

Hannover, 20.04.15

Stellungnahme des Verbandes Entwicklungspolitik Niedersachsen zum Entwurf der entwicklungspolitischen Leitlinien des Landes Niedersachsen

Vorbemerkung:

Der Verband Entwicklungspolitik Niedersachsen (VEN) begrüßt ausdrücklich den Beschluss des Niedersächsischen Landtages vom 23.01.2014 – Drs. 17/1158 - und die damit verbundenen Aktivitäten der Niedersächsischen Landesregierung. Mit einer ersten Vorabinformation im Juli 2014 und der halbtägigen Veranstaltung am 24.03.2015 wurde der erste Entwurf der entwicklungspolitischen Leitlinien (LL) vorgestellt und die Möglichkeit einer schriftlichen Stellungnahme bis zum 05.05.2015 eingeräumt, die wir hiermit wahrnehmen.

Die mit dem Rückmeldebogen formalisierte Möglichkeit der Stellungnahme wird als nicht zweckdienlich angesehen. Das Verständnis über diese „Qualitätskriterien“ teilen wir in dieser Form nicht, da nach unserer Auffassung der inhaltliche Schwerpunkt der LL auf den landespolitischen Bezügen zu den Millenniumsentwicklungszielen (MDG) liegt und damit die Qualität anhand von (nicht benannten) Indikatoren auf die Erreichung dieser Ziele zu bewerten wäre. Die auf dem Rückmeldebogen als Qualitätskriterien bezeichneten Merkmale haben nach unserem Verständnis eher vorrangig den Charakter einer internen Checkliste der Nds. Staatskanzlei (StK), um damit überprüfen zu können, ob dem Auftrag des Landtages Rechnung getragen wurde.

Anzumerken bleibt, dass der Rückmeldebogen erst kurzfristig in der Veranstaltung verteilt wurde, sodass keine Gelegenheit bestand, sich vorab damit auseinander setzen zu können.

Zum Beteiligungsprozess allgemein

Im Landtagsbeschluss vom 23.01.2014 heißt es: „...Diese Leitlinien sollen – auch ganz im Sinne der offenen und transparenten Arbeitsweise der neuen Landesregierung – unter Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Organisationen ... erarbeitet werden.“

Nach Auffassung des VEN ist es aufgrund der globalen Herausforderungen und der gegenseitigen Abhängigkeiten in der Einen Welt notwendig, diese Zusammenhänge und die entwicklungspolitischen Anforderungen von Staat und Zivilgesellschaft stärker in der Mitte der Gesellschaft bewusst zu machen und zu verankern. Dabei spielt ein neues Verständnis von Entwicklungspolitik mit notwendigen Veränderungen auch im globalen Norden eine wesentliche Rolle (s. hierzu auch unsere Bemerkungen unter: Zum Teil II. „Grundprinzipien“). Deswegen hätten wir uns von dieser Landesregierung, die in ihrer Koalitionsvereinbarung in der Präambel die Notwendigkeit eines grundlegenden Umbaus unserer Industriegesellschaft betont, einen breiteren gesellschaftlichen Diskussions- und Beteiligungsprozess – ähnlich dem wie u. a. in Berlin, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg – gewünscht, der auch mit der entsprechenden medialen Aufmerksamkeit verbunden gewesen wäre.

Im Übrigen sei aus aktuellem Anlass – dem Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.04.2014 über das Europäische Jahr der Entwicklung 2015 – darauf verwiesen, dass nach Artikel 2 Nr. c) dieses Beschlusses ein Ziel dieses Jahres darin besteht, „das Bewusstsein für den Nutzen von Entwicklungszusammenarbeit der Union ... auch für die Unionsbürger zu schärfen, ein breites Verständnis der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung zu erreichen und ... ein Gefühl für gemeinsame Verantwortung, Solidarität und Chancen bei Bürgern in Europa und in Entwicklungsländern zu fördern.“

Die Anzahl der in der Veranstaltung der StK am 24.03.2015 anwesenden zivilgesellschaftlichen Organisationen haben bei uns die Frage ausgelöst, ob wichtige gesellschaftliche Akteure aus den Bereichen der Wissenschaft, der Gewerkschaften, der Dachorganisationen von Migranten (wie bspw. AMFN, NIR) u. ä. nicht erschienen sind oder erst gar nicht eingeladen wurden.

