Globale Verantwortung: Von der Entwicklungszusammenarbeit zur Weltgemeinwohlpolitik?!

Evangelische Akademie Frankfurt

18. 6. 2015

Lothar Brock

Brock@hsfk.de

Heute ist viel von den tektonischen Verschiebungen in der Weltpolitik die Rede. Alles scheint in Bewegung geraten zu sein, aber leider nicht i.S. einer wünschenswerten Aufbruchsstimmung, sondern eher im Sinne eines rapiden Orientierungsverlustes der Politik und einer zunehmenden Unsicherheit unter breiten Bevölkerungsgruppen – hier wie im globalen Süden.

Diese Entwicklung kann – wie Dirk Messner das formuliert– einer Verengung der internationalen Politik auf Fragen der Gefahrenabwehr mit militärischen und geheimdienstlichen Mitteln Vorschub leisten[1], und sie kann ordnungspolitische Spaltungstendenzen der internationalen Gemeinschaft noch weiter vertiefen. Als Beispiele sei nur auf die drohende Neuauflage des Wettrüstens zwischen Russland und dem Westen in Europa verwiesen und auf die gegenwärtige afrikanische Haltung gegenüber dem Internationalen Strafgerichtshof. Die USA waren ja schon immer dagegen. Aber jetzt bricht eine der wichtigsten Unterstützergruppen des Gerichts weg. Das Gericht sei nicht mehr nützlich, verkündet der südafrikanische ANC, dessen historische Bedeutung in seinem Beitrag zur Überwindung der Apartheid liegt, aber offenbar nicht mehr in der Verteidigung der Menschenrechte gegen Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

[1] Dirk Messner: „Charlie Hebdo“ alsWendepunkt der Weltpolitik?, in: Zeit Online. Ausland, 25. Januar 2015.

Wie auch immer: die zentrale Herausforderung der internationalen Politik besteht heute darin, die Politik offen zu halten für Konsensbildung und Kooperation im Umgang mit Problemen, die alle betreffen.

Kann die sogenannte *Post-2015*-Agenda, die in diesem Jahr ausgehandelt werden soll, dazu einen Beitrag leisten? Bietet diese Agenda der Staatenwelt eine Chance, sich erneut als internationale Gemeinschaft zu konstituieren? Oder handelt es sich eher um symbolische Politik, die den Eindruck erweckt, es ginge voran, während sich die Probleme vertiefen?

Das hängt nicht zuletzt von den *Regierungen* ab, die den Aushandlungsprozess trotz lebhafter Beteiligung der Zivilgesellschaft bestimmen. Deswegen soll es im Folgenden auch um die Frage gehen, wie sich die deutsche Politik zum Agenda-Prozess verhält. In der *Post-2015*-Agenda manifestiert sich der Anspruch der Staatenwelt, von der alten Entwicklungszusammenarbeit zu einer Weltgemeinwohlpolitik überzugehen. Welchen Beitrag kann ein Land wie Deutschland dazu leisten, diesen Anspruch in faktische Politik umzusetzen?

Ich will diesen Fragen in drei Abschnitten nachgehen: Im ersten Abschnitt skizziere ich die globale *Post-2015*-Agenda; im zweiten wird vor diesem Hintergrund die Neuausrichtung der deutschen EZ im Zeichen der *Zukunftsagenda* diskutiert und im dritten Schritt wende ich mich der deutschen Agenda für die Krisenprävention zu.

Die Post-2015-Agenda

Zur Erinnerung: Im Jahr 2000 wurden die Millennium Development Goals (MDGs) von der UN-Generalversammlung verabschiedet. Damit wurde der Versuch unternommen, konkrete Entwicklungsziele festzulegen, die bis zum

Jahr 2015 erreicht werden sollten. Fortschritte auf dem Weg zur Erfüllung der Ziele sollten *messbar* und damit in konkreter Form *überprüfbar* sein.

Nach den vorgegebenen Kriterien konnte eine Reihe der Zielvorgaben erreicht werden (z.B. die Halbierung der absoluten Armut, die erfolgreiche Bekämpfung bestimmter Krankheiten, Gender-Gleichheit in der primären Schulbildung). Auf anderen Gebieten (z.B. bei grundlegenden Verbesserungen im Bildungs- und Gesundheitsweisen oder bei der Verankerung von Nachhaltigkeit als Standard angemessenen Verhaltens) wurden zwar Fortschritte erzielt; aber gerade die Teilerfolge verweisen auf die Unzulänglichkeit des bisher Erreichten.[2] Außerdem bedeutete und bedeutet die Erreichung vorgegebener Zielmarken im Rahmen der MDGs keinesfalls die Beseitigung des zugrundeliegenden Problems. Von daher bestand ein doppelter Grund, die MDGs über das Jahr 2015 hinaus fortzuschreiben: mit Blick auf die bisherigen Erfolge ebenso wie mit Blick auf die Fortdauer der zugrunde liegenden Probleme.

