

JP-Stellungnahme zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (DNS), Neuauflage 2016

In der Agenda 2030 und den nachhaltigen Entwicklungszielen sieht Justitia et Pax eine neue Grundlage internationaler Zusammenarbeit für integrale Entwicklung. Vor allem die Verankerung in den Menschenrechten sehen wir als eine wichtige Voraussetzung, um die Umsetzung dieser Agenda weltweit zu gewährleisten, damit Hunger und extreme Armut beendet und ein Leben in Würde für alle ermöglicht wird. Die Umsetzung der hoch ambitionierten Ziele fordert Staaten wie Zivilgesellschaft zu einer gemeinwohlorientierten Politik heraus. Die notwendigen Veränderungen in Konsum und Produktion, in Mobilität und Lebensstil, erfordern ein neues Denken, eine neue Sicht auf Zusammenhänge, mehr noch eine Umkehr – dies im wechselseitigen Zusammenspiel von ordnungspolitischen Rahmenbedingungen auf Makroebene, veränderten Leitbildern auf Mesoebene und persönlicher Umkehr auf individueller Ebene! Als Kirche begreifen wir uns als Akteur des Wandels für veränderte Leitbilder im Sinne von „Gut leben statt viel haben“ und setzen uns ein für eine veränderte Ordnungspolitik.

In diesem Sinne kommentiert die Deutsche Kommission Justitia et Pax den Entwurf der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, der Grundlage für den Fortschrittsbericht Deutschlands zur Umsetzung der Agenda 2030 ist. Wir werden dabei auf die Nachhaltigkeitsarchitektur eingehen und auf wenige ausgewählte Ziele (1, 2, 8 und 16).

1. Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie als Referenzdokument

Wir begrüßen die Weiterentwicklung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie von 2012 zu einer Strategie, die die Umsetzung der Agenda 2030 in und durch Deutschland sowie mit Partnerländern beschreibt. Die DNS kann und sollte zu einem Referenzdokument werden für alle Akteure, sei es Parlament, Regierung, Umsetzungsorganisationen, Wirtschaft, Kirchen und Zivilgesellschaft in ihrer Vielfalt. Dies eröffnet zusammen mit der neuen Nachhaltigkeitsarchitektur eine Chance, die notwendige stärkere Verschränkung nationaler und internationaler Perspektiven und Akteure voranzubringen.

2. Nachhaltigkeitsarchitektur

Die vorgeschlagene Nachhaltigkeitsarchitektur ist im Referenzrahmen der Agenda 2030 sicherlich beachtlich. Große Chancen für eine kohärente Politikführung liegen in der Federführung des Bundeskanzleramtes und in dem Staatssekretärsausschuss, in dem alle (!) Ressorts vertreten sind, als zentralem Steuerungsgorgan. Angesichts der traditionell starken Ressortegoismen sehen wir eine der Hauptherausforderungen darin, in der Umsetzung der Agenda 2030 diese zu

überwinden und zu einer tatsächlichen ressortübergreifenden Zusammenarbeit zu kommen.

3. Parlamentarischen Beirat stärken

Die Legislative ist durch den Parlamentarischen Beirat für Nachhaltige Entwicklung eingebunden, aber zur Umsetzung der Agenda noch nicht ausreichend aufgestellt. Der Parlamentarische Beirat sollte bezüglich haushalterischer und gesetzgebender Kompetenz gestärkt werden. Auch sollte er eine von jeweiligen Regierungen und Wahlergebnissen unabhängige verbindliche Grundlage etwa in der Geschäftsordnung der Bundesregierung erhalten.

4. Subsidiär umsetzen

Die klare Gliederung der Verantwortungsebenen, die Agenda *in* Deutschland bis auf die kommunale Ebene umzusetzen, aber auch *durch* (International und EU-Ebene) und *mit* Deutschland (in Partnerländern der EZ) ist beispielhaft. Denn gemäß dem Subsidiaritätsprinzip muss Verantwortung verteilt werden nach den Prinzipien der Eigenverantwortlichkeit und Befähigung. Es braucht Strukturen, die Menschen vor Ort befähigen, ihre Hausaufgaben lokal, national, regional selbst zu erledigen. Gleichzeitig ist überregionale und internationale Zusammenarbeit geboten, in die z.B. OECD Länder sich anders als Schwellenländer oder die ärmsten Länder sich einbringen. Das Prinzip der Nichtschädigung ist dabei als erste moralische Pflicht zu beachten.