Unter den vorgegebenen Umständen halten wir als zivilgesellschaftliche Organisationen es mindestens jedoch für erforderlich, eine gemeinsame Gesprächs- und Austauschmöglichkeit über einen endgültigen Entwurf vor Verabschiedung durch das Kabinett zu erhalten.

Grundsätzlich rät der VEN davon ab, die LL vor der Sommerpause zu verabschieden. Im September 2015 werden die Sustainable Development Goals (SDG) auf UN Ebene entschieden. Diese globalen Ziele werden für die kommenden 15 Jahre der Referenzpunkt der entwicklungspolitischen Debatte sein. Ein zeitliches Strecken der Planungen der StK um einige Monate – unter Berücksichtigung der Sommerferienzeit – würde daher aus unserer Sicht sinnvoll sein und den Vorteil haben, dass nach der für Herbst 2015 vorgesehenen Verabschiedung der Sustainable Development Goals (SDG) die niedersächsischen Leitlinien zeitnah in politisch aktueller Fassung präsentiert (ggf. auch als Beitrag der Landesregierung zum Europäischen Jahr der Entwicklung) werden könnten.

Der in den Zeilen 13 – 17 erwähnte Erstellungsprozess sollte nicht Bestandteil von LL sein, sondern kann ggf. seitens der StK in ihrer Kabinettsvorlage erwähnt werden. Auch um einer Interpretation vorzubeugen, dass der vorliegende LL-Entwurf von allen zivilgesellschaftlichen Organisationen in seiner jetzigen Form akzeptiert worden sei.

2

Zum Teil I „Einleitung“ und zu den entwicklungspolitischen Leitlinien generell

Zweck der LL verdeutlichen

Wir halten es für sinnvoll, in einer Einleitung oder Präambel klarer den Zweck von entwicklungspolitischen Leitlinien zu verdeutlichen. Im in dem am 24.03.2015 vorgestellten Handout 1 heißt unter „die Zielsetzung“:

- „ - Beitrag des Landes Niedersachsen zur Post-2015 Agenda“
(u. E. deutlicher: zur Unterstützung der MDG bzw. Post-2015 Agenda)
- „ - Sichtbarmachen der entwicklungspolitischen Aktivitäten des Landes Niedersachsen
- Entwicklungspolitisches Engagement in Niedersachsen fördern“.

Diese drei Spiegelstriche könnten aus unserer Sicht grundsätzlich - ggf. nach dem ersten Absatz der Einleitung – bei einer Zweckbeschreibung aufgenommen werden. (Der Begriff „Zweck“ deswegen, weil er sich auf die aktuelle Funktion der LL bezieht, während der Begriff „Zielsetzung“ auf das Erreichen eines Ergebnisses in der Zukunft gerichtet ist.)

Nach unserem Verständnis sollten die LL das grundsätzliche Selbstverständnis der Eine-Welt-Politik der Landesregierung darstellen. Darüber hinaus halten wir es für notwendig, die Orientierungsfunktion von Leitlinien für die künftigen Aktivitäten der einzelnen Ressorts der Landesregierung zu betonen.

Hinzu kommt als weiterer Zweck der LL, dass diese unter Berücksichtigen der völkerrechtlichen Verpflichtungen und Programme Politikkohärenz im Handeln der einzelnen Ressorts der Landesregierung herstellen sollen.

Hierbei verweisen wir auf internationale Vereinbarungen zur entwicklungspolitischen Kohärenz wie u. a. dem Lissabon Vertrag der Europäischen Union, in dem Mitgliedsstaaten sich zur

entwicklungspolitischen Kohärenz verpflichten (§ 208) oder dem OECD Guidelines zur Umsetzung von entwicklungspolitischer Kohärenz. Auch im Ergebnisprotokoll der Ministerpräsidentenkonferenz vom 12.06.2014 wird darauf verwiesen, dass „neue globale Nachhaltigkeitsziele die Anforderungen an ein kohärentes Regierungshandeln erhöhen“.

