

DIE „AGENDA 2030“ – MEHR PRIVATISIERUNG, WENIGER DEMOKRATIE?

NEUE WEICHENSTELLUNG IN DER GLOBALEN UND EUROPÄISCHEN ENTWICKLUNGSPOLITIK

Sabina Wölkner



Sabina Wölkner
ist Leiterin des
Multinationalen
Entwicklungsdi-
alogs der Konrad-
Adenauer-Stiftung.

Im Mittelpunkt der „Agenda 2030“ (oder auch: „Post-2015-Agenda“) stehen die Nachhaltigkeitsziele, die Sustainable Development Goals (SDGs), die bei der 70. Sitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 25. September in New York verabschiedet wurden. Die SDGs lösen damit die Millennium Development Goals (MDGs) ab. Diese wurden 2000 in Anknüpfung an den Weltgipfel in Rio de Janeiro entwickelt. Sie beinhalten acht Ziele,¹ die sich auf die Bekämpfung von extremer Armut konzentrierten und der Annahme zugrunde lagen, dass Menschen, die von weniger als 1,25 US-Dollar am Tag leben müssen, keine Überlebenschancen haben.²

Die MDGs wurden von der internationalen Staatengemeinschaft als globale Übereinkunft zur Bekämpfung von Armut gefeiert. Sie galten als „benchmarks“, die der breiten Öffentlichkeit vermittelbar waren und deren Implementierung sich nachvollziehbar messen ließ.³

- 1 | Die Ziele lauten: „To eradicate extreme poverty and hunger, To achieve universal primary education, To promote gender equality, To reduce child mortality, To improve maternal health, To combat HIV/AIDS, malaria, and other diseases, To ensure environmental sustainability, To develop a global partnership for development.“ Vgl. Vereinte Nationen (VN), *Millennium Development Goals and Beyond 2015*, <http://un.org/millenniumgoals> [10.07.2015].
- 2 | Jeffrey D. Sachs, *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, UN Millennium Project, 2005, New York, <http://unmillenniumproject.org/documents/overviewEngLowRes.pdf> [09.07.2015].
- 3 | Vgl. Sebastian Barnet Fuchs, „Anforderungen an die Post-2015 Agenda: Für mehr politische Mitbestimmung, Gleichheit und Nachhaltigkeit“, *Analysen und Argumente*, Konrad-Adenauer-Stiftung, 04/2014, <http://kas.de/mned-bruessel/de/publications/37426> [10.07.2015].

Allerdings zeichnete sich früh ab, dass die MDG-Resultate allenfalls gemischt sein würden. Vor allem in Subsahara-Afrika blieben die Ergebnisse hinter den Erwartungen zurück. Dies betraf in erster Linie die in Afrika von Kriegen und Konflikten betroffenen fragilen Staaten sowie die „Least Developed Countries“ (LDC).⁴ Der Abstand dieser Gruppen zu den anderen Entwicklungsregionen nahm zu. Allerdings gilt es im Fall von Afrika stärker zu differenzieren. So etwa bei der Arbeitsarmut. Hier sank die Zahl der Menschen, die weniger von als 1,25 US-Dollar am Tag leben, insbesondere in Nordafrika. Aber auch in den anderen Teilen Afrikas gelang es, Fortschritte zu erzielen und den Anteil der oben genannten Gruppe an der Gesamtzahl der Beschäftigten zwischen 2000 und 2013 von 55,8 Prozent auf immerhin 39,2 zu senken. Doch wuchs damit gleichzeitig die Beschäftigung im informellen Sektor. Während die Zahl der Betroffenen in Nordafrika bei „nur“ 35 Prozent (2013) lag, machte diese Gruppe in den restlichen Teilen des Kontinents immer noch fast 78 Prozent aus.⁵

Eine Ursache für die ungleiche Verteilung der Fortschritte ist nach Meinung von Sebastian Barnet Fuchs, dass die MDGs von einigen Entwicklungsländern als „Top-Down-Agenda“ und als „OECD-Produkt“ wahrgenommen wurden, da diese an ihrer Entstehung nicht angemessen beteiligt waren.⁶ „Dies diente für manche Regierung bisweilen auch als willkommener Vorwand, sich keiner ‚westlichen‘ Agenda unterwerfen zu wollen und in den MDGs geforderte Entwicklungsanstrengungen in bestimmten Bereichen zu unterlassen“, so Fuchs.

- 4 | Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) geht von 50 fragilen aus. Vgl. OECD, *2015 OECD report on States of Fragility*, „List of fragile states and economies“, <http://oecd.org/dac/governance-peace/conflictandfragility/docs/List%20of%20fragile%20states.pdf> [10.07.2015]. „Least Developed Countries“ kommen für weniger als zwei Prozent des globalen Handels auf. Dort leben mehr als 880 Millionen Menschen. Das sind ca. zwölf Prozent der Weltbevölkerung. Die Liste der Staaten beinhaltet 48 Länder, davon 34 in Afrika, 13 in Asien und im pazifischen Raum sowie ein Land in Lateinamerika. Vgl. VN, „Least Developed Countries: Country resolutions and reports“, http://un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc2/ldc_countries.shtml [12.07.2015].
- 5 | United Nations Economic Commission for Africa, African Union, African Development Bank and United Nations Development Programme, *MDG Report 2014, Assessing progress in Africa toward the Millennium Development Goals Analysis of the Common African Position on the post-2015 Development Agenda*, 10/2014, http://afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/MDG_Report_2014_11_2014.pdf [11.07.2015].
- 6 | Vgl. Fuchs, Fn. 3.

