

Organisierte Kriminalität in der »2030-Agenda für Nachhaltige Entwicklung«

Indikatoren und Maßnahmen für die internationale und nationale Umsetzung

Judith Vorrath / Marianne Beisheim

Ende September 2015 werden die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (VN) die »2030-Agenda« beschließen. Sie wird 17 Ziele für eine globale nachhaltige Entwicklung enthalten. Im Vorfeld war besonders um das Ziel zu Frieden, Recht und Governance (SDG 16) intensiv gerungen worden. Die Umsetzung der in SDG 16 verankerten Unterziele ist für den Erfolg der Agenda insgesamt von zentraler Bedeutung. Das gilt besonders auch für die Eindämmung der Organisierten Kriminalität (OK). Die in einem eigenen Unterziel angestrebte Reduzierung illegaler Finanz- und Waffenströme, Rückführung gestohlener Vermögenswerte und Bekämpfung aller Formen von OK sind ein wichtiger Beitrag zur Beseitigung von Entwicklungshindernissen. Doch solche Zielvorgaben entfalten vor allem dann Wirkung, wenn ihre Umsetzung mittels überzeugender Indikatoren überprüft wird.

Nach mehr als zwei Jahren Verhandlungen bei den VN liegt nun der finale Entwurf der 2030-Agenda mit den 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) vor, die die Millenniums-entwicklungsziele (MDGs) ablösen. Die Agenda soll auf dem VN-Nachhaltigkeitsgipfel vom 25. bis 27. September in New York beschlossen werden.

Der Prozess tritt nun in eine neue Phase ein, denn in den folgenden Monaten werden wichtige Fragen der Umsetzung zu entscheiden sein, vor allem die, welche Indikatoren für die insgesamt 169 Unterziele der SDGs ausgewählt werden sollen. Bereits während der Verhandlungen ist über die

Gestaltung der Überprüfungsprozesse und den Stellenwert der globalen und nationalen Indikatoren gestritten worden. Deshalb haben die Verhandlungsführer versucht, die Festlegung von Indikatoren als technischen Prozess zu definieren, aber de facto sind damit auch politisch kontroverse Fragen verbunden. Gerade die Umsetzung umstrittener Ziele, allen voran SDG 16 zu Frieden, Recht und Governance, könnte in diesem Prozess ausgebremst werden. Dabei sind Fortschritte in den dort erfassten Problemfeldern wie Gewalt, OK und Korruption essentiell für das Erreichen anderer SDGs.

Kontrovers, aber unerlässlich: SDG 16 und OK in der 2030-Agenda

Die Relevanz der in SDG 16 behandelten Themen wird im jüngst veröffentlichten finalen MDG-Report 2015 deutlich. Darin werden *gewaltsame Konflikte* als größte Bedrohung für die menschliche Entwicklung und als das zentrale Hindernis für die fristgerechte Umsetzung der MDGs bezeichnet. Fragile und von Konflikten betroffene Länder weisen typischerweise die höchsten Armutsquoten auf. Um daran im Zuge der 2030-Agenda etwas zu ändern, setzten sich sowohl viele Geberländer, aber auch fragile Staaten und vor allem Nichtregierungsorganisationen für SDG 16 ein.

Tatsächlich ist Frieden nun eines von fünf Kernthemen, die in der Präambel der 2030-Agenda genannt werden (»People, Planet, Prosperity, Peace, Partnership«). Doch SDG16 konnte erst nach kontroversen Debatten und unter größten Schwierigkeiten in den Zielkatalog hineinverhandelt werden. Hatte das Hochrangige Panel (HLP) 2013 noch vorgeschlagen, jeweils eigene Ziele zu Frieden und zu Good Governance zu formulieren, einigte man sich erst in der letzten Nachtsitzung der Open Working Group (OWG) auf nur ein reichlich zusammengestückeltes Ziel. Dieses umfasst Unterziele, die sich auf die Schaffung friedlicher und inklusiver Gesellschaften, eines uneingeschränkten Zugangs zu Rechtsmitteln und effektiver, rechenschaftspflichtiger und inklusiver Institutionen beziehen. Neben der Verringerung von Krieg und Gewalt ist es somit erklärtes Ziel, Korruption und OK einzudämmen und Rechtsstaatlichkeit und Governance zu verbessern.