Da u. E. nicht davon ausgegangen werden kann, dass der Mehrheit der Landesbeschäftigten die in der Einleitung genannten Grundlagendokumente der MDG bzw. SDG bekannt sind, erscheint uns ein Verweis zum Nachlesen hierauf in einer Fußnote mit einer entsprechenden Verlinkung sinnvoll. Ggf. wäre auch bei den MDG bzw. SDG die Darstellung deren Kernziele in einer Anlage zu den LL hilfreich.

Die in der Fußnote 1 Satz 2 u. 3 (der Einleitung) gemachte Bemerkung „Die Nds. Landesregierung ist sich dessen bewusst, dass der Begriff „Entwicklung“ umstritten und unzulänglich ist. In dem Wissen darum, doch in Ermangelung einer allgemein akzeptierten Alternative wird dieser Begriff dennoch verwendet.“ halten wir unter Hinweis auf die nachfolgenden Ausführungen zum neuen Verständnis von Entwicklungspolitik für verwirrend und wäre aus unserer Sicht zu streichen.

Wesentliche Grundlagendokumente aufführen – verbindliche Rechtsgrundlagen verdeutlichen

Die in der Einleitung genannten Grundlagen sollten die wesentlichen Dokumente sowohl der internationalen wie auch der europäischen und der nationalen Ebene widerspiegeln. Generell sollte aus unserer Sicht klar werden, welche rechtlich verbindlichen Vorgaben und welche weitere Programme/strategische Papiere inhaltliche Orientierungspunkte bieten.¹

3

Für die internationale Ebene muss insbesondere der aktuelle SDG-Prozess bzw. dessen Ergebnis aufgeführt werden. Zur inhaltlichen Bedeutung dieser Neuausrichtung sind dann unter Grundprinzipien entsprechende Ausführungen zu machen (s. unten stehende Bemerkungen).

Die LL sollten sich auch auf die internationalen Vereinbarungen bspw. der OECD zur Wirksamkeit in der Entwicklungszusammenarbeit beziehen.²

Zum Teil II. „Grundprinzipien“

Die im Teil „Grundprinzipien“ gemachten Ausführungen könnten aus unserer Sicht den eigentlichen Kern von Leitlinien ausmachen. Hierzu wäre zunächst eine Erläuterung von Grundprinzipien und darauf aufbauend z. B. 8 oder 10 komprimierte Kernsätze als Leitlinien denkbar.

Dabei sollten die LL mit ihren Grundprinzipien (und Kernsätzen) so formuliert sein, dass sie von allen Fraktionen des Landtages getragen werden können und somit über einen längeren politischen Zeitraum Bestand haben.

Neuorientierung der Entwicklungs- und Nachhaltigkeitspolitik

Ausgehend vom vorhandenen Entwurfstext muss aus unserer Sicht die Neuorientierung der

1 Die UN Charta der Menschenrechte ist rechtlich verbindlich und (zumindest theoretisch) einklagbar. Internationale Vereinbarungen wie die High Level Foren zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit oder auch die Rio 20+ Vereinbarungen sind verbindlich, aber nicht rechtlich einklagbar.

2 Unter dem Stichwort „Aid Effectiveness“ sind seit dem Millenniumsgipfel 2000 in New York sechs internationale hochrangige Foren (High Level Fora) von der OECD bzw. der 2011 gegründeten Global Partnership veranstaltet worden, in denen Maßnahmen zur Verbesserung der Wirksamkeit der Entwicklungspolitik vereinbart worden sind.

Entwicklungspolitik im Zusammenhang mit dem aktuellen Post-2015 Agenda-Prozess verdeutlicht werden. Im Ergebnisprotokoll der Ministerpräsidentenkonferenz vom 12.06.2014 heißt es hierzu in Verbindung mit dem Prozess zu den SDG: „Künftig werden die globalen Nachhaltigkeitsziele neben den bisherigen Schwerpunkten auch Aspekte von sozialer, ökologischer und wirtschaftlicher Nachhaltigkeit einbeziehen. Mit dieser Weiterentwicklung ist ein Paradigmenwechsel hin zu einer tiefgreifenden Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft im Norden wie im Süden verbunden, um in gemeinsamer Verantwortung die Welt zukunftsfähig und gerecht zu gestalten.“

