

Entwicklungspolitik in Zeiten der SDGs

Essays zum 80. Geburtstag von Franz Nuscheler

Hrsg. von Tobias Debiel



Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:)

sef: Stiftung
Entwicklung
und Frieden
Development
and Peace
Foundation

Institut für
Entwicklung
und Frieden



INEF

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:)

Entwicklungspolitik in Zeiten der SDGs: Essays zum 80. Geburtstag von Franz Nuscheler ist eine Veröffentlichung des *Instituts für Entwicklung und Frieden* (INEF), Universität Duisburg-Essen, und der *Stiftung Entwicklung und Frieden* (sef:), die auf Initiative von Willy Brandt gegründet wurde und in Bonn ihren Sitz hat. Prof. Dr. Tobias Debiel hat das Konzept für diese Schrift entwickelt. Die wissenschaftliche Redaktion wurde von Sarah Hinz vorgenommen.

Development Policy in Times of SDGs: Essays in honour of Franz Nuscheler's 80th birthday is published by the *Institute for Development and Peace* (INEF), University of Duisburg-Essen, and the *Development and Peace Foundation* (sef:), founded in 1986 on the initiative of Willy Brandt and based in Bonn. Prof. Tobias Debiel developed the concept of this booklet. Scientific Editor was Sarah Hinz.

Institut für Entwicklung und Frieden
Stiftung Entwicklung und Frieden

Entwicklungspolitik in Zeiten der SDGs

Essays zum 80. Geburtstag von Franz Nuscheler

Hrsg. von Tobias Debiel

Diese Publikation ist auch online verfügbar.

www.inef.uni-due.de

www.sef-bonn.org

Veröffentlicht von
Institut für Entwicklung und Frieden
Lotharstr. 53, 47057 Duisburg
Stiftung Entwicklung und Frieden
Dechenstrasse 2,
Duisburg, Bonn 2018
© für das Gesamtkonzept:
Institut für Entwicklung und Frieden, Duisburg
Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn
© für die Einzelbeiträge:
Es liegt bei den jeweiligen Autorinnen und Autoren.
Design des Umschlags: Gerhard Süß-Jung
© Fotos auf dem Titelbild: Jochen Hippler
Druck: Universitätsdruckzentrum (UDZ) der
Universität-Duisburg Essen
Lotharstr. 65, 47057 Duisburg

ISBN: 978-3-939218-47-0

Inhalt

- 5 **Entwicklungspolitik in Zeiten der SDGs: Zur Einführung**
Tobias Debiel

SDGs: Neue Perspektiven auf Entwicklung?

- 17 **Die Zusammenführung von Entwicklungs- und Umweltagenda:
Hat sie nur Vorteile?**
Tanja Brühl
- 22 **SDGs und Gender: Tragen die Ziele wirklich zur
Chancengleichheit bei?**
Claudia Derichs
- 26 **Die SDGs – Schnittstellen zur Kultur?**
Sabine von Schorlemer & Sylvia Maus

Die Bekämpfung von globaler Ungleichheit, Armut und Hunger

- 35 **Ungleichheit als Brücke zwischen Entwicklung und
Nachhaltigkeit**
Katja Freistein
- 39 **Extreme Armut und Hunger beenden:
Entwicklungszusammenarbeit könnte mehr leisten**
Frank Bliss & Karin Gaesing
- 44 **SDG 2: Wie kann Entwicklungspolitik zur Überwindung des
Welthungers beitragen?**
Anika Mahla
- 49 **Neues im Nord-Süd-Verhältnis? Warum die SDGs Afrika wohl
nicht aus der Globalisierungsfalle helfen**
Rainer Tetzlaff

Nachhaltiger Frieden

- 57 **Die SDGs als Friedensagenda: Nur ein Strohalm im Treibsand
der Weltpolitik?**
Lothar Brock
- 62 **Entwicklung und Gewalt: Die Relevanz von SDG 16**
Jochen Hippler

- 67 **Die Inklusion von Jugendlichen: Erfahrungen mit Nachkriegsgesellschaften und Jugendprotesten**
Sabine Kurtenbach
- 71 **Die SDGs in Bürgerkriegsgesellschaften: Zur Umsetzung globaler Entwicklungsvorstellungen in Afghanistan**
Conrad Schetter
- 76 **Von Frieden redet niemand: Die Staatengemeinschaft und die Bemühungen um Kriegsbeendigung in Syrien**
Volker Perthes
- 81 **Beredtes Schweigen: Warum die Einbeziehung von Rüstungsanstrengungen bei den SDGs wichtig wäre**
Herbert Wulf

Partizipation, Parlament und Zivilgesellschaft

- 89 **Global nachhaltige Entwicklung mitgestalten: Agenda 2030 und Zivilgesellschaft**
Walter Eberlei
- 93 **SDGs und demokratische Partizipation: Was ist die Rolle von Parlamenten?**
Uwe Holtz
- 99 **Von den PRSP zu den SDGs: Politische Rahmenbedingungen für die Umsetzung der globalen Entwicklungsziele in Subsahara-Afrika**
Christof Hartmann

Menschenwürdige Arbeit und die Rolle der Wirtschaft

- 107 **Menschenwürdige Arbeit und SDG 8: Ein Mehrwert für die Einhaltung von Arbeitsstandards?**
Christian Scheper
- 112 **Die SDGs und die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen**
Brigitte Hamm
- 117 **Zielkonflikte und Widersprüche bei der Umsetzung der SDGs: Wer hat die Gestaltungsmacht über die globale Nachhaltigkeitsagenda?**
Jens Martens

Universelle Ziele: wirklich relevant für die nationale, regionale und lokale Ebene?

- 125 **Entwicklungsstaat China: Die Mission des Parteistaates als alternatives Entwicklungskonzept?**
Thomas Heberer
- 132 **Entwicklungsstaaten als SDG-Partner: Entwicklungskooperation auf Kosten bürgerlich-politischer Menschenrechte?**
Sarah Hinz
- 136 **Rückzug der „Alten Garde“ im südlichen Afrika: Chance für effektive und transparente Institutionen?**
Peter Meyns
- 141 **„Window of Opportunity“: Die Namibisch-Deutsche Agenda 2030-Partnerschaft als Chance für eine Neuorientierung**
Klaus Brückner
- 146 **SDGs: Wie soll sich die deutsche Entwicklungspolitik orientieren?**
Michael Bohnet
- 151 **Global denken, lokal handeln: Die Agenda 2030 als Impuls für regionale und kommunale Politik**
Rebekka Hannes & Michèle Roth

SDGs und die Konsequenzen für globale Kooperation

- 157 **„Follow-up and Review“ der SDGs auf VN-Ebene: Ein Erfolgsfall gelungener Global Governance unter Druck**
Marianne Beisheim
- 162 **SDGs ernstnehmen: Konsequenzen für das VN-Entwicklungssystem**
Silke Weinlich
- 168 **Entwicklungspolitische Kooperationsansätze in Zeiten der Agenda 2030 & SDGs: Zur Notwendigkeit einer Neubestimmung**
Stephan Klingebiel
- 172 **Was kann die G20 zur Umsetzung der SDGs leisten?**
Thomas Fues

SDGs: Entwicklungstheoretische Einschätzungen

- 179 **Die Agenda 2030 als globaler Gesellschaftsvertrag: Fünf Arenen der Transformation zur Nachhaltigkeit**
Dirk Messner

- 186 **Global Governance Revisited: Die Chancen für
Entwicklungspolitik in der neuen Weltordnung**
Peter Wahl
- 190 **Auf dem Weg zu einer Weltsozialgesellschaft? Zum
transformativen Potenzial der SDGs**
Veronika Wittmann
- 195 **SDGs im Lichte der Entwicklungstheorien: Welche
Befunde berücksichtigt werden müssen**
Dieter Senghaas
- 198 **Vom "Norden" und vom "Süden": Die Macht von
Grenzziehungen bei globalen Entwicklungsproblemen**
Ulrich Menzel
- 205 **SDGs – Eine postkoloniale Weinprobe**
Aram Ziai

Anhang

- 211 **Verzeichnis der Autorinnen und Autoren**
- 217 **Abkürzungsverzeichnis**

Entwicklungspolitik in Zeiten der SDGs

Zur Einführung

Tobias Debiel

Entwicklungspolitik steht derzeit in Praxis und Forschung maßgeblich im Zeichen der Sustainable Development Goals (SDGs). Der Staatengemeinschaft gelang mit der 2015 durch die VN-Generalversammlung verabschiedeten Agenda 2030 eine konzeptionelle Neuorientierung: Die zurückliegenden 15 Jahre waren durch die Millennium Development Goals (MDGs) geprägt, die weitgehend von einem hergebrachten Entwicklungsverständnis ausgingen. Dieses konzentrierte sich geographisch auf die Länder des globalen Südens. Es sah, trotz Partnerschaftsrhetorik, die Länder des globalen Nordwestens (also v.a. der früheren Ersten Welt) vornehmlich als „Geber“, die über wirksamere Entwicklungszusammenarbeit in einem asymmetrisch angelegten Transferverhältnis eine Art Sozialhilfe für die „randständigen“ Teile der Weltgesellschaft leisten. Im Gegensatz dazu sind die SDGs universell angelegt – die verschiedenen Dimensionen nachhaltiger Entwicklung betreffen alle Länder der Welt. Und die Länder des globalen Nordwestens wie auch des Nordostens (also dem, was von der ehemals realsozialistischen Zweiten Welt übrig blieb) sind angehalten, Zielvorgaben auch für die eigenen Gesellschaften zu formulieren und umzusetzen.

Ein zweites kommt hinzu: Die MDGs bestimmten Entwicklung primär als Fortschritt bei Armutsbekämpfung, Basisgesundheitsversorgung und Elementarbildung. Ein solcher Ansatz erinnert an die Grundbedürfnisstrategie der 1970er Jahre, angereichert um die Gleichberechtigung der Geschlechter und die Nachhaltigkeitsdimension. Demgegenüber fasst die Agenda 2030 als Rahmung der SDGs Entwicklung inhaltlich deutlich breiter, vor allem führt sie die Entwicklungs- mit der Umweltagenda zusammen. Die Umweltverhandlungen fanden dabei wesentlich in separaten Prozessen statt, die von der Rio-Konferenz über Umwelt und Entwicklung aus dem Jahre 1992 und die Folgeprozesse geprägt waren. Die thematische Weitung geht allerdings noch darüber hinaus: So betonen die SDGs zum Beispiel den Wert menschenwürdiger Arbeit und wollen Ungleichheiten innerhalb von und zwischen Staaten vermindern. Vor allem aber bedeutet die lange Zeit strittige Aufnahme von SDG 16 einen Durchbruch: Es bestimmt Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen als integralen Bestandteil von Entwicklung – und überwindet damit einen blinden Fleck der MDGs.

SDGs in Praxis und Forschung

Die entwicklungspolitische Praxis ist heute darauf bedacht, ihr Handeln im Rahmen der SDGs zu legitimieren und daran auszurichten. Kritisch begleiten dies die einschlägigen Nichtregierungsorganisationen. Dabei gibt es durchaus Meinungsverschiedenheiten. Doch trotz vereinzelter Reibungsflächen liegt ein umfassender Konsens zumindest über der deutschen Debatte. Fast wirkt er wie ein Schleier, denn echte Kontroversen über die Gesamtausrichtung von Entwicklungszusammenarbeit sind kaum zu erkennen.

Auch die wissenschaftliche Debatte befasst sich intensiv mit den SDGs. Dabei lassen sich vier Zugänge unterscheiden: Erstens gibt es Studien, die auf der Folie von Wirksamkeit, Partizipation und Kohärenz multi- und bilaterale Verhandlungsprozesse und Praktiken untersuchen und häufig auch präskriptiv zur besseren Umsetzung der SDGs beitragen wollen. Eine zweite Ausrichtung reflektiert stärker die Schwachstellen der SDGs oder gleicht die normativen Vorgaben mit realen Politiken ab. Trotz einer eher kritischen Stoßrichtung liegt hier häufig die Annahme zugrunde, dass die universelle Zielvereinbarung grundsätzlich einen normativen Fortschritt darstellt. M.a.W.: Die SDGs stellen – gegebenenfalls in modifizierter Form – für diesen Diskursstrang einen Orientierungsrahmen dar, in dem sich auch eine alternative Ausrichtung von Entwicklungspolitik zu bewähren hätte, die zum Beispiel stärker auf eine Veränderung globaler Handels- und Finanzstrukturen abhebt.

Für eine dritte Forschungsrichtung sind die universellen Zielvorgaben eher nachrangig. Sie ist primär an nationalen und regionalen Entwicklungsstrategien interessiert und untersucht empirisch-analytisch, wie diese zu politischen oder sozio-ökonomischen Transformationsprozessen beitragen oder diese blockieren. Gerade die entwicklungspolitischen Area Studies tendieren zu dieser Perspektive. Viertens gibt es schließlich einen Diskursstrang, der wesentlich durch Post-Development-Theorien informiert ist. MDGs wie SDGs sind demnach letztlich dem hergebrachten Entwicklungsmodell verhaftet, das die Erfahrungen und Vorstellungen des globalen Nordwestens auf den Rest der Welt übertragen möchte.

SDGs im Lichte vorheriger Debatten

Die derzeitige Debatte in Entwicklungspolitik und politikwissenschaftlicher Entwicklungsforschung, in der es mit Ausnahme der grundlegenden Kritik der Post-Development-Ansätze einen relativ breiten „Konsens-Korridor“ über Re-

ferenzpunkte und Ziele gibt, unterscheidet sich nennenswert von vorangehenden Jahrzehnten. Gerade die 1960er und 1970er Jahre waren noch durch große Kontroversen geprägt: Modernisierungstheoretischen Ansätzen, die im Wesentlichen auf eine „nachholende Entwicklung“ im Sinne des westlichen Industriekapitalismus setzten, standen damals dependenztheoretische Zugänge und Theorien des peripheren Kapitalismus gegenüber, die nicht zuletzt eine – weitgehende oder temporäre – Abkoppelung von den weltwirtschaftlichen Strukturen favorisierten. Die dahinter stehenden Grundsatzfragen scheinen noch heute vereinzelt im wissenschaftlichen Diskurs durch, haben aber an Prägekraft verloren. Demgegenüber hat eine wesentliche Leitlinie der entwicklungspolitischen Praxis zur Jahrtausendwende eine Renaissance gefunden: Armutsbekämpfung und Grundbedürfnisbefriedigung. In den 1970er Jahren waren sie auf den Schild gehoben worden, weil die Erwartung, mittels eines „big push“, Investitionen jedweder Art, Wachstum und schließlich Wohlstand erzeugen zu können, der alsbald zu den ärmeren Bevölkerungsgruppen „durchsickern“ würde, gründlich enttäuscht worden war. Wie bereits angedeutet, war der Entwicklungsbegriff der MDGs (2000-2015) mit seinem Schwerpunkt auf Armutsbekämpfung und Grundbedürfnisbefriedigung diesen Vorstellungen durchaus verwandt – und ein wesentlicher Teil der zugrunde gelegten Indikatoren fand auch bei den SDGs Aufnahme.

In den 1980er Jahren traten die großen theoretischen Konfliktlinien in den Hintergrund, in der Praxis dominierten neoliberale Ansätze, die außenwirtschaftliche Liberalisierung, Deregulierung und den Rückbau des Staates erstrebten und Armutsbekämpfung sowie Grundbedürfnisbefriedigung nicht mehr als primäre Strategie verfolgten. Die Schwellenländer Lateinamerikas, Hoffnungsträger der 1960er und beginnenden 1970er Jahre, gerieten über die Verschuldungskrise und eine verfehlte Strukturanpassungspolitik in eine tiefe Krise. Subsahara-Afrika erlebte eine Stagnation auf ohnehin schon tiefem Niveau. Für beide Kontinente waren die 1980er Jahre ein verlorenes Jahrzehnt. Entwicklungstheoretisch prägend war zum einen die (in der Regel) kritische Auseinandersetzung mit neoliberalen Entwicklungsstrategien, die konzeptionell und praktisch massiv durch die Bretton-Woods-Institutionen (Internationaler Währungsfonds (IWF) und Weltbank) vorangetrieben wurden. Gleichsam im Windschatten der Rezepte von IWF und Weltbank stiegen die ostasiatischen „Tigerstaaten“ rasant auf. Deren Empfehlungen hatten sie nicht besonders beachtet und auch Entwicklungszusammenarbeit mit westlichen Staaten war für ihren Erfolg nicht ausschlaggebend. Das „East Asian Miracle“ bot interessantes Anschauungsmaterial dafür, wie eine durch regionale Erfahrungen geprägte, souveränitätsorientierte Entwicklungsstrategie beeindruckende Erfolge aufweisen konnte, die sich durch eine kluge Mischung und Sequenzierung von Politik von hergebrachten

Dichotomien wie Staat vs. Markt oder Weltmarktintegration vs. -dissoziation verabschiedete. Hinzu kamen Agrarreformen und gezielte landwirtschaftliche Entwicklung sowie eine Bildungspolitik, die auf die Herausbildung von qualifiziertem Humankapital setzte. Interessanterweise versuchten sowohl neoliberale als auch dependenztheoretisch inspirierte Ansätze die Fortschritte als Erfolg ihres Paradigmas zu interpretieren. So betonten die einen die klugen und auf makroökonomische Stabilität hin orientierten Politiken, während die anderen Ostasien als Musterbeispiel eines autozentrierten Entwicklungsweges einordneten. Die eigentliche Lehre dürfte wohl darin bestehen, dass die Tigerstaaten ihre Strategie nicht als Universalmodell verstanden, sondern sich für eine eigene Mischung von Entwicklungsstaat und kapitalistischer Entfaltung entschieden, die durch die historischen Erfahrungen von zum Beispiel Japan inspiriert war.

Mit dem Ende des Ost-West-Systemgegensatzes verlagerte sich der Schwerpunkt der Diskussion: Waren die Jahrzehnte zuvor von sozio-ökonomischen Fragestellungen und der strittigen Rolle des Staates für Entwicklung geprägt, rückten nun die Qualität des Regierens (Governance) wie auch der Regimotyp (Demokratie vs. Autokratie) in den Mittelpunkt. Tatsächlich waren die 1990er Jahre von einem fast unbestrittenen „Siegeszug“ liberaler Vorstellungen in Politik und Wirtschaft geprägt, Großtheorien machten Theorien mit mittlerer Reichweite Platz. Komplettiert wurde dieser Zugang durch partizipative Ansätze in der Armutsbekämpfung, mit denen die entsprechenden Politiken an Bürgerbeteiligung und inklusive politische Prozesse gekoppelt werden sollten. Die Vielzahl von Weltkonferenzen dieser Jahre spiegelte das Bestreben wider, unter breiter Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure einen normativen Konsens zu erzielen. Neben dem bereits erwähnten Erdgipfel von Rio (1992) seien die Weltmenschenrechtskonferenz von Wien (1993), der Sozialgipfel in Kopenhagen (1994) und die Weltfrauenkonferenz in Beijing (1995) genannt.

Die MDGs im Jahr 2000 bauten hierauf auf und markierten einen wichtigen Einschnitt: Zum ersten Mal einigte sich die Staatengemeinschaft auf einen Katalog von Entwicklungszielen – und verständigte sich darauf, diese in Indikatoren zu übersetzen und zu überprüfen. Dahinter stand das Bestreben, in den Feldern Armut, Gesundheit und Bildung sozio-ökonomische Mindeststandards für die Weltgesellschaft zu definieren und, bei Gleichberechtigung der Geschlechter, zu verwirklichen. Auch die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit, die jenseits von Projekterfolgen und sektoralen Fortschritten in quantitativen Studien nie überzeugend nachgewiesen werden konnte, stand nun hoch auf der Agenda. Der Konsens über Standards und Verfahren wurde zugleich „erkauft“ mit einem letztlich sozial-technokratischen Verständnis von Entwicklung, das dieses im Wesentlichen mit der Beseitigung von „Unterentwicklung“ im globalen Süden gleichsetzte. Dahinter stand die Erwartung, man

könne durch die Vereinbarung und Umsetzung von „Ziel-Leistungs-Vereinbarungen“, die mittlerweile nahezu alle Felder der Berufswelt im globalen Nordwesten durchdringen, die zuvor stets kontroverse Frage umschiffen, mit welchen politischen und ökonomischen Strategien sich am besten Entwicklungserfolge erzielen lassen. Dieser Weg war in manchen Bereichen durchaus erfolgreich, so insbesondere im Feld der Global Health Governance, in dem sich Stiftungen wie die Bill and Melinda Gates Foundation sowie öffentlich-private Allianzen etablierten. Ob die Gesamtbilanz aber so positiv ausfällt, wie von den einschlägigen VN-Agenturen gerne beansprucht, erscheint mehr als fraglich: Zu offensichtlich ist, dass viele der sich in hochaggregierten Daten spiegelnden Erfolge auf den Aufstieg der VR China und, wenn auch in geringerem Maße, auf Indien zurückgehen, deren Entwicklungsstrategien nur nachrangig von den MDGs geprägt waren und gerade im Falle Chinas eher an die der ostasiatischen Entwicklungsstaaten erinnern. Auch ist ein Teil der Erfolgsmeldungen auf Anpassungen von Definitionen, etwa von Armutsgrenzen, zurückzuführen und hat daher einen faden Beigeschmack.

Entwicklungspolitik im Zeichen der MDGs zeichnete sich durch einen Verzicht auf Grundsatzkontroversen und Strategiediskussionen aus – stattdessen dominierten Effizienz- und Wirksamkeitsorientierung. Die in MDG 8 bewusst vage formulierten Anforderungen an gerechtere Nord-Süd-Strukturen im Sinne einer „globalen Partnerschaft“ verloren die kritische Dimension, die für die Debatten um eine „Neue Weltwirtschaftsordnung“ in den 1970er Jahren und die „neoliberale Strukturanpassung“ in den 1980er Jahren prägend waren. Dies färbte auch deutlich auf die politikwissenschaftliche Entwicklungsforschung ab, der die großen Auseinandersetzungen weitgehend abhandenkamen, mit einer wichtigen Ausnahme: Die sog. Post-Development-Ansätze, die die Tragfähigkeit hergebrachter, vom Westen geprägter Entwicklungsvorstellungen und -strategien grundsätzlich in Frage stellen und statt eines (vermeintlich) universellen Modells auf die Diversität und Autonomie lokaler Lebenswelten und Ökonomien setzen, sind zum prominenten Gegenspieler des *mainstream* geworden – und sind angesichts ihres Positionsgewinns im wissenschaftlichen Diskurs mitunter selbst schon *mainstream*.

Quo vadis? Das Werk von Franz Nuscheler als Orientierungswissen

Wohin führt nun Entwicklungspolitik in Zeiten der SDGs? Bahnt die Agenda 2030 einen neuartigen Weg, die Weltgesellschaft sozial, ökologisch, wirtschaftlich und politisch anhand von Mindeststandards global mitzugestalten? Oder befindet sich Entwicklungszusammenarbeit auf dem Holzweg – sei es, weil sie

ihre Rolle und Wirkmächtigkeit universeller Zielvorgaben überschätzt, sei es, weil sie trotz neuen Anstrichs letztlich überholten Vorstellungen über die Verallgemeinerbarkeit des westlichen Entwicklungsmodells verhaftet ist und die regionalen, nationalen und lokalen Vorstellungen und Erfahrungen immer noch gering schätzt?

Für diesen Essay-Band hat sich ein breites Spektrum einschlägiger Forscher*innen und Expert*innen zusammengefunden. Sie beleuchten die SDG-Debatte aus Perspektiven, die die Vielfalt der oben genannten vier Diskursstränge widerspiegelt. Sie widmen diese Schrift Franz Nuscheler, der im April 2018 seinen 80. Geburtstag feiert. Franz Nuscheler hat über Jahrzehnte die Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik in Deutschland maßgeblich mitgeprägt. Es gibt buchstäblich keine der oben skizzierten, zentralen Debatten seit den 1960er Jahren, zu denen er sich nicht prägnant und häufig auch autoritativ geäußert hätte. Bereits 1974 schuf Franz Nuscheler gemeinsam mit Dieter Nohlen mit dem „Handbuch der Dritten Welt“ ein Standardwerk für die deutschsprachige Entwicklungsforschung, an dem auch bei der gänzlich Neubearbeiteten Auflage zwei Jahrzehnte später Forscher*innen und Studierende, die sich mit Entwicklungspolitik befassten, nicht vorbeikamen – und zwar im besten Sinne des Wortes. Sein Alleinstellungsmerkmal war es, dass es sowohl die Forschung zu Entwicklungstheorien und -strategien konsolidierte und vorantrieb als auch den regionalen und nationalen Trends und Eigenheiten breiten Raum gab. Darüber hinaus bildete ein Sonderheft der Politischen Vierteljahresschrift aus dem Jahre 1985, „Dritte-Welt-Forschung: Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik“, über Jahre einen zentralen Referenzpunkt. Im gleichen Jahr erschien die erste Auflage von Franz Nuscheler's „Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik“, das wie kein anderes Werk im deutschsprachigen Raum Generationen von Studierenden und Interessierten auch jenseits der Universitäten den zentralen Zugang zu dem Feld verschaffte. Es ist nicht nur faktenreich und äußerst kundig, es hält sich auch mit pointierten Einschätzungen nicht zurück. Es meistert eine Themenbreite, die sich nur wenige andere zugetraut haben – und die heute wohl kaum mehr von einem Autor oder einer Autorin abgedeckt werden könnte. Ein Kurztext zur siebten (!) Auflage 2012 fasst zusammen, mit welcher Beharrlichkeit und mit welchem wissenschaftlichen wie normativen Impetus Franz Nuscheler sein Anliegen vorangetrieben hat:

„Das Kernanliegen des Buches bleibt auch ein Vierteljahrhundert nach dem ersten Erscheinen: den Nachweis zu führen, dass Entwicklungspolitik noch längst nicht am Ende ist, sondern mit veränderten Zielsetzungen und Instrumenten noch große Aufgaben zu bewältigen hat; dass sie nicht nur ein Gebot der Humanität, sondern auch der politischen Vernunft und

des wohlverstandenen Eigeninteresses derjenigen Staaten und Gesellschaften ist, die sich nicht wie auf Inseln der Glückseligkeit von Entwicklungen in der übrigen Welt abkoppeln können.“

Die Schriften von Franz Nuscheler zeichnen sich dadurch aus, dass sie nicht zu einer Fundamentalkritik herrschender Politik neigen, aber von kritischer Distanz geprägt sind. So bieten sie Orientierung und sind stets darauf bedacht gewesen, neben theoretischer und empirisch-analytischer Fundierung auch anwendungsorientiert politische Praxis zu beeinflussen. Franz Nuscheler hat dabei Entwicklungspolitik nie als isoliertes Politikfeld verstanden, sondern als Teil globaler Strukturpolitik. Neben der zentralen Bedeutung der Menschenrechte für Entwicklung hat er vor vielen anderen den Stellenwert von Migration und Flucht für die globale Politik erkannt – und scheute sich nicht, neben originär wissenschaftlichen Veröffentlichungen dies auch einem breiten Leser*innenkreis zugänglich zu machen: Nicht von ungefähr erhielt er für „Nirgendwo zu Hause“ 1985 den Gustav-Heinemann-Friedenspreis für Kinder- und Jugendbücher. Wie bedeutsam dieses Thema ist, dürfte spätestens drei Jahrzehnte später in Europa auch dem oder der letzten klar sein.

Dass Franz Nuscheler als Gründungsdirektor des INEF ein „Institut für Entwicklung und Frieden“ in der Forschungslandschaft etablierte, war gleich in doppelter Hinsicht Programm: Mit dem „für“ versteckte er nicht den normativen Anspruch seiner Arbeit. Und das Zusammendenken von Entwicklung und Frieden unterstrich eine Einsicht, die Willy Brandt 1981 prägte: „Der Frieden ist nicht alles, aber alles ist ohne den Frieden nichts.“ Willy Brandt formulierte diese viel zitierten Worte in seiner Rede zum 100-jährigen Bestehen des Verlages J.H.W. Dietz Nachf., dem Franz Nuscheler über Jahrzehnte verbunden war – und der sowohl das „Handbuch Dritte Welt“ wie auch das „Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik“ herausbrachte, mit Auflagen, von denen heute in diesem Bereich kaum ein Wissenschaftler mehr zu träumen wagt. Die von Franz Nuscheler beharrlich vertretene Notwendigkeit, Entwicklung und Frieden zu verknüpfen, ist nach zähem diplomatischen Ringen nun auch eine Erkenntnis, die die Agenda 2030 in dem bereits erwähnten SDG 16 festhält.

Dass Entwicklungspolitik kein Nischenthema sein darf, machten auch maßgeblich Franz Nuschelers Publikationen zu Global Governance deutlich. Nicht zufällig stieß im politiknahen Bereich Willy Brandt dieses Konzept an, auf dessen Initiative hin 1991 die Commission on Global Governance zusammentrat und 1995 mit „Our Global Neighbourhood“ eine programmatische Schrift vorlegte. Für die Forschung hatte James Rosenau gemeinsam mit Ernst-Otto Czempiel 1992 frühzeitig einen zentralen Referenzpunkt mit „Governance without Government: Order and Change in World Politics“ geschaffen. Gemeinsam

mit Dirk Messner schaffte es Franz Nuscheler, dieses Konzept in Deutschland in Forschung und interessierter Öffentlichkeit zu verankern. Es bedeutete nicht weniger als ein neues Denken, dass die Souveränität des Nationalstaates in die wechselseitigen Abhängigkeiten international und transnational vernetzter Politik einordnet. Vor dem Hintergrund gemeinsamer Überlebensinteressen muss, so eine zentrale These, eine vielschichtige Mehr-Ebenen- und Multi-Akteurs-Politik dem Primat globaler Kooperation folgen. Diese Erkenntnis setzte sich in den folgenden zwei Jahrzehnten vermehrt national wie international durch, steht aber spätestens mit dem aufkommenden Rechtspopulismus in Europa sowie der Präsidentschaft von Donald Trump unter dem Motto „America first“ stark unter Druck.

Denkanstöße für Forschung und Praxis

Der vorliegende Band beleuchtet Entwicklungspolitik in Zeiten der SDGs mit Blick auf die anstehenden Herausforderungen. Dass eine derart große und breite Zahl von Autorinnen und Autoren Essays beigesteuert hat, ist ganz maßgeblich auf die wissenschaftliche, politische und persönliche Ausstrahlung von Franz Nuscheler zurückzuführen. Dass diese andauert, zeigt sich nicht nur darin, dass er dem INEF weiterhin als Senior Fellow verbunden ist. Vielmehr lehrt Franz Nuscheler seit 15 Jahren an der Johannes Kepler Universität in Linz „Global Studies“ und beschäftigt sich nach wie vor intensiv mit Entwicklung, Nachhaltigkeit und Weltgesellschaft. Viele der Beitragenden sind über die vielen Jahrzehnte seiner wissenschaftlichen Laufbahn akademische Kolleg*innen gewesen, andere wichtige Kooperations- und Ansprechpartner*innen aus der Praxis. Viele frühere Mitarbeiter*innen und Doktorand*innen finden sich in dem Buch. Beteiligt sind aber auch ganz bewusst Autor*innen, die mit Franz Nuscheler persönlich gar nicht unbedingt in näherem Kontakt gewesen sind, sondern für die seine Publikationen Phasen ihrer beruflichen Laufbahn beeinflusst haben und heute einen Impuls für Überlegungen zu Entwicklungspolitik in Zeiten der SDGs bilden.

Dieser Band ist daher keine „Festschrift“. Eine solche haben 2003 Thomas Fues und Jochen Hippler zum 65. Geburtstag von Franz Nuscheler unter dem Titel „Globale Politik: Entwicklung und Frieden in der Weltgesellschaft“ vorgelegt. Die dort Beteiligten haben Person und Werk Franz Nuschelers ebenso gewürdigt wie das breite Themenspektrum, dem er sich gewidmet hat. Dieser Essayband schaut eher nach vorne. Er ist inspiriert vom Denken Franz Nuschelers, ohne dass sich dies mit ausdrücklichen Referenzen zu seinen Veröffentlichungen niederschlagen müsste – auch wenn diese natürlich auch immer willkommen waren. Vorrangig wollen wir mit diesem Band die Debatte darüber

vorantreiben, wie sich Entwicklungspolitik in der nahen Zukunft aufstellen muss – und ob die zentrale Orientierung an den universellen Zielen nachhaltiger Entwicklung den richtigen Weg weist. Der Band hat keinen enzyklopädischen Anspruch und will nicht alle Dimensionen der breit angelegten SDGs aufnehmen. Vielmehr behandeln die Essays ausgewählte Schwerpunkte, mit denen sich die Beitragenden über Jahre befasst haben und die natürlich auch vielfältige Bezüge zu den von Franz Nuscheler geprägten Themenfeldern aufweisen. Dass die Autor*innen mitunter sehr unterschiedliche Einschätzungen bieten, ist beabsichtigt. Denn der Band will Denkanstöße für Forschung und Praxis geben – und gerne auch zu produktivem Streit um globale Zukunftsfragen beitragen.

Das Publikationsprojekt, gemeinsam herausgegeben von INEF und sef:, ist viel umfassender geworden, als ursprünglich beabsichtigt. Denn auf die Anfrage, einen Essay zu verfassen, haben nahezu alle Angefragten positiv geantwortet. Hierfür auch an dieser Stelle einen herzlichen Dank. Dass der Band trotz engem Zeitplan pünktlich zum Geburtstag fertig wurde, ist nur durch den hohen Einsatz vieler Kolleginnen und Kollegen möglich gewesen. Zuvörderst möchte ich Sarah Hinz nennen, die äußerst kundig und engagiert die wissenschaftliche Redaktion übernommen hat; zu Hochzeiten stieg netterweise auch Janet Kursawe mit ein. Paul Jürgensen und Surafel-Amanuel Abraha haben als studentische Mitarbeiter das Buch in den verschiedenen Phasen seines Entstehens begleitet. Gerhard Süß-Jung (sef:) hat mit seinem Gespür für ein ansprechendes Layout das Cover erstellt, Jochen Hippler sein Fotoarchiv für uns geöffnet. Und bei der Endkorrektur konnten wir uns auf das bewährte INEF-Bibliotheksteam verlassen, namentlich Lieselotte Heinz, Aland Kalaf und Josra Riecke, unterstützt von Barbara Hillebrand vom Lehrstuhl Internationale Beziehungen und Entwicklungspolitik.

Tobias Debiel, Prof. Dr., ist Direktor des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF) und Professor für Internationale Beziehungen und Entwicklungspolitik an der Universität Duisburg-Essen, außerdem Co-Direktor des dortigen Käte Hamburger Kollegs/Centre for Global Cooperation Research. Er ist Vorstandsmitglied der Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:), Bonn.

SDGs: Neue Perspektiven auf Entwicklung?

Die Zusammenführung von Entwicklungs- und Umweltagenda

Hat sie nur Vorteile?

Tanja Brühl

Der Anspruch ist hoch: Die Agenda 2030 will die Transformation unserer Welt einläuten. Sie will den „universellen Frieden in größerer Freiheit festigen“, die Menschheit „vor der Tyrannei der Armut und Not“ befreien und den Planeten „heilen und schützen“ (United Nations 2015). Aufgrund der äußerst ambitionierten Zielsetzung nimmt die Agenda 2030 folgerichtig unter der Überschrift „Ein Aufruf zum Handeln, um unsere Welt zu verändern“ Bezug zur Gründung der VN, also auf einen wahren historischen Wendepunkt (ebd., para. 49-51).

Nimmt man die Dokumente beim Wort und betrachtet man zudem die Operationalisierung in 17 Zielen und 169 Unterzielen, so kann man der Staatengemeinschaft zur Agenda 2030 nur gratulieren. Es ist gelungen, zwei bislang getrennt voneinander behandelte, doch sehr miteinander verwobene Diskurse, nämlich den über die zukünftige Entwicklungsagenda und den umweltpolitischen Diskurs, jetzt zusammenzudenken. Dass die Agenda 2030 zudem eine friedenspolitische Dimension enthält, kann aus dieser Perspektive nur begrüßt werden, denn wer sollte etwas gegen die nun folgende Aussage haben? „Nachhaltige Entwicklung kann ohne Frieden und Sicherheit nicht verwirklicht werden, und Frieden und Sicherheit sind ohne nachhaltige Entwicklung bedroht.“ (United Nations 2015: para. 35). Haben die 193 Mitgliedsstaaten der VN also ein neues Zeitalter eingeläutet? Ein schneller Blick auf die weltpolitischen Realitäten zeigt, dass Wunsch und Wirklichkeit weit auseinanderliegen. In vielen Bereichen sind keine Fortschritte bei der Erreichung der 17 Ziele zu sehen. Im Gegenteil: Die Situation hat sich zum Beispiel in Bezug auf die sozialen Disparitäten zwischen und innerhalb der Staaten in den letzten Jahren sogar verschlechtert.

Ist die Zusammenführung der Entwicklungs- und Umweltagenda also doch nicht nur von Vorteil? Zuerst lässt sich argumentieren, dass es offensichtlich wenig Sinn ergibt, die empirische Wirklichkeit als Vergleichsmaßstab und somit als Antwortoption heranzuziehen. Nur gut zwei Jahre nach der Verabschiedung der Agenda 2030 kann kaum erwartet werden, dass Fortschritte, die erst in gut zehn Jahren erreicht sein sollen, jetzt schon verwirklicht sind. Wenn es jedoch nicht die Empirie ist, die zum Referenzmaßstab der Analyse der Vor- und

Nachteile der Zusammenführung der Entwicklungs- und Umweltagenda herangezogen werden kann, was dann? Nachfolgend wird skizziert, dass die Politikwissenschaft Hinweise zur Beantwortung dieser Frage liefern kann. Dabei sind zwei Dimensionen der Analyse zu unterscheiden: Die Agenda 2030 kann erstens als normativer Referenzrahmen verstanden werden. Somit liegt der Mehrwert der Zusammenführung des entwicklungs- und umweltpolitischen Diskurses darin, dass die Agenda 2030 mehr Aufmerksamkeit bündelt, als es die beiden Einzeldiskurse zusammen erreicht haben. Oder die Agenda 2030 wird zweitens aus normentheoretischer Perspektive auf ihre Spezifität hin untersucht. Hier liegt die Annahme zugrunde, dass die Wirkung einer Vereinbarung umso größer ist, je spezifischer und verbindlicher die Regelung ist. Die Frage nach den Vor- und Nachteilen der Zusammenführung der Entwicklungs- und Umweltagenda stellt sich in den beiden Dimensionen unterschiedlich dar.

Die Nachhaltigkeitsziele: Erfolgreich als normative Aufmerksamkeitshascherei

In seiner Auseinandersetzung mit dem Global Governance-Konzept hebt Franz Nuscheler die Relevanz von normativen Zielsetzungen im politischen Raum immer wieder hervor. Hierbei spricht er statt von normativen Ansätzen zumeist von der „emphatischen Variante“ bzw. der „politisch-strategischen Variante“ von Global Governance (vgl. Messner/Nuscheler 2003: 13). Die letzteren beiden Ansätze eint, dass sie über empirisch-analytische Überlegungen hinausgehen und Alternativen skizzieren.

Die Betonung, dass es eine Weltordnung geben kann, die gerechter, nachhaltiger und friedlicher gestaltet ist, kann dazu beitragen, die Defizite des Regierens bzw. der bestehenden Weltordnung zu identifizieren und in einem zweiten Schritt zu überwinden. Für die Agenda 2030 könnte dies also bedeuten, dass die von der Staatengemeinschaft festgelegten 17 Ziele als emphatische Referenzpunkte dazu beitragen, dass sowohl die Entwicklungsagenda wie auch die Umweltagenda besser umgesetzt werden, da die Defizite des jetzigen Modells des Regierens noch deutlicher werden und damit ein Umlenken eher möglich ist.

Zudem kommt der Agenda 2030 aufgrund ihres ambitionierten Plans und nicht zuletzt auch aufgrund des Wortes „Transformationsagenda“ mehr Aufmerksamkeit zu, als es bei sektoralen Debatten der Fall sein könnte. Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung zu Globalen Umweltveränderungen (WBGU) sprach daher von einem „historischen Erfolg“: Es sei eine „bedeutende gemeinsame Zielvorstellung“ vereinbart worden (WBGU 2016: 3). Hier

klings bereits an, dass es inhaltlich sinnvoller ist, eine systematische Gesamtschau zu entwickeln, als weiterhin in sektoralen Debatten zu denken. Da in der internationalen Umweltpolitik selbst wiederum ein sektoraler Zugriff vorliegt – so werden die Themen Klimawandel, Biodiversität, Wüstenbildung etc. nebeneinander diskutiert – könnte die integrative Kraft der Agenda 2030 sehr hoch sein. Mit der Zusammenführung der Entwicklungs- und Umweltagenda können daher nun Themen zusammen diskutiert werden, die ebenfalls miteinander interagieren. Dies kann auch zu einer größeren Mobilisierung der zivilgesellschaftlichen Akteure beitragen, die sich sonst auf zwei verschiedene Debatten aufspalten. Kurzum: Der integrative Agenda 2030-Diskurs ist somit sinnvoller und potentiell wirkmächtiger als mehrere, sich ggf. widersprechende sektorale Diskurs- und Handlungsstränge.

Die andere Seite der Medaille: Ziele ohne rechtliche Verbindlichkeit

Gerade diese Stärke stellt aber auch die zentrale Schwäche dar. An die Stelle von spezifischen Zielen – alleine im Bereich der internationalen Umweltpolitik gibt es über 500 Multilateral Environmental Agreements (MEAs) – treten nur 17 Ziele, die zur globalen Transformation beitragen sollen. Auch wenn jedes der Ziele noch weitere Unterziele hat, können die Nachhaltigkeitsziele nicht die detaillierten Debatten und feingliederigen Vereinbarungen der Entwicklungs- und Umweltpolitik abbilden. Viele der sektoralen Themen, die in der umweltpolitischen Agenda alle einzeln geregelt wurden, sind nun zusammengefasst. Dadurch verlieren die sektoralen, spezifischen Ziele an Bedeutung – und der umweltpolitische Diskurs an Schärfe.

Dies ist umso mehr der Fall, als dass die Nachhaltigkeitsziele „nur“ normative Ziele darstellen mit fehlender rechtlicher Verbindlichkeit. Resolutionen der VN-Generalversammlung drücken zwar einen Konsens aus, eben den kleinsten gemeinsamen Nenner auf den sich die Staaten geeinigt haben, aber sie sind zahnlose Tiger: Da sie keinen völkerrechtlich verbindlichen Vertrag darstellen, können sie Fehlverhalten nicht rechtlich sanktionieren.

Hinzu kommt, dass die meisten MEAs, die ab den 1990er Jahren verabschiedet wurden, regelmäßige Vertragsstaatenkonferenzen vorsehen. Bei diesen Konferenzen der dynamischen MEAs können aufgrund neuer Fakten, institutioneller Neuerungen und des Berichtswesens neue Dynamiken in jedem einzelnen Umweltabkommen in Gang gesetzt werden. Die dynamischen MEAs sind also völkerrechtlich verbindlich und können sich besser neuen Gegebenheiten anpassen.

Aus dieser Perspektive ist die Zusammenführung des entwicklungs- und umweltpolitischen Diskurses kein Vorteil. Im Gegenteil, das bestehende rechtliche Instrumentarium der Umweltpolitik wird sogar unterminiert. Die MEAs haben sehr spezifische Normen und Regeln aufgestellt und sich auch Instrumentarien gegeben, wie mit Normbruch umgegangen werden kann. Im Gegensatz dazu debattiert die Generalversammlung bestenfalls in regelmäßigen Abständen die Fortschritte der Nachhaltigkeitsziele.

Fazit

Die Frage, ob die Zusammenführung des Entwicklungs- und Umweltdiskurses nur Vorteile mit sich bringt, kann daher mit einem Nein beantwortet werden. Wenngleich ein normativ anspruchsvoller Bezugsrahmen immer von Vorteil ist, um mehr Aufmerksamkeit auf eine Debatte zu lenken und so ggf. auch mehr Akteure zu mobilisieren, so sind die damit einhergehenden Nachteile sehr groß. Internationale Politik braucht einen präzisen, möglichst verbindlichen Rahmen und Staaten benötigen konkrete Vorgaben, um sich entsprechend zu verhalten. Diese Regeln müssen möglichst spezifisch und überprüfbar sein, wie es beim sektoralen Ansatz der Umweltpolitik mit den MEAs gegeben ist. Jede Form von Aufweichung des Ansatzes, so auch das Pariser Klimaabkommen, bei dem jeder Staat für sich selbst sein Reduktionsziel und das dazu passende Basisjahr festlegen kann, ist abzulehnen, denn damit zementiert sich noch mehr Unverbindlichkeit im System.

Diese kritische Sichtweise verstärkt sich durch die genauere Analyse der Nachhaltigkeitsziele: Es wird deutlich, dass sie nicht so innovativ sind, wie die Präambel der Resolution es glauben lässt. Viele Ziele werden seit Jahren in verschiedenen internationalen Kontexten immer nur wiederholt, so dass sie weder besonders neuartig, noch besonders streng sind. Wolfgang Sachs formuliert daher provokant, man solle statt über die SDGs über die SSGs sprechen, die Sustainable Survival Goals (Sachs 2017: 2576). Daher steht zu befürchten, dass – entgegen der Formulierung der Transformationsresolution – eben doch jemand zurückgelassen wird, nämlich die Menschheit.

Literatur

- Messner, Dirk/Nuscheler, Franz 2003: Das Konzept Global Governance. Stand und Perspektiven, INEF Report 67/2003, Duisburg: INEF.
- Sachs, Wolfgang 2017: The Sustainable Development Goals and Laudato si': varieties of Post-Development?, in: Third World Quarterly, 38 (12), 2573-2587.

United Nations 2015: Resolution der Generalversammlung 70/1. Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, (A/70/L.1, 25.09.2015), New York: United Nations.

WBGU 2016: Entwicklung und Gerechtigkeit durch Transformation: Die vier großen I. Sondergutachten, Berlin: WBGU.

Tanja Brühl, Prof. Dr., ist Professorin für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Internationale Institutionen und Friedensprozesse sowie Vizepräsidentin an der Goethe-Universität Frankfurt am Main. Außerdem ist sie Mit-Herausgeberin der Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung (ZeFKo).

SDGs und Gender

Tragen die Ziele wirklich zur Chancengleichheit bei?

Claudia Derichs

Es begab sich in den 1980er Jahren, dass öffentliche Einrichtungen wie die Hochschulen in Deutschland eine Position einführten, die „Frauenbeauftragte“ genannt wurde. Hintergrund war die Einsicht in eine Notwendigkeit: Trotz aller oberflächlichen oder bisweilen auch durchaus ernst gemeinten Bekenntnisse zur Gleichbehandlung der Geschlechter und insbesondere zur Bevorzugung von Frauen in Einstellungsverfahren (bei gleicher Qualifikation wie die ihrer männlichen Mitbewerber), gestaltete sich das Alltagsgeschäft doch nachweislich immer noch zugunsten von Männern – vor allem, wenn es um vergleichsweise hohe Posten ging. Ist durch die Arbeit und Einwirkung von Frauenbeauftragten etwas erreicht worden? Freilich, und zwar viel, vor allem sind die latenten und offenen Diskriminierungsmechanismen bewusstgemacht worden. Allerdings existiert eine große Spannbreite von Meinungen und Einschätzungen zur Wirksamkeit von Frauenbeauftragten, nicht unähnlich der Frage, wie wirksam denn Entwicklungszusammenarbeit letztlich sei. Im Windschatten der Wirksamkeitsfrage scheint zudem eine Einsicht aus den bisherigen Politiken zur Förderung von Geschlechtergleichheit auf: Diskriminierung, Benachteiligung und Chancengleichheit gehen nicht ausschließlich auf Geschlechtszugehörigkeit zurück, sondern haben vielfältige Ursachen. Im Kern geht es nämlich nicht allein um das Verhältnis der Geschlechter zueinander, sondern auch um ungleiche Bedingungen innerhalb einer Geschlechtergruppe. Um dem Rechnung zu tragen, ist vielfach an die Stelle der Frauenbeauftragten der Begriff der Gleichstellungsbeauftragten getreten.

Virulent wird damit die Relevanz der jeweils individuell unterschiedlichen Gewichtung von Merkmalen wie Geschlecht, Schicht/Klasse, ethnische oder religiöse Zugehörigkeit. Die Geschlechterforschung prägte hierfür den Fachbegriff der Intersektionalität. Einfach ausgedrückt bezeichnet er die ungleichen Chancen etwa von Frauen, die aus armen sozialen Schichten kommen und dazu noch aufgrund ihrer Hautfarbe oder ihres religiösen Bekenntnisses Benachteiligungen erfahren – im Unterschied zu Frauen aus höheren Schichten, etwa den sogenannten „weißen Mittelschichtfrauen“, die strukturell im Vorteil sind.

Was haben die Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten in Deutschland mit den Sustainable Development Goals (SDGs) auf Ebene der Vereinten Nationen zu tun? Auf den ersten Blick wenig. Auf den zweiten Blick deutlich mehr,

denn die Horizonterweiterung über die Perspektive von Intersektionalität steht in den SDG-basierten Maßnahmen häufig noch aus – insbesondere mit Blick auf die Herbeiführung von Chancengleichheit.

SDG 5: Geschlechtergleichheit

Das Nachhaltigkeitsziel 5 wurde vor dem Erfahrungshintergrund formuliert, dass die Millennium Development Goals (MDGs) zu keinen nennenswerten Fortschritten in der Herstellung von Geschlechtergleichheit geführt hatten, die insbesondere MDG 3 (Gleichstellung der Geschlechter, Frauenrechte) und MDG 5 (Müttergesundheit) anstrebten. Anders ausgedrückt: Entsprechende Ziele, die nicht mit Quick-Fix-Maßnahmen zu erreichen sind, sondern einen langen Atem benötigen, sind nicht erreicht worden. Im Prinzip erkannte das SDG 5 in der Nachfolge der MDGs 3 und 5, dass es eines Push-Faktors bzw. Push-Akteurs wie dem einer Frauenbeauftragten bedarf. Solch ein Push-Akteur nimmt die Aufgabe wahr, das hinlänglich artikuliert Bekenntnis zur Gleichbehandlung von Frauen zu beschleunigen bzw. für seine Befolgung zu sorgen. Was seither passiert ist, kann statistisch betrachtet in vielen Fällen als Erfolg erklärt werden (z.B. in den Bereichen Kinderehe oder Genitalverstümmelung). Allerdings sind die Verbesserungen immer noch minimal. In anderen Bereichen sind zudem so gut wie gar keine Fortschritte zu verzeichnen. So ist weder die Gewalt gegen Frauen zurückgegangen noch die überproportionale Verteilung von unbezahlter Hausarbeit auf Frauen noch die Zahl derer, denen keine eigene Entscheidung über ihre sexuellen und produktiven Rechte und Möglichkeiten zugestanden wird. Frauen in Managementpositionen sind ebenfalls unterrepräsentiert gegenüber Männern; im Schnitt sind weniger als ein Drittel der Posten im hohen und mittleren Management von Frauen besetzt (ECOSOC 2017: 8).

Hat die „Frauenbeauftragte SDG 5“ in ihrem Job versagt? Wohl kaum. Die nur bedingt ermutigenden Nachrichten haben vielmehr damit zu tun, dass die Hintergründe nur selektiv wahrgenommen werden. Ich möchte hierfür als Illustration eine Untersuchung zu offiziellen Frauenfördermaßnahmen in der Provinz Punjab in Pakistan anführen. Wajid Tahir (2017) fragt darin, warum die hohe Zahl von Akademikerinnen in Pakistan sich in keiner Weise auf dem Arbeitsmarkt widerspiegelt. Dort nämlich sind Frauen nach wie vor unterrepräsentiert. Die erste Annahme basierte darauf, sozio-kulturelle Faktoren (religiöse Prinzipien, patriarchale familiäre Strukturen oder tradierte Rollenbilder) für die große Diskrepanz verantwortlich zu machen. Im Laufe der Forschungsarbeit wurde jedoch klar, dass sozio-kulturelle Faktoren nur begrenzte Erklärungskraft besitzen.

Vielmehr erweisen sich „zu kurz gedachte“ Maßnahmen staatlicher und privater Akteure als wesentlich einflussreicher. Eine gravierende Hürde besteht beispielsweise darin, dass die Provinzministerien im Punjab zwar die unmittelbare Arbeitsumwelt von Frauen in Unternehmen, Schulen oder anderen privaten und öffentlichen Einrichtungen gender-sensitiver ausstatten (Rückzugsräume für Frauen und sanitäre Anlagen). Auch die Einhaltung von Gesetzen wird zunehmend effektiver überwacht und kontrolliert (Mutterschutzzeiten und Freistellung bei Menstruation). Was aber aus dem Blick fällt, ist die geradezu programmierte Immobilität von Frauen, die nicht in unmittelbarer Nähe der Arbeitsstätte wohnen. Den Kleinbus für Arbeitnehmer meiden diese nämlich geflissentlich, weil die Fahrt darin die männlichen Mitfahrer nur noch mehr einlädt, Frauen in dem dicht besetzten Fahrzeug zu belästigen. Die Möglichkeit, den Weg mit einem eigenen Automobil zurückzulegen, kommt nur denen zugute, die sich dies auch finanziell leisten können.

Diese kleine, aber gewichtige Stellschraube stellt für viele befragte Frauen ein ausschlaggebendes Kriterium in der Abwägung pro oder contra Arbeitsaufnahme dar. Dass die Praxis des beruflichen Pendelns eine so große Hürde für Frauen darstellt, die sich eigentlich gerne dem Arbeitsmarkt in Pakistan zur Verfügung stellen würden, wird in der Implementierung von Politiken zur Förderung von Geschlechtergleichheit kaum zur Kenntnis genommen. Wie auch, wenn diese sich primär auf den Bildungszugang von Frauen und die physisch-materielle Infrastruktur am Arbeitsplatz richten?

„Intersectionality matters“

Die schleppenden Erfolge der Frauenbeauftragten SDG 5 hängen, so darf spekuliert werden, in nicht unerheblichem Maße mit dem Thema der Intersektionalität und der dadurch begünstigten Chancenungleichheit zusammen. So ist es zweifellos begrüßenswert, wenn sich SDG 5 auf die Steigerung der Zahlen von Frauen und Mädchen richtet, die Schulen und Hochschulen besuchen können. Ebenso ist zu begrüßen, wenn Arbeitsplätze für Frauen außerhalb des Agrarbereichs (wo insbesondere arme Frauen beschäftigt sind) geschaffen werden. Worüber der Blick indes noch zu stark hinwegschweift, sind Kontexte wie die im genannten Beispiel. Zwischen die Arenen, auf die sich die *policies* richten, treten gelebte Realitäten: Sie sorgen dafür, dass ökonomisch benachteiligte Frauen letztlich doch nicht die gleichen Chancen für den Eintritt in den Arbeitsmarkt haben und dass sexuelle Belästigung nicht nur ein Thema „am Arbeitsplatz“ ist. Der Erfolg, auch Frauen aus sozial schwächeren Schichten einen Hochschulabschluss ermöglicht zu haben, bedeutet *per se*

noch keine Eintrittskarte in ein Beschäftigungsverhältnis, das dem Status angemessen ist.

Das Beispiel zeigt: Bei der Umsetzung der SDGs darf nicht nur eng auf die Erreichung bestimmter Indikatoren geschielt werden. Vielmehr müssen auch die weiteren gesellschaftlichen Zusammenhänge beachtet werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass das Ziel der Chancengleichheit zwischen den und innerhalb der Geschlechter jenseits von Quick-Fix-Maßnahmen ähnlich verfehlt wird wie schon bei den MDGs.

Literatur

ECOSOC 2017: Progress towards the Sustainable Development Goals. Report of the Secretary General (E /2017/66, 11.05.2017), New York: United Nations.

Tahir, Muhammad Wajid 2017: Is Higher Education Enough? Explaining Barriers to Women's Employment in Pakistan. Aachen: Shaker.

Claudia Derichs, Prof. Dr., hat den Lehrstuhl für vergleichende Regierungslehre und Internationale Entwicklungspolitik an der Philipps-Universität Marburg inne.

Die SDGs – Schnittstellen zur Kultur?

Sabine von Schorlemer & Sylvia Maus

Die 2015 von den VN verabschiedeten Nachhaltigkeitsziele (SDGs) zeichnen sich durch einen holistischen Ansatz aus, der neben der ökologischen und der ökonomischen auch die soziale Dimension einbezieht (Lepenies/Sondermann 2017: 7). Im Folgenden soll eine vierte, nämlich die kulturelle Dimension nachhaltiger Entwicklung, näher beleuchtet werden. Noch im Oktober 2014 heißt es in einem Memorandum der Deutschen UNESCO-Kommission, die „kulturelle Dimension nachhaltiger Entwicklung wird heute erst in Ansätzen verstanden und entfaltet“ (Deutsche UNESCO-Kommission 2014: Ziff. 7). Mittlerweile ist sie zu einem festen Bestandteil im internationalen Diskurs geworden, wenngleich in unterschiedlichen Lesarten.

„Kultur der Nachhaltigkeit“ und die kulturelle Dimension der Nachhaltigkeit

Nachhaltigkeit und die Umsetzung der SDGs sind ein „Such-, Lern- und Erkundungsprozess, der ein Bild von Zukunft braucht“ und dabei „gänzlich neue Werte, Narrative, Lebensformen und Haltungen“ erfordert (Merkel/Möller 2017: 109f) – sprich, eine „Kultur der Nachhaltigkeit“. Kultur trägt dazu bei, solche Narrative zu entwickeln und nachhaltige Lebensformen zu festigen. Kultur schließt dabei nicht nur Kunst und Literatur ein, sondern auch „Lebensformen, Formen des Zusammenlebens, Wertesysteme, Traditionen und Überzeugungen“ (UNESCO 2002: Präambel).

Die Schnittstellen der SDGs zur Kultur gehen allerdings weit über das Paradigma der „Kultur der Nachhaltigkeit“ hinaus. Im Zuge der Verhandlungen für eine Post-2015 Agenda sollte eine wesentliche „Konstruktionsschwäche“ (Merkel/Möller 2017: 115) der Millenniumsziele der VN, der Vorgänger der SDGs, behoben und die kulturelle Dimension von nachhaltiger Entwicklung stärker in den Fokus gerückt werden. Dazu beigetragen hat u.a. die Erklärung „Culture: Key to Sustainable Development“ vom 17. Mai 2013 (UNESCO 2013). Sie war zum Abschluss eines internationalen Kongresses verabschiedet worden, den die UNESCO in Hangzhou ausgerichtet hatte. Bedeutsam waren zudem die Aktivitäten des Staatenbündnisses „Group of Friends of Culture and Development“.

Auch die VN-Generalversammlung hat die Bedeutung der Kultur für nachhaltige Entwicklung bestätigt und als essentiellen Bestandteil für menschliche Entwicklung sowie als Quelle von Identität, Innovation und Kreativität gewürdigt.¹ Das Ergebnis der diversen Bemühungen beinhaltet zwar keine dezi- diert „vierte Dimension der Nachhaltigkeit“, jedoch finden sich in verschie- denen Zielen und Unterzielen der SDGs Bezüge zur Kultur.

Überblick über Schnittstellen der SDGs zur Kultur

Konkret lassen sich mehrere explizite und implizite Referenzen zur Kultur aus den SDGs herauslesen (vgl. UNESCO 2017).

