

Die Agenda 2030: Herausforderungen für die demokratische Gestaltung von Entwicklung

Joachim Merz, Eva Schmassmann

2015 hat die UNO die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung verabschiedet. Die darin enthaltenen 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (sustainable development goals SDGs) geben vor, welche Welt sich die gesamte Staatengemeinschaft für 2030 ersehnt: eine Welt ohne Armut und Hunger, deren Ressourcenverbrauch die planetaren Grenzen respektiert und die Biodiversität achtet, den Klimawandel begrenzt und in gerechten und inklusiven Gesellschaften allen eine aktive Teilhabe ermöglicht. Die Agenda 2030 ist in dem Sinn nicht nur die Weiterentwicklung der Millennium-Entwicklungsziele (MDGs), welche den Entwicklungsdiskurs in den ersten 15 Jahren des 21. Jahrhunderts prägten. Sie verbindet die Millenniumsagenda mit weiteren UN-Prozessen, beispielsweise den Nachhaltigkeitsprozessen aus den Rio-Konferenzen 1992, den Klimaverhandlungen oder der ILO-Agenda zu Arbeit in Würde. Die 17 SDGs sind damit weit komplexer und umfangreicher als die MDGs. Sie betonen die globale Interdependenz sowie die Mitverantwortung der entwickelten Industrieländer. Sie verschieben den Fokus von Entwicklung im globalen Süden hin zu *nachhaltiger* Entwicklung, die alle Länder in die Pflicht nimmt. Anstelle der Dichotomie eines entwickelten Nordens und eines sich zu entwickelndem Südens, wie sie in der Millenniumsagenda angelegt war, ist die Agenda 2030 ein globales Projekt.

Die Erwartungen an die Agenda 2030 sind entsprechend hoch. Doch wie viel transformative Kraft steckt tatsächlich in ihr? In welchem Bezug steht sie zum Spannungsfeld zwischen Entwicklung und Demokratie?

Obwohl im gesamten Zielkatalog das Wort ›Demokratie‹ kein einziges Mal Erwähnung findet – was man, wollte man nachsichtig sein, den komplizierten Verhandlungen und der Konsensuche der internationalen Staatengemeinschaft über die SDGs zuschreiben könnte –, so anerkennen die SDGs doch, dass demokratische Prozesse und gute Gouvernanz wesentlich sind zur Erreichung der Ziele bis 2030. Das SDG 16 widmet sich dem Thema Frieden, Gerechtigkeit und inklusive Institutionen und kann potenziell als *das* transformative Element betrachtet werden, das Entwicklung und Demokratie in Einklang bringt. Inklusive, partizipative Entscheidungsprozesse sowie transparente und rechenschaftspflichtige Institutionen

sind Eckpfeiler einer funktionierenden Demokratie und sollen laut SDGs dem nachhaltigen Entwicklungsprozess unter dem Slogan *Leaving no one behind* zugrunde liegen. In diesem Sinne kann Demokratie nicht nur als transformatives, sondern auch als allen Entwicklungszielen inhärentes transversales Element verstanden werden.

So weit, so gut. Dieser pro-demokratischen Interpretation der SDGs steht jedoch eine krude Realität gegenüber, die die demokratischen Grundfesten mehr und mehr erschüttert. Demokratien werden ausgehöhlt, und unter dem neoliberalen Globalisierungsdruck sind die politischen Systeme im Süden wie im Norden zunehmend illiberal und nationalistisch geprägt (Geiselberger 2017). Die Zivilgesellschaften stehen in den einzelnen Staaten unter grossem Druck, und die Diagnose lautet *shrinking space* statt kritischer Öffentlichkeit, d.h. sich verengende Handlungsspielräume für herrschaftskritische, Demokratie, Grund- und Menschenrechte einfordernde Stimmen aus der Zivilgesellschaft. Neuere Untersuchungen konstatieren einen globalen demokratischen Rückzug oder unter Druck stehende Demokratien, die ihre Resilienz gerade noch bewahren können (V-Dem 2017; IDEA 2017). Der nigerianische Politikwissenschaftler Claude Aké hat bereits vor 25 Jahren die Gefahr der »Demokratisierung der Machtlosigkeit«, einer trivialisierten, entleerten Form von Demokratie angemahnt (Aké 1994). Politische Systeme, die formal demokratisch sind, lassen partizipative Prozesse zwar zu, begrenzen jedoch ihre Reichweite aufs Engste und nehmen relevante Politikbereiche wie die Makroökonomie, die Handelspolitik oder die Politik gegenüber multinationalen Konzernen von demokratischer Einflussnahme aus, obwohl gerade diese Bereiche für die materiellen Lebensbedingungen der Menschen von entscheidender Bedeutung sind. Die reale Politik wird hinter verschlossenen Türen gemacht (vgl. dazu die Kritik von Colin Crouch 2008, der den Begriff Postdemokratie prägte).

