaldung zu kämpfen.

Bei UN-Gipfeln hat sich mittlerweile etabliert, dass das UN-Sekretariat in Ergänzung zu den Gipfeldokumenten als weiteren Output Online-Plattformen einrichtet, wo Staaten oder Koalitionen ambitionierte Selbstverpflichtungen und Umsetzungsaktivitäten dokumentieren können. Ein noch junges Beispiel ist die Sevilla Platform for Action (SPA), die mehr als 130 Initiativen von Koalitionen gleichgesinnter Länder, UN-Institutionen und nichtstaatlichen Akteuren auflistet, die die Umsetzung der Sevilla-Beschlüsse unterstützen oder über sie hinausgehen wollen.¹⁰¹ Im Klimabereich hatte Deutschland während seiner G7-Präsidentschaft den Klimacub initiiert und in der Folge auch die Just Energy Transition Partnerships (JETPs) mit Südafrika oder Indonesien – beides mit begrenztem Erfolg.¹⁰² Mit Blick auf die MDGs und SDGs wurden und werden Multistakeholder-Partnerschaften gefördert. Wie umfassende Studien zeigen, können diese zwar zielführend sein, sind es aber oft auch nicht.¹⁰³

Pioniere können von sogenannten First-Mover-Vorteilen profitieren, indem sie etwa grüne Märkte mit-schaffen und De-facto-Standards setzen, sie gehen dabei aber Risiken ein. Wie können Vorreiter geschützt werden, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind? Und wie können andere motiviert werden, sich einem Club anzuschließen, vor allem wenn Anreize für Kooperation fehlen? Und wie verhindert man, dass Allianzen rasch auseinanderfallen,

wenn sich politische oder wirtschaftliche Kontexte verändern? Der als Vorreiter anerkannte Versicherungskonzern Munich Re zog sich nach Antritt der zweiten Trump-Administration aus vier Klima-Allianzen zurück. Der Strategiewechsel wird mit »Unklarheiten hinsichtlich gesetzlicher und regulatorischer Vorgaben in den verschiedenen Ländern und damit verbundene[r] Rechtsunsicherheit« begründet.¹⁰⁴ Dies wirft die Frage auf, ob Vorreiterallianzen nur dann funktionieren, wenn absehbar hinreichend Markt- und Regulierungsmacht hinter den Zielen steht.

Selbst wo gut abgegrenzte und verregelte Märkte vorhanden sind, kann es mit Club-Governance Probleme geben. Beispielsweise werden beim Thema Klimaschutz Grenzausgleichsmaßnahmen diskutiert, etwa in der EU im Kontext des Green Deal der EU-Kommission in Form von Schutzzöllen (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM).¹⁰⁵ Das wird jedoch außerhalb der EU-Grenzen als unfair wahrgenommen. So geißeln afrikanische Länder, vor allem Südafrika, den CBAM als Handelshemmnis und neokolonialen Protektionismus.¹⁰⁶ Beide Seiten bedienen sich also des Arguments der Fairness im Wettbewerb, wenn es um Ausgleichsmechanismen geht.

Politisierung von Global Governance, geringe Priorisierung von Nachhaltigkeit

Wie eingangs diskutiert, entstand das Modell des Regierens durch Ziele, weil substantiellere Konsense nicht mehr verhandelbar schienen. Spätestens seit den 2010er Jahren wird in der Literatur eine verschärfte Politisierung von Global Governance konstatiert.¹⁰⁷ Das liberale Ordnungsmodell ist in der Krise,

100 Marian Feist, *Neue Allianzen. Plurilaterale Kooperation als Modus der internationalen Klimapolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2023 (SWP-Studie 9/2023).

101 Jens Martens, *Das Sevilla Commitment: Was kommt danach? Die unerledigten Aufgaben der 4. Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung*, Bonn: Global Policy Forum Europe, Juli 2025.

102 Anna Fünfgeld/Jörg Wischermann, *Why Just Energy Transition Partnerships Are Not Enough*, Hamburg: German Institute for Global and Area Studies (GIGA), Juni 2024 (GIGA Focus Global Nr. 2), doi: 10.57671/gfgl-24022.

103 Siehe beispielsweise Ian Higham u. a., »Multistakeholder Partnerships for Sustainable Development: Promises and Pitfalls«, in: *Annual Review of Environment and Resources*, 49 (2024) 1, S. 475 – 500.

104 Tami Holderried/Susanne Schier, »So erklärt Munich Re den Austritt aus vier Klimainitiativen«, in: *Handelsblatt*, 11.6.2025, <<https://www.handelsblatt.com/finanzen/banken-versicherungen/versicherer/versicherer-so-erklart-munich-re-den-austritt-aus-vier-klimainitiativen/100134367.html>>.

105 Michael Mehling u. a., »The Form and Substance of International Cooperation on Border Carbon Adjustments«, in: *AJIL Unbound*, 116 (2022), S. 213 – 218.

106 Rishika Pardikar, »Continuously Opposed: Global South Vexed at What Went Unsaid at COP29«, *African Arguments*, 5.12.2024, <<https://africanarguments.org/2024/12/continuously-opposed-global-south-vexed-unsaid-cop29-unilateral-trade-measures/>>.

107 Christian Kreuder-Sonnen/Bernhard Zangl, »Varieties of Contested Multilateralism: Positive and Negative Consequences for the Constitutionalisation of Multilateral Institu-

sowohl innerhalb westlich-demokratischer Staaten also auch bezüglich der internationalen Ordnung.¹⁰⁸ Mit der zweiten Trump-Administration erreicht die Polarisierung im internationalen System ein neues Ausmaß. All dies gefährdet nun ebenso das Regieren durch Ziele.

Bereits bei den sogenannten Weltkonferenzen der 1990er Jahre, die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts eine neue Phase der konstruktiven kollektiven Problemlösung einleiten sollten, wurden mehrere Konfliktlinien identifiziert, die bis heute weiterwirken und ambitioniertere Vereinbarungen verhindern.¹⁰⁹ Seither wurden zentrale Konfliktthemen zwischen Nord und Süd nicht erfolgreich bearbeitet. Stattdessen schiebt man sich seit Jahren gegenseitig die Verantwortung zu, vor allem in Finanzierungs- und Verteilungsfragen. Geberländer verweisen auf die Eigenverantwortung der Nehmer, auch was die Mobilisierung eigener Ressourcen angeht, und die Notwendigkeit guter Regierungsführung; Entwicklungsländer weisen auf strukturelle Ungerechtigkeiten und die historische Schuld der Industrieländer hin. Die Fixierung auf das Verhandeln politischer Ziele war für einige sicher auch ein probates politisches Mittel, notwendige, aber politisch schwierigere und teurere Vereinbarungen über Maßnahmenpakete und Ausgleichsmechanismen in den Hintergrund zu drängen.

Politische Diskussionen über Ziele sind zwar lebhaft, deren Umsetzung hat jedoch selten Priorität.

Auf abträgliche politische Umstände auf der nationalen Ebene wird ebenfalls selten eingegangen. Beispielsweise sprach während der Debatten der freiwilligen Staatenberichte (VNRs) der Türkei (2016) oder Sri Lankas (2022) diplomatisch-höflich kein Staatenvertreter bzw. keine Staatenvertreterin die zeitgleich im Land stattfindenden politischen Unruhen an. Wenn überhaupt, wird generell ein »mangelnder politischer

Wille« beklagt — aber warum es daran mangelt, wird zu selten thematisiert. Dabei lässt sich leicht erkennen, dass Entscheidungsträger:innen transformative Politiken für nachhaltige Entwicklung nur selten priorisieren.¹¹⁰ Stattdessen handeln viele oft entlang eigener politischer Prioritäten und nutzen die SDGs allenfalls, um die Legitimität ihrer Politik nach innen und außen zu stärken.