- Kulturelle Vielfalt und traditionelles Wissen sind wichtige Faktoren um *Hunger zu beenden, Ernährungssicherheit und bessere Ernährung zu erreichen und nachhaltige Landwirtschaft zu fördern* (SDG 2), besonders in Bezug auf die landwirt- schaftliche Produktivität von Frauen und Angehörigen indigener Völker (2.3).
- Für *inklusive, gerechte und hochwertige Bildung und lebenslanges Lernen für alle* (SDG 4) wird der Erwerb von Kenntnissen und Qualifikationen zur Förderung nachhaltiger Entwicklung unter anderem ermöglicht durch Bildung für nachhaltige Entwicklung und nachhaltige Lebensweisen, Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung, eine Kultur des Friedens und der Gewaltlosig- keit, Weltbürgerschaft und die Wertschätzung kultureller Vielfalt und des Beitrags der Kultur zu nachhaltiger Entwicklung (4.7).
- *Geschlechtergleichstellung und Selbstbestimmung von Frauen und Mädchen* (SDG 5) erfordert vielerorts einen kulturellen Wandel, gestützt auf eine solide Politik und durchsetzbare Rechtsvorschriften zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und der Selbstbestimmung aller Frauen und Mädchen (5.c).
- Der Sektor der Kultur- und Kreativwirtschaft leistet einen Beitrag zur *Förderung des nachhaltigen Wirtschaftswachstums und der menschenwürdigen Arbeit* (SDG 8). Die Förderung einer einheimischen Kulturwirtschaft, aber auch Kultur- tourismus und die Bewahrung des kulturellen Erbes eröffnen neue Ver- dienstmöglichkeiten und tragen somit zur Reduzierung von Armut, zu nach- haltigem Wirtschaftswachstum, Innovation und Beschäftigung bei.

¹ Resolution 72/229 vom 20. Dezember 2017; vgl. bereits „Culture and Develop- ment“, Resolution 66/208 vom 15. März 2012; „The future we want“, Resolution 66/288 vom 11 September 2012; „Culture and sustainable development“, Resolution des 2. Unterausschusses der Generalversammlung vom 5. Dezember 2013, A/C.2/68/L.69.

- Der Grundsatz der besonderen und differenzierten Behandlung der Entwicklungsländer (10.a) trägt auch im Rahmen der Kulturkooperation zur *Verringerung von Ungleichheiten in und zwischen Ländern* (SDG 10) bei. Hier leistet insbesondere die UNESCO-Konvention über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen von 2005 einen wesentlichen Beitrag, indem sie die differenzierte Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer völkerrechtlich verankert (Artikel 16, UNESCO-Konvention).
- Der deutlichste Bezug zur Kultur findet sich in SDG 11: Anstrengungen zum Schutz und zur Wahrung des Weltkultur- und -naturerbes (11.4) helfen, *Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig zu gestalten*.
- Um *friedliche und inklusive Gesellschaften zu fördern und leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufzubauen* (SDG 16), sollen unter anderem illegale Finanz- und Waffenströme deutlich verringert und die Wiedererlangung und Rückgabe gestohlener Vermögenswerte verstärkt werden (16.4). Die Eindämmung des Handels mit „Blutkunst“ und die Restitution illegal verbrachter Kulturgüter trägt auch zur Bekämpfung von Terrorismus und Kriminalität bei (16.a).

Fokus: Das Potential der SDGs für das Kulturerbe/ die kulturelle Vielfalt

Spiegelbildlich zum Narrativ der Kultur als Treiber für nachhaltige Entwicklung (UNESCO 2018a) tragen die SDGs auch umgekehrt dazu bei, Kulturerbe und kulturelle Vielfalt zu schützen und zu fördern. Dies ist durchaus kein Selbstzweck: Materielles wie immaterielles Kulturerbe repräsentiert die Würde, die Einzigartigkeit und Identität von Individuen, Gruppen und Gemeinschaften. Es dient der Selbstvergewisserung und befördert gesellschaftliche Kohäsion. Für Minderheiten und indigene Völker wird das Kulturerbe konstitutiv für den Fortbestand als Gemeinschaft angesehen (von Schorlemer 2015). Der Erhalt des Kulturerbes entwickelt sich dabei zu einer Querschnittsaufgabe der Staatengemeinschaft allgemein und des VN-Systems im Speziellen (von Schorlemer 2016: 103).

Unterziel 11.4 der SDGs ist ein Beispiel, welches das Potential der SDGs für das Kulturerbe/kulturelle Vielfalt verdeutlicht. Es fordert eine Verstärkung der Anstrengungen zum Schutz und zur Wahrung des Weltkultur- und -naturerbes. Als Indikator dafür dienen die Ausgaben für Kultur- und Naturerbe (Indikator für 11.4). Bei den Bemühungen um eine Verbesserung des Schutzes und der Wahrung des Weltkultur- und -naturerbes steht die Umsetzung der UNESCO-Welterbekonvention von 1972 im Vordergrund. Ebenfalls von Bedeutung ist das UNESCO-Übereinkommen zur Erhaltung des immateriellen

Kulturerbes von 2003. Diese völkerrechtlichen Instrumente werden flankiert von neueren Initiativen der Staatengemeinschaft wie der „New Urban Agenda“ von 2016. Die auf der United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III) beschlossene Erklärung erkennt Kultur und kulturelle Vielfalt als Bereicherung für die Menschheit und als wichtigen Beitrag für die nachhaltige Entwicklung von Städten an (Ziff. 10). Kultur solle daher als *priority component* in Stadtplanung und Entwicklungsstrategien einfließen und so materielles wie immaterielles Kulturerbe sowie Kulturlandschaften fördern und vor potentiell negativen Auswirkungen von Stadtentwicklung schützen (Ziff. 124).

Der strategische Einbezug von Kultur für die nachhaltige Entwicklung von Städten bedeutet darüber hinaus nicht nur Schutz und Förderung von materiellem und immateriellem Erbe, sondern beinhaltet auch eine Stärkung der Kultur- und Kreativwirtschaft sowie die Festigung bestehender Netzwerke, wie des UNESCO Creative Cities Network, in dem UNESCO-Städte der Musik, der Literatur, des Designs und anderer kreativer Felder seit 2004 zusammenarbeiten (UNESCO 2018b). Diese und weitere Instrumente erfahren durch die SDGs einen neuen Impetus und stärken so weltweit den Erhalt von materiellem und immateriellem Erbe sowie kultureller Vielfalt.

Kultur(-erbe) ist darüber hinaus eine der tragenden Säulen für die Widerstandsfähigkeit (*resilience*) von Städten, vor allem in Konflikt- oder anderen Katastrophensituationen. „Without culture, people cannot recover from disasters“, so Lazare Eloundou Assomo vom UNESCO World Heritage Centre (UNESCO 2018c). Dies zeigen die Wiederaufbauaktivitäten nach der Zerstörung von wertvollen Kulturgütern in Timbuktu (Mali), aber auch die Rekonstruktion der „Alten Brücke“ in Mostar (Bosnien und Herzegowina) als Symbol der Wiedervereinigung der im Krieg geteilten Stadt (UNESCO 2016: 151). Diese Prozesse tragen auch bei zu einer neuen Diskussion um das Verständnis von „Kultur“ als einen kontinuierlichen Prozess gesellschaftlicher Transformation und Anpassung, auch in Krisensituationen, bei. Ein solches Verständnis gewinnt komplementär zum klassischen, eher statischen Erhaltungsansatz von Kultur(-erbe) an Bedeutung.

Fazit

Vorangetrieben nicht zuletzt durch die Bemühungen der UNESCO ist heute das Narrativ von der Kultur als Grundvoraussetzung für nachhaltige Entwicklung fest im internationalen Diskurs verankert. „Culture as an enabler for sustainable development“ (Turner 2017: 19 ff) ist zugleich für die erfolgreiche

Umsetzung der SDGs nicht mehr wegzudenken.

Die umfassende Implementierung der Kulturübereinkommen der UNESCO und die Stärkung ihrer Programme können in diesem Kontext einen wesentlichen Beitrag zum Erreichen der SDGs leisten. Umgekehrt liefern die SDGs wichtige Impulse, Instrumente im Bereich der Kultur universell zu fördern und zu stärken.

Nicht nur aus entwicklungspolitischer, sondern auch aus kulturpolitischer Sicht muss daher der Nexus von Kultur und Nachhaltigkeit als Wegweiser für die Zukunft gelten. Die UNESCO und ihre Netzwerke – wie die elf sich der Nachhaltigkeit verpflichtet sehenden UNESCO-Lehrstühle in Deutschland² oder auch das weltweite Netzwerk der UNESCO-Lehrstühle im Bereich Kultur³ – tragen mit ihrer Forschung und sonstigen Aktivitäten zur Konkretisierung und Verfestigung dieses Grundsatzes bei.

Literatur

- Deutsche UNESCO-Kommission 2014: Die Agenda für nachhaltige Entwicklung integrativ gestalten. Memorandum zur Post-2015-Entwicklungsagenda, verabschiedet auf der 74. Hauptversammlung der Deutschen UNESCO-Kommission, Frankfurt am Main, 21. Oktober 2014.
- Lepencies, Philipp/Sondermann, Elena (Hg.) 2017: Globale Politische Ziele. Bestandsaufnahme und Ausblick des Post-2015 Prozesses. Baden-Baden: Nomos.
- Merkel, Christine M./Möller, Lutz 2017: Nachhaltigkeit und Kultur – Die Vielfalt kultureller Ressourcen für die Nachhaltigkeitsstrategie heben, in: Michelsen, Gerd (Hg.): Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Wegweiser für eine Politik der Nachhaltigkeit, Wiesbaden: Hessische Landeszentrale für politische Bildung, 107-122.
- Turner, Michael 2017: Culture as an Enabler for Sustainable Development: Challenges for the World Heritage Convention in Adopting the UN Sustainable Development Goals, in: Albert, Marie-Theres; Bandarin, Francesco; Pereira Roders, Ana (Hg.), Going Beyond. Perceptions of Sustainability in Heritage Studies No. 2 (Springer International Publishing AG 2017), 19-31 UNESCO 2002: Allgemeine Erklärung zur kulturellen Vielfalt, in: UNESCO heute, Ausgabe 1-2, 1-6. http://www.unesco.de/fileadmin/medien/Dokumente/Kultur/kkv/deklaration_kulturelle_vielfalt.pdf (abgerufen 13.03.2018).

² Vgl. das Heidelberger Commitment vom Oktober 2017, http://www.unesco.de/fileadmin/medien/Dokumente/Bildung/17_12_11_HeidelbergerCommitment.pdf (abgerufen 8. März 2018).

³ Siehe dazu UNESCO 2018d.

- UNESCO 2013: The Hangzhou Declaration. Placing Culture at the Heart of Sustainable Development Policies, <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002212/221238m.pdf>. (abgerufen 13.03.2018).
- UNESCO 2016: Culture: Urban Future. Global Report on Culture for Sustainable Urban Development, Paris: UNESCO. http://www.unesco.org/culture/culture-for-sustainable-urban-development/pdf-open/global-Report_en.pdf (abgerufen 13.03.2018).
- UNESCO 2017: UNESCO Moving Forward the 2030 Agenda for Sustainable Development, Paris: UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002477/247785e.pdf> (abgerufen 13.03.2018).
- UNESCO 2018a: Culture for Sustainable Development, <https://en.unesco.org/themes/culture-sustainable-development>. (abgerufen 13.03.2018).
- UNESCO 2018b: Creative Cities Network, <https://en.unesco.org/creative-cities/home> (abgerufen 13.03.2018).
- UNESCO 2018c: UNESCO and UN-Habitat build the case for culture and sustainable cities at the World Urban Forum, 13. Februar 2018, <https://en.unesco.org/news/unesco-and-habitat-build-case-culture-and-sustainable-cities-world-urban-forum> (abgerufen 13.03.2018).
- UNESCO 2018d: Network of UNITWIN/UNESCO Chairs and C2Cs related to Culture, <http://unescochairs-c2c.net> (abgerufen 27.03.2018).
- von Schorlemer, Sabine 2015: Weltkulturerbe, in: Woyke, Wichard/Varwick, Johannes (Hg.): Handwörterbuch Internationale Politik, 13. Auflage, Opladen: Verlag Barbara Budrich, 518-526.
- von Schorlemer, Sabine 2016: Kulturgutzerstörung. Die Auslöschung von Kulturerbe in Krisenländern als Herausforderung für die Vereinten Nationen. The United Nations and Global Change Band 11, Baden-Baden: Nomos.

Sabine Freifrau von Schorlemer, Prof. Dr. Dr., ist Inhaberin des Lehrstuhls für Völkerrecht, Recht der EU und Internationale Beziehungen sowie des UNESCO-Lehrstuhls für Internationale Beziehungen an der Technischen Universität Dresden. Außerdem ist sie Mitglied im Stiftungsrat der Deutschen Stiftung Friedensforschung (DSF) und im Präsidium der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN). Sie ist Aufsichtsratsvorsitzende des Leibniz-Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) und war mehrere Jahre Vorstandsvorsitzende der Stiftung Entwicklung und Frieden (sef), Bonn.

Sylvia Maus, LL.M. ist Wissenschaftliche Koordinatorin am UNESCO-Lehrstuhl für Internationale Beziehungen und Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Völkerrecht, Recht der EU und Internationale Beziehungen an der Technischen Universität Dresden.

Die Bekämpfung von globaler Ungleichheit, Armut und Hunger

Ungleichheit als Brücke zwischen Entwicklung und Nachhaltigkeit

Katja Freistein

Eine aktuelle Debatte, die zwischen dem Weltbank-Ökonomen Branko Milanovic und dem Anthropologen Jason Hickel stattfand, dreht sich um die Möglichkeit von Entwicklung ohne stetiges Wachstum. Diese Debatte wird über diverse Blogbeiträge, auf Twitter und mit Beiträgen im Guardian geführt. Ähnlich wie im globalen Entwicklungsdiskurs geht es darum, wie in Zukunft die Praxis der Entwicklung aussehen könne. Hickel stellt Nachhaltigkeit in den Mittelpunkt und fordert mit Argumenten gegen den Klimawandel *degrowth* also nur noch verhaltenes Wirtschaftswachstum, Konsumverzicht und damit ein mögliches Ende eines stetig steigenden Lebensstandards. Milanovic macht hingegen geltend, dass dies gerade für die Armen im globalen Süden keine Lösung ihrer Ungleichheitsprobleme biete, sondern globale Ungleichheit zusätzlich verstärke. Hickel vertritt den Ansatz, durch effizienteren Ressourcenverbrauch und eine Reform unserer Wirtschaftsordnung langfristig für alle ein klimafreundliches Leben, ungefähr auf dem Standard der 1970er Jahre, in westlichen Ländern möglich zu machen. Milanovic hält hingegen „grünes Wachstum“ für nicht praktikabel und sieht im Verzicht auf Wachstum eher ein Risiko. Denn nur Wachstum – mit entsprechender Umverteilung – sei eine angemessene Strategie, um ökonomische Ungleichheiten zu bekämpfen, zumindest solange massive Armut weiterbestehe.

Vom Wachstumscredo zur Nachhaltigkeitsdebatte

Die Debatte dreht sich in mehrfacher Hinsicht um den Zusammenhang zwischen Entwicklung, Nachhaltigkeit und Ungleichheit und greift Ideen auf, die bereits früher – wenn auch unter anderen Vorzeichen – diskutiert wurden (Nuscheler 2012). Es ist kein Zufall, dass die drei Elemente in dieser Debatte zusammengeführt werden, denn die jeweiligen Positionen von Milanovic und Hickel spiegeln aktuelle Trends wider. Vor allem hat das viel verbreitete Credo der neoklassischen makroökonomischen Theorien, dass Wachstum langfristig zur Abnahme von Ungleichheit führe, an Glaubwürdigkeit verloren. Sogar der IWF ist auf die Linie umgeschwenkt, dass Ungleichheiten schädlich für das Weltwirtschaftssystem seien und Wirtschaftswachstum nicht die alleinige Entwicklungsstrategie darstellen könne. Darüber hinaus sind Entwicklungsfragen stärker mit

Fragen von Ungleichheit in Zusammenhang gebracht worden, etwa in Debatten über relative Armut in reichen Ländern oder die prekäre Position der Mittelschicht. Dabei geht es unter anderem um die Notwendigkeit und Möglichkeit von Umverteilung, etwa durch Steuern oder andere Instrumente, um eine Reform von Gesundheitssystemen oder den nicht mehr so eindeutigen Zusammenhang zwischen Verdienst und Bildung.

Außerdem sind Entwicklungsfragen schon seit längerem und zunehmend systematisch mit Umweltfragen verknüpft, beispielsweise mit Blick auf die schädlichen Auswirkungen von Emissionen oder den Zugang zu Trinkwasser. Der Grundkonflikt zwischen Entwicklung und Schutz der Umwelt war zwar bereits in der Diskussion um nachhaltige Entwicklung seit dem Brundtland-Report Thema, doch erst mit den Sustainable Development Goals (SDGs) wurde die kausale Verknüpfung in globalen Entwicklungszielen vollzogen. Entwicklungspfade unabhängig von ihren möglichen Klimafolgen zu denken, ist damit kaum noch möglich. Dass hier stets eine Ungleichheitsdimension mitgedacht werden muss, wird auch in den Debatten der Klimagipfel evident, die zwischen Gerechtigkeits- und Klimazielen vermitteln müssen.

SDG 10 „Weniger Ungleichheiten“ – und darüber hinaus

Was Milanovic und Hickel in der Debatte verbindet, ist die Frage, welche Ungleichheits- bzw. Gleichheitseffekte ein Wandel im Ziel von Entwicklung hätte. Damit sind auch wichtige Aspekte der Entwicklungsagenda der SDGs angesprochen, die praktisch zunächst an die Millennium Development Goals (MDGs) anschließen. Der Aspekt der Nachhaltigkeit (*sustainability*) bindet sie auf konzeptioneller Ebene zusammen, indem die Nachhaltigkeit aller Maßnahmen nur durch die universelle Gültigkeit erreichbar wird (siehe auch Freistein/Mahlert 2016). Damit gehen die SDGs, die an vielen Stellen zu Recht kritisiert werden, zumindest konzeptionell einen Schritt weiter als vorherige Entwicklungsziele und eröffnen neue Möglichkeiten, Entwicklung zu denken. Zunächst kann man den SDGs attestieren, dass sie systematisch Ungleichheitsprobleme thematisieren. Zwar wurden auch bereits in den MDGs mit Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern in Bezug auf Bildungschancen und Gesundheit relevante Dimensionen angesprochen, doch nicht als übergreifende Ziele oder in der gleichen Deutlichkeit, wie es bei den SDGs mit Gender als Querschnittskategorie der Fall ist. In Ziel 10 der SDGs werden ganz unterschiedliche Formen von Ungleichheiten angesprochen – z.B. Einkommen, Inklusion, Chancengleichheit, Repräsentation in (globalen) Institutionen und die Einbeziehung von Migrant*innen – die untereinander aber nicht verbunden

sind. Damit verweist das Ziel auf viele Phänomene, aber weniger auf die zugrundeliegenden und zum Teil sehr unterschiedlichen Kausalitäten. Einkommensungleichheiten beispielsweise haben nicht notwendigerweise die gleichen Ursachen wie Chancenungleichheiten oder die politische Exklusion von bestimmten Gruppen, wenngleich diese überlappen können. Immerhin ergibt sich hier ein politischer Handlungsbedarf auch in und gegenüber den Staaten des globalen Nordens, die in vielerlei Hinsicht gerade durch solche Ungleichheiten herausgefordert werden.

Interessant werden die SDGs aber vor allem über Ziel 10 hinaus, denn dort zeigt sich, wie im weiteren Verständnis die Bedeutung von Ungleichheiten gesehen wird, die Ziel 10 nicht explizit macht. Für die gesamten SDGs kann man abstrakt einen nahezu kausalen Zusammenhang von Entwicklung und Nachhaltigkeit herstellen, der durch einen Fokus auf viele unterschiedliche Erscheinungsformen von Ungleichheiten eine Entwicklungsperspektive eröffnet, die zugleich universaler und differenzierter ist als die Dichotomie zwischen entwickelten und Entwicklungsländern.

Ungleichheit auch im globalen Norden

Der abstrakte Gedanke, dass Entwicklung nur in der Universalität und damit ohne Fortbestehen von dauerhaften Ungleichheiten nachhaltig möglich ist, liegt den SDGs zugrunde. Die globale Natur der 17 Ziele ergibt sich aus der Universalität ihrer Geltung, da alle Ziele, wenn auch in unterschiedlichem Maß, grundsätzlich für entwickelte Länder ebenso relevant sein müssen wie für Entwicklungsländer. Für den veränderten Anspruch an Entwicklung spielt es eine wichtige Rolle, dass eine Nachhaltigkeit der angestrebten Ziele nur dann erreicht werden kann, wenn zum einen alle Menschen eingeschlossen sind und zum anderen in der Umsetzung alle relevanten Akteure beteiligt sind. Das umfasst die Staaten, aber auch viele nichtstaatliche Gruppen – kommerzielle und nicht kommerzielle –, deren Einbeziehung von den SDGs verlangt wird.

Dabei ist Ungleichheit ein zentrales Kriterium, um den Erfolg von Entwicklungsmaßnahmen zu beurteilen. Versteht man etwa jüngst diskutierte Entwicklungen, wie die massive, fast schon endemische Armut in Teilen der USA oder die geringe und sogar stark gesunkene Anzahl weiblicher Parlamentsabgeordneter in Deutschland nach den letzten Bundestagswahlen, als Verfehlung der Ziele der SDGs, kann Entwicklung nicht mehr als alleiniges Problem des globalen Südens verstanden werden. Die Abwesenheit von Armut (Ziel 1) und Herstellung von Geschlechtergleichheit (Ziel 5.5 mit dem Indikator „Propor-

tion der Sitze von Frauen in Parlamenten“) sind damit nicht allein Entwicklungsziele für arme Staaten, sondern gelten für alle Länder gleichermaßen. In dem der Unterschied zwischen „entwickelten“ und „Entwicklungsländern“ in Frage gestellt wird, kann man Entwicklung in Richtung einer Universalisierung weiterdenken – und so auch auf Kritik an der ideologischen Ausrichtung von „Entwicklung“ reagieren, wie etwa aus postkolonialen Ansätzen, die gängige Entwicklungsmodelle als Fortführung der Dependenz zwischen globalem Norden und Süden anprangern (z.B. Escobar 2011).

Abstrakt wird so in den SDGs die Annahme vertreten, dass ein gutes Leben für jeden Menschen auf der Welt, egal wo, ähnliche Grundvoraussetzungen benötigt. Diese müssen entweder erst hergestellt oder immer wieder ermöglicht werden, also eben auch in den stärker entwickelten Ländern des globalen Nordens. Das wiederum heißt auch, dass Ungleichheiten zwischen Menschen im selben Land unter einem universalen Entwicklungsanspruch genauso relevant sind wie Ungleichheiten zwischen unterschiedlichen Ländern. Wichtig sind dabei desaggregierte Daten, die es ermöglichen, differenzierte Vergleiche von Menschen und Gruppen in verschiedenen Ländern in Bezug auf bestimmte Güter anzustellen – beispielsweise mit Blick auf die finanzielle Lage aller alleinerziehenden Mütter auf der Welt oder die Zahngesundheit aller Kinder. In der Konsequenz besteht die Chance, auf Dauer Vorstellungen abzuschwächen, dass Entwicklung als Entwicklungshilfe für Arme zu verstehen ist. Denn sie werden zunehmend ergänzt durch den Blick auf Ungleichheiten innerhalb und zwischen Ländern, der stärker Maßnahmen zur gezielten Umverteilung von Vermögen und möglichen Konsumverzicht anstoßen könnte.

Literatur

- Escobar, Arturo 2011: *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World* (2nd edition). Princeton: Princeton University Press.
- Freistein, Katja/Mahlert, Bettina 2016: Ungleichheit in den Sustainable Development Goals: Das transformative Potential einer Idee, in: Sondermann, Elena/Lepenies, Philipp (Hg.): *Globale politische Ziele. Bestandsaufnahme und Ausblick des Post-2015 Prozesses*, Baden-Baden: Nomos, 61-80.
- Nuscheler, Franz 2012: *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*. (7. Auflage), Bonn: Dietz.

Katja Freistein, Dr., ist Leiterin der Forschungsgruppe „Pathways and Mechanisms“ des Käte Hamburger Kollegs/Centre for Global Cooperation Research, Universität Duisburg-Essen.

Extreme Armut und Hunger beenden Entwicklungszusammenarbeit könnte mehr leisten

Frank Bliss & Karin Gaesing

Wer im Sinne der Agenda 2030 Armut und Hunger bis zum Jahr 2030 aus der Welt schaffen will („End poverty in all its forms everywhere“), muss sich zunächst mit der Frage nach *den* Armen und Hungernden beschäftigen. Sind es wirklich nur die knapp 700 Millionen Menschen, die 2015 laut Weltbank extremer Armut ausgesetzt waren? Und jene von der WHO erstaunlich genau 815 Millionen Menschen, die 2016 unter Hunger litten? Müssen nicht vielmehr auch diejenigen, die vielleicht materiell nicht zu den Allerärmsten gehören, dazu gezählt werden? Zwar verdienen sie etwas mehr als 1,90 US-Dollar (gleichwohl „kaufkraftausgeglichen“, was heftig umstritten ist), aber sie werden diskriminiert, sozial und politisch ausgegrenzt und partizipieren in keiner Weise am wirtschaftlichen Fortschritt ihrer Länder.

Welche Menschen sind mit SDG 1 gemeint?

Diejenigen, die oftmals nur knapp oberhalb der Grenze für extreme Armut leben, decken sich zu erheblichen Teilen mit den Menschen, die im Rahmen neuerer Diskurse als vulnerabel bezeichnet werden. Sie sind bei niedrigem Einkommen und insgesamt geringem Resilienzpotenzial den zunehmenden Risiken des Klimawandels ausgesetzt. Auch wenn etwa die Weltbank Vulnerabilität gelegentlich bezogen auf das Einkommen mit dem Doppelten der Armutsgrenze, also 3,80 US-Dollar, ansetzt, zeigen statistische Daten aus Kambodscha, Serbien und vielen anderen Ländern, dass ein sehr hoher Anteil dieser vulnerablen Menschen knapp oberhalb der Grenze zur extremen Armut lebt, also selbst bei kleinsten ökonomischen Verwerfungen besonders schnell wieder unter die Armutsgrenze zurückfällt. Rechnen wir alle drei Gruppen zusammen und wenden wir für die Identifikation der zweiten Gruppe den auch mit deutscher Unterstützung ausgearbeiteten Oxforder Multidimensionalen Armutsindex an, so kommen wir gut und gerne auf zwei Milliarden Menschen, die gemeint sein müssten, wenn wir die Agenda 2030 mit seinem ersten Nachhaltigkeitsziel (SDG 1) wirklich ernst nähmen.

Und doch ist dies nur eine absolute Untergrenze der *poor in all their forms*, wollten wir die von multidimensionaler Armut Betroffenen auch unter ethischen und menschenrechtlichen Aspekten erfassen: In Europa erlauben wir uns, zu den

armen – und mit einem Recht auf Unterstützung ausgestatteten – Personen und Haushalten alle diejenigen zu zählen, die weniger Einkommen erzielen können als 60 Prozent des Medianeinkommens in einem Land. Wie viele Menschen würden es weltweit sein, würden wir alle, die diese 60 Prozent nicht erreichen, zur Zielgruppe der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) erklären? Mit gutem Gewissen zumindest kommen wir um diese bisher wenig diskutierte Referenzzahl jedenfalls nicht herum.

Grenzen und Möglichkeiten der EZ

Umgekehrt wissen wir, dass EZ keine Berge versetzen kann. Die weltweiten Ausgaben erreichten 2016 zwar beachtliche ca. 150 Milliarden US-Dollar. Ihnen standen allerdings im selben Jahr Militärausgaben von 1,69 Billionen US-Dollar gegenüber. Hinzu kommen Schäden durch illegalen Kapitalentzug und – vorsichtig formuliert – „schiefe Handelsstrukturen“. Ganz zu schweigen von überschüssigen Lebensmitteln, die in den Industrieländern produziert und zu Dumpingpreisen auf die Märkte der Entwicklungsländer geworfen werden. Die Afrikanische Entwicklungsbank schätzt, dass den Ländern des Kontinents zwischen 1980 und 2009 je nach Rechnung 20 bis 48 Milliarden US-Dollar im Jahr allein durch legale und illegale Geldtransaktionen entzogen wurden.

Wirtschaftsaktivitäten und Kapitalflüsse haben also mit ziemlicher Sicherheit deutlich größere Auswirkungen zumindest auf die ökonomische Entwicklung eines Landes als die international aufgebrachtene Entwicklungsgelder. Hinzu kommt, dass ein beachtlicher Teil dieser unter „Transfers“ gebuchten Mittel die „Geberstaaten“ überhaupt nicht verlässt. Auch werden nennenswerte Summen in den Empfängerländern für die Sicherung der wirtschaftlichen, politischen oder militärischen Interessen der Geber eingesetzt, aber ganz sicher nicht für altruistische Armutsminderung. Ein weiterer Anteil dieser sogenannten Official Development Assistance (ODA)-Mittel soll zwar zumindest mittelbar der Armutsbekämpfung dienen, erzielt aber selbst bei absolut hehren Zielen (*pro poorest growth*) und nachgewiesenen Beiträgen zu Wachstumseffekten kaum oder keine Verteilungswirkungen zugunsten der Armen.

Was an ODA-Mitteln am Ende im Sinne der Agenda 2030 effektiv eingesetzt wird, steht häufig einem Wirkungsumfeld in den Empfängerstaaten gegenüber, für das „schwierig“ noch ein erheblicher Euphemismus wäre. Wir wollen indes nicht in Frage stellen, dass ODA – richtig eingesetzt – sehr positive Wirkungen haben kann und in vielen Fällen substantiell zur Armutsminderung beigetragen hat. So hat sich die Unterstützung bei der Ersterschließung von ländlichen Gebieten zum Beispiel als wichtige Voraussetzung für alle weiteren Entwicklungen

bei der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur erwiesen. Und die Landflucht wäre heute noch stärker, wenn nicht auch mit Hilfe der ODA ländliche Elektrifizierung oder die Versorgung mit hygienisch einwandfreiem Trinkwasser erfolgt wäre. Allerdings hat sich die internationale und auch die deutsche EZ lange um Entscheidungen über wichtige Grundsatzfragen einer nachhaltigen Armutsminderungspolitik gedrückt.

So fördert die deutsche EZ zwar seit Jahren den Aufbau sozialer Sicherungssysteme in einigen Partnerländern, aber erst 2017 hat sich der Deutsche Bundestag dazu bewegen lassen, auch die (befristete) Übernahme von finanzieller Verantwortung bei der Unterstützung dieser Systeme seitens der Bundesregierung einzufordern. Entsprechend wird es noch einige Zeit brauchen, bis Deutschland sich substantiell an unkonditionierten Geldtransfers für die von uns auf eine viertel Milliarde geschätzten Menschen beteiligen kann, die wie Alte, Personen mit Behinderung oder Haushalte ohne jegliche Erwerbspersonbar jeglicher Selbsthilfekapazitäten sind. Dabei zeigen die bisherigen Erfahrungen, dass je nach den herrschenden Bedingungen und Zielgruppen sowohl mit konditionierten wie auch mit unkonditionierten Zahlungen an extrem arme Haushalte erhebliche Erfolge bei der Armutsminderung möglich sind. Natürlich setzt ein langfristiger Transfer von Geld an bedürftige Haushalte ein gutes *targeting*, das heißt eine zielgenaue Erfassung der betroffenen Gruppen, voraus. Aber hierfür gibt es durchaus bereits gute und erprobte Verfahren wie *Identification of Poor Households* in Kambodscha.

Blindstellen

Neben einer wirkungsvollen und mit der internationalen Gebergemeinschaft koordinierten Reaktion auf schlechte Regierungsführung sind in der deutschen, aber auch der internationalen Diskussion allerdings weiterhin drei Bereiche eher unterbelichtet, obwohl von extremer Wichtigkeit: (i.) die „wirkliche“ Dezentralisierung und staatliche Ausgabenpolitik in den Partnerländern, (ii.) gerechte Einnahmensysteme (Steuern) sowie (iii.) die zukunftsfähige ländliche Entwicklung, die weltweit immer noch mehrheitlich durch massive Benachteiligung gegenüber den urbanen Zonen geprägt ist.

Dezentralisierung und staatliche Ausgabenpolitik

Dezentralisierung politischer Verantwortung und von Dienstleistungen für die Bürger*innen in Partnerländern zu unterstützen spielt in der deutschen EZ seit geraumer Zeit eine wichtige Rolle, aber bisher hat kein afrikanisches Land eine solche Übergabe von Verantwortung an die Gemeinden mit einer hinreichenden fiskalischen Dezentralisierung verbunden. Vielmehr sind die tatsächlich

verfügbaren Mittel in den Städten und ländlichen Gemeinden vieler Staaten trotz erheblich angestiegener Aufgabenzuweisungen sogar noch zurückgegangen. Daher kann von einer wirklichen Dezentralisierung selbst in „Musterländern“ wie Mali, Benin oder Ghana bisher in keiner Weise gesprochen werden.

Gerechte Einnahmensysteme (Steuern)

Der von vielen Gebern gewählte Weg, die Kasse der Gemeinden durch „kreative Einnahmen“ zu verbessern, mutet vor diesem Hintergrund eher zynisch an. So werden mit EZ-Geldern teure Bauten wie Märkte, Bus- oder LKW-Bahnhöfe – meist weitab von den Zentren – errichtet, um den Bürgermeistern die Möglichkeit zu geben, von armen Marktfrauen Standmieten zu erheben oder durch Parkgebühren die schon vorher hohen Transportkosten etwa in den Sahelländern noch teurer werden zu lassen. Vor allem, weil wichtige Beiträge zur Armutsminderung und Ernährungssicherung immer mehr den Kommunen übertragen werden, müsste die internationale Gebergemeinschaft eigentlich Teile ihrer Zuwendungspolitik grundsätzlich in Frage stellen, solange die betroffenen Staaten sich nicht zu einer substantiellen Reform ihrer Ausgabensysteme bereitfinden. Wenn ein Landwirtschaftsministerium sich seiner Beratungsfunktion in der Fläche komplett entledigt und „dezentralisiert“ und damit einen Großteil seines Personals obsolet werden lässt, müsste zumindest der entsprechende Anteil am Personalbudget der Behörde den Städten und Gemeinden übertragen werden, was in der Praxis freilich nicht einmal anteilig erfolgt.

Ebenso vernachlässigt werden bisher ernsthafte Debatten um einträgliche, nachhaltige und vor allem gerechte Steuersysteme in armen Ländern. Traditionell versuchen viele Staaten, die nicht mehrheitlich von den Tantiemen aus der Rohstoffausbeutung durch internationale Konzerne leben, ihre Einnahmen vor allem über den Zoll zu organisieren, der den Machthabern bekanntlich auch die besten Abgreifmöglichkeiten bietet. So ist der *Chef de la Douane* oder der *Director of Customs* nicht selten ein naher Verwandter des „ewigen“ Präsidenten oder zumindest ein ihm nahestehender Günstling.

Mit Recht versucht die Förderung der Good Governance im Rahmen von EZ daher, Alternativen für zollbasierte Einnahmesysteme zu fördern. Nur ist die meistgewählte Lösung die Einführung einer „Mehrwert“steuer (MWSt). Dies ist mit Blick auf Armutsminderung und Gerechtigkeit der nachweisbar falsche Weg, da er die Ärmsten am meisten betrifft. Schätzungen von Jon Jellema vom *Commitment to Equity Institute* zufolge haben Mehrwertsteuern in der Regel für Arme einen größeren Geldentzug zur Folge als durch Sozialtransfers ausgeglichen werden kann.

Zukunftsfähige ländliche Entwicklung

Auch in Bezug auf die Entwicklung der ländlichen Räume gibt es vernachlässigte Bereiche. Die Mehrzahl der ländlichen Armen sind Kleinbäuer*innen, die aus durchaus unterschiedlichen Gründen von ihrem Land ihre Familien nicht (mehr) ernähren können. Wo andere Programme auf eine industrialisierte Landwirtschaft setzen, schaffen es Projekte z.B. in Äthiopien und Benin, kleinbäuerlichen Betrieben mit biologischen, kostengünstigen Maßnahmen dauerhaft zu Mehrfachernten pro Jahr und bemerkenswerten Ertragssteigerungen zu verhelfen. Im Sinne von effektiver und dauerhafter Armutsminderung, Ernährungs-sicherung und Resilienzsteigerung gilt es, solche erfolgreichen Ansätze stärker zu fördern, anstatt nur auf die vermehrte Produktion von landwirtschaftlichen Erzeugnissen zu setzen, ohne sich um das eigentliche Problem, also deren Verfügbarkeit für arme und hungernde Menschen, Gedanken zu machen.

Die landwirtschaftliche Produktion ist nicht isoliert, sondern in lokale und regionale Wertschöpfungsketten eingebunden zu fördern. Dazu gehört unbedingt auch die Unterstützung durch den Ausbau der physischen (u.a. Zugangsstraßen, Energieversorgung) und sozialen (u.a. Bildung und Ausbildung, Gesundheit) Infrastruktur im ländlichen Raum. Der Zugang zu Märkten und vor allem auch zu Finanzdienstleistern ist ein weiterer sehr wichtiger Förderbereich. Die Stadt-Land-Beziehungen sind in der Landesentwicklung allerdings oft nur einseitig durch die schmalspurigen Versuche einer Beseitigung des zu bemängelnden Gefälles und nicht durch die Förderung ihrer mannigfaltigen Verflechtungen geprägt. So aber wird der Landflucht kein Einhalt geboten werden können.

Frank Bliss, Prof. Dr., ist Professor für Ethnologie an der Universität Hamburg und Senior Research Fellow am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg-Essen; außerdem ist er seit 2011 Mitglied im Innovationsbeirat des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).

Karin Gaesing, Dr., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen. Sie arbeitet im Forschungsprojekt „Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit“.

SDG 2: Wie kann Entwicklungspolitik zur Überwindung des Welthungers beitragen?

Anika Mabla

Nie zuvor wurde so viel Nahrung produziert wie heute. Die Zuwachsraten in der landwirtschaftlichen Produktion sind beeindruckend und der Sektor ist mit einem Anteil von zwei Drittel am globalen Bruttosozialprodukt einer der größten Wirtschaftszweige weltweit (Weltbank 2007). Und obwohl sich davon problemlos 12 Milliarden Menschen ernähren könnten, scheint die Erreichung des zweiten Nachhaltigkeitsziels (SDG 2) noch in weiter Ferne. Es zielt darauf ab, sowohl den Hunger zu beenden, Ernährungssicherheit sowie eine qualitativ bessere Ernährung zu erreichen als auch eine nachhaltige Landwirtschaft zu fördern. Denn trotz des Überflusses müssen noch über 815 Millionen Menschen chronisch hungern und um ihr tägliches Überleben bangen. Während das erste Millenniumsentwicklungsziel (MGD 1) im Jahr 2000 Hungerbekämpfung noch, sachlich durchaus begründet, mit der Überwindung von Armut zusammenfasste, wurden die Ziele im Zuge der SDGs 2015 aufgesplittet, aber weiterhin als prioritär betrachtet. Die Halbierung der Unterernährung im Zeitraum von 1990 bis 2015 wurde beinahe erreicht. Allerdings ging dem eine Anpassung der Berechnungsgrundlage voraus und der Rückgang von Unterernährung war deutlich langsamer als bei Armut (Hickel 2015).

Der Anteil Hungernder in Südasien und Subsahara-Afrika ist immer noch sehr hoch. Die SDGs sehen vor, bis 2050 den Hunger komplett zu überwinden. Zusätzlich wurde SDG 2 spezifischer und um die Dimensionen Ernährung und nachhaltige Landwirtschaft ergänzt. Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass auch in immer mehr Entwicklungsländern mittlerweile mehr Über- als Unterernährte leben und die Landwirtschaft oftmals durch die Übernutzung der natürlichen Ressourcen auf Kosten der Natur geht. Somit sind die SDGs deutlich integrativer gestaltet und schenken auch den Interdependenzen zwischen Politikfeldern mehr Aufmerksamkeit. Dies kommt auch durch die Universalität zum Ausdruck: Bei den SDGs sind Industrie- und Entwicklungsländer gleichermaßen gefordert, denn gerade Themen wie Agrarsubventionspolitik, Beimischungsquoten für Agrartreibstoffe und Finanzmarktregulierung -zur Dezimierung der Preisschwankungen von Nahrungsmitteln- sind hochgradig wichtig für die Überwindung von Unter- und Mangelernährung.

Im Agrar- und Lebensmittelsystem läuft einiges in die falsche Richtung

Die jüngste Ernährungskrise vor gut 10 Jahren brachte Hungerbekämpfung wieder zurück auf die Agenden der internationalen Gebergemeinschaft. In den Blick geriet auch, dass über zwei Milliarden Menschen an „verstecktem“ Hunger leiden, weil sie mangelernährt sind. Dennoch landet jährlich etwa ein Drittel – in Industrieländern sogar noch mehr – der für den menschlichen Verzehr hergestellten Nahrungsmittel auf dem Müll. Die Erkenntnis, dass in unserem Agrar- und Lebensmittelsystem (*food system*) einiges in die falsche Richtung läuft, drängt sich auch mit Blick auf die soziale sowie ökologische¹ Bilanz der industrialisierten Landwirtschaft auf. Letztere wird vielfach als Zukunftsvision angesehen. Doch eine hochgradige Spezialisierung auf wenige Erzeugnisse (Weizen, Reis und Mais) lässt die Vielfalt auf unseren Tellern und Feldern zugunsten einer Mono(ess)kultur zurückgehen. Lange, globale Wertschöpfungsketten und der Einsatz fossiler Brennstoffe u.a. für Düngemittel heizen das Klima weiter an. Sie zementieren bäuerliche Abhängigkeit von der Agrarindustrie sowie die Ausbeutung von Plantagenarbeiter*innen im globalen Süden.

Entwicklungspolitisch bedeutsam ist, dass in vielen Ländern südlich der Sahara durchschnittlich jede/r Fünfte von Unterernährung betroffen ist. Die Ernährungslage ist zusätzlich angespannt durch die hohen Preise für Nahrungsmittel und Energie, zunehmende Dürren, bewaffnete Konflikte und anhaltendes Bevölkerungswachstum. Paradoxe Weise ist Hunger vorwiegend ein ländliches Problem, welches insbesondere Kleinbauern und -bäuerinnen betrifft. Nicht zuletzt lässt sich eine Feminisierung von Armut (Nuscheler 2012) und Hunger sowie der Landwirtschaft beobachten. Zentral für die Geschlechtergerechtigkeit (SDG 5) ist, die Analyse der Geschlechterverhältnisse (Gender Impact Assessments) und haushaltsinterner Dynamiken sowie das Empowerment von Frauen in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) verstärkt zu fördern. Dazu gehört auch die Frage, wie Macht, (bezahlte und unbezahlte) Arbeit, Einkommen, Landbesitz, Ressourcenzugang sowie Entscheidungsmöglichkeiten verteilt sind.²

¹ Aufgrund von Treibhausgasemissionen, Entwaldung, (Massen)Tierhaltung, Einsatz von chemischen Düngemitteln sowie langen Wertschöpfungsketten und entsprechenden Transportwegen ist das auf der Agrarindustrie basierende *Food System* ein Treiber für die Klimakrise (La Via Campesina/GRAIN 2014).

² Siehe hier auch den Beitrag von Claudia Derichs in diesem Band.

EZ kann Änderungen mit anstoßen, wenn sie die Selbstorganisation von Frauen unterstützt. Außerdem kann sie die Partnerländer bei einer geschlechtergerechten Gesetzgebung beraten, um beispielsweise die Diskriminierung von Frauen beim Ressourcenzugang sowie Land- und Erbrecht zu bekämpfen. Hierzu ist die Umsetzung der freiwilligen Leitlinien zu Landnutzungsrechten (VGGT) entscheidend, die der Ausschuss für Welternährungssicherung der Vereinten Nationen (CFS) 2012 entwickelt hat. Einen wichtigen Hebel stellen zudem Frauenrechte bei der Vergabe von Landtiteln bzw. die Kontrolle und der Zugang zu Land dar, wobei verwitwete und geschiedene Frauen besondere Förderung benötigen. Wenn dadurch Nahrungssicherheit, Produktivität und Einkommen steigen, reduziert sich in der Regel auch die Armut.

Ein Umdenken ist nicht zuletzt in der staatlichen EZ angezeigt. Sie sollte sich der Transformation der Agrarsysteme annehmen und die bahnbrechenden Erkenntnisse des Weltagrарberichts (IAASTD 2009) sowie des internationalen Panels für nachhaltige Ernährungs- und Landwirtschaftssysteme (IPES-Food 2016) ernstnehmen. Demnach reicht es nicht aus, wie in der Vergangenheit, lediglich auf Produktivitätssteigerung abzielen. Vielmehr sind neue Erfolgskriterien erforderlich, so etwa zur Bodenqualität oder zur Vielfalt von Sorten und Rassen. Unbestritten ist die Notwendigkeit, mehr zu produzieren. Die Landwirtschafts- und Ernährungsorganisation (FAO) schätzt den Bedarf bis 2050 auf fast 50 Prozent (2017). Das Länderbeispiel Indien zeigt jedoch, dass Hunger auch trotz großer Agrarüberschüsse weiterbestehen kann. Denn Nahrung wird ungleich verteilt, und bei (extremer) Armut fehlt die entsprechende Kaufkraft.³ Der Zugang zu Nahrung ist also entscheidender als deren bloße Verfügbarkeit.

Vermehrt gibt es Multi-Stakeholder-Initiativen, die die Agrar- und Lebensmittelindustrie mit umfassen, wie beispielsweise bei der Neuen Allianz für Ernährungssicherung der G7-Staaten. Hier sollte die EZ auf Kriterien und Standards drängen, die sich am Menschenrecht auf Nahrung ausrichten. Dies bedeutet auch, die Kontrolle über Land, Wasser und Saatgut in allererster Linie in bäuerliche Hände zu legen. Armutsorientierte Entwicklungspolitik hat den ländlichen Raum zu lange vernachlässigt. Besondere Priorität verdienen nun integrierte Vorhaben, die die landwirtschaftliche Produktion nicht isoliert sehen, sondern mit der Bereitstellung von Infrastruktur (vor allem Zugangsstraßen, aber auch Vorratslager) und Dienstleistungen wie Spar- und Kreditssystemen verknüpfen. Wie in Subsahara-Afrika mit 90 Prozent (Spencer 2002) erzeugen Kleinproduzent*innen auch in anderen Ländern die überwältigende Mehrheit

³ Siehe den Beitrag von Frank Bliss und Karin Gaesing in diesem Band.

von Nahrungsmitteln. Entwicklungsvorhaben sollten sie bereits im Planungsstadium einbeziehen. Wichtige Anknüpfungspunkte sind der Zugang zu Land und Wasser sowie zu lokalen Märkten und fairen Preisen. EZ-Förderung kann Hunger besonders effektiv bekämpfen, wenn sie sich entsprechend auf Nahrungsmittel (Food Crops) statt auf Cash Crops konzentriert.

Zeit für einen Paradigmenwechsel

Agrarökologische Ansätze bieten als Alternative zur industrialisierten Landwirtschaft viel Potenzial, um eine Ernährungssicherung von unten anzustoßen. Sie leisten auch einen Beitrag zu bäuerlicher Autonomie, nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern sowie dem Schutz von Ökosystemen und Erhalt der Biodiversität (SDGs 12 und 15). Agrarökologie ist aber mehr als ein landwirtschaftliches Konzept. Es verkörpert auch eine soziale Bewegung. Im Mittelpunkt stehen ganzheitliche und diversifizierte Systeme (Betriebe sowie Agrarlandschaften), natürliche Synergien zwischen Pflanzen und Spezies sowie die Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit. Statt teuren chemischen Düngemitteln kommen organische Alternativen wie Mist, Kompost oder auch Hülsenfrüchte (Leguminosen) zum Einsatz, die stickstoffbindende Eigenschaften besitzen.

Der Ansatz ist sehr wissensintensiv und erfordert ein Gegenmodell zur gängigen Agrarberatung durch externe Expert*innen. Stattdessen strebt er partizipative Forschung und einen gleichberechtigten Austausch zum Lernen an, wobei marginalisierte Gruppen integraler Bestandteil sind. Da der Ansatz durch eine hohe Arbeitsintensität geprägt ist, können auch Perspektiven für die ländliche Jugend eröffnet und dem wachsenden Urbanisierungsdruck entgegengewirkt werden.

Darüber hinaus sind im ländlichen Raum Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb der Landwirtschaft wichtig. Bildungsmaßnahmen ermöglichen die Entwicklung lokaler Wertschöpfungsketten. Das gesamte Food Regime (McMichael 2009) bedarf einer politischen, sozialen und ökologischen Umgestaltung. Denn die SDGs 6, 7 und 13 zu Wasser, Energie und Klimawandel sind untrennbar mit der Art der Landwirtschaft verbunden. Nur ein Sektor übergreifendes Denken kann Zielkonflikte vermeiden und den Interdependenzen des „Water-Energy-Food Nexus“ gerecht werden. Dem entspricht auf politischer Ebene die Idee der Ernährungssouveränität, die für Länder, Gemeinschaften und Gruppen das demokratische Selbstbestimmungsrecht über

die eigene Ernährungs- und Landwirtschaftspolitik einfordert. Die Idee spiegelt sich in Europa in dem Konzept der Solidarischen Landwirtschaft wider, in Südamerika etwa in der Landlosenbewegung in Brasilien.

Wenn sich die EZ stärker dem beschriebenen Paradigmenwechsel anschließt, kann sie einen wertvollen Beitrag für das zweite SDG leisten. Gerade in der Ernährungssicherung zeigt sich jedoch, wie notwendig eine Kohärenz mit anderen Bereichen staatlichen Handelns ist, so bei der Handels-, Wirtschafts-, Agrar-, (Bio-)Energie-, Gesundheits-, Klima- und Umweltpolitik. Damit Hunger in allen seinen Formen noch dieses Jahrhundert beseitigt werden kann, ist folglich Sektor übergreifendes Denken dringend erforderlich.

Literatur

- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) 2017: The future of food and agriculture. Trends and challenges. Rome.
- Hickel, Jason 2015: The true extent of global poverty and hunger: Questioning the good news narrative of the Millennium Development Goals, in: *The World Quarterly*, 37 (5): 749-767.
- International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD) 2009: Agriculture at a Crossroads. Synthesis of the Global and Sub-Global IAASTD Reports. Island Press.
- International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (IPES-Food) 2016: From Uniformity to Diversity: A paradigm shift from industrial agriculture to diversified agroecological systems. <http://www.ipes-food.org> (abgerufen 12. März 2018).-
- La Via Campesina/GRAIN (2014): Food sovereignty: five steps to cool the planet and feed its people. <https://www.grain.org/article/entries/5102-food-sovereignty-five-steps-to-cool-the-planet-and-feed-its-people> (abgerufen 12. März 2018).
- McMichael, Philip 2009: A food regime genealogy, in: *The Journal of Peasant Studies*, 36 (1): 139-169.
- Nuscheler, Franz 2012: Lern- und Arbeitsbuch. Entwicklungspolitik, 7. überarb. u. aktual. Aufl., Dietz Verlag: Bonn.
- Spencer, Dunstan 2002. The future of agriculture in Sub-Saharan Africa and South Asia, in: Sustainable Food Security for All by 2020. Proceedings of an International Conference, September 4-6, 2001, Bonn, Germany. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Weltbank 2007. World Development Report 2008. Agriculture for Development, Washington, D. C.

Anika Mahla ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen. Sie arbeitet im Forschungsprojekt „Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit“.

Außerdem ist sie Vorstandsmitglied von FLAN Deutschland, einer Menschenrechtsorganisation für das Recht auf Nahrung.

Neues im Nord-Süd-Verhältnis?

Warum die SDGs Afrika wohl nicht aus der Globalisierungsfalle helfen

Rainer Tetzlaff

Ist es sinnvoll, die Utopie des französischen Aufklärers Marquis de Condorcet, „Eine Welt ohne Hunger“ schaffen zu wollen, heute wieder zu beleben, wo doch in Afrika und im Nahen Osten postkoloniale Staaten kollabieren, regionale Hegemoniekriege (vermischt mit Rivalitäten zwischen Muslimen unterschiedlicher Bekenntnisse) wüten und Klimaveränderungen Millionen von Menschen zu Flüchtlingen machen? Zu dieser Frage möchte ich im Folgenden zehn knappe Thesen zur Diskussion stellen.

These 1. Nach wie vor ist es ethisch geboten, das Ziel des Abbaus von Hunger und Armut in der Welt im politischen Raum nicht aus den Augen zu verlieren. Die Proklamation der Sustainable Development Goals (SDGs) der Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) von 2015 – darunter „*Getting to Zero Hunger in 2030*“ – gehört zweifelsohne zu dem globalen *Bekenntnis zu einer gerechteren Welt*.

These 2. Zur Diskussion über politische Handlungsziele gehört ehrlicherweise auch die Einschätzung ihrer *Realisierungsmöglichkeiten*, gemessen an den bisherigen Wirkungen der verfügbaren und angewandten Strategien. In dieser Hinsicht besteht nach wie vor ein klassischer Dissens zwischen optimistischen Heilssuchern und pessimistischen Zweiflern, den der Historiker Andreas Eckert einmal wie folgt auf den Punkt gebracht hat:

„In der Wissenschaft dominiert heute in weiten Teilen eine Sichtweise, die ein Scheitern der Entwicklungszusammenarbeit konstatiert. Dies steht in deutlichem Kontrast zu den Forderungen einer breiten Koalition aus Politik, Entwicklungsorganisationen und engagierten Prominenten, die Entwicklungshilfe zu erhöhen“ (ebd. 2011).

Durch die aktuelle ‚Flüchtlingskrise‘ (d. h. die Krise der Asyl-, Einwanderungs- und Integrationspolitik der EU-Staaten) hat dieser entwicklungspolitische Krisendiskurs eine zusätzliche Aktualität erhalten; denn handfeste Entwicklungserfolge werden in der Politik aus Legitimationsgründen dringend gebraucht!

These 3. Seit 2016 ist die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) verstärkt in den Dienst von *Sicherheitspolitik* gestellt worden. Bundeskanzlerin Angela Merkel begründete dies wie folgt:

„Wir müssen Menschen helfen, wenn sie vor Krieg und Verfolgung fliehen, und noch mehr müssen wir ihnen dabei helfen, in oder nahe ihrer Heimat bleiben zu können... Wenn ich als deutsche Bundeskanzlerin dafür sorgen will, dass es uns Deutschen gut geht, dass die Europäische Union (EU) zusammenhält, muss ich mich auch darum kümmern, dass es in Europas Nachbarschaft so zugeht, dass Menschen dort Heimat auch als Heimat empfinden können“ (zitiert in Ulrich/ Hildebrandt 2016).

Seitdem hat die Bundesregierung im Interesse der Politik der Fluchtursachenbekämpfung zusätzliche Millionen an Hilfsgeldern für afrikanische Staatsbehörden in Aussicht gestellt. Ist das klug?

These 4. Auch wenn es berechtigte Zweifel an der aktuellen deutschen Außen- und Entwicklungspolitik gibt, so halte ich das *Ziel der Fluchtursachenbekämpfung* (als Ergänzung zu einer vernünftigen Einwanderungspolitik) grundsätzlich für notwendig. Denn Menschen verlassen erst in höchster Not als *ultima ratio* ihre Heimat, so dass es nur vernünftig und ethisch geboten erscheint, alles Menschenmögliche zu tun, um die internationale EZ in den Dienst des Friedens, der Armutsbekämpfung und der Ermöglichung von Entwicklungsfortschritten zu stellen. Wie groß aber sind die Chancen, dass diese Ziele erreicht werden?

These 5. Entwicklungspolitik sollte nicht nach der Qualität ihrer hehren Absichtserklärungen und edlen Ziele bewertet werden, sondern in erster Linie nach ihren *Wirkungen auf die Zielgruppen*. Die Zielgruppen, denen im Sinne der nach wie vor richtigen Maxime „Hilfe zur Selbsthilfe“ geholfen wurde, ihre Entwicklungspotentiale zu aktivieren. Dafür wurde der verheißungsvolle Begriff *ownership* ins Spiel gebracht. Auch in Afrika hat es seit 1990 politische und sozio-ökonomische Fortschritte gegeben; z. B. können acht Länder (von 55) als demokratisch und relativ „gut regiert“ gelten (Mauritius, Botsuana, Namibia, Südafrika, Ghana, Benin, Senegal und Kap Verde). Staatszerfallsprozesse in Liberia, Sierra Leone, Guinea, Ruanda, Gambia, Mali und Mosambik konnten aufgehalten und hier und da nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum erzielt werden. Während des Rohstoffbooms konnte die Armutsquote von 53 Prozent (um 1990) auf etwa 43 Prozent (im Jahr 2017) gesenkt werden, was bedeutet, dass immer noch etwa 500 Millionen Menschen aus Subsahara-Afrika unterhalb der Armutsschwelle leben und ca. 220 Millionen Menschen Hunger leiden. Wie groß sind die Chancen, dass die EZ an der afrikanischen Misere etwas ändern wird?

These 6. Den relativen Entwicklungserfolgen stehen aber gravierende *Defizite und Misserfolge* gegenüber, die im politischen Jargon als „Herausforderungen“ verharmlost werden. Ich möchte nur ein einziges Strukturproblem benennen – die Perspektivlosigkeit der afrikanischen Jugend. Alljährlich befinden sich ca. 20 Millionen Schulabgänger erneut auf der Suche nach einem Arbeitsplatz, aber nur etwa zwei Millionen können einen Job im formellen Sektor finden (dank chinesischer und westlicher Investoren)⁴. Viele Andere von den „restlichen“ 18 Millionen sitzen buchstäblich auf „gepackten Koffern“ und träumen von einem menschenwürdigen Leben in Europa oder sonst wo. Ihre Situation wird zusätzlich dadurch verdüstert, dass das Bevölkerungswachstum noch immer so stark ist, dass wirtschaftliche Wachstumsraten von durchschnittlich 2 Prozent oder 3 Prozent jährlich (ohne Öl- und Erdgas-Exporte) vom Bevölkerungswachstum (3 Prozent bis 4 Prozent) überkompensiert werden, was die Armut weiter erhöhen dürfte.

These 7. Die EZ könnte dann eine sinnvolle Unterstützung bei der Bekämpfung der Konfliktursachen leisten, wenn eine zentrale politische Voraussetzung gegeben wäre – die *entwicklungspolitische Orientierung der afrikanischen Staatsklassen*, die in der Theorie des *developmental state* als unabdingbare Voraussetzung für Entwicklungserfolge angesehen wird (Meyns/Musamba 2010). Empirische Studien bestätigen jedoch, dass die Erkenntnis von Wolfgang Fengler (Politologe und Weltbank-Mitarbeiter) immer noch aktuell ist: „Ein bislang nicht korrigierter Strukturfehler der EZ liegt in der Annahme, die Partnerregierungen seien primär am Gemeinwohl und an gesamtgesellschaftlichen Verbesserungen interessiert“ (Fengler zit. in Illy 2007). So gehört die Bekämpfung der Armut definitiv nicht zu den politischen Prioritäten afrikanischer Minister (möglicherweise von wenigen Ausnahmen in Mauritius, Botswana, Ghana und Kap Verde abgesehen). In den Patronage-Staaten Afrikas sind neopatrimoniale Klientelwirtschaft und gesamtstaatliche Sozialpolitik nicht in Einklang zu bringen.

These 8. Wo politische Unterdrückung und wirtschaftliche Ausbeutung großer Teile der eigenen Erwerbsbevölkerung zur staatlichen Praxis gehört, werden Regierungen eher zum Entwicklungshindernis als zu einem Bestandteil der Krisenlösung. Wo der Staat zur *looting machine* (Burgis 2015) im Interesse einer Kleptokratie und ihrer Klientelnetze geschrumpft ist, ist politische Stabilisierung nicht zu erwarten. Solche Regime können bei wachsender Unzufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger höchstens durch Widerstandsaktionen konfliktfähiger und konfliktbereiter Gruppen der *Zivilgesellschaft* zum Einlenken gebracht werden (wie kürzlich versuchsweise in Benin, im Senegal, Burkina Faso, Côte

⁴ Siehe zum Thema „Jugend und SDGs“ auch den Beitrag von Sabine Kurtenbach in diesem Band.

d'Ivoire und Gabun geschehen). Auf ihnen liegen größtenteils die entwicklungsbezüglichen Hoffnungen für eine Trendwende.