Dabei soll sie bei Bedarf Unterstützung von der nächsthöheren Ebene erfahren. Gute Ansätze gibt das Beispiel des Beschaffungswesens. Der ausdrücklich erwähnte Nationale Aktionsplan Menschenrechte und Wirtschaft verweist auf die extraterritoriale Verantwortung der Regierung, aber auch der Unternehmen gegenüber ihren Tochterunternehmen im Ausland. Auch der partizipatorische Ansatz wird sichtbar durch die Betonung von Multistakeholder Partnerschaften und gesellschaftlich weitreichenden Konsultationsprozessen. Geklärt werden sollte, wie für Klein- und Kleinstinitiativen, Basisorganisationen etc. Zugänge zu solchen Partnerschaften ermöglicht werden. Der Zivilgesellschaft wird zwar beratende und umsetzende Funktionen zugestanden, aber nicht die ihr eigene Aufgabe der Einforderung der Rechenschaftspflicht im Regierungshandeln.

5. Das „Aktuelle Beispiel Flüchtlingspolitik“

Eine erfolgreiche Umsetzung der Agenda 2030 wäre ein sicherer Weg zur Reduzierung der Fluchtursachen und zur Eröffnung regulärer Migration mit all ihren Potentialen, weil sie zentrale Desiderate internationaler Gerechtigkeitspolitik aufgreift und in politische Ziele und Strategien umsetzt. In der Agenda 2030 wird insbesondere der positive Beitrag der Migranten zu inklusivem Wachstum und nachhaltiger Entwicklung gewürdigt. Und zwar sowohl für die Herkunfts-, Transit- als auch die Zielländer. Angestrebt wird eine sichere, geordnete und reguläre Migration, bei der die Menschenrechte uneingeschränkt geachtet werden und Migranten ungeachtet ihres Migrationsstatus, Flüchtlinge und Binnenvertriebene

eine humane Behandlung erfahren. Durch den inklusiven Ansatz der Agenda sind fast alle Ziele auch für Migrantinnen und Migranten bzw. Flüchtlinge von Bedeutung. Ausdrückliche Erwähnung finden sie in Ziel 8, Punkt 8 (sichere Arbeitsumgebung und Schutz von Arbeitsrechten) sowie in Ziel 10 „Ungleichheit verringern“, dort in Punkt 7 (Gut geplante Migrationspolitik und sichere Mobilität). Leider fehlen in der DNS im Kapitel C entsprechende Zielangaben und Indikatoren. Insofern ist das „Aktuelle Beispiel Flüchtlingspolitik“ gut gewählt aber in der Nachhaltigkeitsstrategie mangelhaft ausgeführt. Die Zusammenarbeit mit anderen Ländern zur Sicherung der Außengrenzen der EU und die vermeintlichen Partnerschaften mit menschenrechtlich defizitären Staaten sind nicht unter dem Titel ‚Fluchtursachen bekämpfen‘ und der Rubrik ‚Umsetzung der Agenda durch und mit Deutschland‘ einzuordnen und menschenrechtlich sowie entwicklungspolitisch fragwürdig. Viel mehr ginge es um eine menschenrechtsorientierte Haltung der EU gegenüber Flüchtenden und Migrierenden. Es geht um den notwendigen arbeitsrechtlichen Schutz der Wanderarbeiter, um beschäftigungs- und bildungspolitische Maßnahmen für Integration und Inklusion, und vor allem sollte es um reguläre Zugangswege nach Deutschland und in die EU gehen.

6. Die ambitionierten Ziele einer nachhaltigen Transformation konsistent in Indikatoren und Maßnahmen übersetzen

Auf vier Ziele, die im engeren Arbeitsfeld der Deutschen Kommission Justitia et Pax liegen, soll im Folgenden besonders eingegangen werden.

zu Ziel 1. Armut beenden

Die Bestätigung der Armutsbekämpfung als oberstes Ziel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit begrüßen wir ausdrücklich. Der Verweis auf die Bedeutung von auskömmlichen Einkommen und Arbeit zur Armutsbekämpfung (Ziel 8) ist weiterführend. Daher wäre es angebracht, auch für die Umsetzung von Ziel 1 nicht nur die sozialen Sicherungssysteme in die Indikatorenliste aufzunehmen, sondern auch andere wie z.B. den Anteil der arbeitenden Armen mit ein, zwei und mehr Jobs und von Arbeit plus Sozialleistungen. Die Liste der Aktivitäten stellt die Bemühungen der Bundesregierung zu positiv dar, etwa wenn es um Zugang zu bezahlbarem Wohnraum geht. Da klafft in Deutschland noch eine große Lücke, gemessen am Grundsatz „Leave no one behind“! Hierzu Indikatoren aufzunehmen, wäre angebracht. Außerdem ist die Desaggregation der Daten notwendig, um mögliche Menschenrechtsverletzungen einzelner Bevölkerungsgruppen zu erkennen und zu verhindern.