Im Bericht der Bundesregierung „Eine Agenda für den Wandel zu nachhaltiger Entwicklung weltweit - Die deutsche Position für die Verhandlungen über die Post-2015 Agenda für nachhaltige Entwicklung“ vom 03.12.2014 heißt es unter II.: „Aufbauend auf dem Kabinettsbeschluss vom 21. August 2013 und unter Berücksichtigung des fortlaufenden Dialoges mit Vertretern der Zivilgesellschaft, der im Rahmen des Dialogforums Post-2015 Agenda für nachhaltige Entwicklung erfolgt, hat die Bundesregierung im Februar 2014 ihre Kernpositionen in einem Eckpunktepapier festgehalten. Demnach soll eine neue Globale Partnerschaft den überwölbenden Rahmen der zukünftigen Agenda für nachhaltige Entwicklung bilden. Die Globale Partnerschaft soll einen Paradigmenwechsel bewirken, indem traditionelle Sichtweisen wie klassische Nord-Süd- oder Geber-Nehmer-Denkmodelle aufgebrochen und gemeinsame Ziele für die Reduzierung von Armut, die Schaffung wirtschaftlicher, politischer, ökologischer und sozialer Perspektiven und für die Transformation der Volkswirtschaften weltweit hin zu einer nachhaltigen Wirtschaftsweise festgelegt werden. Die bestehenden Interdependenzen in ökonomischer, ökologischer und sozialer Hinsicht in und zwischen allen Ländern begründen eine gemeinsame Verantwortung aller Staaten und aller nationalen und internationalen Akteure sowie ihr gemeinsames entschlossenes Handeln für das globale Gemeinwohl.“

Die unter Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Organisationen durch die Bundesregierung in Vorbereitung auf den Post-2015 Agenda-Prozess erstellte Zukunftscharta definiert vor diesem Hintergrund die folgenden acht Handlungsfelder, die zentrale Zukunftsfragen aufgreifen:

1. Ein Leben in Würde weltweit sichern
2. Natürliche Lebensgrundlagen bewahren und nachhaltig nutzen
3. Wirtschaftswachstum mit Nachhaltigkeit und menschenwürdiger Beschäftigung verbinden
4. Menschenrechte und gute Regierungsführung fördern und fordern
5. Frieden schaffen, menschliche Sicherheit stärken
6. Kulturelle und religiöse Vielfalt respektieren und schützen
7. Innovationen, Technologien und Digitalisierung für transformativen Wandel nutzen
8. Die neue globale Partnerschaft und Multi-Akteurs-Partnerschaften für die Umsetzung entwickeln

Die Notwendigkeit der Transformation im staatlichen und gesellschaftlichen Handeln auch in Niedersachsen wird durch den vorliegenden Text in keiner Weise deutlich und kann keine Orientierungsfunktion im Sinne einer LL übernehmen.

Der Begriff „Entwicklung“ bekommt damit nicht nur für den globalen Süden, sondern auch für den Norden eine neue Bedeutung (s. hierzu die Anmerkung oben zur Fußnote auf Seite 1 des Entwurfs.)

Eine Konsequenz aus der sich zeigenden Debatte um die SDG ist u. E., dass die LL mit der geplanten Nachhaltigkeitsstrategie des Nds. Umweltministeriums verknüpft werden müssen. Die auch auf Bundesebene stattfindende Diskussion zur dortigen Nachhaltigkeitsstrategie läuft nach unseren Informationen darauf hinaus, diese in den Umsetzungsprozess der SDG einzubetten. Eine entsprechende Berücksichtigung für die Länderebene wäre ggf. zu bedenken.

Prinzipien der Entwicklungszusammenarbeit

Aus Sicht des VEN sollten Grundprinzipien der Entwicklungszusammenarbeit formuliert werden. Diese Grundprinzipien leiten sich ab aus dem entwicklungspolitischen Diskurs der vergangenen Jahre und Jahrzehnte. Zentrale Grundprinzipien aus Sicht es VEN wären:

a) Die Prinzipien für Wirksamkeit in der Entwicklungszusammenarbeit

Die im internationalen Rahmen (insbesondere auf den vier Hochrangigen Foren zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit) getroffenen Vereinbarungen werden von allen OECD Ländern, fast allen Entwicklungsländern und vielen zivilgesellschaftlichen Organisationen mitgetragen. Sie formulieren Grundprinzipien für die Entwicklungszusammenarbeit wie Eigenverantwortung der Partnerregierungen, Transparenz und Komplementarität.