Als weiterer Grund galt aus Sicht von Fuchs der technische Charakter der MDGs. Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und gute Regierungsführung fanden in den Zielen keine Erwähnung. Verweise darauf finden sich nur in der Millennium-Erklärung der Vereinten Nationen vom 18. September 2000. Doch das Fehlen eines klaren Bekenntnisses in den Zielen rächte sich. Mangelnde Transparenz, fehlende demokratische Mitbestimmung und Rechenschaftspflicht bei der Umsetzung der MDGs waren in vielen Entwicklungsländern die Folge.

Es ist notwendig, die Defizite der Millenniumsziele zu beheben und die Ziele für die kommenden 15 Jahre neu auszurichten.

Trotz Hemmnisse gelang es, über die von den Zielen inspirierten Maßnahmen mehr als 700 Millionen Menschen aus extremer Armut zu befreien. Der Erfolg wurde von der damaligen positiven Weltwirtschaftslage begünstigt. Insbesondere China, aber auch Entwicklungs- und Schwellenländer in Lateinamerika profitierten von hohen nationalen Wachstumsraten, die es ihnen erlaubten, die Zielvorgaben rasch zu erfüllen sowie in einigen Bereichen sogar zu übertreffen.⁷

Mit Blick auf die Post-2015-Phase war es Zeit, die Defizite in den MDGs zu beheben, um Entwicklung auch in Ländern zu befördern, wo es bislang nur wenig Fortschritte gab. Aber auch globale Veränderungen zwangen die internationale Staatengemeinschaft dazu, die Ziele für die kommenden 15 Jahre neu auszurichten.

DEMOGRAFISCHE VERSCHIEBUNGEN UND MIGRATION

Die Bevölkerung ist im letzten Vierteljahrhundert um zwei Milliarden Menschen gewachsen. 2050 werden mehr als neun Milliarden Menschen auf der Erde leben, 85 Prozent davon in den heutigen Entwicklungsländern. Auf Afrika wird ungefähr die Hälfte des absoluten Zuwachses entfallen. Fast ein Viertel der Menschen wird bis 2050 von dort stammen.⁸ Da gleichzeitig vor allem in Europa, aber auch in China die Bevölkerungszahlen zurückgehen werden, ist mit zunehmenden Migrationsbewegungen weltweit zu rechnen. Mehr als 232 Millionen internationale Migranten gibt es heute. Seit 1990 hat die Anzahl im globalen Norden um 53 Millionen (65

7 | VN, *The Millennium Development Goals Report 2014*, <http://un.org/millenniumgoals/2014%20MDG%20report/MDG%202014%20English%20web.pdf> [11.07.2015].

8 | VN, *Realizing the Future We Want for All. Report to the Secretary-General, 2012*, S. 16 f., http://un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTReport.pdf [11.08.2015].

Prozent) zugenommen, während sie im Süden um 24 Millionen (34 Prozent) gewachsen ist.⁹

KLIMAWANDEL UND COP-21

Die wachsende Weltbevölkerung erhöht den Druck, mit den natürlichen Ressourcen nachhaltig umzugehen sowie das Klima vor dem Kollaps zu bewahren. Hohe Erwartungen richten sich an die 21. Konferenz der Vertragsstaaten (COP21) der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC), die im Dezember 2015 in Paris stattfindet. Ein Erfolg wäre ein verbindliches Abkommen, das 2020 in Kraft tritt und eine globale Erwärmung um mehr als zwei Grad Celsius verhindert. Im Mittelpunkt des Abkommens steht die Reduktion von CO₂-Emissionen (Mitigation). Die größten Emittenten sind China (29 Prozent), die USA (15 Prozent), die Europäische Union (elf Prozent), Indien (sechs Prozent) und die Russische Föderation (fünf Prozent).¹⁰ Mit Blick auf die Produktion von Kohlenstoffdioxid pro Kopf gerechnet stehen die USA mit 16,5 Tonnen vor China und der EU an der Spitze.¹¹ Doch Mitigation allein reicht nicht, um ein effektives Abkommen zu beschließen. Viele Entwicklungsländer sind von den negativen Folgen des Klimawandels schon jetzt betroffen. Adaption ist unabdingbar, um Menschen in den vom Klimawandel besonders betroffenen Regionen die Lebensgrundlagen zu sichern. Die globalen Kosten dafür werden bis 2030 auf bis zu 150 Milliarden US-Dollar jährlich geschätzt, die bis 2050 auf 500 Milliarden US-Dollar pro Jahr anwachsen könnten, falls die Emissionen mit dem gegenwärtigen Tempo weiter zunehmen.

Adaption ist unabdingbar, um Menschen in den vom Klimawandel besonders betroffenen Regionen die Lebensgrundlagen zu sichern.

NEUE GEBER / AUFSTIEG DER SCHWELLENLÄNDER

China was das erste Land, das 2010 seine Armutsquote um die Hälfte halbierte. Das Land ist heute mit eigenen Projekten in Entwicklungsländern präsent. Besonders in Afrika sind seine

9 | VN, Department of Economic and Social Affairs, *World Migration in Figures. A joint contribution by UN-DESA and the OECD to the United Nations High-Level Dialogue on Migration and Development*, 03.-04.10.2013, <http://oecd.org/els/mig/World-Migration-in-Figures.pdf> [14.07.2015].

10 | PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, *Trends in global CO2 emissions. 2014 Report*, http://edgar.jrc.ec.europa.eu/news_docs/jrc-2014-trends-in-global-co2-emissions-2014-report-93171.pdf [11.07.2015].

11 | Matt McGrath, „China's per capita carbon emissions overtake EU's“, *BBC News*, 21.09.2014, <http://bbc.com/news/science-environment-29239194> [11.07.2015].