These 9. Die europäische Politik der *Fluchtursachenbekämpfung*, die mit den Prinzipien der SDGs partiell durchaus vereinbar wäre, befindet sich in einem doppelten Dilemma: Sie ist politisch angewiesen auf die Zusammenarbeit mit afrikanischen Regierungen, die herrschaftspolitisch und wirtschaftspolitisch andere Ziele verfolgen. Während die EU-Regierungen in Afrika für offene Märkte (*European Partnership Agreements*) werben, erwarten die afrikanischen Partnerländer, dass die Abschottung ihrer eigenen Märkte geduldet wird (Jakob/Schlundwein 2017). Drängt die EU darauf, dass die Grenzen für Migration nach Europa geschlossen werden, so erwarten die afrikanischen Regierungen von der EU offene Grenzen. Somit legt die Analyse der konträren Herrschaftsinteressen die Einsicht nahe, dass eine theoretisch richtige Politik (Fluchtursachenbekämpfung) praktisch am Fehlen ihrer politischen Verwirklichungsbedingungen scheitern muss.

These 10. Man könnte argumentieren, dass es ja niemandem schaden würde, wenn unrealistische Ziele („Welt ohne Hunger bis 2030“) proklamiert und wahrscheinlich nicht erreicht würden. Doch darin ist ein Trugschluss zu sehen; denn eine solche utopische Verheißung werden diejenigen gerne glauben und sich zu eigen machen, die notwendige Strukturreformen vermeiden möchten. So werden Afrikas Patronage-Staaten weiterhin Geld kassieren, und die EU-Staaten werden mit ihrer für afrikanische Gesellschaften ruinösen Agrar-, Fischerei- und Handelspolitik fortfahren.

Literatur

- Burgis, Tom 2015: *Der Fluch des Reichtums. Warlords, Konzerne, Schmuggler und die Plünderung Afrikas*, Frankfurt am Main: Westend Verlag (Englische Originalausgabe 2015: ‚The Looting Machine‘).
- Eckert, Andreas 2011: „Only bad news from Radio Africa“. *Das nachkoloniale Afrika als Kontinent in der Dauerkrise*, in: Mergel, T. (Hg.): *Krisen verstehen. Historische und kulturwissenschaftliche Annäherungen*, Frankfurt am Main: Campus Verlag, 83-98.
- Hildebrandt, Tina/ Ulrich, Bernd 2016: Interview mit Angela Merkel: „Mitleid ist nicht mein Motiv“, *Die ZEIT*, 20.10.2016, A42.
- Illy, Hans 2007: *Unvollendete Entkolonialisierung und Elitenversagen? Erklärungsmuster für die persistente Unterentwicklung in Afrika südlich der Sahara*, in: Molt, P./ Dickow, H. (Hg.): *Kulturen und Konflikte im Vergleich*, Baden-Baden: Nomos Verlag, 848-860.

Jakob, Christian/ Schindwein, Simone 2017: Diktatoren als Türsteher Europas. Wie die EU ihre Grenzen nach Afrika verlagert, Berlin: Ch.Links Verlag.

Meyns, Peter/ Musamba, Charity (Hg.) 2010: The Developmental State in Africa - Problems and Prospects, INEF-Report, 101/2010.

Rainer Tetzlaff, Prof. Dr., ist seit Herbst 2017 Senior Research Fellow der Akademie der Weltreligionen der Universität der Freien und Hansestadt Hamburg. In Hamburg war er zudem von 1974 bis 2006 Professor für Politische Wissenschaft am Institut für Politische Wissenschaft, danach von 2008 bis 2015 Wisdom Professor of African and Development Studies an der privaten Jacobs University Bremen.

Nachhaltiger Frieden

Die SDGs als Friedensagenda Nur ein Strohalm im Treibsand der Weltpolitik?

Lothar Brock

In seinem „Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik“, das für eine ganze Generation von entwicklungspolitisch Interessierten fast eine Bibel war, stellte Franz Nuscheler fest: „Wenn es überhaupt einen Fortschritt in der Entwicklungstheorie gibt, dann liegt er in der wachsenden Einsicht in die Interdependenz der Welt [...]. Afrika mag für die OECD-Welt ökonomisch unbedeutend geworden sein, aber als Ursprungsregion für Krisen und Konflikte, von Umweltrisiken und Fluchtragödien, bleibt es eine Herausforderung für das benachbarte Europa“ (1995: 519). Diese Herausforderung ist seitdem enorm gewachsen. Die Krux ist, dass die Interdependenz der Welt in dem Maße, in dem sie von einer wolkigen Floskel zu einem Teil der eigenen Alltagserfahrung wird, offenbar eher zur Verteidigung des Eigenen führt als zur Öffnung für die Anliegen der Anderen¹. Die Einsicht, dass die Nöte der Anderen unsere eigenen sind, trägt nicht weit. Protektionismus, Nationalismus und alle möglichen Arten des Fundamentalismus breiten sich gerade in den Ländern aus, die bisher als Hort einer aufgeklärten Moderne galten – einer „zweiten Moderne“ sogar (Beck 1996), die das eigene Verhalten selbstkritisch reflektiert und sich auf diesem Wege zum Vorteil aller globalisiert.

Sind die Sustainable Development Goals (SDGs) angesichts dieser Entwicklungen schon überholt, bevor sie auf den Weg gebracht werden konnten? Sind sie nur ein Strohalm, an den sich die letzten Streiter für Global Governance klammern? Oder tragen sie dazu bei, die Grenzen des Sagbaren gegen die sich rasant ausbreitende Semantik der Selbstbehauptung zu verteidigen?

Die SDGs: Restposten einer kooperativen Weltordnungspolitik oder Aufbruch?

Was die SDGs nach dem Wortlaut der Agenda 2030 sein *wollen*, ist klar: Eckpunkte einer Neugestaltung der Weltverhältnisse unter den Leitprinzipien von sozialer Gerechtigkeit, ökologischer Nachhaltigkeit und stabilem Frieden. Was sie unter den gegenwärtigen Verhältnissen sein *können*, ist weniger deutlich. In den liberalen Demokratien entsteht vielfach der Eindruck, dass wir heute mit

¹ Siehe hierzu auch den Beitrag von Ulrich Menzel in diesem Band.

dem Ende einer kooperativen Weltordnungspolitik konfrontiert wären. Das hieße, dass die SDGs eher als Restposten einer besseren Zeit denn als Agenda für die Gestaltung der Zukunft zu verstehen wären. Das ist aber nicht der Fall, und zwar aus zwei Gründen: *zum einen*, weil es zwar nach dem Ende des Ost-West-Konflikts einen Zuwachs an kooperativer Weltordnungspolitik gegeben hat, diese Politik aber von Anfang an begrenzter war als die Aufbruchsstimmung in den liberalen Demokratien erwarten ließ.

Global Governance hatte in den vergangenen Jahren stets zwei Seiten: Zusammenarbeit und Hegemonie. Die Hegemonie des Westens nach dem Ende des Ost-Konflikts hat erheblich zur Strukturbildung für Global Governance beigetragen. Sie bedeutete aber zugleich, dass Global Governance ein Vehikel zur Gestaltung der Weltverhältnisse nach den eigenen Ordnungsvorstellungen und Interessen der liberalen Demokratien wurde. Dort, wo es Friktionen bei diesem Unterfangen gab, wurden die bestehenden Machtdisparitäten genutzt, um sich auch gegen Widerstand durchzusetzen. Dabei wurden lokale Konflikte durch externe Interventionen oft verschärft und Zielkonflikte der eigenen Politik ignoriert. Auf diesem Wege gab es auch nicht-intendierte Wirkungen, die sich heute in der radikalen Negation westlich-liberaler Weltordnungsvorstellungen manifestieren, und zwar auch – wenn nicht vor allem – in den liberalen Demokratien selbst. Mit anderen Worten, der liberale Westen hat dazu beigetragen, die Welt zu schaffen, die wir heute fürchten. Wir haben es dementsprechend nicht nur mit der Gefährdung und Demontage einer kooperativen Weltordnungspolitik zu tun, sondern auch mit ihren bisherigen Grenzen und Widersprüchen. Auf der Agenda steht also nicht nur die Verteidigung der Errungenschaften der bisherigen Politik, sondern auch die Entwicklung eines neuen Verständnisses dessen, was eine kooperative Weltordnungspolitik für alle Beteiligten bedeutet und von ihnen verlangt. Die SDGs können als Beitrag zu einem solchen Perspektivwechsel verstanden werden.

Der *zweite* Grund dafür, dass wir nicht so sehr die Abkehr von einer kooperativen Weltordnungspolitik als vielmehr den Aufbruch auf dem Weg zu ihr in den Blick nehmen sollten, ist grundsätzlicher Natur. Er liegt darin, dass Kooperation und Konflikt generell nicht einfach als Alternativen zu betrachten sind, sondern sich meist aufeinander beziehen. Konflikte stehen einer Kooperation nicht unbedingt im Wege, sondern bieten Anlässe für Zusammenarbeit. Kurz, es geht nicht um Kooperation statt Konflikt, sondern um Kooperation im Konflikt. Aber nicht jeder Konflikt lässt sich durch Kooperation „einfangen“. Manche Konflikte entwickeln eine Eigendynamik, die den Konflikt gegen kooperative Lösungen abschottet. Die gegenwärtige Militarisierung der Weltpolitik kann eine solche Eigendynamik entfalten. Von daher ist es unbedingt erforderlich, die grundsätzlich immer bestehende Möglichkeit von Kooperation im

Blick zu behalten und sie durch entsprechende institutionelle Arrangements zu stärken. Auch dazu liefern die SDGs einen Beitrag.

Der vorausgegangene Konsensbildungsprozess und die Verabschiedung der Agenda 2030 gestatten der Staatenwelt, sich auch in Zeiten von Krisen und Konflikten als internationale Gemeinschaft wahrzunehmen. Das ist wichtig, um nicht in die Falle *realistischer* Weltdeutungen zu tappen, die in der Geschichte nur die Wiederkehr ewig gleicher Machtkämpfe zu erkennen vermögen. Aber sich als Teil einer Gemeinschaft zu bekennen, genügt natürlich nicht, denn die Verabschiedung der SDGs stellt für sich gesehen keinen Durchbruch zu neuem Denken dar. Sie unterstreicht vielmehr die Notwendigkeit eines neuen Denkens, das die Fehler der alten hegemonialen Weltordnungspolitik überwindet. In welchem Maße das gelingt, hängt von der tatsächlich verfolgten Politik der einzelnen Staaten ab, deren Handlungsspielräume größer sind, als nationales Wohlstands- und Sicherheitsdenken meist vorgibt. Die SDGs liefern in diesem Sinne einen konkreten Kriterienkatalog, an dem die Politik gemessen und eine kritische Auseinandersetzung mit ihr befördert wird.

Die programmatische Verknüpfung von Entwicklung und Frieden: Flucht in die Unübersichtlichkeit?

Frieden bildet ein Leitmotiv der Agenda 2030. Dazu heißt es in der Präambel des Abschlussdokuments: „Wir sind entschlossen, friedliche, gerechte und inklusive Gesellschaften zu fördern, die frei von Furcht und Gewalt sind. Ohne Frieden kann es keine nachhaltige Entwicklung geben und ohne nachhaltige Entwicklung keinen Frieden.“ (United Nations 2015). Bei der Zuordnung von Entwicklung und Frieden handelt es sich nicht um einen empirisch verifizierten Zusammenhang, sondern um eine programmatische Verknüpfung, die davon ausgeht, dass Frieden und Entwicklung jeweils einen Eigenwert haben *und* sich wechselseitig verstärken. Letzteres ist aber nicht unbedingt der Fall, wie die Auseinandersetzungen über die Aufnahme des Zieles 16 in die Agenda 2030 offenbart haben.² Sie haben im Rahmen der Verhandlungen zu einem erheblichen Unfrieden geführt, an dem das ganze Unterfangen beinahe gescheitert wäre.

Aus der programmatischen Verknüpfung von Entwicklung und Frieden folgt ein doppelter Kooperationsbedarf: Auf *innerstaatlicher* Ebene sollen sich alle Staaten in dem gemeinsamen Bemühen zusammenfinden, bei sich zu Hause die

² Siehe auch den Beitrag von Jochen Hippler in diesem Band.

politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen für Entwicklung und Frieden zu schaffen und darüber gegenüber der internationalen Gemeinschaft Rechenschaft abzulegen. Dabei werden auch die Industrieländer in die Pflicht genommen. Das ist umso wichtiger als die Industrieländer nicht nur wesentlichen Anteil an der „Entwicklung der Unterentwicklung“ (André Gunder Frank) im globalen Süden haben, sondern ihr jetzt selbst drohen, zum Opfer zu fallen (soziale Ungleichheit, Kinder- und Alters-Armut, Verschlechterung der Umweltbedingungen und politische Destabilisierung).

Während mit der Universalisierung des Reformbedarfs die alte Unterscheidung zwischen Nord und Süd relativiert wird, sind auf *internationaler* Ebene die Industrieländer (in abgestufter Form auch die Schwellenländer) weiterhin gefordert, durch finanzielle Hilfe den Übergang der Entwicklungsländer zu einer Politik der Nachhaltigkeit zu ermöglichen und auch die wirtschaftliche Zusammenarbeit stärker an diesem Ziel auszurichten. Letztere soll ihre Sensibilität für Krisen und Konflikte steigern und auf diesem Wege einer Eskalation gesellschaftlicher Auseinandersetzung entgegenwirken. Aber was genau Krisensensibilität, bezogen auf bestimmte Konfliktkonstellationen, bedeutet, ob sie z.B. eine Unterstützung autoritärer Machthaber oder deren Kritik verlangt, lässt sich aus der programmatischen Verknüpfung von Entwicklung und Frieden als solcher nicht ablesen. Vieles hängt hier von der Selbstverortung der alten und neuen Industrieländer in der globalen Krisenlandschaft ab. Und die wird wiederum wesentlich durch die eben angesprochene Entwicklung in den alten Industrieländern mitbestimmt.

Die programmatische Verknüpfung von Entwicklung und Frieden entspricht der Komplexität der Aufgabe, nach Jahrhunderten des Raubbaus auf das Prinzip der Nachhaltigkeit umzusteigen. Sie wird durch die Einbeziehung von Umwelt und Klima ergänzt³ und steigert die Komplexität der Aufgabe ihrerseits. Sie könnte damit geradezu einer Flucht in die Unübersichtlichkeit Vorschub leisten. Unter diesem Gesichtspunkt würde ein weniger ambitioniertes Programm womöglich zu einer schärferen Konturierung der Widerstände führen, die einer Umsetzung der vereinbarten Ziele im Wege stehen. Ein Weniger an Ambitionen bedeutet nicht automatisch ein Mehr an Wirksamkeit. Aber es kann für mehr Transparenz in der Politik sorgen und damit helfen, einer auf enttäuschten Erwartungen beruhenden Feindseligkeit gegenüber der Politik entgegenzuwirken.

³ Siehe den Beitrag von Tanja Brühl in diesem Band.

Literatur

- Nuscheler, Franz 1995: Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik (4. Auflage), Bonn: Dietz.
- Beck, Ulrich 1996: Das Zeitalter der Nebenfolgen und die Politisierung der Moderne, in: ders., Giddens, Anthony/Lash, Scott (Hg.): Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 19-112.
- United Nations 2015: Resolution der Generalversammlung 70/1. Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, (A/70/L.1, 25.09.2015), New York: United Nations.

Lothar Brock, Prof. Dr., ist assoziierter Wissenschaftler des Leibniz-Instituts Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung und Professor i. R. für Politikwissenschaften mit dem Schwerpunkt Internationale Beziehungen, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt. Außerdem ist er Vorsitzender des Beirats der Stiftung Entwicklung und Frieden (sef), Bonn.

Entwicklung und Gewalt

Die Relevanz von SDG 16

Jochen Hippler

Der Zusammenhang von Gewaltkonflikten und Entwicklung hat seit längerem die Aufmerksamkeit der Wissenschaft sowie der Entwicklungspolitik auf sich gezogen. Zu offensichtlich ist, dass wirtschaftliche, gesellschaftliche oder politischen Defizite unter bestimmten Bedingungen eine Gewaltdynamik auslösen können. Umgekehrt ist erwiesen, dass kriegerische Auseinandersetzungen konstruktive Entwicklungsanstrengungen zum Scheitern bringen können. Ein Beispiel für die Relevanz dieser Fragen ist die Debatte, ob etwa in Afghanistan „Entwicklung“ und „Sicherheit“ aufeinander folgen müssten – und ggf. in welcher Reihenfolge¹. Aber auch die seit 2016 geltenden Sustainable Development Goals (SDGs) der Vereinten Nationen (VN) ignorieren den Zusammenhang nicht mehr – auch wenn dieser Fortschritt nur halbherzig und gegen Widerstände erreicht wurde.

Kann Entwicklungspolitik Gewalt entgegenwirken?

SDG 16 lautet: „Friedliche und inklusive Gesellschaften im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und effektive, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen“. Diese Formulierung stellt eine Verbindung zwischen Frieden, Entwicklung und Governance her, was gegenüber den Millennium Development Goals (MDGs), die das Problem von Frieden und Konflikten ausblendeten, einen Durchbruch markierte. Andererseits blieb dieser Aspekt doch schwach und letztlich dem Ziel Nachhaltiger Entwicklung untergeordnet, anstatt beide als zwei Seiten einer Medaille zu begreifen. Auch die 12 Unterziele zu SDG 16 unterstreichen dies. Es finden sich nur zwei explizit gewaltbezogene Unterziele, die auch noch jeden Bezug auf politische Gewaltkonflikte vermeiden. SDG 16.1 formuliert: „*Alle Formen der Gewalt* und die gewaltbedingte Sterblichkeit *überall* deutlich verringern“, und SDG 16.2: „Missbrauch und Ausbeutung von Kindern, den Kinderhandel, Folter und *alle Formen von Gewalt gegen Kinder* beenden“ (Hervorhebung des Autors). Trotzdem hat SDG 16 als VN-Ziel die Tür dafür geöffnet, zukünftig den Zusammenhang von Gewalt und

¹ Siehe zur Umsetzung globaler Entwicklungsvorstellungen in Afghanistan auch den Beitrag von Conrad Schetter in diesem Band.

Entwicklung noch stärker in den Fokus zu nehmen.

Das Verhältnis beider Dimensionen stellt keine Einbahnstraße dar, sondern sie wirken wechselseitig aufeinander ein. Der Beginn einer Gewaltdynamik ist immer multidimensional. Er beruht (1) auf längerfristig akkumulierten strukturellen Voraussetzungen, die meist im Bereich ernster Governance-Defizite sowie sozioökonomischer Defekte und Verschiebungen liegen; er benötigt (2) handlungsfähige Akteure und Akteursgruppen und eine konfliktfördernde Konfigurierung ihrer negativen und positiven Anreizsysteme; und es bedarf (3) eines oder mehrerer Auslöser. Es liegt auf der Hand, dass insbesondere der erste dieser drei Punkte eng mit „Entwicklung“ und Entwicklungspolitik verknüpft ist. Wenn beispielsweise wirtschaftliche Perspektivlosigkeit, eine sozioökonomische Spaltung der Gesellschaft und hohe (insbesondere Jugend-)Arbeitslosigkeit sich verfestigen und dann Governance-Defekte wie endemische Korruption, fehlende Rechtsstaatlichkeit, Unterdrückung von größeren Teilen der Gesellschaft sowie die Brutalität der Sicherheitskräfte hinzutreten, dann muss es noch nicht zu kollektiv organisierter Gewalt kommen, aber wichtige Voraussetzungen dafür sind gegeben.

An diesen Punkten möchte und soll Entwicklungspolitik ansetzen. Und es ist sicher richtig, dass eine erfolgreiche Entwicklung (und Entwicklungspolitik) den Ausbruch von politischer Gewalt größeren Stils unwahrscheinlicher werden lässt. Allerdings besteht hier kein Automatismus: Armut und Hunger allein, beispielsweise, führen noch nicht zur Gewalt – eine entsprechend konfigurierte Akteurskonstellation und ein Auslöser müssen hinzukommen. Hierbei bestehen weit weniger Eingriffsmöglichkeiten der Entwicklungspolitik. Im ersten Fall sind diese noch punktuell denkbar, die Gewaltauslöser allerdings können oft spontan oder zufällig sein. Anders ausgedrückt: Entwicklungspolitik kann Gewaltdynamiken nicht direkt vermeiden oder bekämpfen, aber sie kann die Rahmenbedingungen schaffen oder stärken, die größere Gewalt weniger wahrscheinlich werden lässt und den Akteuren mehr Spielraum verschafft, Gewalt zu vermeiden.

Gewaltkonflikte als Entwicklungshemmnis: Syrien als dramatisches Beispiel

Größere Gewaltkonflikte wirken sich in der Regel negativ auf „Entwicklung“ aus. Zwar mag es durchaus Ausnahmen geben – wenn etwa bei bereits funktionierender Staatlichkeit ein Krieg den Staatsapparat zwingt, noch effizienter und integrierter zu werden, die Steuerquote zu erhöhen oder wenn dieser den

gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken mag. All dies wird nur unter bestimmten, günstigen Bedingungen eintreten – und in Fällen fragiler oder schwacher Staatlichkeit überhaupt nicht. In den allermeisten Fällen – und insbesondere, wenn der Krieg nicht fernab des eigenen Staatsgebietes geführt wird, sondern im eigenen Land – schwächt Krieg die erreichte „Entwicklung“, wirft sie um Jahre oder Jahrzehnte zurück oder blockiert sie. Syrien ist das gegenwärtig wohl dramatischste Beispiel².

In Syrien befindet sich laut Angaben des United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA 2017) inzwischen rund die Hälfte der Bevölkerung von ca. 23 Millionen Einwohnern auf der Flucht. 6,1 Millionen Menschen sind im Land selbst von ihren Wohnorten vertrieben oder geflohen (*internally displaced persons*, IDP) und 5,5 Millionen sind vor dem Krieg ins Ausland geflohen. Nach Einschätzung der VN sind 13,1 Millionen Menschen von humanitärer Hilfe abhängig, davon 5,6 Millionen in akuter Not. Mehr als zwei Drittel (69 Prozent) der verbliebenen Bevölkerung leben heute in extremer Armut, und leben von weniger als 1,90 US-Dollar pro Tag, wie OCHA (2017: 9) weiterhin feststellt:

“The destruction of life-sustaining civilian infrastructure and services such as water, sanitation and electricity systems, as well as attacks affecting hospitals, schools, housing land and property have continued to undermine support structures in urban and rural areas, ultimately endangering civilian lives and hampering the return of the displaced populations after the cessation of hostilities. In the first half of 2017, the Health sector reported a 25 per cent increase in attacks against health facilities as compared to the same period in 2016, with attacks on health facilities numbering approximately 20 per month between January and April, or one attack every 36 hours. Although the number of verified attacks on schools in the first half of 2017 is less than fifty per cent of those verified in the first half of 2016, the trend of attacks remains consistent in terms of the type of attacks and their impact on children.”

Zwischen 2011 und 2016 verlor Syrien kriegsbedingt schätzungsweise 254 Milliarden US-Dollar, oder das Vierfache seines Bruttosozialproduktes von 2010. OCHA (2017: 19) schätzt, dass allein das syrische Bildungswesen etwa um 11 Milliarden US-Dollar geschädigt wurde, die Landwirtschaft um 16 Milliarden US-Dollar. Bereits 2015 lag die Arbeitslosigkeit bei 53 Prozent, bei Jugendlichen um die 75 Prozent.

² Siehe zu Syrien auch den Beitrag von Volker Perthes in diesem Band.

Die dramatischen Folgen des Bürgerkrieges für die syrische Gesellschaft sind an diesen Zahlen leicht ablesbar – wie auch die desaströse entwicklungspolitische Ausgangslage für den Wiederaufbau. Der daraus resultierende sozioökonomische Stress trägt dazu bei, dass die Rahmenbedingungen für eine Überwindung des Gewaltkonfliktes schlecht bleiben. Die Abhängigkeit der Bevölkerung von staatlichen und nichtstaatlichen Gewaltakteuren ist besonders ausgeprägt, wenn keine zivilen Beschäftigungsmöglichkeiten bestehen oder diese Gewaltakteure Nahrungsmittel-, medizinische und andere Versorgung kontrollieren. Die wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklung kommt in einer solchen Kriegssituation nicht nur zum Stillstand, sondern wird zurückgeworfen. Zugleich sind Versuche, einen neuen Entwicklungsprozess zu initiieren oder zumindest den Wiederaufbau zu beginnen, aufgrund der fehlenden Sicherheit nicht aussichtsreich.

Fazit

An diesem diffizilen Wechselspiel von Krieg und Gewalt einerseits und „Entwicklung“ andererseits könnte nun SDG 16 ansetzen. Ohne die Überwindung von Krieg und Massengewalt ist eine bevölkerungsorientierte Entwicklung schließlich nicht vorstellbar, weder normativ noch empirisch. Und umgekehrt wäre es bedauerlich, die Chancen von wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung ungenutzt zu lassen, um Gewaltexzessen vorzubeugen. Dieser Gedanke ist nicht neu – er stand offensichtlich bereits dabei Pate, als Franz Nuscheler 1990 das „Institut für Entwicklung und Frieden“ (INEF) gründete – und ihm nicht zufällig genau diesen Namen gab.

Die VN wissen von diesem wichtigen Zusammenhang – schreckten aber in SDG 16 noch davor zurück, diesen wirklich ernst zu nehmen und politisch ins Zentrum zu rücken. Über den Verweis auf die sehr allgemeine Absicht “[f]riedliche und inklusive Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung [zu] fördern”, gehen die SDGs ja nicht hinaus. Dabei gibt es zahlreiche Fälle, die dringend verstärkter Aufmerksamkeit bedürften. Hier handelt es sich einerseits um solche, bei denen die Gefahr besteht, dass sozioökonomische und Governance-Defizite eine ohnehin fragile Situation über die Gewaltschwelle drängen können. Andererseits auch um solche, in denen eskalierte Gewaltkonflikte jede Form von wirtschaftlicher und politischer Entwicklung blockieren. SDG 16 öffnete die Tür einen Spalt weit für die Entwicklungspolitik, sich dem zentralen Zusammenhang zwischen Gewalt und Entwicklung systematisch anzunehmen. Sowohl aus pragmatischen Gründen wie auch aus der gesellschaftlichen Verantwortung von Entwicklungspolitik und Wissenschaft heraus muss es nun in den nächsten Jahren darum gehen, durch diese Tür auch einzutreten.

Literatur

OCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) 2017: Syrian Arab Republic – Humanitarian Need Overview 2018. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2018_syr_hno_english.pdf (abgerufen am 26. März 2018).

Jochen Hippler, PD Dr., ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen.

Die Inklusion von Jugendlichen

Erfahrungen mit Nachkriegsgesellschaften und Jugendprotesten

Sabine Kurtenbach

Ein Sechstel der Weltbevölkerung ist jung. 2015 waren 1,2 Mrd. Menschen im Alter zwischen 15 und 24 Jahren, im Jahr 2030 – wenn die Sustainable Development Goals (SDGs) erreicht sein sollen – werden es 1,3 Mrd. sein. Der demographische Wandel unterscheidet sich allerdings weltweit sehr stark. Während sich viele Gesellschaften des industrialisierten Nordens wie Deutschland und Japan mit den Problemen einer immer älteren Gesellschaft konfrontiert sehen, ist im Globalen Süden die Inklusion von Kindern und Jugendlichen die zentrale Herausforderung. Zumindest in Sonntagsreden sind sich alle einig, dass deren Bedürfnisse ernst genommen werden müssen, damit sie einen Beitrag zur Bearbeitung gesellschaftlicher Problemlagen leisten können.

Das Thema des Jugendforums der VN Ende Januar 2018 war auch die Rolle von Jugendlichen für nachhaltige und widerstandsfähige urbane und ländliche Gemeinden. Die VN haben Jugendliche in den vergangenen Jahrzehnten wiederholt zum Thema gemacht. Die Weltjugendberichte greifen seit 2002 immer wieder globale Themen wie den Klimawandel (2010) oder Migration (2013), aber auch spezifische Problemlagen für junge Menschen wie den Übergang ins Erwachsenenalter (2007), Beschäftigung (2011) oder zuletzt das gesellschaftliche Engagement (2015) auf (DSPD Youth 2018).

Vor diesem Hintergrund ist es erstaunlich, dass Jugendliche in den SDGs nicht wirklich eine prominente Rolle spielen. Insgesamt werden sie achtmal genannt und nur zwei der 17 SDGs haben ein jugendspezifisches Ziel: SDG 4 (Bildung und lebenslanges Lernen) sowie SDG 8 (inklusive Wachstum und Beschäftigung). Kein Zweifel, diese Themen sind wichtig. Bildung ist eine wesentliche Voraussetzung für Arbeit und damit für die wirtschaftliche Unabhängigkeit junger Menschen. Die Reduzierung der Jugendagenda auf diese Faktoren ist aber problematisch, weil der Übergang in den Arbeitsmarkt nicht nur von den individuellen Fähigkeiten und der „Passfähigkeit“ von Ausbildung abhängig ist. Zentral sind auch Kontextbedingungen, die von der Ausbildung Jugendlicher unabhängig sind, so das vorherrschende Entwicklungsmodell.

Erfahrungen in Nachkriegsgesellschaften

Die Erfahrungen in Nachkriegsgesellschaften zeigen die komplexen Problemlagen, in denen junge Menschen leben. Zwar gibt es in diesen Gesellschaften besondere Herausforderungen wie den Wiederaufbau oder den Umgang mit Traumatisierungen, aber in Bezug auf die häufig blockierten Statuspassagen ins Erwachsenenleben unterscheiden sich diese Gesellschaften erstaunlich wenig von anderen, wie sich anhand einer Analyse der Partizipationsmöglichkeiten junger Menschen illustrieren lässt.

Keine Frage, mit dem Ende eines Krieges verbessert sich die formale Bildung für junge Menschen grundlegend. Der Anteil junger Menschen, die weiterführende Schulen besuchen, steigt ebenso rapide wie die damit verbundenen Lese- und Schreibkompetenzen. Dennoch ist die Arbeitslosigkeit der Jugendlichen in diesen Gesellschaften wie auch anderswo weitaus höher als die der Erwachsenen. Diskrepanzen zwischen der Ausbildung und den Erfordernissen des Arbeitsmarktes sind real, aber auch andere Problemlagen spielen eine Rolle, wie Interviews in Nicaragua, El Salvador und Südafrika zeigen (GIGA 218). In allen drei Ländern stellt nicht die Bildung die zentrale Hürde beim Eintritt in den Arbeitsmarkt dar, sondern die vorherrschenden Machtbeziehungen. Persönliche Beziehungen oder Mitgliedschaft in politischen Netzwerken seien oftmals wichtiger als die formale Qualifizierung, geben die jugendlichen Befragten zu Protokoll. Selbst wer Arbeit findet, lebt oft in prekären Umständen, weil diese zeitlich befristet, schlecht bezahlt, und mit geringen Sozialleistungen verbunden ist. Arbeit ist hier weder eine Möglichkeit, der Armut zu entkommen, noch ermöglicht sie sozialen Aufstieg. Junge Frauen sind darüber hinaus noch mit Vorurteilen und Sexismus konfrontiert.

Aufgrund ihrer zahlenmäßigen Bedeutung hätten junge Menschen zumindest in Ländern mit formal-demokratischen Partizipationsmöglichkeiten die Chance, einen grundlegenden Wandel an den Urnen herbeizuführen. Dem steht entgegen, dass sich Jugendliche, wie in den Ländern der OECD, seltener als Erwachsene an Wahlen beteiligen, obwohl sie ein hohes Interesse an Politik bekunden. Das Misstrauen in das politische System ist groß. Jugendliche berichten, sie seien bei Wahlen nur Staffage, hätten keinen Einfluss, und ein Regierungs- oder Politikwechsel sei unwahrscheinlich. Dennoch sind sie von Fatalismus weit entfernt; dem Misstrauen in die politischen Parteien stehen Vertrauen und Engagement in anderen Kontexten wie etwa Religionsgemeinschaften, Kultur- oder Sportclubs entgegen. Letztlich zeigen die Jugendlichen ein erstaunliches Maß an Realismus und Pragmatismus im Umgang mit den blockierten Statuspassagen ins Erwachsenenleben.

Jugendproteste

Jugendliche versuchen auch jenseits der „erlaubten“ Kanäle, ihre Lebenswelten zu verändern, indem sie protestieren und auf die Straße gehen. Die weltweiten Jugendproteste 2011/2012 im arabischen Raum, in Südosteuropa, aber auch in Chile und Mexiko wurden teilweise mit denen von 1968 verglichen. Sieben Jahre später greift die Ernüchterung um sich, weil sich für die Teilnehmer allgemein wenig verändert hat. Problematisch ist, dass protestierende Jugendliche vielen Sonntagsreden zum Trotz vielfach als Gefahr für Stabilität und nicht als Zeichen des politischen Engagements wahrgenommen werden. In der Diskussion über den „youth bulge“ wurden vor allem arbeitslose junge Männer zum Sicherheitsproblem erklärt. Erfahrungen in vielen Kontexten zeigen allerdings, dass der gesellschaftliche Umgang mit Forderungen und Vorschlägen junger Menschen darüber entscheidet, ob junge Menschen einen konstruktiven Beitrag leisten.

„Wenn du gehört werden willst, musst du viel Lärm machen“

Auch wenn die SDGs hierzu wenig sagen, verabschiedete der VN-Sicherheitsrat ebenfalls 2015 die Resolution 2250 (United Nations 2015) zu Jugendlichen, Frieden und Sicherheit, die eng mit dem SDG 16 zu inklusiven, gerechten und friedlichen Gesellschaften verbunden ist. In dem Beschluss werden junge Menschen nicht in erster Linie als Problem, sondern als Akteure des Wandels angesprochen. Statt politischer Panik vor Jugendlichen zu schüren, fordert die Resolution die Partizipation von Jugendlichen auf allen Ebenen der Entscheidungsfindung besonders im Umfeld von Gewaltkonflikten, wenn auch nicht ausschließlich, zu fördern. Sie verlangt den Schutz von Jugendlichen als Teil der Zivilbevölkerung, die Prävention von Gewalt durch Bildung, Beteiligung und ein Klima von Toleranz sowie Respekt für die Vielfalt der Menschen. Außerdem werden die Mitgliedstaaten der VN aufgefordert, Partnerschaften einzugehen, um Jugendliche an der Friedensentwicklung auf unterschiedlichen Ebenen zu beteiligen und sie von Gewaltprozessen abzukoppeln.

Im April 2018 soll ein erster Bericht zur Umsetzung der Resolution vorgestellt werden. Doch obwohl die Resolution einstimmig angenommen wurde, wird es wohl wenig konkrete Fortschritte geben. Dies liegt zum einen daran, dass die notwendigen Veränderungen nicht von heute auf morgen zu bewerkstelligen sind. Zum anderen lässt sich der zerstörerischen Dynamik von Gewaltkonflikten allein per Resolution wenig entgegensetzen. Dies gilt nicht nur für Kriege, sondern auch für andere Formen der Gewalt. Der Massenexodus von Kindern

und Jugendlichen aus Zentralamerika 2016 zeigt auch, dass junge Menschen die Möglichkeiten nutzen, die sie sehen, um ihre Perspektiven zu verbessern. Veränderungen zugunsten von Jugendlichen finden nur dort statt, wo Politik, Wirtschaft und Gesellschaft junge Menschen als Partner betrachten, deren Einbeziehung für die Zukunftsfähigkeit eines Landes zentral ist. Die damit zusammenhängenden Schwierigkeiten brachte eine junge Frau aus Südafrika auf den Punkt: „Wenn du gehört werden willst, musst du viel Lärm machen“.

Literatur

- GIGA 2018: Against all Odds – Youth in Postwar Societies. <https://www.giga-hamburg.de/de/project/against-all-odds-youth-in-postwar-societies> (abgerufen 13.03.2018).
- Kurtenbach, Sabine/Blumör, Rüdiger/Huhn, Sebastian (Hg.) 2010: Jugendliche in gewaltsamen Lebenswelten. Wege aus den Kreisläufen der Gewalt. Baden-Baden: Nomos.
- United Nations 2015: Security Council, Unanimously Adopting Resolution 2250 (2015), Urges Member States to Increase Representation of Youth in Decision-Making at All Levels. (SC/12149, 09.12.2015), New York: VN. <https://www.un.org/press/en/2015/sc12149.doc.htm> (aufgerufen 7. März 2018).
- United Nations Division for Social Policy and Development (DSPD) Youth 2018: World Youth Report. <https://www.un.org/development/desa/youth/world-youth-report.html> (abgerufen 13.03.2018).

Sabine Kurtenbach, Dr., ist Senior Research Fellow am German Institute for Global and Area Studies (GIGA) Institut für Lateinamerika-Studien in Hamburg.

Die SDGs in Bürgerkriegsgesellschaften

Zur Umsetzung globaler Entwicklungsvorstellungen in Afghanistan

Conrad Schetter

Blickt man heutzutage auf die globale Landkarte, so befinden sich ganze Regionen in endemischen, langanhaltenden Gewaltkonflikten: Afghanistan, Syrien, Irak, Jemen, Somalia, Darfur, Südsudan oder Mali stellen nur die namhaftesten Beispiele für ganze Regionen dar, in denen Bürgerkrieg und Wiederaufbau ineinanderfließen und in denen sich in wiederkehrenden Schleifen humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ablösen. Für die Menschen dort, deren Hoffnungen wieder und wieder enttäuscht werden, muss die internationale Debatte über die globalen Nachhaltigkeitsziele (SDGs) auf den ersten Blick wie Hohn klingen. So porträtieren die SDGs viele Entwicklungsvorstellungen, von denen Bürgerkriegsgesellschaften nur träumen können. Denn Bürgerkriegsgesellschaften sind von Armut, Hunger, fehlender Infrastruktur, mangelnder Bildung etc. in einem so kritischen Maße betroffen wie kaum woanders auf der Erde.

Wie also will die internationale Gemeinschaft die Umsetzung der SDGs in Bürgerkriegsgesellschaften angehen und umsetzen? Ist es nicht von Beginn an zum Scheitern verurteilt, hier die ambitionierten Ziele der SDGs erreichen zu wollen – selbst wenn die unzureichenden institutionellen Voraussetzungen natürlich zur Kenntnis genommen werden? Am Beispiel von Entwicklungsmaßnahmen in Afghanistan will ich auf einige dieser Herausforderungen aufmerksam machen.

(II)legitime Herrschaft: Wer ist Partner bei der SDG-Umsetzung?

Eine grundsätzliche Frage ist, wer überhaupt legitimer Partner für die Umsetzung der SDGs ist. Regierungen beschlossen die Agenda 2030; die Verantwortung und Rechenschaftspflicht für ihre Umsetzung liegt ebenfalls beim Staat. Was aber tun, wenn staatliche Institutionen nur rudimentär vorhanden sind und/ oder in den Augen der Bevölkerung nicht über die notwendige Legitimation verfügen?

Afghanistan ist wie viele andere Bürgerkriegsländer dadurch gekennzeichnet, dass staatliche Strukturen weggebrochen sind (falls sie denn jemals bestanden). Es dominieren Gewaltstrukturen in denen sich in unterschiedlicher Weise lokale Vorstellungen mit militanten Ideologien (u.a. Dschihadismus, Ethnonationalismus) und Gewaltökonomien (z.B. Drogenanbau und -handel) verbinden. So bildete sich in Afghanistan eine äußerst mannigfaltige Landschaft subnationaler und transnationaler Herrschafts- und Gewaltstrukturen heraus, die in unterschiedlicher Art und Weise über eine gesellschaftliche Legitimation verfügen. Lokale Herrschaft basiert oft auf genealogischen oder spirituellen Vorstellungen oder einfach auf der Kontrolle von Gewaltmitteln und materiellen Ressourcen; demokratische oder staatliche Legitimationsformen stellen auf der lokalen Ebene eher die Ausnahme dar. In der Wissenschaft findet allzu oft eine Romantisierung des Lokalen statt, in dem solchen Strukturen aufgrund ihrer Durchsetzungskraft eine gewisse Legitimität zugeschrieben wird. Im Gegenzug begegnet die EZ, die stark von staatlichen Logiken geprägt ist, lokalen, nichtstaatlichen Institutionen eher mit Skepsis (Schetter 2013). Lässt man sich in der Entwicklungspolitik auf lokale Strukturen ein, bedeutet dies zudem einen enormen Aufwand, in jedem spezifischen Kontext die Legitimität von Herrschaft und die Governance-Fähigkeit lokaler Institutionen zu prüfen und geeignete Partner zu identifizieren.

Im ländlichen Afghanistan, in dem staatliche Institutionen unterhalb der Distriktebene niemals etabliert wurden, erleben wir seit der internationalen Intervention 2001 den interessanten Versuch, über groß angelegte Programme (v.a. *National Solidarity Programme*, NSP) legitime und auch rechenschaftspflichtige Partner auf lokaler Ebene ausfindig zu machen, über die dann Entwicklungsprojekte durchgeführt werden. Damit wurden sicherlich viele lokale Gemeinden mit wichtigen Entwicklungsmaßnahmen der Grundversorgung (v. a. Trinkwasser, Schulen, Brunnen) ausgestattet. Problematisch bei diesem Ansatz ist allerdings, dass hierüber bestehende Herrschaftsstrukturen legitimiert wurden. Denn auf der einen Seite beherrschen lokale Eliten am ehesten das Geschäft, wie über *code-switching*, *mimicing* und *gate-keeping* internationale Organisationen für sich gewonnen werden können; auf der anderen Seite gingen Letztere immer wieder aus klassischen EZ-Zwängen (u.a. Mittelabflussdruck) Kompromisse ein, die die lokalen Legitimationsstrukturen in den Hintergrund treten ließen. Lokale Eliten verbuchten daher Entwicklungsmaßnahmen stets als ihre Eigenleistungen. In Afghanistan ist es daher trotz der massiven, von außen angestoßenen Entwicklungsprogramme mit Besorgnis zu sehen, dass selbst gut gemeinte Programme wie das NSP tendenziell zu einer Manifestierung gesellschaftlicher Ungleichheiten und der Blockade gesellschaftlicher Transformation beitragen (Wilde & Mielke 2013). Gerade in den ländlichen

Regionen Afghanistans ist es frappierend zu sehen, wie wenige Impulse des Wandels durch Entwicklungsmaßnahmen gesetzt werden konnten. Dadurch steht die Umsetzung der SDG-Agenda in Bürgerkriegsländern vor der Frage, inwiefern die Zusammenarbeit mit staatlichen wie nichtstaatlichen Institutionen in Kauf genommen werden sollte, über die sehenden Auges als gesellschaftlich illegitim erachtete Herrschaftsstrukturen zementiert werden. Um hier Abhilfe zu schaffen, muss die Auswahl legitimer Partner weit stärker von einer ausgiebigen Analyse der Sozialstrukturen wie auch von einem reflektiven, begleitenden Prozess geprägt sein, der von den *do-no-harm*-Richtlinien geprägt ist.

Zweifelhafte Erfolgsmessung: Welche Indikatoren sind aussagekräftig?

An dieser Stelle offenbart sich eine weitere Herausforderung der SDGs. Denn die SDGs können leicht auf zählbare Erfolge reduziert werden. Fragen nach sozialer Teilhabe, Gerechtigkeit und Legitimität bleiben trotz SDG 16 (Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen) unterbelichtet. In Afghanistan legitimierte die internationale Gemeinschaft immer wieder ihre Intervention damit, dass sie Erfolgsbilanzen bei den Millenniumentwicklungszielen (MDGs) präsentiert:

„Die durchschnittliche Lebenserwartung ist von 44 auf 61 Jahre gestiegen. Statt nicht einmal einer Million Kinder im Jahr 2001 gehen heute acht Millionen Kinder zur Schule – davon sind mehr als ein Drittel Mädchen. Die Sterblichkeitsrate von Kindern unter fünf Jahren hat sich mehr als halbiert. Mehr Menschen als jemals zuvor haben Zugang zu Strom und Trinkwasser – während im Jahr 2001 lediglich 5 Prozent der Bevölkerung über Zugang zu netzbasiertem Strom verfügten, sind es mittlerweile 31 Prozent, und 55 Prozent haben einen Zugang zu sauberem Trinkwasser.“ (Deutscher Bundestag 2018).

Wenn man auch quantitativen Erhebungen in Bürgerkriegsländern grundsätzlich mit Vorsicht begegnen sollte, so sind dies doch beeindruckende Zahlen. Vor allem aber erscheinen dem Betrachter diese Erfolge fragwürdig, wenn im gleichen Zeitraum der Bürgerkrieg in Afghanistan wieder rasant Fahrt aufnahm, die gesellschaftliche Fragmentierung des Landes immer offensichtlicher wurde und die Menschen zu Hunderttausenden aus Perspektivlosigkeit das Land verließen. An dieser Stelle wird deutlich, dass die Erfolgsmessung, wie sie auch in den SDGs auf konkret vereinbarte Indikatoren heruntergebro-

chen wird, oftmals sehr oberflächlich ist. Gerade SDG 10 (Soziale Ungleichheit) konzentriert sich auf ökonomisch messbare Faktoren, die kaum etwas über gesellschaftliche Kohäsion und soziale Teilhabe aussagen.

Was will Gesellschaft?

Schließlich bleibt die Frage, inwiefern die SDGs Vorstellungen in den Bürgerkriegsgesellschaften abbilden. Auf der einen Seite kann man die SDG-Agenda als einen sehr holistischen Ansatz betrachten, in dem fast schon „paradiesische Verhältnisse“ eines guten Lebens entworfen sind: Sämtliche Aspekte der Grundversorgung und Mensch-Umwelt-Beziehungen scheinen abgedeckt zu sein. Andererseits aber handelt es sich letztlich um ein lebloses und entpolitiertes Konzept. In den Punkten, in denen die SDGs politisch sind, bleiben sie so abstrakt und generell (z. B. *rule of law, governance*), dass die Fragen danach, was eine Gesellschaft (nicht) will, wo sie sich abgrenzt bzw. wer zu ihr gehört und wer nicht, ausgeklammert bleiben. Bezeichnend ist, dass die SDGs normative Themen wie Ideologie, Religion und Glauben ausblenden.

In einem Land wie Afghanistan spielen jedoch religiöse Institutionen nicht nur eine große Rolle, sondern der gesellschaftliche Kosmos wird stark durch religiöse Zugänge bestimmt. Ein Beispiel: Das oben genannte NSP, das auf der lokalen Ebene Entwicklungsprojekte fördert, die die Bevölkerung selbst identifizieren und bestimmen soll, schloss religiöse Infrastrukturmaßnahmen als zu politisch und zu heikel in seinem Entwicklungskanon kategorisch aus. So durften sich Gemeinden über das NSP Brunnen, Schulen und Gemeindehäuser finanzieren lassen, nicht aber Moscheen oder Medresen. Damit folgte das NSP einem Ansatz, in dem eine areligiöse Ausrichtung explizit gewollt war und gefördert wurde, dagegen andere kulturell-gesellschaftliche Vorstellungen, die vielleicht ein höheres gesellschaftliche Legitimitäts- und auch Konfliktpotential beinhalteten, ausgegrenzt wurden. Auf übergeordneter Ebene droht den SDGs eine ähnliche Problematik, wenn spirituelle und kulturelle Charakteristika, die eine Gesellschaft zusammenhalten (und auch spalten), nicht thematisiert und berücksichtigt werden. Das entwicklungspolitische Gegenargument lautet, dass sich die Staatengemeinschaft nur auf die SDGs einigen konnten, indem eine Politisierung (etwa Demokratie vs. Autoritarismus; Religion vs. Säkularismus) ausgeblendet wurde. Bei einer Weiterentwicklung der SDGs wäre es daher sinnvoll, die alltäglichen „Lebenswelten“ der Menschen, die oftmals durch Spiritualität und Religion geprägt sind, direkt zu adressieren.

Schluss

Wie Alan Thomas vor gut zwei Jahrzehnten konstatierte, entspricht Entwicklungszusammenarbeit seit den 1990er Jahren vor allem der Praktik des „Entwicklung machen“. Dieses „Entwicklung machen“ wird in den betreffenden Ministerien und Umsetzungsorganisationen nur noch selten hinterfragt oder gar in eine politische Vision eingebettet. Wenn dies doch geschieht, dann dadurch, dass gewisse liberale Vorstellungen *a priori* implizit und unausgesprochen angenommen werden. Wie das konkrete Beispiel Afghanistan zeigt, bleibt hierbei der gesellschaftstransformierende Charakter, den Entwicklung einnehmen könnte, auf der Strecke. Es geht darum, dass Projekte und Programme durchgeführt und abgeschlossen werden; wer am Ende davon profitiert, inwiefern gesellschaftliche Bedürfnisse berücksichtigt werden und wie Entwicklungsmaßnahmen mit einer Politisierung verwoben sind, stellen Fragen dar, die nach Möglichkeit ausgeblendet werden, da sie den Entwicklungsbetrieb eher stören. Die SDGs reißen sich in dieses Paradigma des „Entwicklung machen“ nahtlos ein. Daher benötigt die Debatte um die SDGs ein Weniger an apolitischem Governance-Diskurs und ein Mehr an politischer Auseinandersetzung.

Literatur

- Deutscher Bundestag 2018: Bericht der Bundesregierung zu Stand und Perspektiven des deutschen Afghanistan-Engagements (Drucksache 19/1120, 09.03.2018), Berlin: Deutscher Bundestag.
- Schetter, Conrad J. 2013: *Local Politics in Afghanistan: A Century of Intervention in Social Order*; London: Hurst.
- Wilde, Andreas/Mielke, Katja 2013: "Order, stability, and change in Afghanistan: from top-down to bottom-up state-making.", in: *Central Asian Survey*, 32(3), 353-370.

Conrad Schetter, Prof. Dr., ist Wissenschaftlicher Direktor des Bonn International Center for Conversion (BICC) und Professor für Friedens- und Konfliktforschung an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Außerdem ist er seit 2016 Präsidiumsmitglied der Welthungerhilfe und war von 2014 bis 2018 Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Friedens- und Konfliktforschung (AFK).

Vom Frieden redet niemand

Die Staatengemeinschaft und die Bemühungen um Kriegsbeendigung in Syrien

Volker Perthes

Nach sieben Jahren Krieg und Bürgerkrieg in Syrien gibt es Anfang 2018, da dieser Beitrag entsteht, so etwas wie einen internationalen Konsens, dass der Krieg zu Ende gebracht werden sollte. Nur von Frieden spricht eigentlich niemand – nicht einmal der VN-Sondergesandte für Syrien in seinen letzten Briefings für den Sicherheitsrat. In den Korridoren und Verhandlungssälen, in denen Vertreter der internationalen Gemeinschaft über Syrien sprechen, stehen Begriffe wie Deeskalation, Stabilisierung, die Schaffung eines „sicheren, ruhigen und neutralen Umfeldes“ oder auch Wiederaufbau im Vordergrund. Dies reflektiert die bittere Erkenntnis, dass die Bedingungen für einen nachhaltigen Frieden in Syrien auf absehbare Zeit nicht gegeben sind. Das liegt unter anderem daran, wie der Krieg geführt worden ist, welche Interessen und Prioritäten die lokalen, regionalen und internationalen Akteure heute verfolgen, und auch an den konkreten, aber unterschiedlichen Vorstellungen darüber, wie der Krieg beendet werden soll.

Syrien ist in diesem Krieg weit hinter den sozialen, wirtschaftlichen und zivilisatorischen Entwicklungsstand zurückgeworfen worden, auf dem es sich vor 2011 befand. Die Wirtschaftsleistung dürfte bis heute auf weniger als die Hälfte des Standes von 2010 geschrumpft sein. Etwa die Hälfte der Schulen und Krankenhäuser ist zerstört. Mehr als die Hälfte der Bevölkerung ist ins Ausland geflohen oder zu Binnenvertriebenen geworden. Allein im Januar 2018 wurden 257.000 Syrer*innen – viele nicht zum ersten Mal – zur Flucht im eigenen Land gezwungen, vor allem durch Kämpfe um sogenannte De-Eskalationszonen. Der Firnis gesellschaftlicher Koexistenz quer über politische, konfessionelle, ethnische und soziale Grenzen hinweg ist an vielen Stellen gerissen. Während die internationalen Akteure sich zum Schutz von Zivilisten und zu den Regeln des Kriegsvölkerrechts zumindest bekennen, haben vor allem die syrischen Kriegsparteien Zivilisten auf der jeweils anderen Seite gezielt zu schädigen versucht. Langjährige Belagerungen, die Blockade humanitärer Hilfsleistungen oder die Verweigerung von medizinischen Hilfen gehörten und gehören zur Kriegspraxis. Die Liste dessen, was unter Kriegsvölkerrecht verboten ist – etwa Luft- oder Artillerieangriffe auf Krankenhäuser – scheint dabei in der Kriegslogik der Akteure zur Zielliste zu mutieren.

Internationale Interessen und Prioritäten

Nicht nur die direkte militärische Involvierung internationaler Akteure im syrischen Krieg hat zugenommen. Mittlerweile hängt auch die Beendigung des Kriegs vor allem vom Willen und von den Initiativen internationaler Spieler ab, ohne deren Unterstützung die syrischen Kriegsparteien kaum noch zu anhaltenden und großflächigen Kampfhandlungen in der Lage wären. Die Prioritäten der internationalen Akteure haben sich dabei seit der Zerschlagung der territorialen Herrschaft des sogenannten Islamischen Staates (IS) zum Teil deutlich gewandelt.

So hatten Saudi-Arabien, Katar und die Türkei zunächst auf einen Sturz des Regimes in Damaskus gesetzt. Alle drei Staaten unterstützen nach wie vor die Opposition und diverse bewaffnete Gruppen. Katars Fähigkeiten zur Einflussnahme sind mittlerweile stark eingeschränkt; Saudi-Arabien und die Türkei setzen nicht mehr auf Regimewechsel. Riad will heute vor allem eine Ausdehnung iranischen Einflusses, Ankara eine kurdische Autonomiezone in Syrien verhindern, insbesondere eine zusammenhängende Zone entlang der türkischen Grenze, die von der syrischen PKK-Schwester PYD dominiert wird.

Russland und Iran auf der anderen Seite sind weiterhin an einer Stabilisierung des politischen Systems interessiert, wenngleich mit deutlichen Nuancen. Russland wünscht sich einen stabilen befreundeten Staat, in dem es auch Militärbasen unterhalten und damit seine geopolitische Position festigen kann. Die langfristige Involvierung in einen inneren Krieg – ein neues „Afghanistan“ – will man möglichst vermeiden. Moskau zeigt sich mit den militärischen Leistungen und der Regierungsführung des syrischen Partners zunehmend unzufrieden und betrachtet grundlegende Reformen in Syrien – nicht zuletzt eine neue Verfassung – als notwendig, steht dabei aber vor einem Dilemma: Denn je mehr die Regierung in Damaskus sich mit russischer und iranischer Hilfe stabilisiert, desto weniger ist sie auch zu Konzessionen bereit.

Die iranische Führung dagegen will auch langfristig in Syrien eine Rolle spielen und das Land als Teil einer sogenannten „Achse des Widerstands“ (gegen Israel) in die eigenen regionalpolitischen Ambitionen einbinden. Das impliziert den Erhalt der existierenden Machtverhältnisse in Syrien, die Teheran erheblichen Einfluss erlauben – einschließlich des Aufbaus semi-staatlicher Strukturen nach dem Modell der libanesischen Hizbullah.

Die USA betrachten nach der Zerschlagung des IS vor allem die Eindämmung dieses iranischen Einflusses in Syrien als Priorität und begründen damit auch

die Aufrechterhaltung einer militärischen Präsenz. Das diplomatische Engagement Washingtons in Sachen Syrien ist unter Präsident Trump dagegen weitgehend auf eine Beobachterrolle geschrumpft. Israel will vor allem verhindern, dass die syrisch-israelische Demarkationslinie zum iranischen Operationsgebiet wird. Die EU und ihre Mitgliedstaaten wollen eine Beilegung des Konflikts, die zumindest mittelfristig eine Rückkehr von Flüchtlingen erlaubt und die Gefahr der Entstehung eines „IS 2.0“ bannt.

Konfliktlösungsansätze

Die internationale Gemeinschaft hat keinen und schon gar keinen einheitlichen Plan zur Kriegsbeendigung. Die VN setzen weiter auf eine verhandelte politische Lösung zwischen den syrischen Konfliktparteien – der „Regierung von Syrien“ und der „Opposition“ –, auf eine Form der Machtteilung und Veränderungen der politischen Struktur. Dabei wird mittlerweile mit Blick auf die militärischen Realitäten nicht mehr von der Einsetzung eines paritätisch besetzten „Übergangs-Regierungsorgans“ (Genfer Kommuniqué von 2012 und Sicherheitsrat, Res. 2254/2015) gesprochen. Stattdessen, und um überhaupt einen politischen Prozess beginnen zu lassen, bemüht man sich um eine Verfassungskommission und Verhandlungen über VN-überwachte Wahlen, die allerdings nur in einem sicheren und neutralen Umfeld stattfinden können. Auch was das im Einzelnen heißt und wie es zu garantieren wäre, müsste verhandelt werden.

Russland dagegen setzt auf eine militärische Stabilisierung sowie lokale Versöhnungsinitiativen, die „oppositionelle“ Orte wieder unter die Autorität der syrischen Regierung bringen. Zudem hat sich Russland mit der Türkei und Iran als Juniorpartnern im sogenannten Astana-Prozess sowie in einem Fall bilateral mit den USA auf die Einrichtung von vier „De-Eskalationszonen“ geeinigt – kleinere Oppositionsreservate, die bis zu einer landesweiten Versöhnung durch eine von den Astana-Mächten garantierte Waffenruhe geschützt werden sollten. Dass die De-Eskalationszonen seit Mitte 2017 faktisch zu den am heftigsten umkämpften Zonen militärischer Eskalation wurden, war so nicht unbedingt geplant. Moskau weiß, dass eine Stabilisierung ohne die Einbindung von zumindest Teilen der Opposition nicht funktionieren wird, sucht deshalb die Legitimität der VN und drängt auf eine neue Verfassung, verlangt aber zugleich den raschen Beginn international geförderter Wiederaufbaumaßnahmen.

Eine russisch dominierte Pazifizierung des Landes wird sich angesichts der realen Kräfteverhältnisse eher durchsetzen lassen als eine von den VN verhandelte Machtteilung, dürfte aber fragiler bleiben. Eine VN-vermittelte politische Lösung ließe sich aber allenfalls realisieren, wenn alle relevanten regionalen und internationalen Akteure sie aktiv unterstützten – Russland, die USA und die EU, aber auch Iran, die Türkei oder Saudi-Arabien.

Was tun?

Der VN-Sondergesandte für Syrien hat als Grundlage weiterer Verhandlungen eine Liste mit zwölf Prinzipien vorgelegt, die zentrale Elemente eines nachhaltigen Friedens im Sinne des Sustainable Development Goals (SDG) 16 enthält – nicht zuletzt die Respektierung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Pluralismus, Inklusion, Rechenschaftspflichtigkeit, Korruptionsbekämpfung und eine „ausgeglichene Entwicklung“. Vertreter der in Syrien engagierten Staaten haben wiederholt erklärt, dass sie diese Prinzipien unterstützen, fokussieren aber selbst eher auf andere Fragen, die zum Teil ebenfalls wichtige Voraussetzungen eines haltbaren Friedens ansprechen: Wie kann die territoriale Integrität Syriens erhalten und ein Zerfall des Landes verhindert werden? Hier stimmen die Interessen der syrischen Regierung und der Oppositionsgruppen, Russlands, der Türkei, Irans und Europas prinzipiell, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen, überein – am wenigsten Priorität hat die Frage für die USA. Wieviel regionale Autonomie ist wünschenswert und notwendig, nicht zuletzt für mehrheitlich kurdische Gebiete? Russland steht eher positiv zu weitreichenden, sogar föderativen Ansätzen; die Türkei, die syrische Regierung und auch der größte Teil der Opposition sind strikt dagegen. Und wie lässt sich eine Rückkehr oder Neubildung des IS verhindern? Sowohl die an der US-geführten Anti-IS-Koalition beteiligten Staaten wie auch Russland wissen, dass ihre militärischen Erfolge hier eine zukunftsfähige politische Lösung nicht ersetzen können.