Für Industrieländer kann das Regieren über international vereinbarte Ziele sogar sehr bequem sein. Wenn sie international verhandelte Ziele eins zu eins auf ihre nationale Ebene übertragen, sind Ziele oft bereits erreicht; grenzübergreifende Wirkungszusammenhänge oder Fragen der globalen Verteilungsgerechtigkeit werden zu selten angesprochen.¹¹¹ Debatten über Ziele könnten sogar dazu beigetragen haben, Beschlüsse über konkrete, aber unbequeme Maßnahmen zu verzögern. Berechnungen des CO₂-Budgets oder die sogenannte CO₂-Uhr sollen eigentlich Druck auf die Politik aufbauen.¹¹² Problematisch ist es jedoch, wenn sie den Eindruck vermitteln, das Zwei-Grad-Ziel sei ja noch zu schaffen, wenn gleichzeitig die für die massive CO₂-Reduktion notwendige wirtschaftliche und gesellschaftliche Transformation zwar theoretisch-rechnerisch noch möglich wäre, politisch indes nicht.¹¹³

¹¹⁰ Siehe Marianne Beisheim (Hg.), *Country-level Politics around the SDGs. Analysing Political Will as a Critical Element of the Mid-term Review of the 2030 Agenda and the SDGs*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2023 (SWP Research Paper 7/2023); Beisheim u. a., »Politics Matters!« [wie Fn. 64].

¹¹¹ Brigitte Knopf/Oliver Geden, *Ist Deutschland auf dem 1,5-Grad-Pfad? Eine Einordnung der Diskussion über ein nationales CO₂-Budget*, Berlin: Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC), 2022, <https://www.swp-berlin.org/publications/products/fachpublikationen/1_5-Grad-Pfad_und_nationales_CO2-Budget_MCC-Arbeitspapier_.pdf>.

¹¹² Hans Joachim Schellnhuber u. a., *Kassensturz für den Weltklimavertrag – Der Budgetansatz. Sondergutachten*, Berlin: Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, Berlin 2009, <https://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu/publikationen/sondergutachten/sg2009/pdf/wbgu_sn2009.pdf>; Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung, »So schnell tickt die CO₂-Uhr«, Potsdam 2021, <<https://www.pik-potsdam.de/de/institut/abteilungen/klimaoekonomie-und-politik/verbleibendes-co2-budget-so-schnell-tickt-die-co2-uhr>>.

¹¹³ Teile der Presse greifen solche Rechenbeispiele gerne auf, siehe zum Beispiel »Wenn Klimaziele streng eingehalten werden, könnte die Erwärmung unter zwei Grad bleiben«, in: *Der Standard*, 14.4.2022, <<https://www.derstandard.de/>

tions«, in: *Global Constitutionalism*, 5 (2016) 3, S. 327–343; Michael Zürn, »Contested Global Governance«, in: *Global Policy*, 9 (2018) 1, S. 138–145.

¹⁰⁸ Siehe die Forschung des Exzellenzclusters SCRIPTS: Freie Universität Berlin, 2025, <<https://www.scripts-berlin.eu/index.html>>.

¹⁰⁹ So zum Beispiel der Nord-Süd-Konflikt um Verteilungsfragen oder die Konfliktlinie um Gender- und Familienthemen. Siehe Lars Brozus, *Globale Konflikte oder Global Governance?*, Wiesbaden 2002; Beisheim, *Konflikte in Verhandlungen zu UN-Reformen* [wie Fn. 39].

Ist die Ziellinie noch weit entfernt, kommen die Staaten mit dem Auseinanderfallen von rhetorischen Bekenntnissen und konkreten Handlungen (talk, decision and action) noch durch.¹¹⁴ Das passt zu dem Befund, dass bislang diskursive Veränderungen dominieren, aber kaum normativer oder institutioneller Impact zu beobachten ist.¹¹⁵ Rückt die Ziellinie näher, steigt der Druck. Werden Deadlines, die zuvor als absolut kommuniziert wurden, verschoben, gefährdet dies die Glaubwürdigkeit von Politiker:innen.¹¹⁶ Wenn dann sowohl innenpolitisch als auch global nationalistische und isolationistische Tendenzen zunehmen, öffnet sich für Entscheidungsträger:innen der Ausweg, multilaterale Ziele als nicht mehr relevant zu erklären oder sie einfach nicht mehr prioritär zu behandeln.

story/200013492_9415/wenn-klimaziele-streng-eingehalten-werden-koennte-die-erwaermung-unter-zwei>. Dies basierte auf Berechnungen einer australischen Gruppe von Forschenden, siehe dazu Malte Meinshausen u. a., »Realization of Paris Agreement Pledges May Limit Warming Just Below 2°C«, in: *Nature*, 604 (2022) 7905, S. 304 – 309.

114 Nils Brunsson, *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*, Kopenhagen: Business School Press, 2006.

115 Biermann u. a., »Scientific Evidence on the Political Impact of the Sustainable Development Goals« [wie Fn. 62].

116 Aber auch von Wissenschaftler:innen, siehe Shinichiro Asayama u. a., »Why Setting a Climate Deadline Is Dangerous«, in: *Nature Climate Change*, 9 (2019) 8, S. 570 – 572.

Schlussfolgerungen für die SDGs – bis 2030 und darüber hinaus

Sind auf Basis der vorangehenden Analyse zielführende *und* realistische Vorschläge für ein effektiveres Regieren durch Ziele überhaupt denkbar?¹¹⁷ Wie könnten Deutschland und die EU wenn nicht zur Lösung, dann doch zumindest zum besseren Umgang mit den identifizierten Problemen beitragen? Das wäre vor allem für den Schlussspurt der Umsetzung der SDGs bis 2030 relevant, aber auch für die Zeit nach diesem Zieljahr; mit beidem wollen sich die UN-Mitgliedstaaten auf dem SDG-Gipfel im September 2027 beschäftigen.

Mangelnden politischen Willen analysieren und zielführende Anreize schaffen

Zunächst könnte hilfreich sein, die Blackbox (mangelnder) politischer Wille zu öffnen: Wer will was warum (nicht)? Was gilt warum als (nicht) machbar?¹¹⁸ Die unangenehmen Fragen nach Verteilungswirkungen und potentiellen Verlierern, Kompensationsmechanismen und fairer Lastenteilung werden gerne vernachlässigt, sollten aber ins Zentrum politischer Verhandlungen rücken.

Die beiden kolumbianischen »Mütter« der SDGs, Paula Caballero und Patti Londoño, kritisieren, »the collective drive for transformation is, ultimately,

absent«.¹¹⁹ Die Erfahrung der Pandemie zeige, dass es zwar gelungen sei, massive Investitionen zu mobilisieren, davon sei aber nur ein geringer Teil für tiefgreifenden langfristigen Wandel verwendet worden. Vor dem SDG-Gipfel 2023 votierten sie dafür, das disruptive Potential der SDGs stärker zu heben und etablierte Denkstrukturen und nichtnachhaltige Handlungsmuster zu überwinden. Andere rufen stattdessen nach anschlussfähigen Konzepten, die von politischen und wirtschaftlichen Eliten positiv aufgegriffen und von der Mehrheitsgesellschaft als in ihrem Interesse liegend empfunden würden – was dann auch international Strahlungs- und Zugkraft entfalten könnte. In Anbetracht der aktuellen politischen Lage erscheint beides ambitioniert.

