



Die Friedensdimension in der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie

Stellungnahme zum Entwurf der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zur Umsetzung der Agenda 2030 durch Deutschland

Die Verhandlungen um die Nachfolgeagenda der Millenniumsziele fand im September 2015 in New York mit der Verabschiedung der Agenda 2030 und 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung ihren Abschluss. Im Gegensatz zu ihrem Vorläufer, den Millenniumszielen, ist die 2030-Agenda keine Entwicklungsagenda für den Globalen Süden, in deren Rahmen die Industrieländer ausschließlich eine unterstützende Rolle einnehmen: Sie ist eine universelle Agenda mit Zielen für nachhaltige Entwicklung für alle Länder.

Die Agenda 2030 trug der Erkenntnis Rechnung, dass vor allem von Kriegen und gewaltsamen Konflikten betroffene Staaten kaum Fortschritte bei der Erreichung der Millenniumsziele vorweisen konnten. Deshalb benennt sie Frieden als eine der fünf zentralen Dimensionen nachhaltiger Entwicklung und enthält mit Ziel 16 ein eigenes Ziel für Frieden und Gute Regierungsführung. Die deutsche Bundesregierung hat sich im Verhandlungsprozess nachdrücklich dafür eingesetzt.

Der Bedeutung von Frieden für eine nachhaltige Entwicklung, die keinen Menschen zurücklässt, wird heute niemand mehr ernsthaft bestreiten: Ein großer Teil der aktuell rund 65 Millionen Flüchtlinge sucht Schutz vor Krieg und Gewalt. Auch Deutschland und die westliche Staatengemeinschaft tragen eine Mitverantwortung für Kriege: etwa durch wachsende Exporte von Waffen oder mit einem übermäßigen Ressourcenverbrauch, der andernorts Konflikte um rare Ressourcen anheizt.

Es braucht nach den Erfahrungen mit den jüngeren Militäreinsätzen der westlichen Staatengemeinschaft auch einen verantwortungsvollen Umgang mit der Schutzverantwortung Deutschlands und anderer Länder: noch immer wird oft spät und dann primär militärisch und nicht zivil in Konflikte eingegriffen.

Die wachsende Gewalt gegen Geflüchtete – aber auch die zunehmende gesellschaftliche Polarisierung und Radikalisierungstendenzen zeigen, dass auch in unserem Land verstärkte Anstrengungen für eine friedliche und inklusive Gesellschaft notwendig sind. Dies kann unter anderem mit Maßnahmen der Gewaltprävention, Konfliktbearbeitung oder Friedenspädagogik erreicht werden.

Eine ambitionierte Umsetzung der Friedensdimension und -ziele in der Agenda 2030 durch Deutschland ist also dringend geboten. Nachdem sich die Bundesregierung in den Verhandlungen für Frieden stark gemacht hat, sollte sie nun auch ambitionierte Ziele und praktische Maßnahmen auf allen drei Umsetzungsebenen beschließen.

Die Bundesregierung hat eine Neuauflage der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zum zentralen Dokument der Umsetzung der Agenda 2030 erklärt und die Zivilgesellschaft zur Kommentierung eines Entwurfs eingeladen, den sie am 30. Mai 2016 vorgelegt hat.

Im Folgenden geben wir zunächst eine Bewertung des vorliegenden Entwurfs mit Blick auf die Umsetzung der Friedensdimension und primär des sogenannten Friedensziels 16 ab. Unsere Einschätzung orientiert sich an folgenden Leitfragen: Benennt der Entwurf ausreichend ambitionierte Ziele und trägt er damit dem Motiv der Agenda 2030 „ein weiter so ist keine Option!“ ausreichend Rechnung? Ist der Entwurf aus Perspektive der Friedensdimension kohärent?

Daran anschließend machen wir sieben Vorschläge zur Ergänzung des Entwurfs.

