Die Agenda 2030. Ein Instrument für nachhaltige Entwicklung in fragilen Staaten?

Marc Baxmann

„Business as usual is not an option“ – nirgends ist dieses Mantra der Agenda 2030 relevanter als in fragilen und in von Konflikten betroffenen Staaten. Wenn die Akteure der internationalen Zusammenarbeit weiter machen wie bisher, werden die ambitionierten Ziele der Agenda, die *Sustainable Development Goals* (SDGs), in diesen Ländern bis 2030 nicht erreicht werden. Gleichzeitig werden sie für die internationale Zusammenarbeit immer relevanter. Extreme Armut wird sich zunehmend in diesen Staaten, in denen gegenwärtig etwa 1,5 Mrd. Menschen leben, konzentrieren. Laut jüngsten Schätzungen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) werden im Jahr 2030 etwa 62% der absolut Armen dort leben. Wie drastisch Gewalt und Fragilität derzeit globale Entwicklungen prägen, belegt die Tatsache, dass 80% des derzeitigen Bedarfs an humanitärer Hilfe durch politische Krisen ausgelöst werden. Die Welt steckt weder in einer Flüchtlings- noch in einer humanitären Krise, sondern in einer Gewalt- und Fragilitätskrise.

Mit der Integration einer umfassenden Friedensdimension legt die Agenda 2030 die Basis für einen veränderten Umgang mit fragilen und von gewalt-samen Konflikten betroffenen Staaten – und damit auch für die Beseitigung extremer Armut, die Reduzierung von Gewalt und die Verringerung sozialer und politischer Ungleichheiten. Im Folgenden wird diskutiert, was betroffene Staaten und die internationale Gemeinschaft tun können, um die Friedensdimension wirksam werden zu lassen.

Fragilität und Gewalt als Kernprobleme nachhaltiger Entwicklung

Die Förderung friedlicher und inklusiver Gesellschaften hat in der internationalen Debatte in den letzten Jahren deutlich an Relevanz gewonnen. Zwei Trends liegen dem zugrunde: Zum einen verändert sich die globale Armutstopographie. Während extreme Armut insgesamt abnimmt, wird ein immer größer werdender Anteil der Ärmsten der Armen in fragilen und von Konflikten betroffenen Staaten leben. Um dem Anspruch der Agenda 2030, „niemanden zurücklassen“, gerecht zu werden, wird Entwicklungszusammenarbeit mit diesen Staaten zunehmend zum Alltagsgeschäft. Zum anderen zeigt die deutlich gestiegene Anzahl bewaffneter Konflikte in den letzten Jahren, dass Gewalt keinesfalls auf die ärmsten Länder beschränkt ist. Sie kann überall dort ausbrechen, wo politische, soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten auf gestörte Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft treffen – und staatliche Institutionen nicht willens oder in der Lage sind, gesellschaftlichen und politischen Wandel friedlich zu gestalten.

Fragilität und Gewalt sind keine rein innerstaatlichen Angelegenheiten. Ihre Folgen sind meist grenzübergreifend – Migrationsbewegungen sind nur ein Beispiel. Gleichzeitig sind die Ursachen von Fragilität und Gewalt keinesfalls nur hausgemacht. Auch globale Faktoren, wie illegaler Handel mit Waffen, Drogen und Menschen, der Handel mit Rohstoffen oder die Landnahme zur Energie- und Ernährungssicherung in Industrieländern, haben massive Auswirkungen auf die Dynamiken

lokaler Konflikte. Die Prävention und Bearbeitung von Fragilität und gewaltsamen Konflikten wird damit zur globalen, regionalen und lokalen Herausforderung.

Die Friedensdimension der Agenda 2030

Gewalt und Fragilität in ihren vielfältigen Formen und Aspekten stellen die größten Hindernisse für nachhaltige Entwicklung dar, wie unter anderem der letzte Bericht zu den Millenniumentwicklungszielen (MDGs) aufzeigte. Die MDGs haben die spezifischen Herausforderungen von Gewalt und Krieg für nachhaltige Entwicklung nicht berücksichtigt. Sie waren ein technokratischer Logframe mit einer reduzierten Anzahl von Entwicklungszielen, die der Komplexität der Herausforderungen nicht gerecht wurde und einem – schon damals antiquierten – linearen Entwicklungsverständnis folgten. Die Agenda 2030 reflektiert hingegen die komplexen Herausforderungen einer interdependenten und gleichzeitig unsicherer werdenden Welt und erklärt Kooperation, Integration, lokale Prozesse und Inklusivität zu Leitprinzipien. Dieser transformative Anspruch ist für die Friedensdimension der Agenda von besonderer Bedeutung.