Die Autor:innen des GSDR 2023 stellen fest, dass als unangenehm wahrgenommene Veränderungen auf Widerstände stoßen, vor allem im Zuge des Auslaufens (phasing out) nichtnachhaltiger Praktiken. Man müsse Lösungen entwickeln, um derartige Stolpersteine (impediments) für Transformationsprozesse zu überwinden. Insbesondere die aktuelle Phase, in der die Umsetzung der SDGs beschleunigt werden müsse, erfordere die Fähigkeit, Erfahrungen zu bewerten, einzuordnen und daraus zu lernen, um Konflikte rasch erkennen und den Kurs entsprechend anpassen zu können.¹²⁰ Kommunikation, Analyse- und Lernfähigkeit seien hierfür besonders wichtig. Ein Beispiel für die Begleitung einer solchen kritischen

117 Cameron Allen u. a., »A Theory of Change Approach to Enhance the Post-2030 Sustainable Development Agenda. A Better Approach Is Needed to Assess Potential Impact and Feasibility of Proposals«, in: *Science*, 391 (2026) 6782, S. 241–244.

118 Im Klimabereich spricht man von »political feasibility«, siehe beispielsweise Jessica Jewell/Aleh Cherp, »The Feasibility of Climate Action: Bridging the Inside and the Outside View through Feasibility Spaces«, in: *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 14 (2023) 5, e838.

119 Paula Caballero/Patti Londoño, *Redefining Development. The Extraordinary Genesis of the Sustainable Development Goals*, Boulder, CO, 2022, S. 179.

120 IGS, *Times of Crisis, Times of Change* [wie Fn. 31]. Siehe auch Shirin Malekpour u. a., »What Scientists Need to Do to Accelerate Progress on the SDGs«, in: *Nature*, 621 (2023) 7978, S. 250–254.

Exnovation – neben Innovationen ist auch die systematische Ausschleusung problematischer Bestandstechnologien notwendig – ist die deutsche Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung (Kohlekommission): Sie hatte den Auftrag, einen Ausstiegsplan für die Kohleverstromung zu erarbeiten. Zur positiven Rolle der Kommission berichtete die Bundesregierung beim HLPF 2019.¹²¹ Aufzuzeigen, wie eine solche Transformation im demokratischen Prozess organisiert werden kann, wie Betroffene Unterstützung oder Kompensationen erhalten und das Land dabei gleichzeitig eine erfolgreiche moderne Volkswirtschaft bleibt, kann eine positiv ausstrahlende Wirkung entfalten. Voraussetzung ist natürlich, dass die gesetzliche und praktische Umsetzung dann auch überzeugt.¹²²

Positive wie negative Anreize können den Willen zur Umsetzung stärken.

Erfolgreiches Regieren durch Ziele benötigt klare Anreize zum Handeln. Die wissenschaftliche Literatur zum sogenannten Compliance Management unterscheidet, ob Regelverletzende nicht wollen oder nicht können.¹²³ Dementsprechend sind zum einen positive Unterstützungsmaßnahmen gefragt, zum anderen negative Anreize, also Straf- oder Zwangsmaßnahmen, soweit diese überhaupt verfügbar sind. Auf der Positivseite sind vor allem finanzielle Anreize wirksam. Angesichts schrumpfender Etats wäre es sinnvoll, wenn die internationale Entwicklungsfinanzierung die Skalierung bewährter Transformationspraktiken fokussieren würde. Nach dem Vorbild der Globalen Umweltfazilität (GEF) könnten die Mehrkosten von Transformationsprojekten in Schwellen- und Entwicklungsländern finanziert werden, die dadurch entstehen, dass solche Projekte nicht nur einen nationalen, sondern auch globalen Nutzen haben. Die Vorteile einer nachhaltigen Wirtschaftsweise für alle

Beteiligten sollten stärker sichtbar als Anreize herausgearbeitet werden.¹²⁴

Wichtig wäre zudem der Kapazitätsaufbau in denjenigen öffentlichen Verwaltungen, die nicht für das Management komplexer Krisen aufgestellt sind.¹²⁵ Auch hier sind Anreize gefragt. Bislang befördert es nicht unbedingt die Karriere öffentlicher Bediensteter, wenn sie sektorübergreifend oder langfristig denken und planen. Das sollte sich ändern, etwa durch entsprechende Bewertungskriterien im Laufbahnrecht. Auch Status und Ansehen, öffentliche Aufmerksamkeit und mediale Präsenz können positive Anreize darstellen. Preisverleihungen, Rankings oder Ereignisse wie das SDG-Aktionswochenende sind nicht unbedingt inhaltlich sehr gehaltvoll. Wenn jedoch das UN-Hauptquartier in New York in den bunten SDG-Farben erstrahlt und Prominente als Eingangsgesprächspartner auftreten, generiert das gute Bilder für die Hauptnachrichten und Social Media, mit denen man sich gerne assoziiert.

Auf der Seite der negativen Anreize werden häufig strengere Regeln bei Verletzung der Zielvereinbarungen gefordert. So beschäftigen sich weltweit immer öfter nationale Rechnungskontrollbehörden mit den SDGs.¹²⁶ In Deutschland führte der Bundesrechnungshof (BRH) mehrere Prüfungen durch und kritisierte die Bundesregierung dafür, dass sie die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) und die SDGs nicht konsequent in ihrer täglichen Arbeit berücksichtigt. In seinen Berichten fordert der BRH, die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie, Nachhaltigkeitsprüfungen von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen sowie Berichtserstattungsmechanismen zu verbessern.¹²⁷

124 Beispielsweise Anreize für eine nachhaltige Landnutzung (Target 10 im Globalen Biodiversitätsrahmen), siehe Lehmann, »Inspiration from the Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework for SDG 15« [wie Fn. 70].

125 Committee of Experts on Public Administration (CEPA), *Governance and Institutional Perspectives on Advancing Sustainable, Inclusive, Science- and Evidence-based Solutions for the Sustainable Development Goals. Contribution to the 2025 High-level Political Forum on Sustainable Development*, 28.2.2025, <<https://publicadministration.desa.un.org/sites/default/files/cepa-sessions/CEPA%20input%20to%202025%20HLPF.pdf>>; siehe auch Louis Meuleman, »Public Administration and Governance for the SDGs: Navigating between Change and Stability«, in: *Sustainability*, 13 (2021) 11, 5914.

126 DESA, *Supreme Audit Institutions and the Sustainable Development Goals. World Public Sector Report 2025*, New York 2025.

127 Siehe die Berichte aus den Jahren 2019, 2023 und 2025 unter <<https://www.bundesrechnungshof.de/>>.

121 High-level Political Forum (HLPF), Side Event »Just Transition, but How? – Managing Conflict Interests in Transformation Processes – Lessons Learned on the Way towards Coal Phase-out«, New York, 15.7.2019.