I. Bewertung des Entwurfs der Nachhaltigkeitsstrategie

Die Bundesregierung hat mit mehreren Maßnahmen zum Ausdruck gebracht, dass sie den universellen Anspruch der Agenda 2030 ernst nimmt, was wir ausdrücklich begrüßen: Sie hat die Verantwortung für die Umsetzung im Bundeskanzleramt angesiedelt und bringt damit zum Ausdruck, dass die gesamte Bundesregierung mit allen Ressorts – und nicht etwa nur das Entwicklungs- oder das Umweltministerium – gemeinsam für die Umsetzung der Agenda 2030 Verantwortung trägt und Beiträge leisten muss. Ebenso positiv bewerten wir, dass die Bundesregierung als eines der ersten Länder im Juli gegenüber der Staatengemeinschaft über ihre Umsetzung Bericht erstattet.

Wir bewerten weiter positiv, dass die Bundesregierung Frieden im übergreifenden Teil und in Ziel 16 als eines der Schlüsselziele für die Erreichung der Agenda anerkennt. Allerdings legt die Bundesregierung in ihrem Entwurf ihre Priorität bei Ziel 16 abseits der beiden dort genannten Indikatoren auf internationale Maßnahmen und verliert mitunter die Ursachen und die Bekämpfung von Gewalt in Deutschland selbst aus dem Blick.

Das do-no-harm-Prinzip wird als Grundpfeiler der konflikt-sensiblen Gestaltung der Entwicklungszusammenarbeit mit fragilen Staaten in den Ausführungen zu Ziel 16 ab Seite 208 genannt. Eine ambitionierte und im Sinne der Friedensdimension (abgebildet in den 5Ps der 2030-Agenda: People, Planet, Prosperity, Peace und Partnership) konsequente Weiterentwicklung wäre, das internationale Engagement aller Ressorts konflikt-sensibel zu gestalten, denn in vielen Fällen sind es die Wirtschafts- und Sicherheitspolitik, die zur Verschärfung von Konflikten beitragen.

Viele der benannten Maßnahmen, Zielsetzungen und Vorhaben zur Umsetzung von Ziel 16 gehen nicht über bereits bestehende internationale Verpflichtungen und beschlossene Maßnahmen hinaus. Der Entwurf führt zum Beispiel die Umsetzung der UN-Sicherheitsratsresolution 1325, den Arms Trade Treaty oder den International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding auf, jedoch ohne zumindest Defizite in der bisherigen Umsetzung zu benennen oder zu erklären, wie das deutsche Engagement in diesen Bereichen verstärkt werden soll bzw. welche Konsequenzen sich aus diesen globalen Prozessen für das deutsche Engagement ergeben.

Zudem fehlt unter den Maßnahmen zu Ziel 16 eine Verbindung zu anderen in der Vorbereitung befindlichen, relevanten Strategiedokumenten der Bundesregierung, wie die Leitlinien für Krisenengagement und Friedensförderung oder das Weißbuch Entwicklungspolitik. Im Sinne einer kohärenten Politik müssen auch diese neuen Strategien in die Umsetzungspla-

nung der Agenda 2030 einbezogen und transparent gemacht werden, wie sie zur Erreichung der Ziele beitragen sollen.

Auch die zwei benannten Indikatoren zu Ziel 16 – die Anzahl der Straftaten in Deutschland und die Anzahl der Projekte zur Sicherung, Registrierung und Zerstörung von Kleinwaffen – zeigen ein deutlich zu niedriges Ambitionsniveau auf. So wurde die Zielmarke des Indikators zur Messung genereller und nicht näher spezifizierter Straftaten von 7.000 erfassten Fällen je 100.000 Bewohnerinnen und Bewohner im Jahr 2010 schon fast erreicht. Zur Umsetzung werden vor allem Maßnahmen zur Bekämpfung von Wohnungseinbrüchen aufgeführt. Wir sehen darin keinen geeigneten Schlüsselindikator, um das Ziel der ‚Förderung friedlicher und inklusiver Gesellschaften‘ auch nur ansatzweise erreichen zu können. Wir schlagen daher analog zu den globalen Indikatoren einen Indikator zur Messung von Gewalterfahrungen vor, der insbesondere eine Darstellung der Gewalterfahrungen von Migrantinnen, Migranten und Minderheiten beinhalten sollte.