zu Ziel 2. Hunger beenden

Die Bemühungen der Regierung um das Recht auf Nahrung im internationalen Bereich finden die Unterstützung der interessierten Zivilgesellschaft. Dies zeigt sich etwa bei der Erarbeitung und Umsetzung der einschlägigen Freiwilligen Leitlinien bei der FAO. Dennoch treten bei den Maßnahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit immer wieder Defizite bei der Einbeziehung der am meis-

ten betroffenen Bevölkerungsgruppen auf. Hier gilt es, die Zusammenarbeit mit kleinbäuerlichen Organisationen, Landarbeiterbewegungen, Kooperativen und Graswurzelbewegungen zu verstärken, um lokales Wissen, die Erreichung von Ernährungssouveränität und den Aufbau von Wertschöpfungsketten mit menschenwürdiger Arbeit zu fördern. Entsprechend müssen bei den in der Nachhaltigkeitsstrategie genannten Maßnahmen die Rechte von Arbeitenden in der Landwirtschaft sowie die ‚farmers rights‘ festgehalten werden.

Ein für die Umsetzung des Rechts auf Nahrung problematisches Feld ist die starke exportorientierte Agrarpolitik sowohl Deutschlands als auch der EU. In Deutschland und der EU leiden die kleinen und mittelständischen landwirtschaftlichen Betriebe unter der Maxime ‚Wachse oder Weiche‘. In den Ländern des globalen Südens werden die landwirtschaftlichen Entwicklungschancen durch die Exportmaximierungspolitik geschmälert. Im Sinne des ‚leave no-one behind‘ – Leitbildes der Agenda 2030 und der angestrebten politischen Kohärenz, die durch die DNS verbessert werden soll, wäre es angemessen, ethische Leitplanken für die Gestaltung von Agrarmärkten, z. B. das Gebot der Nichtschädigung des Rechtes auf Nahrung anderer, aufzuzeigen.

Das Recht auf Nahrung ist zudem eng mit dem Recht auf menschenwürdige Arbeit verknüpft. Erstaunlicherweise werden aber in der DNS keine Querverweise von Ziel 2 auf Ziel 8 gemacht, anders als unter Ziel 1 geschehen. Dabei gibt es in der Landwirtschaft besonders prekäre Arbeitsbedingungen. Maßnahmen zur Verbesserung der Berücksichtigung von Sozialstandards in landwirtschaftlichen Wertschöpfungsketten, Kennzeichnungspflicht, Siegel, Zertifizierungen für den nationalen und europäischen Agrarmarkt, spielen keine Rolle. In der DNS heißt es, dass wissenschaftliche Studien keine zentrale Stellschraube für mehr Wachstum im deutschen Ökolandbau in Deutschland identifizieren. Im gleichen Abschnitt ‚geplante weitere Maßnahmen‘ (S.72/73) wird in Aussicht gestellt zu prüfen, inwieweit andere Politikfelder den ökologischen Anbau verhindern. Diese Kohärenzüberprüfung ist für die nationale Politik schon lange überfällig, wobei sie auch für die internationale Agrarpolitik immer noch nicht erfolgreich betrieben wird. Eine DNS sollte auch Raum schaffen für partizipative Ansätze zu Fragen der Ernährungssicherheit auf nationaler Ebene. Die Stärkung von lokalen und regionalen Ansätzen wie die Ernährungsräte, wie sie schon in einigen Städten Deutschlands entstehen bzw wirken, sind für nachhaltige Lebensstile weiterführend. In ähnlicher Weise sind Dialoge zur Fragestellung „Welche Landwirtschaft wollen wir“ vor Ort und regional sowie mit Partnern zu unterstützen.