Die Weichen für die eine Fortsetzung und Erweiterung der MDGs wurden auf dem MDG-Gipfel von 2010 und der Rio + 20-Konferenz von 2012 gestellt. Das geschah jedoch unter weltpolitischen Rahmenbedingungen, die sich gegenüber dem Jahr 2000 erheblich veränderten haben.

Im Zuge der Ausdifferenzierung des globalen Südens und der damit verbundenen internationalen Machtverschiebungen ist der Widerstand gegen einen reinen Nord-Süd-Ansatz gewachsen – also gegen einen Ansatz, bei dem die westlichen Industrieländer (bzw. die liberalen Demokratien) und die von ihnen dominierten internationalen Einrichtungen bestimmte Ziele vorgeben, die dann von den Entwicklungsländern erfüllt werden sollen. Dementsprechend zeichnet sich der gegenwärtige Agenda-Prozess durch zwei Eigenschaften aus: er ist in einem für

[2] UN Generalsekretariat: The Millennium Development Goals Report 2014, New York: UN 2014.

alle Staaten offenen Verfahren erstellt worden und richtet sich an *alle* Staaten, alle haben eine Bringschuld, keineswegs nur die Entwicklungsländer.

Bei der Vorbereitung der gegenwärtigen Verhandlungsgrundlagen wurden zudem nicht nur Parlamentarier, Wissenschaftler und andere Experten oder zivilgesellschaftliche Akteure einbezogen; es wurde auch der Versuch unternommen, durch umfangreiche und teilweise recht aufwendige Konsultationen eine globale Öffentlichkeit für die Verhandlungen herzustellen. Ich glaube, das war ernst gemeint, auch wenn natürlich viel Selbstbestätigung im Spiel war.

An der Ausarbeitung der Post-2015-Agenda waren verschiedene Gremien beteiligt. Eine zentrale Bedeutung kam der Einberufung einer *Offenen Arbeitsgruppe* (OWG) zu, die einen kompletten Entwurf für die neue Agenda ausarbeitete. Dieser Entwurf wurde 2014 vorgelegt. Er behandelt – wie gesagt – nicht nur Defizite des globalen Südens, sondern formuliert universale Ziele, die auch den globalen Norden in die Pflicht nehmen. Das bedeutet (wie noch einmal betont werden soll), dass *alle* Staaten mit Blick auf die Zielerreichung rechenschaftspflichtig sind und nicht nur die „Empfängerländer" von Entwicklungshilfe.

Der Text der Offenen Arbeitsgruppe bietet einen umfassenden Zielkatalog für die kommenden fünfzehn Jahre.[3] Zusammengefasst:

- Extreme Armut soll bis 2030 überwunden und bestehende Einkommensunterschiede sollen in messbarer Form reduziert,
- ein „beständiges, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, volle und produktive Beschäftigung und angemessene („*decent*") Arbeit für alle" gewährleistet
- und „die Regelung und Überwachung der globalen Finanzmärkte" verbessert werden.

[3] Open Working Group: Proposal for Sustainable Development Goals, A/68/970 (http://undocs.org/a/68/970).

- In institutioneller Hinsicht wird die alte Forderung aufgegriffen, den Entwicklungsländern eine stärkere Stimme in den internationalen Wirtschafs- und Finanzeinrichtungen zu geben. (Da wird sich in der Tat etwas ändern, da die Schwellenländer anfangen, ihre eigenen regionalen Banken zu gründen.)

Im Dezember 2014 legte der UN-Generalsekretär einen Synthesebericht vor, der die verschiedenen Inputs für den Verhandlungsprozess im „Entwicklungsjahr" 2015 in sechs Arbeitsfeldern bündelt und zugleich durch Unterziele weiter ausdifferenziert.[4]

Der Bericht schlägt eine auf *Rechte* gestützte, *universelle* und *transformative* Agenda für nachhaltige Entwicklung vor, in deren Mittelpunkt „die Menschen und der Planet Erde" stehen, also nicht die Staaten, obwohl sie es sind, die die Agenda verabschieden.

In der Agenda werden nicht nur Ziele formuliert, sondern auch Mechanismen für die Umsetzung vorgeschlagen, die eine Messung von Erfolgen und Misserfolgen und deren Zurechnung ermöglichen. Dafür sollen die Vereinten Nationen „transformationstauglich" gemacht werden, indem die Fähigkeiten der UN ausgeweitet werden, die Umsetzung der Agenda durch die Einzelstaaten zu unterstützen und zu überprüfen.