Die international erarbeiteten Prinzipien für Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit sind:

- Eigenverantwortung der Partnerländer und der Ausrichtung an den Prioritäten der Partner
- Arbeitsteilung und Komplementarität der Geber unter Führung der Partnerländer und Harmonisierung der Geberaktivitäten
- Transparenz und Vorhersehbarkeit der Finanzflüsse
- Umfassende Rechenschaftslegung (gegenseitige Rechenschaftslegung zwischen Regierungen in Geberländern und in Empfängerländern sowie Rechenschaftslegung gegenüber der Zivilgesellschaft in Geber- und Nehmerländern)

b) Weitere Grundprinzipien der Entwicklungszusammenarbeit und der Entwicklungspolitik

Über die Wirksamkeitsprinzipien hinaus sollte die Landesregierung folgende weitere Prinzipien ihres entwicklungspolitischen Engagements in den LL festhalten.

- Menschenrechtsbasierter Ansatz der Zusammenarbeit
- Verantwortung staatlicher Akteure für Umwelt- und Sozialstandards in der Wirtschaft auf der Grundlage der UN-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte und unter Berücksichtigung der Maastrichter Prinzipien für extraterritoriale Pflichten der Staaten.
- Subsidiarität

Unter Umständen würde dieser Textabschnitt auch in den folgenden Teil III eingebaut werden können.

Zum Teil III. „Nord-Süd Partnerschaften“

In Entwurfstext heißt es in Zeile 89/90, dass die Partnerschaften des Landes in den Zusammenhang der UN-Entwicklungsziele gestellt werden. Dann werden Beispiele aus Südafrika und Tansania dargestellt. Der Landtagsbeschluss vom 23.01.2014 erwähnt in Nr. 6 auch China, ebenso die Koalitionsvereinbarung. Vor dem Hintergrund der SDG-Debatte ist zu fragen, in wie weit nicht auch in anderen institutionalisierten internationalen Kontakten des Landes Nachhaltigkeitsthemen stärkeres Gewicht erhalten müssten. Insofern wäre ggf. der Teil III. Mit „internationalen Partnerschaften“ zu übertiteln, wenn dies entsprechend dargestellt würde.

Damit würde auch deutlicher den vielfältigen Aktivitäten von Kommunen, Schulen, Hochschulen, Religionsgemeinschaften, Initiativen und NROen in Niedersachsen Rechnung getragen, die sich in der Entwicklungszusammenarbeit engagieren. Wir begrüßen die Aussage (Zeile 98), den Ausbau von Partnerschaften der Zivilgesellschaft zu unterstützen und auf ein breites gesellschaftliches Fundament (Zeile 104) zu stellen. Ebenso die Aussage (Zeile 50 – 53), zivilgesellschaftliches und ehrenamtliches Engagement zu unterstützen und zu fördern. Um diese Absichten der Landeregierung zu unterstützen, halten wir den Ausbau des Eine-Welt-Promotorenprogramms über den bisherigen Status hinaus für erforderlich.

Zum Teil IV. „Handlungsfelder“

Der bisherige Entwurf der LL hat in den aufgeführten Handlungsfeldern eher den Charakter einer die Aktivitäten darstellenden Bestandsaufnahme.

Hierin sehen wir im Vergleich zur bisherigen Situation durchaus für sich gesehen auch einen Fortschritt und Vorteil, denn die Erläuterungen gestatten einen Überblick und ermöglichen in gewissem Maß das Erkennen von möglichen Zusammenhängen der jeweiligen Aktivitäten der einzelnen Ressorts.

