

# Noch lange nicht nachhaltig

Deutschland und die  
UN-Nachhaltigkeitsagenda

## 2016





# Deutschland und die UN-Nachhaltigkeitsagenda 2016

Noch lange nicht nachhaltig

# Inhalt

|   |    |
|---|----|
| Vorwort   | 7  |
| <b>1. Deutschland und die UN-Nachhaltigkeitsagenda</b>  |    |
| Nachhaltiges Deutschland – noch ein weiter Weg  | 9  |
| <b>2. Ansatzpunkte für die Umsetzung der SDGs in und durch Deutschland</b>  |    |
| 2.1 Armut und soziale Disparitäten in Deutschland   | 17 |
| SDGs auch für uns!?   |    |
| 2.2 Wer von Armut spricht darf über Reichtum nicht schweigen  | 21 |
| Soziale Ungleichheit und weltweite Armut  |    |
| 2.3 Die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) und die Agrarpolitik der EU und Deutschlands                                | 26 |
| Widersprüche und notwendige Reformen  |    |
| 2.4 Die globale Ernährungskrise und das Recht auf Nahrung   | 31 |
| Deutschlands Verantwortung jenseits des eigenen Tellerrands   |    |
| 2.5 Deutschlands Finanzierungsbeiträge für die globale Gesundheit   | 37 |
| 2.6 Eine kritische Betrachtung der deutschen Umsetzung des Bildungsziels –<br>aus Perspektive der Globalen Bildungskampagne | 43 |
| 2.7 Geschlechtergerechtigkeit – Ein Thema in Nord und Süd   | 48 |
| 2.8 Kinderrechte als Leitlinie für die Umsetzung der 2030-Agenda  | 56 |
| 2.9 Der deutsche Wasserverbrauch global   | 59 |
| Wasserfußabdruck und virtuelles Wasser  |    |
| 2.10 Klimawandel und Energiewende in den SDGs   | 64 |
| Deutschlands eilige Hausaufgaben  |    |
| 2.11 Gute und menschenwürdige Arbeit auch in Deutschland  | 70 |
| 2.12 Public Private Partnerships  | 77 |
| Nachhaltigkeit für die Infrastruktur?   |    |
| 2.13 Verkehrspolitik in Deutschland   | 83 |
| Stiefkind der Nachhaltigkeit?   |    |
| 2.14 Migration und Flucht – und die Verantwortung Deutschlands  | 88 |



|                                 |   |     |
|---------------------------------|---|-----|
| 2.15                            | <b>Die SDGs als Maßstab der deutschen Wohnungspolitik?</b>  | 95  |
| 2.16                            | <b>Menschenrechte in der globalen Wirtschaft</b>  | 100 |
| 2.17                            | <b>Besser spät als nie</b><br>Transparenz, Partizipation und Kohärenz als Schlüsselaspekte<br>einer internationalen Meerespolitik     | 105 |
| 2.18                            | <b>Naturschutz und biologische Vielfalt</b><br>Die Bundesregierung hat eine gute Strategie, doch die Umsetzung kommt nur schwer voran | 110 |
| 2.19                            | <b>Rüstungsexporteur Deutschland</b><br>Progressiv im Verhandlungsprozess, regressiv in der Praxis                                    | 115 |
| 2.20                            | <b>Zwischen Vision und Realität</b><br>Warum demokratische Strukturen Grundvoraussetzung für die SDGs sind                            | 121 |
| 2.21                            | <b>Deutsche Wirtschafts- und Handelspolitik</b><br>Neustart unumgänglich  | 126 |
| 2.22                            | <b>Deutsche Südeuropa-Politik: Blockierte Nachhaltigkeit</b>  | 130 |
| 2.23                            | <b>Geld ist nicht alles, aber ohne Geld ist alles nichts</b><br>Die finanziellen Aspekte der Umsetzung der 2030-Agenda                | 134 |
| <b>3. Nachhaltigkeit messen</b> |   |     |
| 3.1                             | <b>Den Fortschritt „nachhaltiger Entwicklung“ messen</b><br>Indikatoren und Ideologien  | 143 |
| 3.2                             | <b>Zählen was zählt</b><br>Die Politik der Indikatoren  | 148 |
| <b>Anhang</b>                   |   |     |
| <b>Abkürzungsverzeichnis</b>    |   | 158 |
| <b>Impressum</b>                |   | 160 |
| <b>Bildnachweise</b>            |   | 162 |

## Abbildungen

|   |    |
|---|----|
| <b>Abbildung 2.4</b>  | 32 |
| Welthunger-Index 2015 nach Schweregrad  |    |
| <b>Abbildung 2.5.1</b>  | 41 |
| Deutschlands ODA-Zuschüsse für Gesundheit während der MDG-Periode in Mio. Euro  |    |
| <b>Abbildung 2.5.2</b>  | 41 |
| Deutschlands ODA-Zuschüsse für Gesundheit während der MDG-Periode in Prozent des BNE im Vergleich zu anderen OECD-Ländern |    |
| <b>Abbildung 2.7.1</b>  | 53 |
| Gender Pay Gap in Deutschland (in Prozent)  |    |
| <b>Abbildung 2.7.2</b>  | 54 |
| Tägliche Arbeitszeit von Frauen und Männern, unter Einbeziehung der unbezahlten Arbeit                                    |    |
| <b>Abbildung 2.13</b>   | 84 |
| CO <sub>2</sub> -Emissionen in Deutschland 1990-2014 nach Quellen   |    |

## Kästen

|  |     |
|--|-----|
| <b>Die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs)</b>  | 10  |
| <b>Gleiche Rechte für Lesben, Schwule, bi-, trans- und intersexuelle Menschen</b>  | 50  |
| <b>Kohleausstieg jetzt einleiten!</b>  | 66  |
| <b>Cui Bono? Anpassung an den Klimawandel in Städten</b>   | 67  |
| <b>Deutschlands Beiträge zur Beendigung von ausbeuterischer Kinderarbeit, moderner Sklaverei, Menschenhandel, Einsatz von Kindern als Soldaten</b> | 74  |
| <b>PPPs und die Umsetzung der 2030-Agenda: Passt das zusammen?</b>   | 80  |
| <b>Flüchtlingskinder – noch immer nicht gleich gestellt</b>  | 92  |
| <b>Holzverbrauch – weniger wäre nachhaltiger</b>   | 113 |
| <b>Illegale Waffen und individuelle Aufrüstung in Deutschland</b>  | 117 |
| <b>Waffen in Kinderhänden – Rüstungsexporte und das Leid von Kindern</b>   | 118 |

## Tabellen

|   |     |
|---|-----|
| <b>Tabelle 2.23.1</b>                                     | 137 |
| ODA-Zahlen und angerechnete Ausgaben für Flüchtlinge 2015 |     |
| <b>Tabelle 2.23.2</b>                                     | 139 |
| Entwicklung des BMZ-Etats 2015-2020                       |     |

## Liebe Leserin, lieber Leser,

wird im Jahr 2030 kein Mensch mehr arm sein? Wird niemand mehr hungern müssen? Können alle Kinder wenigstens eine Grundschule besuchen? Konnten wir den Klimawandel abmildern, Städte nachhaltig umgestalten und die Ozeane schützen? Leben wir in friedlichen Demokratien, die die Menschenrechte zu Hause und über die eigenen Grenzen hinaus einhalten?

Die 2030-Agenda der Vereinten Nationen (UN) setzt große Ziele und verspricht nicht weniger als die „Transformation unserer Welt“. 193 Mitgliedsstaaten der UN haben die 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung im September 2015 beschlossen und damit einen globalen Rahmen für die Politik der kommenden Jahre definiert. Die Ziele gelten für jedes Land, für die Länder des globalen Nordens ebenso wie für die des Südens und die sogenannten Schwellenländer. Angesprochen ist die ganze Bandbreite der Politik: Wirtschaft, Soziales, Umwelt, Finanzen, Agrar- und Verbraucherpolitik, Verkehr, Städtebau, Bildung und Gesundheit.

Die Weltgemeinschaft ist – wie jedes Land – nun in der Pflicht, ihr Versprechen auf eine bessere Welt zu erfüllen. Für die notwendige Kurskorrektur wird entscheidend sein, ob Interessenkonflikte auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene in kohärente Politik im Sinne dieser Ziele umgewandelt werden können. Dafür setzen wir uns ein. Deshalb sind Dialog und Debatte gefragt.

Mit *Deutschland und die UN-Nachhaltigkeitsagenda 2016 – Noch lange nicht nachhaltig* legen wir dar, wie es aus zivilgesellschaftlicher Perspektive ein Jahr nach Verabschiedung der 2030-Agenda um deren Umsetzung in und durch Deutschland steht. Wir – das Forum Menschenrechte, das Forum Umwelt und Entwicklung und VENRO – wollen gemeinsam die Umsetzung der 2030-Agenda durch die deutsche Politik kritisch begleiten. Wir machen die Agenda bei unseren Mitgliedern bekannt. Wir fordern wirksame und entschiedene Schritte von Entscheidungsträgerinnen und -trägern in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft.

### **Dr. Julia Duchrow**

Mitglied des Koordinierungskreises  
des Forums Menschenrechte

### **Dr. Bernd Bornhorst**

Vorsitzender von VENRO – Verband Entwicklungspolitik und  
Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V.

### **Jürgen Maier**

Geschäftsführer des Forums  
Umwelt und Entwicklung

# 1

## Deutschland und die UN-Nachhaltigkeitsagenda



# Nachhaltiges Deutschland – noch ein weiter Weg

DIE HERAUSGEBER/INNEN

Als die Vereinten Nationen, personifiziert durch die Staats- und Regierungschefs ihrer Mitgliedsstaaten, im September 2015 bei einer Sonder-Generalversammlung feierlich die *2030-Agenda für Nachhaltige Entwicklung* unter der Überschrift *Transformation unserer Welt* beschlossen, gab es aus den Reihen der Zivilgesellschaft viele anerkennende Worte. Kaum jemand hätte geglaubt, dass der Beschluss der Rio+20-Konferenz 2012, einen Verhandlungsprozess über Nachhaltigkeitsziele zu starten, zu einem ambitionierten Zielekatalog führen würde. Widerstände gab es genug, aber sie konnten sich nicht durchsetzen.

Bei erfahrenen Beobachterinnen und Beobachtern machte sich so eine Art „déjà-vu-Stimmung“ breit. Hatten wir so etwas nicht schon einmal? Damals, der Erdgipfel in Rio 1992, die Agenda 21? Eine *Agenda für das 21. Jahrhundert für nachhaltige Entwicklung*, dick wie ein Telefonbuch, von der nur wenig umgesetzt wurde? Oder die Millenniumentwicklungsziele von 2000, weniger ambitioniert und dennoch nur sehr lückenhaft umgesetzt? Verständlich, dass die feierliche Verabschiedung der Nachhaltigkeitsziele in der Öffentlichkeit weitaus weniger Begeisterung oder gar Euphorie auslöste als einst die Agenda 21 in Rio. Regierungen versprechen viel, alles nur ein PR-Manöver – ähnliche Stimmen waren häufig zu hören, wenn überhaupt von der Nachhaltigkeitsagenda Notiz genommen wurde. Wie dem auch sei: Nüchterner politischer Realismus gebietet, die Regierungen nun illusionslos beim Wort zu nehmen und die 2030-Agenda als weiteres Argument in der politischen Auseinandersetzung zu nutzen, ausstehende Maßnahmen für mehr Nachhaltigkeit einzufordern und politisch auch gegen Widerstände durchzusetzen. Das tut die Zivilgesellschaft nun überall auf der Welt. Auch wir.

## Die 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung

Im Mittelpunkt der neuen Entwicklungsagenda stehen die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs). Sie

bestehen aus einem Katalog von 17 Oberzielen und 169 Zielvorgaben. Die SDGs basieren auf den universellen Menschenrechten und decken sowohl die soziale, ökologische und ökonomische Dimensionen nachhaltiger Entwicklung ab als auch die Bereiche Frieden und internationale Zusammenarbeit.

Das Neuartige der SDGs besteht darin, dass sie universell gültig sind. Sie betonen die Notwendigkeit der Veränderungen im eigenen Land, aber verlieren gleichzeitig die internationale Verantwortung der reichen Länder, insbesondere bei der Bekämpfung von Armut und Hunger, nicht aus den Augen. Die SDGs betreffen damit auch die deutsche Politik in dreifacher Hinsicht:

1. Der SDG-Katalog umfasst Ziele, die die interne Situation Deutschlands betreffen. Hierzu gehören zum Beispiel Ziele, die sich aus den menschenrechtlichen Verpflichtungen ableiten, etwa in den Bereichen Bildung, Gesundheit und soziale Sicherung. Beispiele sind die Halbierung des Anteils der Armen in Deutschland und die Verringerung des Anteils der Jugendlichen ohne Schulabschluss.
2. Einige Ziele der 2030-Agenda adressieren die externen Effekte der deutschen Politik und Wirtschaft. Sie erfordern innenpolitische Maßnahmen, die auch unmittelbare Auswirkungen für Menschen in den Ländern des Südens haben. Hierzu zählen Ziele zur Reduzierung des Ressourcenverbrauchs, zur Veränderung nicht nachhaltiger Konsum- und Produktionsweisen, aber auch zum Umgang mit Migrantinnen und Migranten.
3. Der SDG-Katalog enthält schließlich Ziele, die die internationale Verantwortung und Solidarität Deutschlands betreffen. Die entsprechenden Zielvorgaben betreffen neben den klassischen entwicklungspolitischen Verpflichtungen (Stichwort 0,7-Prozent-Ziel) alle Bereiche globaler Strukturpolitik (Handel, Investitionen, Finanzsysteme usw.).

## Die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs)

- I **Ziel 1.** Armut in allen ihren Formen und überall beenden
- I **Ziel 2.** Den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern
- I **Ziel 3.** Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern
- I **Ziel 4.** Inklusive, gleichberechtigte und hochwertige Bildung gewährleisten und Möglichkeiten lebenslangen Lernens für alle fördern
- I **Ziel 5.** Geschlechtergleichstellung erreichen und alle Frauen und Mädchen zur Selbstbestimmung befähigen
- I **Ziel 6.** Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle gewährleisten
- I **Ziel 7.** Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und moderner Energie für alle sichern
- I **Ziel 8.** Dauerhaftes, breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern
- I **Ziel 9.** Eine widerstandsfähige Infrastruktur aufbauen, breitenwirksame und nachhaltige Industrialisierung fördern und Innovationen unterstützen
- I **Ziel 10.** Ungleichheit in und zwischen Ländern verringern
- I **Ziel 11.** Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten
- I **Ziel 12.** Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherstellen
- I **Ziel 13.** Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen<sup>1</sup>
- I **Ziel 14.** Ozeane, Meere und Meeresressourcen im Sinne nachhaltiger Entwicklung erhalten und nachhaltig nutzen
- I **Ziel 15.** Landökosysteme schützen, wiederherstellen und ihre nachhaltige Nutzung fördern, Wälder nachhaltig bewirtschaften, Wüstenbildung bekämpfen, Bodendegradation beenden und umkehren und dem Verlust der biologischen Vielfalt ein Ende setzen
- I **Ziel 16.** Friedliche und inklusive Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen
- I **Ziel 17.** Umsetzungsmittel stärken und die Globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung mit neuem Leben erfüllen

---

<sup>1</sup> In Anerkennung dessen, dass das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen das zentrale internationale zwischenstaatliche Forum für Verhandlungen über die globale Antwort auf den Klimawandel ist.

Die SDGs sind keine Maximalziele. Sie sind der zum Teil widersprüchliche Kompromiss eines diplomatischen Aushandlungsprozesses zwischen den 193 Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen. Selbstverständlich steht es jedem Land frei, über die SDGs hinaus zusätzliche Ziele oder ambitioniertere Zielvorgaben zu definieren. Dies gilt auch für Deutschland.

Aber die 2030-Agenda ist mehr als nur ein Katalog von Entwicklungszielen. Die Regierungen waren sich grundsätzlich einig, dass sie in der neuen Agenda nicht nur die gemeinsamen Ziele für die kommenden 15 Jahre definieren können, wenn sie nicht gleichzeitig auch die Mittel und Wege beschreiben, um diese Ziele zu erreichen. Umstritten blieb allerdings bis zuletzt, welche Mittel dies sein sollen und wer für Ihre Bereitstellung verantwortlich ist.

Die politische Relevanz der 2030-Agenda wird sich darin beweisen, ob die Nachhaltigkeitsstrategien von Bund und Ländern auch die Mittel zur Umsetzung der Agenda und ihrer Ziele systematisch abbilden. So wie die SDGs mit ihrem mehrdimensionalen Ansatz alle Politikfelder betreffen, muss auch ihre Umsetzung im Sinne einer kohärenten Gesamtstrategie zur Aufgabe aller Ressorts gemacht werden. Ob dies gelingt, wird auch davon abhängen, in welchem Maße Zivilgesellschaft und Medien die SDGs als Referenzrahmen nutzen, sie in der deutschen Öffentlichkeit bekannt machen und kontinuierlich von der Politik ihre Verwirklichung einfordern.

### Deutschland ist kein Nachhaltigkeits-Vorreiter

In der Tat, der Handlungsbedarf ist enorm. Der vorliegende Sammelband zeigt, dass das vielzitierte Bild vom „Nachhaltigkeits-Vorreiter“ Deutschland über weite Strecken Wunschdenken ist und einer kritischen Überprüfung nicht standhält – selbst in der Umweltpolitik. Dabei geht es nicht nur darum, dass die Fortschritte zu zögerlich sind. In weiten Politikbereichen geht die Regierungspolitik nach wie vor in die falsche Richtung.

Deutsche Verkehrspolitik wird seit jeher fern umwelt- und klimapolitischer Kriterien gestaltet und setzt auch in Zukunft unbeirrt auf den weiteren

Ausbau des Straßen- und Luftverkehrs und damit auf mehr Treibhausgasemissionen. Deutsche Agrarpolitik pocht unbeirrt auf eine weitere Konzentration und Weltmarktorientierung, obwohl die Verbraucher immer deutlicher mehr Agrarumweltschutz, mehr Tierschutz, mehr regionale Wertschöpfung, mehr bäuerliche Landwirtschaft wollen. Das Vorzeigeprojekt Energiewende, von weiten Teilen der Wirtschaft und der politischen Klasse ohnehin nur zähneknirschend akzeptiert, wird durch die Demontage des Erneuerbare-Energien-Gesetzes aktiv verlangsamt.

Die fixe Idee der „schwarzen Null“ wurde in den Verfassungsrang erhoben – aber ökologisch lebt die Bundesrepublik Deutschland auf viel zu großem Fuß, auf Kosten des Rests der Welt und künftiger Generationen. Der „ökologische Fußabdruck“ der Deutschen ist enorm. Nur zwei Beispiele: Mehr als 2 Millionen Hektar Agrarfläche belegt dieses Land im Ausland, um seine enormen Futtermittelimporte zu produzieren. Der durchschnittliche Prokopf-Ausstoß an CO<sub>2</sub> der Deutschen liegt bei 10 Tonnen im Jahr – nachhaltig wären allenfalls 2 Tonnen. Man braucht nicht viel herumzurechnen, um zu erkennen: Ein derartiger Ressourcenverbrauch wie der deutsche ist nicht globalisierbar, ist nicht zukunftsfähig. Es ist und bleibt ein unauflösbarer Widerspruch, wenn die Regierung sich zu Nachhaltigkeit bekennt, aber gleichzeitig alles tut, um mit mehr Wirtschaftswachstum diesen überdimensionierten Ressourcenverbrauch weiter zu erhöhen oder zumindest nicht sinken zu lassen.

Auch in der Wirtschafts- und Sozialpolitik klaffen die Anforderungen an Nachhaltigkeit und das Handeln der Bundesregierung weit auseinander. Für immer mehr Menschen ist das deutsche Modell der sozialen Marktwirtschaft längst Geschichte.

Der politisch gewollte Niedriglohnsektor umfasst mittlerweile ein Drittel der Gesellschaft, mit geringen Bildungs- und Aufstiegschancen und vorprogrammierter Altersarmut. Der Anteil der Wohlhabenden und der Unternehmen am Steueraufkommen dieses Landes ist seit den neoliberal geprägten Reformen ab 1998 rückläufig. Seit Jahren wird die wachsende Ungleichheit beklagt: Die reichsten Teile der Gesellschaft werden immer reicher, die Mittelschicht schrumpft, die Unterschicht wird abgehängt.

Bildung als Aufstiegsmöglichkeit bleibt den meisten verwehrt – in kaum einem europäischen Land sind die Bildungschancen so von der sozialen Herkunft abhängig wie in Deutschland.