122 Hier wären vergleichende Studien weiterführend. Siehe Michael Jakob/Jan C. Steckel, »What We Learned about Coal Phaseout by Studying 15 Countries«, *Carbon Brief*, London, 1.8.2022, <<https://www.carbonbrief.org/guest-post-what-we-learned-about-coal-phaseout-by-studying-15-countries/>>.

123 Abram Chayes/Antonia Handler Chayes, »On Compliance«, in: *International Organization*, 47 (1993) 2, S. 175 – 205.

Einige Wissenschaftler:innen setzen auf eine stärkere Rolle des Rechts und von Gerichten als von Akteuren, vor allem im Klimabereich, und drängen auf eine Weiterentwicklung des rechtebasierten Ansatzes.¹²⁸ Der UN-Menschenrechtsrat hat im Oktober 2021 das Recht auf eine sichere, saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt offiziell als eines der grundlegenden Menschenrechte anerkannt. Im Sommer 2025 hat der Internationale Gerichtshof (IGH) in einem Gutachten klargestellt, dass Staaten völkerrechtlich verbindlich verpflichtet sind, nicht nur selbst das Klimasystem und die Umwelt zu schützen, sondern auch Schäden zu verhindern, dafür grenzüberschreitend zu kooperieren und im Schadensfall Wiedergutmachung zu leisten.¹²⁹ Die Nichtregierungsorganisation Stop Ecocide International fordert, dass Ökozid kriminalisiert und als eine internationale Straftat definiert wird, für die dann der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) zuständig wäre.¹³⁰ Im September 2024 hat eine Gruppe pazifischer Inselstaaten offiziell darum gebeten zu prüfen, ob eine dahingehende Änderung des Römischen Statuts möglich wäre.

Einerseits können solche Ansätze zur Verrechtlichung Teil der Lösung sein. Andererseits ist das Völkerrecht selbst durch massive Rechtsbrüche unter Beschuss. Deren Normalisierung befördert einen zunehmenden Rechtsnihilismus, also die Ansicht, dass das Recht als Steuerungsinstrument irrelevant wird.¹³¹ Dem sollten sich Deutschland und die EU entgegenstellen und schon allein deshalb zu Rechtsbrüchen

nicht schweigen, um das Völkerrecht als normativen Bezugspunkt aufrechtzuerhalten.¹³²

Fokus auf transformative Politiken und integrierte Maßnahmenpakete legen

Es gibt keinen Automatismus zwischen Zielen und deren Realisierung. Vielmehr müssen Akteure auf allen Ebenen motiviert sein, zieladäquate Maßnahmen zu ergreifen – was bislang zu selten der Fall ist. Bis September 2030 bleiben noch vier Jahre, bis zum nächsten SDG-Gipfel im September 2027 noch ein Jahr, um beim jährlichen HLPF im Juli die weitere Umsetzung der SDGs zu diskutieren. Politisch Verantwortliche sollten sich dafür einsetzen, im Rahmen der nationalen Vorbereitung der VNRs eine empirisch gesättigte (vergleichende) *Instrumentendebatte* zu führen, die dann eine Auswahl geeigneter Umsetzungsmaßnahmen ermöglicht, und zwar auf Basis der Kenntnis der Vor- und Nachteile verschiedener Ansätze.¹³³

Viele jüngere wissenschaftliche Berichte stellen das Potential eines integrierten, kohärenteren Politikdesigns heraus: Angesichts problematischer Zielkonflikte einerseits (vor allem zwischen wirtschaftlichen und ökologischen Zielsetzungen) und möglicher Synergien andererseits (zum Beispiel durch integriertes Ressourcenmanagement oder Kreislaufwirtschaft) drängen die Autor:innen auf ein stärker integriertes, systemisches Vorgehen. Bereits der erste Weltbericht über nachhaltige Entwicklung (GSDR) empfahl 2019 sechs integrierte Transformationspfade und -hebel, um mehr als inkrementellen, linearen Fortschritt zu erreichen.¹³⁴ Politische Entscheider:innen griffen

128 Louis J. Kotzé/Rakhyun E. Kim, »Earth System Law: The Juridical Dimensions of Earth System Governance«, in: *Earth System Governance*, 1 (2019), 100003; Louis J. Kotzé u. a., »Courts, Climate Litigation and the Evolution of Earth System Law«, in: *Global Policy*, 15 (2024) 1, S. 5–22.

129 International Court of Justice, *Obligations of States in Respect of Climate Change*, Den Haag, 23.7.2025, <<https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-adv-01-00-en.pdf>>.

130 »Ökozid« bedeutet »rechtswidrige oder willkürliche Handlungen, mit dem Wissen begangen, dass eine erhebliche Wahrscheinlichkeit schwerer und entweder weitreichender oder langfristiger Schäden für die Umwelt besteht, die durch diese Handlungen verursacht werden«. Siehe Stiftung Stop Ökozid, »Rechtliche Definition von Ökozid«, 2021, <<https://de.stopecocide.earth/legal-definition>>.

131 Anne Peters, »Ist das Völkerrecht noch zu retten?«, in: *Der Spiegel* (online), 8.8.2025, <<https://www.spiegel.de/impressum/autor-8a630d6a-b25a-469a-9b1f-88a72e827066>>.

132 Christian Schaller, *Deutsche Außenpolitik und das Leitbild der »regelbasierten internationalen Ordnung«*. Herausforderungen durch China, Russland und die USA, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2026 (SWP-Studie 5/2026).

133 Mark Elder, »Accelerating Progress on the SDGs: Implications From Voluntary National Reviews«, in: Pamela Chasek (Hg.), *The Elgar Companion to Global Governance and the Sustainable Development Goals*, Cheltenham 2026, S. 166–181. Für eine Diskussion verschiedener Instrumente siehe beispielsweise Robert Costanza u. a., *Einführung in die ökologische Ökonomik*, Stuttgart 2001, S. 237ff.

134 IGS, *The Future Is Now. Science for Achieving Sustainable Development. Global Sustainable Development Report 2019*, New York 2019; siehe auch Jeffrey D. Sachs u. a., »Six Transformations to Achieve the Sustainable Development Goals«, in: *Nature Sustainability*, 2 (2019) 9, S. 805–814; Bjoern Soergel u. a., »A Sustainable Development Pathway for Climate

diese Empfehlungen zwar verbal, aber kaum konkret auf, da sich sektor- und ressortübergreifendes Handeln in der Realität als politisch und administrativ aufwändig und schwierig erwiesen hat. Der GSDR 2023 forderte daher, entsprechende Kapazitäten auszubauen, auch damit die Politik besser mit disruptiven Situationen umgehen könne, wenn Neues eingeführt werde und Altes weiche.¹³⁵

Erst durch die integrierte Bearbeitung relevanter Wechselbeziehungen kann der volle Mehrwert der SDGs realisiert werden.

Desgleichen sollten die freiwilligen nationalen Berichte (VNRs) nicht im »SDG-Silo« stecken bleiben. Wünschenswert wäre, dass sie mehr über politisch relevante und prioritäre Entscheidungen in Politikfeldern auch jenseits von Umwelt- und Entwicklungspolitik berichten, etwa im Handels-, Landwirtschafts- oder Verkehrssektor, und dann Kohärenzfragen diskutieren.¹³⁶

Soll das qua Mandat beim HLPF liegende Peer Learning gelingen, muss ihm eine empirisch fundierte und differenzierte Instrumentendebatte zugrunde liegen, die Wechselbeziehungen in den Mittelpunkt stellt.¹³⁷ Digitale Modelle für integrierte Assessments werden immer besser, zukünftig auch mithilfe künstlicher Intelligenz. Alle beim HLPF angesiedelten Reviews sollten stärker darauf abzielen, nachgewiesenermaßen erfolgreiche Maßnahmen zu identifizieren, und sich dabei weniger auf kleine Vorzeige-Pilotprojekte konzentrieren, sondern auf positiv evaluierte transformative Politiken oder Maßnahmenpakete. Selbst wenn sich die Regierungen

auf UN-Ebene nicht auf Maßnahmen verpflichten wollen, sollten sie wenigstens über sie diskutieren und empirisch überzeugende Ergebnisse dokumentieren.