Der zweite Indikator zu Ziel 16 zur Kleinwaffenkontrolle und -vernichtung fällt aus unserer Sicht sogar hinter bisherige Versprechen der Bundesregierung im Bereich der Rüstungsexporte zurück. Wesentlich effektiver als die Erhöhung der Anzahl der Projekte zur Kleinwaffenkontrolle wäre eine Reduzierung der deutschen Waffenexporte. In ihrem Koalitionsvertrag hat sich die aktuelle Bundesregierung zu einer „zurückhaltenden Rüstungsexportpolitik“⁽¹⁾ bekannt. De facto stiegen die Rüstungsexporte in ihrer Amtszeit von 8,34 Milliarden Euro im Jahr 2013 auf 12,81 Milliarden im Jahr 2015. Ein Indikator zur Reduzierung der deutschen Rüstungsexporte würde daher aufzeigen, ob die erklärte Absicht des Koalitionsvertrags umgesetzt und eine ambitionierte Umsetzung von Ziel 16 erreicht wird.

An mehreren Stellen betont der Entwurf die Vorbildrolle Deutschlands, etwa wenn der Bericht darauf hinweist, dass Deutschland in absoluten Zahlen der drittgrößte ODA-Gebende weltweit ist. Verschwiegen wird hier zum einen, dass Deutschland im Gegensatz zu vielen anderen Ländern seiner bereits in den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts eingegangenen Selbstverpflichtung, mindestens 0,7 Prozent seines Bruttonationaleinkommens für ODA-Ausgaben zu investieren, bis heute nicht nachkommt. Zum anderen, dass 2015 massiv Gelder für die Flüchtlingshilfe in Deutschland in die neue ODA-

⁽¹⁾ „Deutschlands Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, S. 12.

Quote von nunmehr 0,52 Prozent eingerechnet wurden. Die Kanzlerin selbst fragte in ihrer Rede vom 31. Mai 2016 vor dem Rat für nachhaltige Entwicklung, ob das „systemisch ganz lupenrein ist“. Mehr Selbstkritik täte auch dem Bericht an dieser und an anderen Stellen gut und würde sowohl in der Zivilgesellschaft als auch unter Partnerländern die Glaubwürdigkeit der Bundesregierung erhöhen.

Unseren deutlichen Widerspruch fordern die Ausführungen der Bundesregierung zu ihrer Flüchtlingspolitik im einführenden Kapitel (S. 15-19). Natürlich ist es angesichts von aktuell rund 65 Millionen Flüchtlingen nahe liegend, einen Bezug zur 2030-Agenda und der Beseitigung von Fluchtursachen herzustellen. Doch die Bundesregierung definiert hier Maßnahmen

zur „Bekämpfung von Fluchtursachen“, die den Zielen der Agenda 2030 zuwiderlaufen und die tatsächlichen Ursachen von Flucht, die in der Agenda 2030 benannt sind, nicht adressieren. Die genannten Maßnahmen wie der „effektive Schutz der EU-Außengrenzen“, die „verstärkte Rückführung von nicht schutzbedürftigen Migrantinnen und Migranten“ sowie eine „Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten in unmittelbarer Nachbarschaft der EU (z.B. in Nordafrika und insbesondere auch die Türkei)“ (S. 16-17) sind ausschließlich auf die Abwehr von Geflüchteten durch Europa ausgerichtet. Sie stehen im Widerspruch zu wichtigen Grundsätzen der Menschenrechtspolitik und zur 2030-Agenda, hier vor allem zur Forderung nach Zugang zu Justiz für alle.