Aktivitäten sichtbar. Chinas Investitionen wuchsen dort von 210 Millionen US-Dollar in 2000 auf 3,17 Milliarden US-Dollar 2011.¹² Pekings Geld ist bei den Machhabern in Entwicklungsländern beliebt, da es nicht wie europäische Hilfgelder an Konditionen und unbequeme Reformen gebunden ist, die auf Demokratisierung, Rechtsstaat und die Achtung von Menschenrechten zielen. 2015 gründete China die Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), an der es Hauptanteilseigner ist. Da das Land kein Mitglied der OECD ist, folgt es seinen eigenen Regeln bei der Implementierung von Entwicklungsprojekten.



Zementfabrik in Simbabwe: Vor allem in den autokratisch geführten Ländern Afrikas sind chinesische Investitionen, an die keine strukturellen Bedingungen geknüpft sind, gerne gesehen. | Quelle: © Xu Lingui, picture alliance/ Photoshot.

Auch Brasilien spielt als Geber für Entwicklungsprojekte eine wachsende Rolle. Anders als China ist das Land in der Entwicklungshilfe schon seit Jahrzehnten aktiv. Aber erst in jüngster Zeit ist sein entwicklungspolitisches Engagement signifikant gestiegen. Das wachsende Interesse hängt mit dem eigenen Entwicklungserfolg zusammen. Brasilien konnte sieben von acht MDGs erfüllen und sich damit mehr Handlungsspielraum für sein

12 | Vgl. Yun Sun, „China’s Aid to Africa: Monster or Messiah?“, *Brookings East Asia Commentary*, Nr. 75, 02/2014, <http://brookings.edu/research/opinions/2014/02/07-china-aid-to-africa-sun> [10.07.2015].

internationales Engagement verschaffen.¹³ Allerdings ist dieses insgesamt positive Abschneiden Brasiliens bei den MDGs auch auf Ergebniskosmetik zurückzuführen. Zwar konnte das Land die extreme Armut verringern, es muss aber seine Performance unter anderem bei der Versorgung der in den Slums lebenden Bevölkerung mit Sanitäreinrichtungen verbessern und sich anstrengen, die Zahl der insgesamt dort lebenden Menschen weiter zu senken. Doch trotz dieser Einschränkungen waren sich Beobachter unterm Strich einig, dass das Land in seiner Entwicklung einen Sprung nach vorn getan hatte.¹⁴

Angesichts der Fortschritte wundert es kaum, dass Brasilien, China, aber auch andere Entwicklungs- und Schwellenländer mehr politischen Einfluss auf die Gestaltung der Agenda 2030 forderten. Was die Finanzierung von Entwicklung jedoch anging, so herrschte eine andere Auffassung. Hier sahen diese Länder den „entwickelten Norden“ nach wie vor in der Verantwortung.

KRISEN UND KONFLIKTE

Der OECD zufolge haben die fragilen Staaten bei der Erreichung der MDGs am schlechtesten abgeschnitten. Während die Mehrheit der Entwicklungsländer seit 2000 Verbesserungen im „Human Development Index“ erzielen

Aufgrund ihrer chronischen Instabilität wird sich in naher Zukunft in fragilen Ländern wie Ruanda oder Angola nicht viel an der dort herrschenden extremen Armut ändern.

konnte, ist der Fortschritt bei diesen Staaten eher bescheiden geblieben. US Aid geht davon aus, dass extreme Armut sich in den kommenden beiden Jahrzehnten in fragilen Staaten konzentrieren wird. Die dortige Entwicklung ist stark von internationalen Entwicklungsgeldern abhängig. Aufgrund der chronischen Instabilität in diesen Ländern wird sich daran in naher Zukunft nicht viel ändern. Andere Finanzierungsquellen wie Direktinvestitionen spielen keine Rolle, es sei denn, die betroffenen fragilen Staaten verfügen über Bodenschätze und natürliche Ressourcen. Letzteres erklärt, warum zwischen 2001 und 2010 unter den zehn wirtschaftlich am schnellsten wachsenden Staaten auch Angola, Chad und Ruanda waren. Alle drei Länder gehören zur Gruppe der

13 | Vgl. Overseas Development Institute, „Brazil: an emerging aid player. Lessons on emerging donors, and South-South and trilateral cooperation“, *ODI Briefing Paper*, 10/2010, <http://odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/6295.pdf> [10.07.2015].

14 | Vgl. „The world’s next great leap forward, towards the end of poverty“, *The Economist*, 01.06.2013, <http://economist.com/news/leaders/21578665-nearly-1-billion-people-have-been-taken-out-extreme-poverty-20-years-world-should-aim> [04.09.2015].

am geringsten entwickelten Länder (Least Developed Countries, LDCs). Trotz der hohen Wachstumsraten sind sie jedoch weit davon entfernt, Armut und Hunger im eigenen Land zu überwinden.

Die skizzierten Herausforderungen verdeutlichen: Die weltweiten Folgen von Migration, Klimawandel, Kriegen und Konflikten erfordern eine globale Partnerschaft zwischen Entwicklungs- und Schwellenländern sowie entwickelten Ländern, die einerseits den Aufstieg von China, Brasilien und anderen Ländern des „globalen Südens“ berücksichtigen, aber auch den wachsenden Verflechtungen zwischen den Politikbereichen wie Klima, Entwicklung, Energie und Sicherheit Rechnung tragen. Der folgende Text skizziert, inwiefern es gelungen ist, während der Verhandlungen zu den SDGs Grundlagen für eine solche Kooperation zu legen, und welche Prinzipien in der künftigen Agenda 2030 wegweisend sein werden.

DEMOKRATIE – LEITMOTIV DER SDGs?