zu Ziel 8. Menschenwürdige Arbeit

Die vorrangige Betonung des wirtschaftlichen Wachstums lässt die Belange menschenwürdiger Arbeit für alle - auch in Deutschland - in den Hintergrund treten. Die Bemühungen um die Kernarbeitsnormen in den Handelsabkommen und den Leitlinien für unternehmerische Verantwortung bilden nicht die Dringlichkeit und

den Umfang der nötigen Anstrengungen für menschenwürdige Arbeit und auskömmliche Einkommen ab. Ohne sozialen Dialog mit Gewerkschaften und Arbeitgeber/innen z.B. kann weder nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum noch menschenwürdige Arbeit verwirklicht werden. Dabei müssen gerade auch informell Arbeitende einbezogen werden. Dies gilt insbesondere, da die fortschreitende Digitalisierung den Trend zur Informalisierung der Arbeit verstärkt. Daher sollte Deutschland in der internationalen Zusammenarbeit den sozialen Dialog fördern und mit Partnerländern Strategien entwickeln, dass er durch die Aufweichung von Gewerkschaftsrechten nicht unterlaufen werden kann. Zudem sind angemessene soziale Sicherungssysteme eine wichtige kollektive Versicherung gegen wirtschaftliche Risiken und eine stabile Sozialpartnerschaft bietet vor allem die Möglichkeiten, Sicherungssysteme zügig an neue Herausforderungen anzupassen, wie das z.B. durch die krisenbedingte Verlängerung des Kurzarbeitergeldes in Deutschland der Fall war. Nicht umsonst wurde Deutschland als Modell für Resilienz in der Wirtschaftskrise 2008/2009 bei der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) geführt.

Die Maßnahmen zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit sind in der DNS zu positiv dargestellt. Die verfestigte Sockelarbeitslosigkeit konnte durch den jeweiligen Mix befristeter Beschäftigungsmaßnahmen (1 Euro-Jobs, Bürgergeld usw.) nicht aufgelöst werden. Das Ziel der sozialen und gesellschaftlichen Teilhabe und eines inklusiven Arbeitsmarktes muss – u.a. im SGB II – konsequenter umgesetzt werden. Maßnahmen zum Schutz der Rechte von Wanderarbeitern, z.B. durch das Projekt ‚Faire Mobilität‘ sollten Unterstützung erfahren. Fortschritte bei der vertikalen und horizontalen Portabilität der Sozialen Sicherungssysteme über die verschiedenen Arbeitslebensphasen und Arbeitsstandorte hinweg sollten einbezogen werden. Diesem Problem muss ökonomisch und politisch begegnet werden: Ökonomisch sind Maßnahmen erforderlich, damit gering Qualifizierte und informell Beschäftigte auch von offenen Gesellschaften und Märkten profitieren. Gleichzeitig sind flächendeckende Anreize für Ausbildung, höherwertige Beschäftigung und lebenslanges Lernen erforderlich, um die Anpassungsfähigkeit zu fördern.

Arbeit und besonders menschenwürdige Arbeit müssen als Investition in nachhaltiges Wachstum, soziale Stabilität und gesellschaftlichen Zusammenhalt verstanden werden und nicht, wie es in traditioneller betriebswirtschaftlicher Herangehensweise geschieht, als bloßer Kostenfaktor. Denn es war und ist ein Kernanliegen der Sozialen Marktwirtschaft, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit mit sozialem Zusammenhalt zu verknüpfen. Um dies zu erreichen, wären ressortübergreifende Maßnahmen sinnvoll, z.B. die Arbeitsbedingungen für saisonale Arbeitskräfte zu verbessern, z.B. um Ziel 8.8 Schutz der Arbeitsrechte von Wanderarbeitern etc. zu erreichen. Angesichts der vielfachen Ausnutzung von Arbeit müssen Gegenmaßnahmen, z.B. im Bereich der Arbeitsinspektion angestrebt werden. Da Kosten, die mit dem Faktor Arbeit verbunden sind, schon immer unter besonderem

Druck stehen, müssen staatliche Aufsichtspflichten vermehrt greifen und die defizitären Arbeitsinspektionen wirkmächtig und sanktionsfähig ausgeweitet werden. Im Hinblick auf das Ziel 8 ist eine engere Zusammenarbeit mit der ILO sinnvoll. Hier sollte sich Deutschland offensiver in die Diskussionen um die ‚Zukunft der Arbeit‘ bei der ILO und deren Umsetzung gerade in fragilen Staaten einbringen. Auch von Ziel 8 sind Querverbindungen zu anderen Zielen gegeben, z.B. zu Ziel 10. Hier werden zu Recht die Vorhaben ‚Forum nachhaltiger Kakao‘ und ‚Textilbündnis‘ als Beispiele genannt. Der Versuch durch Einbeziehung der Stakeholder sozusagen im erweiterten sozialen Dialog (Tripartismus Plus) die Ungleichheit zu vermindern, kann aber nur ein weiterer Schritt in Richtung internationaler justitierbarer Sanktionsstrukturen sein. Das heißt die Gestaltung Globaler Wertschöpfungsketten muss mindestens durch die Beachtung aller Arbeitsrechte geschehen, wobei auch der Bezug zu Ziel 16, dem Erhalt friedlicher Gesellschaften, verdeutlicht werden sollte. Sozialer Dialog fördert den sozialen Frieden, wie die Verleihung des Friedensnobelpreises 2015 an das tunesische Quartett für den nationalen Dialog veranschaulicht hat.