II. Vorschläge zur Ergänzung des Entwurfs der Nachhaltigkeitsstrategie

1.) Friedenverträglichkeitsprüfung in die Nachhaltigkeitsprüfung aufnehmen

Vorschlag für Seite 35:

(Ergänzung unter- und durchstrichen)

Die Nachhaltigkeitsprüfung orientiert sich grundsätzlich an den Zielen der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie und konzentriert sich auf langfristige negative ökonomische, ökologische und soziale und friedensgefährdende Wirkungen.

Begründung:

Die Ergänzung der Nachhaltigkeitsprüfung mit der Dimension der „Friedensverträglichkeit“ würde dem integrierten Ansatz der Agenda 2030 in der deutschen Umsetzungsstrategie gerecht werden: Fortschritte in einem Bereich dürfen Fortschritte in einem anderen Bereich nicht unterminieren. Dies bedeutet auch, dass die Auswirkungen deutscher Politik auf Konflikt-dynamiken in anderen Ländern abgeschätzt werden müssen. Die Aufnahme eines „Konflikt-TÜVs“ an zentraler Stelle der deutschen Umsetzungsstrategie wäre ein wichtiges Signal auch an Partnerländer, dass Deutschland die Umsetzung der Agenda 2030 ernst nimmt und die negativen Auswirkungen des eigenen Handelns ernsthaft minimieren will.

Bislang nennt der Entwurf der Nachhaltigkeitsstrategie eine solche Prüfung nach dem do-no-harm-Prinzip ausschließlich für Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit mit fragilen Staaten. Wir halten es für dringend geboten, dieses Prinzip auf alle Politikfelder und über fragile Staaten hinaus auszuweiten.

2.) Frieden und Konfliktsensibilität in die Managementregeln aufnehmen

Vorschlag für Seite 55:

(Ergänzung unterstrichen)

(1) Zur Erreichung von Generationengerechtigkeit, sozialem Zusammenhalt, Lebensqualität und Wahrnehmung internationaler Verantwortung sind wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, die Beachtung der Menschenrechte und der Aufbau und Erhalt friedlicher sowie inklusiver Gesellschaften und soziale Verantwortung so zusammenzuführen, dass Entwicklungen dauerhaft tragfähig sind.

Begründung: „Die Ressorts greifen bei der Prüfung und Entwicklung von Maßnahmen in ihren Zuständigkeitsbereichen auf das Managementkonzept für eine nachhaltige Entwicklung zurück“ (S. 246). Die zum Managementkonzept gehörenden Managementregeln der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie „beschreiben in genereller Form Anforderungen an eine nachhaltige Entwicklung“ (S. 50). Es ist daher unerlässlich, dass sich die Friedensdimension auch hier wiederfindet.

3.) Indikator für Friedensförderung im Ausland

Vorschlag:

(Ergänzung unterstrichen)

Ergänzung zweier Indikatoren auf den Seiten 208-215 (Ziel 16):

1.) Anzahl und Volumen in Euro der Projekte mit einer CRS15220-Kennung versehenen, also friedensbildenden Maßnahmen laut OECD-DAC-Bericht durch Deutschland.

2.) Anteil von ODA-Mitteln für fragile und von Gewaltkonflikten betroffene Staaten, ausgerichtet an den Zielen und Prinzipien des New Deal on Engagement in Fragile States.

Begründung:

Der Entwurf der Nachhaltigkeitsstrategie betont an mehreren Stellen die „besondere Relevanz“ von ziviler Krisenprävention, etwa mit einem eigenen Kapitel auf S. 209. So kämen „der Förderung von Rechtsstaatlichkeit und guter Regierungsführung in der zivilen Krisenprävention und der Stabilisierung bzw. Friedenskonsolidierung in Post-Konflikt-Situationen“ eine „zentrale Bedeutung“ zu. Diese „zentrale Bedeutung“ der Krisenprävention spiegelt sich bislang nicht in einem entsprechenden Indikator wider. Dabei liegt ein brauchbarer Indikator mit der CRS15220-Kennung innerhalb der OECD-DAC vor: Mit dieser Kennung versteht die Bundesregierung in ihren DAC-Berichten an die OECD diejenigen entwicklungspolitischen Vorhaben, die zivile Friedensförderung, Konfliktprävention und Konfliktlösung als Ziel haben.