Solange eine solche Lösung aber außerhalb des Erreichbaren liegt, bleibt das wichtigste Ziel für die internationale Gemeinschaft wohl in der Tat die Einstellung der Kämpfe und die Aufhebung aller Belagerungen und Blockaden. Eine weitere Ermutigung oder gar Aufrüstung bewaffneter oppositioneller Gruppen kann den Krieg verlängern, wird aber nicht dazu beitragen, ernsthafte Friedensverhandlungen zu erzwingen. Frontlinien, die heute noch existieren, sollten eingefroren werden. Dazu brauchte es dann Garantien der Waffenruhe durch Staaten, die genügend Einfluss auf die lokalen Akteure haben, und ein mehr als symbolisches Monitoring vor Ort. Auch wenn ein Ende des offenen Krieges kein Frieden ist, liegt darin gegenwärtig die einzige Chance,

die mittlerweile tiefen gesellschaftlichen Risse zu überwinden, vertrauensbildende Maßnahmen einzuleiten und überhaupt wieder so etwas wie politischen Raum zu schaffen – selbst wenn dies zunächst auf lokaler Ebene stattfinden würde. Garantien für eine Rückkehr politischer Flüchtlinge und deren Betätigung wären wünschenswert. Nur wird die internationale Gemeinschaft sie nicht leisten können; Garantien des Regimes oder Russlands werden den Betroffenen nicht ausreichen.

Gleichzeitig wird die internationale Gemeinschaft entscheiden müssen, wie sie über unmittelbare Nothilfe hinaus zur Bewältigung der Kriegsfolgen beitragen will. Die EU und ihre Mitgliedstaaten werden hierzu auch aus Eigeninteresse eine flexible und pragmatische Position entwickeln müssen. Es ist richtig, dass Wiederaufbaumaßnahmen ohne ein Mindestmaß an politischer Veränderung – Inklusivität, Partizipation und Menschenrechte – nicht zum Frieden beitragen werden. Rehabilitierungs- oder Stabilisierungsmaßnahmen allerdings müssen beginnen, zunächst sicher lokal, auch mit nicht anerkannten Quasi-Autoritäten wie denen in den kurdischen Gebieten, um allmählich tragfähige Strukturen zu schaffen, die eine Rückkehr von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen erlauben. Ohne Krankenhäuser, Schulen, Wasserversorgung und Wohnraum wird die Bereitschaft, sich auf einen Neuanfang im Land einzulassen, äußerst gering bleiben. Allein auf die Verantwortung der Regierung in Damaskus oder ihrer internationalen Unterstützer zu verweisen mag politisch opportun sein, löst aber nicht das Problem.

Volker Perthes, Prof. Dr., leitet seit 2005 die Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin. Seit 2016 führt er zudem für die UN den Vorsitz in der Ceasefire Task Force für Syrien.

Beredtes Schweigen

Warum die Einbeziehung von Rüstungsanstrengungen bei den SDGs wichtig wäre

Herbert Wulf

„Ohne Frieden ist alles nichts!“ Dieses häufig zitierte Motto von Willy Brandt nahm Franz Nuscheler im Jahr 2000 zum Anlass, 20 Jahre nach Veröffentlichung des Brandt-Berichtes die neuen Herausforderungen für Frieden und Entwicklung am Beginn des 21. Jahrhunderts zu benennen (Nuscheler 2000: 19-31; Brandt 1980). Willy Brandt, das sei in Erinnerung gerufen, hatte das prekäre Rüstungsgleichgewicht der damaligen Supermächte und die entwicklungshemmende Wirkung der Aufrüstung als Bedrohung für die Menschheit beschrieben. Über die Verschwendung von knappen Ressourcen im Rüstungssektor hinaus benannte der Brandt-Bericht Unterentwicklung und Armut als kausale Ursachen für die Gefährdung des Friedens. Damit wurde an prominenter Stelle der Rüstungs-Entwicklungs-Nexus thematisiert, der nun auch in Form des Nachhaltigkeitsziels 16 über friedliche und inklusive Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung in erweiterter Form seinen Niederschlag in den Sustainable Development Goals (SDGs) gefunden hat.

Wie sieht heute die Bilanz nach inzwischen 38 Jahren Brandt-Bericht und 18 Jahre nach Nuschelers Analyse der Wirkungsgeschichte des Brandt-Berichtes aus? Das prekäre Gleichgewicht der Supermächte ist zweifellos längst nicht mehr die zentrale oder existenzbedrohende sicherheitspolitische Herausforderung, auch wenn sich in jüngster Zeit neue Mächtekonkurrenzen zwischen den USA, Russland und der Volksrepublik China in einer Weise ergeben haben, die Erinnerungen an den Kalten Krieg wachrufen. Die Verwendung knapper Ressourcen für militärische Zwecke hat jedenfalls heutzutage noch dramatischere Ausmaße angenommen als damals. Während die weltweiten Militärausgaben am Ende des Kalten Krieges 1425 Milliarden US-Dollar betragen und danach kurzfristig um mehr als 40 Prozent sanken, ist das Ausgabenniveau aus dem Kalten Krieg heute längst wieder überschritten. 2016 betrug es 1688 Milliarden US-Dollar (sämtliche Zahlen inflationsbereinigt) (SIPRI 2018).

Die langjährigen Bemühungen in den VN, Mittel aus dem Rüstungssektor umzuschichten, werden in den SDGs überhaupt nicht mehr erwähnt. Auch die Diskussion um eine „Friedensdividende“, die mit dem Ende des Ost-West-Konflikts als reale Möglichkeit erschien, spielt heute weder in den aktuellen Dokumenten der VN, noch in der wissenschaftlichen Diskussion eine Rolle.

Warum das beredte Schweigen in den SDGs? Was sind die Gründe für die weitgehende Nichtbeachtung der Rüstungsanstrengungen in den SDGs? Es gibt eine Reihe unterschiedlicher Erklärungen; vier dieser Erklärungen möchte ich hier erörtern:

- Ist es die Erkenntnis, dass die einfache Gleichung „weniger Rüstung = bessere Entwicklung“, die Problematik simplifiziert?
- Ist es die Einschätzung, dass die ökonomischen und politischen Interessen in der rauen Wirklichkeit der Realpolitik durchsetzungsmächtiger sind als die entwicklungspolitischen Ziele der SDGs?
- Ist es die Tatsache, dass in den 2000er Jahren die sicherheitspolitische Agenda prioritär auf Anti-Terrorismus ausgerichtet wurde und damit eine Erweiterung der Sicherheitsagenda stattgefunden hat?
- Oder ist der Verzicht auf die Forderung nach Rüstungskontrolle der Erfahrung geschuldet, dass die Verfolgung multipler Ziele (Entwicklung und Rüstungskontrolle/Abrüstung) kaum zu verwirklichen ist, da die Verhandlungsprozesse in den VN kompliziert sind, Kompromisse erfordern und vermeintliche Interessen wie auf einem Bazar gehandelt werden?

Ressourcenverschwendung

Aus heutiger Perspektive ist die schon im Völkerbund und auch in den VN thematisierte „finanzielle Aufrüstung“ und „Verschwendung“ von knappen Mitteln, die für andere Zwecke dringend benötigt werden, tatsächlich simplifizierend. Auch der Brandt-Bericht wurde für diese schematische Forderung kritisiert, obwohl dort ausdrücklich konstatiert wird: „Wir neigen jedoch nicht zu der vereinfachenden Annahme, Einsparungen durch Rüstungsbeschränkungen könnten ohne weiteres für Entwicklungshilfe umgelenkt werden. Hierzu sind auch neue politische und wirtschaftliche Prioritäten erforderlich“ (Brandt 1980: 156). Die heutige Diskussion um nachhaltige Entwicklung ist hier sicherlich weiter und denkt radikaler; denn Entwicklung oder Fehlentwicklung wird nicht primär mit mangelnden finanziellen Ressourcen erklärt. Gelegentlich kann Verfügbarkeit von Ressourcen auch Probleme und Konflikte verschärfen. Der Misserfolg in Afghanistan beispielsweise war nach Meinung von Kennern „zu viel von fast allem: zu viel Militär, zu viel Geld, zu viele Experten, zu viele Entwicklungsorganisationen, zu viele NGOs, zu viele Think Tanks und zu viele unrealistische Erwartungen“ (von der Schulenburg 2017: 86). Die Umschichtung von Ressourcen allein kann also keinesfalls Entwicklungsblockaden auflösen.

Politische und wirtschaftliche Interessen

Bei Entscheidungen über die Höhe der Militärausgaben, der Entwicklung und Produktion moderner Waffen sowie bei militärischen Interventionen der Großmächte oder regionaler Hegemonie spielen Forderungen für eine globale nachhaltige Entwicklung keine Rolle. Allenfalls werden gelegentlich beim internationalen Waffenhandel entwicklungspolitische Erwägungen ins Kalkül gezogen – so beispielsweise bei den Kriterien der Europäischen Union für den Export von Waffen. Doch wenn es um konkrete Entscheidungen geht, werden derartige Restriktionen oft beiseitegeschoben. Und die Richtlinien sind nicht viel mehr als ein Feigenblatt, um Kritik in der Öffentlichkeit zu begegnen. Dies zeigt sich beispielsweise bei der Lieferung von Waffen an Kriegs- und Konfliktparteien. Ob Regierungen oder Milizen, sie haben derzeit beispielsweise in den diversen gewaltsam ausgetragenen Konflikten im Mittleren Osten keine Schwierigkeiten, genügend Waffen und Munition zu erhalten. Der Mittlere Osten importierte in den letzten fünf Jahren ein Drittel aller weltweit transferierten Waffensysteme (SIPRI 2017).

Die Erhöhung der Militärhaushalte (in den USA inzwischen auf fast 700 Milliarden US-Dollar, rund 40 Prozent der weltweiten Militärausgaben angewachsen), die hohen Wachstumsraten für Rüstung und Militär in Ländern wie Russland, China oder Indien, haben hauptsächlich mit Großmachtansprüchen, Aktions-Reaktionsverhalten der Länder, die sich als Konkurrenten wahrnehmen, zu tun sowie mit den wirtschaftlichen Interessen der Rüstungsindustrie. Bei diesen Entscheidungen dominiert nach wie vor die sogenannte realistische Schule, die vermeintliche nationale Interessen in den Mittelpunkt stellt. Auch das Ziel der NATO, die Militärausgaben jeweils auf mindestens zwei Prozent des Bruttoinlandsproduktes der Mitgliedsländer zu erhöhen, wird nicht mit einer durchdachten sicherheitspolitischen Strategie begründet. Die Zielmarke von zwei Prozent gilt als gesetzt, obwohl die 29 NATO-Mitglieder bereits jetzt für insgesamt rund zwei Drittel der weltweiten Militärausgaben verantwortlich sind.

Anti-Terrorprogramme

Mit 9/11 und dem dann erklärten „war on terror“ änderte sich das sicherheitspolitische Narrativ grundsätzlich. Es standen nicht mehr zwischenstaatliche Kriege im Mittelpunkt strategischen und sicherheitspolitischen Denkens, sondern Terrorattacken. Angst vor Terror und Verunsicherung veranlasste Regierungen (und die VN) zur Ausarbeitung von Anti-Terrorprogrammen. Nach fast zwei Jahrzehnten Erfahrung mit diesen Programmen sickert langsam die Erkenntnis über die geringe Erfolgsaussicht vorrangig militärisch orientierter

Anti-Terrorprogramme durch. Deshalb ist seit der Verabschiedung des United Nations Plan of Action on Preventing Violent Extremism im Jahr 2015 die Prävention in den Mittelpunkt gerückt. Die wenigen empirischen Studien zur Wirkung von Anti-Terrormaßnahmen kommen zum Schluss, dass nach Dekaden der Überkonzentration auf militärische Ansätze nun Prävention von gewaltsamem Terrorismus auf die Entwicklungsagenda gehört (UNDP 2017). Wenn die Ursachen für Terrorismus und Extremismus vor allem in Unterentwicklung, Marginalisierung, Furcht vor staatlichen Sicherheitsorganen, schlechter Regierungsführung, usw. zu suchen sind, dann erscheint die Verortung der Bekämpfung von Terror in der Entwicklungszusammenarbeit fast schon als konsequent und unausweichlich. Gleichzeitig aber muss vor der „Versicherheitlichung“ von Entwicklungszusammenarbeit gewarnt werden (Attree 2017).

Multiple versus „single issue“-Politik

Wenn heute auf internationalem Parkett, insbesondere bei den VN, Herausforderungen für die kommenden Jahrzehnte verhandelt werden, geschieht dies meist in komplexen, oft über Jahrzehnte dauernden Verhandlungsmarathons. Die Konferenzen zur Erreichung der Klimaziele sind beispielsweise ein solcher Vorgang; ebenso die Auseinandersetzungen zum Erreichen der SDGs. Derartig vielschichtige Verhandlungen spiegeln die Komplexität der Herausforderungen wider und sind zweifellos ein Fortschritt gegenüber simplifizierenden Lösungsvorschlägen. SDG 16 über Frieden und nachhaltige Entwicklung spricht nicht nur Kriege, sehr unterschiedliche Formen der Gewalt, Verbrechen und Menschenhandel an, sondern auch die negativen Auswirkungen von Korruption, schlechter Regierungsführung und mangelnder Transparenz, aber auch die wichtige Rolle von Menschenrechtsorganisationen. Derartige Problembeschreibungen und Zielvorstellungen spiegeln einerseits die Realität wider, andererseits enthalten sie vielfältige Interpretationsmöglichkeiten und damit Unverbindlichkeit. Unmittelbare Handlungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten sind bei vielen Aktionsplänen zwar beschrieben, aber nicht verpflichtend für die Mitgliedsländer, so auch bei SDG 16.

Ein anderer Ansatz, die sogenannte *single issue*-Politik, ist in den letzten Jahren auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle und Abrüstung von NGOs erstritten worden. Zum Teil gegen nachdrücklichen Widerstand von Regierungen gelang es, auf einzelnen Feldern Fortschritte zu erzielen. Dazu gehört beispielsweise der Vertrag über das Verbot von Landminen oder der sogenannte Arms Trade Treaty, mit dem Waffenhandel transparenter gemacht werden soll. Mit der Konzentration auf ein besonders problematisches Thema, wie die Vielzahl der

Landminen, die oft nach der Beendigung von Kriegen bestimmte Gebiete unbewohnbar machen, gelang es, Tabuthemen anzupacken. Mit dem Verbot der Landminen ist zwar kein großer Abrüstungsschritt gelungen (im Gegenteil: in vielen zentralen Bereichen moderner Kriegsführung wird weiter kräftig aufgerüstet). Aber mit dem Verbot der Landminen wird ein wichtiges Entwicklungshemmnis in ehemaligen Kriegsgebieten in den Blick genommen. Dies mag angesichts der vorhandenen Militärpotenziale ein kleiner Schritt sein; er ist jedoch konkret und für manche Länder (beispielsweise Angola oder auch auf dem Balkan) eine wichtige Voraussetzung für eine Normalisierung.

Folgt man dieser Analyse, dann bietet sich für die in den nächsten Jahren anstehenden Herausforderungen eine Doppelstrategie an. Erstens ist es erforderlich, dass die Aufrüstungstendenzen in vielen Teilen der Welt wieder auf die Agenda der Diskussionen um nachhaltige Entwicklung gesetzt werden, damit das derzeit beredte Schweigen durchbrochen wird. Zweitens haben der Druck der Öffentlichkeit und die Aktivitäten der Zivilgesellschaft in Teilbereichen der Rüstungsdynamik bremsende Wirkung gehabt. Die Regierungen mussten sich gelegentlich widerwillig diesem Druck beugen. Es gilt diese Aktivitäten zu intensivieren, damit auch in Bereichen wie der Modernisierung von Atomwaffen, bei der Automatisierung und Robotisierung von Kriegsgeschehen Vereinbarungen zur Einschränkung ermöglicht werden.

Literatur

- Attree, Larry 2017: Shouldn't YOU be Countering Violent Extremism?, Saferworld, London. <https://saferworld-indepth.squarespace.com> (abgerufen 13.03.2018).
- Brandt, Willy 1980: Das Überleben sichern. Bericht der Nord-Süd-Kommission, Köln: Kiepenheuer und Witsch.
- Nuscheler, Franz (Hg.) 2000: Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert, Bonn: Dietz.
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) 2017: Yearbook 2018, Oxford: Oxford University Press (i.E.).
- Von der Schulenburg, Michael 2017: On Building Peace. Rescuing the Nation-State and Saving the United Nations, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- UNDP 2017: Journey to Extremism in Africa. Drivers, Incentives and the Tipping Point for Recruitment, New York: UNDP.

Herbert Wulf, Prof. Dr., war viele Jahre lang Direktor des Bonn International Center for Conversion (BICC). Heute ist er Associate Researcher am BICC und Senior Researcher am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen.

Partizipation, Parlament und Zivilgesellschaft

Global nachhaltige Entwicklung mitgestalten

Agenda 2030 und Zivilgesellschaft

Walter Eberlei

Die Sustainable Development Goals (SDGs) zielen auf nichts weniger als eine globale Transformation, die das langfristige Überleben der Menschheit und des Planeten sichern soll. Zentrale politische Voraussetzung ist eine neue Qualität der Zusammenarbeit in der Weltgesellschaft – oder, wie es die Agenda 2030 formuliert: “bringing together Governments, the private sector, civil society, the United Nations system and other actors and mobilizing all available resources.” (United Nations 2015).

Die Staatengemeinschaft erkennt die zentrale Rolle der Zivilgesellschaft an. Handelt es sich dabei um bloße politische Rhetorik? Natürlich verfolgen sowohl die VN als auch mächtige Einzelstaaten im Weltsystem ihre politischen und wirtschaftlichen Interessen in der globalen Nachhaltigkeitsdebatte. Ähnliches gilt für andere machtvollen Akteure, z.B. transnationale Unternehmen. Die freundliche Vereinnahmung „der Zivilgesellschaft“ für diese Zwecke, die nicht zuletzt der Abfederung von möglichem Widerstand dient, gehört zum politischen Kalkül. Und doch spiegelt die Einbindung der Zivilgesellschaft auch reale Machtverschiebungen wider. Denn die Einflussmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Akteure auf die global nachhaltige Politik sind so groß wie nie zuvor, wie der Entstehungsprozess der Agenda 2030 zeigt.

Zivilgesellschaft als „global player“

Bislang hat es keinen anderen Prozess globaler Politikformulierung gegeben, in den zivilgesellschaftliche Akteure so weitgehend einbezogen waren (Eberlei 2015). Eine Analyse des Prä-Agenda-Prozesses zeigt:

1. Das Ausmaß der Beteiligungsangebote von Seiten der VN an die Zivilgesellschaft (wie an andere *stakeholder*) war signifikant größer als bei vergleichbaren Prozessen (z.B. der Erarbeitung der Millenniumserklärung oder der Millenniumsziele, MDGs). Der Trend zur Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in die Versuche, Global Governance zu organisieren, hält also unvermindert an. Zivilgesellschaftliche Akteure sind *global players*.

2. Die Fähigkeiten zumindest weiterer Teile der globalen Zivilgesellschaft, sich in die Gestaltung des Politikfeldes einzumischen, sind ganz offensichtlich über die

Jahre weitergewachsen. Zu erklären ist dies zum einen mit der weltweiten Nutzung digitaler Kommunikation, die inzwischen auch im globalen Süden weit verbreitet ist – zumindest in den wachsenden Mittelschichten. Zum anderen haben zivilgesellschaftliche Akteure aus früheren Erfahrungen gelernt und verstärkt durch eine umfassende Vernetzung ihr politisches Gewicht. Darüber hinaus zeigt sich eine erhebliche Professionalisierung der transnationalen zivilgesellschaftlichen Arbeit, der es zunehmend gelingt, nicht nur fundamentale Alternativkonzepte zu propagieren, sondern in komplexen Verhandlungsprozessen durch passgenaue Eingaben ernstgenommene Verhandlungspartner zu sein.

3. Besonders markant sind die Erfolge im *agenda-setting*. Die grundsätzliche Bedeutung sozialpolitischer globaler Aufgaben wie auch die Notwendigkeit nachhaltiger globaler Politik (nicht nur im Süden) ist Ergebnis eines langanhaltenden Diskurses, in dem zivilgesellschaftliche Akteure prägend sind. Auch bei spezielleren Themen (wie den reproduktiven Rechten, der Verankerung eines Einzelziels zum Thema Ungleichheit oder der Realisierung der Rechte von Menschen mit Behinderung) haben zivilgesellschaftliche Akteure wichtigen Einfluss auf die SDG-Formulierungen gehabt.

4. An ihre Grenzen stoßen zivilgesellschaftliche Akteure, wenn sie versuchen, die Regeln und das *Procedere* eines Regimes zu verändern. Das Bemühen darum, die SDGs systematisch mit dem Menschenrechtssystem zu verbinden und den politischen Zielen damit einen rechtsverbindlichen Charakter zu geben, war nur in Teilen erfolgreich. Der Widerstand der Staatenwelt gegen eine weitere Verrechtlichung globaler Politik ist erheblich. Gleichwohl ist im Abgleich der SDGs mit den MDGs ein deutlicher Fortschritt in Bezug auf ein menschenrechtliches Verständnis von Entwicklung offenkundig. Dies könnte eine Annahme der *advocacy-coalitions*-Theorie unterstreichen, dass die Normen, Regeln und *Procedere* von Regimen nur in einem langfristigen Prozess des *policy learning* veränderbar sind. In dieser Perspektive wären die SDGs ein weiterer Schritt in der Verrechtlichung globaler Entwicklungspolitik.

Zivilgesellschaft als „kritisches Gewissen“

Welche Aufgaben erwachsen der Zivilgesellschaft aus ihrem Einflusspotenzial? Die Umsetzung der neuen globalen Agenda in reale Politik wird vielfältige politische Entscheidungen von der globalen über die nationalstaatlichen bis hin zu lokalen Ebenen erfordern. Können zivilgesellschaftliche Akteure dabei eine Rolle spielen? Ein Blick auf die nationale Ebene mag Aufschluss geben.

Anfang 2017 hat die deutsche Bundesregierung ihre nationale Nachhaltigkeitsstrategie in neuer Auflage vorgelegt und dabei zumindest rhetorisch in weiten Teilen auf die Agenda 2030 der VN ausgerichtet. Zivilgesellschaftliche Akteure haben die Neuauflage begrüßt, weil sie darin verschiedene zivilgesellschaftliche Forderungen aufgenommen sahen. Gleichzeitig forderten sie aber eine konsequentere Ausrichtung der Politik am Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung ein. Die Neuauflage sei „ein Anfang, der nach mehr verlangt“, die Strategie müsse „ehrgeizig umgesetzt und weiterentwickelt werden“, heißt es in einer gemeinsamen Stellungnahme verschiedener Verbände und Zusammenschlüsse.¹

Zwei Aspekte sind bemerkenswert: Erstens, auch die deutsche Zivilgesellschaft sieht die SDGs nicht mehr nur als ein Thema „klassischer Entwicklungspolitik“ (im Süden) an, sondern erkennt darin ebenso die „Entwicklungspolitik im Norden“. Dies ist keine prinzipiell neue Einsicht, hat aber in der Vergangenheit kaum dazu geführt, Bündnisse über die eigene entwicklungspolitische Community hinaus anzustreben. Die in der Stellungnahme zu erkennende breite Vernetzung von Akteuren deutet zumindest an, dass die Zivilgesellschaft ihre Kräfte künftig stärker bündeln will, um nachhaltige Entwicklung einzufordern. Diese Bündelung ansonsten schwacher Kräfte ist dringend erforderlich. Zweitens, ohne darauf zu verzichten den kritischen Blick auf Widersprüche deutscher Nachhaltigkeitspolitik zu richten (z.B. hinsichtlich des anhaltenden Wachstumsglaubens), ist die Stellungnahme sehr konkret und will konstruktiv an realen politischen Prozessen mitwirken, z.B. hinsichtlich der Weiterentwicklung der Indikatoren. Hier sind Fortschritte im Kleinen möglich. Die Bundesregierung mittels professioneller Lobbyarbeit kontinuierlich auf die Umsetzung der SDGs zu verpflichten, wird eine der Aufgaben der Zivilgesellschaft sein.

Eine andere Rolle bezieht sich auf die gesellschaftlichen Debatten, die im Hintergrund jeder konkreten Politik stehen. Zivilgesellschaft lässt sich zum Beispiel im Sinne Gramscis als Raum für Diskurse begreifen, in denen um die Richtung gesellschaftlicher Entwicklungen gestritten wird und in denen sich ein Verständnis global nachhaltiger Politik erst noch durchsetzen muss. Entsprechend besteht dann eine wichtige Funktion zivilgesellschaftlicher Akteure darin, für ein aufgeklärtes globales Bewusstsein und für notwendige politische Entscheidungen zu werben. Seit Jahrzehnten leisten Kirchen, Nichtregierungsorganisa-

¹ Die Gemeinsame Stellungnahme wurde im März 2017 herausgegeben von: AWO Bundesverband, Paritätischer Gesamtverband, Deutscher Naturschutzring, Diakonie Deutschland, Forum Menschenrechte, Forum Umwelt und Entwicklung, Konsortium Ziviler Friedensdienst, Plattform Zivile Konfliktbearbeitung, Verbraucherzentrale Bundesverband, Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe.

tionen (NROs) und andere zivilgesellschaftliche Akteure dazu Beiträge („Globales Lernen / Bildung für Nachhaltige Entwicklung“). Das evangelische Hilfswerk „Brot für die Welt“ – neben dem katholischen Hilfswerk „Misereor“ die größte entwicklungspolitische NRO in Deutschland – investiert zum Beispiel jährlich rund fünf Millionen Euro in die Förderung entwicklungspolitischer Bildungsarbeit. Die Bundesregierung stellt, auch auf Druck der Kirchen und NROs, dafür sogar rund 35 Millionen Euro zur Verfügung. Einerseits handelt es sich dabei um beachtliche Beträge, andererseits können sie nicht mehr bewirken als der berühmte Tropfen auf den heißen Stein. So wird in Deutschland weitaus mehr Geld für Bier-Werbung ausgegeben als für die entwicklungspolitische Bildungsarbeit. Allein der Werbeetat der Brauerei, die ihr Bier als „eine Perle der Natur“ vermarktet, liegt jährlich bei 65 Millionen Euro.

1985 veröffentlichte Franz Nuscheler die erste Auflage seines Bestsellers „Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik“. Der Begriff der „Zivilgesellschaft“ tauchte darin nicht auf, ebenso wenig fanden sich darin freilich die SDGs. Viele der globalen Probleme aber, die heute Gegenstand der SDGs sind, waren ihm damals schon vor Augen. Ebenso die Tatsache, dass Entwicklungspolitik Interessenpolitik ist und damit beständiger Gegenstand politischer Auseinandersetzungen. Sein Appell richtete sich damals an die Kirchen, sie sollten doch „die Rolle des kritischen Gewissens in der Entwicklungspolitik“ übernehmen (ebd. 1985: 240). In Zeiten der Agenda 2030 hat sich die zivilgesellschaftliche Akteurswelt weit ausdifferenziert. Die zentrale Aufgabe der Zivilgesellschaft, menschenrechtlich begründetes kritisches Gewissen der Politik zu sein, hat sich aber nicht verändert.

Literatur

- Eberlei, Walter 2015: Zivilgesellschaft und Entwicklungsregime – Agenda-Setting und Regime-Building im Post-2015-Prozess, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, 8 (2): 611-631.
- Nuscheler, Franz 1985: Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik. Bonn: Dietz Verlag.
- United Nations 2015: Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. New York: United Nations.

Walter Eberlei, Prof. Dr., ist Professor für Politikwissenschaften an der Hochschule Düsseldorf (HSD). 1999-2005 war er Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl von Prof. Dr. Franz Nuscheler sowie im Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen.

SDGs und demokratische Partizipation

Was ist die Rolle der Parlamente?

Uwe Holtz

Das Dokument „Transformation unserer Welt. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ wurde am 25. September 2015 von der VN-Generalversammlung als Resolution und Aufforderung zum Handeln verabschiedet.¹ Die Agenda 2030 bietet mit ihren 17 universellen, transformativen ‚nachhaltigen Entwicklungszielen‘ (SDGs) einen umfassenden Aktionsplan zur Meisterung oder zumindest Minderung der größten Herausforderungen: von Armut und Hunger über Ungleichheiten, Unfrieden, einer ungeordneten, unsicheren Migration bis hin zu Klimawandel und schwachen Institutionen.

Die Bedeutung der Parlamente

Die Agenda erkennt die „wesentliche Rolle“ der Parlamente für die wirksame Umsetzung einer Reihe der eingegangenen Verpflichtungen an (s. Tz. 45). Diese sind aufgefordert, je nach global-, regional- und länderspezifischen Bedingungen alle notwendigen Anstrengungen zu unternehmen, um bis 2030 die SDGs zu erreichen. Das Leben der Menschen soll verbessert und die Widerstandsfähigkeit (Resilienz) gegen wirtschaftliche und ökologische Stresssituationen und Schocks erhöht werden.

Es kommt auf die verschiedenen Stakeholder an, das große Narrativ der Transformation in Richtung einer besseren Welt umzusetzen – auch und gerade auf Parlamente, die sich Demokratie und Menschenrechten bei ihrem Einsatz für ein menschenwürdiges Leben verpflichtet wissen und ihre Legitimation demokratischer Partizipation verdanken. Parlamente und Abgeordnete sind aufgerufen, Treiber und wirkmächtige Akteure der Transformations-Agenda zu sein und dabei auch Brücken zwischen Gesinnungs- und Verantwortungsethik zu schlagen.

¹ Tz. 59 der Agenda hält bewusst fest, „dass jedes Land je nach seinen nationalen Gegebenheiten und Prioritäten über verschiedene Ansätze, Visionen, Modelle und Instrumente verfügt, um eine nachhaltige Entwicklung herbeizuführen.“ (United Nations Generalversammlung 2015).

Systemkonkurrenz zwischen Demokratie und Autokratie

Die Systemkonkurrenz zwischen Demokratien und Autokratien ist in vielen Weltgegenden virulent. Während in den acht Millennium Development Goals (MDGs) von 2000 die Begriffe Demokratie und Parlamente fehlten, wird in der Agenda 2030 die Zweiteilung zwischen eher visionären, grundsätzlichen Aussagen und eher operativen, praktischen Nachhaltigkeitszielen aufgehoben. Die Agenda formuliert in aller Klarheit, dass die angestrebte ‚Transformation unserer Welt‘ im Kern einer Stärkung von Parlamenten, Menschenrechten, Demokratie, politischer Teilhabe, partizipatorischer Entscheidungsfindung und gutem Regierungs- und Verwaltungshandeln (Good Governance) bedarf. Der politische Ordnungsrahmen der Agenda 2030 orientiert sich deutlich am Paradigma einer nachhaltigen, menschenwürdigen Entwicklung, während bei der wirtschaftlichen Ordnungspolitik das Leitbild einer sozialen, ökologischen Marktwirtschaft nicht so klar konturiert ist.

Die Demokratie kennt verschiedene Ausformungen unterschiedlicher Art und Qualität. Schlüsselinstitution bzw. das Herz der Demokratie ist das Parlament mit seinen idealiter sechs Aufgaben und Kernkompetenzen: Gesetzgebung, Budgetrecht, Kontrolle von Regierung und Verwaltung, Wahlfunktion/Herrschaftsbestellung, Diskursfunktion/Forum der Nation, Beeinflussung der Außenpolitik/internationalen Beziehungen („parlamentarisches Hexagon“, Holtz 2003: 18f.). Dabei bewegen sich, machtpolitisch gesprochen, die Parlamente auf einem Kontinuum zwischen schwachen „Abnick“- und starken „Gestaltungs“-Legislativen. Der Förderung von Demokratie und Parlament von außen kommt vor allem eine Unterstützungsfunktion zu, wobei gilt: je größer die interne „Nachfrage“ der Bürger*innen nach Demokratie und Eigentümerschaft (*ownership*) an der Gestaltung der politischen Verfasstheit, desto höher die Erfolgsquote.

Heute ist die Demokratie weltweit als politischer Ordnungsrahmen anerkannt. In der 1997 von der Inter-Parlamentarischen Union (IPU) angenommenen Allgemeinen Demokratie-Erklärung wird die Demokratie als Ideal, als ein universell anerkanntes Konzept sowie als Regierungsform und einziges politisches System bezeichnet, das zur Selbstkorrektur fähig ist (IPU: 1997). Auf Anregung der IPU sowie in Anerkennung der Widerstandsfähigkeit und Universalität demokratischer Prinzipien erklärte die VN-Generalversammlung sieben Jahre nach dem Millenniumsgipfel, also im Jahr 2007, den 15. September zum „Internationalen Tag der Demokratie“.

Im Übrigen ist keine Diktatur auf Dauer überlebensfähig, weil sie dem innersten Wunsch des Menschen nach Freiheit und einem Leben in Würde widerspricht.

Das Konzept demokratischer Sicherheit trägt oft weiter als das der angeblichen Stabilität autokratischer Regime.

Eine parlamentarische Agenda zur Umsetzung der Agenda 2030

Die pragmatische Vision der Agenda 2030 braucht zu ihrer Umsetzung einen umfassenden politischen Willen, vor allem auch der Parlamente – von der lokalen über die nationale bis zur internationalen Ebene (letztere wird in der Agenda nicht adressiert). Für eine parlamentarische Agenda zur Umsetzung der Agenda 2030 bieten sich folgende prioritären Handlungsfelder an:

1. Parlamente und Abgeordnete nehmen ihre wesentliche Verantwortung für die wirksame Umsetzung von Agenda 2030 und SDGs wahr. Das erfordert eine Anerkennung von deren Bedeutung für das eigene Land und letztlich für den gesamten Globus, z. B. auch hinsichtlich der Bekämpfung der Fluchtursachen. Sie muss begleitet werden von einer entsprechenden Bewusstseinsmobilisierung in der Öffentlichkeit wie bei sich selbst, z. B. durch jährliche Parlamentsdebatten, die Wahl von Agenda-Beauftragten oder die Einrichtung interfraktioneller *Agenda-Focal Points*.
2. Die Umsetzung von Agenda und SDGs macht einen holistischen Ansatz notwendig, der die wirtschaftliche, soziale, ökologische und politische Dimension einer nachhaltigen, menschenwürdigen Entwicklung integrativ umfasst (Agenda-Viereck).
3. Eine enge Beziehung besteht zwischen Menschenrechten, Demokratie, Good Governance, Rechtsstaatlichkeit und einem förderlichen Umfeld auf nationaler und internationaler Ebene einerseits und der Umsetzung der Agenda 2030 und der SDGs andererseits (Agenda 2030: Tz. 8, 9; IPU 2017).
4. Politische Parteien, die übrigens in der Agenda nicht erwähnt sind, sollten in ihre Programme und andere relevante Politikdokumente die SDGs als eigene wichtige, prioritäre Ziele aufnehmen.
5. Parlamente spielen eine wesentliche Rolle (s. Tz. 45) bei der Einbettung der SDGs in entsprechende Gesetze bzw. gesetzliche Rahmenbedingungen, z.B. hinsichtlich eines dauerhaften, nachhaltigen Wirtschaftswachstums und menschenwürdiger Arbeit für alle (SDG 8), der Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen (SDG 13), einer nachhaltigen Nutzung der Meere (SDG 14), des Schutzes, der Wiederherstellung und nachhaltigen Nutzung von Landökosystemen und Wäldern, der Bekämpfung der Wüstenbildung, des Erreichens einer Landdegradierungs-neutralen Welt und des

Stopps des Verlustes der biologischen Vielfalt (SDG 15) (*legislatives Mainstreaming der SDGs*).

6. In Budgetfragen und insbesondere bei der Verabschiedung der für die SDGs relevanten Haushaltspläne tragen Parlamente eine besondere Verantwortung für eine adäquate Mittelbereitstellung (vgl. Tz. 45) – auch und gerade für Beiträge zur Beendigung von Armut und Hunger (SDG 1 + 2), zur Förderung einer hochwertigen Bildung (SDG 4) und des Zugangs zu einer nachhaltigen Wasser- und Sanitärversorgung und zu Energie für alle (SDGs 6 + 7), für den Aufbau einer widerstandsfähigen Infrastruktur (SDG 9), für die widerstandsfähige und nachhaltige Gestaltung von Städten und Siedlungen (SDG 11) sowie für die Ermöglichung eines Zugangs zur Justiz für alle (SDG 16). An die Adresse der Industrieländer richtet sich besonders SDG 17.2. Demnach ist, am besten durch verbindliche Fahrpläne, sicherzustellen, dass die Zusagen im Bereich der öffentlichen Entwicklungshilfe/Entwicklungszusammenarbeit (ODA) eingehalten werden. Hierzu gehört auch die oft eingegangene Verpflichtung, mindestens 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens für die ODA zugunsten der Entwicklungsländer und 0,15 bis 0,20 Prozent für die am wenigsten entwickelten Länder einzusetzen. Zudem bedarf die ODA einer Agenda-kompatiblen Transformation.
7. Der Agenda-Erkenntnis, dass die Verwirklichung der Geschlechtergleichstellung und die Befähigung von Frauen und Mädchen zur Selbstbestimmung einen entscheidenden Beitrag zu Fortschritten bei allen Zielen und Zielvorgaben leisten, muss von Parlamenten, Abgeordneten und Parteien zum Durchbruch in der Praxis verholfen werden (Tz. 20 und SDG 5). Zudem gilt es, die volle und wirksame Teilhabe von Frauen und ihre Chancengleichheit bei der Übernahme von Führungsrollen auf allen Ebenen der Entscheidungsfindung im politischen, wirtschaftlichen und öffentlichen Leben zu gewährleisten (SDG 5.5).
8. Von größter Bedeutung für die Umsetzung der meisten SDGs sind der Aufbau leistungsfähiger, rechenschaftspflichtiger und transparenter Institutionen auf allen Ebenen (SDG 16.6) und eine Entscheidungsfindung, die bedarfsorientiert, inklusiv, partizipatorisch und repräsentativ ist (16.7). Die bi- und multilaterale Entwicklungspolitik sollte adäquate Eigenanstrengungen sowohl zur Realisierung der beiden Ziele als auch zur Bildung starker demokratischer Parlamente durch noch wirksamere Beiträge als bisher unterstützen.
9. Parlamente haben auch eine wichtige Rolle bei der Sicherstellung der Rechenschaftslegung für die wirksame Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen und bei der Unterstützung der Überprüfungsprozesse von

Fortschritten auf nationaler und subnationaler Ebene zu spielen. (Tz. 45, 79).

10. Die Parlamente sollten sich die Forderung von SDG 17, die Umsetzungsmittel zu stärken und die Globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung zu revitalisieren, ebenso zu eigen machen wie z. B. das Ziel, die Politikkohärenz zugunsten nachhaltiger Entwicklung zu verbessern (SDG 17.14), oder auch die Hoffnung und Erwartung an Multi-Akteur-Partnerschaften zu erfüllen: „Die Regierungen und Parlamente, das System der Vereinten Nationen und andere internationale Institutionen, lokale Behörden, indigene Völker, die Zivilgesellschaft, die Wirtschaft und der Privatsektor, die Wissenschaft und die Hochschulen werden den Weg ins Jahr 2030 mitgehen.“ (Tz. 52)

Fazit

Parlamente sind unerlässlich für die Schaffung eines politischen Allgemeinwillens. Sie sind wichtige Akteure für die Umsetzung der Agenda 2030 und ihrer SDGs auf nationaler, aber auch internationaler Ebene. Bei letzterer sind beispielhaft zu nennen: (i) das Europäische Parlament, das die Agenda 2030 als einen wichtigen Rahmen für die auswärtigen Beziehungen der EU durchsetzen und die EU in eine Vorreiterrolle für die Agenda-Forderung eines regelgestützten, offenen, nichtdiskriminierenden und gerechten multilateralen Handelssystems (SDG 17.10) drängen sollte; (ii) das Panafrikanische Parlament, das bspw. eine nachhaltige Industrialisierung (SDG 9) befördern und friedliche, inklusive Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung (SDG 16) anmahnen sollte; oder (iii) eine zu gründende Parlamentarische Versammlung der Vereinten Nationen, deren vornehmste Aufgabe es wäre, die Umsetzung der Agenda im VN-System kritisch zu begleiten.

Literatur

- Holtz, Uwe 2003: The previous four Round Tables of Members of Parliament on the United Nations Convention to Combat Desertification, Bonn. www.uwe-holtz.uni-bonn.de/virt.-apparat/UNCCD_Cuba.pdf/view (abgerufen 22.03.2018).
- IPU 1997: Universal Declaration on Democracy, Cairo. <http://archive.ipu.org/cnl-e/161-dem.htm> (abgerufen 22.03.2018).
- IPU 2017: Sharing our diversity. The 20th anniversary of the Universal Declaration on Democracy (Resolution adopted unanimously by the 137th IPU Assembly), St. Petersburg. <http://archive.ipu.org/conf-e/137/item4.pdf> (abgerufen 22.03.2018).

United Nations 2015: Resolution der Generalversammlung 70/1. Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, (A/70/L.1, 25.09.2015), New York: UN.

Uwe Holtz, Prof. Dr., ist ehrenamtlich tätiger Hochschullehrer am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Universität Bonn. Als MdB (1972-1994) war er von 1974 bis 1994 Vorsitzender des entwicklungspolitischen Ausschusses des Deutschen Bundestages und zwischen 1973 und 1992 aktives Mitglied der Inter-Parlamentarischen Union. Außerdem ist er Kuratoriumsmitglied der Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:) in Bonn.

Von den PRSP zu den SDGs

Politische Rahmenbedingungen für die Umsetzung der globalen Entwicklungsziele in Subsahara-Afrika

Christof Hartmann

Aus der Perspektive afrikanischer Eliten stellt sich die internationale Entwicklungspolitik als eine Abfolge grandioser Modernisierungsversprechungen dar, deren konkrete Inhalte aber mit immer neuen Abkürzungen kodiert werden. Dachte man anfangs noch in Dekaden, rückte spätestens mit der Einführung der Strukturanpassungsprogramme (SAPs) in den 1980er Jahren das Denken in internationalen Dreijahresplänen in den Vordergrund. Entwicklungsfinanzierung wurde nun an immer neuere und kleinteiligere Bedingungen geknüpft - materieller oder prozeduraler Natur. Einige zielten auf nicht weniger als den radikalen Umbau des Staates (Dezentralisierung), die Funktionslogik politischer Herrschaft (gesellschaftliche Partizipation) bzw. deren ökonomische Grundlagen (Liberalisierung von Agrarmärkten) ab.

Es ist vermutlich nur von akademischem Interesse, ob die internationalen Entwicklungsbürokratien tatsächlich an die Umsetzung substantieller makro-ökonomischer Reformen oder eine partizipative Erstellung von nationalen Strategien der Armutsbekämpfung und deren kontinuierliches Monitoring glaubten oder nicht. Innerhalb der vorgegeben Zeiträume, die ja ausschließlich aus den Verfahrensabläufen der Geberorganisationen resultierten, war jenseits von Einsparungen im Staatshaushalt sicherlich wenig zu erreichen. Die spätere Attraktivität ökonomischer Kooperation mit China lag übrigens wohl weniger am chinesischen Verzicht auf politische Konditionalitäten, sondern an der relativen Leichtigkeit, viele unterschiedliche Anliegen in verbindlichen Paketen für einen längeren Zeitraum zusammenzuschnüren.

PRSPs und MDGs: Wie attraktiv ist globale Sozialpolitik?

Mit den Millennium Development Goals (MDGs) erfolgte tatsächlich ein Kurswechsel. Nicht, dass afrikanische Akteure an ihrer Ausarbeitung maßgeblich beteiligt gewesen wären. Aber ein international vereinbartes Zielsystem, das Veränderungen in Kernbereichen menschlicher Entwicklung nachhalten sollte, war eine wirkliche Neuerung. Noch attraktiver war das Versprechen, diese Ziele für einen Zeitraum von 15 Jahren als verbindlich festzulegen, selbst, wenn viele Geberorganisationen ihre Programme erst sukzessiv und partiell an die neue

Agenda anpassten, in der ja – gerade aus deutscher Perspektive – auch Leerstellen verblieben waren. Immerhin zwang dieser Schritt die Staaten der OECD, mit der Pariser Erklärung von 2005 auch die geberseitigen Hindernisse besser zu erkennen und öffentlich zu benennen.

Die bereits 1999 in den Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) angelegte, mit den MDGs noch verstärkte Konzentration auf Armutsbekämpfung war freilich in Afrika nicht überall willkommen. Die Kombination aus Entschuldung und Rohstoffboom schürte Ende der 1990er Jahre einen neuen Enthusiasmus über nachholende wirtschaftliche Entwicklung auf den ‚Märkten der Zukunft‘. Aus der Perspektive der herrschenden Eliten konnte mit vergangenen oder zukünftigen Erfolgen bei der Armutsbekämpfung auch im parteipolitischen Wettbewerb kaum um Wählerstimmen geworben werden, zumal klar wurde, dass sich Afrikas Entwicklungsrückstände im Vergleich zu anderen Weltregionen gerade beim ‚objektiven‘ Tracking der MDG-Zielerreichung deutlich offenbarten - und viele MDGs kontinental und national nicht erreicht werden konnten. Es ist müßig zu diskutieren, ob die MDG-Indikatorenbildung ‚unfair‘ gegenüber Afrika war (Easterly 2009). Für das Selbstverständnis einer neuen Generation von politischen und wirtschaftlichen Eliten in Afrika, die für regionale Integration, politische Erneuerung, gesellschaftlichen Aufbruch und für eine stärkere und besser sichtbare Agency Afrikas im globalen Regieren eingetreten waren, erschien auch hier das chinesische Angebot attraktiver als die globale Sozialpolitik der MDGs. Schließlich hatte China doch auch ohne MDGs sowohl Armut im eigenen Land drastisch reduziert und seine Wirtschaft modernisiert als auch den Aufstieg zum globalen *player* geschafft.

Daher überrascht es keineswegs, wenn in Afrika nationale Politik zwar das Bekenntnis zur Armutsbekämpfung und zur Erreichung der MDGs aufrechterhielt, sich zugleich aber auch die Terminologie der nationalen wirtschafts- und entwicklungspolitischen Rahmenpapiere signifikant änderte. Im Senegal wurde etwa aus der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie nun der *Plan Sénégal Émergent* (PSE, Senegal im Aufstieg).

SDGs und nationale Entwicklungsziele

Mit den Sustainable Development Goals (SDG) und der Agenda 2030 ist nun ein nochmal erweitertes Set an globalen Entwicklungszielen vereinbart worden. Damit ist für afrikanische Staaten weniger eine inhaltliche Herausforderung verbunden, insofern es eine große Übereinstimmung mit den bisherigen Zielen der Rio-Agenda und den MDGs gibt. Außerdem finden sich in den SDGs viele Ziele wieder, auf die sich die Afrikanische Union (AU) in ihrer Agenda 2063

verpflichtet hat. Auch wird begrüßt, dass Entwicklung nun als globale Agenda formuliert wird, mit Verantwortlichkeiten, die auch global angegangen werden müssen. Die noch einmal erhöhte Komplexität der vielen Ziele (und Unterziele) bedeutet für die afrikanischen Länder zunächst aber vor allem auf lokaler Ebene Verfahren und Institutionen anzupassen, um die Ziele zur Richtschnur nationaler Politik machen zu können wie auch deren Erreichung transparent messen zu können. Dabei werden bisher überhaupt nur 40% der in den SDGs aufgeführten Indikatoren-Daten in afrikanischen Ländern erhoben (UNECA 2017).

In der Côte d'Ivoire, um ein zweites westafrikanisches Land anzuführen, spielen die SDGs im Rahmen des neuen Fünfjahresplans (PND - Plan National de Développement 2016-2020) keine besondere Rolle, auch wenn zum Treffen mit der internationalen Gebergemeinschaft 2016 ein Konzeptpapier vorgelegt wurde, aus dem die starke Übereinstimmung der ivoirischen Wirtschafts- und Entwicklungspolitik mit den SDGs hervorgehen soll. Tatsächlich deutet das Dokument allgemeine Zuordnungen der SDGs zu den fünf strategischen Achsen des PND an, ohne jedoch weitere Ausführungen dazu zu machen, mit welchen konkreten geplanten Instrumenten oder Maßnahmen die Ziele erreicht werden könnten. Im Gegensatz dazu hatte der Senegal bereits zu jenen Ländern gehört, die im Vorgriff auf die Verabschiedung der SDGs mit Unterstützung der VN 2013 mit landesweiten Konsultationen begonnen hatten (*Le Sénégal Que Nous Voulons*). Die Frage, inwiefern sich die SDGs (mit ihren 169 Unterzielen) im nationalen Entwicklungsplan (PSE) mit seinen 230 Indikatoren wiederfinden, ist aber alles andere als klar zu beantworten. 2016 wurden schließlich sieben SDGs identifiziert, die mit besonderer Priorität im Senegal umgesetzt werden sollen. Dies sind SDG 1 (Armut), SDG 2 (Hunger und Ernährungssicherung), SDG 4 (Bildung), SDG 6 (Sauberes Wasser), SDG 7 (Erneuerbare Energien), SDG 13 (Bekämpfung des Klimawandels) sowie SDG 15 (Schutz der Landökosysteme). 2018 will der Senegal den VN erstmals über den Stand der Umsetzung der Agenda 2030 berichten, obwohl weiterhin erhebliche Hürden bei der Erfassung, Übermittlung und Vereinheitlichung von Daten in ländlichen Gegenden bestehen und die Datenlage für eine ganze Reihe der neu hinzugekommenen SDGs miserabel ist (z.B. bei Governance, Umwelt, Beschäftigung).

Politische Herausforderungen am Beispiel Westafrikas

Hinter diesen technischen Hindernissen verbergen sich aber grundlegende politische Herausforderungen, die der Verfolgung und Erreichung der SDGs in westafrikanischen Ländern wie dem Senegal oder der Elfenbeinküste entgegen-

stehen. Ich möchte abschließend drei Herausforderungen skizzieren: Regierungssystem, Dezentralisierung und Beteiligung der Zivilgesellschaft.

Regierungssystem

In beiden Ländern ist die Zuständigkeit für die Umsetzung der SDGs auf die Ebene von Fachministerien verlagert worden, deren Zuschnitt und personelle Besetzung zufällig erscheint. In den stark präsidentiellen Regierungssystemen beider Länder, in denen alle wichtigen politischen Entscheidungen vom Präsidenten gefällt werden, bräuchte es aber eine deutlich sichtbarere und personell prominentere Aufstellung, damit die SDGs als Orientierung auch von allen wichtigen staatlichen Akteuren und Institutionen ernst genommen werden. Tatsächlich werden die SDGs immer noch als Geberagenda wahrgenommen, deren Auflagen und Vorgaben, so wie früher bei den SAPs, PRSPs oder Entschuldungsrunden, den Gebern zuliebe erfüllt werden müssen. Der erste Zwischenbericht zur Umsetzung der SDGs in der Elfenbeinküste erfolgte kaum zufällig zur internationalen Geberkonferenz in Paris im Mai 2016. In den offiziellen Reden der Staatspräsidenten geht es weniger um die SDGs als nationale Entwicklungsaufgabe, sondern vielmehr um die erfolgreiche Modernisierung der Volkswirtschaft. Die Eröffnung des neuen Großflughafens in der Nähe von Dakar bzw. der erste Spatenstich für die U-Bahn in Abidjan gelten, zusammen mit den Erdgasfunden im Senegal, als Symbole dieses vermeintlich nahenden Sprungs zur *emerging economy*.

Dezentralisierung

Die Umsetzung der SDGs wird sich jedoch nicht in den Hauptstädten entscheiden, sondern auf dem Land. Fraglich bleibt dabei, wie ohne substantielle Dezentralisierung die notwendigen staatlichen Kapazitäten und finanziellen Ressourcen zur Politikgestaltung in vielen SDG-Bereichen überhaupt bereitgestellt werden können. Die beiden Länder stehen hier vor unterschiedlichen geografischen und historischen Herausforderungen. Gerade vor dem Hintergrund der kriegsbedingten Teilung des Landes zwischen 2002 und 2010 war die Vereinheitlichung von staatlichen Dienstleistungen in der Elfenbeinküste wichtiger als die rasche Verlagerung von Kompetenzen und Ressourcen auf die subnationale Ebene. Noch aber wird eine wirkliche Stärkung lokaler Politik überhaupt nicht als zentrale Herausforderung und Aufgabe nationaler Entwicklungspolitik und Armutsbekämpfung begriffen.

Partizipation der Zivilgesellschaft

Für eine umfassende zivilgesellschaftliche Beteiligung am SDG-Prozess fehlen schließlich in beiden Ländern strukturelle Voraussetzungen, insbesondere eine ökonomisch abgesicherte Unabhängigkeit vom Staat. Am ehesten verfügen die religiösen Organisationen im Senegal über eine solche Eigenständigkeit, während die klassischen zivilgesellschaftlichen Akteure in großen Teilen auf die Unterstützung der Gebergemeinschaft angewiesen sind. Angesichts der vielen von Geberorganisationen kreierten Beteiligungsmechanismen agieren die meisten Organisationen notwendigerweise eher reaktiv und partizipieren durch Einzelpersonen. Diese finanzielle Abhängigkeit wirkt zugleich als relativ starkes Hindernis für eine effektive Kooperation der verschiedenen zivilgesellschaftlichen Akteure untereinander. Der Schwenk von einer stark *outcome*-orientierten Projektperspektive zu der eher prozess-orientierten Makroperspektive, die mit den PRSP begann und sich bei MDGS und SDGs noch verstärkt hat, stellt aber eine große Herausforderung für die Partizipationsmöglichkeiten gerade wenig professionalisierter Nichtregierungsorganisationen im ländlichen Raum dar.

Fazit

Franz Nuscheler hat immer wieder auf die konzeptionellen Untiefen des Governancebegriffs in der Entwicklungsdebatte hingewiesen (Nuscheler 2009). Die Bedeutung politischer Rahmenbedingungen für Entwicklungsprozesse hat er dennoch stets betont. Dass die SDGs mehr als irgendein entwicklungspolitischer Zielkatalog zuvor den Konsens der Weltgemeinschaft darstellen, bedeutet daher nicht, die vielfältigen politischen Hindernisse bei der Umsetzung der Ziele aus den Augen zu verlieren. Dabei geht es nicht nur um die viel bemühte *capacity* und fehlende Daten. Auch die SDGs bewegen sich vielmehr im Spannungsfeld zwischen globalen Normen und Standards einerseits und lokaler *agency* andererseits. Es darf daher nicht überraschen, dass sich lokale Akteure dieser Agenda nicht ohne Weiteres unterwerfen. Die Entstehung von entwicklungsförderlichen Institutionen und gesellschaftlicher Kontrolle bleibt – nicht nur in Westafrika – ein langwieriger und schwieriger Prozess, der nur bedingt von Gebern beeinflusst werden kann, und der sich auch weiterhin nicht in kurzfristigem Monitoring von SDG-Indikatoren ablesen lassen wird.

Literatur

Easterly, William 2009: How the Millennium Development Goals are Unfair to Africa, in: World Development, 37 (1), 26-35.

Nuscheler, Franz 2009: Good Governance. Ein universelles Leitbild von Staatlichkeit und Entwicklung?, INEF-Report 96, Duisburg: INEF.

UNECA 2017: 2017 Africa Sustainable Development Report: Tracking Progress on Agenda 2063 and the Sustainable Development Goals, Addis Ababa: African Union; Economic Commisison for Africa; African Development Bank; UNDP.

Christof Hartmann, Prof. Dr., ist Professor für Politikwissenschaft mit Schwerpunkt auf Internationale Beziehungen und Politik Afrikas, Institut für Politikwissenschaft, Universität Duisburg-Essen. Außerdem ist er stellv. Vorstandssprecher des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF).

Menschenwürdige Arbeit und die Rolle der Wirtschaft

Menschenwürdige Arbeit und SDG 8

Ein Mehrwert für die Einhaltung von Arbeitsstandards?

Christian Scheper

Die Bedeutung der Agenda 2030 für das Ziel ‚menschenwürdiger Arbeit‘ ist umstritten. Einerseits stehen die Sustainable Development Goals (SDGs) für eine zunehmende formale Anerkennung. Bei den Millennium Development Goals (MDGs) war ‚menschenwürdige Arbeit‘ erst 2007 nachträglich aufgenommen worden. SDG 8 benennt nun explizit ‚menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum‘ als globale Entwicklungsziele. Einige sehen die SDGs gar als Ausdruck eines Paradigmenwechsels im Themenfeld ‚gute Arbeit‘. Wieczorek-Zeul (2017: 50) etwa betont, dass die Agenda 2030 neue Schlüsselfragen im Bereich der Arbeitsbedingungen und verbundener Gerechtigkeitsfragen impliziere: „Wie setzen wir die Arbeitsrechte durch und verschieben damit das Gewicht zugunsten der Arbeitnehmer und ihrer Interessenvertretungen, der Gewerkschaften? Wie überwinden wir die Diskriminierung, Abwertung und Benachteiligung von Frauen und schaffen wirkliche Geschlechtergerechtigkeit?“ Auf der anderen Seite wurde jedoch gerade mit Blick auf das Ziel menschenwürdiger Arbeit bereits vielfach Kritik und Skepsis an den tatsächlichen Errungenschaften der SDGs geäußert (vgl. etwa Frey/MacNaughton 2016) und die Agenda 2030 scheint nur bedingt Antworten auf die genannten Fragen zu liefern. Kann SDG 8 also einen glaubhaften und kohärenten Beitrag zur Realisierung internationaler Rechte bei der Arbeit leisten?

Normative Aufwertung in der globalen Entwicklungsagenda

Normativ verknüpft SDG 8 die Decent Work Agenda der International Labour Organization (ILO) mit der globalen Entwicklungsagenda und wertet damit das Ziel menschenwürdiger Arbeit deutlich auf. Diese Aufwertung stützt sich auch auf komplementäre Trends im Entwicklungsdiskurs, von denen drei besonders bedeutsam erscheinen:

Erstens ist im Rahmen der SDGs die wachsende globale Ungleichheit in Bezug auf Wohlstand und Einkommen immer stärker als zentrales Thema für die politische Gestaltung der Globalisierung anerkannt worden (Wieczorek-Zeul 2017: 50). Menschenwürdige Arbeit wird hierbei eng mit der Idee eines stärker

„inklusive“ Wachstums verbunden. Diese überwindet zwar weder den Wachstumsfokus noch den Mythos automatischer „trickle-down“-Effekte, stellt diesen Aspekten aber zumindest die politische Notwendigkeit breiterer Teilhabe an Wohlstand und Wachstum an die Seite.

Zweitens geht das Ziel menschenwürdiger Arbeit mit der wachsenden strukturellen Bedeutung globaler Wertschöpfungsketten für Entwicklungsfragen einher. Etwa 80 Prozent des globalen Handels erfolgt heute im Rahmen der Wertschöpfungsketten transnationaler Unternehmen (UNCTAD 2013: 135). Dies hat auch das Bewusstsein dafür gestärkt, dass ein Mehrwert für Entwicklung nur dann möglich ist, wenn Handel und Arbeit auch mit sozialen und ökonomischen Verbesserungen in allen Teilen der Wertschöpfungskette einhergehen. Hierzu gehören das „Aufwerten“ unterer Produktionsstufen (vgl. Barrientos et al. 2011) und die Stärkung grundlegender Rechte bei der Arbeit, einschließlich ihrer strukturell schwächsten Bereiche. Zu ihnen zählt nicht zuletzt die sogenannte informelle Arbeit, die zu großen Teilen von Frauen verrichtet wird.

Drittens ist die Aufwertung menschenwürdiger Arbeit als Entwicklungsziel auch vor der Folie der weiter gewachsenen normativen Bedeutung der Menschenrechte – einschließlich wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte – zu verstehen sowie der damit eng verbundenen, stärkeren Betonung des Einflusses transnationaler Unternehmen auf die Menschenrechte (vgl. Hamm et al. 2014).