Man kann es drehen und wenden wie man will: Wir leben in einer Welt, in der nennenswertes Wirtschaftswachstum praktisch nicht mehr stattfindet, egal wie sehr sich die Politik darum bemüht; selbst wo es noch Wachstum gibt, führt dies nicht zu weniger Ungleichheit. Diese kann nur bekämpft werden, wenn mit aktiver Umverteilung auch am oberen Ende der Einkommens- und Vermögensverteilung Grenzen gezogen bzw. Einschnitte vorgenommen werden. Weniger Armut bedeutet unvermeidlich, weniger Reichtum bei den oberen 10 Prozent. Die deutsche Politik tut sich mit aktiver Umverteilungspolitik nach wie vor schwer. Wenn sie die 2030-Agenda ernst nimmt, wird sie sich etwas einfallen lassen müssen.

## Proteste gegen Handelsabkommen gehen auch um Nachhaltigkeit

Die heftigen Kontroversen in Deutschland, in Europa, in den USA um Freihandelsabkommen wie TTIP oder CETA sind im Kern Auseinandersetzungen um Nachhaltigkeit. Diskussionen um Lebensmittelstandards, um den Schutz der öffentlichen Daseinsvorsorge vor der Kommerzialisierung, um die Transparenz- und Demokratiedefizite der Handelspolitik sind letztlich der Versuch einer kritischen Öffentlichkeit, ökologische und soziale Rückschritte zu verhindern und politische Handlungsspielräume für Nachhaltigkeit zu erhalten.

Aber auch ökonomisch kann die Nachhaltigkeit Deutschlands hinterfragt werden. Deutschland türmt Exportüberschüsse auf wie kein anderes Land – 2015 waren es sage und schreibe 247,8 Milliarden Euro. Jeder in Deutschland lebende Mensch hat statistisch 2.750 Euro Exportüberschuss gegenüber dem Rest der Welt erwirtschaftet. Darauf sollte dieses Land nicht stolz sein. Leider ist der Exportüberschuss des einen zwingend das Handelsbilanzdefizit des anderen. Es gehört nicht viel dazu, zu erkennen, dass es nicht nachhaltig sein kann, wenn ein Land Jahr für Jahr seine Exportüberschüsse in immer

neue Höhen steigert – auf Kosten des Rests der Welt, mittlerweile auch auf Kosten des Zusammenhalts der EU. Der Beitrag zu diesem Buch aus Griechenland zeigt: Deutschlands Wirtschaftsmerkantilismus geht auch auf Kosten der Fähigkeit anderer Länder, die 2030-Agenda umzusetzen. Für die deutsche Politik ist die ständige Steigerung des Exportüberschusses dennoch weiterhin unangefochtene Staatsräson. Nachhaltig ist das nicht.

Dafür treibt die deutsche und europäische Handelspolitik die weitere Marktöffnung überall auf der Welt voran, mit entwicklungspolitisch sehr schädlichen Folgen. Gerade am Beispiel Afrikas ist unübersehbar, wie die völlige Liberalisierung des Handels im Wesentlichen europäischen Exporteuren nützt, aber Entwicklung und erst recht nachhaltige Entwicklung dort konterkariert. Nicht die europäische Agrarindustrie muss Afrika ernähren, sondern afrikanische Bauern – und wer ihnen die Märkte ruiniert, schafft Fluchtursachen. Arme Länder mit der Drohung zu erpressen, Entwicklungshilfe zu streichen, wenn sie ihre Märkte nicht für europäische Produkte, Dienstleistungen und Investitionen öffnen, wie zuletzt gegenüber Kenia praktiziert (vgl. Kapitel 2.14 in diesem Bericht), ist schlicht inakzeptabel und erinnert an Praktiken aus der Kolonialzeit. Entwicklungsminister Gerd Müller hat recht, wenn er sagt, es sei ein Irrweg zu glauben, Deutschland könne seinen Wohlstand dauerhaft auf Kosten anderer realisieren. Die Forderung nach globaler Umverteilung, die Minister Müller am Rande der UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Addis Abeba 2015 aufgestellt hat, muss in konkrete Politik überführt werden, und dazu gehört vor allem die Handelspolitik. Zu einer Neuorientierung der europäischen Handelspolitik sind bisher aber weder Bundesregierung noch EU-Kommission bereit – ein wesentliches Hindernis für eine nachhaltigere Wirtschaft.

## Alternativen zu Globalisierung müssen umgesetzt werden

Wenn es um Globalisierung geht, hört man schnell das Dogma „There is no alternative“. Es gibt immer Alternativen, und das gilt auch für die Frage, wie man Globalisierung gestaltet. Selbstverständlich

kann man sie auch so gestalten, dass man nicht alle Märkte für die Stärkeren öffnet, sondern sorgfältig so dosiert, dass möglichst alle etwas davon haben.

Vielleicht sollten wir uns von dem Gedanken lösen, Deutschland sei in Sachen Nachhaltigkeit „Vorreiter“. In weiten Teilen ist dieses Land nämlich nicht Vorreiter, sondern hinkt enorm hinterher. Die Welt erwartet von Deutschland nicht, Vorreiter zu sein – aber sie erwartet, dass wir endlich den enormen Handlungsbedarf zur Kenntnis nehmen, den es in unserer Agrarpolitik, Handelspolitik, Verkehrspolitik und vielen anderen Bereichen gibt. Und dass wir daraus Konsequenzen ziehen.

Ein weiteres, gerne zitiertes Denkmuster ist, dass die Nachhaltigkeitsagenda nur dann eine Chance habe, wenn sie der Bevölkerung wohl dosiert vermittelt werde, denn man dürfe die Bevölkerung nicht überfordern. Dahinter steckt die Vorstellung, dass das „einfache Volk“ von solchen Dingen wie Nachhaltigkeit nicht viel hält, dass so etwas eine Zumutung ist, die Wählerstimmen kostet.

Dieses Argument hält allerdings einer genaueren Überprüfung nicht stand. Niemand möchte Autos, die in Wirklichkeit mehr verbrauchen als angegeben. Niemand möchte antibiotikaverseuchtes Fleisch aus tierquälerischer Massentierhaltung, niemand möchte Glyphosat im Bier. Wir kennen auch niemanden, der der Meinung ist, die Agrarwirtschaft dieses Landes müsse noch mehr exportieren, selbst um den Preis dass nicht nur in Deutschland, sondern auch in Afrika noch mehr Bauern wirtschaftlich ruiniert werden.

Immer mehr Globalisierung, immer mehr Deregulierung sind keine Forderungen der Bevölkerung, sondern von Wirtschaftslobbies. Selbst hochstilisierte Großkonflikte der Vergangenheit wie beispielsweise die Einführung des Dosenpfandes entpuppen sich im Nachhinein nicht als Konflikt der Politik mit „dem Volk“, sondern als Konflikt der Politik mit dem Einzelhandel. Es gibt keine Verbraucher-Bewegung für die Wiedereinführung von Getränkedosen, aber nach wie vor hartnäckige Versuche des Einzelhandels, nachhaltige Mehrwegsysteme zu sabotieren.

### **Derzeitige Wahlergebnisse sprechen eine eindeutige Sprache – Man hat genug vom Weiter so!**

Die Gesellschaft in Deutschland und vielen anderen Ländern steht heute an einem Scheideweg. Lange verdrängte Probleme lassen sich nicht mehr aussetzen: die ökologische Krise spitzt sich zu; Armut und Konflikte im globalen Süden führen zu massiv zunehmenden Migrationsströmen; die soziale Polarisierung gefährdet die Stabilität Europas. „Weiter so“ kann nicht die Devise sein.

Gleichzeitig sind die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit den etablierten Politikmustern, der grassierende Vertrauensverlust in die Fähigkeit der politischen Eliten zur Lösung von Problemen unübersehbar. Weltweit greifen Regierungen zu mehr Repression, wenn der Druck einer kritischen Öffentlichkeit zu unangenehm wird. Dies bekommen insbesondere Menschenrechtsverteidiger/innen zu spüren, die sich für Zugang zu Land und Umweltschutz einsetzen. Die EU-Staaten haben unter dem Eindruck ihrer zahlreichen Krisen immer mehr Politik in die Exekutive verlagert, Parlamente haben massiv Einfluss verloren. Doch wer hinter verschlossenen Türen unter seinesgleichen diskutiert, schaltet das demokratische Korrektiv aus und macht mehr Fehler. Dementsprechend sehen die Wahlergebnisse aus. Die zahlreichen Verlierer einer für „alternativlos“ erklärten neoliberalen Wirtschaftspolitik wehren sich und erzwingen Alternativen – leider nicht immer im Sinne sozialer, wirtschaftlicher oder ökologischer Nachhaltigkeit und der Menschenrechte. Wie tatsächlich gangbare Alternativen aussehen können, für die menschenrechtliche Errungenschaften der letzten Jahrzehnte nicht geopfert werden müssen, dafür sind die Nachhaltigkeitsziele der UN eine gute Vorlage. Sie sind kein Forderungskatalog von Protestbewegungen, kein Programm von Nichtregierungsorganisationen, sondern (zumindest theoretisch) regierungsamtliche Politik aller Staaten. Viele erkennen erst jetzt allmählich, dass man weite Bereiche der Politik völlig neu angehen muss, wenn man die 2030-Agenda ernstnehmen will. Die 2030-Agenda ist auch eine Chance, verlorengegangenen – und weiter schwindenden – gesellschaftlichen Zusammenhalt wiederzugewinnen.



Es geht also um nichts weniger als einen grundsätzlichen Kurswechsel zu mehr Nachhaltigkeit. Dazu gibt es in der Tat keine Alternative. Mehr soziale Gerechtigkeit, Wirtschaften im Einklang mit den ökologischen Grenzen des Planeten, ein menschenwürdiges Leben für alle und überall. Kurz und prägnant: eine andere Welt ist möglich. Dazu muss die deutsche Politik ihre zahlreichen Widersprüche endlich angehen, statt sie weiter auszusitzen. Denn dass die Umsetzung der UN-Nachhaltigkeitsziele genauso fehlschlägt wie die der Agenda 21 – diese Alternative wollen wir uns lieber gar nicht vorstellen.

## Literatur

**UN-Generalversammlung (2015):** Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. New York  
[<http://www.un.org/Depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf>].



# 2

## Ansatzpunkte für die Umsetzung der SDGs in und durch Deutschland





## Armut und soziale Disparitäten in Deutschland SDGs auch für uns!?

VON ULRICH SCHNEIDER

Armut und soziale Ungleichheit stehen in einem engen Zusammenhang. Erst im September 2015 hat die Bundesregierung mit der Annahme der globalen 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung mit ihren Zielen für Nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) diesen Zusammenhang anerkannt und sich dazu verpflichtet, weltweit – also auch in Deutschland – dazu beitragen, Armut zu beenden und soziale Ungleichheit zu überwinden (SDGs 1 und 10). Dass die SDGs auch für Deutschland relevant sind, zeigen die sozialen Entwicklungen der vergangenen Jahre deutlich.

In der Europäischen Union (EU) ist seit den 1980er Jahren Konsens, nicht erst dann von Armut zu sprechen, wenn existenzielle Bedürfnisse wie Essen, Kleidung oder ein Dach über dem Kopf zu haben, nicht mehr gestillt werden können. Stattdessen wird von einem relativen Armutsbegriff ausgegangen. Arm sind danach alle, die über so geringe Mittel verfügen, „dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen

sind, die in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist“, wie es im entsprechenden Kommissionsbericht heißt.<sup>1</sup> Dies sei in aller Regel der Fall, wenn jemand weniger als die Hälfte bzw. 40 oder 60 Prozent des mittleren Einkommens einer Gesellschaft verfügt.<sup>2</sup> Armut ist damit als ein dynamisches gesellschaftliches Phänomen erkannt. Mit zunehmendem Wohlstand einer Gesellschaft verändern sich Lebensweisen und es können neue Barrieren der Teilhabe entstehen, wenn dieser Wohlstand nicht alle relativ gleichmäßig erreicht. So kann nach diesem Konzept auch – oder gerade – bei wachsendem Reichtum (und zunehmender Einkommensspreizung) Ar-

<sup>1</sup> Europäische Gemeinschaft (1983).

<sup>2</sup> Die 2030-Agenda nimmt die jeweilige nationale Armutsdefinition als Grundlage und hält fest, dass bis zum Jahr 2030 der Anteil der Frauen, Männer und Kinder jeden Alters, die in Armut in all ihren Dimensionen leben, mindestens um die Hälfte gesenkt werden muss (Zielvorgabe 1.2.).



mut in einer Gesellschaft durchaus zunehmen, selbst wenn die Kaufkraft aller im Durchschnitt steigen sollte. Das Konzept der relativen Einkommensarmut schließt nicht aus, Armut als „Mangel an Teilhabe“ oder „Mangel an Verwirklichungschancen zu begreifen“.<sup>3</sup> Ebenso wenig wird die Relevanz öffentlicher Infrastruktur oder nicht-monetärer Ressourcen bezweifelt. Doch trägt das Konzept der Tatsache Rechnung, dass Geld und Einkommen tatsächlich die entscheidende „Schlüsselressource“ darstellen, geht es um Teilhabemöglichkeiten und Verwirklichungschancen in dieser Gesellschaft.<sup>4</sup>

Nach den neuesten vorliegenden Berechnungen des Statistischen Bundesamtes,<sup>5</sup> betrug die gesamtdeutsche Armutsquote im Jahr 2014 15,4 Prozent. Gegenüber den 15,5 Prozent des Vorjahres ist das ein Rückgang um 0,1 Prozent. Der Jahre lange Aufwärtstrend dieser Quote, die 2005 noch 14 Prozent betrug, ist damit für 2014 zwar erst einmal gestoppt.

Die Entwicklung der Armut korreliert, anders als oftmals behauptet, nicht mit dem Wirtschaftswachstum. Die Entwicklung der Armut scheint von der wirtschaftlichen Entwicklung und der Entwicklung des gesamtgesellschaftlichen Reichtums mehr oder weniger abgekoppelt. Ähnlich wie in den Vorjahren hat sich das gute Wirtschaftswachstum 2014 mit einem Anstieg von 1,6 Prozent des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts nicht in einer ebenso deutlich sinkenden Armutsquote niedergeschlagen. Ganz im Gegenteil kann dieser zunehmende Reichtum noch zu einer weiteren Öffnung der Einkommensschere und noch größerer relativer Armut führen, wie ein Blick auf die Jahre 2007, 2008, 2011 und 2013 lehrt, in denen eine prosperierende Wirtschaft regelmäßig sogar von einer Zunahme der Armut begleitet war.<sup>6</sup>

Hierzu passt, dass auch Armutsquoten, Arbeitslosenquoten und Hartz-IV-Quoten seit Jahren nicht mehr

streng korrelieren. Während die Arbeitslosenquote seit 2005 von 11,7 bis auf 6,7 Prozent in 2014 rapide sinkt, wächst die Armut oder verharrt ihre Quote auf hohem Niveau. Wirtschaftliche Aufschwünge scheinen damit durchaus die gute Vermittlung gut vermittelbarer Arbeitskräfte zu unterstützen, erreichen jedoch nicht mehr die nach wie vor hohe Zahl der Langzeitarbeitslosen in Deutschland, die seit Jahren über einer Million liegt.

Die regionale Spreizung der Armutsquoten zwischen den Bundesländern ist erheblich. Sie reicht von Baden-Württemberg und Bayern mit 11,4 und 11,5 Prozent bis zu den Ländern Berlin (20,0), Sachsen-Anhalt (21,3), Mecklenburg-Vorpommern (21,3) und Bremen (24,1) mit Quoten von jeweils 20 und mehr Prozent. Von gleichwertigen Lebensbedingungen in ganz Deutschland kann angesichts dieser Zahlen nicht die Rede sein. Vielmehr zeigt sich Deutschland nicht nur sozial, sondern auch regional als ein zerrissenes Land.

Was die Soziodemografie der Armut anbelangt, sind die Ergebnisse des Mikrozensus seit Jahren nahezu unverändert. Sehr stark überproportional von Armut betroffen sind auch im Jahr 2014 wieder Alleinerziehende (41,9 Prozent), Familien mit drei und mehr Kindern (24,6), Erwerbslose (57,6), Menschen mit niedrigem Qualifikationsniveau (30,8) sowie Ausländer (32,5) oder Menschen mit Migrationshintergrund generell (26,7).<sup>7</sup> Erwerbslosigkeit ist für die überwiegende Zahl der Betroffenen und ihre Familien mit Armut verbunden. Das Gleiche gilt für fast die Hälfte der Alleinerziehenden, die ebenfalls besonders stark von Arbeitslosigkeit oder nicht hinreichendem Erwerbseinkommen betroffen sind.

Der politisch wohl gravierendste statistische Befund dürfte jedoch der sein, dass sich bei all den aufgezählten, besonders von Armut betroffenen Gruppen im 9-Jahresvergleich mit 2005 so gut wie nichts zum Positiven bewegt hat, trotz jährlich neuer Zahlen, trotz alljährlich neuer politischer Diskussionen und Bekenntnisse zum gegebenen Handlungsbedarf. Ganz im Gegenteil: Die Armutsquote bei Alleinerzie-

<sup>3</sup> Vgl. zusammenfassend Hauser (2006).

<sup>4</sup> Vgl. dazu auch Butterwegge (2015).

<sup>5</sup> Amtliche Sozialberichterstattung (2014). Der Mikrozensus legt eine 60-Prozent-Einkommensschwelle zur Bestimmung der Armut zugrunde.

<sup>6</sup> Vgl. Schneider/Stilling/Woltering (2016).

<sup>7</sup> Vgl. ebd., S. 24.

henden, Menschen mit geringer Qualifikation und Erwerbslosen ist gegenüber 2005 sogar noch deutlich stärker gestiegen als die Armut insgesamt. Mit der 2030-Agenda verpflichtet sich die Bundesregierung aber darauf, genau diese vulnerablen Gruppen besonders zu schützen und Maßnahmen zu erreichen, sie aus der Armut zu heben.

Eine Gruppe fällt im längerfristigen Vergleich schließlich auf, die in den letzten Jahren fast gar nicht im Fokus stand: Es sind die Rentnerinnen und Rentner. Erstmals lag ihre Armutsquote 2014 mit 15,6 Prozent über dem Bundesdurchschnitt sie waren also leicht überproportional von Armut betroffen. Dies allein müsste noch kein Anlass für besondere Aufmerksamkeit sein. Es ist die sich dahinter verborgene beispiellose Dynamik, die alarmieren muss. Die Armutsquote der Rentner liegt heute um 46 Prozent höher als 2005. Sie ist damit fast zehnmals so stark gewachsen wie die Gesamtquote, die im gleichen Zeitraum einen Zuwachs von „lediglich“ 4,8 Prozent aufweist.

Diese Entwicklungen zeigen deutlich, dass Armut in Deutschland weniger um ein wirtschaftliches als ganz offensichtlich ein politisches Problem ist. Wirtschaftliches Wachstum führt nicht „automatisch“ zu einer armutsverhindernden Verteilung des Mehrerwirtschafteten. Wenn in einem Land das Bruttoinlandsprodukt seit der letzten großen Krise jedes Jahr im Schnitt um zwei Prozent real wächst, wenn die Arbeitslosenquote deutlich sinkt und die Beschäftigung zunimmt, die Armut aber dennoch steigt oder auf sehr hohem Niveau verharrt, so ist das ein deutlicher Fingerzeig darauf, dass das bundesdeutsche Armutsproblem hausgemacht ist, ein Fingerzeig in Richtung eines seit Jahren sozial erodierenden Arbeitsmarktes in Folge der sogenannten Agenda-Politik mit dem Abbau arbeitsmarktpolitischer und sozialer Schutzrechte und ein Fingerzeig darauf, dass die Politik bei hoher Einkommens- und Vermögensungleichheit ihrer Aufgabe des Ressourcenausgleichs nicht nachkommt. Ganz im Gegenteil: Die Mittel für eine gezielte arbeitsmarktpolitische Unterstützung von langzeitarbeitslosen und schwer vermittelbaren Arbeitslosen werden bereits seit 2010 zum Zwecke der Haushaltskonsolidierung in Milliardenhöhe zurückgefahren. Das Ergebnis ist die Etablierung einer

Zwei-Klassen-Arbeitsmarktpolitik: Gute Vermittlung für gut Vermittelbare und Leistungsabbau für die schlecht Vermittelbaren.<sup>8</sup>

Die Politik der derzeitigen Koalition aus CDU/CSU und SPD weiß armutspolitisch nicht zu überzeugen. Zwar brachte sie mit der Reform des Wohngeldes und der Erhöhung der BAföG-Leistungen Maßnahmen auf dem Weg, die geeignet sind, für einen kleinen Personenkreis Einkommensarmut abzuwenden, doch dürfte die Wirkung auf anderen Feldern eher gering sein. So sorgt der Mindestlohn zwar für eine gewisse Hygiene auf dem Arbeitsmarkt und ist als Einstieg politisch nicht unterzubewerten, doch hat er mit 8,50 Euro kaum einen armutspolitischen Effekt, da dieser Betrag die Arbeitnehmer weder aus dem Niedriglohnssektor noch in nennenswerter Zahl aus der Abhängigkeit von ergänzenden Grundsicherungsleistungen herausführt. Die Sonderprogramme, die für Langzeitarbeitslose aufgelegt wurden, sind so klein dimensioniert, dass sie rechnerisch gerade einmal rund 30.000 der eine Million Langzeitarbeitslosen erreichen. Das seitens der Betroffenen mit großen Erwartungen verknüpfte Teilhabegesetz für Menschen mit Behinderung entpuppte sich im Laufe der Erstellung mehr und mehr zu einem Kostendämpfungsgesetz, das künftige Belastungen der öffentlichen Haushalte begrenzen soll.