Laut dem Entwurf der Nachhaltigkeitsstrategie möchte die Bundesregierung auch die Friedensförderungs- und Staatsaufbauziele des „New Deal on Engagement in Fragile States“ weiter fördern. Hier bietet es sich an, das deutsche Engagement in diesem Rahmen und damit für G7+-Länder und andere fragile Staaten zu messen.

4) Gewalt im Inland als Indikator

Vorschlag:

(Ergänzung unterstrichen)

Ergänzung eines Indikators auf den Seiten 208-215 (Ziel 16):

Jährliche Umfragen zur Messung physisch und psychisch erfahrener Gewalt in Deutschland mit disaggregierten Daten.

Begründung:

Der Entwurf der Nachhaltigkeitsstrategie blendet in seinen Ausführungen zu Ziel 16 die auch in Deutschland vorhandene und sich verschärfende Gewaltproblematik weitgehend aus. Das ist dahingehend verwunderlich, als das der Entwurf die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen und Mädchen (S. 101 zu Ziel 5) ebenso betont wie die „Sicherheit der Bewohner“ deutscher Städte und Gemeinden (S. 160 zu Ziel 11). Insbesondere wird der drastische Anstieg politisch motivierter Gewalt zu einem zunehmenden Risiko für Nachhaltigkeit in Deutschland. Diese Tatsache darf in einer deutschen Nachhaltigkeitsstrategie aus unserer Sicht nicht ignoriert werden.

Die unabhängige und mit disaggregierten Daten versehene Messung der physisch und psychisch in Deutschland erlebten Gewalt würde einen Schlüsselindikator darstellen und gleichzeitig die Glaubwürdigkeit Deutschland im internationalen Agenda-Prozess deutlich erhöhen. Der zusätzliche Indikator hätte eine internationale Anschlussfähigkeit an einen Indikator zu SDG 16.1 und würde ein positives internationales Signal in Bezug auf die Verwendung von umfragebasierten Daten senden. Der bis dato aufgeführte Indikator 31 mit seiner Messung bloßer Straftaten ist dazu ebenso wenig in der Lage wie der Indikator 3a/b für das Gesundheits-Ziel 3, das unterschiedslos die vorzeitige Sterblichkeit durch Krankheiten, Drogenkonsum oder Gewalteinwirkung zu messen scheint. Um die unterschiedliche Betroffenheit von Gewalt in Bezug auf unterschiedliche Bevölkerungsgruppen (bspw. Migrantinnen und Migranten, Frauen und Mädchen, Kinder und Jugendliche sowie ältere Menschen) abzubilden, bedarf es einer disaggregierten Datenerhebung, etwa durch eine regelmäßige Berichterstattung über gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit in Deutschland in einem jährlichen Antidiskriminierungsbericht.

5.) Rüstungsexporte als Indikator

Vorschlag:

(Ergänzung unterstrichen)

Ergänzung eines Indikators auf den Seiten 208-215 (Ziel 16):

„Erst- und Sammelausfuhren an Rüstungsexporten in Drittstaaten in Millionen Euro.“

Begründung:

Deutschland ist einer der größten Waffenexporteure der Welt. Eine Reduzierung der Rüstungsexporte an Drittstaaten, und hier besonders an Länder mit einer unsicheren Menschenrechtslage wie Saudi-Arabien und Katar sowie an fragile Staaten (z.B. höchste und zweithöchste Warnstufe des Fragile State Index des Fund for Peace), ist im Sinne der Politikkohärenz, welche die Nachhaltigkeitsstrategie und die 2030-Agenda für friedliche und inklusive Gesellschaften (Ziel 16) einfordern. Ein erster Vorschlag zur Umsetzung wäre hier, dass Deutschland keine Waffen mehr an jene Staaten exportiert, die das ATT nicht unterzeichnet und ratifiziert haben. Gleiches gilt für die Genehmigung für die Ausfuhr von Klein- und Leichtwaffen an Staaten, die nicht das UN-Waffenregister sowie das UN-Kleinwaffenaktionsprogramm unterstützen.