Wo SDG 8 zu kurz greift

Dieser stärkeren normativen Anerkennung des Ziels steht nun allerdings eine große Skepsis bei Gewerkschafts- und Menschenrechtsvertreter*innen hinsichtlich der Kohärenz und Glaubwürdigkeit gegenüber. Vier Kritikpunkte sind bedeutsam:

a) Die SDGs halten weitgehend an einem zwingenden Zusammenhang zwischen gesamtwirtschaftlichem Wachstum und menschenwürdiger Arbeit fest, der in der Praxis regelmäßig zu einer Unterordnung arbeitsrechtlicher Ansprüche unter Wachstums- und Beschäftigungsziele führt (Frey/MacNaughton 2016: 8). So fasst das SDG 8 Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit in einem Ziel zusammen. Es folgt damit dem makroökonomischen Glauben, dass ausschließlich gesamtwirtschaftliches Wachstum langfristig auch zu guten Beschäftigungsbedingungen führe. Diese Annahmen scheinen in der Theorie überholt. Auch die Empirie zeichnet ein entgegengesetztes Bild, in dem sich wirtschaftliches Wachstum teils eher als Folge

denn als Voraussetzung für die Einhaltung internationaler Arbeitsrechte zeigt (vgl. Scherrer 2017).

b) In konkreten Politikentscheidungen wird regelmäßig im Rückgriff auf das Argument ‚notwendigen‘ Wachstums angesichts bestehender (‚Süd-Süd-‘) Konkurrenz Druck auf Arbeitsrechte und Gewerkschaften ausgeübt. Diesen ideologisch geprägten Konflikt zwischen den Teilzielen ‚Wachstum‘ und ‚menschwürdiger Arbeit‘ vermag SDG 8 nicht aufzulösen.

c) Bei der institutionellen Ausgestaltung des Menschenrechtssystems und internationaler Unternehmensregulierung haben grundlegende Rechte bei der Arbeit zwar eine zunehmende Sichtbarkeit erlangt, aber nicht unbedingt eine höhere Verbindlichkeit. Vielmehr setzt das System mit den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte eine Tradition des ‚Soft Law‘ fort, die sich zu einem großen Teil auf unternehmerische Eigenverantwortung stützt. Transnationalen Unternehmen fällt insgesamt eine weiter wachsende Autorität in der Ausgestaltung des institutionellen Rahmens für ‚gute Arbeit‘ zu. Natürlich können ‚weiche‘ Ansätze und deren normative Anerkennung Ausgangspunkt für weitergehende institutionelle Schritte sein (vgl. Grabosch/Scheper 2015; Klinger et al. 2016). Doch haben sich diese empirisch bisher kaum gezeigt. Zudem haben sich die meisten OECD-Staaten auch nur der bloßen Diskussion über Möglichkeiten für eine verbesserte (völker)rechtliche Durchsetzbarkeit grundlegender Arbeitsrechte international weitgehend verwehrt (vgl. etwa López 2018)¹.

d) Zu guter Letzt benötigt die Umsetzung der Agenda 2030 eine konsequentere Zusammenarbeit zwischen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und internationaler Gewerkschaftsbewegung. Noch immer werden Gewerkschaftsrechte in vielen Kontexten der EZ vernachlässigt, obwohl sie nicht nur unmittelbarer Teil des Menschenrechtskatalogs sind, sondern auch Voraussetzung für die nachhaltige Erreichung weiterer Arbeitsrechte. Akteure der EZ behandeln die Zusammenarbeit mit und die institutionelle Förderung von Gewerkschaften und ihren Verbänden häufig als Randaufgabe oder sehen sie gar als konträr zu anderen Entwicklungszielen. Die Zusammenarbeit mit Unternehmensverbänden gehört hingegen seit langem wie selbstverständlich zum ‚Kerngeschäft‘ der Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung.

¹ Siehe den Beitrag von Brigitte Hamm in diesem Band.

SDGs mit der Decent Work Agenda der ILO verbinden

Der globalen Entwicklungsagenda fehlt es beim Ziel menschenwürdiger Arbeit an einer „intellektuellen Roadmap“ (Frey/MacNaughton 2016: 8). Dies spiegelt sich auch in einer unzureichenden Operationalisierung des Ziels wider. So versäumen es die SDGs, den vier Säulen der Decent Work Agenda (Rechte bei der Arbeit, Beschäftigungsförderung, Sozialschutz und Sozialdialog) konsequent auch messbare Ziele bis 2030 zuzuordnen (vgl. *ibid.*). Voraussetzung dafür wäre, das Ziel menschenwürdiger Arbeit nicht länger dem des Wirtschaftswachstums unterzuordnen und international verbindliche Standards für transnationale Unternehmen nicht fortdauernd zu vermeiden.

Literatur

- Barrientos, Stephanie/Gereffi, Gary/Rossi, Arianna 2011: Economic and social upgrading in global production networks. A new paradigm for a changing world, in: *International Labour Review*, 150 (3-4), 319-340.
- Frey, Diane F./MacNaughton, Gillian 2016: A Human Rights Lens on Full Employment and Decent Work in the 2030 Sustainable Development Agenda, in: *Journal of Workplace Rights*, 6 (2), 1-13.
- Grabosch, Robert/Scheper, Christian 2015: Die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht von Unternehmen. Politische und Rechtliche Gestaltungsansätze, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Hamm, Brigitte/Scheper, Christian/Drebes, Maik 2014: Business, Trade and Human Rights, in: Mihh, Anja/Gibney, Mark (Hg.): *The Sage handbook of human rights*, London: Sage, 373-391.
- Klinger, Remo/Krajewski, Markus/Krebs, David/Hartmann, Constantin: Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht. Gutachten im Auftrag von Amnesty International/Brot für die Welt/Germanwatch e.V./Oxfam Deutschland e.V. <https://germanwatch.org/de/download/14745.pdf> (abgerufen 22.03.2018).
- López, C. 2018: Wirtschaft und Menschenrechte. Herausforderungen bei den Verhandlungen über ein UN-Abkommen, *Global Governance Spotlight* (18/1), Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden http://www.sef-bonn.org/fileadmin/Die_SEF/Publikationen/GG-Spotlight/ggs_2018-01_de.pdf (abgerufen 22.03.2018).
- Scherrer, Christoph 2017: The development rationale for international labour rights, in: *The Indian Journal of Labour Economics* 60 (1), 81-91.
- UNCTAD 2013: *World Investment Report 2013. Global Value Chains: Investment and Trade for Development*. New York/Geneva: UNCTAD http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf (abgerufen 22.03.2018).

Wieczorek-Zeul, Heidemarie 2017: Entwicklungspolitik im 21. Jahrhundert: Die Sustainable Development Goals, in: Burchardt, Hans-Jürgen/Peters, Stefan/Weinmann, Nico (Hg.): Entwicklungstheorie von heute - Entwicklungspolitik von morgen, Baden-Baden: Nomos, 49-58.

Christian Scheper, Dr., ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen.

Die SDGs und die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen

Brigitte Hamm

Das Erreichen der 17 Ziele der Agenda 2030 zur nachhaltigen Entwicklung soll durch die Errichtung globaler Partnerschaften, also die Zusammenarbeit von Staaten, Wirtschaft und Zivilgesellschaft, gelingen. Der Wirtschaft, insbesondere transnationalen Konzernen, wird dabei eine wichtige Rolle zugewiesen. Doch in der Agenda fehlen klare Überlegungen zur Umgestaltung des aktuellen Wirtschaftsmodells entlang der Nachhaltigkeitskriterien, und es bestehen Zweifel, ob mit der Konzentration auf Wachstum die Erreichung der Sustainable Development Goals (SDGs) gelingen kann.

Wie aber müsste die (globale) Wirtschaft im Sinne der SDGs gestaltet werden, und welche Verantwortung muss die Wirtschaft übernehmen? Ein wichtiges Kriterium hierfür bietet nach wie vor die Definition von Nachhaltigkeit, die der Brundtland-Bericht „Our Common Future“ von 1987 vorgenommen hat (United Nations 1987). Darin werden drei Dimensionen von Nachhaltigkeit unterschieden: ökonomische, soziale und ökologische, sowie deren Interdependenz betont. Zwar verwendet die Privatwirtschaft den Begriff Nachhaltigkeit in geradezu inflationärer Weise, doch fehlen Überlegungen zur kohärenten Verknüpfung der drei Dimensionen. Häufig bleiben die Ansätze auf wirtschaftliches Wachstum fixiert, welches als sogenanntes inklusives Wachstum wie in den SDGs umetikettiert wird. Dies reicht nicht aus: Vielmehr sollte ein Wirtschaftsmodell, das nachhaltige Ziele verfolgt, verstärkt am sozialen und ökologischen Gemeinwohl ausgerichtet werden. Ein wichtiges Kriterium hierfür ist die Bindung der Verantwortung der Wirtschaft an die internationalen Menschenrechte.

Der Diskurs über Wirtschaft und Menschenrechte

Die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der VN (VN-Leitprinzipien) aus dem Jahr 2011 bilden derzeit den wichtigsten internationalen Bezugsrahmen zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen im Kontext globaler Wirtschaftsaktivitäten. Durch Nationale Aktionspläne (NAPs) sollen die Regierungen sicherstellen, dass Unternehmen ihrer in den Leitprinzipien niedergelegten menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachkommen. Bis November 2017 hatten 19 Staaten (davon 15 innerhalb Europas) solche NAPs

veröffentlicht (Burckhardt/George 2017). Einige Regierungen haben ergänzende Gesetze erlassen. Dazu zählt in Großbritannien der Modern Slavery Act von 2015. Er bestimmt, dass einheimische und ausländische Großunternehmen über Maßnahmen zur Vermeidung von Menschenhandel und Zwangsarbeit auch in ihrer Lieferkette berichten müssen.

2017 verabschiedete das französische Parlament ein *loi de vigilance*. Das Gesetz verpflichtet französische Großunternehmen zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht innerhalb der eigenen Geschäftsaktivitäten, bei Tochtergesellschaften und in der gesamten Lieferkette. Unternehmen müssen ihre geplanten Maßnahmen veröffentlichen und im Falle eines Verstoßes können sie zudem gerichtlich belangt werden. Auch die Entschädigung von Opfern, die durch die Nichteinhaltung von Vorschriften Schaden genommen haben, ist vorgesehen. Solche Gesetze bilden jedoch die Ausnahme. Insgesamt stehen die Aktionspläne in der Kritik, eine verbindliche Regulierung zu vermeiden und es weitgehend den Unternehmen zu überlassen, wie diese ihre menschenrechtliche Sorgfaltspflicht definieren und umsetzen (vgl. de Felice 2015). Die zögerliche Haltung vieler Regierungen und die fortbestehenden Verstrickungen von Unternehmen in Menschenrechtsverletzungen haben die Kritik an den VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte verstärkt.

Ein VN-Vertrag für die Durchsetzung der Menschenrechte in der globalen Wirtschaft

Auf VN-Ebene basieren die erneuten Bestrebungen für eine verbindliche Regulierung der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen auf einer Initiative Ecuadors und Südafrikas. In der Folge fasste der VN-Menschenrechtsrat 2014 den Beschluss, eine sogenannte Open-Ended Intergovernmental Working Group on Transnational Corporations and other Business Enterprises with Respect to Human Rights (OEIGWG) einzurichten.² Diese Arbeitsgruppe erhielt das Mandat, ein verbindliches internationales Instrument für die Achtung der Menschenrechte durch transnationale Konzerne und andere Unternehmen auszuarbeiten. Dabei sollen Klagemöglichkeiten für Betroffene auch über nationale Grenzen hinweg Berücksichtigung finden. Eine transnationale Allianz von mehr als 1000 zivilgesellschaftlichen Organisationen und Individuen begleitet den sogenannten Treaty-Prozess.

Im Oktober 2017 legte die Arbeitsgruppe auf ihrer dritten Sitzung einen Vorschlag für Elemente des zukünftigen Abkommens vor (OHCHR 2017). An den

² Resolution A/HRC/RES/26/9.

Beratungen nahmen Beauftragte von mehr als 100 Staaten und 200 Vertreter*innen zivilgesellschaftlicher Organisationen teil. Die Regierungen der G77, also auch China und Indien, und das Europaparlament erklärten ihre Unterstützung für das Vorhaben. Neben der Ablehnung durch den Privatsektor blockieren aber große Industrienationen, allen voran die USA, Europäische Union (EU), Australien, Kanada und Japan den Prozess. Sie erachten den Zeitpunkt für ein verbindliches Instrument als verfrüht und treten für die VN-Leitprinzipien als Regulierungsrahmen ein (Lopez 2018: 1). Vermutlich vor allem aufgrund des starken zivilgesellschaftlichen Drucks nahmen einige EU-Länder wie Deutschland an den Beratungen der dritten Sitzung der Arbeitsgruppe teil, rückten jedoch Verfahrensfragen in den Vordergrund (Seitz 2018: 2; Lopez 2018: 2).

Die von der Arbeitsgruppe vorgelegten inhaltlichen Elemente eines künftigen Abkommens für Wirtschaft und Menschenrechte betonen, dass die Achtung, die Förderung und der Schutz der Menschenrechte gegenüber Verletzungen oder Verstößen durch transnationale Konzerne und andere Unternehmen garantiert werden müsse. Explizit haben Menschenrechte Vorrang vor Handels- und Investitionsschutzabkommen. Bedeutsam für die Durchsetzung der Menschenrechte in der globalen Wirtschaft ist ebenfalls die Feststellung, dass Menschenrechtspflichten für Staaten, Konzerne und auch internationale (Wirtschafts-) Organisationen bestehen. Zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen müssen die Staaten Maßnahmen zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nicht nur in den Unternehmen selbst, sondern auch in Tochtergesellschaften und der Lieferkette zur Verpflichtung machen.

Ein weiteres Thema ist die Haftung von Unternehmen bei Verstößen gegen die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht. Während durch Freihandels- und Investitionsschutzabkommen Unternehmen vor internationalen Schiedsgerichten Staaten verklagen können, existieren bisher kaum Klagemöglichkeiten für Betroffene bei Verstößen gegen die Menschenrechte durch Unternehmen. Deshalb fordert der Entwurf, dass Staaten diesbezüglich ihr Straf-, Zivil- und Verwaltungsrecht überprüfen, gegebenenfalls reformieren und die Möglichkeit von Kollektivklagen einräumen. Zugleich wird betont, dass die rechtliche Verantwortung der Staaten nicht an nationalen Grenzen endet; auch Verstöße mit transnationaler Reichweite müssten erfasst werden. Des Weiteren müsse bei Klagen eine Beweisumkehr im Interesse Betroffener sichergestellt werden. Im Hinblick auf die rechtliche Ahndung von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen hält der Entwurf der OEIGWG es für sinnvoll, Vorschläge über die Errichtung eines internationalen Gerichtshofs für Menschenrechte bzw. für transnationale Konzerne und Menschenrechte zu diskutieren.

Perspektiven

Die Elemente des geplanten Vertrags für Wirtschaft und Menschenrechte stellen wichtige Schritte zur Ausrichtung auf ein nachhaltiges globales Wirtschaften dar und sind bedeutsam für die Erreichung der SDGs. Anstelle von Wachstumsorientierung rücken soziale Gerechtigkeit sowie Umwelt- und Klimaschutz in den Vordergrund. Letztlich spiegeln diese Überlegungen für ein verbindliches Instrument die schon vor einem Vierteljahrhundert formulierte Einsicht wider, dass Entwicklung und Menschenrechte auf das Engste verknüpft sind und sich wechselseitig bedingen (Nuscheler 1992). Auch die SDGs können nur verwirklicht werden, wenn die Durchsetzung der politischen sowie der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte in der globalen Wirtschaft Priorität hat.

Literatur

- Burckhardt, Peter/George, Anya 2017: Wirtschaft und Menschenrechte - Was Schweizer Unternehmen wissen müssen. <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=1291c9d5-4328-4125-bd54-b5ec4a7524b8> (abgerufen 13.03.2018).
- De Felice, Damiano 2015: Business and Human Rights Indicators to Measure the Corporate Responsibility to Respect: Challenges and Opportunities, in: *Human Rights Quarterly* 37 (2), 511-555.
- Lopez, Carlos 2018: Wirtschaft und Menschenrechte. Herausforderungen bei den Verhandlungen über ein UN-Abkommen, in: *Global Governance Spotlights* 1, Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:).
- Nuscheler, Franz 1992: Menschenrechte und Entwicklung – Recht auf Entwicklung, in: Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz (Hg.): *Handbuch der Dritten Welt*, Band 1, 3. Auflage, Bonn: J.H.W. Dietz Verlag, 269-286.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) 2017: Elements for the Draft Legally Binding Instrument on Transnational Corporations and other Business Enterprises with Respect to Human Rights Chairmanship of the OEIGWG established by HRC (Res. A/HRC/RES/26/9, 29.09.2017), New York: OHCHR, http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/LegallyBindingInstrumentTNCs_OBEs.pdf (abgerufen 13.03.2018).
- Seitz, Karolin 2018: One step further towards global regulation of business. Report of the third session of the UN working group on a binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights (“treaty”). Briefing January 2018, Bonn/New York: Rosa Luxemburg Stiftung/Global Policy Forum. https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPF-Briefing_One_step_further_Report_of_the_3rd_session_on_the_Treaty.pdf (abgerufen 13.03.2018).

United Nations 1987: Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future (Annex to document A/42/427). New York: United Nations, <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> (abgerufen 13.03.2018).

Brigitte Hamm, Dr., ist Adjunct Senior Fellow am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen.

Zielkonflikte und Widersprüche bei der Umsetzung der SDGs

Wer hat die Gestaltungsmacht über die globale Nachhaltigkeitsagenda?

Jens Martens

Als die Agenda 2030 mit dem ambitionierten Titel „Transformation unserer Welt“ im September 2015 von den Regierungen unter dem Dach der VN beschlossen wurde, werteten manche dies als historischen Erfolg. Denn mit der Agenda und ihren Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs) haben die Regierungen einen neuen politischen Referenzrahmen geschaffen, der für alle Länder gültig ist und alle Politikfelder umfasst – weit über die Domäne klassischer Umwelt- und Entwicklungspolitik hinaus (Martens/Obenland 2017).

Fortschritt gegenüber den MDGs...

Den Vorgängern der SDGs, den Millenniumsentwicklungszielen (MDGs) hat man zu Recht ökologische Blindheit vorgeworfen. Franz Nuscheler kritisierte 2006, „die Imperative der Nachhaltigkeit (erhielten) im Ranking der MDGs eher den Stellenwert einer pflichtschuldigen Marginalie“, was dem Problem nicht angemessen sei (ebd. 2006: 160). Die neue Agenda spiegelt dagegen ein breites Entwicklungsverständnis wider, das auf den Menschenrechten basiert, die soziale, ökologische und ökonomische Dimensionen nachhaltiger Entwicklung umfasst und auch wichtige Aspekte von Frieden, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit berücksichtigt.

Zudem beschränkt sich die Agenda 2030 nicht darauf, einige hehre Ziele zu definieren, sondern sie beschreibt auch die fiskalischen, regulatorischen und institutionellen Mittel, die zu ihrer Umsetzung benötigt werden. Dies ist zweifellos ein weiterer Fortschritt gegenüber den MDGs, die die internationalen Rahmenbedingungen und die Verantwortung des Nordens für ihre Umsetzung nur vage adressierten.

...und doch verwässert und widersprüchlich

Dass dieses Thema in der Agenda 2030 so prominent auftaucht, hatte allerdings seinen Preis. Denn die Umsetzungsziele im SDG-Katalog, die überwie-

gend die Verantwortung der reichen Länder adressieren, wurden im Verhandlungspoker soweit verwässert, dass sich aus ihnen kaum spezifische Handlungsverpflichtungen ableiten lassen. Zum Teil sind sie phantasielos und wenig innovativ, wenn etwa als Maß des finanziellen Lastenausgleichs zwischen armen und reichen Ländern einmal mehr das 0,7-Prozent-Ziel erhalten muss. Und zum Teil sind die Ziele widersprüchlich, wenn sie beispielsweise einerseits den Schutz und die nachhaltige Nutzung des globalen Ökosystems anmahnen, andererseits aber das Ziel eines ungebremsten Wirtschaftswachstums propagieren.

Die Agenda 2030 und ihre Ziele sind keineswegs aus einem Guss. Sie sind der in sich zum Teil widersprüchliche Kompromiss von 193 Regierungen mit ihren unterschiedlichen Interessen und Prioritäten.

Widersprüche auf allen Ebenen

Widersprüchlichkeiten und Zielkonflikte bestehen nicht nur innerhalb der Agenda 2030, sondern auch im Verhältnis zu anderen, zum Teil konkurrierenden Strategien und Agenden auf nationaler wie internationaler Ebene.

So verpflichtete sich die Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20) bereits bei ihrem Gipfel in China 2016 in einem speziellen G20-Aktionsplan, ihre gesamte Arbeit an der Agenda 2030 auszurichten³. Ein Jahr später bestätigte sie dies im Hamburg Update. Während jedoch andere Aktionspläne und Initiativen der G20 detaillierte Vorhaben und Zeitpläne formulierten, blieben der Aktionsplan zur Agenda 2030 und das Hamburg Update vage und allgemein. Noch problematischer ist die Diskrepanz zwischen dem verbalen Kohärenzanspruch alle Aktivitäten an der Agenda 2030 auszurichten und der tatsächlichen G20-Politik. Denn *de facto* ordnet die G20 ihr gesamtes Handeln nicht den Prinzipien der Agenda 2030, sondern dem Primat wirtschaftlichen Wachstums und der Schaffung von investorenfreundlichen Rahmenbedingungen unter. Auf den 13 Seiten des Hamburger Aktionsplans der G20 taucht der Begriff „Wachstum“ 55-mal auf, von „nachhaltiger Entwicklung“ ist nur einmal die Rede (und auch dies nur im Zusammenhang mit „nachhaltigem Wachstum und Entwicklung“). Stattdessen fordern die G20 beispielsweise, dass die gesamte Fiskalpolitik wachstumsfreundlich, das heißt in erster Linie wirtschafts- und investorenfreundlich, sein sollte.

Auch in Deutschland weist die Bundesregierung darauf hin, dass es eine zentrale Anforderung der Agenda 2030 sei, die Kohärenz der Politik zugunsten

³ Siehe hierzu den Beitrag von Thomas Fues in diesem Band.

nachhaltiger Entwicklung zu verbessern (Bundesregierung 2017: 43). Sie räumt aber zugleich ein, dass einzelne Ziele in einem Spannungsfeld zu anderen Zielen stehen könnten und entsprechende Zielkonflikte „auf der Maßnahmenebene“ aufgelöst werden müssten (ebd.: 53). Dabei hätten allerdings die fiskalpolitischen Ziele für sie oberste Priorität. In der neuen Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, quasi dem Aktionsplan zur Umsetzung der Agenda 2030 in Deutschland, stellt sie klar: „Die Aufnahme von Zielen in die Strategie ändert daher nichts daran, dass sich für ihre Umsetzung geplante Maßnahmen in die haushalts- und finanzpolitischen Vorgaben der Bundesregierung einfügen müssen“ (ebd.: 53). Mit anderen Worten: Nicht die Haushalts- und Finanzpolitik wird an den sozialen, ökologischen und menschenrechtlichen Zielvorgaben der Agenda 2030 ausgerichtet, sondern umgekehrt wird die Umsetzung der SDGs in Deutschland dem obersten Ziel fiskalpolitischer Stabilität untergeordnet.

„Enorme Unterschiede der Chancen, des Reichtums und der Macht“

Wer sich im Wettstreit der Agenden und Strategien am Ende durchsetzt, hängt, so banal es klingt, vom Einfluss der jeweiligen Interessengruppen und den gesellschaftlichen Machtverhältnissen ab. Bemerkenswerterweise haben die Regierungen selbst in der Agenda 2030 die „enormen Unterschiede der Chancen, des Reichtums und der Macht“ innerhalb der und zwischen den Ländern als „immense Herausforderungen“ für nachhaltige Entwicklung bezeichnet (United Nations 2015). Nur wenn es gelänge ökonomische, soziale und politische Ungleichheiten zu reduzieren, sei die Verwirklichung der Nachhaltigkeitsagenda und ihrer Ziele möglich.

Eine Voraussetzung dafür wäre, den gegenwärtigen Konzentrationsprozessen in der Wirtschaft entgegenzuwirken und die Gestaltungsmacht für die proklamierte „Transformation unserer Welt“ nicht zunehmend an private Akteure zu übertragen. „Reclaiming policies for the public“ betitelte aus diesem Grund ein internationales Bündnis der Zivilgesellschaft im Jahr 2017 seinen Schattenbericht zur Umsetzung der Agenda 2030 (Adams et al. 2017). Dazu müsste allerdings der gegenwärtige Teufelskreis der Schwächung des Staates durchbrochen werden: Denn die Kombination aus neoliberaler Ideologie, Wirtschaftslobbyismus, unternehmensfreundlicher Finanzpolitik sowie Steuervermeidung und -hinterziehung hat zu einer massiven Erosion des öffentlichen Sektors und seiner Fähigkeit geführt, lebenswichtige Güter und Dienstleistungen bereitzustellen. Dies haben die Verfechter der Privatisierung und diverser Formen von Partnerschaften mit der Wirtschaft genutzt, um den Privatsektor als die bessere

Alternative darzustellen und seine weitere Stärkung zu fordern. Gleichzeitig haben eben die Unternehmensstrategien und politischen Entscheidungen, die zur Schwächung der öffentlichen Hand führten, eine beispiellose Anhäufung von privatem Reichtum und eine wachsende Marktkonzentration ermöglicht.

Die SDGs – mehr als ein „business case“

Gewiss spielt die Wirtschaft bei der Umsetzung der Agenda 2030 eine wichtige Rolle, denn nachhaltige Entwicklung erfordert auch umfassende Veränderungen in den Geschäftspraktiken von Unternehmen. Allerdings bedeutet die Anerkennung dieser Rolle nicht, die Akkumulation von Reichtum und wirtschaftlicher Macht zu fördern, privaten Unternehmen unangemessen Einfluss auf die Politik zu gewähren und zudem außer Acht zu lassen, dass sie viele der Probleme, für deren Bewältigung die Agenda 2030 geschaffen wurde, selbst verursacht haben.

Statt weiter den irreführenden Diskurs über „Multistakeholderism“ zu führen und die SDGs als „business case“ zu verkaufen, ist ein grundlegender Kurswechsel notwendig. Um die SDGs und ihre transformative Vision zu verwirklichen, muss die öffentliche Hand Gestaltungsspielraum zurückgewinnen. Denn die politische Relevanz der Agenda 2030 wird sich am Ende darin beweisen, ob sie im Sinne einer kohärenten Gesamtstrategie nur eine unter Vielen bleibt. Stattdessen muss sie zur Aufgabe aller Ressorts werden, und es müssen die zu ihrer Umsetzung erforderlichen finanz- und ordnungspolitischen Rahmenbedingungen geschaffen werden.

Literatur

- Bundesregierung 2017: Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2016. Neuauflage. Berlin: Bundesregierung.
- Adams, Barbara/Bissio, Roberto/Ling, Chee Yoke/Donald, Kate/Martens, Jens/Prato, Stefano/Vermuyten, Sandra 2017: Spotlight on Sustainable Development 2017. Reclaiming policies for the public. Privatization, partnerships, corporate capture and their impact on sustainability and inequality - assessments and alternatives. Beirut/Bonn/Ferney-Voltaire/Montevideo/New York/Penang/Rome/Suva: Civil Society Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development.
- Martens, Jens/Obenland, Wolfgang 2017: Die Agenda 2030. Globale Zukunftsziele für nachhaltige Entwicklung., Bonn/Osnabrück: Global Policy Forum/terre des hommes.

Nuscheler, Franz 2006: Sinnentleerung des Prinzips Nachhaltigkeit. Die Millennium-Entwicklungsziele haben eine ökologische Lücke, in: Franz Nuscheler/Michèle Roth (Hg.): Die Millenniums-Entwicklungsziele. Entwicklungspolitischer Königsweg oder ein Irrweg? (EINE WELT Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden 20) Bonn: J.H.W. Dietz, 155-172.

United Nations 2015: Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (UN Dok. A/RES/70/1, 21.10.2015), New York.: United Nations.

Jens Martens ist Geschäftsführer des Global Policy Forums (GPF), New York, und zugleich Geschäftsführer des Global Policy Forum Europe, Bonn. Außerdem fungiert er als Koordinator der globalen Civil Society Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development und ist Mitglied im Beirat der Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:) in Bonn.

Universelle Ziele: wirklich relevant für die nationale, regionale und lokale Ebene?

Entwicklungsstaat China

Die Mission des Parteistaates als alternatives Entwicklungskonzept?

Thomas Heberer

Die Sustainable Development Goals (SDGs) setzen auf universelle Zielvorgaben, die in den Entwicklungs- und Schwellenländern in einer Kombination von Eigenanstrengungen sowie externer Unterstützung im Sinne der Agenda 2030 umgesetzt werden sollen. Außer Acht bleibt aber, nicht zuletzt wegen des Konsenscharakters der Ziele wie auch sehr divergierender Vorstellungen, welche Rolle den konkreten Entwicklungsstrategien der Länder des globalen Südens zukommt. Die Debatten der 1970er, 1980er und 1990er Jahre um Modernisierung vs. Dependenz, autozentrierte Entwicklung, Weltmarköffnung oder auch das Konzept des Entwicklungsstaates scheinen verblasst zu sein.

Dies ist umso überraschender, als dass ein maßgeblicher Anteil bei der globalen Zielerreichung hinsichtlich der Millennium Development Goals (MDGs), des Vorgängers der SDGs, auf die Verbesserung der einschlägigen Indikatoren in dem „Entwicklungsstaat China“ seit den 1990er Jahren zurückzuführen ist. Dieses Entwicklungskonzept ist maßgeblich durch den Charakter Chinas als Parteistaat geprägt, der sich eine Art Mission verordnet hat. Was können wir daraus in übergeordneter Hinsicht lernen? Handelt es sich gar um eine Alternative zum von Weltbank, IWF und westlichen Gebern favorisierten Entwicklungsmodell, wie häufig mit Bezug auf den sogenannten Beijing-Konsens unterstellt wird – ein Begriff, der auf den Washington-Konsens der 1990er Jahre anspielt, welcher sich vorrangig moderat überarbeiteten neoliberalen Vorstellungen verpflichtet fühlte?

Chinas Entwicklungspolitik ist nach wie vor durch Pläne geprägt. So hat der 19. Parteitag der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) im Oktober 2017 dem Land einen neuen Entwicklungsplan mit folgenden Schritten verordnet:

- 2021: 100. Gründungstag der KPCh: Ablösung des quantitativen durch qualitatives Wachstum; Beseitigung von Armut; Schaffung einer Gesellschaft mit bescheidenem Wohlstand
- 2035: Sicherstellung grundlegender Modernisierung, Lösung der Umweltproblematik

- 2050: 100. Gründungstag der VR China: China als führende Weltmacht, Schaffung einer allseits modernen Gesellschaft.

Bereits einige Jahre zuvor hatte die Parteiführung das Ziel „China 2025“ ausgegeben. Dieses besteht aus folgenden Faktoren: Einholung der Vereinigten Staaten als größte Wirtschaftsmacht; Förderung innovationsgetriebener Industrien im Rahmen einer intelligent vernetzten Wirtschaft (*smart manufacturing*); hoher Grad an Effizienz und Qualität der Produkte und Dienstleistungen; umweltfreundliche Produktion; Weltmarktführer im Hinblick auf „fortgeschrittene Technologien“ wie künstliche Intelligenz, Elektromobilität, Aufbau digitaler Städte, Drohnen und Robotik, Präzisions- und Biomedizin, Fintech, und Online-Angebote von Bank- und Versicherungsprodukten.

Überdies proklamierte der Parteitag die Schaffung eines „Sozialismus chinesischer Prägung in der neuen Periode“, mit der klaren politischen Mission einer planmäßigen Entwicklung zur führenden Weltmacht und zu umfassender Modernisierung unter Führung der KPCh. Dieses „Modell“ soll auf den Spezifika und Gegebenheiten Chinas basieren und nicht „westlichen Entwicklungskonzepten“ folgen.

Ein solch ambitioniertes Programm ist nicht einfach und problemlos umzusetzen. Nach Meinung von Chinas politischer Führung bedarf es dazu der Existenz eines „Disziplinierungsstaates“ und eines zentralisierten Führungsstils. Eine kompetente und „starke“ Führung sei erforderlich, mit einer Führungspersönlichkeit an der Spitze, die diesem Programm Gestalt verleihen und Modernisierung gegen alle Widerstände und Partikularinteressen im Land durchsetzen könne, notfalls mit Gewalt.

Funktionalität von Politik: der Staat als Entwicklungsstaat

Das wissenschaftliche Konzept des „Entwicklungsstaates“ (*developmental state*) wurde Anfang der 1980er Jahre von dem US-amerikanischen Politikwissenschaftler Chalmer Johnson entwickelt und zunächst auf die Entwicklung Japans angewendet. Ein Entwicklungsstaat unterscheidet sich dabei von dem Begriff des „Entwicklungslandes“. Bei ersterem handelt es sich um einen Staat, der bewusst und zielgerichtet die Entwicklung eines Landes betreibt und zwar über alle gesellschaftlichen und politischen Widerstände hinweg. Dieses Entwicklungsstreben vollzieht sich erfolgreich und beinhaltet nicht nur eine Modernisierung von Wirtschaft und Verwaltung, sondern auch eine spürbare Reduzierung von Armut und eine signifikante Verbesserung der Lebensbedingungen und des Lebensstandards der Bevölkerung. Der Begriff des „Entwicklungsstaates“ fand sodann über die Analyse der Entwicklung in Japan hinaus auch auf

die Entwicklung in Südkorea, Taiwan, Singapur und Malaysia Anwendung. In all diesen Gesellschaften spielte der Staat eine signifikante Rolle als Entwicklungsagentur, wobei er die Entwicklung bzw. Modernisierung mit Hilfe von Steuerungsplänen konzipierte und lenkte. Genau diese Entwicklung finden wir auch im gegenwärtigen China.

In allen Fällen von „Entwicklungsstaaten“ handelte es sich zunächst um autoritäre Gebilde, in denen einzelne Parteien (Singapur, Taiwan, Malaysia, China) oder das Militär (Japan und Südkorea) die Macht ergriffen hatten. Diese Machthaber herrschten einerseits repressiv und forcierten jedoch andererseits erfolgreich die Entwicklung des Landes. Zugleich griffen bzw. greifen sie zu repressiven Mitteln, wenn innenpolitische Opposition gegen ihre Entwicklungsziele und -politik zunimmt und sie ihre „Mission“ gefährdet sehen.

In allen Fällen stützten sich Entwicklungsstaaten und heute auch China auf eine effektive Bürokratie, die die jeweilige Politik in die Tat umzusetzen vermochte und vermag. Der chinesische (Partei-)Staat greift nicht nur regulierend in die Markt- und Unternehmensentwicklung ein, sondern übernimmt zugleich makroökonomische und politische Steuerungs- und Regulierungsfunktionen. Überdies bemüht er sich um eine bestimmte Distanz zu Interessengruppen (Staatsbetriebe, Banken, Privatunternehmer, militärisch-industrieller Komplex, und Streitkräfte), um eine von Sonderinteressen relativ unabhängige Entwicklung des Landes verfolgen zu können.

Fünfte Modernisierung: Reform der Regierungsführung, Ausbau marktwirtschaftlicher Strukturen, Reorganisation der Gesellschaft

Seit 2014 mehren sich die Berichte, dass die politische Entwicklung in China unter der Führung des gegenwärtigen Parteichefs Xi Jinping zunehmend repressivere Züge annimmt. Wissenschaftler, so der Grundtenor, werden stärker gängelt und inhaltlich eingeengt, internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in China durch ein neues Gesetz in ihren Tätigkeiten eingeschränkt, Kritiker abgestraft oder inhaftiert, ideologisch die Schrauben angezogen. Und überhaupt kehre Xi Jinping zu Methoden der Mao-Ära zurück.

In der Tat wird in allen Bereichen stärker zentralisiert, reglementiert und institutionalisiert. Dies hängt in erster Linie mit der oben skizzierten Zielformulierung („Mission“ bis 2050) zusammen. Ende 2013 hatte die politische Führung

Chinas bereits ein neues Entwicklungs- und Wachstumsmodell für China beschlossen, das bis 2020 realisiert werden sollte. Das alte Modell war gekennzeichnet durch die Konzentration auf reines (quantitatives statt qualitatives) Wirtschaftswachstum, Investitionen in industrielle Überkapazitäten (Stahl, Zement, etc.) und Exportsektoren; wachsende Einkommensdisparitäten und Ungleichheit, ein weit verbreitetes Umwelt- und Ökologiedesaster und einen schwachen Binnenkonsum. Dieses Modell entsprach nicht mehr den Anforderungen an eine sich kontinuierlich entwickelnde Modernisierung. Die politische Führung beschloss daher im November 2013 das bereits erwähnte neue Wachstums- und Entwicklungsmodell. Es wurde als „Fünfte Modernisierung“ bezeichnet und zielt auf die Modernisierung der Regierungsführung (Governance) ab. Drei Kernpunkte umfasst dieses neue Programm:

- *Modernisierung der Regierungsführung des Staates*, d.h. Umwandlung des Staates in eine Dienstleistungseinrichtung sowie umfangreiche Reformen des Finanz-, Fiskal-, Steuer- und Bodensystems. Ferner soll das neue Modell den Kriterien von „Nachhaltigkeit“ im Sinne einer umweltfreundlichen und ökologischen Entwicklung entsprechen und die Funktionalität des Rechts gestärkt werden. Gegenwärtig ist aber (noch) nicht an die Herausbildung eines Rechtsstaats gedacht, sondern an die Auskleidung des Rechtssystems im Sinne von „Regieren mit Hilfe des Rechts“.
- *Weiterer Ausbau marktwirtschaftlicher Strukturen*, wobei der (Partei-)Staat versucht den Umbau zur Marktwirtschaft kontrolliert zu fördern und negative Auswirkungen des Marktes einzugrenzen, um das Entstehen einer regellosen Marktgesellschaft zu verhindern. Dem Staat wird also weiterhin eine regulierende Rolle zugeschrieben. Der Privatsektor, ohnehin der Motor der Wirtschaftsentwicklung, soll weiter ausgebaut und gefördert werden, vor allem in Hinblick auf die Höherwertigkeit der Industrieproduktion, die Effizienz der Unternehmen und effektiveres Unternehmensmanagement, zugleich auch in Bezug auf technische Innovationen und Investitionen im Ausland (Erwerb von Grundlagen-, Hochtechnologie- und zukunftsorientierten Unternehmen in Europa und Nordamerika). Überdies wird eine Reform der Staatsbetriebe angestrebt. Nicht nur sollen diese sich im marktwirtschaftlichen Wettbewerb behaupten, sie sollen auch zur Finanzierung der Sozialsysteme herangezogen werden. Staatliche Monoporsektoren wie Erdöl, Erdgas, Elektrizität, Eisenbahn, Telekommunikation, Ressourcenentwicklung und öffentliche Dienstleistungen sollen künftig auch für nichtstaatliches Kapital geöffnet werden. Zugleich werden staats eigene Unternehmen ermutigt, Anteile an privaten Unternehmen zu erwerben und umgekehrt.

- *Reorganisation der Gesellschaft*: Städtische und ländliche Räume sollen stärker miteinander verbunden, soziale Sicherungssysteme für alle Chinesen geschaffen, und das seit den 1950er Jahren bestehende Wohn- und Aufenthaltsrechts (*Hukou*-System) reformiert werden.

Neues Entwicklungsmodell und Antikorruptionskampagne

Gegen das neue Entwicklungsmodell von 2013 und die stärkere Rückkehr zur Politik „Die Partei führt alles“, gibt es massiven Widerstand verschiedenster Interessengruppen (z.B. Staatsbetriebe, lokale Funktionäre, und Banken). Die Antikorruptionsbekämpfung – die umfangreichste und tiefgehendste, die jemals stattgefunden hat – wurde als spezifischer Mechanismus eingesetzt, um diesen Widerstand zu brechen. Korruption wurde in China niemals nur an sich bekämpft, sondern besaß über das Moment der Abschreckung hinaus stets auch eine politische Funktion (Ausschaltung der Gegner einer spezifischen Politik, heute der Opponenten der Politik zum Umbau des Entwicklungsmodells). Sie dient zudem der Wiedergewinnung zentraler Kontrolle, der Vereinheitlichung des Denkens und Handelns der Parteifunktionäre, ist im Interesse der Konsolidierung und der Schaffung neuen Vertrauens in die Partei sowie – nach Auffassung der Parteiführung – Voraussetzung für die Erreichung der angestrebten Modernisierungsziele. Entsprechend führt die Parteiführung das Land im „Krisenmodus“. In solchen Neuordnungsphasen reagiert der Staat im Interesse der Stabilisierung des Systems mit stärker repressiven Maßnahmen.

Die große Bevölkerungsmehrheit begrüßt ein solches Vorgehen, denn die Antikorruptionskampagne richtet sich nicht gegen die normale Bevölkerung, sondern gegen die Funktionäre. Und der Umbau zu einem neuen Entwicklungsmodell entspricht den Zielen einer modernen Wirtschafts- und Gesellschaftsverfassung.

Nationale Entwicklungspolitik vs. universelle Zielsetzungen?

Kommt aber nationale Entwicklungspolitik im Hinblick auf „nachhaltige Entwicklung“ ohne multilaterale Ziele aus? Chinas Entwicklung fokussiert sich in erster Linie auf seine „Mission“ der nationalen Modernisierung bis 2050. Dieser Zielsetzung sind alle anderen Ziele untergeordnet. Es zeigt sich aber, dass China globale und multinationale Interessen unterstützt, wenn und insofern sie mit der „Mission“ konformgehen, wie z.B. im Umweltbereich oder hinsichtlich des

Klimawandels. Andererseits hat das *United Nations Development Programme* (UNDP) argumentiert, dass Chinas Erfolg bei der Erreichung der Entwicklungsziele beispielhaft für andere Länder sei (UNDP 2015). Trotz aller Risiken und Probleme, die autoritären Systemen inhärent sind, zeigt das Beispiel China, dass es sich in gewisser Weise um ein „Alternativmodell“ in dem Sinne handelt, dass Entwicklung nicht primär von außen angestoßen werden und „westlichen“ Konzepten folgen muss.

Das heißt nicht, dass die Vision und Mission der politischen Elite sich ohne Konflikte und Widersprüche quasi im Selbstlauf vollziehen wird. Allzu starke Konzentration von Macht und die Dominanz einer Führungsperson können auch zu Realitätsverlust und Fehleinschätzungen führen, besonders im Kontext internationaler und/oder nationaler Krisen. Das Entwicklungsstaatskonzept verdeutlicht aber, dass es nicht – wie so oft behauptet wird – lediglich um den „Machterhalt“ und „Machtanspruch“ der Kommunistischen Partei geht, sondern um die Erfüllung einer „historischen Mission“, der sich die politische Elite verpflichtet fühlt. Insofern sind die universellen Entwicklungsziele zwar eine wichtige Unterstützung für interne Reformanstrengungen, gerade mit Bezug auf Nachhaltigkeit. Doch der durchaus ideologisch begründete Elitenkonsens, wie die Zukunft des Landes zu gestalten ist, ist das eigentliche *Movens* für die Entwicklungserfolge.

Literatur

- Heberer, Thomas/Müller, Armin 2017: Chinas gesellschaftliche Transformation. Entwicklungen, Trends und Grenzen. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Heberer, Thomas 2017: The Resilience of Authoritarianism. The Case of the Chinese Developmental State, in: Gerschewski, Johannes/Stefes, Christoph H. (Hg.): Crisis in Autocratic Regimes, Boulder,; Lynne Rienner, 155-174.
- Johnson, Chalmers 1982: MITI and the Japanese Miracle, Stanford: Stanford University Press.
- Kohli, Anul 2004: State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery, Cambridge: Cambridge University Press.
- UNDP 2015: China's Success on Millennium Development Goals Provides an Example for Others to Follow for the Post-2015 Developmental Agenda Says New UNDP Report, New York: UNDP. <http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/articles/2015/02/17/china-s-success-on-millennium-development-goals-provides-an-example-for-others-to-follow-for-the-post-2015-development-agenda-says-new-undp-report0.html> (abgerufen 13.03.2018).

Woo-Cumings, Meredith (Hg.) 1999: *The Developmental State*, Ithaca: Cornell University Press.

Thomas Heberer, Prof. Dr., ist Seniorprofessor für Politik und Gesellschaft Chinas am Institut für Politikwissenschaft und am InEast (Institute of East Asian Studies), Universität Duisburg-Essen. Viele Jahre lang war er stellv. Vorstandssprecher des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF).

Entwicklungsstaaten als SDG-Partner Entwicklungskooperation auf Kosten bürgerlich- politischer Menschenrechte?

Sarah Hinz

Die Sustainable Development Goals (SDGs) berücksichtigen die bürgerlich-politischen Menschenrechte, wie der Zivilpakt der VN sie definiert, eher beiläufig. Nur SDG 16 zu „Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen“, hat einen entsprechenden Schwerpunkt. Jedoch nur verhältnismäßig wenige Unterziele von SDG 16 fordern explizit, dass die bürgerlich-politischen Menschenrechte, wie z.B. die Informationsfreiheit geschützt und unabhängige nationale Menschenrechtsinstitutionen errichtet werden sollen. Noch unbefriedigender war die Lage bei den Millennium Development Goals (MDGs), den Vorgängern der SDGs: Kein einziges MDG beschäftigte sich etwa mit Versammlungsfreiheit, Meinungsfreiheit oder dem Recht auf politische Teilhabe.

Es muss jedoch betont werden, dass die sozio-ökonomische Entwicklung eines Landes und die staatliche Wahrung bürgerlich-politischer Menschenrechte miteinander verbunden sind. So kann das Recht auf Information die Prävention von Dürren und Hungersnöten unterstützen (siehe hierzu Sen 1999). Auf ähnliche Weise kann politische Transparenz zur Beseitigung von Korruption und Misswirtschaft und damit zu einer höheren Effizienz wirtschaftlicher Entwicklung beitragen.

Hinzu kommt, dass die Rolle von nationalen Entwicklungsstrategien in der Interaktion mit den globalen SDGs bislang in der politischen und wissenschaftlichen Debatte wenig Beachtung gefunden hat. Dies trifft insbesondere auf die Länder zu, die dem Modell des „Entwicklungsstaates“ (*developmental state*) folgen¹, wie dies etwa die VR China, Ruanda oder Äthiopien tun. In diesem Beitrag wird im Folgenden der Fall Äthiopien untersucht: Die äthiopische Regierung unter der Führung der Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front (EPRDF) verbindet seit den frühen 2000ern das „Entwicklungsstaats“-Modell mit dem äthiopischen Konzept der *revolutionary democracy* (*abyotawi democracy* auf Amharisch).² Dieses Konzept folgt keinem liberalen Demokratieverständnis

¹ Siehe auch den Beitrag von Thomas Heberer in diesem Band.

² Ein Teil der nachfolgenden Einschätzungen gründet sich auf qualitativen Interviews, die die Autorin im Rahmen einer Feldforschung in den Jahren 2015-16 durchgeführt hat.

und basiert nicht auf individueller Partizipation, der Vielfalt von Interessen und Ansichten sowie pluraler Repräsentation, sondern gründet sich stattdessen auf kommunale Partizipation und Vertretung, die letztlich Gemeinsamkeit über einen (häufig erzwungenen) Konsensus herbeizuführen sucht (Tronvoll 2011: 124). *Revolutionary democracy* ist nicht zuletzt geprägt von marxistischen und maoistischen Auffassungen zu politischer Massenbewegung sowie von der historischen Erfahrung des langjährigen gewaltsamen Kampfes eines Stranges der EPRDF.³

Der äthiopische „Entwicklungsstaat“ sieht die Bekämpfung von wirtschaftlicher Unterentwicklung und Armut als seine Priorität an (Zenawi 2006). Auch die Medien sollen sich unter dem Diktum des *developmental journalism* dieser Prioritätensetzung unterwerfen. Demnach ist es die Aufgabe von Journalismus, die wirtschaftliche Entwicklung Äthiopiens zu unterstützen und damit zur Entwicklungsstrategie des „Entwicklungsstaates“ beizutragen. Die Stärkung nationaler wirtschaftlicher Entwicklung als politische Norm steht also eindeutig über der Norm, bürgerlich-politische Menschenrechte zu schützen. Dies ist auch daran sichtbar, dass selbst der äthiopische „National Human Rights Action Plan“ im Tandem mit dem äthiopischen „Growth and Transformation Plan“ implementiert werden soll, welcher das Herzstück zur Umsetzung des „Entwicklungsstaates“ darstellt (FDRE 2013: 1). Dieser Fokus harmoniert letztlich recht gut mit dem sozio-ökonomischen Schwerpunkt der MDGs und SDGs. Dementsprechend hat die äthiopische Regierung bis 2015 die wirtschaftliche Entwicklung Äthiopiens eng mit dem Erreichen der MDGs verknüpft (FDRE Government Communication Affairs Office 2015).

Ausgewählte und wichtige westliche „Geber“ Äthiopiens stehen dem „Entwicklungsstaat“ sehr positiv gegenüber. So stellte Großbritannien eine direkte Verbindung zwischen dem äthiopischen „Entwicklungsstaat“ und dem Erreichen vieler MDGs seitens Äthiopiens her. Dies äußerte sich z.B. in dem Operational Plan für 2011 bis 2016, den das Department for International Development (DFID) für Äthiopien aufstellte. Äthiopien hat demnach seine politische Stabilität erreicht, indem es eine staatlich gelenkte Wirtschaft und relativ dezentrale regionale Regierungen kombiniert hat (DFID 2014: 5). Diese staatlich gelenkte Wirtschaft und die „politische Stabilität“ werden in einem Atemzug mit dem „beeindruckenden“ (ebd) Wachstum, dem beeindruckenden „pro-poor spending“ (ebd) und dem „beeindruckenden Fortschritt der MDGs“ (ebd)⁴ seitens der äthiopischen Regierung genannt.

³ Hierbei handelt es sich um die Tigray People's Liberation Front (TPLF).

⁴ Übersetzung der Autorin.

Großbritannien akzeptiert damit implizit die Prämisse, dass wirtschaftliche Entwicklung wichtiger ist als der Schutz von bürgerlich-politischen Menschenrechten und dass wirtschaftliche Entwicklung gegebenenfalls auf Kosten bürgerlich-politischer Menschenrechte zu erreichen ist. Dies spiegelt sich auch in steigenden Geldern der Entwicklungszusammenarbeit wider. Äthiopien ist nicht nur eins der britischen „Prioritätsländer“ (*priority countries*); auch die britische ODA (Official Development Assistance) an Äthiopien ist in den letzten Jahren rapide gestiegen, obwohl sich Äthiopiens Menschenrechtslage bezüglich bürgerlich-politischer Rechte immer weiter verschlechtert hat. Wenn man die Zeitspanne von 2002 bis 2008 mit der Phase zwischen 2009 und 2015 vergleicht, dann ist Äthiopiens proportionaler Anteil an britischer ODA von 1,56 Prozent auf 3,08 Prozent gestiegen. Dies bedeutet in absoluten Zahlen, dass die britische Durchschnitts-ODA für Äthiopien mit 469 Millionen US-Dollar für 2009 bis 2015 deutlich mehr als doppelt so hoch war als für den Zeitraum 2002 bis 2008 (148 Millionen US-Dollar).

Wie kann dieses britische Verhalten erklärt werden? Es basiert darauf, dass bei der vorrangigen Norm des „Steigerns der sozio-ökonomischen Entwicklung“ der zentrale „Geber“ mit dem „Empfänger“ offenbar weitgehend übereinstimmt. Demgegenüber tritt die Norm des „Schützens von bürgerlich-politischen Menschenrechten“ in den Hintergrund. Gerade bei den MDGs hat Großbritannien die Ausformulierung maßgeblich geprägt. Neben der starken Involvierung britischer Unterhändler*innen in den Verhandlungsprozess waren die britischen *international development targets* des DFID White Papers „Eliminating World Poverty“ (DFID 1997: 6) für die MDGs ausschlaggebend.

Auch die britisch initiierte *Commission for Africa* unter Vorsitz des damaligen Premierministers Tony Blair verortete sich in ihrem Abschlussbericht „Our Common Interest“ (2005: 1) eindeutig im Kontext der MDGs und betonte, dass bereits ein Drittel der Zeit bis zum Jahr 2015 als MDG-Frist verstrichen sei (Commission for Africa 2005: 1). Bemerkenswert ist, dass der damalige äthiopische Premierminister Meles Zenawi von der Kommission eingeladen wurde, als einer der Kommissare zu fungieren.

Die im Modell des „Entwicklungsstaates“ Äthiopien angelegte Vernachlässigung des Schutzes bürgerlich-politischer Menschenrechte ist gerade im Hinblick auf die anhaltenden Proteste seit dem Jahr 2015 und auf die seitdem erklärten beiden Notstandsgesetze von großer Bedeutung. Wie sich hier die westlichen „Geber“ positionieren, bleibt nicht ohne Folgen. Problematisch ist es nicht nur normativ, sondern auch mit Blick auf dauerhafte sozio-ökonomische Entwicklungschancen, besonders wenn ein „Tunnelblick“ auf die Erreichung der SDGs zulasten der bürgerlich-politischen Menschenrechte ginge.

Literatur

- Commission for Africa 2005: Our Common Interest: Report of the Commission for Africa.
- DFID 2014: Operational Plan 2011-2016. DFID Ethiopia, updated December 2014, London: DFID.
- DFID 1997: Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century. White Paper on International Development, London: DFID.
- The Federal Democratic Republic of Ethiopia (FDRE) 2013: National Human Rights Action Plan 2013-2015, Addis Ababa: FDRE.
- FDRE Government Communication Affairs Office 2015: The Ethiopian Human Rights Landscape in the Context of Right-based Approach to Development, Addis Ababa: FDRE.
- Sen, Amartya 1999: Development as Freedom, New York: Oxford University Press.
- Tronvoll, Kjetil 2011: The Ethiopian 2010 federal and regional elections. Re-establishing the one-party state, in: African Affairs, 110 (438), 121-136.
- Zenawi, Meles 2006: Development, Democracy and Revolutionary Democracy.

Sarah Hinç ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen.

Rückzug der „Alten Garde“ im südlichen Afrika Chance für effektive und transparente Institutionen?

Peter Meyns

Der Übergang von den Millenniumszielen (MDGs) zu den Nachhaltigkeitszielen (SDGs) ging einher mit der Erweiterung des Katalogs der Ziele, um ein möglichst umfassendes Verständnis von globaler Entwicklung darin aufzunehmen. Eine bemerkenswerte Ergänzung war die ausdrückliche Aufnahme der politischen Dimension im SDG 16 „Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen“, das hier im Vordergrund stehen soll.

Wenn im Folgenden vom südlichen Afrika die Rede ist, dann sind hier vor allem die Länder in dieser Region gemeint, die relativ spät und erst nach langjährigen Befreiungskämpfen gegen koloniale bzw. weiße Minderheitsherrschaften die nationale Unabhängigkeit bzw. eine afrikanische Mehrheitsregierung erlangten. In diesen Ländern haben nationale Befreiungsbewegungen die politische Macht übernommen und sie bis heute nicht aus der Hand gegeben (Angola (1975), Mosambik (1975), Simbabwe (1980), Namibia (1990) und Südafrika (1994)). Ihre ehrgeizigen Ziele sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung, vor allem die Verbesserung der Lebensverhältnisse der zuvor benachteiligten afrikanischen Bevölkerung, haben sie jedoch verfehlt. Dafür sind, natürlich mit länderspezifischen Unterschieden, die Entfremdung der neuen Machtelite von der Bevölkerung sowie die Instrumentalisierung der staatlichen Institutionen zur eigenen Bereicherung und Machtsicherung entscheidende Faktoren (Southall 2013).

Insofern war der Rückzug der „Alten Garde“ aus der Zeit des Befreiungskampfes im Jahr 2017 ein Einschnitt, der die Hoffnung auf einen Neuanfang und die Chance für effektive und transparente Institutionen zu eröffnen schien. Zwar fanden teils seit der Unabhängigkeit, teils erst nach international vermittelten Friedensschlüssen in nachkolonialen Bürgerkriegen Wahlen statt, ihre Legitimität und ihren Machtanspruch leitete die „Alte Garde“ aber in erster Linie aus ihrer Rolle als „Befreier“ ihrer Länder ab. Besonders einschneidend waren die Machtwechsel in Angola und Simbabwe, weil sie nach fast 40-jähriger, ununterbrochener Herrschaftsausübung erfolgten.

Angola – João Lourenço und das System dos Santos

Anfang 2017 kündigte Angolas Staatspräsident Eduardo dos Santos an, dass er bei den bevorstehenden Wahlen nicht mehr als Listenführer der herrschenden Volksbewegung zur Befreiung Angolas (Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA)) und damit als Präsidentschaftskandidat antreten werde. Seit 1979, nach dem Tod des Gründungspräsidenten Agostinho Neto, hat dos Santos autokratisch und unangefochten seine Macht ausgebaut. Vor allem nach dem Ende des jahrelangen Bürgerkriegs im Jahr 2002 hat er, gestützt auf den Erdölreichtum des Landes, ein um seine Familie und die herrschende Elite herum aufgebautes klientelistisches System der Selbstbereicherung geschaffen (Soares de Oliveira 2015). Wie kleptokratische Netzwerke in anderen Ländern (Chayes 2015) sind es auch in Angola enge Familienmitglieder, die am meisten davon profitieren. Isabel dos Santos, die Tochter des Präsidenten, gilt mit einem Privatvermögen von 3 Milliarden US-Dollar als die reichste Frau Afrikas und wurde 2016 von ihrem Vater auch noch zur Generaldirektorin der staatlichen Erdölgesellschaft SONANGOL (Sociedade Nacional de Combustíveis de Angola) bestellt. Seinen Sohn José Filomeno wiederum setzte dos Santos als Direktor des 5 Milliarden US-Dollar schweren, in der Schweiz eingetragenen nationalen Entwicklungsfonds ein.

Der angolische Journalist Rafael Marques fasste das System dos Santos mit den Worten: „The Presidency – the Epicentre of Corruption“ zusammen. Auch eine Studie der Stanford Universität stellte zur fehlenden Transparenz dieses Systems fest: „The main institution in the country is corruption“ (McMillan 2005). Für die breite Bevölkerung, die durch dieses Erdöl-abhängige System marginalisiert war, blieb der Präsident so gut wie unsichtbar. Selten und nur bei offiziellen Anlässen trat er öffentlich auf. Die größten Ausgaben im Staatshaushalt entfielen auf die Sicherheitskräfte.

Als João Lourenço, nach den Wahlen im August 2017, neuer Präsident von Angola wurde, gingen politische Beobachter davon aus, dass seine Aufgabe darin bestünde, die Kontinuität des Systems sicherzustellen – zumal dos Santos weiterhin Vorsitzender der herrschenden MPLA-Partei blieb. Lourenço gehörte zum erweiterten Kreis der privilegierten Elite und hatte hohe Parteiämter, auch im Militär, bekleidet. Obwohl Lourenço zehn Jahre lang auf dem Abstellgleis stand, blieb er jedoch immer loyal. Bereits 2003 hatte dos Santos schon einmal angekündigt, als Präsident zurückzutreten. Damals hatte Lourenço als Generalsekretär der Partei Ambitionen auf die Nachfolge zu er-

kennen gegeben und verlor umgehend sein Amt. Erst 2014 holte ihn dos Santos als Verteidigungsminister wieder in die erste Reihe, und zwei Jahre später wurde er Vize-Vorsitzender der MPLA.

Mit der pragmatischen Losung: „Verbessern, was gut ist, korrigieren, was schlecht ist“ trat Lourenço sein Amt an. Er kündigte an, Maßnahmen gegen die Korruption zu ergreifen, was dos Santos auch immer wieder – jedoch ohne Folgen – getan hatte. Unerwartet war, dass Lourenço neben vielen Neubesetzungen von öffentlichen Ämtern auch Isabel dos Santos als Generaldirektorin der SONANGOL und José Filomeno als Direktor des nationalen Entwicklungsfonds ablöste. Damit weckte er Hoffnungen auf einen Neuanfang. Inwieweit sein – auch durch ein Gesetz bekräftigtes – Bestreben ins Ausland verbrachtes Kapital, das auf einige Milliarden geschätzt wird, ins Land zurückzuholen, Erfolg haben kann, muss als zweifelhaft angesehen werden. Auffallend ist der neue Stil des Präsidenten, der – anders als dos Santos – auf großen Pomp verzichtet und durch Besuche von Stadtteilen und sozialen Einrichtungen regelmäßig den Kontakt mit der Bevölkerung sucht. Die seit dem Ende des Bürgerkriegs immer wieder angekündigte – und aufgeschobene – Abhaltung von Lokalwahlen hat Lourenço als eine Priorität bezeichnet, um die Partizipation der Menschen an der lokalen Verwaltung in Stadt und Land institutionell zu verankern.