Frieden ist als einer von fünf Grundpfeilern in der Präambel (*People, Planet, Prosperity, Peace and Partnership*) sowie als eigenes Ziel 16 in der Agenda 2030 prominent verankert. In dem Ziel geht es darum, friedliche und inklusive Gesellschaften zu fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz zu ermöglichen und leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufzubauen. Damit wurde anerkannt, dass Entwicklung nur dann nachhaltig ist, wenn Themen wie Frieden, gute Regierungsführung, Inklusivität, konstruktive Staat-Gesellschaftsbeziehung und Gerechtigkeit berücksichtigt werden. Friedensrelevante Ziele finden sich jedoch nicht nur in Ziel 16, sondern in einer ganzen Reihe von Zielen. Beispielsweise zielt SDG 1.4 auf den gleichberechtigten Zugang zu sozialen Dienstleistungen und Land. Ziel 4.7 fordert, Gewaltlosigkeit und eine Kultur des Friedens zu Bildungsinhalten zu erklären. In Ziel 5.2 wird die Beendigung aller Formen von Gewalt gegen Frauen und Mädchen genannt. Und Ziel 10.2 will zum Abbau von politischen, sozialen und wirtschaftlichen Ungleichheiten zwischen Bevölkerungsgruppen beitragen. Gerade in fragilen und von Konflikten betroffenen Staaten müssen diese und weitere Ziele als Paket – als Friedensdimension – verstanden werden, damit die transformative Vision der Agenda umgesetzt werden kann.

In dieser Hinsicht ist auch die Unteilbarkeit der SDGs hervorzuheben: Fortschritte in einem Bereich dürfen nicht Fortschritte in einem anderen Bereich unterminieren. Laut Präambel der Agenda 2030 sind „die Querverbindungen zwischen den Zielen für nachhaltige Entwicklung und deren integrierter Charakter“ von ausschlaggebender Bedeutung. Die SDGs sollen sich gegenseitig unterstützen. SDG 16 ist damit nicht nur

„enabler“ für andere SDGs, diese sollen und müssen ebenfalls zu friedlichen, gerechten und inklusiven Gesellschaften beitragen. Ländliche Entwicklung (SDG 2) oder Wirtschaftswachstum (SDG 8) müssen beispielsweise die potenziellen Folgen für Gewaltdynamiken abschätzen. Auch sind die Potenziale sozialer Dienstleistungen – wie Bildung (SDG 4), Gesundheit (u.a. SDG 3) und soziale Sicherung (u.a. SDG 1) für die Erreichung von SDG 16 enorm: Der gleichberechtigte Zugang zu sozialen Dienstleistungen und deren Qualität können das Vertrauen der Bevölkerung in den Staat erhöhen und strukturelle Konfliktursachen entschärfen oder gar überwinden – sofern sie in den jeweiligen Sektoren gezielt angegangen werden. Die größte Gefahr für die transformative Wirkung der Agenda wäre, dass sich Akteure einzelne Unterziele herauspicken (Fragmentierung), anstatt integriert zu denken. Die Agenda 2030 fordert eine fundamentale Abkehr vom Schubladendenken und enthält einen starken Appell zur Zusammenarbeit.

Herausforderungen bei der Umsetzung

Die Friedensdimension der Agenda ruft nach fundamentalen Veränderungen, um fragile und von Konflikten betroffene Staaten bei der Umsetzung der SDGs nicht (wieder) zurückzulassen und nachhaltige und friedliche Entwicklung zu ermöglichen. Blickt man auf die derzeitige Weltlage, scheint die schiere Größe der Herausforderungen für nationale und internationale Akteure geradezu erdrückend. Anstatt aber zu resignieren, sollte gezielt nach Faktoren und Allianzen gesucht werden, um friedliche, gerechte und inklusive Gesellschaften zu fördern. Diese finden sich in erster Linie auf nationaler Ebene, aber auch bei der Gestaltung internationaler Zusammenarbeit sowie auf der Ebene globaler Rahmenbedingungen.