Rentenpolitisch verdienen die Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten Beachtung, doch konzentrierte sich die Koalition ansonsten vor allem auf die Mütterrente und auf die Rente mit 63. Letztere kamen ausschließlich ohnehin recht gut abgesicherten Arbeitnehmern mit vielen Versicherungsjahren, vornehmlich Männern, zu Gute. Wie dieses Land mit der künftig rasant steigenden Zahl armer Alter ohne hinreichende Rentenansprüche umgehen will, dazu wird keine schlüssige Antwort gegeben.

Um Armut tatsächlich wirksam zu bekämpfen, bräuhete es einen breiten öffentlichen Beschäftigungssektor für Langzeitarbeitslose, es bräuhete eine tatsächliche Bildungsoffensive für Kinder aus armen Familien, die sich nicht in dem derzeitigen

---

<sup>8</sup> Vgl. Hofmann (2016).

sogenannten Bildungs- und Teilhabepaket und damit im Kern mit seinen sieben Euro für Schulmaterialien und einem 10-Euro-Gutschein für den Besuch von Vereinen oder ähnlichem im Monat erschöpft. Es bräuchte darüber hinaus einen massiven Ausbau des sozialen Wohnungsbaus (Experten gehen von einem Bedarf von rund 80.000 Sozialwohnungen jährlich bis 2020 aus). Es bräuchte eine finanzielle Entlastung notleidender Kommunen, um in strukturschwachen Regionen wenigsten ein Minimum an sozialer, kultureller und Bildungsinfrastruktur sicherzustellen. Es bräuchte schließlich eine deutliche Erhöhung der Regelsätze in der Sozialhilfe sowie bei der Grundsicherung für alte Menschen, Erwerbsgeminderte und Arbeitsuchende, die wenigsten ein Minimum an Teilhabe sicherstellen.

Das heißt auch: Es sind zweistellige Milliardenbeträge, die in den Sozialkassen und den öffentlichen Haushalten zusätzlich aufzubringen wären, wollte man die Armut in Deutschland tatsächlich wirkungsvoll bekämpfen. Volkswirtschaftlich wäre das bei einem Bruttoinlandprodukt von über drei Billionen Euro auch durchaus zu realisieren. Die aktuelle Abgabenquote (Steuern und Sozialabgabenquote) liegt unter 40 Prozent, die Sozialquote (Anteil der Sozialausgaben am BIP) unter 30 Prozent. Auf der anderen Seite war der private Reichtum in Deutschland mit 5,3 Billionen allein als Geldvermögen bei den Privathaushalten noch nie so groß wie derzeit. Deutschland hätte alle Möglichkeiten, seine Armut zu bekämpfen. Doch die Regierungskoalition hat jegliche Erhöhung von Steuern und jegliche Form der Umverteilung bereits in ihren Koalitionsverhandlungen für ihre gemeinsame Regierungszeit ausgeschlossen. Die sogenannte „Schwarze Null“ wurde zum Programm erhoben, womit auch eine höhere Kreditaufnahme ausgeschlossen wurde. Solange diese Maxime der Regierungspolitik nicht aufgegeben wird, können realistischerweise keine großen Erwartungen an die Armutspolitik dieser Legislaturperiode gerichtet werden. Zukünftig muss sie ihren Verpflichtungen, die sie mit der 2030-Agenda eingegangen ist, nachkommen. Das schließt auch ein, politische Maßnahmen zu beschließen, insbesondere fiskalische, lohnpolitische und den sozialen Schutz betreffende, die dazu beitragen größere soziale Gleichheit im Land herzustellen (SDG 10.4).



Ulrich Schneider ist Hauptgeschäftsführer des PARITÄTISCHEN Wohlfahrtsverbandes – Gesamtverband e.V.

### Literatur

**Amtliche Sozialberichterstattung (2014):** Mikrozensus. [[www.amtliche-sozialberichterstattung.de/pdf/Mikrozensus.pdf](http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de/pdf/Mikrozensus.pdf)].

**Butterwegge, Christoph (2015):** Armut – sozialpolitischer Kampfbegriff oder ideologisches Minenfeld? – Verdrängungsmechanismen, Beschönigungsversuche, Entsorgungstechniken. In: Schneider, Ulrich (Hg.): Kampf um die Armut – Von echten Nöten und neoliberalen Mythen. Frankfurt am Main.

**Europäischen Gemeinschaft (1983):** Schlussbericht der Kommission an den Rat über das erste Programm von Modellvorhaben und Modellstudien zur Bekämpfung der Armut. Brüssel.

**Hauser, Richard (2006):** Stand und Perspektiven der Armutsberichterstattung aus Sicht der Armutsforschung. Vortrag Im Rahmen der Tagung „20 Jahre bundesweite Armutsberichterstattung des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes“ am 5. November 2006 [[www.der-paritaetische.de/startseite/veranstaltungen/dokumentationen/20ja/audio-mitschnitte/](http://www.der-paritaetische.de/startseite/veranstaltungen/dokumentationen/20ja/audio-mitschnitte/)].

**Hofmann, Tina (2016):** Arbeitslosigkeit und Armut. In: Paritätischer Wohlfahrtsverband (Hg.): Zeit zu handeln – Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2016. Berlin.

**Schneider, Ulrich/Stilling, Gwendolyn/Woltering, Christian (2016):** Zur regionalen Armutsentwicklung in Deutschland – Ergebnisse des Mikrozensus 2014. In: Paritätischer Wohlfahrtsverband (Hg.): Zeit zu handeln – Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2016. Berlin.



Im Rahmen der Aktion #MailanMerkel von Deine Stimme gegen Armut fordern Aktivist/innen die Kanzlerin auf, sich auf dem UN-Gipfel in New York für globale Gerechtigkeit einzusetzen.

## Wer von Armut spricht darf über Reichtum nicht schweigen

### Soziale Ungleichheit und weltweite Armut

VON KLAUS SEITZ

Die Vision einer Welt ohne Armut ist seit Jahrzehnten ein Leitmotiv der Entwicklungszusammenarbeit. So hatte sich die Staatengemeinschaft bereits beim Weltsozialgipfel 1995 verpflichtet, das „Ziel der Ausrottung der Armut in der Welt durch entschiedenes nationales Handeln und internationale Zusammenarbeit zu verfolgen“. Und in der Eingangshalle der Weltbankzentrale in Washington prangt in Stein gemeißelt der Satz „Our dream is a world free of poverty“. Dabei hatte gerade die Weltbank in der Vergangenheit ungeachtet ihrer proklamierten Vision mit ihren Strukturanpassungsprogrammen dazu beigetragen, die Armut in vielen verschuldeten Entwicklungsländern zu verschlimmern, indem Sozialleistungen abgebaut und die Privatisierung von sozialen Dienstleistungen vorangetrieben wurden. Dies wirft ein Licht darauf, wie sehr hehre Zielsetzungen und politische Praxis in diesem Feld auseinanderklaffen. In den 1990er Jahren herrschte kein Mangel an Szenarien, z.B. von Seiten des UN-Entwick-

lungsprogramms UNDP, die nachwiesen, dass die vollständige Überwindung extremer Armut in der Welt in absehbarer Zeit tatsächlich gelingen kann. Die Millenniumsentwicklungsziele (MDG) setzten dennoch bescheidener an und wollten sich mit einer Halbierung der extremen Armut bis 2015 zufriedengeben. Wie es scheint, wurde dieses Ziel sogar vor Ablauf der Frist erreicht: Der Anteil der Menschen, die von weniger als 1,25 US-Dollar täglich leben müssen, reduzierte sich nach Angaben des MDG-Reports 2015 von 47 (1990) auf 14 Prozent (2015)<sup>1</sup>.

Mit der kurz nach Verabschiedung der SDGs verkündeten Anhebung der Einkommensgrenze, unter der Armut als extrem bewertet wird, auf 1,90 US-Dollar am Tag und auf der Basis einer veränderten Erhebungsmethodologie spricht die Weltbank nun gar

<sup>1</sup> Vgl. UN (2015).



davon, dass der Anteil der extrem Armen an der Weltbevölkerung von 37 Prozent in 1990 auf 12,7 Prozent in 2012 verringert werden konnte<sup>2</sup>. Für 2015 wird erstmals angenommen, dass der Anteil der extrem Armen an der Weltbevölkerung auf unter ein Zehntel gesunken ist.

Das bedeutet freilich noch immer, dass mehr als 700 Millionen Menschen von extremer Armut betroffen sind. Bei diesen Zahlen ist allerdings nur von Einkommensarmut die Rede. Nimmt man jene Menschen mit in den Blick, die nach dem Multidimensional-Poverty-Index (MPI) von multidimensionaler Armut betroffen sind, kommt man weltweit auf mindestens 1,6 Milliarden Arme<sup>3</sup>. Wenn sich nun die Weltgemeinschaft mit Ziel 1 der SDGs vorgenommen hat, die Armut in all ihren Formen und überall zu beenden und bis 2030 extreme Einkommensarmut vollständig zu beseitigen (SDG 1.1), wird schnell erkennbar, welchen Kraftakt die Staaten hier noch in den kommenden 15 Jahren erbringen müssen.

### Die Armen bleiben zurück

Denn die bemerkenswerten quantitativen Erfolge bei der Minderung der extremen Armut, die in den letzten Jahren zu verzeichnen waren, dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Erfolge im Kampf gegen die Armut sehr ungleich verteilt sind und sich die Kluft zwischen armen und wohlhabenden Bevölkerungsgruppen immer mehr vertieft. Dies zeigt sich in regionaler Hinsicht: Die Minderung der extremen Armut ist vor allem auf die wirtschaftliche Dynamik Chinas zurückzuführen. Zwischen 1981 und 2011 ging die Zahl der Menschen, die weniger als 1,90 US-Dollar im Tag zur Verfügung hatten, um 753 Millionen zurück. Die Gesamtzahl der extrem Armen weltweit verringerte sich in diesem Zeitraum um rund 1,1 Milliarden. Die Mehrzahl der Menschen, die unter extremer wie unter multidimensionaler Armut leiden, lebt heute in Sub-Sahara Afrika und in Süd-

asien. Das weltweite Bruttoinlandsprodukt pro Kopf hat sich in der vergangenen Dekade von rund 5.100 US-Dollar im Jahr 2000 auf rund 10.000 US-Dollar im Jahr 2011 fast verdoppelt.<sup>4</sup> Ungeachtet dieser gigantischen globalen Wohlfahrtsteigerung leben rund 339 Millionen Menschen in Subsahara-Afrika und 309 Millionen Menschen in Südasien in extremer Armut.<sup>5</sup>

Auch wächst innerhalb vieler Länder die soziale Ungleichheit: Die jährlichen Monitoringstudien der UN zum Stand der Umsetzung der MDGs brachten immer wieder zum Ausdruck, dass trotz allgemein positiver Entwicklungstrends auf der globalen Ebene, sei es bei der Reduzierung von Hunger und Armut, dem Zugang zu Trinkwasser oder der Versorgung mit sanitären Anlagen, arme und marginalisierte Bevölkerungsgruppen – insbesondere jene, die in ländlichen Regionen leben – häufig nicht erreicht werden. Die Armen partizipieren unterproportional oder gar nicht an den gesamtgesellschaftlichen Entwicklungs- und Wohlstandsfortschritten. In besonderer Weise sind davon Frauen betroffen. Selbst wenn sie in Lohnarbeitsverhältnissen im formellen Sektor beschäftigt sind, hat sich z.B. in vielen asiatischen Ländern ihre Lebens- und Beschäftigungssituation trotz des erheblichen Wirtschaftswachstums um die Jahrtausendwende nicht verbessert.<sup>6</sup>

Die Polarisierung der Einkommen hat im Globalisierungsprozess zugenommen. Ein immer größerer Anteil der Weltbevölkerung lebt am unteren Ende der Einkommenskala, während ein immer größerer Teil der weltweiten Einkommen den wenigen zufließt, die an der Spitze stehen. Das reichste Prozent der Weltbevölkerung (rund 70 Mio. Menschen) verfügt über das zehnfache bis 15-fache des gesamten Einkommens der ärmsten 20 Prozent, d.h. von rund 1,4 Milliarden Menschen.<sup>7</sup> Besonders drastisch ist die Disparität, wenn man die globale Verteilung des Vermögens betrachtet: derzeit besitzen ganze 62 Privatpersonen genau so viel wie die ärmere Hälfte der Weltbevölke-

2 Vgl. Worldbank (2016). Die genannten Prozentsätze beziehen sich auf die gesamte Weltbevölkerung, während das o.g. MDG-Monitoring den Anteil der extrem Armen an der Bevölkerung in sog. Entwicklungsländern in den Blick nimmt.

3 Vgl. Cruz et al. (2015).

4 Vgl. UNDP (2013).

5 Vgl. Worldbank (2016).

6 Vgl. Tungodden et al. (2004).

7 Vgl. Milanovic (2011).

rung, d.h. wie 3,6 Milliarden Menschen.<sup>8</sup> Während die Superreichen in den vergangenen fünf Jahren ihr Vermögen weiter um eine halbe Billion US-Dollar vergrößern konnten, ist das Gesamtvermögen der ärmeren Hälfte der Menschheit um eine Billion US-Dollar gesunken. Auch bezüglich der Verteilung des Einkommens hat sich die soziale Disparität innerhalb der meisten Länder in den vergangenen 20 Jahren deutlich verschärft, wobei allerdings die Einkommensunterschiede zwischen den Ländern im Rückgang begriffen sind.<sup>9</sup>

Ein erheblicher Anteil der Weltbevölkerung ist von der Teilhabe an der allgemeinen Wohlstandssteigerung ausgeschlossen und fällt noch weiter zurück. Dies betrifft insbesondere jene „Bottom Billion“, die Ärmsten der Armen, die auch von vielen nationalen und internationalen Entwicklungsprogrammen kaum erreicht werden können und denen der Zugang zu Land, Wasser, Gesundheitsdiensten oder Bildung u.a. versperrt bleibt. Diese sozialen Exklusionsprozesse, die mit wachsender Armut im umfassenden Sinne einhergehen, bleiben in vielen Strategien der Armutsbekämpfung, die auf die Überwindung von Einkommensarmut zielen, sträflich unterbelichtet.

Bleibt der Menschheitstraum einer Welt ohne Armut damit eine Chimäre? Jedenfalls dann, wenn die Ungleichverteilung des Reichtums nicht auch angegangen wird. Mit Programmen der Armutsbekämpfung allein wird man die multidimensionale Armut nicht abschaffen können.

### Ungleichheit behindert Armutsbekämpfung

Lange Zeit herrschte in den Wirtschaftswissenschaften die Auffassung vor, dass soziale Ungleichheit als Ansporn für ein Wirtschaftswachstum fungiert, von dem wiederum auf lange Sicht auch die ärmeren Einkommenschichten profitieren. Doch neuere Studien zeigen, dass sich das Wachstum in ungleich strukturierten Gesellschaften nicht nur zunehmend zugunsten der oberen Schichten verschiebt und damit die Ungleichheit verstärkt, sondern die Ungleich-

heit selbst auch die langfristigen Aussichten auf ein breitenwirksames Wachstum verschlechtert. Van der Weide und Milanovic erklären diesen Effekt u.a. auch durch den „sozialen Separatismus“ der reichen Eliten, die sich aus öffentlichen Schulen und Gesundheitseinrichtungen zurückziehen und stattdessen die Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge forcieren.<sup>10</sup> Sie ziehen sich damit auch aus ihrer gesellschaftlichen Verantwortung zurück. Richard Wilkinson geht noch einen Schritt weiter, indem er die sozialen Kosten der Ungleichheit auflistet und deutlich macht, dass eine auseinandergehende soziale Schere zwischen Arm und Reich der gesamten Gesellschaft schadet.<sup>11</sup> Eine krasse Einkommensverteilung hat demzufolge einen negativen Einfluss auf nahezu alle Indikatoren von Wohlstand und Lebensqualität, vom Gesundheitszustand über die Lebenserwartung bis zu innerer Sicherheit, Bildungsstand und gesellschaftlichem Zusammenhalt.

Ein höheres Maß an sozialer Verteilungsgerechtigkeit stärkt allerdings nicht nur soziale Kohärenz und Funktionsfähigkeit einer Gesellschaft, sondern ist auch angesichts ökologischer Belastungsgrenzen Voraussetzung dafür, dass Armut nachhaltig überwunden werden kann. Ein wirtschaftliches Wachstum, das nicht inklusiv ist, hängt die Armen ab, verletzt die Menschenrechte und zerstört die natürlichen Lebensgrundlagen. Unter den Vorzeichen der ökologischen Krise ist Armutsbekämpfung in Zukunft nur noch auf dem Wege der Reichtumsbeschränkung vorstellbar.

So gesehen ist es zu begrüßen, dass die SDGs den Kampf gegen die Armut eng mit der Verringerung von sozialer Ungleichheit in und zwischen den Ländern verbinden. Dabei geht es nicht nur um die Herstellung von Chancengleichheit, sondern auch um die Reduzierung ungerechtfertigter Ungleichheit der konkreten Lebensumstände. Vor allem aber wird der Anspruch erhoben, mit dem Leitgedanken „Leave no one behind“ den Blick generell auf die Verbesserung der Lebenssituation der Schlechtestgestellten zu richten. Freilich wird, z.B. bei Zielvorgaben wie dem, das

<sup>8</sup> Vgl. Oxfam (2016).

<sup>9</sup> Vgl. Milanovic (2016).

<sup>10</sup> Vgl. van der Weide/Milanovic (2014).

<sup>11</sup> Vgl. Wilkinson et al. (2010).



Pro-Kopf-Einkommen der ärmeren 40 Prozent solle stärker wachsen als das Durchschnittseinkommen, der Umgang mit ungerechtfertigtem Reichtum und der gesellschaftlichen Verantwortung der Wohlhabenden ausgeblendet. Auch ignorieren die bislang vorliegenden Indikatoren das Ziel des Abbaus der sozialen Ungleichheit zwischen den Nationen.

### **Prioritäten für den deutschen Beitrag zu Armutsbekämpfung und Verteilungsgerechtigkeit**

Welcher Handlungsbedarf ergibt sich nun für die Umsetzung der SDGs durch Deutschland im Blick auf den Abbau sozialer Ungleichheit und den Kampf gegen Armut?

#### **Kapitalflucht verhindern, öffentliche Finanzierung stärken und Steuersysteme gerecht gestalten**

Aus den Entwicklungs- und Schwellenländern fließen jährlich mehr als 1.000 Milliarden US-Dollar an Kapital illegal ab, zum größten Teil durch Steuervermeidungspraktiken transnationaler Konzerne und korrupter Eliten.<sup>12</sup> Diese illegitimen Finanzflüsse tragen wesentlich dazu bei, dass der Süden netto mehr Geld verliert, als er einnimmt: jedem US-Dollar, die diese Länder durch Direkt- und Portfolio-Investitionen, durch Entwicklungsleistungen oder durch Rücküberweisungen von Migranten erhalten, stehen rund zwei US-Dollar gegenüber, die wieder abfließen. Um dieser Verschärfung des globalen Wohlstandgefälles entgegenzuwirken, ist es dringend notwendig, Steuerschlupflöcher zu schließen, Schattenfinanzplätze auszutrocknen, die Transparenz im internationalen Finanzsystem zu erhöhen und die internationale Steuerkooperation unter dem Dach der UN zu stärken. Leider hat sich Deutschland bislang der Einrichtung einer zwischenstaatlichen Kommission für Steuerfragen auf UN-Ebene verweigert. Die „Internationale Steuerinitiative“, die die Bundesregierung in Addis Abeba im Juli 2015 angestoßen hat, zielt nur auf die Stärkung der Steuerverwaltung in Entwicklungsländern, nicht auf deren Mitsprache bei der Gestaltung internationaler Regelwerke. Insgesamt sollte die Bundesregierung mehr Engagement

für den Aufbau solidarischer und ökologischer Steuer- und Finanzsysteme auf kommunaler, nationaler und globaler Ebene an den Tag legen.