Simbabwe – Mnangagwa verdrängt den Diktator Mugabe

Der Rückzug eines anderen Vertreters der „Alten Garde“, Robert Mugabe, der seit der Unabhängigkeit Simbabwes 1980 an der Spitze des Staates stand, verlief dramatischer als in Angola. Wie in Angola erhob Mugabe als Führer der Befreiungsbewegung Zimbabwe African National Union - Patriotic Front (ZANU-PF) einen absoluten Machtanspruch, den er bereits in den frühen Jahren der Unabhängigkeit in den Matabeleland-Massakern gegen die Hochburg der Opposition gewaltsam durchsetzen ließ. Der Einsatz der Sicherheitskräfte wie auch seine nationalistische Wirtschaftspolitik dienten ihm vornehmlich zur Sicherung seiner eigenen diktatorischen Herrschaft (Marx 2017). Unterdessen erlebte die – einst florierende – Wirtschaft Simbabwes einen unvergleichlichen Niedergang, der über drei Millionen Menschen in die Flucht, meist nach Südafrika, zwang. Angesichts des hohen Alters von Mugabe verschärften sich in den letzten Jahren in der ZANU-PF-Partei Machtkämpfe um seine Nachfolge, bei denen er seine politisch unbedarfte, ehrgeizige junge Frau Grace, die bereits Vorsitzende der Frauenorganisation der Partei war, favorisierte. Als er Anfang November 2017 seinen Vize-Präsidenten und Kontra-

henten von Grace, Emmerson Mnangagwa, seines Postens enthob, war Mugabe einen Schritt zu weit gegangen.

Binnen Tagen rückte die Armee, die hinter Mnangagwa stand, in der Hauptstadt aus, um nach eigenem Bekunden kriminellen Machenschaften bestimmter Kräfte – gemeint war die Gruppe um Grace Mugabe – entgegenzutreten und für Recht und Ordnung zu sorgen. Als hätte die Bevölkerung nur darauf gewartet, dass Mugabe endlich abträte, jubelten die Menschen den Soldaten zu, unter deren Knute sie jahrelang gelitten hatten. Unter dem Druck der Armee erklärte Mugabe widerstrebend seinen Rücktritt, und das Parlament wählte Mnangagwa zum neuen Präsidenten. Zuvor hatte die Partei, die gerade noch seine Absetzung einstimmig begrüßt hatte, Mnangagwa ebenso unisono zum neuen ZANU-PF-Vorsitzenden gewählt und so den Anschein der Legalität gewahrt.

Mnangagwa gehört wie Mugabe, dessen engster Vertrauter er jahrelang war, zur „Alten Garde“. An allen repressiven Maßnahmen seit der Unabhängigkeit war er in der einen oder anderen Form beteiligt. Er garantierte Mugabe und seiner Familie großzügige Ruhestandsbedingungen. Die Erwartung der Opposition, dass er eine breite Koalitionsregierung bilden würde, enttäuschte er. Stattdessen holte Mnangagwa hohe Militärs in seine erste Regierung und machte den gerade in den Ruhestand versetzten ehemaligen Armeechef zu seinem Vize-Präsidenten. Dennoch setzen die Menschen in Simbabwe nach jahrelangen Entbehrungen hohe Erwartungen in seine Regierung. Jedoch ist ein Ende des alleinigen Machtanspruchs der ZANU-PF auch unter Mnangagwa unwahrscheinlich (Southall 2017).

Fazit

Der Rückzug von dos Santos und Mugabe nach bald 40-jähriger autokratischer und kleptokratischer Machtausübung setzt ihre Nachfolger ohne Frage unter Druck, eine Politik mit mehr Transparenz und größerer Effektivität zu betreiben. Sowohl Lourenço als auch Mnangagwa haben Maßnahmen zur Reform der Wirtschaft (Diversifizierung in Angola, Ankurbelung der Wirtschaft durch Kooperation mit internationalen Investoren in Simbabwe) und zur Bekämpfung der Korruption angekündigt. Insofern sind Chancen für einen Neuanfang gegeben. Wie jedoch McMillan (2005) betont: „Tyranny is not done away with merely by looking for a good leader, but by setting up institutions to constrain whomever holds power.“ So fest in Angola wie in Simbabwe die beiden Befreiungsbewegungen MPLA bzw. ZANU-PF ihre Machtstrukturen etabliert haben, wird eine in diesem Sinne tiefere Realisierung des SDG

16 auf große Schwierigkeiten stoßen. Nach wenigen Monaten im Amt scheint die Politik Lourenços in Angola etwas größere Hoffnungen zu rechtfertigen, auch wenn dos Santos, solange er noch Vorsitzender der Partei ist, weiterhin Einfluss ausüben kann. In jedem Falle hat eine Veränderung der politischen Verhältnisse zugunsten einer nachhaltigen Entwicklung in beiden Ländern noch einen langen Weg vor sich.

Literatur

- Chayes, Sarah 2015: *Thieves of State. Why Corruption Threatens Global Security*, New York: W. W. Norton & Company.
- Marx, Christoph 2017: *Mugabe – Ein afrikanischer Tyrann*, München: C.H.Beck.
- McMillan, John 2005: „The Main Institution in the Country is Corruption“: *Creating Transparency in Angola*, Stanford: Stanford University.
- Soares de Oliveira, Ricardo 2015: *Magnificent and Beggar Land. Angola Since the Civil War*, London: C. Hurst & Co. Publishers.
- Southall, Roger 2013: *Liberation Movements in Power: Party and State in Southern Africa*, Woodbridge/Scotsville: Boydell & Brewer.
- Southall, Roger 2017: *Bob’s Out, the Croc Is In: Continuity or Change in Zimbabwe?*, in: *Africa Spectrum*, 52 (3),81-94.

Peter Meyns, Prof. Dr., war Professor für Internationale und Vergleichende Politik unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklungspolitik am Institut für Politikwissenschaft, Universität Duisburg-Essen. Viele Jahre lang war er stellv. Vorstandssprecher des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF).

„Window of Opportunity“

Die Namibisch-Deutsche Agenda 2030-Partnerschaft als Chance für eine Neuorientierung

Klaus Brückner

Welche Bedeutung hat die Agenda 2030 für die namibisch-deutsche Entwicklungszusammenarbeit? Diese Frage ließe sich relativ einfach mit „eine sehr hohe“ beantworten. Allerdings: Das Verhältnis der beiden Partnerländer zueinander war nie einfach. Insofern ist eine differenziertere Betrachtung notwendig.

Das Industrieland Deutschland und das Agrarland Namibia – sie könnten unterschiedlicher kaum sein. Beide Staaten haben sich jedoch den universell geltenden Sustainable Development Goals (SDGs) gleichermaßen verpflichtet und sehen sich jeweils als regionale Vorreiter bei der Umsetzung. Entsprechend leicht konnten sie sich im Dezember 2016 auf eine gemeinsame „Initiative 2030“ verständigen, die das Kooperationsportfolio stärker an den SDGs ausrichtet. Vorausgegangen war im Herbst 2016 eine Analyse ihrer Entwicklungszusammenarbeit (EZ).

Die Initiative 2030 bedeutet einen weiteren wichtigen Schritt in den wechselseitigen Beziehungen, die seit Bestehen des unabhängigen Namibias im Jahr 1990 politisch und materiell nahezu ausschließlich von der bilateralen staatlichen EZ geprägt sind. Als Schwerpunktland hat Namibia – obwohl ein „upper middle income country“ – seither mit insgesamt rund 1 Milliarden € außergewöhnlich hohe ODA-Leistungen erhalten.

Die „besondere Verantwortung“ für Namibia

Die Weichen für diese herausgehobene Stellung stellte der Deutsche Bundestag bereits Anfang 1989 – mehr als ein Jahr vor der Unabhängigkeit Namibias. Er forderte die Bundesregierung in Folge ihrer „besondere[n] Verantwortung“ (Deutscher Bundestag 1989) auf, die vor ihrer Gründung stehende Republik massiv zu unterstützen. Neben dem besonderen Einsatz Deutschlands bei der Umsetzung der VN-Resolution 435 (1978) für die Unabhängigkeit Namibias, begründeten die Parlamentarier dies mit der historischen Rolle als Kolonialmacht und mit den Verpflichtungen gegenüber „einer dort lebenden beachtlichen deutschen und deutschstämmigen Minderheit“.

Mit diesem Auftrag war klar: Die Wahrnehmung der „besonderen Verantwortung“ oder – wie es nach einer späteren Debatte im Jahr 2000 hieß – der „besonderen Beziehungen“ gegenüber Namibia wurde vorrangig der EZ zugewiesen. Eine vertiefte inhaltliche und politische Auseinandersetzung mit der Vergangenheit unterblieb jedoch.

Tatsächlich hatten sich die Bundesrepublik ebenso wie die DDR – beide seit 1973 Mitglieder der VN – stark für die Unabhängigkeit Namibias vom Apartheid-Regime Südafrikas engagiert. So lag der DDR im Rahmen des damaligen Wettbewerbs zwischen Ost und West um Einflüsse in Afrika wohl vor allem der Erfolg der Widerstandsbewegung South-West Africa People’s Organisation (SWAPO) am Herzen. Für die Bundesrepublik dürfte die Fürsorge für deutschstämmige Namibier in der ehemaligen Kolonie eine starke politische Motivation für ihren Einsatz gewesen sein. Tatsächlich leitete sich die „besondere Verantwortung“ aber letztlich aus dem Bewusstsein beider deutscher Staaten über die Gräueltaten der Kolonialzeit ab, auch wenn dies in dieser Klarheit unausgesprochen blieb.

Schatten der Vergangenheit

Zur Erinnerung: Die „Berliner Konferenz“ (1884) hatte auf Bismarcks Initiative hin Regeln für die Kolonialisierung Afrikas festgelegt und Deutschland entsandte unmittelbar danach ein Truppenkontingent zum „Schutz“ deutscher Siedler bei der Landnahme und zum Aufbau seiner neuen Kolonie Deutsch-Südwestafrika, wie Namibia damals hieß. Die Niederschlagung des Aufstandes der Herero und Nama gegen Landnahme und Unterdrückung 20 Jahre später markiert das dunkelste Kapitel der deutschen Kolonialgeschichte. Der militärische Vernichtungsschlag im August 1904 am Waterberg forderte Tausende von Opfern – durch direkte Kampfhandlungen und durch die Abriegelung der Wüste Omaheke, in der zahllose geflüchtete Aufständische mangels Nahrung und Wasser zugrunde gingen. Heute besteht politischer Konsens, dass die Gräueltaten der deutschen Kolonialtruppen nach den Maßstäben der am 9. Dezember 1948 von den VN verabschiedeten „Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes“ als Genozid zu bewerten sind.

Die koloniale Vergangenheit ist in Namibia durch viele Gebäude, Orts- und Straßennamen noch heute sichtbar. Mehrere tausend Deutschstämmige sind Teil der namibischen Gesellschaft. Viele von ihnen verfügen noch immer über große Teile des privaten Landbesitzes. Nicht selten geraten sie jedoch in den Fokus innenpolitischer Diskussionen, wenn es in Namibia – wie überall im südlichen Afrika – um die sensible Frage einer „richtigen“ Landreformpolitik geht,

vor allem, wenn Ursachen für aktuelle Fehlentwicklungen aus politischem Kalkül in der Kolonialzeit verortet werden.

So bleiben die Schatten der Vergangenheit in Namibia überall präsent – nicht zuletzt, weil sie von keiner Seite offiziell thematisiert wurden, mit einer Ausnahme: Die damalige Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Heidemarie Wiecek-Zeul stellte bei der Gedenkfeier zum 100. Jahrestag der „Schlacht am Waterberg“ im August 2004 fest, dass die damaligen Gräueltaten nach den nun geltenden Maßstäben ein Völkermord gewesen sei. Ihre sehr persönlich formulierte Bitte um Vergebung wurde auf namibischer Seite mit großem Respekt aufgenommen. Die damit verbundene Zusage, den Umfang der Entwicklungsleistungen zu verdoppeln und in den Siedlungsgebieten der Herero und Nama Sonderprojekte durchzuführen, folgte allerdings der bekannten Logik die „besondere Verantwortung“ der EZ zuzuweisen. Die Chance, diesen wichtigen Meilenstein der Beziehungen für den Beginn eines Dialogs über die politische Aufarbeitung der Vergangenheit zu nutzen, wurde wiederholt nicht wahrgenommen.

Den Anstoß dafür gab erst in jüngerer Zeit die Debatte im Deutschen Bundestag über die Verantwortung der Türkei für den Völkermord an den Armeniern. Führende Politiker mahnten in diesem Zusammenhang die Aufarbeitung der Gräueltaten gegenüber den Herero und Nama an. Die Regierungen Namibias und Deutschlands beriefen im November 2015 Sonderbeauftragte, die Vorschläge für eine politische Vereinbarung und für geeignete Maßnahmen erarbeiten sollen.

So hat mehr als ein Jahrhundert nach Ende der Kolonialzeit und ein Vierteljahrhundert nach dem grundlegenden entwicklungspolitischen Auftrag des Bundestages erstmals offiziell ein Dialog zum Kern der „besonderen Verantwortung“ Deutschlands und zu Erwartungen Namibias begonnen – ein Dialog, der ausdrücklich darauf zielt, die bilaterale EZ in ihrer nahezu ausschließlichen Rolle der Wahrnehmung dieser Verantwortung zu entlasten.

Über die Inhalte der vertraulichen Gespräche ist wenig bekannt und ihr Abschluss verzögert sich. Offenkundig sind die Vorstellungen beider Seiten noch sehr unterschiedlich. Eine zwischenzeitlich von Herero und Nama vor einem New Yorker Gericht eingereichte Klage auf offizielle Beteiligung an den Verhandlungen bleibt ebenfalls nicht ohne Wirkung auf den Verlauf, auch wenn beide Länder eine politische Lösung suchen und sich nicht juristisch auseinandersetzen wollen.

Anlass für Optimismus

Dennoch gibt es Anlass zu Optimismus, dass eine politische Vereinbarung zustande kommt, mit der das bisherige Spektrum der Zusammenarbeit deutlich erweitert werden würde. Zur Rede stehen eine offizielle politische Entschuldigung, die Schaffung von Einrichtungen und Gedenkstätten, gemeinsame Forschungsvorhaben und Austauschprogramme sowie Verbesserungen der Lebensbedingungen in den Siedlungsgebieten der Herero und Nama.

Entscheidend wird sein, ob das Ergebnis eine breite politische und gesellschaftliche Zustimmung in beiden Ländern findet und damit das Verhältnis zueinander von den Lasten der Vergangenheit im Bewusstsein einer Verantwortung für diese befreien kann. Dann wäre der Weg frei für eine neue und grundlegende Weichenstellung zur gemeinsamen Gestaltung der künftigen Beziehungen.

EZ und Versöhnungsdialog sind zwei tragfähige Elemente eines neuen Fundaments der Partnerschaft der durch ihre Geschichte eng verbundenen Länder. Sie sind jedoch vergangenheitsbezogen und ihrer Natur nach auch nur zeitlich begrenzt. Der gegenwärtige Dialog öffnet das Fenster für eine langfristige Perspektive einer nachhaltigen Zusammenarbeit, die sich durch Offenheit, Respekt und „Augenhöhe“, wechselseitige Unterstützung und partnerschaftliches Miteinander in Fragen gemeinsamen Interesses auszeichnet – für einen bilateralen „Zukunftsvertrag“, der vom Geist und dem universellen Auftrag der Agenda 2030 geprägt ist. Ja, es klingt visionär, erscheint aber dennoch realistisch, den jetzt stattfindenden Dialog zu nutzen um die Grundlagen für eine „Namibisch-Deutsche Agenda 2030-Partnerschaft“ zu schaffen.

Die wichtigste Voraussetzung dafür ist der gemeinsame Wille beider Länder für einen Perspektivwechsel in ihrer Zusammenarbeit von dem Blick zurück zum Blick nach vorn. Dazu benötigt die zunächst unverändert weitergeführte, aber mit einer stärkeren SDG-Ausrichtung versehene EZ eine zusätzliche Orientierung mit neuen zukunftsweisenden Zielen im Sinne der Agenda 2030, die über ihre jeweiligen kurz- und mittelfristigen Wirkungserwartungen hinausgehen. Das gilt gleichermaßen für die im Versöhnungsprozess geplanten Maßnahmen. Allerdings dürfen die Vorstellungen dazu nicht von einer Seite allein entwickelt werden, sondern diese Orientierung müssen die beiden Partner gemeinsam wollen und sie müssen auch den Weg dorthin gemeinsam bestimmen.

Das ist ein Prozess, der Zeit und umfassende Konsultationen erfordert, an denen die Vertreter unterschiedlichster Politikbereiche, der Wirtschaft, Wissenschaft und anderer gesellschaftlicher Kräfte im Sinne von „Multi-Akteurspartnerschaften“ zu beteiligen sind. Die laufenden Gespräche werden dazu keine

Lösungen entwickeln können, bieten aber die Möglichkeit, sich auf einen solchen Prozess zu verständigen und ihn bald zu beginnen. Das *window of opportunity* für einen bilateralen Zukunftsvertrag steht offen. Er könnte zu einer grundlegenden Neuorientierung der namibisch-deutschen Beziehungen beitragen. Dies wird nicht einfach sein, doch es sollten nicht noch einmal mehr als 25 Jahre verstreichen, den Dialog hierüber aufzunehmen.

Literatur

Deutscher Bundestag 11.Wahlperiode 1989: Antrag vom 30. Januar 1989 zur Beschlussfassung des Bundestages „Die besondere Verantwortung der Bundesrepublik Deutschland für Namibia und alle seine Bürger“ Bundestages (Drucksache 11/3934, 30.01.1989), Berlin: Deutscher Bundestag 11. Wahlperiode. <https://archive.org/details/ger-bt-drucksache-11-3934> (04.04.2018).

Klaus Brückner war Leiter der Berliner Repräsentanz der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) bis Ende 2015. Zwischen Februar und Juni 2017 hat er vertretungsweise das GIZ-Büro in Windhoek geleitet. Er ist Vorstandsmitglied der Stiftung Entwicklung und Frieden (sef), Bonn.

SDGs: Wie soll sich die deutsche Entwicklungspolitik orientieren?

Michael Bohnet

Franz Nuscheler war ein Nach-Denker beim Aufarbeiten historischer Bezüge, vor allem aber ein Vor-Denker und Impulsgeber. Nuscheler verpflichtet. Deshalb will ich versuchen aufzuzeigen, wie sich die deutsche Entwicklungspolitik in Bezug auf die Sustainable Development Goals (SDGs) positionieren sollte.

Seit 2015 wird angestrebt, das Portfolio der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) an den Zielen der Agenda 2030 auszurichten. Ziel ist es, Partnerländer bei der Umsetzung ihrer nationalen Politiken hin zur globalen Entwicklung zu unterstützen. Dies wird zusätzlich durch ein unter der Federführung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) entwickeltes Initiativprogramm „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ zur Förderung von innovativen Vorhaben unterstützt.

Initiativ-Programm „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ verdoppeln

Das Programm fördert mit zusätzlichen Mitteln Partnerländer, die ihre Politik schon jetzt systematisch an nachhaltiger Entwicklung ausrichten. 30 Millionen Euro wurden allein 2016 für das Initiativprogramm bereitgestellt. Damit werden 14 Maßnahmen durchgeführt. Die Auswahl der Projekte erfolgt nach den folgenden Kriterien: Innovation, Wirksamkeit, Übertragbarkeit und Nachhaltigkeit. Der geographische Fokus konzentriert sich bislang auf die Länder Bangladesch, Benin, Brasilien, Indonesien, Kirgistan, Myanmar, Ghana, Georgien, Mexiko, Namibia, Serbien und Vietnam. Es werden Ansätze in den drei folgenden Bereichen verfolgt:

- Schaffung von institutionellen Rahmenbedingungen zur Umsetzung der Agenda 2030: So wird etwa in Mexiko das Präsidialamt beim Aufbau einer Nachhaltigkeitsarchitektur beraten.
- Finanzierung: Einheimische Ressourcen und private Investitionen für nachhaltige Entwicklung sollen mobilisiert werden, z.B. in Brasilien über die Entwicklung von grünen Anleihemärkten.

- Stärkung der Kapazitäten für die Überprüfung der SDG-Umsetzung: In Myanmar werden die Grundlagen für statistische Datenerhebungen und evidenzbasierte Politikformulierung erweitert.

Da die Programme gute Anfangserfolge vorzuweisen haben, sollten die Mittel für dieses Initiativprogramm verdoppelt werden.

Eindeutige Prioritäten setzen

Die deutsche Entwicklungspolitik kann nicht zu allen 17 Zielen gleichrangige Beiträge leisten, sondern sollte sich auf wenige Bereiche beschränken. Angesichts von derzeit 45 Ländern, die neben Deutschland Entwicklungszusammenarbeit leisten und die sich alle zu den SDGs bekannt haben, ist eine Konzentration unausweichlich.

Leuchttürme für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit

In der bilateralen EZ sollte sich die deutsche EZ auf drei Bereiche (Leuchttürme) hin ausrichten, in denen sie große Erfahrungen und Erfolge vorweisen kann.

Ziel 4 (Bildung): Die Förderung der Bildung sollte ein Schlüssel der deutschen EZ bleiben (derzeit jährlich 400 Millionen Euro). Ein Schwerpunkt auf die Berufsbildung erscheint sinnvoll, da die Bundesrepublik Deutschland hier der mit Abstand größte Geber ist. Regional sollten die Länder des Nahen Ostens und Afrikas im Zentrum stehen. Dabei gilt es, Berufsbildung und die Schaffung von Arbeitsplätzen durch die Förderung von Klein- und Mittelindustrie miteinander zu verbinden. Einen passenden Anknüpfungspunkt bilden die guten Erfahrungen, die Deutschland bei der Förderung von Berufsbildungsmaßnahmen in Asien (z.B. in Indien, China und Kirgistan) gemacht hat.

Ziel 6 (Wasser- und Sanitärversorgung): Positiv ist zudem die Bilanz bei Wasser- und Abwasserprojekten. Die großen Erfahrungen, die Deutschland im Nahen Osten (z.B. Jordanien, Palästina) im Wassersektor gewonnen hat, sollten genutzt werden, um ähnliche Erfolge in Subsahara-Afrika zu erzielen, wobei vor allem die informellen Siedlungen an den Stadträndern ins Blickfeld gehören (Beispiel Burkina Faso). Deutschland ist einer der größten Geber im Wasserbereich weltweit (400 Millionen Euro jährlich) – ein Pfund, mit dem sich wuchern lässt.

Ziel 13 (Klimaschutz): Deutschlands Beitrag für den Klimaschutz in Entwicklungsländern beträgt jährlich 2,6 Milliarden. Deutschland ist der größte Geber in diesem Bereich und sollte sein Engagement weiter ausbauen. So arbeitet

das BMZ derzeit z.B. beim Waldschutz mit 45 Partnerländern zusammen. Die deutsche Entwicklungspolitik sollte weiter für eine globale Energiewende eintreten. Es sei daran erinnert, dass mit deutscher Unterstützung in mehr als 50 Ländern Solarkraftanlagen, Windkraftanlagen und Geothermalkanlagen errichtet werden.

Leuchttürme bei der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit

Bei der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit bieten sich zwei Schwerpunkte an, die im Folgenden erläutert werden.

Förderung der Klimaversicherung: Auf Anregung Deutschlands wurde im Rahmen der G7-Präsidentschaft im Jahr 2015 die Klimarisikoversicherungsinitiative ins Leben gerufen. Ziel ist es, die Anzahl der Menschen, die gegen wetter- und klimabedingte Katastrophenschäden versichert sind, bis 2020 weltweit von 100 Millionen auf mindestens 400 Millionen Menschen zu erhöhen. Das BMZ hat ca. 350 Millionen Euro zugesagt. Diese Unterstützung sollte fortgesetzt werden.

Erhöhung der freiwilligen Beiträge an die VN-Organisationen: Die freiwilligen Beiträge, insbesondere an VN-Organisationen und internationale Fonds, machen lediglich 18 Prozent der multilateralen Beiträge Deutschlands aus. Diese Beiträge an die VN sollten erhöht werden, vor allem angesichts der wichtigen Rolle, die die einschlägigen Organisationen zur Milderung der Flüchtlingsprobleme in Entwicklungsländern einnehmen, z.B. das VN-Flüchtlingshilfswerk (UNHCR), United Nations Volunteers (UNV), das VN-Kinderhilfswerk (UNICEF) und das United Nations Development Program (UNDP).

Die drei Versäumnisse bei den SDGs brandmarken

Die SDGs haben drei Bereiche vernachlässigt, die für die Lösung globaler Zukunftsfragen entscheidend sind.

Kein Ziel zur Begrenzung des Wachstums

Wohl wird in Ziel 8 dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum gefordert, doch fehlt jeglicher Hinweis auf Ziele, die den Wachstumswahn in Frage stellen und die über „Green Growth“ hinausgehen. Eine Effizienzrevolution ist nicht ausreichend, angesagt ist stattdessen eine Suffizienzrevolution, also eine Art ökologischer Calvinismus.

Erforderlich ist ein neues Verständnis von Wohlfahrt, das der gesamten Menschheit gerecht wird, die Grenzen des Planeten berücksichtigt und mutig genug ist, auch „Null-Wachstum“ ins Auge zu fassen. Interessanterweise wagte es bisher keine politische Partei in Deutschland, einen solchen Ansatz ernsthaft zu fordern, obwohl eine Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages in ihrem mutigen Bericht „Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität“ (Deutscher Bundestag 2013) konkrete Hinweise für neue Lebensstile, Wohlstandsmodelle und Indikatoren vorgeschlagen hat.

Vernachlässigung der Familienplanung

In Ziel 3 „Gesundheit“ wird in Ziffer 3.7 gefordert, bis 2030 den allgemeinen Zugang zu sexuell- und reproduktionsmedizinischer Vorsorge, einschließlich Familienplanung, zu gewährleisten., doch ist dieses Ziel unter den 13 Unterzielen im Bereich Gesundheit fast versteckt. Angesichts des zu erwartenden Anstiegs der Weltbevölkerung auf fast 10 Milliarden Menschen bis 2050 (die Weltbevölkerung wächst alle 14 Tage sozusagen um ein neues Berlin, nämlich 3,5 Millionen Menschen), ist dies eine Herausforderung für die deutsche EZ, insbesondere in Subsahara-Afrika. Deutschland hat die Förderung der Familienplanung in den letzten Jahren sträflich vernachlässigt. Die Förderung von Bevölkerungspolitik und reproduktiver Gesundheit macht lediglich 1 Prozent der bilateralen deutschen Entwicklungszusammenarbeit aus.

Keine Waffenexporte in Spannungsgebiete

In Ziel 16 „Frieden, Gerechtigkeit und stabile Institutionen“ gibt es lediglich ein Unterziel (16.4) „Illegale Waffenströme deutlich verringern“. Kein Wort wird gesagt zur Eindämmung oder Begrenzung von Waffenexporten. Das BMZ, mit Sitz und Stimme im Bundessicherheitsrat, hätte die Möglichkeit, auf eine Begrenzung der deutschen Waffenexporte und insbesondere auf einen Stopp der Waffenexporte Deutschlands in Spannungsgebiete hinzuwirken. Der Koalitionsvertrag sagt dazu lediglich „Wir schränken die Rüstungsexporte für Drittländer weiter ein, die weder NATO- noch EU-Mitgliedsländer sind, noch diesen gleichgestellt“ (CDU/CSU und SPD 2018). Von einem Rüstungsexportverbot in Drittländern ist keine Rede.

Verbindliche ODA-Transparenz festlegen

Der Anteil des BMZ an der deutschen Gesamt-Official Development Assistance (ODA) beträgt derzeit nur noch 33 Prozent. Die verbleibenden 67 Prozent füllen die ODA-Beiträge anderer Ressorts, die Zuweisungen zum EU-Haushalt, die Leistungen der Bundesländer sowie die Kapitalmarktmittel

der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) aus. Neben dem BMZ leisten derzeit 14 Ressorts ODA-Beiträge, die zur Erreichung der SDGs beitragen.

Unter Federführung des Bundeskanzleramtes sollte ein Koordinierungs- und Abstimmungsgremium auf Staatssekretärsbene „Kohärenz und Transparenz der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ eingerichtet werden, natürlich unter Einschluss der Finanziellen Zusammenarbeit der KfW. Auch alle 14 ODA-Ressorts sollten daran teilnehmen und dieses Gremium sollte jährlich tagen. Unter dieser Ebene könnten alle zwei Monate Abstimmungsgespräche auf Abteilungsleiterebene stattfinden, bei denen die wichtigsten ODA-Ressorts vertreten sind, sprich das BMZ, das Auswärtige Amt, das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, das Bundesministerium für Bildung und Forschung, die Staatsministerin für Kultur und Medien und das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. Das Silodenken muss überwunden werden. Eine entwicklungspolitische, SDG-gemäße Kohärenzprüfung der ODA-Projekte der 14 Ressorts ist unabdingbar. Die Verabschiedung und Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung verlangt mithin auch mutige organisatorische Konsequenzen.

Literatur

Deutscher Bundestag 17. Wahlperiode 2013: Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“ (Drucksache 17/13300, 03.05.2013), Berlin: Deutscher Bundestag 17. Wahlperiode. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/133/1713300.pdf> (abgerufen 19.03.2018).

CDU/CSU und SPD 2018: Ein neuer Aufbruch für Europa - Eine neue Dynamik für Deutschland - Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (Ziff. 7069-7070), Berlin: CDU/CSU und SPD. <https://www.mdr.de/nachrichten/politik/inland/download-koalitionsvertrag-quelle-spd-100-downloadFile.pdf> (abgerufen 19.03.2018).

Michael Bohnet, Prof. Dr., ist Professor für Volkswirtschaftslehre und Ministerialdirektor i.R. Er war Leiter der multilateralen wie auch der bilateralen Abteilung und in dieser Funktion auch stellvertretender Staatssekretär im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Er war überdies Sonderbeauftragter des BMZ für den Wiederaufbau Afghanistans und Beauftragter für die neuen EU-Länder.

Global denken, lokal handeln

Die Agenda 2030 als Impuls für regionale und kommunale Politik

Rebekka Hannes & Michèle Roth

„Global denken, lokal handeln“ – das war das Credo der Lokale Agenda21-Initiativen, die sich der Umsetzung des Aktionsprogramms der VN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung von 1992 verschrieben hatten. Auch wenn dieser Grundsatz an die 1990er Jahre erinnert, hat er nicht an Aktualität verloren. Denn um die Agenda 2030 mit Leben zu füllen, werden regionale und kommunale Initiativen entscheidend sein. Das gilt nicht nur für das Sustainable Development Goal (SDG) 11, mit dem sich die VN-Mitgliedsstaaten das Ziel gesetzt haben, Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig zu gestalten. Alle 17 SDGs sind von hoher Relevanz für die regionale und lokale Ebene, denn dort, wo sich das alltägliche Leben abspielt, sind die Folgen fehlgeleiteter Entwicklung unmittelbar spürbar. Zugleich erfolgen dort zentrale Weichenstellungen in Richtung Nachhaltigkeit. In Regionen und Kommunen werden Kämpfe um Radwege und Schnellstraßen ausgetragen. Hier entscheidet sich, ob die Teilhabe aller an der Gesellschaft gelingt. Und hier wird das Wissen um globale Zusammenhänge und Verantwortung in der EINEN Welt vermittelt. Mit der Agenda 2030 verfügen Regionen, Städte und Kommunen über ein Referenzdokument, das sie gemeinsam mit ihren Bürger*innen für ihre eigene nachhaltige Entwicklung nutzen können und dessen Ziele sie als Ansporn begreifen sollten.

Welche Impulse gehen von der Agenda 2030 für die regionale und lokale Politikgestaltung aus? Welche Verpflichtungen gehen damit einher? Die Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:) bringt seit Verabschiedung der Agenda 2030 Expert*innen aus regionalen und lokalen Administrationen in einen Austausch zu diesen Fragen. Sie stammen aus verschiedenen Weltregionen und umfassen Vertreter*innen der organisierten Zivilgesellschaft sowie aus Wissenschaft und Wirtschaft. Im Folgenden präsentieren wir wesentliche Erkenntnisse aus diesen Diskursen.

Handeln in globaler Verantwortung: Impulse für Regionen und Kommunen

Die Agenda 2030 wurde auf höchster internationaler Ebene durch die VN-Generalversammlung verabschiedet. Ihr übergeordnetes Ziel ist alles andere als bescheiden, nämlich die „Transformation unserer Welt“. Politiker*innen und zivilgesellschaftlichen Institutionen, die sich auf regionaler und lokaler Ebene

für eine nachhaltige Entwicklung einsetzen, kann dieser ambitionierte Anspruch als Rückendeckung „von oben“ dienen. Denn nicht selten werden sie mit dem Vorwurf konfrontiert, ihre Ziele seien zu hoch gesteckt. Städte, Gemeinden und Regionen können ihre Anstrengungen vor diesem Hintergrund auf ein neues Niveau heben. Dies gilt auch für die eingangs erwähnten Lokale Agenda21-Aktivitäten. Vielerorts werden ihre seit den 1990er Jahren gewachsenen Netzwerke nun für die Agenda 2030 eingesetzt.

Nachhaltige Entwicklung zur Chef*innensache machen

Für eine umfassende Transformation muss nachhaltige Entwicklung auf allen politischen Ebenen als Leitmotiv verankert werden. Die vielleicht größte Herausforderung in den Ländern des globalen Nordens liegt darin, das Thema aus der Umweltecke herauszuholen und zur Chef*innensache zu machen. Die Agenda 2030 hat hier bereits für eine neue Dynamik gesorgt. Immer mehr Regionen und Kommunen schließen sich den 17 Zielen an.

Die Zuständigkeit für nachhaltige Entwicklung verbleibt jedoch weiterhin meist bei den Umweltministerien und -dezernaten. Doch diese können die Agenda 2030 nutzen, um weitere Ministerien und Dezernate, ebenso wie Regierungsspitzen und Bürgermeister*innen, für ihre Ziele zu gewinnen. Dabei geht es nicht darum, die einzelnen Ressorts in ihren Kompetenzen zu beschneiden; ressortspezifische Expertise wird weiterhin gebraucht. Entscheidend ist vielmehr, ressortübergreifende Zielvorstellungen zu entwickeln. Hierbei können regionale und lokale Nachhaltigkeitsstrategien eine wichtige Rolle spielen, wenn sie im Dialog mit allen Ressorts – und mit einem klaren Bekenntnis der politischen Leitung – erarbeitet werden. Und zwar vor allem dann, wenn sie nicht nur Handlungsbedarfe feststellen und Ziele festlegen, sondern auch Prozesse steuern und strukturieren. Die SDGs stellen eine hilfreiche „Checkliste“ für regionale und lokale Nachhaltigkeitsstrategien dar, um sicherzustellen, dass kein wichtiges Themenfeld übersehen wird. Innerhalb des SDG-Katalogs ist es zugleich jeder Region oder Kommune möglich, individuelle Schwerpunkte zu setzen.

Globale Zusammenhänge vermitteln, nachhaltige Entwicklung erlebbar machen

Viele Menschen engagieren sich schon lange für mehr Nachhaltigkeit vor Ort – ohne die SDGs zu kennen. Regionale und kommunale Aktivitäten können an dieses vielfältig vorhandene Engagement anknüpfen und die Agenda 2030 nutzen, um das Bewusstsein für globale Zusammenhänge und die eigene Rolle dabei zu fördern. Ungleich größer ist die Herausforderung, die Bürger*innen zu erreichen, denen die Thematik bislang fremd ist. Der Bildung für nachhaltige Entwicklung und dem globalen Lernen kommt deshalb eine besondere Rolle zu. Sie sollten nicht nur in Schulen und Kindergärten gestärkt werden, sondern

auch nach neuen Ansätzen suchen, um die Menschen außerhalb des staatlichen Bildungssystems zu erreichen. Kirchen und Sozialverbände können z.B. als Multiplikator*innen wirken, gerade jenseits großstädtischer Zentren, wie dies zurzeit in Nordrhein-Westfalen getestet wird. Auch digitale Medien können dabei helfen, mit unterschiedlichen Zielgruppen in den Dialog zu treten und Ideen zur Umsetzung nachhaltiger Entwicklung vor Ort zu sammeln. Dazu müssen die komplexen Themen der nachhaltigen Entwicklung kurz und attraktiv aufbereitet werden. Wichtig ist, am Alltag der Menschen anzuknüpfen – und attraktive Alternativen aufzuzeigen.

Teilhabe gestalten, Potenziale nutzen

Die Teilhabe aller an der Gesellschaft ist ein Herzstück der Agenda 2030 („*leave no one behind*“) und eine Kernaufgabe jeder Kommune. Dies gilt im Hinblick auf sozial Benachteiligte ebenso wie auf Geflüchtete und Migrant*innen. Die Agenda 2030 kann als Ansporn dazu dienen, Integrationsprojekte als Teil der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung zu sehen. Die Expertise von Geflüchteten und Migrant*innen sowie ihren Organisationen sollte aktiver genutzt werden. Direkte Kontakte und persönliche Geschichten können entscheidend für interkulturelles Lernen und das Verständnis über globale Zusammenhänge sein.

Lokale und internationale Netzwerke bilden, Zielkonflikte angehen

Mit SDG 17 ist dem Ansatz, die SDGs in Partnerschaften umzusetzen, ein eigenes Ziel gewidmet. Bereits existierende lokale Initiativen verfolgen oft pragmatische Ziele: Sie möchten den Verkehr in der Stadt verringern, Energie sparen oder weniger Müll produzieren. Regionale und lokale Netzwerke können dazu beitragen, diese Aktivitäten zueinander in Bezug zu setzen und Synergien zu schaffen. Zielkonflikte z.B. zwischen wirtschaftlichen und ökologischen Interessen, die nicht immer aufgelöst werden können, werden hier unmittelbar deutlich. Denn es treffen Akteur*innen mit unterschiedlichen Interessen aufeinander: Verkehrsunternehmen auf Fahrradfahrer*innen, Handelskammern auf Kulturschaffende, etc. Für einen möglichst konstruktiven Diskurs sind eine offene und angstfreie Diskussionsatmosphäre, Empathie und das Zusammentragen von Fakten wesentlich. Wichtig ist es auch, wissenschaftliche Einrichtungen und Unternehmen in diesen Dialog und in lokale Netzwerke einzubeziehen.

Auch die Kooperation mehrerer Kommunen oder von Akteur*innen einer ganzen Region kann zukunftsweisend sein, denn viele Ziele, z.B. die Schaffung dezentraler Energieversorgungssysteme, können nur durch regionale Kooperation mehrerer Kommunen und lokaler Unternehmen gelingen. Auch über Grenzen und Kontinente hinweg können insbesondere themenbezogene Partnerschaften und Kooperationsprojekte zwischen Kommunen und Regionen dazu beitragen, einzelne Ziele der Agenda 2030 gemeinsam zu verwirklichen.

Im Vordergrund steht dabei der gegenseitige Erfahrungs- und Wissensaustausch.

Dazu dienen auch internationale Städtenetzwerke. Städte und Kommunen können solche Netzwerke zudem gezielt nutzen, um ihre Anliegen auf internationaler Ebene zu vertreten. Damit gestalten sie die erforderlichen Rahmenbedingungen, einschließlich der Finanzierung, aktiv mit, um die Ziele für nachhaltige Entwicklung vor Ort umzusetzen und mit Leben zu füllen.

Die Agenda 2030 für lokale Transformationsprozesse nutzen

Die Agenda 2030 ordnet bestehende regionale und lokale Aktivitäten in einen globalen Kontext ein – und gibt diesen zusätzlichen Auftrieb und Rückendeckung gegenüber opponierenden Kräften. Die Agenda setzt neue Impulse, in dem sie alle relevanten Politikbereiche zusammenführt und den globalen Süden ebenso wie den globalen Norden auf allen politischen Ebenen gleichermaßen in die Verantwortung nimmt.

Die Herausforderungen sind zahlreich: Zielkonflikte zwischen unterschiedlichen Politikfeldern und zwischen verschiedenen Akteur*innen müssen angegangen, Landes- und Kommunalverwaltungen für die gemeinsamen Ziele gewonnen und die Rahmenbedingungen auf den übergeordneten politischen Ebenen mitgestaltet werden. Es gilt, die notwendigen finanziellen Mittel zu organisieren, ggf. auch über die nationale Ebene. Schließlich müssen konkrete Maßnahmen im Dialog und in Kooperation mit den Menschen vor Ort, mit der lokalen Wirtschaft und unterstützt durch ansässige wissenschaftliche Einrichtungen umgesetzt werden. Gelingt es Regionen und Kommunen, die vielfältigen Einzelmaßnahmen zu einem umfassenden gesellschaftlichen Transformationsprozess zu bündeln, leisten sie einen unersetzlichen Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt und einer nachhaltigen und friedlichen Entwicklung weltweit.

Rebekka Hannes ist Wissenschaftliche Referentin bei der Stiftung Entwicklung und Frieden (sef), Bonn.

Michèle Roth, Dr., ist Geschäftsführerin der Stiftung Entwicklung und Frieden (sef), Bonn. Außerdem ist sie Vorstandsmitglied des Global Policy Forum Europe, Bonn.

SDGs und die Konsequenzen für globale Kooperation

„Follow-up and Review“ der SDGs auf VN-Ebene

Ein Erfolgsfall gelungener Global Governance unter Druck

Marianne Beisheim

Das einer von vier Teilen der Agenda 2030 das „Follow-up and Review“ der 2015 beschlossenen 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) behandelt, darf als unerwarteter Erfolg der Verhandlungen gelten. Noch bei der Rio+20-Konferenz 2012 war das kein Konsens. Erst im Rahmen des Prozesses, in dem die SDGs ab 2013 erarbeitet wurden, stieg die Bereitschaft, sich auf ein Überprüfungsverfahren für die gemeinsam getragenen Ziele einzulassen. In der Agenda 2030 heißt es, die Überprüfungsprozesse sollten freiwillig und universell, positiv und effizient, transparent und partizipativ sein. Außerdem sollen sie integriert auf alle drei Dimensionen nachhaltiger Entwicklung, sowie die Mittel zur Umsetzung eingehen, evidenzbasiert auf soliden Daten beruhen und einem Mehr-Ebenen-Ansatz folgen. Das klingt gut – es hat sich jedoch gezeigt, dass die konkrete Umsetzung dieser Prinzipien große Herausforderungen in sich birgt.

Die Agenda 2030 schreibt dem UN High-level Political Forum on Sustainable Development (HLPF) „eine zentrale Rolle bei der Beaufsichtigung eines Netzwerks von Weiterverfolgungs- und Überprüfungsprozessen“ zur Umsetzung der SDGs zu (United Nations 2015: 38). Im bereits 2013 gegründeten HLPF sind alle Mitgliedsstaaten vertreten, es tagt jährlich in New York für acht Tage unter der Schirmherrschaft des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) und alle vier Jahre auch zwei weitere Tage auf Ebene der Staats- und Regierungschefs im Rahmen der Generalversammlung. Während des HLPF 2017 sprachen 167 Personen im Plenum, 77 hochrangige Personen auf Ministerebene nahmen teil und 2458 registrierte Stakeholder sowie 43 Länder stellten ihre Fortschrittsberichte vor. Dieses hohe Interesse ist eine große Chance. Gleichzeitig steht das HLPF unter Druck und muss aufpassen, kein Opfer seines eigenen Erfolges zu werden. Um dies zu verhindern, rufen bereits heute viele nach Reformen.

Das „Follow-up and Review“ der SDGs auf Ebene der VN hat verschiedene Elemente – die wichtigsten sollen im Folgenden kurz diskutiert werden.

SDG-Bericht des Generalsekretärs

Wie bereits die Millennium Development Goals (MDGs) sind auch die SDGs mit zeitgebundenen Unterzielen (*targets*) und messbaren Indikatoren versehen. Auf dieser Grundlage soll überprüft werden, wo die Weltgemeinschaft in der Realisierung der ambitioniert formulierten Ziele steht. Anders als die MDGs gelten die Ziele der universellen Agenda nicht nur für die Entwicklungsländer, sondern für *alle* Mitgliedstaaten. Sie decken zudem ein breiteres Themenspektrum ab: von klassischen Entwicklungs- und Umweltschutzziele über nachhaltige Konsum- und Produktionsweisen bis hin zu Frieden und guter Regierungsführung. Außerdem zielt die Agenda auf die „Transformation unserer Welt“ ab, will also nicht nur Symptome behandeln, sondern systemische Zusammenhänge und strukturelle Ursachen bearbeiten.¹ Und schließlich sollen diesmal alle Bevölkerungsgruppen erreicht werden – gemäß des Prinzips „leave no one behind“. Das alles aber macht nicht nur die Umsetzung, sondern auch das Monitoring der Agenda zu einer anspruchsvollen Aufgabe. So müssen dafür nicht nur verlässliche, sondern auch passende desaggregierte Daten vorliegen (u.a. differenziert nach Einkommen, Alter, sozialem Status). Gemäß der Agenda soll sich das HLPF „auf einen vom Generalsekretär in Zusammenarbeit mit dem System der Vereinten Nationen zu erstellenden jährlichen Fortschrittsbericht über die Ziele für nachhaltige Entwicklung stützen“ (United Nations 2015: 38). Dieser Bericht „Progress towards the SDGs“ erscheint jährlich und wird ergänzt durch einen ausführlicheren Bericht der Statistischen Kommission der VN sowie alle vier Jahre durch den Global Sustainable Development Report (GSDR), der eine wissenschaftliche Einschätzung der Entwicklungen liefern soll.

Thematische Reviews

2016 verabschiedete die Generalversammlung eine Resolution, nach der jedes Jahr die Umsetzung von fünf bis sechs SDGs im Rahmen von Thematischen Reviews überprüft werden soll sowie jährlich das SDG 17 zu den dafür notwendigen Mitteln. Alle sind sich einig, dass hierfür existierende Review-Verfahren sinnvoll genutzt werden sollen – nur wie das genau gelingen soll, ist noch offen. Das United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN-DESA) wertet aktuell das aus dem VN-System kommende Material zu den unter Review stehenden SDGs aus und gießt das Ergebnis in „Background Notes“, die im Rahmen von einem Expert Group Meeting vor dem HLPF diskutiert werden. Die thematischen Panels während der ersten Woche des HLPF

¹ Siehe auch den Beitrag von Jens Martens in diesem Band.

scheinen jedoch bislang wenig geeignet, um *political guidance* für die weitere Umsetzung zu generieren. Es fehlt an zielführender Vor- und Nachbereitung.

Nationale Reviews

Ein Überraschungserfolg sind hingegen die freiwilligen Staatenberichte. Die Agenda 2030 ermutigt die Mitgliedstaaten, „regelmäßige und alle Seiten einbeziehende Überprüfungen der Fortschritte auf nationaler und subnationaler Ebene durchzuführen“ und darüber beim HLPF zu berichten (United Nations 2015: 35). Diese „Voluntary National Reviews“ (VNRs) beim HLPF sollen „freiwillig sein, jedoch zur Berichterstattung anhalten“ (United Nations 2015: 36). Seit 2016 haben immerhin bereits 65 Staaten über ihre nationalen Umsetzungsanstrengungen berichtet, 2018 wollen weitere 47 folgen.

Generell waren und sind die VN-Mitgliedstaaten bei jeglichen Eingriffen in ihre nationale Umsetzung zurückhaltend. Die VNRs sind dementsprechend weniger auf Kontrolle als auf gemeinsame Lernprozesse und den Austausch von Erfahrungen, sowohl zu *good practices* als auch zu Hemmnissen bei der Umsetzung, ausgerichtet. Noch wichtiger ist, dass dafür zuvor auf nationaler Ebene Abstimmungs-, Konsultations- und Umsetzungsprozesse angestoßen werden sollen. Grundsätzlich stehen insbesondere jene Elemente des Review-Verfahrens unter Beschuss, mittels derer stärker analytisch und unter Einbezug von nicht-staatlichen Stakeholdern die Berichte kritisch untersucht und weiterführend notwendige Veränderungen diskutiert werden sollen. Dabei akzeptieren die meisten Staaten in einem nationalen Zusammenhang noch die Idee einer Rechenschaftspflicht (*accountability*) der Regierung gegenüber ihren Bürger*innen, bestehen jedoch darauf, dies selbstbestimmt auszugestalten.

Hinsichtlich der Inhalte der Reviews beim HLPF sind sich alle einig, dass erfolgreiche Politiken und Lösungsansätze, die andere Staaten inspirieren könnten, geteilt werden sollten. Über Probleme wird hingegen ungern gesprochen, da viele Staaten ein negatives *fingerpointing* fürchten. Ohne jedoch zu wissen, wo Schwachstellen bestehen, können Staaten nicht nachsteuern, und das VN-System kann nicht gezielt unterstützend tätig werden. Aus den bisherigen VNRs in 2016 und 2017 ist deutlich geworden, dass die Qualität der Berichte und Prozesse zukünftig noch deutlich verbessert werden müssen.

Finanzierung und SDG 17

Von Anfang an war klar, dass auch die Mittel zur Umsetzung in die Reviews mit einbezogen werden sollen. Das betrifft vor allem die unter jedem einzelnen

SDG und in SDG 17 genannten Mittel, die in enger Abstimmung mit den Beschlüssen der „Addis Ababa Action Agenda“ zu „Financing for Development“ (FFD) aus dem Jahr 2015 überprüft werden sollen. Dies führte zu heftiger Kritik seitens der Entwicklungsländer, welche fürchteten, dass dieses Junktim die Errungenschaften der zehn Jahre älteren FFD-Verhandlungen gefährden könnte. Als Kompromiss wird nun ein ECOSOC-Report zum jährlichen „Forum on Financing for Development Follow-up“ ins HLPF eingespeist. Die Erwartungen der Entwicklungsländer sind hoch – aber auch hier führten die Diskussionen während des zugehörigen HLPF-Panels bislang nicht zu hinreichend transformativen Ergebnissen.

Wie weiter?

Beim „Follow-up and Review“ der SDGs mangelt es mithin an Analysen und Lernprozessen sowie darauf basierenden Entscheidungen, die auf Verhaltensänderungen abzielen. In den acht Tagen des HLPF können all die genannten Berichte nur unzureichend analysiert und diskutiert werden. Die Ministererklärung wird bereits *vor* dem HLPF verhandelt, kann also gar nicht auf Erkenntnisse des HLPF aufbauen. Der von DESA vorbereitete HLPF-Bericht des/der ECOSOC Präsidenten*in ist ein magerer Ersatz. Unklar ist auch, inwieweit die Mitgliedsstaaten auf nationaler Ebene Folgeprozesse zu ihren VNRs umsetzen.

Dies verdeutlicht, wie wichtig es für die Bundesregierung ist, diesen *Baustein der Global Governance* im Blick zu behalten und proaktiv im Sinne einer lernenden Institution weiter zu entwickeln. Die Vorschläge von VN-Generalsekretär Guterres zur Reform des VN-Entwicklungssystems (UNDS) bieten dafür einen Rahmen.² Die Reform des HLPF ist zudem für 2019/2020 bereits geplant. Allerdings sind Konflikte absehbar: Diejenigen, die dem HLPF eine stärkere Rolle zusprechen wollen, rufen nach mehr Verhandlungstagen und einer besseren Ausstattung. Andere sehen das HLPF eher als Plattform, um auf hochrangiger Ebene nur die Ergebnisse von Reviews zu diskutieren, die sie beim ECOSOC und dessen Organen angesiedelt sehen wollen. Zudem hat sich kein Mitgliedsstaat bislang öffentlich bereit erklärt, mehr Finanzierung für das HLPF bereit zu stellen. Im Gegenteil hat die Trump-Administration jüngst gefordert, 50 Prozent der VN-Reports, -Konferenzen und -Verhandlungen einzusparen.

Die bisherigen Review-Prozesse haben viele Länder, nichtstaatliche Akteure und auch das VN-System motiviert, die Umsetzung rasch anzugehen, ihre Entwicklungs- bzw. Nachhaltigkeits-Strategien und die dazugehörigen Institutio-

² Siehe den Beitrag von Silke Weinlich in diesem Band.

nen anzupassen. Die Bundesregierung hatte sich 2016 an den HLPF-VNRs beteiligt und so einen Beitrag zu diesem guten Start geleistet. Zudem hat sie mit „Partners for Review“ eine Plattform entwickelt, um interessierte Länder bei der lokalen Vor- und Nachbereitung ihrer VNRs zu unterstützen. Jetzt gilt es, von dieser Vorbereitungs- in die Umsetzungsphase zu kommen. Die Reviews müssen zukünftig relevantere Ergebnisse erzielen, vor allem *policies* und Maßnahmen mit transformativer Kraft identifizieren und so zu weltweit verbesserten Umsetzungsaktivitäten führen. Nur so können die freiwilligen Überprüfungsverfahren echte Zugkraft entfalten – als Mittel zum Zweck: Entwicklung weltweit nachhaltig zu gestalten.

Literatur

United Nations 2015: Resolution der Generalversammlung 70/1. Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, (A/70/L.1, 25.09.2015), New York: United Nations.

Marianne Beisheim, Dr., ist Senior Researcher in der Forschungsgruppe Globale Fragen bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin. Außerdem ist sie Mitglied im Beirat der Stiftung Entwicklung und Frieden (sef), im VN-politischen Beirat des Auswärtigen Amtes und im Lenkungskreis der Wissenschaftsplattform Nachhaltigkeit 2030.

SDGs ernstnehmen

Konsequenzen für das VN-Entwicklungssystem

Silke Weinlich

Trotz Schwächen sind die Agenda 2030 und die 17 Nachhaltigkeitsziele (SDGs) von vielen als bahnbrechender Aufbruch gewürdigt worden. Als Transformationsagenda verstanden, ist sie kein Entwicklungsprogramm im herkömmlichen Sinne, das den weniger entwickelten Ländern ein Aufholen ermöglichen soll und die Welt in „Geber“ und „Nehmer“ unterteilt. Die Agenda 2030 stellt die Gesamtverantwortung für die nachhaltige Entwicklung der Welt innerhalb der gegebenen planetaren Grenzen in den Mittelpunkt und formuliert aus, was diese Verantwortung global und für jedes einzelne Land bedeutet. Damit erweitert sie ihre Reichweite – ihre Verpflichtungen können nur umgesetzt werden, wenn die SDGs integraler Bestandteil in verschiedensten Politikfeldern nationalen und internationalen Handelns werden. Viele der SDGs bedingen und befördern einander, können aber auch im Widerspruch stehen - Synergien und Zielkonflikte müssen also übergreifend angegangen werden. Ernst genommen erfordert die Agenda von allen Akteuren, nicht nur jenen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ), ihre Art zu arbeiten fundamental auf den Prüfstand zu stellen.

Die VN sind ein Schlüsselakteur für die 2030 Agenda: Sie bereiteten ihr den Weg durch einen umfangreichen Konsultationsprozess, der von Beobachtern als „erste Ausübung globaler partizipativer Demokratie“ (Langford 2016: 170, eigene Übersetzung) bezeichnet wird. Verschiedenste VN-Organisationen brachten Expertise ein, formulierten eigene Interessen und Perspektiven auf die SDGs und unterstützen Staatenvertreter*innen in deren Verhandlungen. Die Agenda 2030 benennt die VN explizit als wichtigen Akteur, der Regierungen unterstützen soll, bei denen die Hauptaufgabe für die Umsetzung der internationalen Verpflichtungen liegt. Nicht zuletzt kommen den VN nun auch zentrale Aufgaben bei der begleitenden Überwachung und Überprüfung zu (siehe auch Beisheim, dieser Band). Zusammengenommen scheint es nur logisch, dass das VN-System ebenso eine herausgehobene Rolle in der Umsetzung spielt. Es kann dabei helfen, sicherzustellen, dass alle Länder und alle Ziele bearbeitet werden und könnte nicht zuletzt die wichtige Funktion eines Bindeglieds übernehmen zwischen den globalen Verpflichtungen und der umfassenden Überprüfung des Fortschritts auf der einen und den Umsetzungsanstrengungen auf subnationaler und nationaler Ebene auf der anderen Seite.

Auf den ersten Blick besitzen die VN dafür herausragende Qualitäten: Dank ihrer universellen Mitgliedschaft sind VN-Organisationen in Entwicklungs-, Schwellen- und Industriestaaten vertreten. Das breite Mandat der Weltorganisation reicht von Sicherheit und Frieden über Menschenrechte zu nachhaltiger Entwicklung. Zusammengenommen bilden die VN-Organisationen zudem den größten Akteur in der multilateralen EZ (Ausgaben 2016: 30,4 Milliarden US-Dollar); sie stehen also bereit, Entwicklungs- und Schwellenländer zur Hand zu gehen. VN-Organisationen werden oftmals mehr Legitimität, größere Unparteilichkeit und Glaubwürdigkeit zugeschrieben als anderen Entwicklungs- oder Sicherheitsakteuren. Damit sind sie bestens aufgestellt, um die Umsetzung der Agenda auf verschiedene Weisen zu unterstützen: Sie können politikrelevante Daten erheben und Datenerhebung und -analyse vor Ort befördern. Sie können bei der Erstellung nationaler Pläne und Strategien beratend behilflich sein, dafür die Expertise des gesamten VN-Systems aus verschiedenen Sektoren und Politikfeldern zur Verfügung stellen und regionale, Süd-Süd-, Nord-Süd- und Süd-Nord-Lernprozesse ermöglichen. Sie können bei Aushandlungsprozessen über Synergien und Zielkonflikte den Regierungen zur Seite zu stehen, auch im Austausch mit deren Entwicklungspartnern. Sie können den Dialog mit zivilgesellschaftlichen Akteuren befördern und neue Formen der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor etablieren. 131 Regierungen haben bislang VN-Unterstützung angefragt (United Nations 2018: 9).

Reformvorschläge des Generalsekretärs

VN-Generalsekretär Guterres hat nach seinem Amtsantritt 2017 eine Reihe von Reformprozessen angestoßen, die die Weltorganisation schlagkräftiger machen und an die Erfordernisse der 2030 Agenda anpassen sollen. Neben Reformen in den Bereichen Frieden, Sicherheit und Management gilt sein besonderes Augenmerk der EZ.

Trotz laufender Reformprozesse gibt es gerade hier einen Reformstau, der das über die Jahre mehr oder weniger wild gewachsene System plagt. Viele VN-Organisationen kämpfen mit einer unsicheren Finanzlage, da ein Großteil der Handvoll westlichen „Geber“, von denen sie abhängen, vorrangig zum Instrument der Zweckbindung greift. Dies führt zu einer stark angebotsgetriebenen, eher von Geberprioritäten als multilateralen Aufsichtsgremien gesteuerten VN-EZ, bei der Kernfunktionen wie Wissens- und Analysetätigkeiten, normative Arbeit und systemweite Koordination ausgehöhlt werden. Zusätzlich wird so die Konkurrenz zwischen Organisationen befeuert, deren Mandate und Tätigkeitsbereiche oft Überlappungen aufweisen und die trotz Fortschritten nur unter Schwierigkeiten und persönlichem Einsatz der Mitarbeiter vor

Ort als VN-System agieren können. Gleichzeitig liegt ein Fokus vieler VN-Organisationen in der sozialen Dimension von Nachhaltigkeit und dort oftmals auf eher kleinteiliger Projektarbeit – diese klassische EZ wird in den ärmsten und konfliktbetroffenen Ländern benötigt, entspricht aber nicht den Bedürfnissen der Mitteleinkommensländer – oder aber den SDGs (Weinlich 2014; Baumann 2017; siehe auch Klingebiel in diesem Band). Die Agenda 2030 bietet nun den willkommenen Anlass für eine Reform, welche gleichzeitig bekannte Probleme überwinden muss.