Die Übersetzung globaler Zielvorgaben in nationale Strategien und kontextangepasste Prioritäten zur Erreichung von friedlichen und inklusiven Gesellschaften ist gerade in fragilen und von Konflikt betroffenen Staaten ein politisch höchstsensibles Unterfangen. Hier kommt erschwerend hinzu, dass das SDG-Zielsystem nicht ausreichend auf die Bearbeitung der strukturellen Ursachen von Ungleichheit und Gewalt fokussiert und auch keinen robusten und kohärenten Rahmen für Themen wie Versöhnung, soziale Kohäsion oder gewaltfreie Konfliktbearbeitung schafft. Wenig hilfreich sind auch die globalen Indikatoren. Zwar enthält das Ziel 16 eine ganze Reihe wichtiger Themen für friedliche Entwicklung, aber es gibt im Verhältnis zu anderen Zielen relativ wenig Klarheit darüber, wie das Ziel erreicht werden soll.

Nationale Dialogräume schaffen

Diese Lücken zeigen auch, dass es keine Standardrezepte für die jeweiligen nationalen Wege zu friedlichen, gerechten und inklusiven Gesellschaften geben kann.

Die Ursachen von Konflikt und Fragilität sind vielschichtig und kontextspezifisch. Auf keinen Fall sollte der Fehler gemacht werden, SDG 16 als Blaupause zur Bearbeitung dieser Ursachen zu verstehen und andere Themen nicht in den Blick zu nehmen. Die SDGs bieten daher zunächst nicht viel mehr als eine gemeinsame Vision und einen normativen Bezugspunkt. Aber dies ist in Ländern, die sich in komplexen Gewalt- oder Fragilitätssituationen befinden, schon eine ganze Menge, denn so werden politisch sensible Themen überhaupt erst besprechbar gemacht und politische Herausforderungen aus der Tabuzone geholt. Insofern öffnet die Agenda 2030 im besten Fall Dialogräume über die Prioritäten nationaler Entwicklungsprozesse. Auch zivilgesellschaftlichen Akteuren gibt die Agenda ein Instrument an die Hand, gesellschaftspolitischen Wandel auch gegen Widerstände einzufordern und friedensrelevante Themen in nationale Planungs- und Priorisierungsprozesse einzubringen.

Allerdings sagt die Agenda relativ wenig darüber aus, wie genau diese nationalen Prozesse gestaltet werden sollen. Hier kann aus den Erfahrungen der Umsetzung des *New Deal for Engagement in Fragile States* gelernt werden. Dieser internationale Referenzrahmen wurde 2011 zwischen dem Entwicklungsausschuss (DAC) der OECD und fragilen Staaten (g7+ Gruppe) im *International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding* vereinbart. Er sieht zunächst die Identifizierung von besonderen Herausforderungen auf Länderebene durch sogenannte „Fragility Assessments“ vor, um die spezifischen Gründe, Merkmale und Treiber von Fragilität zu bestimmen. Orientierung bieten dabei fünf *Peacebuilding and Statebuilding Goals*. In diese und weitere Prozessschritte sollen lokale Akteure, die sonst oft keinen Zugang zu nationalen Behörden und Autoritäten haben, aber häufig direkt betroffen sind oder eine wichtige Rolle für Friedensförderung spielen, eingebunden werden.

Die fünf *Peacebuilding and Statebuilding Goals* des *New Deal*

PSG 1: Legitime Politikgestaltung und inklusive Konfliktbearbeitung (*legitimate politics*),

PSG 2: Sicherheit unter Stärkung des staatliche Gewaltmonopols (*security*),

PSG 3: Gerechtigkeit und Rechtsstaatlichkeit (*justice*),

PSG 4: Beschäftigungsschaffung und Stärkung der Lebensgrundlagen (*economic foundations*),

PSG 5: Staatliche Einkünfte und Dienstleistungen (*revenues & services*).