[4] UN-Generalsekretariat: The Road to Dignity by 2030, UN General Assembly A69/700, 4. 12. 2014.

Insgesamt handelt es sich um beachtliche Vorgaben für die Regierungsverhandlungen, denen allerdings ein nicht unumstrittener Ansatz zugrunde liegt: Es gehört zum MDG-Ansatz, der jetzt in Gestalt der SDGs fortgeschrieben wird, dass ordnungs- bzw. gesellschaftspolitische Fragen weitgehend ausgeklammert bleiben. Mit welcher Strategie und mit welchem Verständnis der Wirkungszusammenhänge die Ziele erreicht werden sollen, bleibt offen. Insofern ist der Ansatz reduktionistisch. Er geht davon aus, dass es möglich ist, bestehende Verhältnisse zu optimieren, ohne dass dafür ordnungspolitische Richtlinien für durchgreifende Reformen auf nationaler und internationaler Ebene vorgegeben werden müssten.

Aber gerade in diesem Reduktionismus liegt die eigentliche Stärke des Agenda-Ansatzes: *Zum einen* bietet der Ansatz die Möglichkeit, eine frühzeitige Blockade internationaler Verhandlungen durch ordnungspolitische Kontroversen zu umgehen. *Zum zweiten* eröffnet die Zielformulierung jedem einzelnen Land die Chance, bei der Umsetzung der Agenda nach eigenen ordnungspolitischen Präferenzen und einer ihnen entsprechenden Ressourcen-Allokation vorzugehen (das entspricht der Forderung nach *Ownership* wie sie für die EZ mit der „Paris Declaration“ von 2005 festgeschrieben wurde). *Zum dritten* können unter dem Agenda-Ansatz (wenn auch in beschränktem Umfang) Fort- und Rückschritte bei der Erreichung der vorgegebenen Ziele *gemessen* werden.

Inwiefern die Möglichkeiten, die der Agenda-Ansatz bietet, tatsächlich genutzt werden, und welche Rolle überhaupt globale Zielsetzungen der vorliegenden Art für die Bearbeitung der jeweils angesprochenen Probleme spielen, das ist weitgehend offen. Die Erfahrungen mit den MDGs, auf die sich der Generalsekretär in seinem Synthesebericht ausführlich beruft, sind gemischt. Zwar ist die absolute Armut weltweit um die Hälfte reduziert worden. Aber die globalen Zahlen sagen wenig über die Entwicklung in einzelnen Ländern und ganzen Regionen aus. Zudem bezieht sich der größte Erfolg der MDG-Agenda, die Halbierung absoluter Armut, auf einen engen Begriff der Armut als Pro-Kopf-Einkommen von unter 1,25 US $ Kaufkraftparität pro Tag. Abgesehen davon, dass es sich dabei um ein höchst problematisches Kriterium handelt (wie insbes. Thomas Pogge aufgezeigt hat), wird damit nichts über den Abbau struktureller Bestimmungsfaktoren der Armut gesagt. Dieser Aspekt wird zwar in die internationale Debatte einbezogen, fällt aber unter dem Druck, *messbare* Ergebnisse vorzuweisen häufig unter den Tisch.

Wenn uns zwischenzeitlich der Himmel nicht ganz auf den Kopf fällt, ist zu erwarten, dass die kommende UN-Vollversammlung im September eine Post-2015-Agenda verabschieden wird. Selbst wenn sie sich dabei an die Vorgaben der offenen Arbeitsgruppe und des von UN-Generalsekretär verfassten Syntheseberichts hält, besteht kein Anlass zur Euphorie; denn wie nicht anders zu erwarten, überwindet die Agenda die bestehenden Interessengegensätze zwischen und innerhalb der verschiedenen Staatengruppen nicht (BRICS,[5] Gruppe 77,[6] OECD-Länder). Alle Staaten versuchen, ihre je spezifischen Interessen in den universalistischen Legitimationsrahmen der *Post 2015*-Agenda einzubringen. Aber dass sie zumindest *daran* ein gemeinsames Interesse haben, ist ein kleines Hoffnungszeichen. Und dass dabei allmählich doch so etwas wie eine kollektive

[5] Brasilien, Russland, Indien, China.
[6] Zusammenschluss von Staaten, die überwiegend der Dritten Welt zugerechnet werden.

Problemsicht entsteht, ist nicht ausgeschlossen. Dass diese neue Problemsicht dann auch zu einer stärker auf ein Weltgemeinwohl ausgerichteten Neudefinition der eigenen Interessen führt, kann natürlich nicht unmittelbar erwartet, aber vielleicht doch erhofft werden.