Panelist:innen auf den Podien des HLPF sollten integrierte Maßnahmenpakete vorstellen, die nachweislich eine transformative Wirkung hatten.¹³⁸ Das UN-Sekretariat kündigt derartige Beiträge immer wieder an.¹³⁹ Aber oft sind die Panels dann doch politisch besetzt und überdies zu voll, um in der zugestanden Zeit komplexere Zusammenhänge überzeugend darlegen zu können. Dabei besteht der Mehrwert der Diskussionen beim HLPF genau in dieser stärker gesamtheitlichen Sichtweise.¹⁴⁰ Positivbeispiele für inspirierende Podiumsbeiträge dazu liefern seit Jahren nicht zuletzt Vertreter:innen von Städten und Kommunen.¹⁴¹ Idealerweise sollten alle Panelbeiträge durch Evaluierungen unterfüttert sein, die neben erwünschten Wirkungen auch unerwünschte Nebenwirkungen wie Verteilungseffekte oder Umweltauswirkungen bewerten.

Debatten über transformative Politiken und Maßnahmen sollten also das Programm des HLPF dominieren. Dafür müssten die Leitlinien des Generalsekretärs für die VNRs grundlegend überarbeitet werden, die noch sehr stark von den Aufgaben der Lokalisierung der SDGs in den ersten Jahren der Berichterstattung geprägt sind.¹⁴² Da inzwischen fast alle Länder

Action within the UN 2030 Agenda«, in: *Nature Climate Change*, 11 (2021) 8, S. 656–664; Anita Breuer u. a., »Integrated Policymaking: Institutional Designs for Implementing the Sustainable Development Goals (SDGs)«, in: *World Development*, 170 (2023), 106317; UNEP, *Global Environment Outlook 7*, Nairobi 2025.

¹³⁵ IGS, *Times of Crisis, Times of Change* [wie Fn. 31].

¹³⁶ Beispielsweise liefern die OECD Environmental Performance Reviews gute Daten und Analysen dazu, in welchen Sektoren (etwa Transport, Landwirtschaft) Aktionen notwendig und welche grenzüberschreitenden Zusammenhänge (etwa Kreislaufwirtschaft, Handel) relevant wären.

¹³⁷ Siehe für Deutschland beispielsweise Bettina Bahn-Walkowiak u. a., *Gute Beispiele für eine gelingende Transformation. Impulse für nachhaltige Lebenswelten*, Wuppertal: Wuppertal Institut, 2025 (Wuppertal Report Nr. 28).

¹³⁸ Siehe auch OECD, »Policy Coherence for Sustainable Development«, <<https://www.oecd.org/en/topics/policy-coherence-for-sustainable-development.html>>.

¹³⁹ Beispielsweise sagte UN-Generalsekretär Guterres vor dem von ihm einberufenen Klimagipfel im September 2023, der Eintrittspreis für jeden Teilnehmer sei »non-negotiable credible, serious and new climate action and nature-based solutions that will move the needle forward and respond to the urgency of the climate crisis«. Siehe »Guterres Announces ›No Nonsense‹ Climate Action Summit; Calls for Practical Solutions«, *UN News*, 19.12.2022, <<https://news.un.org/en/story/2022/12/1131842>>.

¹⁴⁰ So heißt es bereits in der Präambel der 2030-Agenda, dass die »Querverbindungen zwischen den Zielen für nachhaltige Entwicklung und deren integrierter Charakter [...] für die Erfüllung von Ziel und Zweck der neuen Agenda von ausschlaggebender Bedeutung« sind. Siehe UN, *Transformation unserer Welt* [wie Fn. 42], Präambel.

¹⁴¹ Anthony F. Pipa/Max Bouchet, *Local Leadership Driving Progress on the Sustainable Development Goals*, Washington, D.C.: Brookings Institution, Juni 2022.

¹⁴² Marianne Beisheim/Felicitas Fritzsche, »Reviewing HLPF: Focus on What is Needed to Implement SDGs by 2030 and Beyond«, Winnipeg: IISD, 1.4.2026, <<https://sdg.iisd.org/>>

hierüber berichtet haben, muss der Fokus jetzt auf angemessenen Maßnahmen für eine beschleunigte und transformative Umsetzung bis 2030 liegen. Eine entsprechende Willenserklärung haben die Mitgliedstaaten selbst bereits beim SDG-Gipfel 2023 und beim HLPF 2024 abgegeben.¹⁴³

Für eine ambitionierte Umsetzung, auch nach 2030, könnte der dynamische Mechanismus zur stetigen Erhöhung des Ambitionsniveaus (ratcheting-up mechanism) im Klimabereich übernommen werden: Laut dem rechtsverbindlichen Pariser Klimaabkommen müssen die Länder ihre (allerdings unverbindlichen) nationalen Ziele (NDCs) alle fünf Jahre nach oben anpassen.

Eine weitere Auflage sollte sein, internationale Auswirkungen nationaler Handlungen zu berücksichtigen, also negative oder positive Spillover-Effekte. Bislang erfasst dies lediglich der »Spillover Score« des Sustainable Development Solutions Network (SDSN).¹⁴⁴ Nach dessen Messung rutscht etwa Finnland, das den SDG-Index 2025 auf Platz 1 anführt, im Spillover-Ranking auf Platz 144, Deutschland von Platz 4 auf 146. Es sollte jedoch weniger darum gehen, negative grenzüberschreitende Auswirkungen und Verlagerungseffekte besser messbar zu machen, als darum, wie diese zu vermeiden sind.

Vielversprechend für eine Politik, die einen Paradigmenwandel nach sich ziehen könnte, wäre auch ein neuer multilateral vereinbarter Indikator für Wohlstand »beyond GDP« (jenseits des Bruttoinlandsprodukts).¹⁴⁵ Eine von UN-Generalsekretär Guterres berufene unabhängige Expert:innengruppe hat 2026 einen Bericht vorgelegt, der Bausteine für einen neuen

Standard und Index für die Wohlmessung präsentiert.¹⁴⁶ Die Mitgliedstaaten sind aufgerufen, diesen nun zu verhandeln. Allerdings sollte es nicht nur um Datenpunkte gehen, sondern auch um ein neues handlungsleitendes Narrativ zu globalisierbaren, nachhaltigen und attraktiven Lebensstilen, Konsum- und Produktionsmustern.¹⁴⁷ Für Politik und Gesellschaft wäre ein positives Zukunftsbild wichtig, um Rückhalt und Zusammenhalt zu fördern, ebenso Verständnis für komplexe Maßnahmen. Für Unternehmen könnte ein globaler Standard nicht nur für die Berichterstattung zu Nachhaltigkeit positive Anreize setzen, sondern es ihnen auch erleichtern, substantielle systemische Veränderungen zu identifizieren und in Gang zu setzen.¹⁴⁸

Multilateralismus arbeitsfähig halten

Es gab und gibt keinen Konsens zu weitreichenden Upgrades der internationalen Governance im Umwelt- und Nachhaltigkeitsbereich. Das haben über die letzten Jahre die Mandate für UNEP@50 und Stockholm+50 gezeigt, außerdem die Verhandlungen zum Format des HLPF oder auch die Reaktionen auf den Reformbericht des UN-Generalsekretärs »Our Common Agenda« und den daraufhin verhandelten UN-Zukunftspakt. Mit dem Antritt der zweiten Trump-Administration Anfang 2025 und den zunehmenden geopolitischen Spannungen scheinen viele Reformvorhaben auf Eis gelegt, die noch im September 2024 im Zukunftspakt festgehalten wurden. Stattdessen dominiert die im März 2025 von Generalsekretär António Guterres ins Leben gerufene Initiative UN80 die Debatte in New York, die sich nun um Budgetkürzungen und Reformen dreht.