#### **Soziale Sicherheit im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit ausbauen**

Für eine nachhaltige Armutsbekämpfung sind soziale Sicherungssysteme unerlässlich. Wenngleich das Recht auf soziale Sicherheit im Sozialpakt völkerrechtlich festgeschrieben ist, haben bis heute 73 Prozent der Weltbevölkerung keinen Zugang zu den wichtigsten sozialen Sicherungssystemen. Sie verfügen über keine Absicherung gegen elementare Lebensrisiken wie Krankheit, Altersarmut oder Arbeitslosigkeit. Die Internationale Arbeitsorganisation ILO hat vor diesem Hintergrund die Mitgliedsstaaten aufgefordert, zumindest einen universellen sozialen Basisschutz einzuführen, der den Zugang zu medizinischer Grundversorgung und eine elementare Einkommenssicherung vorsieht. Soziale Sicherheit mindert die Armutsrisiken und trägt zum sozialen Ausgleich bei. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung engagiert sich zwar auch im Bereich der sozialen Sicherung, ist aber bei der Unterstützung des Aufbaus und der Finanzierung universeller sozialer Sicherungssysteme sehr zögerlich. Die von der Bundesregierung forcierte Austeritätspolitik auf europäischer Ebene und die Unterminierung des wohlfahrtsstaatlichen Modells tragen auch nicht dazu bei, eine Vorreiterrolle Deutschlands für die Verwirklichung des Rechts auf soziale Sicherheit zu begründen. Auch wäre die Bundesregierung gut beraten, den Vorschlag zum Aufbau eines Global Fund for Social Protection nachdrücklich zu unterstützen.

#### **Gesamtpolitik armutsorientiert gestalten und „Armutsverträglichkeit“ prüfen**

Der Kampf gegen die weltweite Armut kann nicht nur ein Aufgabenbereich des Entwicklungsministeriums sein. In vielen anderen Feldern, insbesondere in der Handels-, Wirtschafts- und Landwirtschaftspolitik, tragen falsche politische Weichenstellungen zu grenzüberschreitenden Effekten bei, die die Lebensbedingungen der Armen in anderen Teilen der Welt verschlechtern. Das betrifft nicht zuletzt auch die

<sup>12</sup> Vgl. Kar/Spanjers (2015).



Investitionspraxis privater Akteure z.B. im Blick auf Landgrabbing oder infrastrukturelle Großprojekte. Weitreichende politische Entscheidungen sollten daher systematisch einer Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung unterzogen werden, die auch die potenziellen Auswirkungen auf arme und vulnerable Bevölkerungsgruppen in Betracht zieht. Zudem bedarf es einer Stärkung der extraterritorialen Staatenpflichten, insbesondere im Umgang mit multinational tätigen Unternehmen.

### Disaggregation der Daten: leave no one behind

Die Überwindung der Armut und die Minderung sozialer Ungleichheit kann nicht allein in den Kategorien der Einkommensverteilung begriffen und bewertet werden. Die Frage, wie globale Fortschritte sich speziell auf die Lebenssituation der ärmsten und vulnerabelsten Bevölkerungsgruppen auswirken, muss letztlich hinsichtlich aller Dimensionen der SDGs, von Bildung über Gesundheit, von Ernährung bis Beschäftigung, beurteilt werden. Jedes Ziel sollte nur dann als erreicht gelten, wenn es von allen Einkommenschichten und sozialen Gruppen erreicht wird. Dies erfordert eine weitreichende Disaggregation der Indikatoren und der erhobenen Daten u.a. im Blick auf Geschlecht, Alter, Einkommensklasse, soziale Herkunft, urban/rurale Räume oder ethnische Gruppen.

Die 2030-Agenda knüpft an die große Vision einer Welt ohne Hunger und Armut an. Dieses Ziel muss keine Utopie bleiben, wenn die strategischen Hebel richtig angesetzt werden und der politische Wille für die Stärkung des globalen Gemeinwohls und für mehr weltweite Verteilungsgerechtigkeit mobilisiert werden kann. Deutschland kann dazu beitragen, die überfällige Diskussion über die Grenzen des Reichtums zu enttabuisieren und die SDGs in dieser Frage nachzuschärfen. Die zunehmende Ungleichheit wird so oder so zu einem Schlüsselthema der politischen Auseinandersetzung der kommenden Jahrzehnte werden.



Klaus Seitz leitet die Abteilung Politik bei Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst und ist stellv. Vorsitzender von VENRO.

### Literatur

- Cruz, Marcio et al. (2015): Ending Extreme Poverty and Sharing Prosperity. Washington D.C.
- Kar, Dev/Spanjers, Joseph (2015): Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013. Washington D.C.: Global financial Integrity [www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2015/12/IFF-Update\_2015-Final-1.pdf].
- Milanovic, Branko (2011): More or less. in: Finance and Development, Vol. 48 No 3.
- Milanovic, Branko (2016): Global Inequality. Cambridge 2016.
- Oxfam (2016): An economy for the 1%. Oxford.
- Tungodden, Bertil et.al (2004): Towards pro poor policies. New York.
- UN (2015): The Millennium Development Goals Report 2015. New York.
- UNDP (2013): Bericht über die menschliche Entwicklung 2013. New York/Berlin.
- van der Weide, Roy/Milanovic, Branco (2014): Inequality is bad for growth of the poor. Washington D.C.
- Wilkinson, Richard et al. (2010): The spirit level. London.
- Worldbank (2016): Global Monitoring Report 2015/2016. Washington D.C.



## Die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) und die Agrarpolitik der EU und Deutschlands

### Widersprüche und notwendige Reformen

VON BERIT THOMSEN

Der Themenkomplex Ernährung und Landwirtschaft ist in der neuen Nachhaltigkeitsagenda der Vereinten Nationen prominent vertreten. Neben den grundsätzlichen Bekenntnissen der Staatengemeinschaft im Bereich Ernährung und Landwirtschaft, die sich in der Präambel der 2030-Agenda finden, gibt insbesondere SDG 2 „Den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern“ spezifische Zielvorgaben vor.

Darüber hinaus beinhalten alle weiteren 16 SDGs Zielvorgaben, die für den Themenkomplex Ernährungssicherheit und Landwirtschaft relevant sind. Eine Gesamtschau der für Landwirtschaft und Ernährung relevanten SDGs und Zielvorgaben zeigt, dass sie im Kern ein Agrarmodell fordern, das Nachhaltigkeit, globale Gerechtigkeit und Zugang zu nachhaltigen Ernährungssystemen für alle Menschen

in den Mittelpunkt stellt. Dies kann nur durch eine Neuausrichtung der deutschen und europäischen Politik erreicht werden. Notwendig sind Reformen u. a. in den Bereichen Agrar-, Handelspolitik- und Entwicklungszusammenarbeit. Insbesondere der Trend zum Agribusiness zulasten der bäuerlichen Landwirtschaft und der Umwelt muss gestoppt und umgekehrt werden.

#### Lebensmittelerzeugung unter Industrialisierungsdruck

Die anhaltende Konzentration in der europäischen Landwirtschaft auf immer weniger und immer größere Betriebe gefährdet nicht nur die ländliche Wirtschaftsentwicklung, sondern auch die Umwelt. Die deutsche Agrarpolitik ist hierfür das beste Beispiel. Mit ihrem Ansatz, die Landwirtschaft „fit für den Weltmarkt“ machen, damit mehr exportiert

wird, setzt sie falsche Anreize. Angemessene Preise für landwirtschaftliche Produkte spielen dabei ebenso wie ökologische oder soziale Aspekte kaum eine Rolle. Ergebnis dieser Politik ist eine dauerhafte Überproduktion, die zu einem ständigen Druck auf die Erzeugerpreise führt und die Existenz bäuerlicher Betriebe gefährdet.

Als aktuelles und in seiner Intensität und Geschwindigkeit besonders herausstechendes Beispiel für eine politisch forcierte Intensivierung sei der Milchsektor genannt. Auf dem europäischen Milchmarkt gab es in den vergangenen Jahrzehnten eine Milchquotenregelung, die 1984 eingeführt wurde. Diese begrenzte die Milchmenge, die in der EU erzeugt werden durfte.

Ziel der Milchquote war allerdings nie die Schaffung eines kostendeckenden Auszahlungspreises für Milcherzeuger. Die Milchquote wurde so ausgestaltet, dass Überschüsse für den Export vorhanden waren, was schon damals den Interessen der exportorientierten Molkereien entsprach. Der Europäische Rechnungshof kommt beispielsweise zu dem Schluss, „dass die Milchquoten die Produktion durch strengere Regelungen eingeschränkt haben, jedoch im Vergleich zur Aufnahmefähigkeit des Marktes lange Zeit zu hoch waren.“<sup>1</sup> Die durch die Quote festgelegte Produktionsmenge lag dadurch etwa zehn Prozent über dem Verbrauch in Europa.

Der Milchindustrie stand die Milchquote einer Produktionssteigerung im Wege, die für eine weitere Exportoffensive notwendig gewesen wäre. Die Politik unterstützte diese Interessen. 2008 beschlossen die EU-Mitgliedsstaaten, die Milchquotenregelung am 31. März 2015 auslaufen zu lassen. Laut EU-Kommission sollte dadurch „die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors unmittelbar durch Änderungen an den Marktmechanismen, insbesondere die Aufhebung von Produktionsbeschränkungen, gefördert werden. Alle bestehenden Produktionsbeschränkungen für [...] Milchprodukte [...] werden auslaufen, was es den Landwirten ermöglicht, auf die steigende weltweite Nachfrage zu reagieren.“<sup>2</sup>

Die prognostizierte massive Nachfragesteigerung erwies sich jedoch als Wunschdenken – stattdessen fielen die Milcherzeugerpreise ins Bodenlose. Die äußerst angespannte Lage auf den Milchbetrieben beschleunigt den politisch forcierten Strukturwandel, der in der Konsequenz zur Schließung von Höfen führt. Betriebe müssen Wachstumsbetrieben weichen und die Tierhaltung wandert in Regionen ab, in denen zumeist schon intensive Tierhaltung vorherrscht. Das wiederum geht zulasten der ländlichen Wirtschaftsentwicklung aber auch des Umwelt- und Naturschutzes, etwa in Form von Nährstoffüberschüssen oder eines Rückgangs der Biodiversität.

Gab es in Deutschland im Jahr 2005 noch 110.400 Milchviehbetriebe, so waren es im Jahr 2015 nur noch knapp 75.000. Der jährliche Milchertrag je Kuh hat sich gleichzeitig von durchschnittlich 4.710 Kilogramm im Jahr 1990 auf 7.541 Kilogramm Jahresleistung erhöht. Das durch die Intensivierung der Landwirtschaft herbeigeführte Höfesterben ist kein alleiniges Phänomen des Milchsektors. Auch in der Fleischerzeugung dominiert dieser Trend. Den knapp 60 Millionen Schweinen, die 2013 in Deutschland gemästet und geschlachtet wurden, stehen nur noch 25.000 Betriebe gegenüber. Zum Jahrtausendwechsel waren es noch 100.000 mehr. Nachhaltigkeit sieht anders aus.

### Umweltverschmutzung und Monokulturen

Der Ausbau der immer intensiveren landwirtschaftlichen Produktion beeinträchtigt die Umwelt und wirkt sich auf die Qualität von Böden, Luft und Wasser aus. Durch den Strukturwandel gehen Betriebe ins Größenwachstum und verdrängen vornehmlich kleinere Betriebsstrukturen.

Beim bereits angeführten Beispiel der Milchproduktion hat die Dezimierung der Betriebe zur Konsequenz, dass auch die Weidehaltung immer weiter zurückgedrängt wird. Diese ist aber maßgeblich für die biologische Vielfalt, die Bodenqualität, das Landschaftsbild, den Klimaschutz und für die Speicherung von Wasser. Zudem bekommen immer mehr Betriebe, nicht nur in der Milchproduktion, Entsorgungsprobleme mit der Gülle. Mit der Intensivierung der Tierhaltung hat zudem auch der Maisanbau

<sup>1</sup> Europäischer Rechnungshof (2009).

<sup>2</sup> Europäische Kommission (2013).



zugenommen. Wurden in Deutschland im Jahr 2005 noch 1,2 Millionen Hektar für Silomais (7,4 Prozent der Gesamtanbaufläche) angebaut, so sind es heute bereits über zwei Millionen Hektar (12,2 Prozent).

Die europäische und die deutsche Agrarpolitik setzen insbesondere bei Fleisch und Milch auf eine Ausweitung der Produktion und eine immer stärkere Exportorientierung. In vielen Bereichen kommt es zu einer Überproduktion und -versorgung. In Deutschland wurden etwa im Jahr 2015 mit über acht Millionen Tonnen Rekordwerte in der Fleischerzeugung erzielt. Bei tendenziell sinkendem Inlandsverbrauch bedeutet dies steigende Exporte. Der Export soll entsprechend der Zielsetzung der Kommission die Verwerfungen, die durch die EU-Agrarpolitik innerhalb der EU entstehen, abfedern:

„Die Exportchancen sind in Branchen, die einen Strukturwandel durchmachen, etwa der Agrar- und Lebensmittelbranche, von entscheidender Bedeutung. Schrittweise Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik haben es der Branche ermöglicht, sich stärker am Markt zu orientieren, international wettbewerbsfähig zu werden und auf neue Marktchancen zu reagieren.“<sup>3</sup>

Der Strukturwandel und das damit verbundene drastische Höfesterben wird von der Politik hingenommen, im Sinne der Exportorientierung.

### Exportorientierung der europäischen Agrarpolitik auf Kosten der Bauern in Entwicklungsländern

Der starke europäische Export zerstört Märkte und damit Entwicklungschancen in Entwicklungsländern. Dies lässt sich anhand der europäischen Milchexporte illustrieren: Die Exporte von Milchpulver aus der EU haben sich in den letzten vier Jahren fast verdoppelt auf 7,8 Millionen Tonnen Milchäquivalent. Die Exporte nach Afrika südlich der Sahara nahmen in den letzten vier Jahren um mehr als ein Viertel auf 1,24 Millionen Tonnen zu. Diese Exporte bringen afrikanische Milchbauern in Existenznöte. In Burkina Faso etwa können europäi-

sche Firmen Milchpulver zu einem weit niedrigeren Preis vertreiben, als heimische Erzeuger ihre Milch produzieren können. Auch im Fleischsektor geraten Bauern in armen Ländern zunehmend ins Visier der europäischen Agrarexportindustrie: bei der Vielzahl geplanter EU-Freihandelsabkommen steht fast überall die Marktöffnung im Fleischsektor auf der Liste der „offensiven Interessen“ der EU.

Konsequenz: Werden die Kleinbauern aus der Produktion gedrängt, finden sie oftmals kaum Existenzalternativen. Steigen dann noch die Lebensmittelpreise, können sich diese Menschen noch weniger Lebensmittel leisten. Hier zeigt sich, wie wichtig es gerade in diesen Ländern ist, dass die Landwirtschaft vielen Menschen eine Existenz ermöglicht. Eine lokale landwirtschaftliche Erzeugung, an der möglichst viele Menschen beteiligt sind, ist gerade in Zeiten steigender Lebensmittelpreise sicherer als die Abhängigkeit vom Weltmarkt. Pointiert gesagt: Die EU-Agrarexportpolitik schafft täglich neue Fluchtursachen.

Um ihre Exporte überhaupt realisieren zu können, ist die EU gleichzeitig weltgrößter Importeur agrarischer Rohstoffe. Für den Futtermittelanbau nimmt die EU faktisch große Flächen außerhalb der EU in Anspruch. Das hat zur Folge, dass Ernten in Entwicklungs- und Schwellenländern im großen Stil in europäischen Viehtrögen statt auf heimischen Tellern landen. Inzwischen dient ein knappes Drittel des kultivierten Landes weltweit dem Anbau von Futtermitteln. Schätzungen des Weltagrarrats zufolge, der 2008 den Weltagrarricht (IAASTD) veröffentlichte, belegt die Nutztierhaltung sogar 70 Prozent der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche.<sup>4</sup>

Für Deutschland wurden für das Jahr 2010 virtuelle Nettoimporte von 6,4 Millionen Hektar errechnet, das entspricht etwa 38 Prozent der landwirtschaftlich genutzten Fläche im Inland. Knapp die Hälfte davon wird für den Anbau von Futtermitteln verwendet. Allein die deutsche Tierproduktion nimmt in Lateinamerika etwa drei Millionen Hektar für den Sojaanbau in Anspruch. In der Folge des Sojaanbaus steigt

<sup>3</sup> Europäische Kommission (2015).

<sup>4</sup> Heinrich-Böll-Stiftung (2013).

die Nachfrage nach Land. Großgrundbesitz führte und führt in diesen Ländern zu einer ungerechten Verteilung landwirtschaftlicher Anbauflächen. In den Expansionsgebieten des Sojaanbaus ist die familiäre Landwirtschaft einem Verdrängungsdruck ausgesetzt.

### Verbraucher orientieren sich um, die Politik nicht

Insbesondere in den Ländern des globalen Nordens ist die Wertschätzung von Lebensmitteln jahrelang einer Geringschätzung gewichen. Ein Grund dafür ist auch, dass die Lebensmittel immer billiger geworden sind. In Deutschland sind die Ausgaben für Nahrungs- und Genussmittel von 1950 mit 50 Prozent des Haushaltseinkommens auf aktuell nur noch 9,5 Prozent gesunken. Auf der anderen Seite hat sich der Umsatz von Biolebensmitteln in Deutschland in den vergangenen zehn Jahren verdoppelt. Das zeigt, dass Verbraucherinnen und Verbraucher im Gegensatz zur Politik auf Qualität setzen und bereit sind, dafür einen höheren Preis zu zahlen.

Doch auch im Ökolandbau stellt sich die Strukturfrage: Wie groß dürfen die Betriebe sein, damit sie ökologisch noch verträglich sind? Zudem können die inländischen Produzenten nicht die steigende Nachfrage nach biologisch erzeugten Lebensmitteln decken, es wird also mehr importiert. Die fehlende Möglichkeit, das Angebot zu decken, ist in Deutschland auch auf die zu geringe politische Unterstützung durch den Bund und die meisten Länder zurückzuführen.

Auf dem Markt zeigt die wachsende Nachfrage nach Qualitätsprodukten, dass die Verbraucher und die Gesellschaft sich von der Geiz-ist-geil-Mentalität abwenden. Eine Agrarpolitik, die auf industrielle Massenproduktion setzt, die weder ökologisch noch sozial noch unter Tierschutzaspekten vertretbar ist, hat keine gesellschaftliche Akzeptanz mehr. Die Politik kommt diesem Wertewandel zu mehr Nachhaltigkeit jedoch noch viel zu wenig nach.

Die ausgeführten Beispiele zeigen: Mit der heutigen Agrarpolitik der EU und Deutschlands können die SDGs nicht umgesetzt werden. Die 2030-Agenda formuliert für den Agrarsektor wegweisende Ziele, die

zu einer Bekämpfung von Hunger, einer nachhaltigen Landwirtschaft und einem gerechteren Agrarsystem führen könnten. Die Widersprüche dieser Ziele zur derzeitigen Agrarpolitik in Deutschland und der EU sind jedoch gravierend. Daher muss die europäische Agrarpolitik komplett auf den Prüfstand. Dies gilt auch für die Auswirkungen der EU-Agrarpolitik auf Länder des globalen Südens.

### Handlungsempfehlungen

Die aktuelle europäische Agrarpolitik belohnt nicht nachhaltige Produktionsweisen, sondern ihr Gegenteil. Deshalb muss die Bundesregierung sich dafür einsetzen, dass die volle Umschichtung von Direktzahlungsgeldern (Flächenprämien) aus der 1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in qualitativ anspruchsvolle landwirtschaftsbezogene Förderangebote in der 2. Säule der GAP umgesetzt wird. Die Umschichtung von heute 4,5 Prozent von Säule 1 in Säule 2 sind auf die möglichen 15 Prozent im Jahr 2018 anzuheben. Dadurch stünden in der 2. Säule der GAP mehr Gelder zur Verfügung. Aus dieser wird die Förderung des Ökolandbaus finanziert. Aktuell liegt die Nachfrage nach Ökoprodukten immer noch über dem Zuwachs des Ökolandbaus in der Landwirtschaft. Für die Stärkung der kleineren und mittleren landwirtschaftlichen Betriebe, dem Rückgrat ländlicher Räume, ist die Umwidmung von 30 Prozent der Direktzahlungen auf die ersten Hektare erforderlich.