Der Generalsekretär hat ein ehrgeiziges Reformpaket vorgelegt, das sich zum Ziel setzt, das VN-Entwicklungssystem besser auf die 2030 Agenda einzustellen, dabei effizienter und verantwortlicher zu machen und im Gegenzug mehr finanzielle Sicherheit und Autonomie zu schaffen (United Nations 2017a, b). Die Vorschläge werden im Frühjahr 2018 von den Mitgliedsstaaten im Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) und in der Generalversammlung diskutiert; erste Entscheidungen stehen für den Herbst an.

Die Reformvorschläge setzen auf verschiedenen Ebenen an: Auf der Länderebene soll eine stärkere Kohärenz und SDG-Ausrichtung der Arbeit der verschiedenen Organisationen hergestellt werden, in dem das zentrale Planungsinstrument, das *United Nations Development Assistance Framework* (UNDAF) deutlich verbindlicher wird, mehr kollektives Wirken zur SDG-Umsetzung vorsieht und regelmäßig evaluiert wird. Weiterhin soll die Zusammenarbeit, auch am Nexus Sicherheit-Humanitäres-Entwicklung, gestärkt und Effizienzgewinne durch gemeinsame Liegenschaften und Servicestellen erzielt werden; die Länderpräsenz soll schlanker werden und neue Formen der Zusammenarbeit mit nicht vor Ort ansässigen Organisationen umfassen. Die Funktion des Länderkoordinators wird aufgewertet; er/sie wird beispielsweise in die Lage versetzt, über die Zusammensetzung des Länderteams zu entscheiden und auch darüber, ob und wie viele Tätigkeiten von Organisationen außerhalb des UNDAFs ausgeübt werden.

Auf der Regionalebene ansässige Institutionen, wie die Regionalkommissionen und die Regionalbüros der Organisationen, sollen konsolidiert und stärker als bisher dafür genutzt werden, Unterstützung für die Länderteams zu leisten und länderübergreifende Herausforderungen anzugehen. Auf globaler Ebene werden der Ausbau und die strategischere Ausrichtung mitgliedersstaatlicher Steuerungsgremien vorgeschlagen, etwa durch eine Intensivierung der ECOSOC-Sitzungen und einer schrittweisen Zusammenlegung der Aufsichtsgremien der in New York ansässigen Fonds und Programme (Entwicklungsprogramm UNDP, Büro für Projektdienste UNOPS, Weltbevölkerungsfonds UNFPA, Kinderhilfswerk UNICEF und UN Women). Die in der VN-

Entwicklungsgruppe zusammenschlossenen 33 Organisationen legen in einem systemweiten Strategiedokument regelmäßig Rechenschaft gegenüber dem ECOSOC ab, wie sich das System als Ganzes auf die integrierte Umsetzung der 2030 Agenda ausrichtet. Gleichzeitig wird das Entwicklungssystem enger an den Generalsekretär angeschlossen, indem die Länderkoordinatoren und die ihnen zuarbeitenden Strukturen (etwa das aufgewertete Entwicklungs koordinierungsbüro UNDOCO) der stellvertretenden Generalsekretärin unterstellt werden. Partnerschaften – zur Erreichung der SDGs als zwingend notwendig erachtet – sollen professionalisiert werden. Schließlich soll ein Finanzierungspakt eine stabile Grundlage für die Arbeit des VN-Systems schaffen: Mitgliedsstaaten verpflichten sich, verlässlichere Mittel in einer besseren Qualität zur Verfügung zu stellen, also etwa einen größeren Anteil Kernfinanzierung oder Beiträge zu sogenannten *Pooled Funds*, wie den neuen gemeinsamen Agenda 2030-Fund. Im Gegenzug verpflichtet sich das VN-System zu verbesserter Transparenz, Rechenschaft und Berichterstattung über Entwicklungsergebnisse.

Bewertung und Ausblick

Das Reformpaket zielt darauf ab, die größten der bereits lang bekannten Probleme des VN-Entwicklungssystems zu beheben und beschreitet dafür einen nahezu durchweg vernünftigen Weg zwischen Ehrgeiz und politischer Machbarkeit. Es bestehen noch viele Unklarheiten im Detail, was dem komplexen Reformgegenstand und vielen Interessenlagen sowie der Prärogative staatlicher Entscheidungsträger geschuldet ist. Viele der Reformvorschläge vertiefen und beschleunigen bereits begonnene Prozesse der intensivierten Zusammenarbeit innerhalb des Systems, zielen aber durchaus auf einen Paradigmenwechsel hin zu nachhaltiger Entwicklung ab. In gewisser Weise ist es hier für die VN von Vorteil, dass die Agenda 2030 mit einer dringend notwendigen Erneuerung zusammenfällt. Die Reform darf sich allerdings nicht in einer VN-Nabelschau erschöpfen, in der Kohärenz um des Prinzips willen zwischen Organisationen erzwungen wird. Sie soll dazu dienen, das VN-System zu mehr als der Summe seiner Teile zu machen und so Wissen, Expertise und finanzielle Mittel zu bündeln und freizusetzen, damit, eingebettet in eine Menschenrechtsagenda, der Schutz und die Bereitstellung von globalen Gütern vorangetrieben wird.

Die Gefahr besteht allerdings, dass das Reformpaket zerpfückt und halbherzig umgesetzt wird. Herzstücke der Reform sind erstens eine nachhaltigere Finanzierungsstruktur, welche eine strategischere und nachfrageorientierte

Politik ermöglichen würde und der Abhängigkeit von einer kleinen Zahl westlicher „Geber“ ein Ende setzen sollte. Hier bleibt dem Generalsekretär aber wenig mehr als ein Appell, um westliche „Geber“ für mehr Disziplin und Großzügigkeit und „Geber“ des globalen Südens für steigende Beiträge und mehr multilaterales *ownership* zu erwärmen. Zweites Muss ist ein starker Länderkoordinator, der nicht nur seinem eigenen Team gegenüber mit Autorität auftreten kann, sondern eben auch für die jeweilige Partnerregierung und andere Akteure einen ernstzunehmenden Gesprächspartner darstellt.

Erste Reaktionen der Mitgliedsstaaten stimmen einen eher besorgt, auch wenn sie nicht überraschen angesichts vorheriger Versuche, an den Stellschrauben des Entwicklungssystems zu drehen (Weinlich 2010; Baumann 2017). Zwar teilen alle Mitgliedsstaaten die Kritik am jetzigen Zustand und wollen Veränderung, auch vor dem Hintergrund der 2030 Agenda. De facto scheuen sie aber davor zurück, dem Generalsekretär mehr Autorität zu überantworten. Viele Länder des Südens befürchten eine Politisierung des Länderkoordinators und mögliche Eingriffe in ihre Souveränität. Viele Länder des Nordens sperren sich dagegen, Kontrolle über das System abzugeben. Trotz angekündigter und möglicher Einsparungen werden einige der Vorschläge zudem neue Kosten erzeugen, etwa wenn ein systemweiter Evaluierungsmechanismus eingerichtet oder die dem Länderkoordinator zugehörigen Institutionen aufgewertet werden, für deren Finanzierung sogar neue Pflichtbeiträge erhoben werden sollen. Und da, wo Staaten sich einig sind, bleiben die Beharrungskräfte des Systems eine Herausforderung. Multilateralismus ist aktuell allerorts unter Beschuss. Es bleibt jedoch die Hoffnung, dass das grundlegende Verständnis der globalen Herausforderungen und der daraus resultierenden Notwendigkeit von Kooperation, das sich in der Agenda 2030 spiegelt, den anstehenden Verhandlungsprozess durchdringen kann.

Literatur

- Baumann, Max-Otto 2017: Forever North–South? The Political Challenges of Reforming the UN Development System, in: *Third World Quarterly*, 1-16.
- Langford, Malcolm 2016: Lost in Transformation? The Politics of the Sustainable Development Goals, in: *Ethics & International Affairs*, 30 (2), 167-176.
- United Nations 2017a: Repositioning the United Nations Development System to deliver on the 2030 Agenda. Ensuring a better future for all (A/72/124–E/2018/3, 11.07.2017), New York: United Nations.
- United Nations 2017b: Repositioning the United Nations Development System to deliver on the 2030 Agenda: Our promise for dignity, prosperity and peace on a healthy planet (A/72/684–E/2018/7, 21.12.2017), New York: United Nations.

- United Nations 2018: Implementation of General Assembly Resolution 71/243 on the quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system (QCPR): 2018, New York: United Nations.
- Weinlich, Silke 2010: Die Reform der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen: eine Analyse des Verhaltens und der Positionierung wichtiger Staaten gegenüber Reformoptionen (Studies 55), Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Weinlich, Silke 2014: Funding the UN System, in: Brown, Stephen/Weiss, Thomas (Hg.): Post-2015 UN development: making change happen?, Abingdon: Routledge, 75-94.

Silke Weinlich, Dr., ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin des Forschungsprogramms "Inter- und transnationale Zusammenarbeit mit dem globalen Süden" am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn; mehrere Jahre lang war sie Senior Researcher und Forschungsgruppenleiterin am Käte Hamburger Kolleg / Centre for Global Cooperation Research, Universität Duisburg-Essen.

Entwicklungspolitische Kooperationsansätze in Zeiten der Agenda 2030 & SDGs

Zur Notwendigkeit einer Neubestimmung

Stephan Klingebiel

Die Agenda 2030 und ihre 17 Nachhaltigkeitsziele (SDGs) sind in den letzten Jahren zum zentralen Referenzpunkt in der Entwicklungspolitik geworden. Sie bieten ein plausibles und umfassendes konzeptionelles Dach. Zugleich sind sie aber zumindest aus zwei Gründen für die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) problematisch: Zum einen erzeugen die Agenda 2030 und ihre SDGs kaum konkreten Veränderungsdruck, zum anderen hat sich das Zielsystem in der EZ in Zeiten von Krisen und Gewaltkonflikten, Migrationsdruck, Populismus und Brexit grundlegend gewandelt: die Agenda 2030/ SDGs können hier nur sehr begrenzt ein Gegengewicht bilden.

Die Vorteile der Agenda 2030 und ihrer SDGs liegen auf der Hand. Zum einen ist es ein großer Verdienst ein universal gültiges Konzept erarbeitet zu haben, was unter „Entwicklung“ zu verstehen ist. Die Wirkungskraft von „Narrativen“ kann enorm sein. Der breite Konsens darüber, was heute unter „Entwicklung“ zu verstehen ist, bedeutet einen entscheidenden Fortschritt, weil er im Grundsatz von den Repräsentanten aus Burundi, Brasilien, China, Marokko ebenso geteilt wird wie von Repräsentanten aus Luxemburg, Japan und Deutschland.

Auch für die Millennium-Deklaration und die Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) gab es breite Unterstützung (vgl. Nuscheler/Roth 2006). Der entscheidende Unterschied besteht allerdings darin, dass die MDGs eine klare Ausrichtung auf „arme Länder“ bzw. Entwicklungsregionen hatten und damit primär eine „klassische entwicklungspolitische Agenda“ widerspiegeln. Entsprechend wurden die MDGs nicht zuletzt dafür genutzt, mehr Mittel für die EZ zu mobilisieren.

„Nachhaltige Entwicklung“ ist demgegenüber nicht nur erstrebenswert für die Bevölkerungen etwa im Tschad und Bangladesch, sondern betrifft gleichermaßen Probleme von Ungleichheit und der Zerstörung von natürlichen Lebensgrundlagen in den USA, Belgien und Russland. Die Einsicht, dass nachhaltige Entwicklung eine universelle Agenda sein muss, findet sich in vielen politischen Erklärungen wieder, lässt sich aber nur bedingt jenseits von entwicklungs- und umweltpolitischen Akteuren in der Umsetzung finden.

Umgekehrt stellt sich aber gleichermaßen die Frage: Wenn es sich um *globale* Entwicklungsaufgaben und -ziele handelt, was sind die Konsequenzen für das Politikfeld EZ? Welche Auswirkungen hat solch eine Neubetrachtung von Entwicklung dann auf unser bisheriges Verständnis von Entwicklungspolitik?

Technisch gesprochen ist die EZ unter der Agenda 2030 ein Ansatz neben vielen anderen, um Entwicklung durch Partnerschaften zu fördern bzw. Ressourcen für Entwicklungsfinanzierung zu mobilisieren. Die entsprechenden Zielsetzungen sind in SDG 17 („Umsetzungsmittel stärken und die globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung wiederbeleben“) sowie in der Addis Ababa Action Agenda (d.h. der 3. Entwicklungsfinanzierungskonferenz von 2015) benannt. Die SDGs betonen zwar, dass die OECD-Länder ihre bekannten Verpflichtungen für öffentliche EZ einhalten und durch Süd-Süd-Kooperation zusätzliche Mittel mobilisiert werden sollten, doch enthalten sie darüber hinaus kaum Hinweise zur EZ und sind daher für diese Kooperationsanstrengungen wenig innovativ.

Für die EZ ergeben sich dadurch die folgenden bereits einleitend erwähnten Herausforderungen: fehlender Veränderungsdruck und ein schleichender Wandel des Zielsystems, der durch Krisenentwicklungen in der internationalen Politik bewirkt wird.

Fehlender operativer Veränderungsdruck

Die Agenda 2030 und die SDGs erzeugen keinen konkreten Druck für entwicklungspolitische Veränderungen und Reformen. Während die MDGs noch einen Schwerpunkt insbesondere auf soziale Sektoren legten und dies in den entwicklungspolitischen Debatten entsprechend prominent erörtert wurde, gibt es nunmehr keinen vergleichbaren oder gar stärkeren Anpassungsdruck. Inhaltlich lassen sich praktisch alle vorhandenen Schwerpunkte von „Gebern“ anhand der SDGs rechtfertigen. Sektorale und auch andere Schwerpunktlegungen lassen sich nicht entnehmen. Allenfalls der Hinweis, dass 0,2 Prozent der jeweiligen Wirtschaftsleistung des „Gebers“ für öffentliche EZ zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder eingesetzt werden sollen, kreiert eine quantitative Zielgröße zugunsten einer Ländergruppe.

Auch fehlen Hinweise zum „Wie“ – also in welcher Weise EZ möglichst wirksam Beiträge zur Förderung der SDGs leisten kann. So hätten etwa Bezüge zu Zielen, die in der Pariser Erklärung zur Wirksamkeit in der EZ im Jahr 2005 aufgestellt wurden, Hinweise bieten können, in welcher Form am effektivsten Unterstützungsleistungen durch „Geber“ bereitgestellt werden sollten. Inhaltliche Schwerpunkte, die Auswahl der Partnerländer sowie die Modalitäten und Instrumente der EZ werden nicht unmittelbar angesprochen. Dadurch, dass die

nationalen Umsetzungspläne einen großen Stellenwert besitzen, könnten diese in der Kooperation von Partnerländern mit „Gebern“ Relevanz haben. Ob die Bedeutung allerdings für „Geber“ und ihre Ausrichtung auf die Bedürfnisse von einzelnen Partnerländern über die Bereitschaft hinausgeht, die es bei früheren nationalen Entwicklungsplanungsdokumenten gab, bleibt abzuwarten, da entsprechende Prozesse in den Partnerländern noch am Anfang stehen.

EZ-Zielsysteme im Schatten globaler Krisen

Darüber hinaus lässt sich für die letzten Jahre eine grundlegende Neuausrichtung des entwicklungspolitischen Zielsystems erkennen, die mit der Agenda 2030 und den SDGs nicht im Zusammenhang steht (vgl. Klingebiel 2017). Die EZ wird zunehmend zur Bearbeitung von Krisenerscheinungen und zur Verfolgung von Eigeninteressen eingesetzt (die sich aber durchaus von traditionellen „Geber“-Eigeneinteressen unterscheiden). Die für viele Jahre prägende Debatte über Wirksamkeit der EZ (*aid effectiveness*) (vgl. Nuscheler 2008) gilt zwar weiterhin, verfügt aber kaum noch über ein Momentum und internationale Fürsprecher. Die Klimaschutzvereinbarungen von Paris (Dezember 2015) sowie die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (September 2015) zeigen, dass es Regierungsvertretern in einem „window of opportunity“ zwar gelungen war, globale Lösungsansätze zu beschließen und auf den Weg zu bringen. Allerdings brachte der Amtsantritt von US-Präsident Trump diesen zwischenzeitlichen Prozess gemeinsamer Lösungsansätze nicht nur zum Halten, sondern bedeutete auch Rückschritte. Vor allem kündigte Trump durch die Abkehr vom Pariser Klimaschutzabkommen wichtige Grundlagen gemeinsamer, globaler Anstrengungen auf. Zugleich sind auch die europäischen Gestaltungsmöglichkeiten auf globaler Ebene durch den angekündigten Brexit geschwächt. Europa steht derzeit vor großen Herausforderungen. Der hohe Flüchtlings- und Migrationsdruck und Gefährdungen durch den islamistischen Terrorismus erfordern ein verändertes politisches Handeln. Krisen und Konflikte wie in Syrien, Instabilität in Afghanistan oder eine repressive Politik in Eritrea ereignen sich nicht mehr nur fernab des europäischen Alltags als Tragödien, sie sind längst zu Problemen mit globalen Auswirkungen geworden.

Entwicklungspolitische Akteure richten vor diesem Hintergrund ihre Kooperationsansätze oft neu aus. Dies betrifft etwa die EZ der Trump-Administration, die Ausrichtung der britischen EZ an den Brexit-Zielsetzungen und die von verschiedenen „Gebern“ (u.a. Niederlande und Kanada) angestrebte Verknüpfung mit handelspolitischen Zielen. Die derzeitigen Anstrengungen der EU sind wesentlich auf Migrationsreduzierung und Rückführung von irregulären Migranten ausgerichtet. Alle nach außen gerichteten Politiken der EU – nicht zuletzt die EZ – werden aufgefordert, diesem Ziel zu dienen. Der im Juni 2016

beschlossene sogenannte „Migrationspartnerschaftsrahmen“ zielt darauf ab und fordert, dass hierzu alle Politikfelder beitragen müssen. Es ist erkennbar, dass dies zu einer Unterordnung entwicklungspolitischer Ziele unter EU-Migrationsziele führt.

Hohe Erwartungen, geringe Gestaltungsmöglichkeiten

EZ findet derzeit in einem Umfeld mit vielfältigen und systemischen Umbrüchen statt. Die Agenda 2030 und die SDGs geben eine wichtige, übergeordnete Orientierung, was nachhaltige Entwicklung bedeutet. Dies ist nicht allein, aber eben auch für die EZ von hoher Bedeutung. Zugleich sind die geringen Gestaltungsmöglichkeiten durch die Agenda 2030 und die SDGs offenkundig. Schließlich haben die Turbulenzen im internationalen System einschneidende Folgen: die Erwartungen an die EZ sind in „Geberländern“ mit Blick auf die Bearbeitung von unterschiedlichsten Herausforderungen sprunghaft gestiegen. Diese Erwartungen beziehen sich vielfach nicht auf Beiträge zugunsten von globaler Entwicklung, sondern auf Interessen in Bezug auf Migrationsreduzierung, die internationale Wettbewerbsfähigkeit oder allgemein die Rolle in der Welt (so im Fall von Großbritannien mit Blick auf den Brexit). Hier ist zunehmend ein Spagat zwischen einer im Grundsatz guten, aber in weiten Teilen nicht mit der realen Welt in Einklang zu bringenden Agenda 2030/SDGs einerseits und der Einbeziehung der EZ in neue Interessenansätze andererseits zu erkennen.

Literatur

- Klingebiel, Stephan 2017: Entwicklungsforschung und entwicklungspolitische Kooperationsansätze: von der Notwendigkeit eines neuen Designs, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 10 (42), 1-16.
- Nuscheler, Franz 2008: Die umstrittene Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit, INEF-Report 93/2008, Duisburg: INEF.
- Nuscheler, Franz/Roth, Michèle 2006: Einleitung, in: Nuscheler, Franz/Roth, Michèle (Hg.): Die Millennium-Entwicklungsziele, entwicklungspolitischer Königsweg oder ein Irrweg?, Bonn: J.H.W. Dietz Verlag, 15-43.
- Qian, Nancy 2015: Making Progress on Foreign Aid, in: Annual Review of Economics 7, 277-308.

Stephan Klingebiel, PD Dr., ist Co-Chair des Forschungsprogramms "Inter- and transnational cooperation with the Global South" des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn und Gastprofessor an der Stanford University.

Was kann die G20 zur Umsetzung der SDGs leisten?

Thomas Fues

Das Global Governance-System hat sich in den letzten Jahren grundlegend gewandelt. Durch seine enorm gewachsene Wirtschaftskraft hat der globale Süden (angeführt von China) die historische Vorherrschaft des Nordens brechen können, die mit der industriellen Revolution vor 200 Jahren ihren Anfang nahm. Ein prägnantes Zeichen für die Erosion westlicher Dominanz ist die Gründung der G20 auf der Ebene von Staats- und Regierungschef*innen in Reaktion auf die Finanzkrise von 2007/8. Dieser Kreis umfasst 19 Länder von herausgehobener Bedeutung sowie die Europäische Union. In den letzten Jahren hat die G20 ihre Tagesordnung kontinuierlich erweitert. Inzwischen geht es ihr nicht nur um weltwirtschaftliche Kooperation, sondern auch um die Bearbeitung umwelt- und entwicklungspolitischer Herausforderungen. Da ist es nur konsequent, dass die G20 die Umsetzung der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung mit ihren 17 Sustainable Development Goals (SDGs) zum Kernanliegen erklärt hat.

Legitimität der G20

Welche Legitimität besitzt exklusive Club-Governance, wie sie die G20 prägt (Fues / Messner 2016)? In ihrer Gesamtheit deckt die G20 einen großen Teil der Weltbevölkerung (zwei Drittel), der weltwirtschaftlichen Leistung (85 %) und des internationalen Handels (drei Viertel) ab. Berechtigt sie dies aber zu einer Führungsrolle in der Weltpolitik? In seiner Global Governance-Forschung hat sich Franz Nuscheler intensiv mit Legitimations- und Demokratiefragen befasst (z.B. Messner/Nuscheler 2003). Dabei betont er den einzigartigen Anspruch der VN als universelles Forum der Staatengemeinschaft, sieht aber auch das Potenzial anderer Akteur*innenkonstellationen für die Bearbeitung globaler Krisen.

Dem pragmatischen Ansatz Nuschelers folgend, bewerte ich den Nutzen der G20 anhand ihres Beitrags für eine globale Gemeinwohlpolitik. In programmatischen Beschlüssen hat sich die G20 zur Umsetzung der SDGs verpflichtet. Den beteiligten Regierungen fehlt aber bislang der politische Wille für einen transformativen Kurswechsel. Das bedeutet jedoch nicht, dass wir der

G20 die Existenzberechtigung absprechen sollten. Als sozialer (zwischenstaatlicher) Raum für Dialog, wechselseitiges Lernen, Vertrauensaufbau und Herausbildung gemeinsamer Problemsichten übernimmt die G20 vielmehr wichtige Global Governance-Funktionen (Messner/Weinlich 2016).

Nicht zu vernachlässigen ist auch die potenzielle Rolle der G20 bei der Einhegung wachsender Konflikte zwischen den USA und China oder auch zwischen China und Indien. Der Übergang von der „US-led liberal international order“³ zu historisch neuartigen Formen instabiler Multipolarität birgt erhebliche Risiken, denen die G20 entgegenwirken könnte.

G20-Engagement für die SDGs

Es ist der chinesischen Präsidentschaft in 2016 zu verdanken, dass der G20-Gipfel in Hangzhou einen umfassenden SDG-Aktionsplan verabschiedet hat. Die Bundesregierung hat die darauffolgende deutsche Präsidentschaft erfolgreich genutzt, um das Engagement der G20 für die SDGs zu vertiefen. Die Regierungsspitzen haben bestätigt, dass sie ihre Politik konsequent an der Agenda 2030 ausrichten wollen. Und zwar auf drei Ebenen: Transformation der eigenen Wirtschaft und Gesellschaft, Umgestaltung der internationalen Regelwerke sowie Unterstützung der ärmeren Länder (Scholz / Brandi 2018).

Das „Hamburg Update“, das der Gipfel 2017 nach Vorlage durch die G20 Development Working Group (DWG) angenommen hat, enthält drei neue Konkretisierungen. *Erstens* unterstützt die G20 die führende Rolle des High-Level Political Forum der VN für die Überprüfung der nationalen Strategien zur SDG-Umsetzung. *Zweitens* wollen die Regierungen einen wechselseitigen Lernprozess zur Agenda 2030 initiieren. *Drittens* plant die DWG regelmäßige Dialoge mit nichtstaatlichen Akteur*innengruppen, den sogenannten Engagement Groups.

So wichtig programmatische Absichtserklärungen auch sind, letztlich kommt es auf die praktischen Umsetzungsschritte an. In dieser Hinsicht fällt die Bilanz der G20 bisher ernüchternd aus. Die Regierungen folgen weiterhin einem globalisierten Wachstumsmodell, das die Naturgrenzen massiv überschreitet (Klimaerwärmung, Verlust an Biodiversität, etc.), soziale Disparitäten, Armut und menschliche Unsicherheit verschärft. Beispielhaft für das Versagen der G20 ist das nicht eingelöste Versprechen zur Abschaffung öffentlicher Subventionen für fossile Energien. Angesichts solcher Blockaden fragt man sich, was beispielsweise aus den wegweisenden Beschlüssen des Hamburg-Gipfels

³ Der Begriff ist geprägt von dem amerikanischen Wissenschaftler John Ikenberry.

zur Umgestaltung globaler Wertschöpfungsketten nach menschen- und arbeitsrechtlichen, ökologischen und sozialen Kriterien wird. So verpflichten sich die Regierungen beispielsweise, Kinderarbeit bis zum Jahr 2025 zu beseitigen.

Die mangelnde Ernsthaftigkeit des transformativen Engagements in der G20 offenbart sich auch darin, wie der Umsetzungsprozess institutionalisiert ist. Die Staats- und Regierungschef*innen haben die Koordinations- und Überprüfungsfunktion für die SDGs an die DWG übertragen, die im Zuständigkeitsbereich der Sherpas - die Beauftragten der Regierungsspitzen - angesiedelt ist. Aufgrund ihrer begrenzten Macht können die entwicklungspolitischen offiziellen Vertreter*innen jedoch von den übrigen Fachgruppen, z.B. Energie oder Handel, keine Kohärenz einfordern, so dass Maßnahmen in diesen Feldern entwicklungspolitischen Zielen häufig entgegenlaufen. Hinzu kommt, dass der wirtschafts- und finanzpolitische Arbeitsstrang der G20 (Finance Track) wenig Interesse an Nachhaltigkeitsfragen zeigt und anderen Prioritäten folgt.

Ausblick und nächste Schritte

Auch wenn die G20 bisher keine transformativen Erfolge vorzuweisen hat, lohnt es sich, diese Formation ernst zu nehmen und ihren Kurs von außen durch Wissensproduktion, Dialog und politischen Druck zu beeinflussen. Eine wichtige Rolle spielen hierfür die Engagement Groups, die die Arbeit der G20 (mehr oder weniger) kritisch begleiten. Es handelt sich dabei um Zusammenschlüsse von sieben Interessengruppen: Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Zivilgesellschaft, Think Tanks, Frauen, Jugend und Wissenschaftsakademien. Auch wenn die Regierungen den nichtstaatlichen Stimmen in der Regel wenig Beachtung schenken, repräsentieren die externen Analysen und Politikempfehlungen eine wertvolle Wissensquelle, an der sich staatliches und gesellschaftliches Handeln künftig orientieren kann.

Eine besondere Verantwortung kommt der Think20 (T20) zu, da die dort versammelten Think Tanks keine Partikularanliegen vertreten, sondern praxisrelevante Lösungen anbieten. Unter der deutschen Präsidentschaft ist es gelungen, die Beteiligung von Wissensinstitutionen aus den südlichen G20-Ländern auf eine neue Ebene zu heben. Grund hierfür ist das Engagement von Partner*innen aus dem Programm Managing Global Governance (MGG), das das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) koordiniert.

Bei der Analyse und Bewertung der G20-Politik zur Umsetzung der SDGs sollte sich die T20 verstärkt mit den Nebeneffekten zu Lasten der Entwicklungsländer befassen. Dafür hat das Sustainable Development Solutions Network ein innovatives Konzept vorgelegt (SDSN 2017). Es wird z. B. der globale Einfluss der G20 auf Klima und Biodiversität erfasst, der über die internationalen Handelsbeziehungen vermittelt wird. Relevante Faktoren sind weiterhin Waffenhandel, Nutzung der Ozeane, unfairer Steuerwettbewerb und Geldwäsche. Think Tanks sollten Studien zu diesen Themen erstellen und ihre Regierungen auffordern, *spillover*-Aspekte in den nationalen Umsetzungsberichten an die VN aufzugreifen. Die G20-Präsidentschaften von Argentinien (2018), Japan (2019) und Saudi-Arabien (2020) kann die T20 zu verstärkten Anstrengungen nutzen und dabei die Kooperation mit afrikanischen Wissensinstitutionen im Rahmen der kürzlich gegründeten T20-Afrika-Partnerschaft mit Leben füllen.

Literatur

- Fues, Thomas/Messner, Dirk 2016: The G20: Balancing National Interests with the Global Common Good, in: China Quarterly of International Strategic Studies 2 (3), 293-309.
- Messner, Dirk/Nuscheler, Franz 2003: Das Konzept Global Governance: Stand und Perspektiven, INEF-Report 67, 2003, Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, https://inef.uni-due.de/index.php?article_id=17&clang=1&pub_id=715 (abgerufen 19. März 2018).
- Messner, Dirk/Weinlich, Silke (Hrsg.) 2016: Global Cooperation and the Human Factor in International Relations. New York: Routledge.
- Scholz, Imme/Brandi, Clara 2018: Implementing the 2030 Agenda for Sustainable Development: Achievements and Limitations of the G20 Presidency in 2017, in: Global Summitry, 18 February 2018, <https://academic.oup.com/globalsummitry/advance-article-abstract/doi/10.1093/global/guy003/4851687> (abgerufen 19. März 2018).
- Sustainable Development Solutions Network (SDSN)/Bertelsmann Stiftung 2017: SDG Index and Dashboards Report 2017: Global Responsibilites, <http://www.sdgindex.org/assets/files/2017/2017-SDG-Index-and-Dashboards-Report--full.pdf> (abgerufen 19. März 2018).

Thomas Fues, Dr., ist ehemaliger Leiter der Abteilung „Ausbildung“ des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn.

SDGs: Entwicklungstheoretische Einschätzungen

Die Agenda 2030 als globaler Gesellschaftsvertrag

Fünf Arenen der Transformation zur Nachhaltigkeit

Dirk Messner

Die im September 2015 verabschiedete Agenda 2030 mit ihren 17 Zielen nachhaltiger globaler Entwicklung (Sustainable Development Goals (SDGs)) ist ein multilateraler Glücksfall in turbulenten Zeiten. Die Agenda 2030 kann als eine Art Gesellschaftsvertrag der Weltgemeinschaft für globale Entwicklung interpretiert werden, den Franz Nuscheler in vielen seiner Schriften seit den 1990er Jahren angemahnt hat (vgl. z.B. Nuscheler 2000; Messner/Nuscheler 2006). Denn die SDGs gelten universell, für alle Länder, auch für Industrieländer. Sie sind damit ein Referenzrahmen für nachhaltige Entwicklung in einer entstehenden Weltgesellschaft von bald 10 Milliarden Menschen. Und sie stehen für ein neues globales, umfassendes und universalisierbares Wohlfahrtsverständnis. Was wäre zu tun, um transformativen Wandel in Richtung der SDGs einzuleiten? Fünf Arenen des Wandels sind zentral.

Arena 1: Armut, Ungleichheit, fair geteilter Wohlstand

Um Armut und Hunger bis 2030 aus der Welt zu schaffen¹, müssen in vier Bereichen Prioritäten gesetzt und Investitionen getätigt werden:

- *Wachstum ist nicht genug.* Knapp 15 Prozent der Weltbevölkerung leben derzeit von 1,25 US-Dollar pro Kopf/ Tag und damit in absoluter Armut. SDG 1 will diese Quote bis 2030 auf 3 Prozent zu reduzieren. Die World Bank Group (2015: 7) zeigt jedoch: Selbst das günstigste Szenario (eine Fortsetzung der hohen Wachstumsraten in der Weltwirtschaft sowie in den Schwellen- und Entwicklungsländern wie im Verlauf der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts) würde die Armutsquote nicht auf 3 Prozent, sondern auf nur 5-6 Prozent reduzieren.
- *Ernährungssicherung verstärken – Klimawandel berücksichtigen.* Derzeit werden weltweit genug Nahrungsmittel (kcal/Tag/Person) produziert, um die Ernährungssicherung der Weltbevölkerung sicherzustellen, wenn die Nah-

¹ Siehe die Beiträge von Frank Bliss/Karin Gaesing sowie von Anika Mahla in diesem Band.

rungsmittel weltweit gerecht verteilt würden. Trotzdem leiden etwa 1 Milliarden Menschen unter Hunger. Um die bis 2050 auf 9-10 Milliarden Menschen anwachsende Weltbevölkerung ernähren zu können, müsste die Weltagrar- und Nahrungsmittelproduktion bis dahin um etwa 30-50 Prozent steigen, zudem muss der Zugang der Ärmsten zu den Nahrungsmitteln sichergestellt und verbessert werden. Mit den Anbaumethoden der Gegenwart lässt sich dies nicht nachhaltig erreichen – denn dies würde in 2025 massive Wasserknappheit in Teilen Subsahara-Afrikas, Indiens oder auch Zentralamerikas zur Folge haben (vgl. Hanson et al. 2013). Eine wassereffizientere und zugleich Produktivität steigernde Landwirtschaftspolitik ist daher notwendig. Angesichts der Erderwärmung müssen zudem resiliente Ernährungssicherungsstrategien entwickelt werden. Auch müssen die hohen Treibhausgasemissionen in Industrie- und Schwellenländern reduziert werden, sie sind unmittelbare Treiber weltweiter Hungerprobleme (vgl. Hanson et al. 2013). Auch die Verminderung von *food waste* könnte ihren Teil beitragen: Bis zu 40 Prozent der Lebensmittel werden in OECD-Ländern von den Konsumenten vernichtet, nachdem sie bereits eingekauft wurden.

- *Armutszurückführung muss auch in fragilen Ländern gelingen.* Etwa 200 Millionen der ärmsten Menschen lebten 2010 in fragilen Staaten, 2030 könnten es 230 Millionen sein (vgl. Burt/Hughes/Milante 2014). Nur auf Wachstum zu setzen, führt auch hier nicht zum Erfolg. Integrierte Ansätze, die Wachstumsimpulse mit aktiver Armutsbekämpfung (*cash transfer*, Zugang zu den Basisdiensten Gesundheit, Bildung, Unterkünfte) und einer Verstärkung des Wachstums für die unteren 40 Prozent der Gesellschaft (z.B. durch Beschäftigungspolitik, Steuerpolitik) sowie Anstrengungen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Institutionen und zur Eindämmung von Gewalt verbinden, können erfolgreich sein. Die EU spielt hier eine besondere Rolle.
- *Geteilter Wohlstand und Bekämpfung von Ungleichheit:* Ungleichheit und Exklusion in der Weltgesellschaft sind ein Treiber für Instabilitäten in Gesellschaften. Seit Ende der 1980er Jahre haben die unteren 10 Prozent der Weltbevölkerung und die Mittelschichten in den Industrieländern besonders wenig von den Dynamiken der Globalisierung profitieren können – während die neuen Mittelschichten der Schwellenländer sowie die reichsten 1-5 Prozent der Weltbevölkerung zu den Gewinnern der beschleunigten Globalisierung gehörten (vgl. Milankovic 2013). *Shared prosperity* (geteilter Wohlstand) ist eine Antwort hierauf. Eine tatsächliche Abschaffung der Armut ist nur möglich, wenn die unteren 40 Prozent der Bevölkerungen in Entwicklungs- und Schwellenländern bis 2030 um etwa 2 Prozent höhere

Einkommenszuwächse erzielen als die oberen 60 Prozent (vgl. World Bank Group 2015). Hierfür sind entsprechende Besteuerungssysteme und Sozialtransfers erforderlich, die auf sozialen Ausgleich hin ausgerichtet sind.

Arena 2: Kipp-Punkte im Erdsystem vermeiden

Damit die Grenzen des Erdsystems nicht überschritten werden, müssen zentrale Weichenstellungen zwischen 2016 und 2030 eingeleitet werden. Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU), in dem Franz Nuscheler von 2000 bis 2004 mitgearbeitet hat, und andere wissenschaftliche Beratungsgremien haben auf zentrale Neuorientierungen für alle Länder hingewiesen:

- *Dekarbonisierung.* Um die 2 Grad-Leitplanke für die globale Erwärmung zu erreichen, auf die sich die Staatengemeinschaft in Paris 2015 geeinigt hat, muss bis spätestens 2070 eine Dekarbonisierung der Weltwirtschaft erreicht werden (vgl. WBGU 2014). Die G 7 hat sich im Rahmen der deutschen Präsidentschaft in 2015 darauf verständigt, eine Dekarbonisierung der Weltwirtschaft in der zweiten Hälfte des 21. Jahrhunderts anzusteuern. Bis 2030 müssen die Weichen gestellt werden: Dies gilt für die Energiesysteme, die Transportsysteme, Gebäude, urbane Siedlungen. Die freiwilligen Emissionsminderungsversprechen, die die Staaten in Paris 2015 vorgelegt haben, reichen bisher nur für etwa 40-50 Prozent der erforderlichen Emissionsreduzierungen aus. Die deutsche und europäische Entwicklungspolitik könnte die Ambitionen auch in Partnerländern beeinflussen.
- *Sechs zentrale Leitplanken des Erdsystems einhalten.* Der WBGU (2014) hat sechs Leitplanken entwickelt, ohne die auch andere Entwicklungsziele (z.B. die Armut- und Hungerbekämpfung) nicht realisiert werden können. Auch Partnerländer der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) können hierzu beitragen: 1. Um den Klimawandel auf fünf bis zwei Grad zu begrenzen müssen alle Länder bis Mitte des Jahrhunderts Emissionen aus fossilen Quellen einstellen. 2. Für den Schutz der Meere und die Sicherung der Nahrungsmittelketten in den Ozeanen sollte der pH-Wert der obersten Meeresschicht in keinem der Ozeangebiete um mehr als 0,2 Einheiten gegenüber dem vorindustriellen Wert absinken. Dies gelingt nur durch eine Einstellung der Treibhausgasemissionen bis Mitte des Jahrhunderts. 3. Die Zerstörung biologischer Vielfalt muss bis 2050 angehalten werden. 4. Das gleiche gilt bis 2030 für die Netto-Landdegradation. 5. Langlebige anthropogene Schadstoffe, die die menschliche Gesundheit gefährden, sollten in den kommenden Dekaden auf null reduziert werden, so wie es bei DDT (Stockholmer

Konvention) und FCKW (Montreal-Protokoll) bereits geschehen ist. Handlungsbedarf besteht für Quecksilber, Plastik und spaltbares Material. 6. Phosphor ist eine unverzichtbare strategische Ressource für die Landwirtschaft und die Welternährung, die zugleich endlich ist und künstlich nicht ersetzt werden kann. Bis 2050 muss es weltweit gelingen, diesen Rohstoff in Kreisläufen zu führen, was ebenso für die meisten nicht-erneuerbaren Ressourcen gilt.

Arena 3: Energie – Städte – Mobilität und Verkehr

Die Infrastrukturentwicklung weltweit, weitgehend in Ländern jenseits der OECD, wird in den kommenden Dekaden mindestens der des gesamten 20. Jahrhunderts entsprechen. Dies muss klug gemanagt werden; denn Infrastrukturen (Transportsysteme, Gebäude, Energiesysteme) bestimmen Emissionen, Ressourcenverbrauch und Energiepfade für sehr lange Zeiträume. Und für Menschen ist der entsprechende Zugang ebenso wichtig wie ihr Einkommen.

Energiesysteme. Um die Energiesysteme weltweit zu dekarbonisieren, den Zugang zu Energie für mehrere Milliarden Menschen überhaupt erst herzustellen und die rasch steigende Energienachfrage der kommenden Dekaden zu befriedigen, muss sich die Geschwindigkeit des weltweiten Ausbaus der erneuerbaren Energien enorm beschleunigen (vgl. WBGU 2011). Bei den neu entstehenden Energiekapazitäten liegt der Anteil der Erneuerbaren aktuell bereits bei etwa 50 Prozent. Technische Probleme (z.B. Speicherung, Aufbau intelligenter Netze) müssen bald gelöst werden, Deutschland sollte seine Reputation als Pionier klimaverträglicher Energietransformation international nutzen.

Auf dem Weg zur Welt-Städte-Gesellschaft. Bis etwa 2020 wird die urbane Bevölkerung auf 3 Milliarden Menschen anwachsen, dies ist die Hälfte der Weltbevölkerung. Bis 2050 werden noch einmal 3 Milliarden Stadtbewohner dazukommen – nahezu alle jenseits der OECD-Gesellschaften, in Asien und Afrika. Dann werden gut 75 Prozent der Menschen in Städten leben (vgl. WBGU 2016). Das schafft mindestens drei Herausforderungen (vgl. WBGU 2016): 1. 70 Prozent der energiebezogenen Treibhausgasemissionen entstehen schon heute in Städten, allein 40 Prozent durch das Heizen und Kühlen von Gebäude. 2. Stahl, Beton und Zement gehören zu den Treibern der globalen Erwärmung. Allein in China wurde in den Jahren zwischen 2008-2010 mehr Zement verbaut, als in den USA im gesamten 20. Jahrhundert – mit entsprechenden Folgen für die Emission von Treibhausgasen. 3. Nicht zuletzt müssen bis 2050 lebenswerte urbane Räume für zusätzlich 3 Milliarden Menschen entstehen.

Arena 4: Fragilität – Konflikt – Flucht

In gut 35 als fragil oder schwach bezeichneten Staaten leben etwa 1,5 Milliarden Menschen. Einfache Rezepte zur Einhegung von Fragilität und Gesellschaftszerfall gibt es nicht. Wie in der *Middle East and North Africa* (MENA)-Region deutlich wird, müssen unmittelbare humanitäre Hilfe (z.B. Investitionen in die Flüchtlingslager), mittel- und langfristig ausgerichtete Entwicklungspolitik (z.B. „Marshallplan“ für die MENA-Region; Unterstützung der Aufnahmeländer von Flüchtlingen), Diplomatie (Syrienkonferenz), Sicherheitspolitik (z.B. durch Schaffung sicherer Zonen in Krisengebieten) und Handelspolitik (Eliminierung aller Handelshemmnisse, um z.B. wichtige Reformstaaten wie Tunesien zu unterstützen) gebündelt werden, um Stabilisierungserfolge zu erzielen und Chancen für menschliche Entwicklung zu verbessern.

Eine bloße Förderung sozioökonomischer Entwicklung reicht nicht aus. Bisweilen versperrt sie den Blick auf zugrundeliegende politische Defizite und Konflikte. Herrschende Eliten, die zunehmend an Akzeptanz in der Bevölkerung verlieren, sind langfristig keine Garanten von Stabilität, sondern gefährden diese (wie z.B. in Ägypten, Libyen). Demokratisierung ist integraler Bestandteil von krisenpräventiven Ansätzen: Wo es an partizipativen und transparenten Institutionen des Interessenausgleichs mangelt, können, wie in Syrien, viele kleine Konfliktursachen plötzlich zum Zusammenbruch des Staates beitragen. Wird mit autoritär regierten Ländern wie Ägypten, Äthiopien oder Ruanda wirtschaftlich kooperiert, muss der Zielkonflikt zwischen kurzfristiger politischer Stabilität und politischer Legitimität, Transparenz und Partizipation klug gemanagt werden.

Arena 5: Weltwirtschaft gerechter gestalten

Handel ist Wohlstandstreiber und Entwicklungsmotor, doch auch Entwicklungsländer müssen vom weltweiten Handel profitieren können. Deutschland könnte, gemeinsam mit EU-Partnern, die Agenda 2030 als Chance nutzen, eine Allianz mit Entwicklungsländern aufzubauen, um das globale Handelssystem im Rahmen der WTO fair und sozial sowie ökologisch-nachhaltig zu gestalten.

Zudem müssen gerechte Steuersysteme und Kapitalmärkte den Menschen dienen, nicht umgekehrt. Zwei zentrale Handlungsfelder sind Steuervermeidung und nachhaltige Finanzmärkte: Laut Schätzungen der OECD (2015: 31) entgehen den Regierungen jedes Jahr 100 bis 240 Milliarden US-Dollar in Folge

der geschickten Steuergestaltung internationaler Konzerne. Über die aktuellen OECD-Vorschläge gegen die *Steuervermeidung* und Gewinnverlagerung hinaus sollten sich alle Länder auf weitere Maßnahmen einigen, Unternehmen zu einer öffentlichen länderbezogenen Berichterstattung zu verpflichten, den Wettlauf um die niedrigsten Steuersätze zu beenden und Steueranreize für multinationale Unternehmen transparent zu machen. Für *nachhaltigere Finanzmärkte* gibt es insbesondere drei Ansatzpunkte: 1. Um langfristige, kohlenstoffarme Investitionen zu fördern, müssen kommerzielle Banken und institutionelle Investoren verstärkt in kohlenstoffarme Projekte investieren. Aktuell ist dies aufgrund der etablierten Regulierung nicht oder nur eingeschränkt möglich. 2. Finanzmarktakteure können durch freiwillige grüne Leitlinien für Investitionsentscheidungen einen Beitrag zur Dekarbonisierung leisten, z.B. durch einen Schattenpreis für Kohlenstoff. Anleger können zudem durch die konsequente Einbeziehung von Klimarisiken in Ratings, Benchmarks und Indizes in einer nachhaltigen Investitionsstrategie unterstützt werden. 3. Öffentliche Geber und Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen, z.B. Entwicklungsbanken, sollten Investoren durch die Bereitstellung von Instrumenten zur Risikominderung motivieren, in kohlenstoffarme Kapitalanlagen zu investieren.

Globale Kooperationskultur– eine Herkulesaufgabe

Die Agenda 2030 setzt dichte globale Kooperation voraus. Doch diese ist alles andere als selbstverständlich. Die Verabschiedung der SDGs und der erfolgreiche Pariser Klimagipfel im November 2015 dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass neue Konfliktlinien, nationalistisch verengte Machtkonzepte, die Infragestellung des Völkerrechtes, auseinanderdriftende Weltordnungsvorstellungen und Machtrivalitäten derzeit das internationale System charakterisieren. Der Präsident der Münchener Sicherheitskonferenz, Botschafter a.D. Wolfgang Ischinger, hat seine diesbezügliche Sorge zur Eröffnung der Sicherheitskonferenz 2018 erneut zum Ausdruck gebracht, als er meinte: “Wir leben in einer Ära des Weltordnungszerfalls“. Kurzum: Die Entwicklung einer globalen Kooperationskultur ist eine der Herkulesaufgaben des 21. Jahrhunderts (vgl. Nuscheler 2000; Kennedy/Messner/Nuscheler 2002).

Literatur

- Burt, Alison/Hughes, Barry/Milante, Gary 2014: *Eradicating Poverty in Fragile States. Prospects of Reaching the “High-Hanging” Fruit by 2030*, Washington DC: World Bank Group.
- Hanson, Craig et al. 2013: *Food Security, Inclusive Growth, Sustainability and the Post-2015 Development Agenda*, Washington DC: World Resources Institute.

- Messner, Dirk/Nuscheler, Franz 2006: Das Konzept Global Governance – Stand und Perspektiven, in: SEF (Hg.): Global Governance für Frieden und Entwicklung, Bonn: Dietz Verlag.
- Kennedy, Paul/Messner, Dirk/Nuscheler, Franz 2002: Global Trends and Global Governance, London: Pluto Press.
- Nuscheler, Franz 2000 (Hg.): Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert, Bonn: Dietz Verlag.
- OECD 2015: Base Erosion and Profit Shifting Project. 2015 Final Reports, Paris. <http://www.oecd.org/ctp/beps-reports-2015-executive-summaries.pdf> (abgerufen 12.03.2018).
- WBGU 2011: Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation (2.Auflage), Hauptgutachten, Berlin: WBGU.
- WBGU 2014: Klimaschutz als Weltbürgerbewegung, Sondergutachten, Berlin: WBGU.
- WBGU 2016: Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte, Hauptgutachten, Berlin: WBGU.
- World Bank Group 2015: A Measured Approach to Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity. Concepts, Data, and Twin Goals, Washington DC: World Bank Group.

Dirk Messner, Prof. Dr., ist Direktor des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn, Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats Globale Umweltveränderungen (WBGU) und Co-Direktor des Käte Hamburger Kollegs/Centre for Global Cooperation Research der Universität Duisburg-Essen.

Global Governance Revisited

Die Chancen für Entwicklungspolitik in der neuen Weltordnung

Peter Wahl

Das Konzept der Global Governance ist ein typisches Kind seiner Zeit (siehe z.B. Messner/Nuscheler 1996). Vor allem zwei Faktoren haben seinen Aufstieg in den 1990er Jahren befördert:

- die Globalisierungswelle, die mit der Liberalisierung und Deregulierung der Finanzmärkte nach dem Zusammenbruch der Nachkriegsordnung von Bretton Woods einsetzte und zu Verlusten bei Steuerungs- und Problemlösungsfähigkeiten der Nationalstaaten führte,
- das Ende des Kalten Krieges und damit die Transformation des internationalen Systems zu einer unipolaren Weltordnung. Damit verbunden war die Hoffnung auf Homogenisierung der gesellschaftspolitischen Werteorientierungen, wie sie im Narrativ vom Ende der Geschichte (Francis Fukuyama) zum Ausdruck kam.

Ersteres war das Problem, das zweite schien die Lösung zu ermöglichen – vor allem die Lösung globaler Probleme, wie die Überwindung der Armut im globalen Süden sowie der Klima- und anderer Umweltkrisen. Es ist daher kein Zufall, dass viele Protagonisten des Global-Governance-Diskurses aus der entwicklungspolitischen und Umwelt-Community kamen.

Die Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Akteuren in das Steuerungsmodell von Global Governance trug zudem dazu bei, das Konzept in die Gesellschaft zu projizieren und zu popularisieren. Vor allem in umwelt- und entwicklungspolitischen Milieus wurde es rezipiert. Unter dem Label „Lokale Agenda 21“ oder „Kommunen in der Einen Welt“ entstanden zeitweise sogar lokale Initiativen, bei denen Kooperation zwischen Zivilgesellschaft und kommunalen Behörden angestrebt wurde. Das Narrativ von der Einen Welt und der daraus abgeleiteten Weltinnenpolitik (Willy Brandt) konnte gleichermaßen am liberalen Kosmopolitismus und am linken Internationalismus andocken und so einige Attraktivität entfalten - auch wenn schon damals Defizite des Konzepts kritisiert wurden (Brand/Brunnengräber et al. 2000).

Die unterschätzte Bedeutung des Nationalstaats

Inzwischen haben sich die Zeiten geändert, und die Rahmenbedingungen für die Regulierung globaler Problemlagen haben sich dramatisch verschlechtert. Zwar führte spätestens die große Finanzkrise 2008 vor Augen, wohin die Entbettung der Märkte aus politischer Regulierung führen kann. Aber paradoxerweise waren es die Nationalstaaten, die dann immerhin (und mehr schlecht als recht) das Schlimmste verhüten konnten. Und das aus dem einfachen Grund, dass sie als einzige überhaupt über ein gewisses finanzielles, juristisches und politisches Instrumentarium zur Eindämmung der Krise verfügten. Demgegenüber erwies sich die Handlungsfähigkeit der EU und multilateraler Institutionen wie dem IWF, der Weltbank oder der WTO als marginal.

Hier wird deutlich, dass eine entscheidende Voraussetzung des Global-Governance-Konzepts überschätzt worden war, nämlich der Bedeutungsverlust des Nationalstaates und umgekehrt das Potential transnationaler Handlungsräume zur Lösung der globalen Probleme. Diese Feststellung hat nichts mit Nationalismus zu tun, sondern ist die Einsicht, dass die substantiellen Problemlösungsressourcen nach wie vor auf den Nationalstaat konzentriert sind – *whether we like it or not*. Und daran wird sich auch in absehbarer Zeit maßgeblich nichts ändern.

Hinzu kommt, dass Nationalstaat nicht gleich Nationalstaat ist. Die Gestaltungsmöglichkeiten der USA oder Chinas (nach innen wie nach außen) sind andere als die von zum Beispiel Burkina Faso. Das internationale System war und ist hierarchisch strukturiert und von Hegemonialbeziehungen durchzogen. Dementsprechend sind die Chancen, nationale Interessen international durchzusetzen, höchst ungleich verteilt. Aus Sicht kleinerer und mittelgroßer Länder liegt dann auf Kooperation, Kompromiss und Interessenausgleich angewiesene Governance näher als die unilaterale, machtpolitische Durchsetzung nationaler Interessen. Die großen Spieler dagegen sind weniger daran interessiert, da unilaterale Machtpolitik eingeschränkt wird. Auch diese Asymmetrie hat der Global-Governance-Diskurs unterschätzt.

Akzeptanz und Wirksamkeit von Global Governance sinken in dem Maße, wie Großmachtpolitiken zum Tragen kommen. Genau das aber ist gegenwärtig der Fall. Das internationale System befindet sich in einem tiefgreifenden Umbruch. In historischer Perspektive war die unipolare Dominanz der USA als einziger Supermacht eine sehr kurze Periode. Wir erleben jetzt den Übergang in eine multipolare Weltordnung. Der Aufstieg Chinas zur Supermacht, das Comeback Russlands als Großmacht sowie die Verschiebung des ökonomischen

mischen Gravitationszentrums des Planeten in Richtung Ostasien auf der einen Seite, die Erschütterungen der Finanzkrise, die multiplen Krisen der EU und die Erosion der Soft Power der USA und des Westens insgesamt auf der anderen sind Treiber dieses Umbruchs.

Partielle De-Globalisierung und Rückkehr der Geopolitik

Wie immer in solchen Zeiten nehmen die Konkurrenz zwischen Aufsteigern und (relativen) Absteigern, Konflikte und folglich Instabilität des internationalen Systems zu. In dieser Hinsicht ist die heutige Lage vergleichbar mit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, als der Aufstieg des wilhelminischen Deutschlands das europäische Gleichgewichtssystem mit dem britischen Empire an der Spitze veränderte. Traditionelle Macht- und Geopolitik ist gegenwärtig wieder prioritäre Handlungsmaxime vieler Regierungen, vor allem aber aller Großmächte.

Die neuen Großmachtrivalitäten gehen einher mit Tendenzen zur partiellen De-Globalisierung. Der universelle Charakter von Institutionen wie IWF, Weltbank und WTO erodiert. Die Handelspolitik hat auf bilaterale oder regionale Abkommen wie das Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) oder das Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) umgeschaltet. China hat eine eigene internationale Entwicklungsbank und einen Reservefonds im Rahmen der BRICS etabliert. Als Reaktion auf die westliche Sanktionspolitik arbeiten China und Russland an einer eigenen Infrastruktur für das Finanzsystem, die sie unabhängig von SWIFT, dem globalen Kommunikationssystem des Finanzsektors, und dem US-Monopol bei Kreditkarten macht. Gleichzeitig werden zunehmend Wirtschaftsabkommen unter Umgehung des US-Dollars abgeschlossen.

All diese Trends führen dazu, dass andere Probleme auf der Agenda nach hinten rutschen: Klimawandel, die Überwindung von Armut, die Bewältigung der weltweiten Flucht- und Migrationsbewegungen etc. Steuerungskapazitäten und Ressourcen, die zu deren Bearbeitung dringend nötig sind, werden von den geopolitischen Interessen absorbiert.

Chancen trotz neuer Rivalitäten

Allerdings könnten in den neuen Rivalitäten auch Chancen liegen. Weniger für Global Governance als solcher, aber für bestimmte Sektoren wie die Armutsbekämpfung und die Nachhaltigkeitsziele (SDGs). Als Modell kann hier der Kalte Krieg dienen. Die Systemkonkurrenz hatte dazu geführt, dass im

Westen Spielräume für einen avancierten Sozialstaat entstanden, der gerade nicht der Eigenlogik des Kapitalismus entspringt. Mit dem Ende der Systemkonkurrenz setzte dann ja auch prompt der Rückbau des Sozialstaates überall in Westeuropa ein.

Auch die Erfindung der Entwicklungspolitik war Produkt der Ost-West-Rivalität. Ihr Gründungsdokument ist Trumans Antrittsrede als US-Präsident 1949, in der er Unterstützung für „unterentwickelte“ Länder zum Teil der Systemkonkurrenz erklärte. In der gleichen Rede hat er die Gründung der NATO angekündigt. Insofern war Entwicklungspolitik in ihren Anfängen ein Projekt geopolitischer Machtpolitik. Dennoch konnte sie sich in den 1960er Jahren davon emanzipieren – zumindest in einigen Ländern, darunter bei uns seit der Ära Willy Brandt/ Erhard Eppler. Auch die Bewegung der Blockfreien war der Versuch, die Bipolarität des internationalen Systems für die Durchsetzung dritter Interessen zu nutzen.

Natürlich wiederholt sich die Geschichte nicht. Aber der Ansatz einer differenziellen und flexiblen Reaktion auf die Umbrüche in der Welt, die Spielräume in der neuen Weltordnung identifiziert und Wege sucht, wie man sie nutzen kann, sollte weiter durchdacht werden. Das muss keine Absage an den Versuch bedeuten, auch den globalen Ansatz weiter zu verfolgen, wie dies in den VN und mit den SDGs geschieht. Aber komplementär dazu Strategien zu entwickeln, die den neuen Realitäten des internationalen Systems Rechnung tragen, das sollte auch eine auf Emanzipation angelegte Entwicklungspolitik tun. Andernfalls riskiert sie nicht nur, in ihrer gegenwärtigen Marginalisierung zu verharren, sondern völlig zwischen den Mühlsteinen dieser neuen Weltordnung zerrieben zu werden.

Literatur

Brand, Uli/Brunnengräber, Achim et al. 2000: Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung? Münster. Messner, Dirk/Nuscheler, Franz 1996: Global Governance - Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik, in: Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (Hg.): Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion. Bonn, 12-36.

Peter Wahl ist Vorstandsmitglied der Nichtregierungsorganisation Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED) und Gründungsmitglied des globalisierungskritischen Netzwerks Attac Deutschland.

Auf dem Weg zu einer Weltsozialgesellschaft? Zum transformativen Potenzial der SDGs

Veronika Wittmann

Eine Weltsozialgesellschaft impliziert in begrifflicher Hinsicht zweierlei. Zum einen, dass es um eine Weltgesellschaft geht, und zum anderen, dass dieser das Attribut sozial attestiert wird. Während der Terminus der Weltgesellschaft in den Sozialwissenschaften sehr umstritten diskutiert worden ist, ist das Attribut sozial nicht grundsätzlich Kontroversen ausgesetzt. Es mag Erörterungen darüber geben, was konkret unter sozial zu verstehen ist, oder wie eine Gesellschaft sozial gestaltet werden kann. Die Begrifflichkeit selber steht jedoch nicht zur Disposition.

In dem Essay erörtere ich beide Termini – die Weltgesellschaft und das Soziale. Zunächst gehe ich auf Diskurse zur Weltgesellschaft ein, danach werfe ich einen Blick auf das Soziale. Die Zusammenführung beider Begriffe – die *Weltsozialgesellschaft* also – erörtere ich im Anschluss. Das Augenmerk liegt darauf, welchen Stellenwert Konzeptualisierungen von Weltgesellschaft dem Sozialen zuweisen. Die Bandbreite reicht von einer essentiellen Bedeutung bis hin zur Ablehnung der Relevanz des Sozialen für eine Weltgesellschaft.

Eingebunden werden diese beiden Analysepunkte dann in den Rahmen der Sustainable Development Goals (SDGs) der Vereinten Nationen. Diese stellen seit 2015 einen Referenzpunkt der internationalen Agenda einer nachhaltigen Entwicklung dar. Sie gelten – im Unterschied zu ihren Vorgängern, den Millennium Development Goals (MDGs) – in jedem Staat der Welt, gleichgültig ob er als Industrie-, Schwellen- oder als Entwicklungsland eingestuft ist. Insofern erfüllen die SDGs das Kriterium der Gerechtigkeit von Staaten untereinander in einem weltweiten Referenzrahmen. Ob sie jedoch auch das Potential aufweisen, ein Instrument zur Herausbildung einer *Weltsozialgesellschaft* zu sein, resümiere ich abschließend.