Hintergrund ist, dass die Finanzierung der UN unter nie dagewesenem Druck steht. Schon in der Vergangenheit haben große Beitragszahler wie die USA und China ihre Pflichtbeiträge zum ordentlichen UN-Haushalt nicht pünktlich und vollständig gezahlt. Im Juli 2025 hat die Trump-Administration Teile des bereits bewilligten UN-Budgets für 2025 zurückge-

[commentary/guest-articles/reviewing-hlpf-focus-on-what-is-needed-to-implement-sdgs-by-2030-and-beyond/](#).

143 UN, *Political Declaration of the High-level Political Forum* [wie Fn. 28], Absatz 38s; UN, *Ministerial Declaration of the 2024 ECOSOC High-level Segment* [wie Fn. 36], Absätze 93–96.

144 Sachs u. a., *Sustainable Development Report 2025* [wie Fn. 21]. Die Maßnahmen eines Landes können sich positiv oder negativ auf die Fähigkeit anderer Länder auswirken, die SDGs zu erreichen. Der Spillover-Index bewertet solche Ausstrahlungseffekte anhand von drei Dimensionen: ökologische und soziale Auswirkungen, die sich im Handel niederschlagen, Wirtschaft und Finanzen sowie Sicherheit. Diese Messung basiert allerdings eher auf Proxy-Indikatoren als Stellvertretern für die schwierige direkte Erfassung der tatsächlichen Auswirkungen.

145 Siehe auch Jens Martens/Paul Wege, *Fortschritt jenseits des BIP. Die Suche nach alternativen Maßen für Wohlstand und Nachhaltigkeit*, Bonn: Global Policy Forum Europe, Dezember 2024.

146 High-level Expert Group on Beyond GDP, *Counting What Counts. A Compass of Progress for People and Planet*, New York 2026.

147 Martens/Wege, *Fortschritt jenseits des BIP* [wie Fn. 145].

148 Siehe beispielsweise das International Sustainability Standards Board (ISSB) oder die Global Reporting Initiative (GRI).

rufen.¹⁴⁹ Anfang Mai 2025 veröffentlichte das Weiße Haus Vorschläge zur Reduzierung seiner UN-Budgets, denen zufolge 2026 so gut wie keine Mittel für den Kernhaushalt der UN bereitgestellt werden sollen.¹⁵⁰ Dies hat eine Liquiditätskrise verursacht, die zur Zahlungsunfähigkeit der UN hätte führen können.¹⁵¹

Aus diesen Gründen ist es umso wichtiger, dass sich Deutschland und die EU rasch entscheiden, wo für sie – im Unterschied zu den USA und China – im weltweiten Wettstreit um die Gestaltung der zukünftigen Weltordnung stehen, welche Rolle die UN in Letzterer spielen sollen und was ihr Angebot an Partnerstaaten ist. Deutschland und die EU sehen sich als verlässliche Unterstützer handlungsfähiger Vereinter Nationen.¹⁵² Die UN80-Initiative bietet Gelegenheit, dies nun unter Beweis zu stellen: Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert zu priorisieren, welche Mandate für sie besonders relevant sind – in die sie dann auch bereit sein müssen, politisch und finanziell zu investieren, sowohl im UN-Kontext als auch zuhause, wenn es an die Umsetzung geht.

Ein weiterer Ansatzpunkt ist der Entscheidungsmodus. Entscheidungen in der UN-Generalversammlung bedürfen in fast allen Fällen nur einer einfachen Mehrheit. Für »wichtige« Fragen kann die Generalversammlung mit einfacher Mehrheit beschließen, eine Abstimmung mit Zwei-Drittel-Mehrheit durchzuführen.

Bei besonderen Resolutionen vereinbaren die Mitgliedstaaten meistens, Konsens anzustreben. In UN-Verhandlungen gelingt es jedoch immer seltener, mit dem vor allem in der Coronapandemie bewährten Schweigeverfahren (silence procedure) Konsens herbeizuführen. Lässt sich kein Konsens herstellen, wird am Ende eines langen Verhandlungsprozesses der finale

Resolutionsentwurf an den Präsidenten oder die Präsidentin der UN-Generalversammlung überwiesen und dann meist unverändert im Plenum zur »konsensualen« Annahme präsentiert. Fordert ein Mitgliedstaat eine Abstimmung, genügt die einfache Mehrheit für die Verabschiedung der Resolution.

Aber nicht allein die Annahme einer Resolution ist relevant: Wenn sich zentrale Akteure bei oder gleich nach einer Abstimmung distanzieren, stellt dies die Reichweite und damit auch die Legitimität und Relevanz der getroffenen Entscheidungen infrage. Beim HLPF 2025 distanzieren sich nach der Abstimmung über die Ministererklärung gleich mehrere Staaten von einzelnen Paragraphen.

Interessant ist hier die Einordnung von Bob Rae, damaliger Präsident des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (Economic and Social Council, ECOSOC). Er kommentierte, Konsens sei nicht dasselbe wie Einstimmigkeit.¹⁵³ Konsens bedeutet also nicht unbedingt, dass sich alle Mitgliedstaaten über jedes Wort oder jeden Absatz eines Resolutionsentwurfs einig sind.¹⁵⁴ Sie können sich darauf verständigen, einen Resolutionsentwurf ohne Abstimmung »im Konsens« anzunehmen und trotzdem Vorbehalte zu haben. Entscheidend ist, dass die Resolution nichts enthält, was so umstritten ist, dass die Mitgliedstaaten der Ansicht sind, darüber abstimmen zu müssen.

Dennoch wäre abzuwägen, inwieweit auf diese Weise getroffene Beschlüsse ohne die Mitwirkung jener Staaten effektiv umsetzbar bleiben, die Vorbehalte haben und gleichzeitig für die erfolgreiche Umsetzung unverzichtbare Adressaten der Resolution sind. Beispielsweise wurde im Juni 2025 das Abschlussdokument der FfD-Konferenz in Sevilla trotz des Ausstiegs der USA verabschiedet. Aber viele Dinge lassen sich ohne die USA gar nicht realisieren, etwa die Reform der Internationalen Finanzinstitutionen.