Auf Inklusivität achten

Gerade angesichts zunehmender Tendenzen, den Handlungsspielraum zivilgesellschaftlicher Akteure einzuschränken, muss die internationale Gemeinschaft den Erfolg nationaler Umsetzung daran messen, inwieweit die Umsetzungsprozesse inklusiv gestaltet werden. Denn die Erfahrungen mit der New-Deal-Umsetzung zeigen,

dass ernsthafte inklusive Prozesse kein Selbstzweck sind, sondern dabei helfen, die richtigen Dinge zu priorisieren. Da jedes Land selber über die jeweiligen Prioritäten entscheidet, kann damit verhindert werden, dass fragile Staaten nur die „einfachen“ Themen aus SDG 16 wählen und die politisch sensibleren (und daher transformativen) Ziele weglassen. Positive Anreizsysteme, die ein rasches Umschwenken auf inklusive Prozesse für nachhaltige Entwicklung belohnen, sind notwendig, aber nicht hinreichend, um Widerstände in fragilen und von Konflikten betroffenen Staaten zur Umsetzung der Friedensdimension der Agenda 2030 zu unterstützen. Hier braucht es Investitionen in kohärente politische und finanzielle Strategien und Programme, damit auch fragile und von Konflikten betroffene Staaten ihre Politiken auf nachhaltige Entwicklung umstellen, Fortschritte überprüfen und darüber international berichten.

Eine weitere Herausforderung auf nationaler Ebene ist die Überprüfung der Zielerreichung. Die Komplexität der Agenda und die Anforderungen an die Disaggregation der Daten machen massive Anstrengungen für den Kapazitätsaufbau unabhängiger Statistikämter notwendig. Aber amtliche Daten allein werden kein vollständiges Bild abgeben können. Gerade in fragilen und von Konflikten betroffenen Staaten ist es notwendig, die Wahrnehmungen, Bedarfe und Erfahrungen der Menschen einzubeziehen und zu verstehen, um ein umfassendes Bild der Erreichung der komplexen und politisch sensiblen Unterziele aus SDG 16 zu erhalten. Nur dadurch kann sichergestellt werden, dass die Umsetzung von SDG 16 (und der gesamten Agenda) die Fortschritte für alle Menschen vor Ort in den Blick nimmt. Gerade bei politisch sensiblen Themen könnten Daten und Umfrageergebnisse von zivilgesellschaftlichen Organisationen herangezogen werden – zumal diese zu vielen Unterzielen aus SDG 16 bereits verfügbar sind. Diese ergänzenden Daten können dabei helfen, Fortschritte auf lokaler Ebene zu messen und die Perspektiven marginalisierter Gruppen einzubeziehen.

Internationales Engagement in fragilen Staaten

Für die internationale Gemeinschaft gilt es, nationale Dialogräume zu stärken und Unterstützung anzubieten. Dazu gehört, sich weniger als Problemlöser zu verstehen, sondern als Begleiter inklusiver lokaler Prozesse. Externe Akteure sollten sich davon verabschieden, bewährte Ansätze (*best practice*) – z.B. für den Aufbau von Institutionen oder demokratischen Strukturen – einfach zu übertragen, sondern viel stärker den politischen Kontext berücksichtigen, um hochkomplexe endogene Prozesse kontext- und konfliktsensibel zu unterstützen. Polit-ökonomische Analysen und Konfliktanalysen werden bereits jetzt wesentlich häufiger durchgeführt. Dennoch reagiert die internationale Gemeinschaft meist recht hilflos, wenn Regierungen in fragilen Staaten weniger den Motor, sondern vielmehr die Bremse nachhaltiger Entwicklung darstellen. Im Rahmen des *International Network on Conflict and Fragility* (INCAF) der

OECD gibt es hier schon seit längerem Überlegungen, wie externe Akteure inklusive politische Reform- und Aushandlungsprozesse unterstützen können.

Erste Ergebnisse zeigen, dass komplexe Probleme – wie chronische Armut, Marginalisierung und strukturelle Ausgrenzung bestimmter Bevölkerungsgruppen – in erster Linie politischer Natur sind und sich nicht mit vorgefertigten technischen Ansätzen lösen lassen. Aufbauend auf einer eingehenden – und möglichst auf lokalem Wissen gründenden – Analyse der politischen Machtdynamiken und Akteure muss gezielt nach Einflussmöglichkeiten im politischen Prozess gesucht werden. Wandel entsteht weniger durch Konditionalitäten, sondern in der langfristigen Unterstützung von politischen Reformeliten – sei es auf staatlicher oder zivilgesellschaftlicher Seite.