Um den Agrarsektor in der EU und in Deutschland nachhaltig zu machen, muss die Überproduktion durch entsprechende Marktsteuerung gebremst werden. Dafür müssen alle Marktpartner Verantwortung tragen und die Politik in Deutschland muss die europäischen Spielräume nutzen, jetzt eine schnell wirksame Mengenreduktion durchzusetzen.

Weiterhin hat die deutsche Politik die Aufgabe, sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass langfristig Instrumente installiert werden, die preisverzerrende Überschüsse verhindern. Damit können die Erzeuger kostendeckende Preise erhalten und ihre Existenz sichern, eine in der Fläche verteilte Lebensmittelerzeugung erhalten und gestärkt werden, betriebliche und regionale Kreisläufe gefördert werden, kurzum: Nachhaltigkeit vorangetrieben werden. Die Erzeu-

gung von Milch und Fleisch muss vornehmlich am Bedarf in Europa ausgerichtet werden. Zudem muss eine Stärkung der Qualitätserzeugung wie Programme für echte Weidemilch, gentechnikfreie Fütterung und Stärkung des heimischen Futtermittelanbaus, Langlebigkeit von Kühen, artgerechte Tierhaltung und vieles mehr gefördert werden.

Eine Reduzierung der Produktionsmenge hätte auch positive Auswirkungen auf die Umwelt. Durch den Mengen- und Preisdruck wurde der Schweine- und Geflügelsektor in eine massive Intensivierung gedrängt, so dass 80 Prozent der Schweine und Geflügelbetriebe Stickstoffüberschüsse aufweisen und die Vorgaben des Wasserschutzes nicht erfüllen können und die Umwelt belasten.

Die europäische Landwirtschaftspolitik braucht zur Umsetzung der SDGs nicht mehr Weltmarktorientierung, sondern weniger. Dies bedeutet ein Moratorium für die laufenden Verhandlungen über Freihandelsabkommen bis zu einer Neujustierung der EU-Handelspolitik in Richtung Nachhaltigkeit. Dies bedeutet v.a. auch einen Verzicht auf Marktöffnungsforderungen an Entwicklungsländer. Weltmärkte für Milch und Fleisch sind ein Irrweg, der mit Nachhaltigkeit nichts zu tun hat – die Ausrichtung der Landwirtschaft auf globale Wettbewerbsfähigkeit führt zu jener gnadenlosen Preiskonkurrenz, die bereits heute die bäuerliche Landwirtschaft in Europa und weltweit zerstört. Die Ernährungssouveränität weltweit wird untergraben. Wer hochwertige Lebensmittel in der Region für die Region erzeugen will, und von dieser Produktion auch selbst gut leben kann, darf nicht einem Weltmarktwettbewerb mit nicht nachhaltig produzierender Agrarindustrie ausgesetzt werden. Zu einem kostendeckenden europäischen Erzeugerpreis sind auch Dumpingexporte auf dem Weltmarkt so gut wie gar nicht mehr möglich.



Berit Thomsen ist Mitarbeiterin der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft für Agrar- und Handelspolitik.

### Literatur

**Europäischer Rechnungshof (2009):** Haben die Marktsteuerungsinstrumente für den Markt für Milch und Milcherzeugnisse ihre wichtigsten Ziele erreicht? Sonderbericht Nr. 14. Brüssel [[http://europa.eu/rapid/press-release\\_ECA-09-63\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_ECA-09-63_de.htm)].

**Europäische Kommission (2013):** Informationen zur Zukunft der Agrarpolitik (5/13): Überblick über die Reform der GAP 2014-2020. Brüssel [[http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_de.pdf)].

**Europäische Kommission (2015):** Handel für alle – Hin zu einer verantwortungsbewussteren Handels- und Investitionspolitik. Brüssel [[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc\\_153880.PDF](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153880.PDF)].

**Heinrich-Böll-Stiftung (2013):** Fleischatlas 2013. Berlin [[www.boell.de/sites/default/files/fleischatlas\\_1\\_1.pdf](http://www.boell.de/sites/default/files/fleischatlas_1_1.pdf)].



## Die globale Ernährungskrise und das Recht auf Nahrung Deutschlands Verantwortung jenseits des eigenen Tellerrands

VON ANDREA SONNTAG

Die Zahl der Menschen, deren Ernährungssicherheit bedingt durch extreme Wetterereignisse, Naturkatastrophen, gewalttätige Konflikte und wirtschaftliche Krisen bedroht ist, hat in den vergangenen Jahren stetig zugenommen. Im Jahr 2015 und der ersten Jahreshälfte 2016 hat das Wetterphänomen El Niño schwere Dürren in Afrika, Asien und Lateinamerika und starke Regenfälle in Südostasien verursacht.

Millionen Menschen wurden abhängig von Nahrungsmittelhilfe. Die Intensivierung der bewaffneten Konflikte hat vor allem in Syrien und im Jemen zu einer akuten Ernährungskrise geführt, und auch in Somalia, Sudan und Südsudan, der Zentralafrikanischen Republik und der Demokratischen Republik Kongo sowie Afghanistan bleibt die Situation besorgniserregend.

Diese akuten Krisen dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die globale Ernährungskrise eine chronische ist. Noch immer hungern 795 Millionen

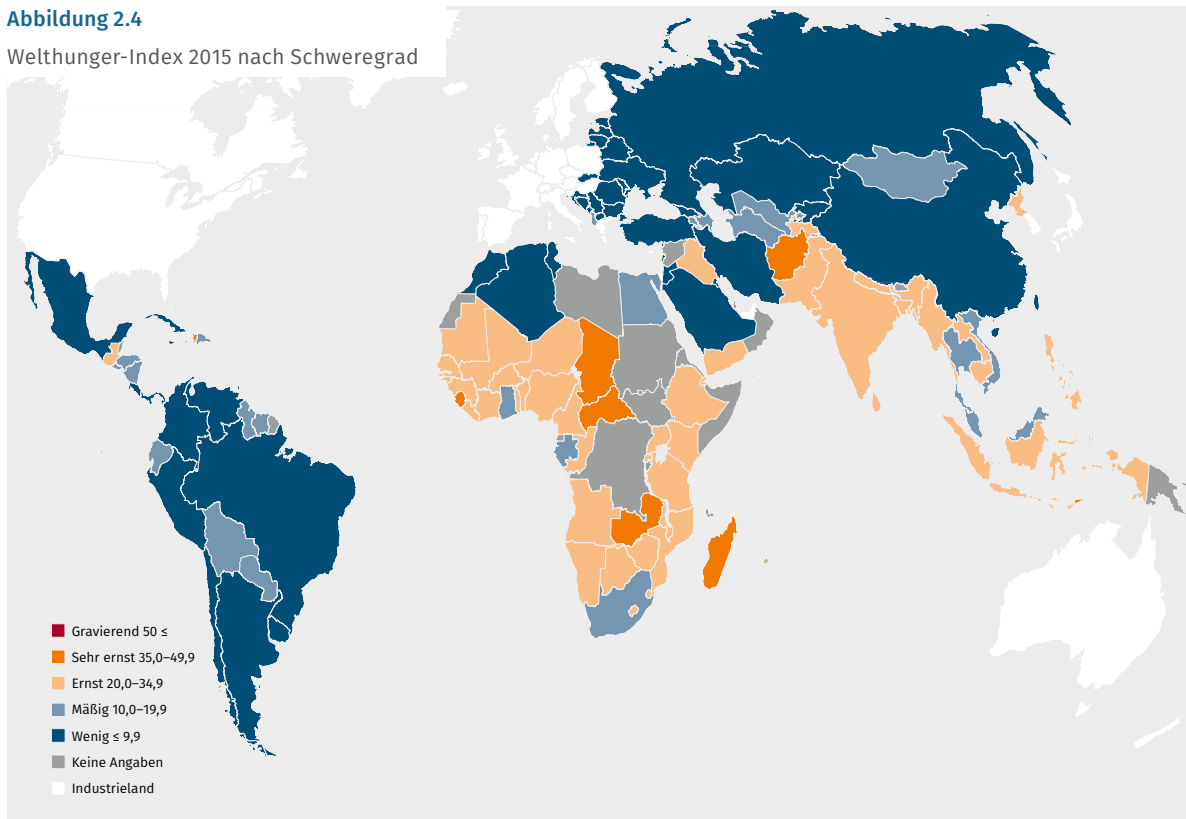
Menschen. Etwa zwei Milliarden Menschen – das ist fast ein Drittel der Weltbevölkerung – leiden am Mangel an essentiellen Vitaminen und Mineralstoffen, dem sogenannten verborgenen Hunger. Betroffen sind dem Welthunger-Index 2015 zufolge vor allem die Menschen in den Ländern Afrikas südlich der Sahara und in Südasien. Seit dem Jahr 2000 ist der Hunger demnach zwar weltweit um 27 Prozent zurückgegangen, doch sind die Fortschritte sehr ungleich verteilt. In den Ländern Afrikas südlich der Sahara nimmt die absolute Zahl der Hungernden wegen des Bevölkerungswachstums sogar weiter zu.<sup>1</sup>

Mit Zielvorgabe 2.1 der 2030-Agenda, bis zum Jahr 2030 den Hunger und alle Formen der Mangelernährung zu überwinden, rückt aber auch eine bislang wenig beachtete Form der Fehlernährung in den

<sup>1</sup> Vgl. Welthungerhilfe/Internationales Forschungsinstitut für Ernährungs- und Entwicklungspolitik/Concern Worldwide (2015).

Abbildung 2.4

Welthunger-Index 2015 nach Schweregrad



Quelle: Welthungerhilfe et al (2015), S. 22f.

Blick: die dramatische Zunahme von Übergewicht. Weltweit gelten mindestens 1,9 Milliarden Menschen als übergewichtig. Diese Entwicklung betrifft nicht mehr nur die Länder des globalen Nordens, sondern, durch den Wandel hin zu einer kohlenhydrat- und fettreichen Ernährung und einem bewegungsarmen Lebensstil, zunehmend auch Schwellen- und Entwicklungsländer.

Auf ausreichende und gesunde Weise satt zu werden, ist ein Menschenrecht, das völkerrechtlich verankert ist. Anders als das Millenniumsentwicklungsziel 1, das darauf abzielte, den Hunger in Entwicklungsländern zu reduzieren, definiert die 2030-Agenda explizit Handlungsbedarf in allen Staaten. Deutschland ist hinsichtlich des SDG 2 in mehrfacher Hinsicht „Entwicklungsland“: zum einen stellt die Fehlernährung ein massives Problem dar, für das die Politik bislang keinen wirksamen Lösungsansatz gefunden

hat. Angaben des statistischen Bundesamtes zufolge, war 2013 mehr als die Hälfte der Deutschen übergewichtig, Tendenz steigend.<sup>2</sup>

Zum anderen steht Deutschland auch international in der Verantwortung, seinen Beitrag dazu zu leisten, dass alle Menschen sich ausreichend und gesund ernähren können.

Diese internationale Dimension ist in der bisherigen Nachhaltigkeitsagenda völlig unzureichend abgebildet. Welche Auswirkungen Politikentscheidungen in Deutschland auf die Ernährungssicherheit im globalen Süden haben, zeigen Beispiele aus der Agrar-, Bioökonomie- und Handelspolitik.

<sup>2</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2014). Jeder zweite Erwachsene in Deutschland hat Übergewicht.



## Wechselwirkungen zwischen Landwirtschaft, Klimawandel und Ernährungssicherheit

Rund 70 Prozent der Hungernden leben auf dem Land. Die Mehrheit sind Kleinbäuerinnen und Kleinbauern. Sie haben zu wenig Land und Saatgut, es fehlt ihnen an Kapital für Dünger, Maschinen oder Bewässerungssysteme, an Beratung und Informationen sowie Zugang zu Märkten.

SDG 2 verknüpft die Ernährungssicherheit folgerichtig mit der Agrarpolitik und thematisiert die Notwendigkeit, die Nahrungsmittelproduktion nachhaltiger zu gestalten. Produktivitäts- und Ertragssteigerungen dürfen nicht auf Kosten der Ökosysteme gehen.

Denn die industrialisierte und auf fossilen Energieträgern basierende Landwirtschaft, Verarbeitung und Vermarktung sowie lange Transportwege setzen erhebliche Mengen an Treibhausgasen frei und tragen damit zum Klimawandel bei. Die Landwirtschaft in Deutschland war im Jahr 2014 für 7,2 Prozent aller Treibhausgasemissionen verantwortlich. Der Großteil der Klimagase wird durch die industrielle Tierproduktion verursacht. Rechnet man die Futtermittel- und Düngerproduktion außerhalb der Landesgrenzen für die deutsche Landwirtschaft dazu, steigt der Anteil der Landwirtschaft an den gesamten Treibhausgasemissionen sogar auf rund zwölf Prozent.<sup>3</sup> Hinzu kommen die Klimateffekte durch Landnutzungsänderungen für die großflächige Futtermittelproduktion in Ländern des Südens.

Gerade in Entwicklungsländern, wo die Ernährungssicherheit des Großteils der Bevölkerung direkt von der lokalen Landwirtschaft abhängt, sind die Folgen des Klimawandels am stärksten zu spüren.

## Unser Flächenverbrauch im globalen Süden verletzt das Menschenrecht auf Nahrung

Als Beitrag zum globalen Klimaschutz hat die Bundesregierung 2013 eine Bioökonomie-Strategie verabschiedet, mit der sie die Marschroute für die Umstellung der Wirtschaft von fossilen Rohstoffen auf

nachwachsende Rohstoffe vorgibt. Bereits heute werden nicht nur Autos mit Kraftstoff aus Zuckerrohr, Weizen oder Raps betankt. Nachwachsende Rohstoffe finden sich in einer Vielzahl von Produkten, wie zum Beispiel Palmöl in Margarine, Schokoriegeln und Kosmetika oder Cellulose in Verpackungsmaterial.

Die Umsetzung der Bioökonomie-Strategien Deutschlands und Europas, aber auch der USA, ist ohne Nutzung von Ressourcen außerhalb der eigenen Landesfläche kaum vorstellbar: Bereits heute nimmt Deutschland zusätzlich knapp 80 Millionen Hektar – das Doppelte der eigenen Landesfläche – im Ausland in Anspruch, um seinen Bedarf an Agrarprodukten zu decken.<sup>4</sup> Diese Agrarinvestitionen finden vor allem in Ländern statt, die scheinbar ungenutzte Ressourcen haben. Das sind häufig Länder, die von Armut und Hunger betroffen sind.

Doch schon die Umsetzung der Biokraftstoffziele hat gezeigt, dass trotz gesetzlicher Umweltvorgaben die Biomasseproduktion vielerorts nicht nur den Raubbau an der Natur verstärkt, sondern direkt und indirekt auch gravierende soziale Fehlentwicklungen wie Landraub in Entwicklungsländern und steigende Nahrungsmittelpreise hervorgerufen hat. Eine gesetzliche Regelung, die Produktion und Nutzung von Biomasse hinsichtlich des Menschenrechts auf Nahrung überprüft, ist notwendig, aber derzeit weder auf nationaler noch auf europäischer Ebene geplant.

Die 2030-Agenda macht somit deutlich, dass die Verantwortung für die Überwindung des Hungers in der Welt keinesfalls allein bei der Entwicklungspolitik liegt, sondern Handlungsbedarf auch im Bereich der Handels-, Agrar-, Energie- und Finanzpolitik besteht.

Gerade die Entwicklungspolitik sollte sich jedoch dafür einsetzen, dass die Strategien der anderen Ressorts im Einklang mit den Zielen nachhaltiger Entwicklung stehen und Anstrengungen zur Förderung der Ernährungssicherheit in Entwicklungsländern nicht unterminieren.

<sup>3</sup> Vgl. Klima-Allianz Deutschland (2014), S. 23.

<sup>4</sup> Vgl. Heinrich-Böll-Stiftung/Institute for Advanced Sustainability Studies/Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland/Le Monde diplomatique (2015), S. 24.



### Die Sonderinitiative „Eine Welt ohne Hunger“ – Rolle Rückwärts oder Schritt nach vorn?

Eigenen Angaben zufolge investiert das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) über eine Milliarde Euro pro Jahr in ländliche Entwicklung und Ernährungssicherung. Im Zentrum seines Engagements steht seit 2014 die von Entwicklungsminister Müller ins Leben gerufene Sonderinitiative „Eine Welt ohne Hunger“ (SEWOH), für die zwischen 2014 und 2015 Mittel in Höhe von 625 Millionen Euro bereitgestellt wurden. Für das Jahr 2016 sind weitere 430 Millionen Euro eingeplant.<sup>5</sup> Hauptziele der SEWOH sind die Überwindung von Hunger und Mangelernährung sowie die Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft. Im Mittelpunkt der Maßnahmen sollen die am stärksten Betroffenen und Verwundbarsten stehen: werdende und stillende Mütter und Kleinkinder sowie bäuerliche Familienbetriebe. Die Initiative soll damit einen direkten Beitrag zur Umsetzung des SDG 2 durch Deutschland leisten.

<sup>5</sup> BMZ (2015).

Mit der Sonderinitiative sind dem BMZ bisher zwei wichtige Schritte gelungen: Erstens rückt die Initiative die Hungerbekämpfung sowohl als Arbeitsschwerpunkt als auch hinsichtlich des Finanzierungsvolumens wieder stärker in den Fokus der deutschen Entwicklungspolitik. Und zweitens hat das BMZ das Kanzleramt sowie die anderen G7-Staaten von der Dringlichkeit der Hungerbekämpfung überzeugen können. Das Abschlusskommuniqué des G7-Gipfels auf Schloss Elmau geht explizit auf die Bedeutung nachhaltiger Landwirtschaft und die Förderung von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern zur Überwindung von Hunger und Mangelernährung ein.

Die Ankündigung, „500 Millionen Menschen in Entwicklungsländern bis 2030 von Hunger und Mangelernährung zu befreien“ kann als positives Signal verstanden werden, bleibt jedoch ohne finanzielle Zusagen und einen konkreten Umsetzungsplan unverbindlich. Auch für die SEWOH gilt aber, dass eine Erhöhung der Mittel allein nicht ausreicht. Die „Grünen Innovationszentren in der Agrar- und Ernährungswirtschaft“, das Einzelvorhaben mit dem bislang größten Mittelvolumen, stellt die Förderung von Wertschöpfungsketten und Produktivitätsstei-

gerungen in der Landwirtschaft in den Mittelpunkt. Innerhalb der Schwerpunktländer scheint der Fokus dabei auf „Potentialgebieten“ und bäuerlichen Betrieben zu liegen, bei denen schnellere Erfolge zu erwarten sind. Die Arbeit in Regionen mit ungünstigen Rahmenbedingungen und mit extrem armen und ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen, scheint den Nichtregierungsorganisationen überlassen zu werden. Sie sind für die deutschen und europäischen Unternehmen, die eingeladen sind, sich an den Programmen zu beteiligen auch kaum von Interesse.

Dem in der 2030-Agenda verankerten Prinzip des „leave no-one behind“ und dem Recht auf Nahrung, zu dem sich die Bundesregierung explizit bekennt, wird dieser Ansatz nicht gerecht. Vielmehr sollte im Sinne des menschenrechtlichen Prinzips der „Nicht-Diskriminierung“ die Armutsminderung bei den am stärksten marginalisierten Bevölkerungsgruppen im Mittelpunkt stehen. Um nachhaltige Veränderungen zu erreichen, müssen dabei auch die ungleichen Machtverhältnisse und die ungleiche Kontrolle von Ressourcen in den Blick genommen werden.

Im Sinne der Förderung einer diversifizierten Ernährung sollte neben Reis, Kartoffeln und Mais in Afrika auch der Anbau von lokalen Sorten wie Hirse und lokalen Obst- und Gemüsesorten unterstützt werden. Sie sind vor Ort erhältlich, häufig besser an die lokalen Bedingungen angepasst und reich an Mikronährstoffen. Hierzu gilt es, standortgerechte Lösungen zu erarbeiten und zu fördern, statt einen überholten paternalistischen Ansatz des Wissens- und Technologietransfers aus dem Norden zu verfolgen. Eine klare Bevorzugung lokaler und regionaler Produktionssysteme und Unternehmen würde gezielt zur Stärkung der afrikanischen Wirtschaft und damit zur Armutsminderung und Ernährungssicherung beitragen.

Die Einbindung deutscher oder ausländischer (Agrar-)Unternehmen sollte nur dann vorgesehen werden, wenn die Förderung lokaler und regionaler Unternehmen nicht möglich ist oder eine Kooperation zu einem technologischen oder Wissenstransfer beiträgt, der armen Zielgruppen direkt zugutekommt. Es bleibt abzuwarten, ob das BMZ Willens ist, hier

umzusteuern. Die Überführung der SEWOH in eine neue Unterabteilung im BMZ, die die Themen ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Ernährung bündelt, ist ein wichtiger Schritt, um die Kontinuität der Arbeit auch über die nächsten Bundestagswahlen hinaus zu sichern. Ein widersprüchliches Signal ist jedoch die geplante Absenkung der Finanzmittel ab 2018.