Zugegeben: Vorerst nimmt die soziale Ungleichheit in und zwischen den verschiedenen Staatengruppen weiter zu und der weltweite CO^2-Ausstoß ist seit den frühen 1990er Jahren um 60 Prozent gestiegen. Damit hat sich der Widerspruch zwischen Wissen und Handeln weiter verschärft. Das kann man fatalistisch sehen nach dem Motto: „Es hat alles keinen Zweck!“Mann kann es aber auch so sehen, dass die *Post 2015*-Agenda immerhin die Chance bietet, diesen Widerspruch fortlaufend zum Thema zu machen und damit den öffentlichen Legitimationsdruck auf die Politik zu erhöhen. Ein Echo auf diesen Legitimationsdruck bot der G7-Gipfel in Elmau, bei dem sich die Staats- und Regierungschefs immerhin zu dem von der Wissenschaft für die Klimapolitik vorgegebenen 2-Grad-Ziel bekannten. Auch auf dem Gebet der Armutsreduzierung geht die Diskussion weiter. Insofern kann das Zustandekommen eines Gesamtentwurfs für die Zusammenführung von Umwelt und Entwicklung durchaus als Erfolg all derjenigen verstanden werden, die sich für mehr Wohlfahrt und weniger Raubbau einsetzen.

Was dieser Erfolg des Agenda-Setting dann in der Praxis bedeutet, hängt auch von den Beschlüssen der Pariser Klimakonferenz im November und der Konferenz über die Finanzierung nachhaltiger Entwicklung im Juli in Adis Abeba ab. Für die Finanzierung der Post-2015-Agenda spielt das steigende Gewicht der Schwellenländer und der Aufbau neuer Banken eine wichtige Rolle. Auf diesem Gebiet könnten die einleitend genannten tektonischen Verschiebungen tatsächlich für eine Aufbruchstimmung stehen, die selbst westliche Ökonomen erfasst.

Von einer solchen Aufbruchstimmung ist bei der Handhabung der griechischen Krise allerdings bisher noch nichts zu spüren. Aber das kann ja noch kommen.

Die Post-2015-Agenda und die deutsche EZ

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) unterstützt die Verabschiedung einer *Post 2015*-Agenda vorbehaltlos. Das Ministerium hat sich aktiv an der Vorbereitung der Verhandlungen beteiligt. Das geschah auf der Ebene der UN-Konsultationen, aber auch durch eine Reihe von Veranstaltungen, die darauf ausgerichtet waren, die fachliche Kompetenz der Zivilgesellschaft zu nutzen und Foren für den Austausch zwischen Zivilgesellschaft und Politik zu schaffen.

Zudem hat sich das BMZ im Jahre 2014 in einem interaktiven Prozess mit Wissenschaft und Zivilgesellschaft eine **Zukunftscharta** gegeben, die sich als Unterstützung der globalen Entwicklungsagenda versteht; denn letztere brauche „breite Anerkennung in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft auf der ganzen Welt“. [7] Die Zukunftscharta formuliert ähnlich wie das von der OWG ausgearbeitete Verhandlungsprogramm und der Synthese-Bericht des Generalsekretärs eine Reihe von Zielen bzw. Handlungsfeldern, die als Leitlinien für die deutsche Politik gelten sollen. Inhaltlich gibt es da keine substanziellen Differenzen zu den UN-Dokumenten. Das BMZ betont ebenfalls die Notwendigkeit eines transformativen und inklusiven Ansatzes, der mit einer Rechenschaftspflicht *aller* Staaten einhergeht. Das BMZ bekennt sich ausdrücklich dazu, dass die Verantwortung des globalen Nordens vor der eigenen Haustür beginnt, nämlich bei der Überwindung nicht nachhaltiger Produktions- und Konsummuster. Daraus leitet das BMZ die Notwendigkeit einer kohärenten Gesamtpolitik ab. Das ist alles nicht neu, aber deswegen nicht belanglos. Die Frage ist, ob das in der gesamtpo-

[7] BMZ (Hg.): Zukunftscharta. Eine Welt – Unsere Verantwortung, Bonn/Berlin, Nov. 2014, Einleitung, S. 8.

litischen Praxis zu einer Erhöhung des Gewichts entwicklungs- und umweltpolitischer Belange gegenüber wirtschaftlichen Interessen führen wird.