Das High-level Advisory Board on Effective Multilateralism (HLAB) des UN-Generalsekretärs forderte, grundsätzlich auf qualifizierte oder doppelte Mehrheiten umzusteigen.¹⁵⁵ Drohende Entscheidungen mit

149 The White House, *Proposed Rescission of Budgetary Resources*, Washington, D.C., 28.5.2025, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/03/Proposed-Rescissions-of-Budgetary-Resources.pdf>>; H.R. 4 – 119th Congress, *Rescissions Act of 2025*, 2025, <<https://www.congress.gov/bills/119th-congress/house-bill/4/text>>.

150 Russell T. Vought, *Fiscal Year 2026 Discretionary Budget Request*, Washington, D.C.: Executive Office of the President, Office of Management and Budget, 2025.

151 Ronny Patz, »Einfach »nur« zu wenig Geld?«, in: *Vereinte Nationen*, (2024) 3, S. 110.

152 Council of the European Union, *Council Conclusions on EU Priorities at the United Nations during the 80th Session of the United Nations General Assembly, September 2025–September 2026*, 23.6.2025 (Nr. 10491/25), <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10491-2025-INIT/en/pdf>>.

153 »Consensus is not unanimity«, siehe »HLPF 2025 Final«, in: *Earth Negotiations Bulletin*, 33 (2025) 107, S. 1–18 (16), <<https://enb.iisd.org/sites/default/files/2025-07/enb33107e.pdf>>.

154 In den UN spricht man auch von »consensus-based« versus »full consensus«.

155 High-level Advisory Board on Effective Multilateralism (HLAB), *A Breakthrough for People and Planet: Effective and Inclusive Global Governance for Today and the Future*, New York: United Nations University, 2023.

qualifizierter Mehrheit würden Bremser möglicherweise stärker zu Kompromissen drängen. Als Vorbild für qualifizierte oder doppelte Mehrheiten kommen Entscheidungsmodalitäten im Rat der EU infrage. Dort muss bei diesem Verfahren nach dem Vertrag von Lissabon sowohl eine Mehrheit der Mitgliedstaaten (mindestens 55 %) als auch eine Mehrheit der vertretenen EU-Bevölkerung (mindestens 65 %) zustimmen. In der GEF werden Beschlüsse mit doppelter Mehrheit getroffen, hier von einerseits 60 Prozent der anwesenden Staaten und andererseits einer Mehrheit der Geberländer, die zusammen mindestens 60 Prozent der Beiträge repräsentieren müssen.

Vorreiterallianzen über multilaterale Prozesse stützen

Angesichts der geopolitischen Gesamtlage könnte man zukünftig stärker auf mini- und plurilaterale Vorreitergruppen und Club-Formate angewiesen sein. Dabei sind verschiedene Gestaltungselemente zu beachten: Der wichtigste Aspekt ist, erstens, dass die Vorreiterallianzen anhaltend politisch priorisiert werden. Oft werden neue Initiativen vor und zu Gipfeln aufwändig und mit erheblichen Vorabinvestitionen entwickelt und präsentiert. Sie sollten aber auch danach mit politischem Hochdruck vorangetrieben, nachgehalten und weiterentwickelt werden. Zweitens wären solche Initiativen besonders hilfreich, die, wie bereits erläutert, nicht allein auf einzelne Politiken, sondern auf komplexere Wendeprozesse abzielen. Und drittens sollten derartige mini- oder plurilaterale Initiativen möglichst transparent und offen für alle gestaltet werden. Dabei wäre es ganz im Sinne des auf dem Zukunftsgipfel beschworenen vernetzten Multilateralismus (networked multilateralism), wenn sie stärker an UN-Prozesse angedockt würden.

Die Vorreiter könnten in der UN-Generalversammlung oder auf anderen relevanten UN-Foren ihre Beschlüsse und Aktivitäten vorstellen und diskutieren lassen.¹⁵⁶ Ein Beispiel hierfür war die Initiative der brasilianischen G20-Präsidentschaft, die in der Eröff-

nungswoche der UN-Generalversammlung zu einem Treffen der Außenminister:innen der G20 eingeladen hat, erstmals in den Räumen der UN, um Reformvorhaben zur internationalen Finanzarchitektur mit allen interessierten Mitgliedstaaten zu erörtern. Letzteres kann vor allem dazu dienen, Vorbehalte von Drittstaaten und unbeabsichtigte Nebeneffekte, von denen diese betroffen sein können, zu bearbeiten (wie etwa oben für den CBAM thematisiert). Die Gefahr von Polarisierung und Fragmentierung würde eingedämmt; gleichzeitig könnten sich weitere Länder überlegen, ob sie sich anschließen möchten.

Ziele weiter verfolgen »by 2030 and beyond«¹⁵⁷

Es ist nicht leicht, mit den Schwächen des Regierens durch Ziele umzugehen. Wie eingangs dargestellt, sind viele der diskutierten Probleme des Regierens durch Ziele keine Kinderkrankheiten, sondern im Design bewusst angelegte Elemente, die Stärken und zugleich Schwächen sind. Auf absehbare Zeit werden jedoch weder multilaterale Transformationsprogramme noch striktere UN-Überprüfungsmechanismen zur Verfügung stehen. Die Lösung vieler der identifizierten Probleme des globalen Regierens durch Ziele hängt vom politischen Willen der UN-Mitgliedstaaten ab – sie müssen bereit sein, politisch und finanziell in die Umsetzung der vereinbarten Ziele zu investieren. Das ist die zentrale Lehre aus der bisherigen Erfahrung mit diesem Governance-Modell.

Wenn die SDGs bis 2030 nicht erreicht werden, stellt sich die Frage, ob und wie es *nach 2030* weitergehen könnte und sollte. Erste Hinweise darauf wird die Politische Erklärung geben, die die UN-Mitgliedstaaten bis zum SDG-Gipfel im September 2027 verhandeln werden. Einige der sehr ambitionierten Ziele folgen einem menschenrechtlichen Ansatz: Menschenrechtsgruppen hatten 2013/14 überzeugend gefordert, sich nicht mehr auf vielleicht erreichbare, aber halberzige Ziele einzulassen, wenn es doch entsprechende menschenrechtliche Verpflichtungen gibt und auch vorher schon gab, die das inakzeptabel machen. Im Vergleich: MDG 1 forderte, den Anteil der Weltbevölkerung, der unter extremer Armut und Hunger leidet, zu halbieren. SDG 1 und 2 fordern hingegen, bis 2030 extreme Armut und Hunger für alle Menschen

¹⁵⁶ Siehe hierzu auch Marianne Beisheim/Constantin Knuhr, *Die Generalversammlung als zentraler Netzwerkknoten einer fragmentierten Global Governance*, Berlin: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, 12.7.2024, <<https://nachhaltig-entwickeln.dgvn.de/meldung/debatte-die-general-versammlung-als-zentraler-netzwerkknoten-einer-fragmentierten-global-governance>>.

¹⁵⁷ So die Formulierung im UN-Zukunftspakt [wie Fn. 32], Maßnahme 12, Absatz 31.

zu beenden. Man hat sich also bewusst für einige Zielformulierungen entschieden, bei denen klar war, dass sie voraussichtlich weit über 2030 hinausweisen würden. Die menschenrechtsbasierten Ziele sind mit hin nicht bis 2030 befristet. Andere Ziele sollten als Basiswerte für eine Aktualisierung und Weiterentwicklung gesehen werden.