Die Formulierung der SDGs eröffnete die Chance, Demokratie zum Leitmotiv zu machen. Die Zivilgesellschaft forderte einen „holistischen und inklusiven Ansatz“ für die Agenda 2030, bei der Aspekte guter Regierungsführung und die Wahrung von Menschenrechten eine führende Rolle spielen sollten. Zudem forderten Nichtregierungsorganisationen eine stärkere Beteiligung am Verhandlungsprozess der so genannten Open Working Group (OWG) der VN-Generalversammlung, die über das Mandat verfügte, einen Entwurf über die SDGs zu

Vertreter aus der Zivilgesellschaft und dem Privatsektor sowie Nichtregierungsvertreter üben einen positiven Einfluss auf die Konzipierung der Sustainable Development Goals aus.

erarbeiten. Die Weichen dafür wurden im Kontext der Rio+20-VN-Konferenz zur nachhaltigen Entwicklung im Sommer 2012 und der Verabschiedung des Dokuments „The Future we want“ gestellt. Dort vereinbarten

die VN-Mitgliedstaaten, relevante entwicklungspolitische Akteure in den Prozess einzubeziehen. Nicht-staatliche Organisationen und zivilgesellschaftliche Akteure wurden zu Konsultationen eingeladen. Zudem ernannte der VN-Generalsekretär Vertreter aus der Zivilgesellschaft, dem Privatsektor und den Regierungen für das High Level Panel (HLP), um ihn bei der Konzipierung der Agenda 2030 zu unterstützen. Schließlich durften NGO-Vertreter und weitere entwicklungspolitische Akteure den im Dezember 2014 veröffentlichten Abschlussbericht des Generalsekretärs zur Agenda 2030 im Vorfeld kommentieren.

Die Offenheit zahlte sich aus. Die Gruppe erarbeitete einen Text, der auch bei nicht-staatlichen Akteuren auf Zustimmung stieß. Am 2. Juni 2014 veröffentlichte die VN den so genannten Zero-Draft der Gruppe und am 10. September 2014 verabschiedeten die Mitglieder der VN-Generalversammlung den Abschlussbericht der Open Working Group als „Hauptgrundlage für die Integration der SDGs in die Post-2015-Entwicklungsagenda“. Die Gruppe empfiehlt 17 Ziele und 169 Vorgaben und geht damit weit über die MDGs hinaus. Doch es gab nicht nur quantitative Veränderungen. Alle Ziele der Sustainable Development Goals stehen – wie der Name schon andeutet – unter dem Prinzip der Nachhaltigkeit, das sich quer durch alle politischen, sozialen, ökonomischen und umweltpolitischen Bereiche zieht. Die Dominanz lässt sich in Zahlen ausdrücken: Nachhaltigkeit wird im Entwurf knapp 100 Mal erwähnt. Zum Vergleich: Menschenrechte finden nur an drei Stellen Erwähnung.¹⁵ Noch schlechter schnitt das Wort „demokratisch“ ab. Es wird lediglich einmal in der Präambel verwendet.¹⁶ Doch obwohl die Nachhaltigkeit im Dokument derart im Vordergrund steht, bleibt die Bedeutung des Begriffs vage. Der Bezug zur Demokratie wird nur am Rande hergestellt. Dieses Manko trägt zur Verwirrung darüber bei, was Nachhaltigkeit konkret bedeutet. Denn es gibt unterschiedliche Sichtweisen: Während nach Auffassung der demokratisch regierten Mitgliedstaaten für eine nachhaltige Entwicklung demokratische Reformen unabdingbar sind, sehen Autokraten das naturgemäß anders. Vor diesem Hintergrund wundert es kaum, dass sich während der Verhandlungen an verschiedenen Stellen Kontroversen entzündeten – so etwa an der Formulierung von Ziel 16. Darin wird unter anderem dazu aufgerufen, friedliche und inklusive Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung zu fördern sowie effektive, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen zu errichten.¹⁷ China äußerte dagegen Vorbehalte. Aus Sicht Pekings berührt das Ziel sicherheitspolitische Aspekte, die allein Sache des VN-Sicherheitsrats seien. Doch das Argument klingt vorgeschoben und soll Pekings Befürchtungen verschleiern, die westlichen Demokratien, allen voran die USA, könnten dieses Ziel als Vorwand nutzen, um sich

Obwohl der Begriff „Nachhaltigkeit“ im Abschlussbericht der mit der Konzipierung der SDGs beauftragten Open Working Group knapp 100 Mal erwähnt wird, bleibt der Begriff sehr vage.

15 | Vgl. VN, *Open Working Group Proposal for Sustainable Development Goals*, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1579SDGs%20Proposal.pdf> [09.07.2015].

16 | Ebd.

17 | Ebd.

in innerchinesische Angelegenheiten einzumischen.¹⁸ Dass China seinen Widerstand letztlich aufgab, ist seiner wachsenden Präsenz in Afrika geschuldet. Seitdem zeigt es gestiegenes Interesse an einer sicherheitspolitischen Zusammenarbeit auch jenseits des Sicherheitsrats.¹⁹ Die VN räumte ein, dass „although the majority of States have backed an agenda for sustainable peace, the inclusion and framing of SDG 16 on peaceful and inclusive societies remains sensitive for some Member States“.²⁰



Ökologischer Gemüseanbau in Vietnam: Nachhaltigkeit spielt gerade auch in der Landwirtschaft eine zunehmend wichtigere Rolle. | Quelle: © Christoph Mohr, picture alliance/Christoph Mohr.

Auch die EU war mit der Formulierung des Ziels unzufrieden. Da es fundamentale Werte berührt, galt es klare Worte zu finden. Sie forderte zwei Ziele: eines richtete sich auf die Schaffung von stabilen und friedlichen Gesellschaften, ein weiteres auf die Umsetzung von guter Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit, transparenten sowie rechenschaftspflichtigen Institutionen.