Nehmen wir das Beispiel Elektroschrott. Schon im Februar 2014 hätte die Bundesregierung die Vorgaben der EU für das Recycling von Elektroschott in ein nationales Gesetzt umsetzen sollen. Das ist in mehrfacher Hinsicht dringend: zur Vermeidung von Umweltbelastungen, zur Einschränkung der Ausbeutung von natürlichen Ressourcen in Konfliktgebieten und zur Eindämmung des Exports von Elektroschott in Länder, in denen die Verarbeitung mit erheblichen Umwelt- und Gesundheitsrisiken für die lokale Bevölkerung verbunden ist. Unsere Wirtschaft behauptet, dass sie die Übernahme der EU-Bestimmungen 2 Mrd. Euro kosten würde. Ob das stimmt, weiß niemand. Auf jeden Fall reichte es für Verzögerungen bei der gesetzlichen Behandlung des Themas, die den Staat Strafen in Millionenhöhe kosten können.

Ein anderes Beispiel sind die gegenwärtig vom UN-Menschenrechtsrat angestrebten Verhandlungen über wirtschaftliche und soziale Menschenrechte. Da mauert die Bundesregierung, weil sie sich über freiwillige Verhaltenscodes hinaus auf keine verbindlichen politischen Vorgaben für die Wirtschaft einlassen will.

Ein systemisches Problem betrifft die Frage, welche Konsequenzen die Ausarbeitung der Post-2015-Agenda für die Organisation und Verfahrensweise der Politik hierzulande haben wird.

Die gesamte Bundesregierung bekennt sich wie das BMZ nachdrücklich zur Unterstützung der Post 2015-Agenda. Für den 2016 fälligen Fortschrittsbericht über die eigene Nachhaltigkeitsagenda ist eine Überprüfung und Weiterentwicklung der nationalen Ziele und Indikatoren vorgesehen, in die die Ziele der UN-

Agenda einbezogen werden sollen. So weit so gut. Offenbar bietet die *Post 2015*-Agenda aus der Sicht der Bundesregierung aber keinen Anlass, die institutionellen Rahmenbedingungen der nationalen Entwicklungs- und Nachhaltigkeitspolitik zu verändern. Eine Weiterentwicklung der ressortübergreifenden Politik über die bestehenden Ansätze hinaus ist vorerst offenbar nicht vorgesehen.[8]

Darauf scheint auch das BMZ nicht zu drängen. Es fordert einen ressortübergreifenden Blick auf Umwelt und Entwicklung, hat aber wie jedes andere Ministerium ein Interesse, die eigene Position gegenüber den anderen Ressorts zu stärken. In einem Kommentar zur Zukunftscharta des BMZ hieß es, die acht Handlungsfelder der Zukunftscharta dokumentierten einen Anspruch, der die herkömmlichen Vorstellungen von Entwicklungspolitik sprenge.[9] Das ist sehr schön und vorwärtsweisend. Aber der Umsetzung einer solchen Neubestimmung der EZ in Form einer die Ressorts übergreifendenden Strategie steht das Beharrungsvermögen bürokratischer Politik entgegen.

Ein ressortübergreifenden Blick auf die *Post 2015*-Agenda würde bedeuten, dass zumindest Zielkonflikte in der deutschen Politik systematisch angesprochen würden. Das tut die Zukunftscharta nicht und darin liegt eine ihrer Schwächen. Sie bezieht sich zu sehr auf die substanziellen Aspekte einer Weltgemeinwohlpolitik (also das „gute Leben“) und geht zu wenig auf prozedurale Fragen ein, die sich stellen, wenn die von den einzelnen Ressorts vertretenen Interessen aufeinander stoßen. Erst wenn solche Kollisionen erfolgen, wird sich zeigen, wie weit die Abkehr des BMZ von der Linie des Vorgängers trägt, denn das war eine

[8] Bericht der Bundesregierung zur deutschen Position für die Verhandlungen über die Post 2015-Agenda vom 3. 12. 2014.

[9] Markus C. Schulte von Drach: „Zukunftscharta“ zur Entwicklungspolitik „von unten her gedacht“, Süddeutsche Zeitung, 24. 11. 2014.

Linie, die sich demonstrativ an den Interessen der deutschen Wirtschaft orientierte.[10]

Zivile Krisenprävention

Ein besonders umstrittener Punkt der Agenda-Debatte im Rahmen der UN betraf den Zusammenhang von Entwicklung und Frieden und die Aufnahme eines Zieles in die Agenda, das diesen Zusammenhang ansprach. Hier standen sich die G 7 in einer Allianz mit 20 von akuten Konflikten betroffenen Ländern (G7 +) auf der eine Seite, die BRICS und die Gruppe 77 auf der anderen Seite gegenüber.