Wenn eine hinreichende Anzahl politischer Akteure gemeinsame Ziele für nachhaltige Entwicklung für weiterhin relevant hält, könnten die SDGs verlängert und zugleich auf Basis jüngerer multilateraler Beschlüsse zumindest aktualisiert werden.¹⁵⁸ In Anbetracht der vorhandenen Polarisierung scheint dies zurzeit die realistischste Option. Angemessen wäre es, wenn Ziele künftig eindeutiger als bisher an nationale Kapazitäten und Fähigkeiten gebunden würden. Dies würde bedeuten, dass Länder mit höherem Einkommen unter Umständen mehr leisten müssen, damit die globalen Ziele im Aggregat erreicht werden können.¹⁵⁹ Anstelle der üblichen pauschalen Öffnungsklauseln könnten präzise formulierte Flexibilitätensdafür sorgen, dass einerseits möglichst viele Mitgliedstaaten sich engagieren und es andererseits keine allzu großen Schlupflöcher gibt. Wie dann ein neues Rahmenwerk aussehen sollte, das die Umsetzung der Ziele besser unterstützt – vor allem durch systemische Ansätze und Anreize –, sollte im multilateralen Rahmen verhandelt und nachgehalten werden. Der politische Fokus sollte also weniger auf der Neuverhandlung von Zielen als auf wirksamen Reformen für die Zielerreichung liegen.¹⁶⁰

Da die Gräben tief sind, können globale Ziele – selbst wenn sie unverbindlich sowie allgemein und flexibel angelegt sind – Brücken schlagen und denen Orientierung geben, die bei der Umsetzung vorangehen und dabei auch kooperieren wollen. Dieses

Instrument sollten die Bundesregierung und die EU nicht leichtfertig aufgeben. Der weltweit anerkannte indisch-kanadische Professor für Internationale Beziehungen Amitav Acharya beschreibt die aktuelle Weltordnung als »multiplex« – keine einzelne Großmacht kontrolliere das Geschehen, sondern viele Kooperationsformate existierten parallel. In einer solchen Welt bemesse sich der Einfluss von Staaten nicht nur nach militärischer oder wirtschaftlicher Stärke, sondern auch nach ihrer Fähigkeit, mit anderen zu interagieren und Kooperationen zu organisieren.¹⁶¹ Die SDGs bieten eine gute Grundlage, um über gemeinsame Ziele Möglichkeiten für bi- oder plurilaterale Kooperation auszuloten. Diesen strategischen Wert der SDGs sollten die EU und die Bundesregierung erkennen und aktiver nutzen.

158 Francesco Fuso Nerini u. a., »Extending the Sustainable Development Goals to 2050 – A Road Map«, in: *Nature*, 630 (2024) 8017, S. 555–558. Deutlich skeptischer ist Adam Tooze, »The End of Development. The West's Aid Model Was Always a Mirage. It's Time for a Realistic Alternative«, in: *Foreign Policy*, 8.9.2025, <<https://foreignpolicy.com/2025/09/08/adam-tooze-un-sustainable-development-goals-us-aid-finance-economy/>>.

159 Frank Biermann u. a., »Four Governance Reforms to Strengthen the SDGs«, in: *Science*, 381 (2023) 6663, S. 1159–1160.

160 Pamela Chasek, »Conclusion: Lessons Learned on Governance and the Sustainable Development Goals«, in: dies. (Hg.), *The Elgar Companion to Global Governance and the Sustainable Development Goals* [wie Fn. 133], S. 322–335.

161 Amitav Acharya u. a., »Multipolar or Multiplex? Interaction Capacity, Global Cooperation and World Order«, in: *International Affairs*, 99 (2023) 6, S. 2339–2365.

Abkürzungsverzeichnis

BIP	Bruttoinlandsprodukt	IISD	International Institute for Sustainable Development (Winnipeg)
BRH	Bundesrechnungshof	IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change (Weltklimarat)
CBAM	Carbon Border Adjustment Mechanism (CO ₂ -Grenzausgleichsmechanismus)	ISSB	International Sustainability Standards Board
CBD	United Nations Convention on Biological Diversity (Konvention der Vereinten Nationen über die biologische Vielfalt)	ISTGH	Internationaler Strafgerichtshof
CBDR/RC	Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities (Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung und jeweilige Fähigkeiten)	IWF	Internationaler Währungsfonds
CEPA	Committee of Experts on Public Administration	JETP	Just Energy Transition Partnership
CO ₂	Kohlenstoffdioxid	MDGs	Millennium Development Goals (Millenniums-entwicklungsziele)
COP	Conference of the Parties (Vertragsstaatenkonferenz)	MGoS	Major Groups and other Stakeholders
CSD	Commission on Sustainable Development (Kommission zu Nachhaltiger Entwicklung)	NCQG	New Collective Quantified Goal on Climate Finance
DESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs (Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten der Vereinten Nationen)	NDCs	Nationally Determined Contributions (Nationale Klimabeiträge)
DNS	Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie	OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
ECOSOC	United Nations Economic and Social Council (Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen)	SDGs	Sustainable Development Goals (Ziele für nachhaltige Entwicklung)
EU	Europäische Union	SDSN	Sustainable Development Solutions Network
FCKW	Fluorchlorkohlenwasserstoffe	SPA	Sevilla Platform for Action
FfD	Financing for Development (Entwicklungsfinanzierung)	UN	United Nations (Vereinte Nationen)
FRLD	Fund for Responding to Loss and Damage (Fonds zur Bewältigung von Verlusten und Schäden (durch den Klimawandel))	UNCED	United Nations Conference on Environment and Development (Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung)
G20	Gruppe der 20 (informeller Zusammenschluss der wichtigsten Industrie- und Schwellenländer)	UNCSD	United Nations Conference on Sustainable Development (Konferenz der Vereinten Nationen über nachhaltige Entwicklung)
G77	Gruppe der 77 (informeller Zusammenschluss von Schwellen- und Entwicklungsländern)	UNEA	United Nations Environment Assembly (Umweltversammlung der Vereinten Nationen)
GBO	Global Biodiversity Outlook	UNEP	United Nations Environment Programme (Umweltprogramm der Vereinten Nationen)
GDP	Gross Domestic Product (Bruttoinlandsprodukt)	UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change (Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen)
GEF	Global Environment Facility (Globale Umweltfazilität)	VNR	Voluntary National Review (Freiwilliger Staatenbericht)
GRI	Global Reporting Initiative		
GSDR	Global Sustainable Development Report (Weltbericht über nachhaltige Entwicklung)		
HLAB	High-level Advisory Board on Effective Multilateralism		
HLPF	High-level Political Forum on Sustainable Development (Hochrangiges Politisches Forum zu Nachhaltiger Entwicklung)		
IAEG-SDGs	Inter-agency and Expert Group on SDG Indicators (Internationale Expert:innengruppe der UN-Statistikkommission zu den SDGs)		
IFIs	International Financial Institutions (Internationale Finanzinstitutionen)		
IGH	Internationaler Gerichtshof		
IGS	Independent Group of Scientists (vom UN-Generalsekretär ernannte unabhängige Gruppe von 15 Wissenschaftler:innen)		

Lektürehinweise

Marianne Beisheim

Halbzeitbilanz zur 2030-Agenda.

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

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik,
September 2023 (SWP-Aktuell 54/2023)

Marianne Beisheim (Hg.)

Country-level Politics around the SDGs.

**Analysing political will as a critical element of the
Mid-Term Review of the 2030 Agenda and the SDGs**

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2023
(SWP Research Paper 7/2023)