### Handlungsbedarf

Bundesregierung und Bundestag sollten regulatorische Maßnahmen prüfen und Anreize für eine gesunde Ernährung aus nachhaltiger Produktion schaffen (z.B. Besteuerung ungesunder Lebensmittel; verbindliche Verwendung von Nahrungsmitteln aus ökologischer und fairer Produktion bei der Verpflegung in öffentlichen Einrichtungen). Die ökologischen und sozialen Folgekosten der industriellen Massenproduktion im Agrarbereich müssen Teil der Preiskalkulation werden. Wird der Klimawandel nicht begrenzt, ist das Ziel, Hunger und Mangelernährung bis 2030 zu überwinden, nicht haltbar. Deutschland muss seine Voreiterrolle ernst nehmen und die Energiewende zügig und konsequent umsetzen und andere Länder dabei unterstützen.

Bundesregierung und Bundestag sollten mögliche ungewollte Auswirkungen von Politikentscheidungen und Gesetzesvorhaben (z.B. in der Außenhandels-, Energie-, Finanz- oder Bioökonomiepolitik) auf die Ernährungssysteme anderer Länder überprüfen. Dazu könnte das im Bundestag bestehende Verfahren der Gesetzesfolgenabschätzung um die Frage der Ernährungssicherheit erweitert werden. Gleiches gilt für Entscheidungen der Bundesregierung auf EU-Ebene.

Alle Investitionen müssen im Einklang mit den Freiwilligen Leitlinien zum Menschenrecht auf Nahrung und den Freiwilligen Leitlinien zur verantwortungsvollen Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern erfolgen und dürfen nicht zur Vertreibung von Menschen von ihrem Land führen. Die Bundesregierung muss dafür Sorge tragen, dass diese auch für private Investoren verbindlichen Charakter haben.

Der G7-Ankündigung von Elmau, „500 Millionen Menschen in Entwicklungsländern bis 2030 von Hunger und Mangelernährung zu befreien“ müssen nun Taten folgen. Die Bundesregierung sollte einen ambitionierten Vorschlag für einen Umsetzungsplan und konkrete Mittelzusagen machen. Gelegenheit dazu bieten die kommenden G7-Gipfel und der anlässlich des G8-Gipfels 2013 von Großbritannien angestoßene Nutrition4Growth-Prozess. Die Entwicklungspolitik sollte den Menschenrechtsansatz konsequent umsetzen und die Überwindung von Armut und Verbesserung der Ernährungssituation der vulnerabelsten Gruppen ins Zentrum stellen. Die Förderung lokaler und regionaler Produktions- und Versorgungssysteme muss Priorität haben.

Der Aufwuchs des BMZ-Etats sollte nach 2017 konsequent fortgesetzt werden, um die Zielvorgabe von 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit zu erreichen. Die Transparenz über Mittelzusagen für verschiedene Akteure und Programminhalte gegenüber der Öffentlichkeit sollte deutlich verbessert werden.



Andrea Sonntag ist Referentin für Ernährungspolitik bei der Welthungerhilfe.

### Literatur

**BMZ (2015):** Sonderinitiative „EINEWELT ohne Hunger“. Präsentation der Sonderinitiative, gezeigt am 01.12.2015 im BMZ Bonn.

**Heinrich-Böll-Stiftung/Institute for Advanced Sustainability Studies/ Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland/Le Monde diplomatique (2015):** Bodenatlas 2015. Berlin/Potsdam.

**Klima-Allianz Deutschland (2014):** Klimaschutzplan 2050 der deutschen Zivilgesellschaft. Berlin.

**Statistisches Bundesamt (2014):** Pressemitteilung vom 5. November 2014 – 386/14.

**Welthungerhilfe/Internationales Forschungsinstitut für Ernährungs- und Entwicklungspolitik/Concern Worldwide (2015):** Welthunger-Index 2015. Bonn/Washington, D.C./Dublin.



## Deutschlands Finanzierungsbeiträge für die globale Gesundheit

VON JOACHIM RÜPPEL

### Wichtige Teilerfolge und große Herausforderungen

Seit der Verabschiedung der Millenniumserklärung durch die Vereinten Nationen und der davon abgeleiteten Millenniums-Entwicklungsziele konnte die internationale Gemeinschaft bemerkenswerte Fortschritte bei der Eindämmung der verheerendsten Epidemien und der Verbesserung der Gesundheitsversorgung erzielen. Allein durch die Ausweitung des Zugangs zur HIV-Kombinationstherapie konnten bis 2014 fast acht Millionen Sterbefälle vermieden werden. In den meisten Weltregionen wurde ein erfreulicher Anstieg der Lebenserwartung verzeichnet und die massive Verschlechterung der Überlebenschancen in den am stärksten von der HIV-Epidemie betroffenen Ländern konnte zumindest umgekehrt werden.

Andererseits handelt es sich lediglich um Teilerfolge, die sehr unterschiedlich verteilt sind. Viele besonders benachteiligte Menschen und Bevölkerungs-

gruppen leben noch immer unter menschenunwürdigen und gesundheitsgefährdenden Bedingungen und gerade sie werden durch den Mangel an finanziellen Ressourcen und politischem Willen von lebenswichtigen Gesundheitsdiensten ausgeschlossen. Daher sind die Lebenschancen der Menschen extrem unterschiedlich. Unter den gegenwärtigen Verhältnissen ist in Deutschland damit zu rechnen, dass von 1.000 Neugeborenen 16 vor dem 40. Lebensjahr sterben. In Mosambik ist das Risiko, einen viel zu frühen Tod zu erleiden, mit derzeit 311 pro 1.000 Lebendgeburten um das Zwanzigfache höher.<sup>1</sup>

Es gehört zu den schrecklichsten Formen der Ungerechtigkeit, wenn Menschen das Leben genommen wird, weil sie infolge ihrer sozialen Lage besonderen Gesundheitsgefahren ausgesetzt sind und ihnen der Zugang zu wirksamen Behandlungsmöglichkeiten

<sup>1</sup> United Nations Population Division (2015).



verwehrt wird. Ein tragisches Beispiel hierfür bildet die massive Ausbreitung von HIV mit dem dadurch verursachten extremen Anstieg der Sterblichkeit in vielen Regionen des südlichen Afrika.

Ihnen ist gemeinsam, dass ein großer Teil der Bevölkerung um des Überlebens willen zu jahrzehntelanger Wanderarbeit verurteilt ist. Sie wurden durch die Kolonialherrschaft und die nachfolgende Apartheid in ein Ausbeutungssystem gezwungen, das die Familien trennt und die Geschlechterverhältnisse so weit verzerrt, dass die Ökonomisierung und Kommerzialisierung der Sexualität eine geradezu zwangsläufige Folge war. Die dadurch bedingten Verhaltensweisen führten zu einem hohen Infektionsrisiko, während das politische Interesse an Aufklärung und Gesundheitsversorgung für die in Minen und Plantagen schuftenden Arbeitsmigranten und ihre Herkunftsgemeinschaften gegen Null tendierte.

Auch die aktuellen Muster der HIV-Epidemie weisen darauf, dass gesellschaftliche Ungleichheit und Ausgrenzung die Gefährdung erhöhen. Von den weltweit zwei Millionen HIV-Neuinfektionen, die im Jahr 2014 verzeichnet wurden, ereigneten sich zwei Drittel in Afrika südlich der Sahara und ein Sechstel betraf Männer mit gleichgeschlechtlichen Beziehungen.<sup>2</sup>

### Sozioökonomische Ungleichheit und Bedarf für die Umverteilung von Ressourcen

Neben der Überwindung struktureller Gesundheitsgefahren sowie der Erforschung der drängendsten Gesundheitsprobleme der Menschheit hängt die Verbesserung der Überlebenschancen vor allem davon ab, inwieweit die erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen aufgebracht werden. Viele Länder verfügen nicht über die ökonomischen Möglichkeiten, um die nötigen Finanzmittel für die Bereitstellung essentieller Gesundheitsleistungen aus Steuereinnahmen und anderen Inlandseinkünften zu bestreiten. Wie eine Analyse der einschlägigen Parameter und Prognosen zeigt, werden rund 40 Länder auch bei deutlich verstärkten Eigenan-

strengungen bis Ende des Jahrzehnts nicht in der Lage sein, wenigstens den Minimalbedarf für die Gesundheitsversorgung ohne externe Unterstützung zu decken.<sup>3</sup> Bei der Daseinsvorsorge darf es aber nicht nur darum gehen, das absolute Minimum zu sichern. Das Ziel sollte auch sein, die Kluft zwischen und innerhalb der Länder zu verringern. Es ist dafür Sorge zu tragen, den wissenschaftlich-technischen Fortschritt auf die Grundbedürfnisse der benachteiligten Teile der Weltbevölkerung auszurichten und ihnen zugleich die Teilhabe an den Früchten dieses Fortschritts zu ermöglichen.

Entgegen manchen Darstellungen, die nur auf die jüngsten Trends abheben, sind die internationalen Einkommensunterschiede und damit die Notwendigkeit von Ressourcentransfers innerhalb der letzten Generation nicht geringer geworden. Bedingt durch im Allgemeinen niedrigere Staatseinnahmen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt und meist geringere Gesundheitsanteile an den Regierungsbudgets fällt der Rückstand bei den öffentlichen Aufwendungen für die Gesundheitsversorgung bei der Mehrheit der Länder des globalen Südens noch drastischer aus als bei den Nationaleinkommen. In mehr als 80 Prozent der Länder des globalen Südens erreichen die mit einheimischen Ressourcen finanzierten Gesundheitsausgaben der Regierungen pro Kopf nicht einmal ein Zehntel des Durchschnittsniveaus der reichen Staaten. Fast 40 Prozent der Länder hatten sogar weniger als ein Fünftel der mittleren Ausgabenhöhe zur Verfügung, die in den Industriestaaten verzeichnet wird.<sup>4</sup>

### Internationale Verpflichtungen zur Finanzierung von Entwicklung und Gesundheit

Die Vertreter einiger Regierungen einschließlich der Europäischen Union blockierten im Vorfeld der 3. Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung geeignete Vorschläge, um konkrete und zeitgerechte Verpflichtungen zur Mobilisierung der dringend benötigten Finanzmittel in das Ergebnisdokument aufzunehmen. Die einige Monate später

<sup>2</sup> UNAIDS (2015), S. 101.

<sup>3</sup> Vgl. Rüppel (2015), S. 16.

<sup>4</sup> Vgl. ebd., S. 5.

verabschiedete 2030-Agenda übernahm dieses fatale Verhandlungsergebnis. Dabei hatten die EU-Mitgliedstaaten 2005 zugesagt, den Richtwert der Vereinten Nationen zu erfüllen und bis spätestens 2015 nicht weniger als 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit aufzubringen. Statt das Versprechen zu erfüllen haben sich diejenigen durchgesetzt, die einen weiteren Aufschub bis zum Auslaufen der neuen Entwicklungsagenda in Anspruch nehmen wollen.

Dementsprechend geht auch die Zielvorgabe zur Finanzierung von Gesundheit (SDG 3.c) nicht über unverbindliche Aussagen hinaus. Die WHO-Kommission für Makroökonomie und Gesundheit kam in ihrem 2001 publizierten Bericht nach eingehenden Analysen zu dem Ergebnis, dass der besser gestellte Teil der Welt wenigstens 0,1 Prozent seines Bruttoeinkommens für den Ausbau der Gesundheitsdienste in den benachteiligten Ländern bereitstellen müsste. Einige Jahre später wurde diese Empfehlung durch weitere Studien des Millenniumsprojekts der Vereinten Nationen bestätigt, das den Finanzierungsbedarf für die Verwirklichung aller MDGs untersuchte. Auch wenn diese Zielgröße nicht in die Post-2015-Agenda übernommen wurde, sollte ihre Realisierung bis 2020 eingefordert werden. Dann kann es gelingen, die Finanzierungslücken bei allen zentralen Handlungsfeldern der globalen Gesundheit zu schließen, wenn zugleich die Länder des globalen Südens angemessene Anstrengungen unternehmen, um ihre Staatseinnahmen und den Gesundheitsanteil an den öffentlichen Haushalten zu erhöhen.

### **Umfassende Analyse der ODA-Leistungen für die Gesundheitsförderung**

Es gibt also viele Gründe, um sich eingehender mit der Finanzierungsproblematik als einem zentralen Faktor der politischen Ökonomie von Gesundheit zu befassen. Daher hat sich seit mehreren Jahren eine systematische Zusammenarbeit zwischen dem Aktionsbündnis gegen Aids und dem Missionsärztlichen Institut Würzburg entwickelt mit dem Ziel, die europäischen Beiträge an Mitteln öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit (official development assistance, ODA) für Gesundheit im Ganzen und die HIV-Bewältigung im Besonderen möglichst

umfassend und realitätsnah zu analysieren und zu quantifizieren.

Die dafür entwickelte Methodik überprüft und klassifiziert alle Projekte, die als Gesundheitsvorhaben an den Entwicklungsausschuss der OECD (Development Assistance Committee oder kurz DAC) gemeldet werden oder deren Beschreibungen einen Gesundheitsbezug enthalten. Das gilt sowohl für die bilaterale Zusammenarbeit als auch für die Aktivitäten internationaler Organisationen. Dabei verwenden wir eine umfassende Definition von Gesundheit, die sowohl die Grundelemente eines Gesundheitssystems als auch von anderen Akteuren durchgeführte Maßnahmen der Prävention und der Linderung der sozialen Folgen von Krankheit umfasst.

Durch die Berichtigung von Meldefehlern und differierenden Zuordnungskriterien kann eine realitätsnahe Schätzung produziert werden, die es erlaubt, die Ressourcenflüsse der verschiedenen Geberstaaten über die Jahre zu vergleichen und mit den einschlägigen Bedarfsanalysen ins Verhältnis zu setzen. Somit stehen für den Zeitraum 2007 bis 2013/14 belastbare Studienergebnisse zur Verfügung, um die finanziellen Leistungen zu bewerten. Für die übrigen Jahre sowie die bilaterale Kooperation seitens der nichteuropäischen DAC-Staaten greifen wir im Folgenden auf eine ergänzende Analyse der offiziellen Angaben zurück, die auf Basis der vorliegenden Erfahrungswerte bereinigt wurden. Es ist beabsichtigt, die Untersuchungen weiterzuführen, um die Leistungen dieser Geber noch genauer zu bestimmen.<sup>5</sup>

Die Analyse konzentriert sich auf die ODA-Beiträge, die in Form von Zuschüssen direkt in Entwicklungsländer oder an relevante internationale Organisationen transferiert wurden. Denn nur diese Ressourcetransfers sind geeignet, die Finanzierungsbedarfe der besonders benachteiligten Länder und Bevölkerungsgruppen in den für die menschliche Entwicklung vorrangigen Sektoren abzudecken, ohne die zukünftigen Handlungsspielräume einzuschränken.

---

5 Für eine ausführliche Beschreibung der Methodik und Darstellung der Ergebnisse siehe Ruppel (2016).



Sie stellen auch eine reale finanzielle Anstrengung dar, während Kredite und Kapitalbeteiligungen oft mit Zinsen und Gewinnen an die Geberstaaten zurückfließen und wie im Fall von Deutschland zum größten Teil keine Haushaltsmittel sondern Gelder vom Kapitalmarkt eingesetzt werden.

### Deutschlands finanzielle Anstrengungen für die Verwirklichung der Gesundheits-MDGs

Gemessen an der Wirtschaftskapazität blieb der Umfang der deutschen ODA-Leistungen für die globale Gesundheit über die gesamte MDG-Periode weit unter der empfohlenen Quote und erreichte in den meisten Jahren kaum ein Drittel der durchschnittlichen Beitragshöhe der übrigen DAC-Staaten Europas mit vergleichbaren wirtschaftlichen Voraussetzungen. Die mangelnde politische Bereitschaft, die notwendigen Anstrengungen zu unternehmen oder zumindest mit den europäischen Geberländern Schritt zu halten, führte zu einem folgenschweren Defizit. Wenn Deutschland seit 2000 seine ODA-Zuschüsse für Gesundheit auf das mittlere in der Grafik dargestellte Niveau angehoben hätte, so wäre bis 2015 ein Gesamtbeitrag von fast 31 Milliarden Euro zustande gekommen. Die tatsächlichen Leistungen summieren sich aber lediglich auf gut zehn Milliarden Euro. Der Fehlbetrag von annähernd 21 Milliarden Euro würde ausreichen, um über zwei volle Jahre die gesamten internationalen Ressourcen aufzubringen, die nach den neuesten Schätzungen von UNAIDS für die Beendigung der Aids-Epidemie benötigt werden.

In der Rangfolge der Geber für Gesundheit landet Deutschland abgeschlagen auf dem 15. Platz. Das ist eine niederschmetternde Bilanz wenn man in Rechnung stellt, dass mindestens vier der 22 seit längerem dem DAC angehörenden Staaten mit massiven Folgen der Schuldenkrise kämpfen, während sich Deutschlands Volkswirtschaft überdurchschnittlich schnell davon erholt hat.

Auch bei der Unterstützung der globalen Antwort auf die HIV-Epidemie lag Deutschland mit 0,009 Prozent des BNE zwischen 2007 und 2015 nur bei einem Drittel des Mittelwerts der anderen europäischen Geberländer, die weniger stark von der Krise beeinträchtigt wurden. Und obwohl der Globale Fonds zur

Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria nicht nur das wichtigste Finanzierungsinstrument für die Bekämpfung der verheerendsten Epidemien darstellt, sondern bei den Finanzierungswegen der deutschen Gesundheits-ODA an zweiter Stelle steht, liegt der Beitrag Deutschlands unter dem europäischen Vergleichswert.

### Deutschlands notwendiger Weg zum angemessenen Beitragszahler für globale Gesundheit

In der MDG-Periode blieben Deutschlands ODA-Beiträge für die Gesundheitsversorgung noch weiter unter dem angemessenen Niveau als es bei den Gesamtleistungen festzustellen ist. In den kommenden Jahren sollte es das Bestreben der politisch Verantwortlichen sein, durch deutlich erhöhte Anstrengungen für die Umsetzung der 2030-Agenda das aufgelaufene Defizit wenigstens annähernd auszugleichen.

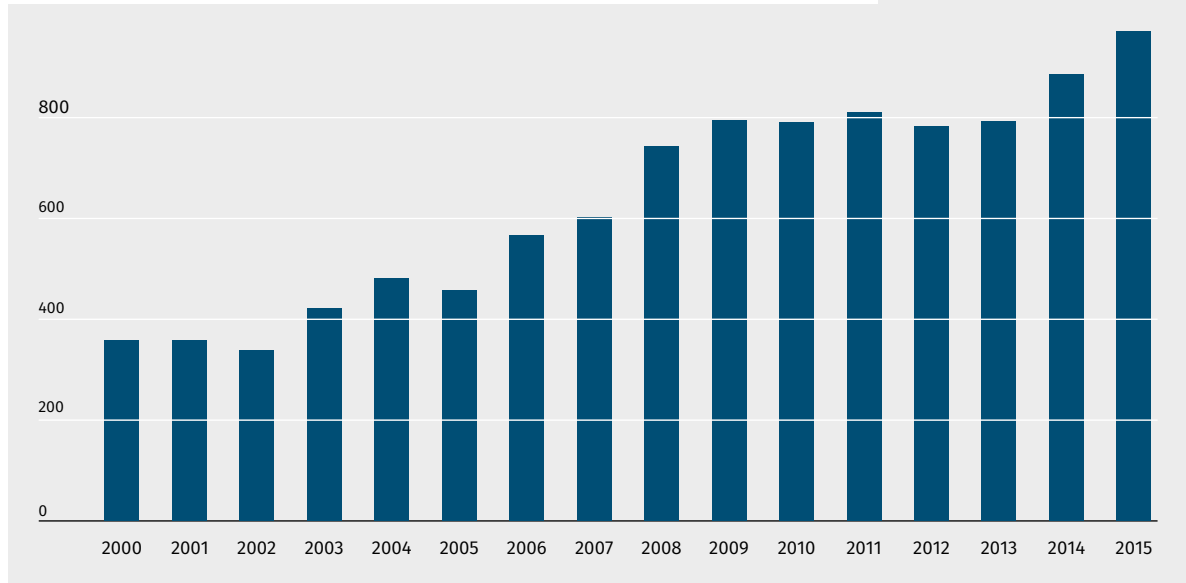
Die Verwirklichung des empfohlenen gesundheits-spezifischen Finanzierungsziels bis 2020 als Teil der notwendigen Umsetzung des VN-Richtwerts für die ODA-Gesamtleistungen durch die DAC-Staaten würde nach aktuellen Wirtschaftsprognosen den kollektiven Beitrag für Gesundheit von derzeit 22 auf rund 50 Milliarden US-Dollar erhöhen. Damit könnte die internationale Gemeinschaft im Verbund mit den Eigenmitteln der Entwicklungsländer grundlegende Gesundheitsdienste auch und gerade dort ermöglichen, wo die strukturelle Vulnerabilität, die soziale Diskriminierung und die wirtschaftliche Not am größten sind.