Menschenwürdige Arbeit, der zweite Teil des Ziels, darf nicht gegenüber dem angestrebten wirtschaftlichen Wachstums ausgespielt werden, sondern muss inhärenter Bestandteil eines qualifizierten Wachstums sein. Dies zeigt, wie wichtig es ist, den Wachstumsbegriff nicht wie in traditioneller Weise einfach als Wachstum des Bruttoinlandproduktes (BIP) zu verstehen, sondern ihn um soziale (v.a. Ungleichheit) und ökologische (verursachergerechte Bepreisung von Umweltkosten) Dimensionen zu qualifizieren. Vor diesem Hintergrund muss die DNS ihre Indikatoren insbesondere zu Wirtschaft und Finanzen (BIP, Schuldenquote, Lohnquote, Gini-Koeffizient usw.) konsequenter auf Nachhaltigkeit hin ausrichten: Welche Investitionen sichern gutes Leben nachhaltig für alle? Indikatoren dazu hatte die Enquetekommission des Bundestages "Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität" vorgelegt.

zu Ziel 16: Friedliche und inklusive Gesellschaften

Die Ausführungen zu Ziel 16 fokussieren wesentlich auf die Frage der Gewaltein-dämmung, der Herstellung eines rechtsstaatlich gegründeten Gewaltmonopols des Staates sowie der Kontrolle der internationalen Gewaltmittel. So innovativ die weitgehend unterschätzte und zunehmend an Bedeutung gewinnende Befassung mit dem Themenfeld Kriminalität ist, so unterliegen die Ausführungen dennoch einer problematischen Engführung. Besonders sichtbar wird dies an der Fokussierung auf die Kleinwaffen. Die Eindämmung der Kleinwaffenproliferation ist zwar ein wichtiger Beitrag zur Gewaltprävention, und die Bundesregierung hat sich dabei seit vielen Jahren konsequent und relativ erfolgreich engagiert, bis hin zu den Kleinwaffengrundsätzen von 2015. Aber dies als Hauptansatz unter Ziel 16 der DNS darzustellen, wird der Komplexität internationaler Sicherheitspolitik nicht ansatzweise gerecht. Ebenso unbefriedigend ist der Umstand, dass der für Friedens- und Versöhnungsprozesse wesentliche Bereich des konstruktiven Umgangs

mit gewaltbelasteter Vergangenheit – jenseits der juristischen Auseinandersetzung – nicht vorkommt. Individuelle und gesellschaftliche Traumabearbeitung und die damit verbundene politisch-kulturelle Transformation, der sich Gesellschaften nach tiefgehenden Gewalterfahrungen zu unterziehen haben, geraten dabei aus dem Blick. Die Beschränkung auf klassische Instrumente staatlichen Handelns wird an dieser Stelle zur bedenklichen Schwachstelle.

Die Erfahrungen mit dem Zivilen Friedensdienst (ZFD), dem Zentrum für internationale Friedenseinsätze (ZIF) oder dem Leitlinienprozess zum zivilen Konfliktmanagement zeigen, dass die Diskussion mittlerweile viel weiter ist. Vor diesem Hintergrund empfehlen wir, die Aufnahme der oben genannten Themenfelder sowie eine genauere Bestimmung der Interaktion von Staat und Zivilgesellschaft in diesem Handlungsfeld.

Justitia et Pax wird die weitere Umsetzung der DNS kritisch begleiten. Es gibt offensichtlich große Unterschiede in der Einlassung der verschiedenen Ressorts auf die Agenda 2030. Der vorliegende Entwurf verdeutlicht dies durch den Qualitätsunterschied zwischen den einführenden Kapiteln zur Darlegung der Architektur und den zum Teil schwachen Ausführungen zu den einzelnen Zielen. Hier wird die noch fehlende Einstimmung aller Ressorts auf die Herausforderungen der Umsetzung der Agenda 2030 deutlich. Das Thema Kohärenz bleibt nach wie vor auf der politischen Agenda. Wir werden als kirchliche Akteure unseren Beitrag zur Erfüllung der Ziele einerseits durch die Bemühungen um politische Kohärenz auf die Bundesregierung hin und andererseits in Verbindung mit unseren Partnern weltweit und national leisten.

Bonn, 08.07.2016