In der Tat sind all diese Aspekte für die Umsetzung der Agenda insgesamt äußerst relevant. Gleichzeitig sind die Unterziele aber sehr vage formuliert und lassen entsprechend viel Interpretationsspielraum. Umso wichtiger ist es nun, aussagekräftige *Indikatoren* festzulegen. Allerdings möchte die VN-Statistikabteilung den Aufwand bei der Berichterstattung im Rahmen halten und daher die Anzahl globaler Indikatoren für die 169 Unterziele auf etwa 120 begrenzen.

So besteht die Gefahr, dass im Prozess der Indikatorenauswahl insbesondere die komplexen und gleichzeitig politisch heiklen Unterziele unberücksichtigt bleiben. Dazu gehört speziell das Unterziel 16.4, das sich mit der Eindämmung illegaler Finanz- und Waffenströme und OK befasst. Doch gerade dieses Problemfeld verdient erhöhte Aufmerksamkeit. Schon der Weltentwicklungsbericht 2011 hatte betont, dass kriminelle Gewalt die ökonomische Entwicklung blockiert und OK ein Stressfaktor gerade für fragile Staaten ist. In den letzten Jahren ist OK in internationalen Foren, von verschiedenen Gebern und nicht zuletzt von Entwicklungsländern selbst zunehmend als spezifische Herausforderung identifiziert worden. Der 2015 vorgestellte OECD-Bericht »States of Fragility« zählt transnationale OK gar zu den »global public ›bads««. Darüber hinaus ist OK als *Querschnittsthema* für viele SDGs relevant: Fortschritte in Bereichen wie Gesundheit und Umwelt könnten durch Auswirkungen etwa des Drogenhandels oder durch Umweltkriminalität wie illegale Giftmüllentsorgung gefährdet werden.

Indikatoren zu OK: Fallstricke und Potentiale

Das Unterziel 16.4, das sich auf die Reduzierung illegaler Finanz- und Waffenströme, die Rückführung unterschlagener Vermögenswerte und die Bekämpfung aller Formen der OK richtet, enthält vier unterschiedliche Komponenten, die nicht durch einen gemeinsamen Indikator evaluiert werden können. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass es für dieses Unterziel am Ende mehr als einen globalen Indikator geben wird. Bislang wird in Berichten und Foren für SDG 16.4 vorrangig ein Indikator zu *illegalen Finanzströmen* vorgeschlagen, da diese zumindest Profite aus dem illegalen Waffenhandel und der OK einschließen.

Es liegt jedoch in der Natur der Sache, dass die *Datenlage* zu kriminellen Aktivitäten schwierig ist. Zwar gibt es nach Ländern differenzierte Schätzungen zum Volumen illegaler Finanzströme, so zum Beispiel von

Global Financial Integrity zu Entwicklungsländern. Doch um einen globalen Indikator zu etablieren, müssten die Methodologie weiterentwickelt und erst eine gemeinsame Definition illegaler Finanzströme gefunden werden.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem Monitoring der MDGs riet die zuständige Inter-agency and Expert Group (IAEG-MDG) für die 2030-Agenda allerdings zur Auswahl von Indikatoren, die nicht nur relevant und methodologisch fundiert, sondern auch praktisch, kostengünstig und einfach zu kommunizieren sind. Dies schafft jedoch einen Zielkonflikt zwischen dem Anliegen, erprobte Datenquellen bzw. leicht zu erfassende Messgrößen heranzuziehen, und dem Anspruch an eine hohe Aussagekraft. Auch würde mit einem Fokus auf möglichst verständliche und kostengünstige Indikatoren der im Rahmen der 2030-Agenda beabsichtigte Aus- und Aufbau neuer Instrumente und Kapazitäten der Datenerfassung infrage gestellt.