Eingedenk der historischen Verantwortung und angesichts der aktuellen Realitäten der Entwicklungs- und Gesundheitsfinanzierung sollte Europa die Hälfte dieser Gesamtmittel aufbringen. Dadurch erhöht sich die Zielquote um rund ein Drittel auf voraussichtlich 0,136 Prozent. Das entspricht der Beitragshöhe, die von den fünf erstplatzierten Geberländern im Schnitt bereits erreicht wird. Für Deutschland bedeutet dies, die ODA-Zuschüsse für Gesundheit bis zum Ende des Jahrzehnts auf 4,8 bis 4,9 Milliarden Euro zu erhöhen. Davon entfiele ein Betrag von rund 1,3 Milliarden Euro auf die faire Beteiligung an den Kosten für die Beendigung von Aids. Ein wichtiger Schritt auf diesem Weg ist die Aufstockung des direk-

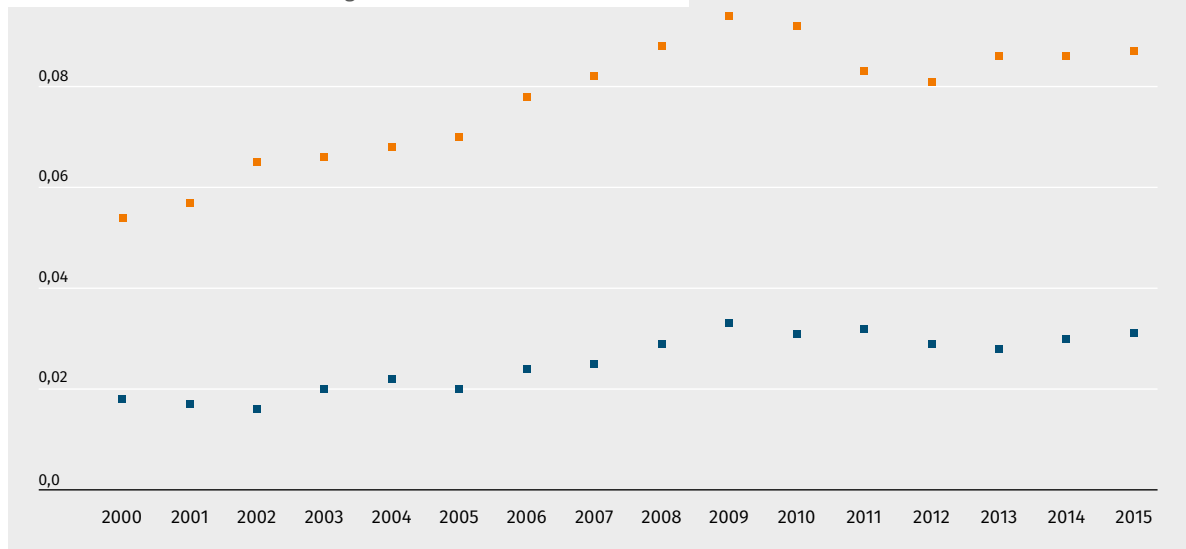


**Abbildung 2.5.1**

Deutschlands ODA-Zuschüsse für Gesundheit während der MDG-Periode in Mio. Euro


**Abbildung 2.5.2**

Deutschlands ODA-Zuschüsse für Gesundheit während der MDG-Periode in Prozent des BNE im Vergleich zu anderen OECD-Ländern



Quelle: Einzelprüfung aller relevanten an die OECD gemeldeten Projekte in 2007-2014, bereinigte offizielle Daten für 2000-2006, Projektion auf Basis von Neuzusagen, Beiträgen und vorläufigen Gesamtauszahlungen für 2015, durchschnittliche Quote der übrigen europäischen DAC-Mitgliedstaaten außer Italien, Spanien, Griechenland und Portugal. Quelle: Welthungerhilfe et al (2015), S. 22f.

ten Beitrags für den Globalen Fonds auf insgesamt 1,2 Millionen Euro für die Jahre 2017 bis 2019. Dass die anvisierten Steigerungsraten beträchtlich erscheinen, ist allein dem weit unterdurchschnittlichen Ausgangsniveau geschuldet.

Darüber hinaus sollte Deutschland die damit gewonnene Glaubwürdigkeit nutzen, um sich für einen globalen Aktionsplan einzusetzen mit dem Ziel, allen Menschen den Zugang zu lebenswichtigen Gesundheitsdiensten zu ermöglichen, ohne sie dabei in Armut zu stürzen. Dieser sollte darauf abzielen, ein qualitativ neues Finanzierungsmodell zu entwickeln, das die Unsicherheit der freiwilligen Beitragszahlungen überwindet und stattdessen ein faires System von Pflichtbeiträgen einführt. Der Globale Fonds könnte hierfür als Vorbild und Keimzelle fungieren. Das würde die vorausschauende Planung und konsequente Umsetzung der notwendigen Maßnahmen für den Ausbau umfassender Gesundheitssysteme und bedarfsorientierter medizinischer Forschung erleichtern. Die Weltgemeinschaft darf es nicht hinnehmen, dass Menschen sterben, weil ungenügende Staatseinnahmen, mangelnde Einsichtsfähigkeit von Regierungsverantwortlichen oder die niedrige Kaufkraft der bedrohten Bevölkerungsgruppen den Zugang zu effektiven Präventions- und Behandlungsmaßnahmen verbauen.



Joachim Rüppel ist Mitarbeiter am Missionsärztlichen Institut Würzburg und dort für die HIV-Arbeit und politische Anwaltschaft verantwortlich. Außerdem ist er Mitglied des Vorstandes im Aktionsbündnis gegen Aids.

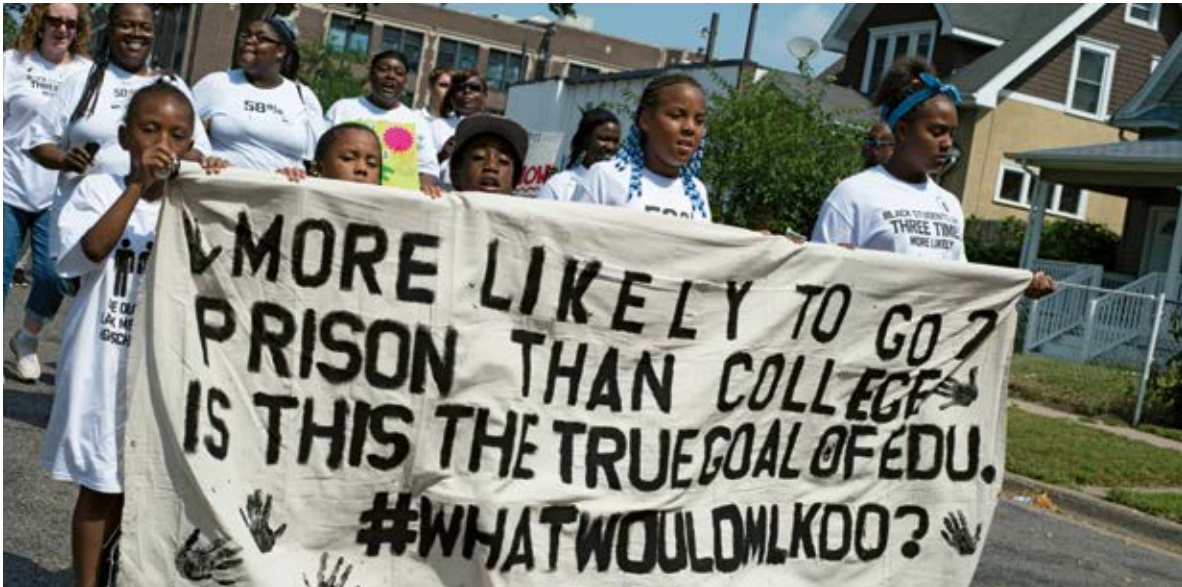
### Literatur

**Rüppel, Joachim (2016):** Deutschlands Beiträge für die globale Gesundheit und HIV-Bewältigung im Kontext der Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele. Berlin.

**Rüppel, Joachim (2015):** Mobilizing the Resources Required for Universal Health Coverage: Outline of a Global Compact towards Closing the Financing Gap by 2020. Würzburg.

**UNAIDS (2015):** How AIDS changed everything. Genf [[www.unaids.org/sites/default/files/media\\_asset/MDG6Report\\_en.pdf](http://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/MDG6Report_en.pdf)].

**United Nations Population Division (2015):** World Population Prospects: The 2015 Revision. New York [[www.un.org/en/development/desa/population/events/other/10/index.shtml](http://www.un.org/en/development/desa/population/events/other/10/index.shtml)].



## Eine kritische Betrachtung der deutschen Umsetzung des Bildungsziels – aus Perspektive der Globalen Bildungskampagne

VON DOROTHEA SCHÖNFELD UND JAN-THILO KLIMISCH

„Education is both a human right in itself and an indispensable means of realizing other human rights. As an empowerment right, education is the primary vehicle by which economically and socially marginalized adults and children can lift themselves out of poverty and obtain the means to participate fully in their communities.”<sup>1</sup>

Treffender als mit den Worten des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte lässt sich kaum zusammenfassen, welche grundlegende Bedeutung Bildung für die persönliche Entfaltung jedes Menschen hat. Nachhaltige Entwicklung ohne individuelle Bildungsperspektiven ist schwer vorstellbar. Es ist daher ein unschätzbare Gewinn, dass die 2030-Agenda dem Menschen-

recht auf Bildung mit dem 4. Ziel für Nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goal, SDG) prominent Rechnung trägt und in den Zielvorgaben klar definiert, welche Kriterien erfüllt sein müssen, damit „inklusive, chancengerechte und hochwertige Bildung für alle“ gewährleistet werden kann. Dieses Bildungsideal, das an das geistesgeschichtliche Erbe Humboldts anknüpft, kontrastiert – teils in dramatischer Weise – mit der Bildungsrealität in vielen Ländern weltweit. Gerade in Afrika südlich der Sahara und in Südostasien fehlt es oft schon an der einfachen Basis-Ausstattung von Kindergärten und Schulen und an gut qualifiziertem Personal. Derzeit gehen ca. 59 Millionen Kinder im Grundschulalter und ca. 65 Millionen Kinder im unteren Sekundarschulalter

<sup>1</sup> CESCR (1999), S. 1.



nicht in die Schule.<sup>2</sup> Das heißt also rund 124 Millionen Kinder erhalten keinerlei Chance, grundlegende Kompetenzen wie Lesen, Schreiben und Rechnen zu erlernen, geschweige denn, etwas über die Ursachen von sozialer Ungleichheit und Konflikten in systematischer Weise im Unterricht zu erfahren und einen konstruktiven Umgang damit sowie Respekt voreinander, Toleranz und gewaltfreie Konfliktlösung einzuüben.

Die globale Bildungssituation ist von tiefgreifenden Ungerechtigkeiten geprägt, vor allem zwischen den industrialisierten Ländern, die sich ein gutes Bildungssystem leisten können, und den weniger entwickelten Ländern, in denen es nur sehr schwache, meist wenig inklusive Bildungssysteme gibt und die überproportional oft von Katastrophen und kriegerischen Konflikten betroffen sind.<sup>3</sup> Bildungsungerechtigkeit tritt aber auch innerhalb von Staaten zutage: Überall auf der Welt, auch in Deutschland, haben es Kinder mit Behinderungen und Kinder aus sozialen Randgruppen besonders schwer, mit Gleichaltrigen mitzuhalten, die durch ihr Elternhaus privilegiert sind.

Der Schwerpunkt des SDG 4 liegt daher folgerichtig in der Chancengerechtigkeit. Blicken wir im Folgenden darauf, ob sich die Bundesrepublik Deutschland in ihrer Entwicklungspolitik (Umsetzung durch Deutschland) und in ihrer eigenen Bildungspolitik (Umsetzung in Deutschland) tatsächlich von diesem Gerechtigkeitsideal leiten lässt.

### **SDG 4-Umsetzung durch Deutschland: Holistische Förderung aller Bildungssektoren?**

„Die Förderung der Bildung ist ein Schlüsselbereich der deutschen Entwicklungspolitik. Auch in der aktuellen Legislaturperiode bleibt Bildung ein Schwerpunkt der deutschen Entwicklungspolitik.“<sup>4</sup>

so antwortete die Bundesregierung Anfang 2016 auf eine Kleine Anfrage von Abgeordneten der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen. Hervorgehoben wird die Zusage des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, mindestens 400 Millionen Euro aus dem Etat des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) jährlich für Bildung zur Verfügung zu stellen und zudem betont, dass die Mittel in den letzten Jahren auch tatsächlich ausgegeben worden seien. Leitfaden der deutschen Entwicklungspolitik im Bildungsbereich ist die BMZ-Bildungsstrategie,<sup>5</sup> die schon unter der Vorgängerregierung und nach umfassenden Konsultationen mit der Zivilgesellschaft erarbeitet und Ende 2015 – dieses Mal mit deutlich weniger zivilgesellschaftlicher Teilhabe – angepasst wurde. Nach Auffassung des BMZ stellt diese Strategie sicher, dass Bildung holistisch gefördert werde. Ist Deutschland bei der Umsetzung des 4. Nachhaltigkeitsziels also ein Vorreiter?

Bei näherer Betrachtung zeigt sich eine allenfalls durchwachsene Bilanz. Die deutschen Mitgliedsorganisationen der Globalen Bildungskampagne (GBK), die die Politik der Bundesregierung im Bildungsbereich seit vielen Jahren beobachten und kritisch begleiten, bestätigen zwar, dass Bildung zum Grundkanon der deutschen Entwicklungszusammenarbeit gehört. So gibt es zahlreiche gute Initiativen, Projekte und Kooperationen mit privaten Trägern, um Bildung von bestimmten Bevölkerungsgruppen zu fördern und zum Zwecke der Bildungsförderung in den Dialog mit Partnerländern zu treten. Beispielhaft sei hier das BMZ/GIZ-Forschungsvorhaben zu inklusiver Bildung genannt, welches in den Pilotländern Guatemala und Malawi bereits nach zwei Jahren Verbesserungen auf Mikro-, Meso- und sogar auf Makroebene bewirken konnte. Auch die BMZ-Sonderinitiative „Fluchtursachen bekämpfen“ ist positiv hervorzuheben. Durch sie bekam der Bildungsbereich auch im Kontext der humanitären Hilfe und Übergangshilfe mehr Aufmerksamkeit als in den Vorjahren.

**Aber:** Viele dieser Initiativen lassen eine starke Einseitigkeit erkennen, die historisch gewachsen, jedoch

2 UNESCO Institute for Statistics (2016): Out-of School-Children [[www.uis.unesco.org/Education/Pages/out-of-school-children.aspx](http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/out-of-school-children.aspx)].

3 Rund 75 Millionen Kinder und Jugendliche, die keinen oder nur stark eingeschränkten Zugang zu Bildung haben, leben in Konfliktgebieten. Vgl. Overseas Development Institute (2016), S. 8.

4 Deutscher Bundestag (2016), S. 2.

5 BMZ (2015).

nicht wirklich zielführend im Sinne von SDG 4 ist. Ein Blick auf die Zahlen verdeutlicht das: Von den 1,36 Milliarden Euro für Bildung, die aus verschiedenen Bundesetats als öffentliche Mittel der Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance, ODA) im Bildungsbereich angerechnet werden, entfallen ca. 740 Millionen Euro auf sogenannte Studienplatzkosten, d.h. auf Stipendien für Studierende aus Entwicklungsländern, die in Deutschland studieren. Auch wenn diese Ausgaben sicher grundsätzlich sinnvoll sind, so muss doch infrage gestellt werden, ob es sich hier tatsächlich um Fördermaßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit handelt. Doch selbst wenn man diese Studienplatzkosten herausrechnet, zeigt sich ein deutliches Übergewicht deutscher Entwicklungsleistungen zugunsten von Berufsbildung und tertiärer Bildung – auch im Kontext von humanitärer Hilfe und Übergangshilfe. Das BMZ wendet rund die Hälfte seiner Mittel im Bildungsbereich für diese Sektoren auf. Zur Begründung beruft man sich dabei im Ministerium auf die Nachfrage der Partnerländer bei entsprechenden bilateralen Regierungsverhandlungen. Es sei dahingestellt, ob es sich hier um tatsächliche Prioritäten der staatlichen Vertreter von Partnerländern oder um vorauseilenden Gehorsam handelt. Eindeutig zu kurz kommt jedenfalls zumeist die Konsultation von „grassroot movements“ und zivilgesellschaftlichen Organisationen vor Ort – was oftmals zu einer erheblichen Diskrepanz der jeweiligen Bedarfsanalyse von staatlichen und nicht-staatlichen entwicklungspolitischen oder humanitären Akteuren führt.

Demgegenüber ist der gesamte Bereich der Grundbildung, der von der frühkindlichen Bildung bis zur nachholenden Erwachsenenbildung reicht, mit 125,7 Millionen Euro im Jahr stark unterfinanziert (das entspricht 34 Prozent der BMZ-Bildungsmittel und nur 1,2 Prozent der bilateralen Mittel insgesamt). Und das obwohl seit Jahren Bilder von hoffnungslos überfüllten Grundschulklassen und die enorme Zahl von 775 Millionen Analphabeten weltweit durch die Presse gehen. Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen sowie Praktiker und Praktikerinnen sind sich einig, dass sich Investitionen in die ersten Lebensjahre besonders auszahlen würden, da hier – sowohl biographisch als auch gesamtgesellschaftlich gesehen – die Grundlagen für den späteren Bildungserfolg und

für chancengerechte Bildungssysteme gelegt werden. Dieser Logik tragen auch die Zielvorgaben von SDG 4 eindeutig Rechnung, die sich wiederum auf die einschlägigen Paragraphen diverser UN-Menschenrechtsverträge beziehen. Wenn die deutsche Bundesregierung ihre Unterschrift unter der 2030-Agenda und ihre eigene „holistische“ Bildungsstrategie ernst nimmt, sollte sie sich in Zukunft stärker für mindestens ein Jahr frühkindliche Bildung sowie für eine gute Grundschulausbildung einsetzen und dieses Ansinnen auch in bilateralen Regierungsverhandlungen nachdrücklich vertreten. Die Globale Bildungskampagne fordert, dass mindestens zehn Prozent der ODA-Mittel für diesen Sektor aufgewendet werden und dass der Grundbildungssektor auch in der Humanitären Hilfe nicht vernachlässigt wird.

Darüber hinaus erscheint fragwürdig, warum Deutschland die Global Partnership for Education (GPE), die einzige multilaterale Initiative im Grundbildungssektor, mit lediglich ca. sieben Millionen Euro im Jahr unterstützt – obwohl auf Arbeitsebene seit Jahren ein intensiver inhaltlicher Austausch mit dem Fonds besteht. Angesichts Deutschlands Wirtschaftsstärke und verglichen mit anderen entwicklungspolitischen Bereichen wäre nach Ansicht der Globalen Bildungskampagne eine Unterstützung der GPE mit 100 Millionen Euro pro Jahr angemessen.

Eine ähnliche Zurückhaltung zeigte die deutsche Bundesregierung auch im Vorfeld des World Humanitarian Summit 2016 und dem damit verknüpften Launch des Fonds Education Cannot Wait. Ähnlich wie die GPE, wird dieser multilaterale Bildungsfonds über transparente Entscheidungsprozesse internationale Hilfgelder je nach Bedarf verteilen, aber nur dann, wenn sich die jeweiligen Empfängerländer zu signifikanten eigenen Beiträgen verpflichtet haben und wenn es Klarheit über Verwendungsnachweise und Monitoring gibt. Leider zeichnen sich (zumindest bis zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Artikels) allenfalls geringe deutsche Beitragszahlungen zu Education Cannot Wait ab, wenn überhaupt. Die Globale Bildungskampagne wird sich in den nächsten Jahren mit Nachdruck dafür einsetzen, dass jährlich mindestens 50 Millionen Euro aus dem Bundesetat in diesen neuen Fonds fließen und dazu kontinuierlich den Dialog mit der Bundesregierung



suchen. Denn das SDG 4 wird nur erreicht werden, wenn in Zukunft zusätzliche, international abgestimmte Wege gefunden werden, auch in Krisensituationen Bildungsperspektiven für alle Kinder zu schaffen.