Trotz dieses ernüchternden Panoramas ist es aus entwicklungspolitischer Sicht wichtig und unbestritten, die lokale Demokratie auf Gemeindeebene zu stärken, denn grundlegende öffentliche Dienstleistungen wie Wasserversorgung, Bildung und Gesundheit werden – eingerahmt in nationale Politiken – letztendlich vor Ort von den Gemeinden erbracht. Ein funktionierender, allen Menschen zugänglicher Service Public guter Qualität ist entscheidend für die Bekämpfung der Armut und die Reduktion sozialer Ungleichheit. Die allermeisten Menschen im globalen Süden sind auf einen funktionierenden Service Public angewiesen, denn private bzw. privatisierte Dienstleistungen liegen weit ausserhalb ihrer (ökonomischen) Möglichkeiten. Wenn auf lokaler Ebene die demokratische Deliberation das Kernelement des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses ist, dann besteht die Chance, dass demokratisch funktionierende Gemeinden einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der SDGs leisten.

Und doch wäre das zu kurz gedacht. Selbstverständlich sind lokale Gebietskörperschaften in globale institutionelle, politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen und Interessenkonstellationen eingebunden und können die Entwicklungs Herausforderungen nicht alleine stemmen. Demokratische Entscheidungsprozesse müssen daher ebenso auf nationaler wie auf internationaler Ebene das wegweisende Instrument werden.

In diesem Kontext ist die in SDG 17 angestrebte Entwicklungspartnerschaft von besonderem Interesse. Diese Partnerschaft ist umfassender zu verstehen als nur die – zu Recht angemahnte – Entwicklungsfinanzierung und Orientierung am 0.7%-Ziel. Das entscheidende Kriterium ist die Politikkohärenz zugunsten nachhaltiger Entwicklung.

Diese fordert, alle Politikbereiche auf nachhaltige Entwicklung auszurichten. Der Kohärenzbegriff beinhaltet konsequenterweise die gedankliche Aufhebung der Trennung zwischen Innen- und Aussenpolitik. Denn: Entscheide, welche in der Sphäre der bisherigen Innenpolitik getroffen werden, haben selbstverständlich Auswirkungen jenseits unserer Grenzen. Aggressive Aussenhandelspolitiken wie auch kaum eingedämmte Kapitalflucht aus dem Süden, zu der Push- wie auch Pull-Faktoren beitragen (dazu jüngst Ndikumana/Boyce 2018), machen lokale Entwicklungsbemühungen zunichte. Diese Prozesse sind keiner demokratischen Deliberation unterworfen. Relevante Interessengruppen, die die Konsequenzen in Form von Arbeitslosigkeit, Einkommensverlusten, Ernährungsunsicherheit oder schlecht ausgestatteten Gesundheitssystemen direkt zu spüren bekommen, haben kein Mitspracherecht.

Im Sinne der Entwicklungspartnerschaften stehen hier v. a. die Geberländer in der Verantwortung. Sie müssen ihre Handelspolitik und internationale Steuerpolitik so gestalten, dass sie die nachhaltige Entwicklung in Partnerländern im Süden ermöglichen und nicht länger behindern. So gesehen bietet das Kohärenzziel den wichtigsten Hebel, um die Interessensgruppen im Süden (sowie gemäss Nachhaltigkeitsbegriff auch diejenigen der zukünftigen Generationen) besser einzubeziehen. Auch verleiht es Akteuren, welche in ihren Tätigkeiten im Ausland mit solchen Konsequenzen konfrontiert sind – wie beispielsweise staatliche und nicht-staatliche Akteure der internationalen Zusammenarbeit – die Legitimität, in der Schweiz Anpassungen und Kurskorrekturen einzufordern.