18 | Vgl. Jennifer Constantine, „Understanding the Rising Powers’ contribution to the Sustainable Development Goals“, Institute of Development Studies, Brighton, 03/2015, <http://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/5970/RRB9%20Final%20revised%20online.pdf?sequence=8> [16.07.2015].

19 | Ebd.

20 | Larry Attree, „Goal 16 – Ensuring Peace in the Post-2015 Framework: Adoption, Implementation and Monitoring“, *UN Chronicle*, Ausgabe LI Nr. 4 2014, <http://unchronicle.un.org/article/goal-16-ensuring-peace-post-2015-framework-adoption-implementation-and-monitoring> [30.08.2015].

Diese Richtung entsprach der Haltung der EU im Post-2015-Prozess. Sie spiegelt sich in sämtlichen EU-Strategiepapieren zur Agenda 2030 wider. So betont die Kommission in ihrer Kommunikation vom Februar 2015, dass die globale Partnerschaft „needs to be based on human rights, good governance, rule of law, support for democratic institutions, inclusiveness, non-discrimination, and gender equality.“²¹

Doch die Forderung der EU nach zwei Zielen wurde von der VN-Gruppe nicht aufgegriffen. Das Scheitern offenbart das Kernproblem der SDGs. Transparente und rechenschaftspflichtige Institutionen sind unweigerlich an demokratische Prinzipien gebunden. Das Wort „demokratisch“ taucht bei den Zielen hingegen nicht auf. Somit fehlt ein klares politisches Bekenntnis, das aus dem Blickwinkel der demokratisch regierten Mitgliedstaaten jedoch Voraussetzung für „echte“ Nachhaltigkeit wäre.

Transparente und rechenschaftspflichtige Institutionen sind unweigerlich an demokratische Prinzipien gebunden. Das Wort „demokratisch“ taucht bei den Zielen aber nicht auf.

UNIVERSALITÄT UND GEMEINSAME VERANTWORTUNG

Das Prinzip der Universalität wurde neu in die Agenda 2030 eingeführt. VN-Generalsekretär Ban-Ki Moon definiert den Begriff in seinem Bericht vom Dezember 2014 „The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives and protecting the planet“ folgendermaßen:

„Universality implies that all countries will need to change, each with its own approach, but each with a sense of the global common good. Universality is the core attribute of human rights and intergenerational justice. It compels us to think in terms of shared responsibilities for a shared future. It demands policy coherence. Universality embodies a new global partnership for sustainable development in the spirit of the Charter of the United Nations.“²²

21 | Europäische Kommission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Global Partnership for Poverty Eradication and Sustainable Development after 2015*, 05.02.2015, COM(2015) 44 final, S. 3 f., https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/com-2015-44-final-5-2-2015_en.pdf [13.07.2015].

22 | VN, „The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives and protecting the planet Synthesis report of the Secretary-General“, Synthesis report of the Secretary-General, 12/2014, S. 11, <http://un.org/en/development/desa/publications/files/2015/01/SynthesisReportENG.pdf> [15.07.2015].

Das klingt zwar gut, China, Indien und Brasilien waren davon dennoch wenig begeistert. Der Fingerzeig auf die im Begriff enthaltende gemeinsame Verantwortung erschien ihnen als Vorstoß der reichen Länder, die finanziellen Beiträge zur Entwicklungszusammenarbeit zu reduzieren. In der Tat gab es Hinweise darauf. So hatten viele Geberländer die in den MDGs festgelegte Vorgabe nicht erreicht, die ODA-Mittel (Official Development Assistance) auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) zu erhöhen. Dies galt auch für die EU-Mitgliedstaaten. Die Europäische Kommission appellierte zwar an die „schwarzen Schafe“, ihren Verpflichtungen nachzukommen, doch viele blieben unter dem vereinbarten Wert. Die von der Euro-Krise betroffenen Länder Irland, Spanien und Portugal reduzierten ihre ODA-Beiträge sogar. Großbritannien erreichte erst kürzlich die 0,7 Prozentmarke. Deutschland liegt bei 0,41 Prozent. Insgesamt ist der Anteil der ODA am EU-Bruttonationaleinkommen zwar nach wie vor konstant bei ca. 0,42 Prozent. Dies ist damit zu erklären, dass Dänemark, Luxemburg und Schweden über die 0,7 Prozentmarke hinausgingen, um die Lücke ein Stück weit zu schließen.²³

Für die EU bedeutet das Prinzip der Universalität zweierlei: Einerseits muss die Entwicklungsagenda mit ihrer eigenen Wachstums- und Entwicklungsstrategie, „Europe 2020“,²⁴ verknüpft werden. Diese ist auf zehn Jahre angelegt und verfolgt in den Bereichen Innovation, digitale Wirtschaft, Beschäftigung, Jugend, Industriepolitik, Armutsbekämpfung und Ressourceneffizienz Kernziele, auf die sich die EU und die Mitgliedstaaten verständigt haben. Andererseits muss die EU in diesem Kontext mit ihrem Konzept der Politikkohärenz für

Im Hinblick auf ihre eigene Wachstums- und Entwicklungsstrategie muss die EU mit ihrem Konzept der Politikkohärenz weiter Ernst machen.

Entwicklung (Policy Coherence for Development, PCD) weiter Ernst machen. Bei diesem Konzept handelt es sich um das Bestreben, Ziele in Bereichen wie Handel, Finanzen, Landwirtschaft, Klimaschutz etc. mit den EU-Entwicklungszielen zu harmonisieren und so die Grundlagen für eine Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern zu schaffen, die nicht mehr von Entwicklungshilfe

23 | Vgl. Europäische Kommission, „European Commission calls for renewed commitments to reach targets on official development assistance“, Pressemitteilung, 08.04.2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4747_en.htm [18.07.2015].