Die Kritik an der Erweiterung der Agenda durch die Aufnahme eines „Friedensziele“ stützte sich auf drei Argumente: (1) Das führe wegen der thematischen Überdehnung zur einer Verwässerung der Agenda; (2) es stelle die Ursachenverknüpfung auf den Kopf; denn innergesellschaftlicher Friede sei das Ergebnis und nicht die Voraussetzung für Entwicklung; (3) die Verknüpfung von Entwicklung und Frieden würde unter dem Vorwand der Terrorbekämpfung einer repressiven bzw. einer interventionistischen Politik Vorschub leisten.[11]

Das BMZ spricht sich (wie die meisten westlich-liberalen Demokratien und ihre Zivilgesellschaften) vorbehaltlos für die Verknüpfung der Entwicklungs- und Friedensagenden aus. Dazu heißt es in der Zukunftscharta: „Nachhaltige Entwicklung ist ohne Frieden nicht denkbar: Krieg und Gewalt töten und vertreiben Menschen, zerstören nicht nur die Infrastruktur eines Landes, sondern auch die Wertebasis einer Gesellschaft“.[12] Die *Zukunftscharta* geht davon aus, dass diese Problematik besonders fragile, von Konflikten zerrissene Staaten betrifft. Davon

[10]Die Abkehr von dieser Linie, mit der Dirk Niebel versuchte, die EZ aufzuwerten, war eines der Ziele der Zukunftscharta.

[11] Saferworld: Building a Consensus for Peace, Briefing Sept. 2014. Unterziel 16.a fordert den Aufbau von Kapazitäten für die “Prävention von Gewalt“

[12]BMZ, Zukfunftscharta (Anm. 9), Ziel 5, S. 38.

seien 1,5 Milliarden Menschen betroffen, wobei sich die absolute Armut immer mehr auf die fragilen Staaten konzentrieren werde.

Das BMZ konzediert, dass Frieden ohne die Veränderung bestehender Strukturen nicht denkbar ist und dass bei diesen Veränderungen mit heftigen Auseinandersetzungen zu rechnen ist, die wiederum Gewalt und Repression hervorbringen. Aber gerade daraus wird gefolgert, dass Krisenprävention, zivile Konfliktbearbeitung und Friedensarbeit stärker ins Zentrum der deutschen Politik rücken müssen.

Zu einem dem friedenspolitischen Engagement, das dem entspricht, gehört aus der Sicht der *Zukunftscharta* auch eine restriktive Rüstungsexportpolitik, die Eindämmung des illegalen globalen Handels mit Menschen, Waffen, Drogen und Rohstoffen und eine menschenrechtskonforme und entwicklungsfreundlich gestaltete deutsche und europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik. Das ist sehr fortschrittlich, begegnet in der Praxis aber bekannten Hindernissen. So geht es bei der Flüchtlingspolitik – wenn überhaupt – nur im Schneckentempo voran. Die Süddeutsche Zeitung zitierte 17. 6. 2015 den deutschen Innenminister, der von den EU-Verhandlungen über die Verteilung von Flüchtlingen Folgendes zu sagen wusste: „Es gibt noch kein Ergebnis, aber es gibt eine gemeinsame Überzeugung, dass wir bald eine gemeinsame Lösung brauchen“.

Die internationalen Kontroversen um die Einbeziehung der Friedensperspektive in die *Post-2015*-Agenda zeigen, welches Misstrauen im globalen Süden weiterhin gegenüber der westlichen Weltordnungspolitik besteht.[13] Aus westlicher Sicht geht es bei der Friedensthematik u.a. um mehr Rechtsstaatlichkeit im globalen Süden. Aus der Sicht der BRICS-Staaten oder der Gruppe 77 liegt das

[13] Laura Ribeiro Pereira: What’s Peace got to do with it? Advocating Peace in the Post-2015 Sustainable Development Agenda, Friedrich Ebert Stiftung (New York): Dialogue on Globalization, Sept. 2014.

Hauptproblem im mangelnden Respekt des globalen Nordens für das Völkerrecht, sprich für die Souveränität der nicht-westlichen Länder. Die Vorbehalte des globalen Südens sind inzwischen so ausgeprägt, dass am Streit über die Einbeziehung oder Nicht-Einbeziehung der Friedensproblematik beinahe der ganze Agenda-Prozess gescheitert wäre.[14]

Wenn solches Misstrauen durch die Stärkung der zivilen Konfliktbearbeitung und Krisenprävention abgebaut werden kann, dann ist die Bundesregierung auf dem richtigen Weg; denn die zivile Konfliktbearbeitung und Krisenprävention sollen weiter ausgebaut werden.