Es ist mittlerweile ein Grundkonsens unter entwicklungspolitischen Akteuren, dass die Ziele für nachhaltige Entwicklung, insbesondere SDG 1 zur Beseitigung der extremen Armut, nur erreicht werden können, wenn sozioökonomische Ungleichheit reduziert wird (vgl. Weltbank 2016, Oxfam 2014). So will denn auch das SDG 10 die Ungleichheit sowohl in den Ländern wie auch zwischen den Ländern reduzieren. Die Agenda 2030 anerkennt damit Ungleichheit als Herausforderung und formuliert ein

Ziel dazu, konkrete Massnahmen, wie dies erreicht werden soll, finden sich jedoch nicht. Die Verteilungsfrage ist eine eminent politische Frage mit hohem Konfliktpotenzial, sowohl national wie global, und es ist nicht absehbar, dass diese ohne demokratische Diskussion und Konsensfindung zu lösen ist. Die zivilgesellschaftliche Plattform Agenda 2030 setzt sich für eine konsequente Umsetzung der Agenda 2030 in der Schweiz und durch die Schweiz ein. Die Plattform ist ein Zusammenschluss von zivilgesellschaftlichen Akteuren aus den Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit, Umweltschutz, Gender, Frieden, nachhaltiges Wirtschaften sowie Gewerkschaften. 2018 stellte sie in einem ersten Bericht ihre Sicht auf die Herausforderungen in der Schweizer Politik vor. Prominent steht darin die Forderung nach verbesserter Politikkohärenz zugunsten nachhaltiger Entwicklung sowie die Forderung nach einer ex-ante Nachhaltigkeitsprüfung aller politischen Geschäfte. Nachhaltigkeitsprüfungen sind notwendige Analysen, um einen transparenten und informierten politischen Entscheidung zu fällen zu können. Ein solcher muss zwingend auf Fakten und Modellen bezüglich der Auswirkungen auf verschiedene Bereiche (Umwelt, Soziales, Wirtschaft) sowohl im Inland wie im Ausland abgestützt sein. Bislang weigert sich der Bundesrat jedoch, solche umfassenden Analysen vorzunehmen. Er verpasst es damit, eine tatsächliche demokratische Auseinandersetzung zu nachhaltiger Politik in der Schweiz zu ermöglichen, geschweige denn mit Partnern im betroffenen Ausland.

Um das transformative Potenzial der Agenda 2030 zu nutzen, ist es auf nationaler Ebene geboten, gegen das Zurückdrängen demokratischer Errungenschaften Position zu beziehen, während auf globaler Ebene Gremien demokratischer Gouvernanz ausgebaut werden müssen. Ohne eine Demokratisierung der internationalen Beziehungen, ohne *Ownership* der Länder des Südens – im Sinne einer Deutungshoheit über Entwicklungspfade und Politikoptionen – und mehr reale Mitsprache einer aktiven, kritischen Zivilgesellschaft sind die ambitionierten SDGs kaum zu erreichen. Die alternative Option wäre, den autokratischen Pfad zu wählen und explizit auf eine demokratische Verfasstheit des Gemeinwesens zu verzichten, wie es China vormacht. Wir halten diesen Weg der Entwicklung ohne Demokratie jedoch weder für politisch wünschenswert noch für entwicklungspolitisch nachhaltig. Auch wenn der Weg über partizipative und inklusive Prozesse angesichts der aktuellen Weltlage schwierig erscheint, ist er aus politischer Sicht doch dringend geboten, um Entwicklung demokratisch zu gestalten und die Agenda 2030 als transformative Agenda nutzbar zu machen.

Literatur

- Aké, Claude: Die Demokratisierung der Machtlosigkeit in Afrika, in: Hippler, Jochen (Hrsg.), Demokratisierung der Machtlosigkeit. Politische Herrschaft in der Dritten Welt, Hamburg, 1994
- Crouch, Colin: Postdemokratie, Frankfurt a.M., 2008
- Geiselberger, Heinrich (Hrsg.): Die grosse Regression. Eine internationale Debatte über die geistige Situation der Zeit, Berlin, 2017
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA): The global state of democracy. Exploring democracy's resilience, Stockholm, 2017
- Ndikumana, Léonce, James K. Boyce: Capital Flight From Africa, Updated Methodology and New Estimates, Amherst, 2018
- Oxfam: Even it up. Time to end extreme inequality, Oxford, 2014
- V-Dem Institute: Democracy at dusk? V-Dem Annual Report 2017, Gothenburg, 2017
- World Bank: Taking on Inequality. Poverty and Shared Prosperity 2016, Washington, 2016
- Zivilgesellschaftliche Plattform Agenda 2030: Wie nachhaltig ist die Schweiz? Die Umsetzung der Agenda 2030 aus Sicht der Zivilgesellschaft, Bern, 2018