24 | Vgl. Europäische Kommission, „Europa 2020 im Überblick. Prioritäten“, http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/index_de.htm [18.07.2015].

abhängig ist (*beyond aid*).²⁵ Nach Heiner Janus, Stephan Klingebiel und Sebastian Paulo zielt die Politikkohärenz „negativ formuliert darauf ab, bestehende Politiken so zu gestalten, dass sie Entwicklungszielen zumindest nicht schaden („do no harm“). Positiv formuliert strebt PCD ein Zusammenwirken aller relevanten Politikbereiche zugunsten von Entwicklungszielen an“.²⁶

Die Politikkohärenz für Entwicklung ist heute das Leitmotiv der europäischen Entwicklungspolitik. Sie war Teil des Europäischen Konsensus zur Entwicklung 2006 und wurde sukzessiv ausgebaut – zuletzt im Rahmen des Lissabonner Vertrags. Die EU hatte sich in den Verhandlungen zum OWG-Entwurf für die Integrierung der Politikkohärenz für Entwicklung deshalb stark gemacht.

Motivationsquelle sind vor allem die EU-Handelsbeziehungen. So sind Brüssel und die Mitgliedstaaten für viele Entwicklungsländer wichtiger oder sogar wichtigster Handelspartner. Entwicklungskommissar Neven Mimica lobte, dass die EU vielen Entwicklungsländern freien Zugang zum europäischen Markt gewähre, was z.B. in Ausfuhren aus den am geringsten entwickelten Staaten in Höhe von mehr als 35 Milliarden Euro jährlich resultiere.²⁷ Organisationen wie CONCORD sind von diesen Zahlen wenig beeindruckt. Sie werfen der EU vor, gerade in den Handelsbeziehungen mit Entwicklungsländern die eigenen hehren Ziele oft zu konterkarieren, indem Abkommen und Vereinbarungen die dort vorhandenen wirtschaftlichen Monostrukturen weiter zementieren.²⁸

25 | Vgl. Heiner Janus/Stephan Klingebiel/Sebastian Paulo, *Beyond Aid. Konzeptionelle Überlegungen zum Wandel der Entwicklungszusammenarbeit*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Diskussionspapier, 18/2013, http://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_18.2013.pdf [20.08.2015].

26 | Ebd.

27 | Vgl. Europäische Kommission, „Third International Conference on Financing for Development – Plenary session (Addis Ababa, 14/07/2015)“, Rede des Entwicklungskommissars Neven Mimica bei der dritten internationalen Konferenz für Entwicklungsfinanzierung in Adis Abeba, 14.07.2014, http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/mimica/announcements/third-international-conference-financing-development-plenary-session-addis-ababa-14072015_en [24.08.2015].

28 | Concord stellt diese These am Beispiel Westafrikas dar. Vgl. Concord, *The EPA between the EU and West Africa: Who benefits? Coherence of EU Policies for development*, Spotlight Paper 2015, http://concordeurope.org/images/Spotlight_2015-TRADE-EPA-April_2015-EN.pdf [25.08.2015].

ODA-MITTEL VERSUS PRIVATKAPITAL?

Die EU ist mit 58 Milliarden Euro (EU und Mitgliedstaaten) nach wie vor der weltweit größte Geber von Entwicklungshilfe. Nach Ansicht von Entwicklungskommissar Mimica sprechen diese Fakten eine deutliche Sprache. Es sei deshalb klar, dass die EU der angestrebten Zielmarke von 0,7 Prozent Anteil der ODA-Mittel am EU-Bruttonationaleinkommen (BNE) weiterhin verpflichtet bleibe. Er rief die anderen Staaten auf, dem Beispiel der EU zu folgen.²⁹

Investitionen aus der Wirtschaft, Kredite sowie die Verknüpfung von öffentlichen und privaten Geldern könnten wichtige neue Finanzierungsmodelle bei der Umsetzung der SDGs werden.

Doch der Fokus auf die öffentlichen Hilfsgelder versperrt den Blick auf die Reformdebatte über die künftige Finanzierung von Entwicklung. Schon seit geraumer Zeit wird über neue Finanzquellen und Instrumente diskutiert. Hierzu gehören Investitionen aus der

Privatwirtschaft, Kredite sowie die Verknüpfung von öffentlichen und privaten Geldern im Rahmen von Public-Private-Partnerships. Die VN schätzt, dass der Finanzierungsbedarf für nachhaltige Entwicklungsprojekte nicht in die Milliarden, sondern in die Billionen gehen wird. Einen ähnlichen Standpunkt vertreten auch die Weltbank und andere internationale Finanzinstitute.³⁰ Die Finanzierung von nachhaltiger Infrastruktur für Wasserversorgung, Landwirtschaft, Telekommunikation, Transport und weitere Industriesektoren in allen Entwicklungsländern zusammengenommen erfordern aus ihrer Sicht hohe Summen. Es liegt auf der Hand, dass Mittel aus der öffentlichen Entwicklungshilfe dafür nicht reichen werden. Die Mobilisierung privater Entwicklungsressourcen durch Mischfinanzierungen erscheint unausweichlich. Die EU geht davon aus, ca. 100 Milliarden Euro durch die innovative Methode des „Blending“ bis 2020 mobilisieren zu können. Darüber hinaus sollen im Geiste des oft zitierten Wunsches nach mehr Eigenverantwortung (*local ownership*) der Entwicklungsländer auch diese einen Beitrag zum neuen Finanzierungsbedarf leisten. Sie sollen selbst verstärkt Finanzmittel für den eigenen Haushalt generieren, indem sie etwa Korruption, Geldwäsche und Steuerhinterziehung bei sich effektiver bekämpfen und ein funktionierendes Steuersystem und eine effiziente Verwaltung etablieren.