Die Anfänge dafür liegen ein Jahrzehnt zurück: 2004 wurde nicht zuletzt aufgrund der Vorarbeit der zivilgesellschaftlichen Gruppen und der Wissenschaft der Aktionsplan zivile Krisenprävention unter Federführung des Auswärtigen Amtes eingerichtet. Er dümpelte, von einem Ressortkreis betreut und einem zivilgesellschaftlich ausgerichteten Beirat begleitet, zunächst einige Zeit vor sich hin. Die Sache bekam richtigen Schwung als im Auswärtigen Ausschuss des Bundestages ein Unterausschuss für zivile Krisenprävention eingerichtet wurde.

Im Mai vergangenen Jahres führte der Unterausschuss eine öffentliche Anhörung durch. Dort wurde von den geladenen Experten ein weiterer Ausbau der zivilen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung gefordert. Unmittelbar anschließend wurden diese Forderungen in einem öffentlichen, aber inoffiziellen *Review*-Prozess zur deutschen Außenpolitik bekräftigt. Im Einklang mit den Ergebnissen des *Review*-Prozesses wird das Auswärtige Amt nunmehr umgebaut. Die diplomatische Krisenreaktionsfähigkeit wird durch die Einrichtung einer neuen „Abteilung für Krisenprävention, Stabilisierung und Nachsorge“ erhöht,

[14] Ribeiro (Anm. 15), S. 7.

und die Ausbildungskapazität des Zentrums für internationale Friedenseinsätze erweitert.

Fast gleichzeitig kam der vierte Umsetzungsbericht der Bundesregierung zum Aktionsplan von 2004 heraus. In einer gemeinsamen Stellungnahme der Plattform zivile Konfliktbearbeitung, des Forums Menschenrechte, des Konsortiums ziviler Friedensdienst und von VENRO wird ausdrücklich gewürdigt, dass die Bundesregierung die Krisenprävention nicht mehr mit Sicherheitspolitik im Sinne des Schutzes deutscher Interessen gleichsetze und der zivilen Krisenprävention höhere Priorität in der Gesamtpolitik einräume.[15] Besonders anerkannt wird auch der Bezug auf die Menschenrechte und das Bekenntnis der Bundesregierung zur Notwendigkeit, ein umfassendes friedenspolitisches Leitbild zu entwerfen. Der Formulierung eines solchen Leitbildes sollte nach Ansicht der Verbände bei der Arbeit an dem für 2016 in Aussicht gestellten neuen Weißbuch zur Verteidigungs- und Sicherheitspolitik ein zentraler Stellenwert eingeräumt werden. Aus meiner Sicht gilt das auch für die Fortschreibung der deutschen Nachhaltigkeitsagenda im kommenden Jahar.

Der vierte Bericht zur Umsetzung des Aktionsplans von 2004 liefert selbst keine inhaltlichen Ausführungen zu einem friedenspolitischen Leitbild „zivile Krisenprävention“. Er verweist stattdessen auf eine Reihe von Strategiepapieren und Konsultationsprozessen von Auswärtigem Amt, Verteidigungsministerium und BMZ, die Ausdruck eines bereits praktizierten wechselseitigen Austausches sind. Dazu gehören Konsultationen

- zum außen- und sicherheitspolitischen Engagement Deutschlands („Außenpolitik weiter denken“, 2014),
- zur Rolle der Bundeswehr im vernetzten Ansatz (Verteidigungspolitische Richtlinien 2011)

[15] Stellungnahme zum Vierten Umsetzungsbericht, Köln/Berlin 15.12.2014

- und zur EZ im Kontext von Krisen und Konflikten („Entwicklung für Frieden und Sicherheit“, 2013).
-

Als besondere Aufgabenstellung werden genannt:

- die ressortübergreifende Zusammenarbeit (länderbezogene *Task Forces*),
- eine „ressortgemeinsame Ausbildung“ für die zivil-militärische Kooperation,
- Wirkungsanalysen (wie der Evaluierung des ZFD 2012 und der Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung 2014)
- sowie die konzeptionelle Weiterentwicklung des Umgangs mit fragilen Staaten.[16]

In dieser Hinsicht ist im Handlungsfeld Krisenprävention einiges in Bewegung geraten. Aus meiner Sicht muss man aber weiter gehen, und dazu will ich abschließend noch ein paar Anmerkungen machen.

Fazit

Bei der Post-2015-Agenda handelt es sich um einen inklusiven Konsultations- und Verhandlungs*prozess*, der dazu beitragen kann, trotz der gegenwärtigen Krisen und Konflikte in der internationalen Politik grundlegende Kooperationserwartungen über Ländergrenzen hinweg aufrecht zu erhalten. Die Agenda bietet insofern eine Chance, die normativen Grundlagen der internationalen Gemeinschaft zu festigen oder zumindest gegen eine weitere Erosion zu verteidigen. Das ist in der gegenwärtigen Weltlage ein in seiner Bedeutung kaum zu überschätzendes Anliegen.