Zudem hatte beispielsweise das Sustainable Development Solutions Network (SDSN) Anfang 2015 vorgeschlagen, dass die globalen Indikatoren nicht nur zahlenmäßig begrenzt und eng mit gut etablierten Datenquellen verbunden sein, sondern auch von einem *breiten internationalen Konsens* getragen werden sollten. Doch da es den, was den Umgang mit illegalen Finanzströmen betrifft, nicht gibt, besteht die Gefahr, dass gar kein globaler Indikator für Unterziel 16.4 beschlossen wird.

Selbst wenn letztlich ein globaler Indikator zu illegalen Finanzströmen ausgewählt würde, werden wichtige Bestandteile des Unterziels nicht überprüft; denn er sagt nichts über die Herkunft der Gelder aus. Vielmehr erfasst ein solcher Indikator in der Regel neben Profiten aus der OK auch Geldströme aus Steuerhinterziehung und -vermeidung, so dass auch bei einer Abnahme des Gesamtvolumens illegaler Finanzströme nicht von einer Reduzierung von OK-Aktivitäten ausgegangen werden kann.

Umso sinnvoller ist es, bei der Auswahl globaler Indikatoren *Synergien* bei der Mes-

sung unterschiedlicher SDG-Umsetzungen zu nutzen, um zumindest bestimmte schädliche OK-Phänomene bei der Implementierung zu erfassen. Dies gilt etwa für das Monitoring der Unterziele zur Eliminierung von Gewalt gegen und Ausbeutung von Frauen und Mädchen (5.2) bzw. Kindern (16.2), die klare Bezüge zum Menschenhandel haben. Dies gilt auch für die Überprüfung von Erfolgen bei der Bekämpfung illegaler, unregulierter und nicht gemeldeter Fischerei (14.4) sowie von Wilderei und des illegalen Handels mit wildlebenden Tieren und Pflanzen (15.7). Ein bedeutender Teil dieser kriminellen Aktivitäten, die besonders oft Entwicklungsländer treffen, wird mittlerweile durch gut vernetzte internationale Gruppen betrieben und der OK zugerechnet. Daher können Fortschritte in diesen Bereichen zumindest indirekt als Beitrag zur Umsetzung von Unterziel 16.4 angesehen werden.

Einen Querbezug gibt es auch zu SDG 10 (Reduzierung der Ungleichheit in und zwischen Ländern). Die dort formulierten Unterziele erfordern die energische Bekämpfung der Korruption und der Unterschlagung von Vermögenswerten, auch im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit. Die Weltbank schätzt, dass in Entwicklungsländern jährlich zwischen 20 und 40 Milliarden US-Dollar an öffentlichen Geldern veruntreut werden, was 20 bis 40 Prozent der öffentlichen Entwicklungsgelder entspricht.

Globale Indikatoren, Synergien und nationale Verantwortung

Aktuell erarbeitet auf VN-Ebene die Inter-agency and Expert Group on the SDG Indicators (IAEG-SDGs) einen Vorschlag für ein Set *globaler Indikatoren*, den sie Ende November 2015 der Statistischen Kommission der VN vorlegen wird. Diese wird dann darüber bei ihrer nächsten Sitzung im März 2016 entscheiden. In diesem Prozess sind mehrere Konsultationsrunden vorgesehen, unter anderem mit nationalen Statistikämtern und nichtstaatlichen Organisationen. Deutschland ist seit kurzem durch das Statistische Bundesamt in der IAEG-SDG

vertreten. Die Bundesregierung arbeitet zudem daran, die *nationalen Ziele und Indikatoren* der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie entsprechend anzupassen. Gesucht werden Ziele und Indikatoren sowohl für die Umsetzung in Deutschland und in der EU als auch weltweit.