29 | Vgl. Fn. 27.

30 | Vgl. Development Committee of the Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries), *From Billions to Trillions: Transforming Development Finance Post-2015 Financing for Development: Multilateral Development Finance*, Weltbank, 18.04.2015, [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMIT/Documentation/23659446/DC2015-0002\(E\)FinancingforDevelopment.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMIT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf) [26.08.2015].



Entwicklungshelfer in Haiti 2010: Nicht nur die Durchführung, sondern auch die Finanzierung von Entwicklunghilfeprojekten sollen in Zukunft noch stärker in Richtung privater Sektor verlagert werden. | Quelle: © Florian Kopp, picture alliance/Westend61.

Die VN-Konferenz in Addis Abeba im Juli 2015 knüpfte an diese Ideen an. Unter dem Titel „Financing for Development“ wurden mehrere Initiativen zum Aufbau effektiver Steuersysteme verabschiedet. Dabei sollen regionale Netzwerke in Lateinamerika, Afrika und Asien bei der effektiven Durchführung von Steuerreformen helfen. Zudem wurde beschlossen, dass nationale, regionale und multilaterale Entwicklungsbanken künftig Kredite in Milliardenhöhe zum Aufbau von Infrastruktur und zur Unterstützung kleinerer und mittlerer Unternehmen bereitstellen sollen. Schließlich einigten sich die VN-Mitgliedstaaten auf die Förderung neuer Finanzierungsmodelle und Partnerschaften zur Schließung von Finanzierungslücken in der Gewährleistung von Ernährungssicherheit und Gesundheitsversorgung.

Nicht alle Besucher waren von den Ergebnissen der Konferenz begeistert. Während VN und EU diese als Erfolg feierten, um den neuen Finanzierungsrahmen für die SDGs zu schaffen, gaben sich nicht-staatliche Vertreter und Beobachter, die auf den Ausbau der öffentlichen Entwicklungshilfe gehofft hatten, eher enttäuscht. Gerade zivilgesellschaftliche Organisationen betrachten die Einbeziehung des Privatsektors in die Entwicklungspolitik mit Skepsis. Winnie Byanyima von Oxfam brachte die Vorbehalte auf den Punkt: „Today, one in seven people live in poverty and Addis was

a once-in-a-decade chance to find the resources needed to end this scandal. [...] the Addis action agenda has allowed aid commitments to dry up, and has merely handed over development to the private sector without adequate safeguards.“³¹

Die EU äußerte sich klar zur Stärkung der Rolle des privaten Sektors bei der Finanzierung von Entwicklung. Sie sieht sich als Vorreiter bei der Mobilisierung zusätzlicher Finanzmittel für die nachhaltige Entwicklung. Angesichts des Umfangs der anstehenden Herausforderungen wird es aus ihrer Sicht entscheidend sein, zusätzliche Finanzquellen zu erschließen. Gerade mit Blick auf die Nachhaltigkeit als Leitmotiv der SDGs gelte es angesichts des privatwirtschaftlichen Potenzials zur Schaffung von inklusivem und nachhaltigem Wachstum in Entwicklungsländern, private Akteure wie Unternehmen, Finanzinstitute, Verbände sowie Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen aktiver in dem Bereich der Entwicklung einzubinden, wo sie sowohl als Finanzierungsquellen als auch als Partner für Regierungen, Nichtregierungsorganisa-

Ein funktionierender Rechtsstaat, transparente Haushaltsführung, Steuerreformen und kompetente Verwaltung in Entwicklungsländern sind Voraussetzungen für Privatinvestitionen.

tionen (NRO) und Geberorganisationen fungieren.³² Mehr noch: Die EU-Kommission regt in ihrer Mitteilung vom Mai 2014 zur Stärkung der Rolle des Privatsektors an, durch die Schaffung regionaler Fazilitäten für Mischfinanzierung („Blending“) neue Instrumente für die Verwirklichung von Entwicklungszielen für den Privatsektor auszuarbeiten. Allerdings ist Brüssel auch klar, dass die Hoffnung auf umfangreiche Privatinvestitionen in vielen Entwicklungsländern bislang noch wenig realistisch erscheint. Um kleineren und mittleren Unternehmen Investitionen dort schmackhaft zu machen, müssen zunächst die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen verbessert werden. Das heißt konkret: Ein funktionierender Rechtsstaat, eine transparente öffentliche Haushaltsführung, Steuerreformen und eine kompetente öffentliche Verwaltung.³³ Aus Sicht der EU bedeutet dies aber auch die Einführung international vereinbarter Grundsätze und Leitlinien zu

31 | Vgl. Clár Ní Chonghaile, „Addis Ababa outcome: Milestone or millstone for the world’s poorest“, *The Guardian*, 16.07.2015, <http://gu.com/p/4ayat/stw> [16.07.2015].

32 | Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Stärkung der Rolle des Privatsektors im Hinblick auf die Schaffung von inklusivem und nachhaltigem Wachstum“, 13.05.2014, COM(2014) 263 final, S. 18, [http://europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2014\)0263_/com_com\(2014\)0263_de.pdf](http://europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0263_/com_com(2014)0263_de.pdf) [24.08.2015].