[16] Kultur der Prävention statt Kultur der Reaktion, GKKE-Stellungnahme zum 4. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans Zivile Krisenprävention (…), 12./13. November 2014.

Die Bundesregierung steht dem Agenda-Prozess grundsätzlich positiv gegenüber. Was aus der Post-2015-Agenda für die Organisation der Politik auf nationaler Ebene folgt, gilt es aber noch zu klären.

Wie gezeigt, gibt es in der Bundesregierung Ansätze für die Entwicklung ressortübergreifender Perspektiven, sie bleiben bisher aber relativ schwach im Vergleich zur Eigendynamik bürokratischer Politik. Hier bringt die Krisenpräventionsagenda neue Anreize, über die bestehenden Formen der Kooperation hinauszugehen; denn mit dem Ausbau der zivilen Konfliktbearbeitung wächst der Abstimmungsbedarf mit den einschlägigen Ressorts. Wenn dem nicht entsprochen wird, funktioniert auch die zivile Krisen- und Konfliktbearbeitung nicht.

Daraus schließe ich auf die Notwendigkeit, ein ressortübergreifendes Politikfeld zu etablieren, z.B. unter der Bezeichnung „Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und nachhaltige Entwicklung“.
Zur Begründung: Die Rede von der gebotenen Kohärenz der Politik hat sich erschöpft. Jetzt müssen ihr wirklich Taten folgen. Dazu könnte zum einen gehören, dass zur systematischen Erfassung und Entscheidung von Zielkonflikten zwischen Entwicklungs-, Umwelt-, Sicherheits- und Außenwirtschaftspolitik die Gesetzgebung einer Überprüfung nach dem Kriterium der Weltgemeinwohlverträglichkeit unterworfen wird. Das klingt ziemlich wolkig, wäre aber nur ein Oberbegriff für die Kriterien, anhand derer die Überprüfung und Entscheidung von Zielkonflikten in der Politik erfolgen kann. Das würde die Ansprüche an die Begründung politischer Entscheidungen in den genannten Bereichen erhöhen.

Eine andere Möglichkeit wäre eine weiter verstärkte Einbeziehung des Parlaments, das gerade in Zeiten der großen Koalition ein Interesse daran hat, das Regierungshandeln stringenter zu kontrollieren. So könnten nach englischem Vorbild ausschussübergreifende Komitees für die Beratung bestimmter Sachfra-

gen eingeführt werden: zum Beispiel für die Entscheidung über Rüstungsexporte, über Zielkonflikte zwischen Entwicklungs-, Landwirtschafts- und Umweltpolitik oder über zivil-militärische Kooperation im Bereich der Krisenprävention und zivilen Konfliktbearbeitung. Das könnte auch zur Mobilisierung eines breiteren öffentlichen Interesses für diese Fragen führen. Wenn heute darüber nachgedacht wird, wie der Wahlmüdigkeit entgegengewirkt werden kann, so bietet sich hier vielleicht ein Ansatz.

Die Entwicklungszusammenarbeit ist einem starken Veränderungsdruck ausgesetzt. Sie hat immer weniger mit Entwicklungshilfe zu tun und immer mehr mit der Aushandlung von internationalen Rahmenbedingungen für Handel, Investitionen, die Nutzung natürlicher Ressourcen und Arbeitsbedingungen, aber auch für einen konstruktiven Umgang mit Krisen und Konflikten. Verantwortung zu übernehmen heißt in diesem Sinne auf der einen Seite, wirkungsvolle internationale Institutionen aufzubauen und zu erhalten.[17] Es heißt auf der anderen Seite auch, die staatliche Infrastruktur zu schaffen, die für die Bearbeitung des neuen Politikfeldes erforderlich ist.

Zu diesem Politikfeld gehört ein konstruktiver Umgang mit dem auch bei uns schwindenden gesellschaftlichen Zusammenhalt, der Ausbreitung nationalistischer Strömungen, der Entstehung von Zonen der Unregierbarkeit in großstädtischen Agglomerationen und dem auch bei uns in der Energie- und Agrarpolitik weitergehenden ökologischen Raubbau. Dem *Agenda-Diskurs* haftet bisher immer noch zu sehr eine Nord-Süd-Perspektive an, die die Probleme des *weltgesellschaftlichen* Zusammenlebens nur unzureichend in den Blick nimmt. Diese Fragen werden aber immer bedrängender.

[17] Owen Barder: A Development Policy of the 21st Century, Center for Global Development, 2. 2. 2015