Mit Blick auf SDG 16 gilt es zunächst vor allem, die bestmöglichen *globalen Indikatoren* festzulegen – was politisch heikel und sachlich herausfordernd ist. Wenn SDG 16 ausgespart würde, hätte dies für die Agenda schwerwiegende Folgen. Es wäre auch fatal, wenn im Ergebnis nur solche Unterziele erfasst und überprüft würden, die einfach zu messen und politisch relativ unverfänglich sind. Im Abschlussdokument eines Expertentreffens bei der Kommission der Afrikanischen Union in Addis Abeba im Juni 2014 wird betont, dass Themen des SDG 16 nicht aufgrund mangelnder Kapazitäten bei der Datenerhebung vom Monitoring ausgeschlossen werden sollten, da dies sogar bereits erzielte Fortschritte gefährden könnte. Die Teilnehmer verweisen dabei auf das Potential von Initiativen wie der Strategy for the Harmonisation of Statistics in Africa (SHaSA). Eine aussagekräftige Auswahl globaler Indikatoren zu SDG 16 ist demnach nicht nur möglich, sondern wäre ein wichtiger Beitrag zur Weiterentwicklung von Erhebungsmethoden und zum vorgesehenen Kapazitätsaufbau bei der Datenerfassung in Entwicklungsländern. Gerade im Bereich der OK wäre mehr Wissen über die Schäden durch illegalen Waffen- oder Menschenhandel, aber auch illegale Abholzung oder Fischerei dringend nötig, da diese besonders Entwicklungsländer schwer treffen.

Bei der Auswahl *nationaler Indikatoren* zu SDG 16.4 sollten grundsätzlich solche Aspekte Vorrang haben, die auf globaler Ebene nicht oder nicht ausreichend erfasst werden und für die die deutsche Politik eine wichtige Rolle spielt. Der Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) betont die Relevanz von OK, ist aber skeptisch, was die Beibehaltung des vorhandenen Ziels in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie zur Bekämpfung von Kriminalität (mit der Fallzahl von Straf-

taten als Indikator) angeht. Tatsächlich wäre es sinnvoller, sich bei OK auf solche Felder zu fokussieren, wo die deutsche bzw. europäische Nachfrage wichtige Treiber sind, so beim Drogenhandel oder dem Handel mit natürlichen Ressourcen. Auch zum Ausmaß der in Deutschland betriebenen Geldwäsche oder der Abschöpfung gestohlener Vermögenswerte ließen sich sinnvolle Indikatoren auf nationaler Ebene finden.

Darüber hinaus sollte von deutscher und europäischer Seite bei den Beratungen in der IEAG-SDGs und später in der Statistischen Kommission der VN darauf gedrungen werden, dass auch die zuvor genannten *Synergien* bei der Umsetzung und dem Monitoring der anderen Ziele mit OK-Bezug genutzt werden. Hier sollte Deutschland auch Initiativen auf *EU-Ebene* unterstützen, wie die vom Europäischen Parlament verabschiedete Gesetzesvorlage zur obligatorischen Zertifizierung von EU-Importeuren bestimmter Mineralien und Metalle aus Konfliktgebieten, in denen kriminelle Aktivitäten zur Finanzierung bewaffneter Gruppen dienen.

Auch die Akteure in der *Entwicklungszusammenarbeit* sollten überlegen, wie sie im Rahmen ihrer Maßnahmen noch effektiver OK, Korruption und die Veruntreuung von öffentlichen Mitteln bekämpfen könnten. In Zusammenarbeit mit der Stolen Asset Recovery Initiative der Weltbank und der VN sowie mit den Banken in Europa sollten sie systematisch die Rückführung gestohlener Vermögenswerte und die Umsetzung von Präventionsmaßnahmen vorantreiben.

Schließlich kommt es darauf an, dass die VN dann auch mit den gesammelten Daten arbeiten. Deutschland und die EU sollten sich dafür einsetzen, dass das Thema Frieden und Governance frühzeitig im Rahmen der geplanten *Thematischen Reviews* beim Hochrangigen Politischen Forum (HLPF) behandelt wird. Dabei sollten die VN-Mitgliedstaaten auf der Basis vorliegender Daten und freiwilliger Erfahrungsberichte, ergänzt durch Informationen aus VN, Zivilgesellschaft und von Experten, konkrete Empfehlungen für die weitere Umsetzung erarbeiten.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorinnen wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364