33 | Ebd.

verantwortungsvollen Unternehmenspraktiken in den Bereichen Menschenrechte, Arbeitnehmerrechte und Umweltstandards. Inwiefern die Verbesserungen in all den genannten Bereichen Hand in Hand in den betroffenen Ländern gehen werden, wird sich aber erst noch zeigen müssen. Für die zuletzt genannten Punkte setzen sich naturgemäß insbesondere zivilgesellschaftliche Organisationen, Menschenrechtsaktivisten und die politischen Stiftungen ein.

AUSBLICK

Anfang August einigten sich die 193 VN-Mitgliedstaaten auf einen etwa 30-seitigen Aktionsplan zur Implementierung der SDGs. Darin folgen die Delegierten weitgehend dem finalisierten Entwurf der OWG-Gruppe und ihrer Forderung nach 17 Zielen und 169 Vorgaben. Das Prinzip der Demokratie steht dabei erwartungsgemäß nicht im Vordergrund.³⁴ Zwar finden die Menschenrechte öfter Erwähnung, dennoch bleibt der Begriff der Nachhaltigkeit weiterhin vage und überlässt es den Mitgliedsländern, diesen mit Leben zu füllen. Was das für die Umsetzung der Ziele in China, Venezuela, Saudi-Arabien oder dem Iran bedeutet, lässt sich ausmalen. Doch ist für die konkrete Implementierung weniger das exakte Wording der SDGs von Bedeutung. Für ihren Erfolg entscheidet vielmehr die Formulierung von Zwischenzielen, Indikatoren und Instrumenten, um die Fort- oder Rückschritte zu messen. Hierzu sind die Diskussionen noch im Gange. Am 6. März 2015 rief die VN eine weitere Expertengruppe ins Leben, die einen Entwurf für die globalen Indikatoren bis nächstes Jahr vorbereiten soll. Der jüngste Bericht der Experten-Gruppe fordert nicht weniger als eine „Datenrevolution für nachhaltige Entwicklung“ und einen Technologietransfer aus den entwickelten Ländern in die Entwicklungsländer, der den Aufbau von Kapazitäten zur Erfassung statistischer Daten und die Einführung gemeinsamer Standards einbezieht.³⁵ Doch bis dahin ist es noch ein langer Weg. Eine einfache Lösung ist nicht zu erwarten, da neben unabhängigen Experten vor allem die Mitgliedstaaten in der VN-Gruppe vertreten sind. Damit tritt dort der bereits bekannte Gegensatz zwischen den demokratisch-regierten Ländern und Autokratien zu Tage.

34 | Das Wort fällt im angenommenen Text für die elfseitige Erklärung der VN wie schon im OWG-Entwurf lediglich einmal. Vgl. Punkt 9 in VN, *Transforming our World: The 2030 Agenda for sustainable Development*, https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transforming_ourworld [05.10.2015].

35 | Vgl. Fn.22, S. 13 f.



Chipfabrik in Erfurt: Nachhaltige Entwicklungshilfe bedarf aus Expertensicht auch eines breit angelegten Technologie-Transfers aus den entwickelten Ländern in die Entwicklungsländer. | Quelle: © Michael Reichel, picture alliance / dpa.

Doch stellt dieser Gegensatz nicht das einzige Hindernis für ein wirkungsvolles Handeln in der VN dar. Die gegensätzlichen Bewertungen der Addis-Konferenz haben gezeigt, dass auch in der EU Diskussionsbedarf zur Agenda 2030 besteht. Gerade zivilgesellschaftliche Organisationen sehen die Einbeziehung von Privatkapital in Entwicklungs- und Schwellenländern mit Sorge. Zwar unterstützen sie die Forderung der EU nach internationalen Standards. Sie befürchten aber, dass diese Forderungen reine Absichtserklärungen bleiben, weil in Ländern, in denen seit Jahrzehnten Korruption herrscht, solche Ziele keine Chance haben werden. Ob dieses Szenario eintritt, bleibt abzuwarten. Viel hängt davon ab, die Arbeit der Regierungen und anderer Akteure in den betroffenen Ländern zu beobachten und die Öffentlichkeit über Missstände rechtzeitig zu informieren. Hier ist neben der EU, VN und den anderen internationalen Organisationen vor allem auch die Konrad-Adenauer-Stiftung gefragt, die in vielen Entwicklungsländern vor Ort vertreten ist und den Kontakt zu zahlreichen Zielgruppen pflegt.

Doch Analyse der Geschehnisse vor Ort allein reicht nicht, um der Agenda 2030 zum Erfolg zu verhelfen. Es gilt zudem, die Bevölkerung in den EU-Staaten in die Diskussion effektiver einzubeziehen. So glauben nach einem 2013 durchgeführten Eurobarometer zwar 80 Prozent der Bürger, dass Entwicklungshilfe wichtig sei und

sogar 60 Prozent bereit wären, mehr Geld zu geben, die Hälfte der Befragten räumte aber gleichzeitig ein, wenig oder nichts darüber zu wissen, wohin die Hilfe geht.³⁶ Auch hier kann die Konrad-Adenauer-Stiftung eine Rolle spielen, weil sie dank ihrer Büros in den EU-Staaten über die geeigneten Instrumente verfügt, den Dialog mit den Menschen anzukurbeln. Dass die Themen dabei nicht ausgehen werden, ist offensichtlich. Die entscheidenden Fragen werden sich dabei nicht im Rahmen der technischen Zusammenarbeit und des Aufbaus administrativer Kapazitäten zur Erfassung von statistischen Daten oder Ähnlichem stellen, sondern mit Blick darauf, inwiefern es gelingt, Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit bei der Umsetzung der nachhaltigen Entwicklungsagenda konkret anzuwenden.

36 | Vgl. Europäische Kommission, „EU Development Aid and the Millennium Development Goals“, *Special Eurobarometer 405*, 11/2013, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_405_en.pdf [24.08.2015].