In der Konsequenz muss Entwicklungszusammenarbeit politischer werden. Sämtliches internationales Engagement in fragilen Kontexten von der Planung bis zur Umsetzung muss gezielt auf Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung ausgerichtet sein, um die SDGs in fragilen Staaten zu erreichen. Dafür braucht es erhöhte Analysekapazitäten (auch vor Ort), innovative Instrumente, mehr Risikobereitschaft und entsprechende Mittelallokation. Der *New Deal*, der angetreten war, um diesen Paradigmenwechsel in der Zusammenarbeit mit fragilen Staaten einzuläuten, hat die hohen Erwartungen an konkrete Verhaltensänderungen bislang nicht erfüllen können – so lautet zumindest ein Ergebnis einer unabhängigen Überprüfung. Gründe hierfür liegen u.a. im kurzfristigen Erfolgsdruck, in mangelnder Risikobereitschaft und wenig Reformbereitschaft in Geberinstitutionen. Dem *New Deal* muss hier neues Leben eingehaucht werden, damit internationale Zusammenarbeit in fragilen Staaten nicht zum „business-as-usual“ zurückkehrt, sobald die Waffen schweigen und ein Friedensabkommen unterzeichnet ist.

Eine globale Partnerschaft für Frieden und Entwicklung?

Die Agenda 2030 ist getragen vom Geist einer neuen globalen Partnerschaft – der gemeinsamen Verantwortung und der Anerkennung gegenseitiger Abhängigkeiten. Damit ergibt sich ein Momentum, staatliche, zivilgesellschaftliche (und ggf. auch privatwirtschaftliche) Akteure aus Entwicklung, humanitärer Hilfe, Friedensförderung und Sicherheit hinter gemeinsamen Zielen zu versammeln und enger zusammenzubringen. Häufig tritt in fragilen und von Konflikten betroffenen Staaten eine Vielzahl internationaler Akteure auf. Gerade dann kann eine gemeinsame strategische Vision zur Prävention von Gewalt, zur Reduzierung humanitärer

Krisen und zur Förderung eines nachhaltigen Friedens hilfreich sein.

Um der Friedensdimension der Agenda 2030 einen institutionellen Raum zu geben, wäre auch ein internationales Forum notwendig. Weder die *Peacebuilding Commission* der UN noch andere Institutionen haben derzeit ein so breites Mandat. Es kursiert jedoch die Idee, den *International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding* zu einem globalen Forum für friedliche und inklusive Gesellschaften weiterzuentwickeln. Dadurch könnten die Erfahrungen der New-Deal-Umsetzung mit anderen Akteuren geteilt werden, die sich ebenfalls mit den vielfältigen Herausforderungen der SDGs in fragilen und von Konflikt betroffenen Staaten auseinandersetzen. Dafür müssten wesentlich mehr Staaten und Akteure in den Dialog einbezogen werden, als derzeit vertreten sind.

Wichtig wäre es auch, den Erfahrungsaustausch universell zu denken und jedem Land die Möglichkeit zu geben, Erfahrungen zum eigenen Umgang mit Gewalt zu teilen. Diese neue Art der Diskussion auf Augenhöhe könnte auch die Glaubwürdigkeit externen Engagements in fragilen Staaten erhöhen. Außerdem könnten im Rahmen eines solchen Forums gemeinsame Aktivitäten zum Umgang mit globalen Faktoren (wie organisierter Kriminalität, illegaler Finanz- und Waffenströme) verbindlich vereinbart werden, um die negativen Folgen auf lokale Konfliktodynamiken zu reduzieren.

Über das Forum könnten zudem fragile und von Konflikten betroffene Staaten ermutigt und ggf. pilothaft unterstützt werden, im *High Level Political Forum* (HLPF) zur SDG-Umsetzung zu berichten und Lücken und Schwierigkeiten klar zu benennen. Nur so können ihre besonderen Herausforderungen im globalen Überprüfungsprozess sichtbar gemacht und dieser auch dazu genutzt werden, gegenseitiges Lernen für nachhaltige Entwicklung in fragilen Staaten zu ermöglichen.

Autor

Marc Baxmann | Referent für internationale Prozesse bei der staatlich-zivilgesellschaftlichen Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt).

Literatur

Williamson, Tim: *Change in challenging contexts – how does it happen?* (ODI) 2016.

OECD: *States of Fragility 2015. Meeting Post-2015 Ambitions*, 2015.

Hearn, Sarah: *Independent Review of the New Deal for Engagement in Fragile States (CIC)* 2016.

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden (sef) wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef)
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : @sefbonn
www.sef-bonn.org

Redaktion
Dr. Michèle Roth

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam

Gestaltung
Gerhard Süß-Jung

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

ISSN 2195-0873
© sef: 2016