Allerdings lassen die Darstellungen eine klare gemeinsame Struktur vermissen. Diese hätte aus unserer Sicht im Beschreiben der Ausgangslage/der Bestandsanalyse, ggf. der Herausforderungen, dem Formulieren von generellen Zielen bezogen auf das Handlungsfeld (evtl. als strategische Ziele) – und sofern möglich – von eher kurz- bis mittelfristigen Zielen (als Schwerpunkte bis zum Ende der Wahlperiode) und evtl. einem Bezug zu speziellen MDG bestanden. Teilweise sind mehr oder weniger klare Ziele innerhalb der Textteile in den einzelnen Handlungsfeldern zu erkennen, eine durchgehende einheitliche Darstellung in allen Handlungsfeldern jedoch nicht. Verbindungen zu anderen Politikfeldern werden kaum erwähnt. Ein aus unserer Sicht positives Beispiel für das Beschreiben von Herausforderungen (Auswirkungen der hiesigen Produktionsweise auf Entwicklungsländer und Entgegensteuern der Landesregierung) ist im Bereich „nachhaltige Landwirtschaft und Ernährungssicherung“ zu finden.

Die Klärung von Ziel-Definitionen sind u. E. eine wichtige Bedingung, um eine Orientierung an den Leitlinien aus Sicht der Ressorts überprüfen und auf Politikkohärenz achten zu können. Klarheit in den Ziel-Formulierungen (und der Darstellung) sehen wir auch als Voraussetzung für die Klärung der Umsetzungsmaßnahmen, um die Ziele zu erreichen bzw. den Soll- und Istzustand zu vergleichen. Sie sollten möglichst klar formuliert, realisierbar und - wenn möglich - messbar/terminiert sein.

(Strategie-)Papiere mit Ziel-Definitionen haben jedoch einen anderen Charakter als LL im engeren Sinn. Da die LL Grundlagen darstellen und grundsätzliche Orientierung bieten sollen, ist es nach unserer Auffassung nicht zwingend, die Aktivitäten und Ziel-Definitionen in den Handlungsfeldern detailliert in einem Papier zusammen zu fassen. Aufgrund des vorgegebenen Gesamttextentwurfes gehen wir im Moment jedoch von der vorgelegten grundsätzlichen Struktur aus.

6

Zum weiteren Umsetzungsprozess

Deswegen halten wir es für den weiteren Umsetzungsprozess für sinnvoll, dass die Landesregierung für die Handlungsfelder ein Strategie-Papier mit klaren Ziel-Definitionen unter Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Organisationen erarbeitet. Dies kann dann die Grundlage für die Klärung von weiteren Maßnahmen zum Erreichen der Ziele sein. Dabei könnten dann auch die aus unserer Sicht noch fehlenden Teile in den Handlungsfeldern (bspw. Aktivitäten der Landesregierung zur Bekämpfung des Klimawandels, Meeresschutz, Verwirklichung der Menschenrechte als Schlüssel zur Armutsbekämpfung, Stärkung von Kreislaufwirtschaft und Ressourceneffizienz, nachhaltige Regional- und Stadtentwicklung usw.) mit aufgenommen werden. Da vermutlich auf internationaler wie auf nationaler Ebene ein Aktionsplan/Umsetzungsplan/Programm zur Konkretisierung der SDG geschaffen wird, könnte dies in den weiteren Prozess auf Landesebene einfließen. Umgekehrt könnten anlassbezogenen Landesinitiativen für den Bundesrat angeregt werden, um auf nationale oder mittelbar internationale Rahmenbedingungen Einfluss zu nehmen.

Überlegungen der StK zum weiteren Umsetzungsprozess der Leitlinien sind uns bisher nicht bekannt.

Wir halten eine Diskussion und Verständigung hierzu vor Verabschiedung im Kabinett für erforderlich.

Der mittelfristige Umsetzungsprozess sollte nach unserer Auffassung durch eine noch zu klärende Form der Zusammenarbeit (Runder Tisch, Forum, Beirat o. ä.) begleitet werden, in dem auch zivilgesellschaftliche Organisationen vertreten sind.

|
Um Grundprinzipien, Leitlinien-Inhalte und weitere Umsetzungsmöglichkeiten – auch in einzelnen Ressorts – zu unterstützen, halten wir ein entsprechendes Fortbildungsangebot für Landesbeschäftigte für sinnvoll. Entsprechende Haushaltsmittel sollten hierfür eingeplant werden.