Diskurse zur Weltgesellschaft und das Soziale

Die Diskurse zur Weltgesellschaft zeichnet eine große Bandbreite an Zugängen aus. Sie reicht von theoretisch-analytischen, empirisch fundierten bis hin zu normativ argumentierenden Konzeptualisierungen. Bei den gesellschaftstheoretischen Perspektiven sticht insbesondere die soziologische Systemtheo-

rie hervor, die mit ihrem Postulat der Singularität der Weltgesellschaft ein Alleinstellungsmerkmal hat. Die Annahme, es gäbe nur mehr eine Weltgesellschaft und alle anderen begrifflichen Verwendungen von Gesellschaft seien in der Gegenwart obsolet, wird in dieser Form nur von Systemtheoretiker*innen vertreten. Alle anderen Entwürfe von Weltgesellschaft verwenden den Gesellschaftsbegriff immer auch in Bezug auf einen nationalstaatlichen oder weltregionalen Kontext. Empirische Untersuchungen hat dieser Zugang zu Weltgesellschaft nicht wirklich unternommen.

Konträr hierzu sind die Analysen der World-Polity-Forschung. John Meyer hat zusammen mit zahlreichen Wissenschaftler*innen das Modell einer Weltgesellschaft vorgelegt, deren Basis empirische Untersuchungen wie Zeitreihenanalysen sind. Weltgesellschaft erscheint demnach als „Drehbuch einer Weltkultur“. Hintergrundmelodie ist die These der okzidentalen Rationalisierung von Max Weber (1995) und die korrespondierende Annahme der „Entzauberung der Welt“. Gesellschaftspolitische Dynamiken, die insbesondere seit der Etablierung der Vereinten Nationen einsetzen, stellen den wichtigsten Transmissionsriemen der weltweiten Verbreitung der okzidentalen Rationalisierung dar. Die SDGs wären hierfür ein Beispiel *par excellence*. Die institutionelle Matrix, die ihren Ursprung im Westen hat, hat derartig tiefe Spuren in den unterschiedlichsten Weltregionen hinterlassen, dass die Vertreter*innen des World-Polity-Ansatzes bei ihren Untersuchungen immer wieder verblüffende Isomorphien an verschiedenen Orten entdeckt haben. Hauptakteur der Verbreitung dieser institutionellen Matrix ist, analog zu den SDGs, der Staat. Daneben sind noch Organisationen und Individuen beim Spielen des „Drehbuchs der Weltkultur“ wesentlich. Alle drei Akteure – Staaten, Organisationen und Individuen – sind als Akteure (im Sinne von *agents*) zu verstehen, d.h. sie wissen, wie sie sich zu verhalten haben. In diesem Sinne ist die Konzeptualisierung von Weltgesellschaft der World-Polity-Forschung dezidiert nicht handlungstheoretisch ausgerichtet.

Im Gegensatz hierzu sind bei dem normativ-analytischen Zugang der Weltgesellschaft von Ulrich Beck Organisationen und Individuen als Vertreter*innen der Zivilgesellschaft ausschlaggebend, um den Status quo der Politik und der Ökonomie zu verändern. Franz Nuscheler (2012: 379) hat sie treffend als „Jungbrunnen der Weltbürgergesellschaft“ bezeichnet. In der Weltrisikogesellschaft werden von Ulrich Beck (2007) drei globale Risiken identifiziert: das Ökologie-, das Finanz- und das Terrorrisiko. Diese stellen eine Gefährdung für die gesamte Menschheit dar und können daher auch nur in Kooperation gemeinsam überwunden werden. Der Terminus des Zwangskosmopolitismus in Anlehnung an Immanuel Kant kommt an dieser Stelle zum Tragen: Die Menschheit sitzt gegenwärtig auf einem zivilisatorischen Vulkan und ist mit

den nicht-intendierten Nebenfolgen der sog. Ersten Moderne, d.h. mit den drei globalen Risiken, konfrontiert. Somit ist sie dazu gezwungen zu kooperieren – ob sie will oder nicht. Zivilgesellschaftliche Akteure übernehmen hierbei neben den Staaten eine wesentliche Aufgabe, den globalen Risiken lösungsorientiert zu begegnen.

Der zweite Analysepunkt betrifft das Attribut sozial. In der Soziologie wird darunter eine wertneutrale Bezeichnung für wechselseitig orientiertes Handeln von Menschen und für Gebilde verstanden, die aus relativ dauerhaften zwischenmenschlichen Beziehungen hervorgehen (Hillmann 2007: 808f.). Diese soziologische Definition ist nicht deckungsgleich mit der alltagssprachlichen Verwendung des Attributes sozial. Letztere beschreibt ein bestimmtes Verhalten von Menschen, das am Gemeinwohl orientiert ist.

Die drei dargestellten Konzeptualisierungen von Weltgesellschaft weisen dem Sozialen entlang der soziologischen Definition einen unterschiedlichen Stellenwert zu. Während die soziologische Systemtheorie mit ihrem Fokus auf funktionale Differenzierung und der Nicht-Einbeziehung von Menschen in ihren Gesellschaftsbegriff dem Sozialen keine große analytische Aufmerksamkeit schenkt, findet sich bei den Ansätzen der World-Polity-Forschung das Soziale als Überbau für die Berechnung von Daten wie Einschulungsraten etc. wieder. Dies wird nicht in sozialkritischer Perspektive formuliert, sondern mit der Absicht, Isomorphien an unterschiedlichen Orten der Weltgesellschaft aufzufinden. Ähnlich wie bei den SDGs übernimmt der Staat die zentrale Aufgabe der Gestaltung des Sozialen. In diesem „Drehbuch der Weltkultur“ wird das Soziale nicht inhaltsbezogen und handlungstheoretisch betrachtet, sondern das Augenmerk wird auf das Formale gelegt – etwa, dass Staaten Sozialministerien errichten. In der Weltrisikogesellschaft hingegen wird davon ausgegangen, dass alle Menschen weltweit gleichermaßen von den globalen Risiken bedroht sind. So trifft eine atomare Katastrophe jeden Menschen, unabhängig von seinem sozialen Status. Insofern verschieben sich hier traditionelle Ungleichheiten, die sehr lange im Fokus der Forschungen zum Sozialen standen. Fragen nach sozialer Differenzierung oder Geschlechterdifferenzen treten in den Hintergrund, da die neuen globalen Risiken jeden Menschen unabhängig seines/ihrer sozio-ökonomischen Status treffen können.

Wenn wir die Diskurse von Weltgesellschaft und das Soziale zueinander in Verbindung setzten, wird deutlich: Der Stellenwert des Sozialen variiert in den dargelegten Konzeptualisierungen von Weltgesellschaft. Die Etablierung einer *Weltsozial*gesellschaft ist im systemtheoretischen Sinne nicht relevant, ebenso spielt sie keine Rolle für den World-Polity-Ansatz, betont wird hier stattdessen

immer wieder das Auffinden von formellen Gleichheiten in der Weltgesellschaft. In der Weltrisikogesellschaft ist das Soziale nicht mehr derart von Relevanz, wie es noch in der sogenannten Ersten Moderne der Fall war. In dieser normativ argumentierenden Konzeptualisierung wäre eine *Weltsozialgesellschaft* nicht mehr und nicht weniger als ein potentielles Resultat des Zwangskosmopolitismus. Insgesamt lässt sich festhalten: Die drei skizzierten Ansätze zur Weltgesellschaft würden im Entstehen einer *Weltsozialgesellschaft* nicht die primäre Agenda sehen.

Die SDGs als Instrument zur Herausbildung einer *Weltsozialgesellschaft*?

Demgegenüber könnten die SDGs interessanterweise potenziell ein Instrument zum Entstehen einer *Weltsozialgesellschaft* darstellen. Denn die Agenda 2030 schließt auf rhetorischer Ebene auch soziale Nachhaltigkeit ein. Betrachtet man die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen mit Fokus auf das Soziale, so stechen insbesondere die Ziele 1 „Keine Armut“, das Ziel 2 „Kein Hunger“, das Ziel 5 „Geschlechtergleichheit“ sowie das Ziel 10 „Weniger Ungleichheiten“ hervor. Dies bedeutet nicht, dass die anderen Ziele keine sozialen Komponenten beinhalten bzw. soziale Auswirkungen hätten. Das Soziale findet sich in jedem einzelnen der 17 Ziele, mit Martin Albrow (1998: 427) formuliert: „Das Soziale wohnt keinem Ort inne (...). In diesem Sinne befindet sich das Soziale jenseits von Zeit und Ort, gehört keiner Kultur oder Epoche an, ist nicht-westlich, nicht modern.“

Das Soziale muss in dieser Hinsicht als Querschnittsmaterie der SDGs verstanden werden. Die Umsetzung der Ziele, etwa des hehren Ziels 1, bis zum Jahr 2030 weltweit die extreme Armut auszurotten, obliegt primär den Staaten. Insofern kann argumentiert werden, dass dieses Bild einer Staatenwelt *per se* noch kein globales soziales Gefüge widerspiegelt, das einer *Weltsozialgesellschaft* entsprechen würde. Zur Herausbildung derselben würde es neben den Anstrengungen einzelner Staaten zugleich auch globale Institutionen sowie transnationale Akteure brauchen. Letztere sind insbesondere in sozialen Belangen weltweit bereits sehr aktiv. Die SDGs sind ein Kind der Staatenwelt, die sich im Rahmen der Vereinten Nationen organisiert. Sie weisen in einzelnen Zielen auf Soziales hin, die Umsetzung erfolgt aber ausschließlich durch die jeweiligen Staaten.

Der Schritt zu einer globalen Agenda des Sozialen im Sinne einer *Weltsozialgesellschaft* wäre bedeutend umfangreicher und transnationaler gestaltet. Gemäß dem aristotelischen Prinzip „das Ganze ist mehr als die Summe seiner

Teile“ wären hierfür globale Institutionen erforderlich, um den Anforderungen einer *Weltsozialgesellschaft* gerecht zu werden. Die SDGs sind eine globale Vereinbarung der Staatenwelt und ein Baustein der internationalen Gemeinschaft zur Umsetzung konkreter Ziele. Das Potenzial, ein Instrument zum Entstehen einer *Weltsozialgesellschaft* zu sein, weisen sie jedoch nicht auf.

Literatur

- Albrow, Martin 1998: Auf dem Weg zu einer globalen Gesellschaft?, in: Beck, Ulrich (Hg.): *Perspektiven der Weltgesellschaft*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 411-434.
- Beck, Ulrich 2007: *Weltrisikogesellschaft*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Hillmann, Karl-Heinz 2007: *Wörterbuch der Soziologie* (5. Auflage), Stuttgart: Kröner.
- Nuscheler, Franz 2012: *Entwicklungspolitik* (7. Auflage), Bonn: Dietz.
- Weber, Max 1995: *Wissenschaft als Beruf*, Stuttgart: Reclam.

Veronika Wittmann, Prof. Dr., ist assoziierte Professorin für Global Studies am Institut für Neuere Geschichte und Zeitgeschichte der Johannes Kepler Universität Linz.

SDGs im Lichte der Entwicklungstheorien Welche Befunde berücksichtigt werden müssen

Dieter Senghaas

Etwa 65 Millionen Menschen waren nach Informationen des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen (UNHCR) Ende 2016 weltweit auf der Flucht. Ursachen sind politische Verfolgung, soziale Diskriminierung, Umweltdegradation sowie drohende und akute Armut. Dazu spitzen kriegerische Auseinandersetzungen die Situation zu. Lag die Anzahl von Bürgerkriegen laut Daten des Uppsala Conflict Data Program 2012 noch bei 32, so belief sie sich im Jahr 2016 auf 47 – ein historisch bemerkenswert hohes Niveau. Deshalb ist das Bild, das die gegenwärtige Weltlage vermittelt, verheerend: „die Welt in der Krise“ – ein oft gehörtes Stichwort.

Auf einen Teil dieser Probleme wollen die Sustainable Development Goals (SDGs) eine Antwort geben. Sie sind eine Weiterentwicklung der Millennium Development Goals (MDGs) und beziehen auch Aspekte wie den nachhaltigen Frieden sowie die ökologische Dimension ein. Zugleich sind die SDGs eher Ziele als Strategievorhaben, weshalb es für eine operative Entwicklungspolitik erforderlich ist, historische Befunde im Lichte entwicklungstheoretischer Einordnungen zu berücksichtigen.

Deshalb stellt sich die Frage: Was ist fehlgelaufen? Oder dringlicher, weil zukunftsbezogen gefragt: Von welchen Prioritäten müsste eine konstruktive Entwicklungspolitik auf allen Ebenen geleitet sein? Gibt es historische und aktuelle, also empirisch belegbare Erkenntnisse über *erfolgreiche* Entwicklungswege? In der Tat, sie gibt es angesichts sowohl positiver als auch negativer Erfahrungen mit Entwicklungsprozessen innerhalb des gesamten Europas (von Finnland bis Portugal, von Island bis Rumänien) und auch weltweit (von Ostasien bis Subsahara-Afrika). Diese Erkenntnisse lassen sich in zehn Punkten benennen:

1. Ohne eine vorherige und die Industrialisierung begleitende Produktivkraftentfaltung im landwirtschaftlichen Sektor ist eine gedeihliche Entwicklung nicht zu erwarten.
2. Industrialisierung muss landwirtschaftsnah beginnen, ehe später ein weiterer Schritt in die große Industrie getan werden kann.
3. Es kommt auf die Erschließung von Märkten für die Nachfrage breiter Bevölkerungsschichten an. Die Warenangebote müssen sich zunächst auf „einfache“ Güter ausrichten.

4. Eine nur mäßige Ungleichheit in der Verteilung von Grund und Boden sowie der Einkommen hat einen positiven entwicklungsstrategischen Stellenwert, um Binnenmärkte breit gefächert zu erschließen.
5. Um gegebenenfalls fehlende natürliche Ressourcen zu kompensieren und die Grundlage für Innovationen zu legen, ist die Mobilisierung von intellektuellen Fähigkeiten durch ein vielgliedriges Erziehungssystem notwendig.
6. Nur auf dieser Grundlage ist es möglich, fremde Technologien an landeseigene Bedürfnisse anzupassen und auch eigene angemessene Technologien zu schaffen.
7. Ein solcher Entwicklungsweg bedarf der außenwirtschaftlichen Absicherung, um diesen Weg binnenwirtschaftlich zu fördern und gegen nachteilige Einflüsse in der Folge eines immer drohenden Verdrängungswettbewerbs von Seiten höher entwickelter Gesellschaften abzuschirmen.
8. Allerdings wirkt zu viel Schutz entwicklungshemmend, während zu wenig Schutz entmutigt.
9. Es kommt auf die Selektivität von Förderungs- und Schutzmaßnahmen an, somit auf die weitsichtige, kluge Politik des sogenannten Entwicklungsstaates².
10. Da in einem Entwicklungsprozess immer neue soziale Gruppierungen mit eigenen Interessen und Identitäten entstehen, sind sich erweiternde Chancen für politische Beteiligung und somit ein schrittweiser Demokratisierungsprozess unerlässlich, damit unvermeidliche Konflikte zivilisiert bearbeitet werden.

Die genannten entwicklungspolitischen Imperative werden vielleicht als zu allgemein empfunden. Tatsächlich sind sie aber äußerst konkret; so konkret, dass sie in der politischen Praxis umstritten sind. Nicht weil sie für unvernünftig gelten, sondern weil sie in aller Regel der Logik des jeweiligen Status quo zuwiderlaufen. Welcher entwicklungspolitischen Orientierung man folgt, ist bekanntlich vor allem eine Machtfrage. Und wer Macht hat – so die kluge Aussage eines führenden Politikwissenschaftlers des 20. Jahrhunderts, Karl W. Deutsch – glaubt, es sich leisten zu können, nicht lernen zu müssen. In diesem Sachverhalt spiegelt sich die fatale Problematik gängiger Entwicklungspolitik wider.

Die erläuterte Problematik zeigt sich vor allem in jenen weltweiten Beziehungen, die immer schon durch deutlich asymmetrische Strukturen gekennzeichnet

² Siehe hierzu am Beispiel Chinas auch den Beitrag von Thomas Heberer in diesem Band.

waren und sind, so auch insbesondere in den EU–Afrika Austauschprozessen sichtbar. Der Verdrängungswettbewerb ist hier zu Lasten der weniger entwickelten Länder besonders ausgeprägt. Freihandel, pur und simpel, fördert dann fatale Fehlentwicklungen.

Es sind genau diese Asymmetrien etwa im EU-Afrika-Verhältnis, die bei der Umsetzung des SDG 17 zu Globalen Partnerschaften neu bewertet werden müssen. Seine Umsetzung erfordert neue Formen der Entwicklungskooperation, bei der die Länder des Südens sich „auf Augenhöhe“ befinden müssen. Aber auch Europa selbst bedarf einer Neubestimmung mit Blick auf seine Entwicklungswege – nicht zuletzt, da es zunehmend von den Schwellenländern, insbesondere China, herausgefordert wird und sich entsprechend anpassen und reformieren muss³. Folglich betreffen die Lehren aus der Entwicklungsgeschichte nicht nur die Entwicklungs- und Schwellenländer, sondern auch zunehmend die Industrieländer selbst.

Dieter Senghaas Prof. Dr., ist Senior Fellow am Institut für Interkulturelle und Internationale Studien (InIIS) der Universität Bremen. Viele Jahre lang war er Vorsitzender des Beirats der Stiftung Entwicklung und Frieden (sef), Bonn.

³ Siehe hierzu auch den Beitrag von Ulrich Menzel in diesem Band.

Vom „Norden“ und vom „Süden“

Die Macht von Grenzziehungen bei globalen Entwicklungsproblemen

Ulrich Menzel

Lange war die entwicklungspolitische Debatte durch die Dichotomie vom „Norden“ und vom „Süden“ geprägt – mithin durch eine Grenzziehung. Sie führte nicht nur dazu, dass damit die „eigene“ deutlich von der „fremden“ Welt unterschieden werden konnte. Sie sorgte auch für eine entsprechende Mobilisierung in politischen Prozessen, was sich heute immer noch im VN-Rahmen geradezu ritualisiert und sich in Auseinandersetzungen zwischen Industrieländern und der Gruppe der 77 niederschlägt. Die Abgrenzung schien einfach: Der „Norden“, das waren die modernen Industriegesellschaften der OECD, am einfachsten mess- und damit abgrenzbar über ein Mindest-Pro-Kopf-Einkommen oder andere quantifizierbare Entwicklungsindikatoren wie Alphabetisierungsrate oder durchschnittliche Lebenserwartung. Der „Süden“, das waren die vormodernen oder nur teilmodernisierten Agrargesellschaften in Asien, Afrika und Lateinamerika, die bestimmte Ausprägungen dieser Indikatoren nicht erreichten. Die jährlichen Ranglisten des seit 1978 erscheinenden Weltentwicklungsberichts der Weltbank mit ihren zusammenfassenden Gruppierungen sind ein schönes Beispiel für eine statistische Art der Grenzziehung; wobei die Weltbank immer neue Akronyme kreierte, um den Süden begrifflich zu differenzieren. Zum Norden konnten so ohne weiteres Australien, Neuseeland und ggf. auch Südafrika zur Zeit der Apartheid, obwohl alle auf der südlichen Halbkugel gelegen, gehören. Nicht aber zum Norden rechneten die europäischen Siedlerkolonien Argentinien, Chile und Uruguay. Gleichzeitig wurden Mexiko oder das NATO Mitglied Türkei zum Süden gezählt, auch wenn beide geographisch auf der nördlichen Halbkugel liegen.

Der französische Demograph Alfred Sauvy hat 1952 den Begriff *Tiers Monde* (Dritte Welt) und den Begriff *Tiers Mondisme* im Sinne von Dritte Welt-Bewegung geprägt (Sauvy 1952, siehe auch ders. 1961). Der Begriff war emanzipatorisch gemeint, da an den „Dritten Stand“ der Französischen Revolution erinnernd. Er war ein strukturalistisches Konstrukt der Nachkriegsordnung, indem er unterstellte, dass die Länder Asiens, Afrikas und Lateinamerikas strukturelle Gemeinsamkeiten aufweisen und insofern, wie der Dritte Stand in der Französischen Revolution, auch zu gemeinsamen Aktivitäten im Sinne des *Tiers Mondisme* zur Durchsetzung ihrer Interessen gegen die Erste und Zweite

Welt fähig seien. Die im indonesischen Bandung gegründete Blockfreien-Bewegung war der politische Ausdruck dieses Denkens. Später hat der Begriff „Tiers Monde“ eine Umdeutung im Sinne von arm, rückständig, unterentwickelt, sogar eine abwertende Konnotation im Sinne von „drittklassig“ erhalten. Auch wenn der Begriff heute keinen Sinn mehr macht, führt er ein zähes Eigenleben. Seit einiger Zeit wird er durch den Begriff „globaler Süden“ ersetzt, um die abwertende Konnotation der Reihung zu vermeiden. Was bei Sauvy positiv besetzt war, hatte sich in sein Gegenteil verwandelt.

Die Sustainable Development Goals (SDGs) wollen in gewisser Weise mit dieser Dichotomie vom „Süden“ und „Norden“ brechen: Die universell vereinbarten Ziele gelten für alle Länder – und sind nicht mehr, wie noch die Millennium Development Goals (MDGs) allein an Entwicklungsländer gerichtet. Allerdings sind die Verhandlungen über ihre Umsetzung nach wie vor durch die Achse Nord/Süd mit gekennzeichnet, entwicklungspolitische Identitäten werden entlang dieser Kategorien gebildet, auch wenn heute mit einem Attribut gängiger Weise vom „globalen Norden“ und „globalen Süden“ gesprochen wird. Hinzu kommt, dass es in den Köpfen Grenzziehungen gibt, die einer Wahrnehmung als gemeinsame Herausforderungen machtvoll entgegenstehen. Dass die hergebrachten Unterscheidungen von „Nord“ und „Süd“ in mehrerlei Weise hinfällig geworden sind, so wie auch dem „Westen“ seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion der „Osten“ abhandengekommen ist, erscheint evident. Doch zählen in der Politik nicht allein Fakten, sondern maßgeblich auch die Wahrnehmungen. Dies gilt auch für die Lösung globaler Entwicklungsprobleme. Will man die Umsetzung der SDGs mithin nicht als ein neues, sozial-technokratisches Entwicklungsprojekt verstehen, sondern sich ernsthaft der *de facto* stattfindenden Entgrenzung der Welten bei gleichzeitiger Besinnung auf identitäre Abgrenzung stellen, ist ein tiefergehender, auch historisch informierter Blick notwendig.

Entgrenzungen und Grenzziehungen in den 1990er Jahren

Entsprechende Debatten setzten schon in den 1990er Jahren ein. Damals konnte der „Industrialisierungsprozess in Ost- und Südostasien“ nicht mehr gelegnet werden, der aus den früheren „Ländern der Dritten Welt“ Schwellenländer gemacht hatte. Nach den vier Tigerstaaten Südkorea, Taiwan, Hongkong und Singapur kamen auch die meisten ASEAN-Länder dazu und wurden somit zu potentiellen OECD-Kandidaten. Solange sich die asiatische OECD-Mitgliedschaft auf Japan beschränkt hatte, war das Land ohne Umschweife als eine Art Ehrenmitglied dem Westen zugeschlagen worden. Gehören jetzt auch

Südkorea und Taiwan, Singapur und Hongkong, demnächst Malaysia, Thailand und Indonesien zum Westen? Zumindest die Kriterien „moderne Industriegesellschaft“ und „marktwirtschaftliche Grundorientierung“ (in den meisten) und „Demokratisierung“ (in manchen) der genannten Fälle waren gegeben. Und selbst in der VR China setzte ein ökonomischer Transformationsprozess ein, der marktwirtschaftliche Instrumente nutzte – und weit bestaunte Wachstumsraten zeitigte. Umgekehrt nahmen in Asien mit wachsendem wirtschaftlichem Erfolg auch das kulturelle Selbstbewusstsein und die Bereitschaft zu, diesen Erfolg unter Rückgriff auf traditionelle Werte wie den Konfuzianismus und gerade nicht durch "Verwestlichung" zu erklären.

Hinzu kam folgendes: Die demographische Entwicklung in vielen Ländern, die zum eigentlichen Kern des alten Westens gehörten, hat schon vor zwei Jahrzehnten Anlass zur These gegeben, es zeichne sich eine „Versüdlung des Nordens“ und damit eine „Dekonstruktion des Westens“ im Faktischen ab. Aufgrund von Migration und unterschiedlichem generativen Verhalten der zugewanderten nichtweißen Ethnien wurde z.B. für die USA prognostiziert, dass dort etwa im Jahre 2050 die Latinos, Asiaten und Afroamerikaner zusammen einen größeren Anteil an der Bevölkerung als die Abkömmlinge europäischer Einwanderer stellen werden. Würden dann die USA, insbesondere deren südliche und westliche Bundesstaaten, noch zum Westen gehören? Ähnliche Überlegungen gab es in Australien hinsichtlich der dortigen beträchtlichen asiatischen Einwanderung. In Europa wurde diese Debatte insbesondere in Frankreich mit seiner nordafrikanischen Einwanderung geführt, die manche Autoren von Frankreich als der „Banlieue des Islam“ sprechen ließen. Der Migrationsdiskurs hat ebenfalls zu neuen Grenzziehungen innerhalb des Westens beigetragen, die manchmal quer durch die großen Städte verlaufen und sich auch im Straßenbild wiederfinden.

Schließlich gibt es einen ebenfalls mittelfristigen Prozess der „Refundamentalisierung in etlichen islamischen Ländern“, die auch vormals explizit laizistische Staaten wie die Türkei, Ägypten oder Algerien erfasst hat. Dies ließ auch die Südgrenze des Westens in Europa plastischer werden. Das Mittelmeer ist immer mehr zur Grenze geworden. Die Türkei, als NATO- und OECD-Mitglied eigentlich dazu prädestiniert, zum alten Westen zu gehören, stößt seit langem auf *de facto* Ablehnung ihres Beitrittsgesuchs zur EU. Will umgekehrt die Türkei künftig selber noch zum Westen gehören? Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion hatte sie bereits alte kulturelle Bindungen in Richtung Kaukasus und zu den Turkvölkern Zentralasiens wiederbelebt. Prominent wurde in den 1990er Jahren die Debatte um die Identität des Westens etwa mit Blick auf die Refundamentalisierung von Huntington mit seiner These vom „Clash of Civilisations“, dem „Kampf der Kulturen“, so die nicht ganz

deckungsgleiche deutsche Übersetzung, geführt. Die Essenz des Westens sei nicht der Big Mac, sondern die Magna Charta, ein Wortspiel, das im Englischen noch ausdrücklicher ist. „The West Unique, not Universal“, so der Titel eines nachgeschobenen Aufsatzes (Huntington 1996). Wer den Big Mac konsumiert, muss nicht zwangsläufig auch das Gedankengut der Magna Charta verinnerlichen. Modernisierung sei nicht gleichzusetzen mit Verwestlichung. Das, was den Westen essentiell aus- und damit einzigartig macht, sei älter als die Modernisierung. Aufgezählt werden das klassische Erbe der Antike, das Christentum, die Verwandtschaft der europäischen Sprachen, die Trennung von Staat und Kirche, die auf die römische Rechtstradition zurückgehende Herrschaft des Gesetzes, repräsentative Organe auf der Basis von Verfassungen, sozialer Pluralismus, Individualismus und die Herausbildung einer Zivilgesellschaft. Auch in Deutschland gab es eine breite Diskussion um eine europäische Identität. Wie weit reicht Europa in Richtung Osten nach dem Ende des Ost-West-Konflikts?

Revisited: Ernüchternde Befunde nach zwei Jahrzehnten

20 Jahre später sind viele der Fragen aktuell geblieben. Allerdings gibt es erhebliche Akzentverschiebungen in der Wahrnehmung der Entwicklungen. Wenn in den 1990er Jahren der „Industrialisierungsprozess in Ost- und Südostasien“ noch begrüßt wurde, weil ein Teil der Entwicklungsländer dabei war, es zu schaffen, weil sich neue Absatzmärkte eröffneten, weil von dort preiswerte und zugleich qualitativ hochwertige Produkte bezogen wurden, man denke nur an die Unterhaltungselektronik oder den Bekleidungssektor, und weil die kritischen Stimmen vor lauter China-Euphorie noch in der Unterzahl waren, hat sich heute das Bild radikal gewandelt. An die Stelle des Mythos von China als dem neuen Land der unbegrenzten Möglichkeiten, der Alternative für alles und jedes, der Faszination für die alte Kulturnation ist die neuerliche Furcht vor der „gelben Gefahr“ getreten, auch wenn damit nicht mehr der Furor der mordbrennenden mongolischen Reiterheere, sondern die Niederkonkurrierung der westlichen Industrie mit Hilfe von Produktpiraterie und unfairen Handelspraktiken, die Arbeitsplatzverluste als Folge der Deindustrialisierung gemeint sind. China und demnächst Indien stellen zusammen mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung und sind mit ihren Exportindustrien in der Lage, einen globalen Strukturwandel der Weltwirtschaft zu erzwingen, an dessen Ende die Industrie und die arbeitsintensiven Dienstleistungen in Asien versammelt sind. Hinduismus, Buddhismus und Konfuzianismus erscheinen auf einmal nicht mehr als modernisierungshemmende Faktoren. Ganz im Gegenteil, gerade der Konfuzianismus dient als Erklärung für hohe Bildungsori-

entierung, Autoritätshörigkeit gegenüber staatlichen Vorgaben und hohe Arbeitsmotivation, erklärt, warum das Modell des bürokratischen Entwicklungsstaates funktioniert und in den kulturell von China beeinflussten Ländern kopiert wird. An die Stelle des neoliberalen Washington-Konsensus tritt der bürokratisch-autoritäre Beijing-Konsensus. Infrage gestellt wird auch das Dogma der Modernisierungstheorie, dass Industrialisierung, sozialer Wandel und Demokratisierung Hand in Hand gehen, dass am Ende die ganze Welt zwangsläufig verwestlicht wird. China demonstriert, dass sich ein autoritäres politisches System und eine leistungsfähige Industriegesellschaft durchaus vereinbaren lassen. Indien demonstriert, dass sich die Weltflucht des Hinduismus mit technischen Höchstleistungen, gerade auf dem EDV-Sektor, vereinbaren lässt. Es ist schon eine paradoxe Welt, wenn Donald Trump sich an die Spitze der TTIP-Kritik stellt und der chinesische Staatspräsident Xi Jinping in Davos die liberale Weltwirtschaft beschwört.

Die Wahrnehmung, dass der „Norden“ bzw. der „Westen“ „versüdllicht“, hat mit dem Aufbruch zur neuen Völkerwanderung des Jahres 2015 eine andere Qualität bekommen. Früher ging es, zumindest in Europa, nur um den Umgang mit dem kolonialen Erbe, weil die europäischen Kolonialmächte der Anziehungspunkt von Migranten aus ihren früheren Kolonien waren. Deutschland als nur kurzzeitige Minikolonialmacht war dabei fein heraus und dazu noch von Schengen-Staaten umgeben. Das jüngste exponentielle Wachstum der Migration, das viele Ursachen hat, aber vor allem das Resultat des exponentiellen Bevölkerungswachstums der letzten 30 Jahre ist, hat zu sozialen Verwerfungen und zu einer ganz radikalen Grenzziehung in den Köpfen geführt, die sich in grassierender Fremdenfeindlichkeit weltweit, nicht nur in Europa und den USA, äußert. Dabei spielt es keine Rolle, wie viele Migranten tatsächlich ins Land gekommen sind und wie viele vor Ort sichtbar sind. Wie viel Fremdenfeindlichkeit es in afrikanischen und asiatischen Ländern gibt, erfahren wir nur sporadisch, wenn einzelne Fälle von den Medien aufgespießt werden. In Osteuropa, wo der Anteil der Migranten sehr viel geringer und kaum wahrnehmbar ist, ist die Fremdenfeindlichkeit höher als in Westeuropa. Selbst in Deutschland gibt es in dieser Hinsicht ein neues West-Ost-Gefälle. Das Phänomen ist ein schöner Beleg für die These, dass wir im postfaktischen Zeitalter leben. Nicht das, was ist, sondern wie das, was ist oder gerade nicht ist, wahrgenommen wird, bestimmt das Denken und das Handeln der Menschen. Die Umverteilung der Flüchtlinge in Europa funktioniert genauso wenig wie innerhalb von Deutschland, weil auch die jeweiligen Bevölkerungen andere Wahrnehmungen haben als die, die die Verteilung organisieren wollen.

Während in den 1990er Jahren Huntington noch von liberalen Denkern wie Francis Fukuyama Paroli geboten bekam, haben seine Thesen heute letztlich mehr Zulauf als je zuvor. Seinen damals so heftig kritisierten Satz, dass der Islam „blutige Grenzen“ habe, würden heute viele unterstreichen. Auch wenn es *den* Islam gar nicht gibt und der Islam wie das Christentum viele Richtungen und Auslegungen kennt, wird er derzeit im Westen als ein Gebräu aus Islamismus, Terrorismus und Fanatismus gepaart mit allen Zutaten einer unaufgeklärten und traditionalistischen Gesellschaft wahrgenommen, die in makabrem Kontrast zum ölfinanzierten Luxus einer kleinen Elite steht. Das Orientalismusbild des 19. Jahrhunderts scheint angesichts der fortdauernden „Refundamentalisierung des Islam“ nunmehr fast reflexhaft wieder auf. Die neue Abgrenzung gegenüber den Chinesen, die uns unsere Arbeitsplätze wegnehmen, ist harmlos gemessen an der neuen Abgrenzung gegenüber den islamischen Ländern. Das Mittelmeer, damit sind wir bei der Tagespolitik, wird nicht mehr als ein gemeinsamer Raum wahrgenommen, an dessen Küsten und auf dessen Inseln sich die europäischen Touristen treffen und das von Kreuzfahrtschiffen durchpflügt wird, sondern als eine Grenze, die es zu verteidigen gilt. Malta bzw. die Malteser waren, nachdem die Johanniter Rhodos unter dem Druck der Osmanen räumen mussten, schon zu Zeiten Karls V. der westliche Vorposten gegen die Galeerenflotten Suleymans des Prächtigen unterstützt von den Galeeren des genuesischen Condottiere Andrea Doria. Heute trägt er den Namen Frontex. Selbst viele Botschafter der Willkommenskultur des Jahres 2015 haben sich mittlerweile stillschweigend in die Abwehrfront eingereiht. So gehören selbst SPD-Innenminister zu den Seehofer-Verstehern, obwohl doch die tieferen Ursachen der neuen Völkerwanderung und das Ausmaß der weltweiten Flüchtlingsströme sich innerhalb von zwei Jahren nicht verändert haben. Libyen mutiert über Nacht vom Failed State zum sicheren Herkunftsland. Was sich verändert hat, ist die hiesige Wahrnehmung.

Wer globale Entwicklungsprobleme angehen will, darf nicht allein auf die Instrumente der multilateralen Entwicklungsbürokratie sowie die neuen Multi-Akteurspartnerschaften setzen, die sich der Umsetzung der SDGs verpflichten. Vielmehr ist es erforderlich, Wahrnehmungen und Identitäten offenzulegen, die einer angemessenen Problemlösung entgegenstehen. Und diese sind tiefer verankert, als es uns manchmal lieb ist.

Literatur

- Huntington, Samuel 1996: The West: Unique, not Universal, in: Foreign Affairs, 75 (6), 28-46.
- Sauvy, Alfred 1952: Trois mondes, une planète, L' Observateur, 14.08.1952: Nr. 118.

Sauvy, Alfred, 1961: Le „Tiers-monde“: Sous-développement et développement, in: Balandier, Georges (Hg.): Le „Tiers-monde“. Sous-développement et développement, Paris: Les Presses universitaires de France, 12-17.

Ulrich Menzel, Prof. Dr., war Inhaber des Lehrstuhls für Internationale Beziehungen und Vergleichende Regierungslehre, Technischen Universität Braunschweig.

Die SDGs – Eine postkoloniale Weinprobe

Aram Ziai

Franz Nuscheler, der mit seinen Texten mich und eine ganze Generation von Studierenden in die Entwicklungspolitik eingeführt hat, verortete das Politikfeld zu Beginn des 21. Jahrhunderts in einer „tiefen Sinn- und Rechtfertigungskrise“ (2001: 6). Trotz ihres „langen Sündenregisters“ wandte er sich vehement gegen Pauschalkritik an der Entwicklungspolitik. Diese könne gesellschaftliche Akzeptanz zurückgewinnen, wenn sie es schaffe, im Rahmen der (damals noch nicht so genannten) Millennium Development Goals (MDGs) die absolute Armut zu halbieren, dies sei die „entwicklungspolitische Nagelprobe“ (ibid.: 6). Notwendig sei auch eine globale Strukturpolitik, die im Sinne eines aufgeklärten Eigeninteresses weltweit Armut, Konflikte und Umweltprobleme bekämpfen solle – Entwicklungspolitik dürfe nicht auf Entwicklungshilfe verengt werden und auf das Entwicklungsministerium (BMZ) beschränkt bleiben (ibid.: 12).

Anscheinend könnten wir uns – 17 Jahre später – entspannt zurücklehnen. Die Nagelprobe ist bestanden, die Halbierung der Zahl der Menschen in extremer Armut (von 1,9 Milliarden auf 836 Millionen) ist gelungen (United Nations 2015: 4), und die Vereinten Nationen (VN) haben sich mit den Sustainable Development Goals (SDGs) und der Agenda 2030 eine neue Zielmarke gesetzt. Das Programm auf der BMZ-Homepage liest sich wie ein Wunschzettel der entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen: wirtschaftlicher Fortschritt, soziale Gerechtigkeit, ökologische Grenzen, neues Wohlstandsverständnis, verantwortungsvolle Konsum- und Produktionsmuster. Auch die Industrieländer müssen sich ändern, die Schwächsten werden in den Mittelpunkt gestellt, ein Leben in Würde wird als Ziel formuliert. Als Überschrift lesen wir das Zitat von Ban-Ki Moon: „Wir können die erste Generation sein, der es gelingt, die Armut zu beseitigen [...]“ (zitiert nach BMZ 2017). Dazu kommt, dass die BRD 2016 zum ersten Mal in ihrer Geschichte das 1970 versprochene Ziel erreicht hat, 0,7% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Entwicklungshilfe aufzuwenden.

Eigentlich könnten wir demnach als entwicklungspolitisch Interessierte auf unsere Erfolge anstoßen. Allerdings gibt es einige, die nach dem ersten Schluck das Gesicht verziehen dürften. Der Wein ist alt, er schmeckt wässrig, er lenkt uns von unserem leeren Magen ab, und eigentlich sollten wir besser Wasser trinken.

Der SDG-Wein ist alt...

Für Leute, die schon länger im Gewerbe oder historisch interessiert sind, ist es banal: Der Satz von Ban-Ki Moon ist alter Wein im neuen Schlauch. Wir finden ihn sinngemäß auch schon in der Millenniumserklärung, im Brandt-Bericht von 1980, in der Erklärung zur VN-Entwicklungsdekade, und in der Antrittsrede von US-Präsident Truman 1949. Es handelt sich um eine Neuauflage des Versprechens auf „Entwicklung“, mit dem gegen Ende der kolonialen Ära die unabhängig werdenden Länder des Südens überzeugt werden sollten, dass die Beseitigung der Armut keinesfalls die Beseitigung des Kapitalismus erfordere. Im historischen Kontext wird erkennbar, dass die SDGs neben einigen neuen Elementen (Klimawandel!) altbekannte diskursive Strukturen beinhalten (vgl. Ziai 2016, Kap. 14): Die grundlegende Diagnose, dass die Lebensbedingungen in „weniger entwickelten“ Ländern ein Problem darstellen; das Versprechen, dass „wir“ als Menschheit das Problem der Armut heute lösen können; die zentralen Rezepte Wirtschaftswachstum (Zunahme der Produktion an Gütern und Dienstleistungen, die im Rahmen der formellen Ökonomie über den Markt ausgetauscht werden) und technischer Fortschritt (der einen Mangel an Wissen und Technologie beseitigt); das Credo, dass „Entwicklung“ im Interesse aller beteiligten Akteur*innen liegt und Zielkonflikte zwischen Nord und Süd, Stadt und Land, Besitzenden und Besitzlosen, Männern und Frauen, Konzernen und Kleinbäuer*innen, Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und Zielgruppen nachrangig oder aufhebbar sind.

...und er ist wässrig

Entgegen der vollmundigen Erfolgsmeldungen haben Kritiker*innen wie Pogge und Hickel darauf hingewiesen, dass der Erfolg der MDG-Kampagne in der Halbierung der Armut zum einen auf China, zum anderen auf statistische Manipulationen zurückzuführen ist, vor allem auf das Ausgangsjahr 1990 und die Verschiebung der International Poverty Line (IPL). Mit der Festlegung der IPL auf 1,08 US-Dollar in Kaufkraftparitäten von 1993 anstelle von 1,02 US-Dollar in Kaufkraftparitäten von 1985 setzte die Weltbank inflationsbereinigt die Armutsgrenze herab und verwandelte einen massiven Anstieg der Armut in den letzten beiden Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts in einen deutlichen Rückgang seit 1990. Die erneute Verschiebung auf 1,25 US-Dollar in Kaufkraftparitäten von 2005 ließ diesen Rückgang noch viel erfolgreicher erscheinen (437 statt 316 Millionen Menschen). Bei einer realistischen Zählweise, so die Kritik, hätten wir eine doppelt so hoch angesetzte IPL und 2014 etwa 350 Millionen mehr arme Menschen gehabt als 1981, wenn wir China ausklammern sogar 850

Millionen (Hickel 2014).

Der SDG-Wein lenkt vom leeren Magen ab

Wie Nuscheler (und vor ihm schon die Kritik seit den 1970ern) anmerkt, ist die EZ natürlich nicht der zentrale Faktor für die Lebensbedingungen der Menschen. Viel wichtiger sind in der Regel die weltwirtschaftlichen Strukturen. Das von ihm eingeforderte Konzept der globalen Strukturpolitik wurde unter der rot-grünen Bundesregierung 1998-2005 auch tatsächlich zum Regierungsprogramm. Die Bilanz fällt trotz einzelner Erfolge (Schuldenerlass, Heavily-Indebted-Poor-Countries-II-Initiative (HIPC II), Reform der Strukturanpassung, und Ziviler Friedensdienst) insgesamt eher bescheiden aus. Der BMZ-Ministerin Wieczorek-Zeul gelang es in den meisten Fällen nicht, ihre entwicklungspolitische Handlungslogik - eine Veränderung globaler Strukturen zugunsten des Südens liegt auch im Interesse der BRD, weil so Krisen und Konflikte verhindert werden, die auch Auswirkungen auf den Norden haben - gegenüber ihren Kabinettskolleg*innen durchzusetzen. Deren orthodoxe Definition nationaler Interessen - im Sinne von deutschen Unternehmen Marktzugang im Süden zu schaffen oder mit Landwirtschaftssubventionen ihre Stellung gegenüber anderen zu stärken - konnte sich in der Regel durchsetzen (Ziai 2007). Und so lenken die hoffnungsvollen Zielsetzungen auch heute noch davon ab, dass jedes Jahr über 486 Mrd. US-Dollar an Gewinnrepatriierung und 575 Milliarden an Schuldendienst vom Süden in den Norden fließen und jeden Tag Abertausende von Menschen sterben, weil sie sich Zugang zu Nahrung, Medikamenten oder sauberem Wasser nicht leisten können (Ellmers 2016: 3; Griffiths 2014: 20).

Wasser statt Wein!

Doch auch wenn die SDGs nur das nächste Trostpflaster eines Ungleichheit produzierenden globalen Kapitalismus sind: Die Erfolge in der Armutsbekämpfung vor allem in China, aber auch in einigen anderen Schwellenländern sind nicht von der Hand zu weisen. Hier wird allerdings der wichtigste Punkt deutlich: Selbst der verwässerte Wein macht die Leber kaputt, und es ist höchste Zeit, vom Alkohol loszukommen. Das heißt, es muss nicht um die Ausbreitung eines Gesellschaftsmodells gehen, das auf die Aneignung von billigen Rohstoffen und Arbeitskraft in anderen Regionen angewiesen ist, nicht-erneuerbare Ressourcen verschwendet und das Klima zerstört, sondern um seine Begrenzung und Abwicklung zugunsten solidarischer und ökologischer Alternativen – und zwar an erster Stelle im Norden. Dass die Hauptakteur*innen der neokolonialen Praktiken des Land Grabbing nicht die alten Kolonialmächte, sondern

Länder wie China, Saudi-Arabien, Südkorea oder Indien sind, verdeutlicht die wirtschaftsgeographischen Verschiebungen, aber macht die Praktiken nicht besser. Die Entstehung einer globalen, zu einem zunehmenden Teil aus dem Süden kommenden Mittelklasse ist aus postkolonialer Sicht einerseits ein Schritt zu mehr Gerechtigkeit. Andererseits bleibt dieser Schritt auf der Straße des industriellen Kapitalismus. Er trägt oft zur Beschränkung des Zugangs zu Land und Lebensgrundlagen für diejenigen bei, die nicht zu dieser Klasse gehören, und verhindert den Erhalt oder Aufbau von Alternativen zu diesem zerstörerischen System: „The shiny side of development is often accompanied by a dark side of displacement and dispossession“ (Sachs 2010: x).

Im Westen nichts Neues

Aus postkolonialer Sicht könnte daher durchaus ein negatives Fazit der SDGs gezogen werden: Trotz der Beteuerungen, dass sich auch der Norden ändern müsse, sind keinerlei VN-Interventionen zur Beendigung der imperialen Lebens- und Produktionsweise (Brand/Wissen 2016) in Sicht. Trotz des Aufstiegs einiger Schwellenländer bleiben die globalen Wirtschaftsstrukturen unverändert, und ein Lernen vom Süden – im Hinblick auf andere Wissens- und Gesellschaftsformen, ein gutes Leben und andere Naturverhältnisse – steht noch aus (Gudynas 2011; Santos 2014; Ogunrotifa 2015).

Literatur

- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) 2017: Die Agenda 2030 für nachhaltige Ziele. http://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/2030_agenda/index.html (abgerufen 27. März 2018).
- Brand, Ulrich/ Wissen, Markus 2016: Imperiale Lebensweise. Zur Ausbeutung von Mensch und Natur in Zeiten des globalen Kapitalismus, München: oekom.
- Ellmers, Bodo 2016: The evolving nature of developing country debt and solutions for change. A Eurodad discussion paper. <http://www.eurodad.org/files/pdf/1546625-the-evolving-nature-of-developing-country-debt-and-solutions-for-change-1474374793.pdf> (abgerufen 27. März 2018).
- Griffiths, Jesse 2014: The State of Finance for Developing Countries 2014. <http://eurodad.org/files/pdf/549197afa285f.pdf> (abgerufen 27. März 2018).
- Gudynas, Eduardo 2011: Buen Vivir: Today's Tomorrow, in: *Development*, 54(4), 441-447.
- Hickel, Jason 2014: Die Millenniumslüge. Die Erzählung von der abnehmenden Armut ist falsch, in: *Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung* 9(14), 2-4.
- Nuscheler, Franz 2001: Halbierung der absoluten Armut: die entwicklungspolitische Nagelprobe, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B18-19(01), 6-12.

- Ogunrotifa, A. Bayo 2015: Grand Developmentalism: MDGs and SDGs in Sub-Saharan Africa, in: Pambazuka, Issue 728. www.pambazuka.org/printpdf/92103 (abgerufen 28. März 2018).
- Sachs, Wolfgang 2010: Preface to the New Edition, in ders. (Hg.): The Development Dictionary. A guide to knowledge as power, 2nd ed., London: Zed Books, vi-xiv.
- Santos, Boaventura de Sousa 2014: Epistemologies of the South. Justice against Epistemicide, Boulder: Paradigm Publishers.
- Ziai, Aram 2007: Globale Strukturpolitik? Die Nord-Süd Politik der BRD im Zeitalter von neoliberaler Globalisierung und neuer Weltordnung, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Ziai, Aram 2016: Development Discourse and Global History. From Colonialism to the Sustainable Goals, London: Routledge.

Aram Ziai, Prof. Dr., ist Heisenberg-Professor der Deutschen Forschungsgemeinschaft für Entwicklungspolitik und Postkoloniale Studien und Leiter des Fachbiets an der Universität Kassel. Zudem ist er Sprecher der Sektion Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaften (DVPW).

Anhang

Übersicht zu den Autorinnen und Autoren

Marianne Beisheim

Dr., ist Senior Researcher in der Forschungsgruppe Globale Fragen bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin. Außerdem ist sie Mitglied im Beirat der Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:), im VN-politischen Beirat des Auswärtigen Amtes und im Lenkungskreis der Wissenschaftsplattform Nachhaltigkeit 2030.

Frank Bliss

Prof. Dr., ist Professor für Ethnologie an der Universität Hamburg und Senior Research Fellow am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg-Essen; außerdem ist er seit 2011 Mitglied im Innovationsbeirat des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).

Michael Bohnet

Prof. Dr., ist Professor für Volkswirtschaftslehre und Ministerialdirektor i.R. Er war Leiter der multilateralen wie auch der bilateralen Abteilung und in dieser Funktion auch stellvertretender Staatssekretär im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Er war überdies Sonderbeauftragter des BMZ für den Wiederaufbau Afghanistans und Beauftragter für die neuen EU-Länder.

Lothar Brock

Prof. Dr., ist assoziierter Wissenschaftler des Leibniz-Instituts Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung und Professor i. R. für Politikwissenschaften mit dem Schwerpunkt Internationale Beziehungen, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt. Außerdem ist er Vorsitzender des Beirats der Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:), Bonn.

Klaus Brückner

war Leiter der Berliner Repräsentanz der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) bis Ende 2015. Zwischen Februar und Juni 2017 hat er vertretungsweise das GIZ-Büro in Windhoek geleitet. Er ist Vorstandsmitglied der Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:), Bonn.

Tanja Brühl

Prof. Dr., Professorin für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Internationale Institutionen und Friedensprozesse sowie Vizepräsidentin an der Goethe-Universität Frankfurt am Main. Außerdem ist sie Mit-Herausgeberin der Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung (ZeFKo).

Tobias Debiel

Prof. Dr., ist Direktor des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF) und Professor für Internationale Beziehungen und Entwicklungspolitik an der Universität Duisburg-Essen, außerdem Co-Direktor des dortigen Käte Hamburger Kollegs/Centre for Global Cooperation Research. Er ist Vorstandsmitglied der Stiftung Entwicklung und Frieden (sef), Bonn.

Claudia Derichs

Prof. Dr., hat den Lehrstuhl für vergleichende Regierungslehre und Internationale Entwicklungspolitik an der Philipps-Universität Marburg inne.

Walter Eberlei

Prof. Dr., ist Professor für Politikwissenschaften an der Hochschule Düsseldorf (HSD). 1999-2005 war er Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl von Prof. Dr. Franz Nuscheler sowie im Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen.

Katja Freistein

Dr., ist Leiterin der Forschungsgruppe „Pathways and Mechanisms“ des Käte Hamburger Kollegs/Centre for Global Cooperation Research, Universität Duisburg-Essen.

Thomas Fues

Dr., ist ehemaliger Leiter der Abteilung „Ausbildung“ des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn.

Karin Gaesing

Dr., ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen. Sie arbeitet im Forschungsprojekt „Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit“.

Brigitte Hamm

Dr., ist Adjunct Senior Fellow am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen.

Rebekka Hannes

ist Wissenschaftliche Referentin bei der Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:), Bonn.

Christof Hartmann

Prof. Dr., ist Professor für Politikwissenschaft mit Schwerpunkt auf Internationale Beziehungen und Politik Afrikas, Institut für Politikwissenschaft, Universität Duisburg-Essen. Außerdem ist er stellv. Vorstandssprecher des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF).

Thomas Heberer

Prof. Dr., ist Seniorprofessor für Politik und Gesellschaft Chinas am Institut für Politikwissenschaft und am InEast (Institute of East Asian Studies), Universität Duisburg-Essen. Viele Jahre lang war er stellv. Vorstandssprecher des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF).

Sarah Hinz

ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen.

Jochen Hippler

PD Dr., ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen.

Uwe Holtz

Prof. Dr., ist ehrenamtlich tätiger Hochschullehrer am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Universität Bonn. Als MdB (1972-1994) war er von 1974 bis 1994 Vorsitzender des entwicklungspolitischen Ausschusses des Deutschen Bundestages und zwischen 1973 und 1992 aktives Mitglied der Inter-Parlamentarischen Union. Außerdem ist er Kuratoriumsmitglied der Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:), Bonn.

Stephan Klingebiel

PD Dr., ist Co-Chair des Forschungsprogramms "Inter- and transnational cooperation with the Global South" des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn und Gastprofessor an der Stanford University.

Sabine Kurtenbach

Dr., ist Senior Research Fellow am German Institute for Global and Area Studies (GIGA), Institut für Lateinamerika-Studien in Hamburg.

Anika Mahla

ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen. Sie arbeitet im Forschungsprojekt „Wege aus extremer Armut, Vulnerabilität und Ernährungsunsicherheit“. Außerdem ist sie Vorstandsmitglied von FIAN Deutschland, einer Menschenrechtsorganisation für das Recht auf Nahrung.

Jens Martens

ist Geschäftsführer des Global Policy Forum (GPF), New York, und zugleich Geschäftsführer des Global Policy Forum Europe, Bonn. Außerdem fungiert er als Koordinator der globalen Civil Society Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development und ist Mitglied im Beirat der Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:), Bonn.

Sylvia Maus

LL.M., ist Wissenschaftliche Koordinatorin am UNESCO-Lehrstuhl für Internationale Beziehungen und Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Völkerrecht, Recht der EU und Internationale Beziehungen an der Technischen Universität Dresden.

Ulrich Menzel

Prof. Dr., war Inhaber des Lehrstuhls für Internationale Beziehungen und Vergleichende Regierungslehre, Technische Universität Braunschweig.

Dirk Messner

Prof. Dr., ist Direktor des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn, Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats Globale Umweltveränderungen (WBGU) und Co-Direktor des Käte Hamburger Kollegs/Centre for Global Cooperation Research der Universität Duisburg-Essen.

Peter Meyns

Prof. Dr., war Professor für Internationale und Vergleichende Politik unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklungspolitik am Institut für Politikwissenschaft, Universität Duisburg-Essen. Viele Jahre lang war er stellv. Vorstandssprecher des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF).

Volker Perthes

Prof. Dr., leitet seit 2005 die Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin. Seit 2016 führt er zudem für die UN den Vorsitz in der Ceasefire Task Force für Syrien.

Michèle Roth

Dr., ist Geschäftsführerin der Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:), Bonn. Außerdem ist sie Vorstandsmitglied des Global Policy Forum Europe, Bonn.

Christian Scheper

Dr., ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen.

Conrad Schetter

Prof. Dr., ist Wissenschaftlicher Direktor des Bonn International Center for Conversion (BICC) und Professor für Friedens- und Konfliktforschung an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Außerdem ist er seit 2016 Präsidiumsmitglied der Welthungerhilfe und war von 2014 bis 2018 Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Friedens- und Konfliktforschung (AFK).

Sabine Freifrau von Schorlemer

Prof. Dr. Dr., ist Inhaberin des Lehrstuhls für Völkerrecht, Recht der EU und Internationale Beziehungen sowie des UNESCO-Lehrstuhls für Internationale Beziehungen an der Technischen Universität Dresden. Außerdem ist sie Mitglied im Stiftungsrat der Deutschen Stiftung Friedensforschung (DSF) und im Präsidium der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN). Sie ist Aufsichtsratsvorsitzende des Leibniz Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) und war mehrere Jahre lang Vorstandsvorsitzende der Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:), Bonn.

Dieter Senghaas

Prof. Dr., ist Senior Fellow am Institut für Interkulturelle und Internationale Studien (InIIS) der Universität Bremen. Viele Jahre lang war er Vorsitzender des Beirats der Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:), Bonn.

Rainer Tetzlaff

Prof. Dr., ist seit Herbst 2017 Senior Research Fellow der Akademie der Weltreligionen der Universität der Freien und Hansestadt Hamburg. In Hamburg war er zudem von 1974 bis 2006 Professor für Politische Wissenschaft am Institut für Politische Wissenschaft, danach von 2008 bis 2015 Wisdom Professor of African and Development Studies an der privaten Jacobs University Bremen.

Peter Wahl

Peter Wahl ist Vorstandsmitglied der Nichtregierungsorganisation Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung (WEED) sowie Gründungsmitglied des globalisierungskritischen Netzwerks Attac Deutschland.

Silke Weinlich

Dr., ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin des Forschungsprogramms "Inter- und transnationale Zusammenarbeit mit dem globalen Süden" am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn; mehrere Jahre lang war sie Senior Researcher und Forschungsgruppenleiterin am Käte Hamburger Kolleg/Centre for Global Cooperation Research, Universität Duisburg-Essen.

Veronika Wittmann

Prof. Dr., ist assoziierte Professorin für Global Studies am Institut für Neuere Geschichte und Zeitgeschichte der Johannes Kepler Universität Linz.

Herbert Wulf

Prof. Dr., war viele Jahre lang Direktor des Bonn International Center for Conversion (BICC). Heute ist er Associate Researcher am BICC und Senior Researcher am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen.

Aram Ziai

Prof. Dr., ist Heisenberg-Professor der Deutschen Forschungsgemeinschaft für Entwicklungspolitik und Postkoloniale Studien und Leiter des Fachgebiets an der Universität Kassel. Zudem ist er Sprecher der Sektion Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaften (DVPW).

Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CEQ	Commitment to Equity
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement
CFS	Committee on World Food Security
DFID	Department for International Development
DWG	Development Working Group
ECOSOC	United Nations Economic and Social Council
EPRDF	Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
G20	Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GSDR	Global Sustainable Development Report
HLFP	United Nations High-level Political Forum
IDPs	Internally Displaced Persons
ILO	International Labour Organization
INEF	Institut für Entwicklung und Frieden
IPU	Inter-Parlamentarische Union
IS	Islamischer Staat
IWF	Internationaler Währungsfonds
KPCh	Kommunistische Partei Chinas
MDGs	Millennium Development Goals
MEA	Multilateral Environmental Agreements
NAPs	National Action Plans
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NRO	Nichtregierungsorganisation
NSP	National Solidarity Programme

OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ODA	Official Development Aid
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OEIGWG	Open-Ended Intergovernmental Working Group on Transnational Corporations and other Business Enterprises with Respect to Human Rights
OWG	Open Working Group
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers
PYD	Partei der Demokratischen Union
SAPs	Strukturanpassungsprogramme
SDGs	Sustainable Development Goals
sef:	Stiftung Entwicklung und Frieden
TPLF	Tigray People's Liberation Front
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework
UN-DESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNDP	United Nations Development Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNV	United Nations Volunteers
VGGT	Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests
VN	Vereinte Nationen
VNRs	Voluntary National Reviews
WGBU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung zu Globalen Umweltveränderungen
WHO	World Health Organization
WTO	World Trade Organization
ZANU-PF	Zimbabwe African National Union – Patriotic Front

Entwicklungspolitik in Zeiten der SDGs diskutiert, welche Herausforderungen sich für die Umsetzung der 2015 verabschiedeten Sustainable Development Goals (SDGs) ergeben. Die SDGs sind universell orientiert und beziehen über „klassische“ Entwicklungsprobleme hinaus auch etwa die Umweltdimension sowie Frieden, Gerechtigkeit und rechenschaftspflichtige Institutionen mit ein. Zugleich thematisieren zahlreiche Beiträge Probleme, die die Orientierung der Entwicklungskooperation an den SDGs mit sich bringt. Einige Autorinnen und Autoren fragen sogar grundsätzlich, ob die SDGs nicht überbewertet sind oder die politische Aufmerksamkeit in die falsche Richtung lenken. Für diesen Essay-Band hat sich ein breites Spektrum einschlägiger Forscher*innen und Expert*innen zusammengefunden. Sie widmen die Schrift *Franz Nuscheler*, der dieses Jahr seinen 80. Geburtstag feiert und der über Jahrzehnte die Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik in Deutschland maßgeblich mitgeprägt hat.

ISBN: 978-3-939218-47-0