6.) Abrüstung vorantreiben

Vorschlag:

(Ergänzung unterstrichen)

Ergänzung eines Indikators auf den Seiten 208-215 (Ziel 16):

Anteil der Militärausgaben am Bruttonationaleinkommen.

Begründung:

Mit Blick auf die Herausforderungen der Agenda 2030 warnte der UN-Generalsekretär, dass aufgrund der weltweit wachsenden Militär- und Rüstungsausgaben die Mittel für die notwendigen Investitionen in nachhaltige Entwicklung fehlen. Die Bundesregierung sollte sich daher als Staat mit einem der größten Verteidigungshaushalte und als Mitglied des mächtigsten Verteidigungsbündnisses weltweit für eine globale Reduzierung der Verteidigungsausgaben einsetzen und dabei selbst mit gutem Beispiel vorangehen.

7.) Formate für Partizipation der Zivilgesellschaft ausbauen

Vorschlag:

(Ergänzung unterstrichen)

Die im Bundeskanzleramt angesiedelte Koordinierungsstruktur ist mit einem Gremium für nachhaltige Entwicklung zu stärken, deren Vertreterinnen und Vertreter von den zivilgesellschaftlichen Verbänden und Institutionen mandatiert werden und der alle für die Umsetzung der Agenda 2030 relevanten Themenfelder umfasst (unter anderem Verbände und Netzwerke der Entwicklungszusammenarbeit, Umweltschutz und Menschenrechte, Sozial- und Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften sowie friedenspolitische und Transparenz-Organisationen).

Die substantielle Einbeziehung dieses Gremiums in Ausgestaltung, Umsetzung und Überprüfung der Agenda 2030 wird von der Bundesregierung anerkannt.

Begründung:

Der Entwurf betont an mehreren Stellen sowohl den Multi-Akteurs-Ansatz, welcher „nach neuen Formen der Zusammenarbeit zwischen diesen Akteuren und den politisch für die Umsetzung der Agenda Verantwortlichen“ verlangt (S. 38), als auch die Bedeutung der Zivilgesellschaft für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie und der 2030-Agenda. Die Berufung von fachlich versierten Personen aus neu hinzugekommenen Sektoren wie Frieden, Sozial- und Wohlfahrtsverbänden oder Gewerkschaften ist dabei ebenso zwingend erforderlich wie die Mandatierung dieser Personen durch die Zivilgesellschaft. In diesem Kontext verweisen wir gerne auf den „Appell aus der deutschen Zivilgesellschaft zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2016“, welche zeitgleich mit dieser Stellungnahme unter der Federführung von VENRO veröffentlicht wird.

Herausgeber:



Forum Ziviler Friedensdienst e. V.
Am Kölner Brett 8
50825 Köln
Tel.: 02 21 91 27 32 - 0
E-Mail: kontakt@forumZFD.de
www.forumZFD.de

Redaktion: Christoph Bongard (V.i.S.d.P.), Richard Klasen
Grafik/Satz/Druck: Agentur thanks-and-more
Auflage: 500 Stück, Juli 2016

Gefördert von Engagement Global im Auftrag des



und darüber hinaus aus Mitteln des Kirchlichen Entwicklungsdienstes durch Brot für die Welt/Evangelischer Entwicklungsdienst.

Für den Inhalt dieser Publikation ist allein das *forumZFD* verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global gGmbH und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wieder.