#### **SDG 4-Umsetzung in Deutschland: Das Recht auf Bildung von Flüchtlingskindern**

Bildungsperspektiven müssen aber nicht nur in den Konflikt- und Herkunftsländern geschaffen werden, sondern auch für Menschen auf der Flucht und für Flüchtlinge bei uns in Deutschland. Die überkommene Trennung zwischen internationaler Entwicklungspolitik und nationaler Politik, die sich noch bis zum Jahr 2015 in den Millenniumsentwicklungszielen (MDGs) widerspiegelte (als einer Agenda, die in erster Linie auf Entwicklungsländer ausgerichtet war), wird nun mit den SDGs aufgelöst.

Angesichts individueller und grenzüberschreitender (Bildungs-) Biographien verdeutlicht sich, dass wir eine global ausgerichtete Agenda wie die 2030-Agenda brauchen und deren Umsetzung in Nord wie Süd gleichermaßen einfordern müssen. Das Recht auf Bildung gilt universal – unabhängig von Aufenthaltsort oder -status. Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) schreibt dazu bezogen auf die innerdeutsche Debatte in ihren Handlungsempfehlungen zur Gewährleistung von Bildungszugängen und -teilhabe für Flüchtlinge und Asylsuchende: „Das Grundrecht auf Bildung und das Grundrecht auf Asyl sind nicht verhandelbar und dürfen ebenso wenig wie die Standards für Inklusion aus Kostengründen relativiert werden.“<sup>6</sup>

Allein schon die Datenlage und die Datenerfassung sind oftmals völlig ungenügend, um daraus konkrete politische Handlungserfordernisse abzuleiten. Wenn keine oder zu wenige Informationen oder nur grobe Schätzungen etwa über Alter, Geschlecht oder über seelische und körperliche Beeinträchtigungen der Flüchtlinge vorliegen, werden das Ermessen des konkreten Bildungsbedarfs und das Erstellen von Bildungsplänen zu einem Lotteriespiel. Die 2030-Agenda

macht darum klare Vorgaben dazu, die es konsequent umzusetzen gilt. Um messen zu können, was tatsächlich mit den SDGs erreicht wird, muss ein einheitliches System differenzierter Datenerhebung etabliert werden, das auch die Bildungssituation aufschlüsselt u.a. nach Geschlecht, Alter, unterschiedlichen physischen und psychischen Behinderungen, Religion etc. Neben der Entwicklung solcher Kapazitäten in Deutschland, sollten auch Partnerländer im Zuge entwicklungspolitischer Maßnahmen stärker unterstützt werden, vulnerable Gruppen statistisch zu erfassen.

Während in der deutschen Entwicklungspolitik in erster Linie Defizite bei der Förderung von Grundbildung zu Tage treten, stellen sich innerhalb Deutschlands große Herausforderungen bei der Bildungsintegration von Migrantinnen und Migranten und jugendlichen Flüchtlingen mit unterbrochenen Bildungsbiographien. Nur wenige Bundesländer ermöglichen den Schulbesuch bis zum 25. Lebensjahr. Auch haben nur einige Länder Übergangsklassen an Berufsschulen eingerichtet. Insgesamt gibt es viel zu wenig Klassen für über 16-Jährige an Regel- und Berufsschulen. Hinzu kommen fehlende Bleibe- und Berufsperspektiven.

Jedes Bundesland legt in eigenen Richtlinien fest, wie schnell nach der Ankunft in Deutschland ein Schulbesuch verpflichtend ist. Die Spanne reicht von zeitnah nach Registrierung in der Erstaufnahmestelle bis zum Verlassen der selbigen, was über die eigentlich vorgesehenen sechs Monate hinaus bis zu einem Jahr dauern kann. Die GEW sowie ein aktuelles Gutachten im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung gehen angesichts von über einer Millionen Flüchtlingen, die 2015 in Deutschland aufgenommen wurden, von einem Bedarf an rund 100.000 zusätzlichen Kindergartenplätzen, 300.000 Plätzen in allgemeinbildenden Schulen sowie 430.000 Plätzen in Integrationskursen aus. Das Gutachten kalkuliert dafür einen zusätzlichen Finanzierungsbedarf von 4,2 Milliarden Euro.<sup>7</sup>

Flüchtlingskinder und ihre Eltern haben in der Regel wenige oder keine Kenntnisse der deutschen Sprache

<sup>6</sup> Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (2016).

<sup>7</sup> Vgl. Jaich (2016).

oder Gebärdensprache und sind gar nicht oder in einer anderen Schrift alphabetisiert. Barrierefrei zugängliche Unterrichtsmaterialien, die dieser Situation angemessen sind, fehlen gänzlich oder müssen angepasst werden.

Nicht zu vernachlässigen ist in diesem Zusammenhang auch die Aus-, Fort- und Weiterbildung von Lehrkräften, Erzieher/innen und Sozialarbeiter/innen. Viele von ihnen sind durch jahrelange Arbeit in interkulturellen Gruppen auf die neu zugewanderten Kinder und Jugendliche vorbereitet. Da aber Themen wie interkulturelle Bildung, Mehrsprachigkeit und Umgang mit migrationsbedingter Heterogenität bislang viel zu wenig oder gar nicht in ihrer Ausbildung behandelt wurde, ist die Mehrheit von ihnen auf diese neuen Aufgaben eben doch nur ungenügend eingestellt.

Die Flüchtlingsbewegung unserer Zeit stellt also nicht zuletzt auch unser Bildungssystem vor große Herausforderungen. Bestehende Lücken treten so noch deutlicher zutage und reißen stärker auf. Zum Teil muss sich die Bildungslandschaft aber auch mit ganz neuen Problemen auseinandersetzen. Zugleich jedoch kann die Zuwanderung als eine riesige Chance begriffen werden, gerade für Kinder- und Jugendliche in deutschen Klassen, die bisher nur wenige Berührungspunkte oder kaum direkten Austausch mit anderen Kulturen hatten.

Ende April 2016 beim Aktionstag der Globalen Bildungskampagne zu ihrem Jahresthema „Weltklasse! Zuflucht Bildung!“ haben wir zusammen mit zwei Berliner Schulklassen und einer sogenannten Willkommensklasse eine öffentliche Unterrichtsstunde vor dem Brandenburger Tor in Berlin gestaltet, an der auch zahlreiche Bundestagsabgeordnete aller im Parlament vertretenen Fraktionen teilnahmen. Die Aktion hat ein starkes Zeichen dafür gesetzt, Bildung für alle – auch auf der Flucht – zu realisieren.

Man konnte spüren, dass Globales Lernen und die Umsetzung der globalen Nachhaltigkeitsagenda für die Schülerinnen und Schüler keine leeren Worthülsen sind, sondern sie auch in ihrem eigenen Alltag ganz unmittelbar bewegt und umtreibt. In diesem Sinne hoffen wir, dass die Umsetzung von SDG 4 so-

wohl „in“ als auch „durch“ Deutschland künftig noch konsequenter verfolgt wird.



Dorothea Schönfeld ist Referentin für Advocacy im Referat für Bildung und Öffentlichkeitsarbeit bei der Kindernothilfe und Sprecherin der Globalen Bildungskampagne.



Jan-Thilo Klimisch ist Referent für Anwaltschaftliche Arbeit im Berliner Büro der Christoffel-Blindenmission (CBM) Deutschland und Sprecher der Globalen Bildungskampagne.

#### Literatur

**BMZ (2015):** BMZ Bildungsstrategie, Gerechte Chancen auf hochwertige Bildung schaffen. Bonn.

**Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1999):** General Comment No. 13: The Right to Education (Art. 13). Genf.

**Deutscher Bundestag (2016):** Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen – Bildung in der Entwicklungszusammenarbeit. Bundestags-Drucksache 18/7468. Berlin.

**Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (2016):** Bildung kann nicht warten! GEW-Handlungsempfehlungen zur Gewährleistung von Bildungszugängen und -teilhabe für Flüchtlinge und Asylsuchende. Frankfurt/Main [[www.gew.de/fileadmin/media/publikationen/hv/Bildung\\_und\\_Politik/Migration/GEW-Handlungsempfehlungen\\_Bildung\\_Fluechtlinge\\_und\\_Asylsuchende.pdf](http://www.gew.de/fileadmin/media/publikationen/hv/Bildung_und_Politik/Migration/GEW-Handlungsempfehlungen_Bildung_Fluechtlinge_und_Asylsuchende.pdf)].

**Jaich, Roman (2016):** Bildungsfinanzierung der öffentlichen Hand. Gutachten im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung. Frankfurt/Main [[www.gew.de/fileadmin/media/publikationen/hv/Bildung\\_und\\_Politik/Bildungsfinanzierung/Bildungssoekonomie\\_und\\_Bildungsfinanzierung/Bildungsfinanzierung\\_der\\_oeffentlichen\\_Hand\\_-\\_Stand\\_und\\_Herausforderungen\\_Februar\\_2016\\_.pdf](http://www.gew.de/fileadmin/media/publikationen/hv/Bildung_und_Politik/Bildungsfinanzierung/Bildungssoekonomie_und_Bildungsfinanzierung/Bildungsfinanzierung_der_oeffentlichen_Hand_-_Stand_und_Herausforderungen_Februar_2016_.pdf)].

**Overseas Development Institute (2016):** A common platform for education in emergencies and protracted crisis. Evidence paper. London.

**UNESCO Institute for Statistics (2016):** Out-of-School-Children. Paris. [[www.uis.unesco.org/Education/Pages/out-of-school-children.aspx](http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/out-of-school-children.aspx)].



## Geschlechtergerechtigkeit – Ein Thema in Nord und Süd

VON CARSTA NEUENROTH

Die 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung ist eine globale Agenda, die sowohl für den globalen Süden als auch für den globalen Norden Gültigkeit besitzt. Das gilt auch für das darin enthaltene Ziel für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goal, SDG) Nummer 5: „Geschlechtergleichstellung erreichen und alle Frauen und Mädchen zur Selbstbestimmung befähigen“. Die für SDG 5 definierten Zielvorgaben beziehen sich auf die Beseitigung aller Formen von Gewalt gegen Frauen und Mädchen, einschließlich schädlicher Praktiken (u. a. Kinderheirat, Genitalverstümmelung). Es geht außerdem um die Sicherstellung von Chancengleichheit im politischen, wirtschaftlichen und öffentlichen Leben und gleiche Rechte auf wirtschaftliche Ressourcen sowie die Förderung der Nutzung von Grundlagentechnologien (besonders Informations- und Kommunikationstechnologien) durch Frauen. Der allgemeine Zugang zu sexueller und reproduktiver Gesundheit und reproduktiven Rechten soll ebenso gewährleistet werden wie die Entlastung von Frauen und Mädchen bei der von ihnen geleisteten unbezahlten Haus- und Sorgearbeit. Gender Mainstreaming ist außerdem in

weiteren Zielen der Agenda verankert. Es ist ein großer Erfolg der Frauenbewegungen, dass es gelungen ist, Geschlechtergleichstellung und Empowerment von Frauen und Mädchen als eigenständiges Ziel in der 2030-Agenda zu verankern.

### Geschlechtergleichstellung in Deutschland

In keinem Land der Welt sind die Gleichberechtigung der Geschlechter und die Realisierung von Frauenrechten vollständig erreicht, auch in Deutschland nicht. Der Global Gender Gap Report 2015 des Weltwirtschaftsforums listet die Bundesrepublik auf Platz 11,<sup>1</sup> d. h. zehn Länder haben gender-basierte Ungleichheit erfolgreicher verringert als Deutschland. Dazu gehören Island, Norwegen, Finnland, Schwe-

<sup>1</sup> Vgl. World Economic Forum (2015), S. 8. Der Global Gender Gap Report erscheint jedes Jahr seit 2006. Er misst das Ausmaß gender-basierter Ungleichheit in vier Schlüsselbereichen für die Erzielung von Geschlechtergerechtigkeit: Gesundheit, Bildung, Wirtschaft und Politik.



den, Irland, Ruanda, Philippinen, Schweiz, Slowenien und Neuseeland. Insgesamt nahmen 2015 145 Länder an der Bewertung teil. Das Schlusslicht bildet Jemen.

Im Bereich wirtschaftliche Chancen und Teilhabe listet der Global Gender Gap Report 2015 Deutschland nur auf Platz 38. Hier zeigt sich die gender-basierte Ungleichheit in Bezug auf Arbeit und Einkommen. Laut Statistischem Bundesamt lag 2014 der durchschnittliche Bruttostundenverdienst von Frauen um 22 Prozent niedriger als der Verdienst der Männer.<sup>2</sup> Mögliche Gründe für diesen erheblichen Unterschied liegen z.B. in der unterschiedlichen Berufswahl von Frauen und Männern. Frauen wählen häufig frauentypische Berufe, die in der Regel schlechter bezahlt werden. Außerdem arbeiten Frauen häufiger als Männer in prekären Beschäftigungsverhältnissen, in Teilzeit oder in Minijobs. Unterschiede in der Verteilung von Frauen und Männern auf die Leistungsgruppen tragen ebenfalls zu geschlechtsspezifischen Verdienstunterschieden bei.<sup>3</sup> Bisher ist es nicht gelungen, die geschlechtsbedingten Verdienstunterschiede, die zu den größten in der EU gehören, abzubauen. Der Abbau des *gender pay gap* in Deutschland sollte ein wichtiges Ziel der Bundesregierung sein im Rahmen der Umsetzung von SDG 5.

Frauen in Führungspositionen sind selten in Deutschland. Im OECD-Raum sind weniger als ein Drittel der Führungskräfte Frauen. Deutschland liegt dabei sogar noch etwas unter dem OECD-Durchschnitt.<sup>4</sup> Mit nur 2,8 Prozent ist der Frauenanteil in den Vorständen der börsennotierten Unternehmen in Deutschland im weltweiten Vergleich besonders gering.<sup>5</sup> Frauen stoßen schnell an die „gläserne Decke“, wenn sie Aufstiegschancen nutzen wollen. Dem versucht die Bundesregierung durch das Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst entgegenzuwirken,

das seit Anfang 2016 einen Geschlechterquote von 30 Prozent für Aufsichtsratsposten in etwa 100 großen Unternehmen vorsieht.<sup>6</sup>

Die Benachteiligung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt ist auch in Deutschland eng verbunden mit traditionellen Geschlechterstereotypen und Rollenzuschreibungen. Die unbezahlte Haus- und Sorgearbeit wird zu einem größeren Teil von Frauen als von Männern geleistet. In Haushalten mit Kindern steigt die dafür von Frauen aufgewendete Zeit im Vergleich zu der von Männern aufgewendeten überproportional an.<sup>7</sup> Auf diese Weise entstehen die unterbrochenen Erwerbsbiographien von Frauen, besonders auch von alleinerziehenden Frauen, die sich negativ auf ihre Einkommen und Alterssicherung auswirken. In traditionellen Familien mit Mutter, Vater und Kindern zwischen null und zwei Jahren sind nur 31,5 Prozent Frauen im Vergleich zu 82,6 Prozent Männern berufstätig.<sup>8</sup> Zwar steigt die Anzahl der Väter, die sich an der Elternzeit beteiligen und Elterngeld in Anspruch nehmen an, von 20 Prozent 2008 auf 27 Prozent 2011, aber Mütter nutzen die Elternzeit über einen viel längeren Zeitraum als Väter.<sup>9</sup> Das Aufbrechen traditioneller Geschlechterstereotypen und Rollenmuster im Kontext von bezahlter Erwerbs- und unbezahlter Haus- und Sorgearbeit steht in Deutschland noch am Anfang. Auch in diesen Bereich besitzt das fünfte Ziel der 2030-Agenda eine hohe Relevanz.

Gewalt gegen Frauen und Mädchen ist in Deutschland weit verbreitet. Eine Erhebung in der Europäischen Union 2014 hat ergeben, dass in Deutschland 35 Prozent aller Frauen seit ihrem 15. Lebensjahr körperliche und/oder sexuelle Gewalt erfahren hat. Davon erlitten 22 Prozent der Frauen die Gewalt durch den derzeitigen oder früheren Partner<sup>10</sup>. Die Ausübung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen ist unabhängig von Gesellschaftsschicht, Bildungsgrad und Einkommen. Noch immer zeigen betroffene Frauen und Mädchen die Gewalt gegen sie viel zu selten an. Das

2 Siehe [www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/QualitaetArbeit/Dimension1/1\\_5\\_GenderPayGap.html](http://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/QualitaetArbeit/Dimension1/1_5_GenderPayGap.html).

3 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2013), S. 70.

4 OECD (2013), S. 130.

5 World Economic Forum (2015), S. 20.

6 Vgl. [www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung,did=88098.html](http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung,did=88098.html).

7 BMFSFJ (2011), S. 174.

8 Friedrich-Ebert-Stiftung (2016).

9 BMFSFJ (2013), S. 60.

10 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2014), S. 19.

## Gleiche Rechte für Lesben, Schwule, bi-, trans- und intersexuelle Menschen

VON KLAUS JETZ

Die 2030-Agenda gilt für alle Länder. Weltweit soll in allen Politikbereichen ein grundlegender Wandel hin zu mehr Nachhaltigkeit angestoßen werden. Maßgabe ist, dass die Nachhaltigkeitsziele für alle Menschen überall gelten und niemand zurückgelassen wird. Dieses Prinzip ist für Lesben, Schwule, bi-, trans- und intersexuelle Menschen (LSBTI) besonders relevant, da sie weltweit vielfältige Formen der Diskriminierung erfahren.

Diese betreffen die Geschlechtergerechtigkeit (SDG 5) und die Inklusion aller und Chancengleichheit für alle, also den Abbau von Ungleichheiten in den Staaten (SDG 10). (Rechtliche) Ungleichheiten sind im Sinne Nachhaltiger Entwicklung auch in Deutschland zu beseitigen. Die Nachhaltigkeitsziele sind deshalb ein geeignetes Instrumentarium, um weiter bestehende Defizite in Deutschland abzubauen.

In jahrzehntelangen Kämpfen wurden Fortschritte bei der rechtlichen Anerkennung und gesellschaftlichen Akzeptanz von LSBTI erreicht. Diese positive Grundstimmung erweist sich derzeit als brüchig. Antifeministische und religiös fundamentalistische Strömungen verbinden sich mit homo- und transphoben Einstellungen, die auch in der „Mitte der Gesellschaft“ vertreten werden. So ent-

stehen Anschlüsse an die Rhetorik rechtspopulistischer und rechts-extremer Lager. Die fordern eine homogene Gesellschaft, in der die „Anderen“ als angebliche Gefahr für Kinder, Nation und Abendland in die Unsichtbarkeit gedrängt werden sollen.

### Nationaler Aktionsplan gegen Homo- und Transphobie

Menschenfeindliche Parolen und Aktionen schlagen Wunden und sind Gift für das friedliche Zusammenleben. Ein wichtiges Instrument gegen Homo- und Transphobie ist die im Koalitionsvertrag der Bundesregierung von 2013 vereinbarte und nun anstehende Erweiterung des „Nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und darauf bezogene Intoleranz“ um das Thema Homo- und Transphobie.

Der Aktionsplan darf sich nicht in einer Auflistung einzelner geförderter Projekte erschöpfen, sondern muss ein in die Zukunft gerichtetes Arbeitsprogramm enthalten, das Homo- und Transphobie nachhaltig eindämmt. Dazu braucht es klare Zielvereinbarungen mit verbindlichem Zeitplan und Selbstverpflichtungen der staatlichen Stellen. Ergänzung und Umsetzung des Aktionsplans müssen im engen Dialog mit der Zivilgesellschaft erfolgen.

Zudem muss er kohärent sein, also auch die rechtliche Gleichstellung, die Ehe für alle sowie einen verbesserten Diskriminierungsschutz und eine freiheitliche Reform des Transsexuellenrechts beinhalten. Eine Politik, die vorgibt, gegen Homo- und Transphobie kämpfen zu wollen, aber gleiche Rechte verweigert, ist unglaubwürdig.

### Wichtige Aktionsfelder sind:

#### Hasskriminalität:

Notwendiger ist ein Maßnahmenpaket gegen homo- und transphobe Gewalt. Dies beinhaltet eine bessere Erfassung und Sichtbarmachung solcher Straftaten, Maßnahmen zur Prävention, eine angepasste Aus- und Fortbildung bei Polizei und Justiz, Ansprechpersonen für die Belange von LSBTI in der Bundespolizei und die ausdrückliche Einbeziehung homo- und transphober Motive in die gesetzlichen Regelungen gegen Hasskriminalität.

Im Strafgesetzbuch (etwa § 46 Abs. 2 StGB) müssen auch Homophobie und Transphobie klar benannt und verurteilt werden.

So erfahren die Behörden mehr Sensibilisierung und die Opfer mehr Unterstützung. Eine Hierarchisierung bei den Formen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit darf es nicht geben.

**Ehe für alle:**

Während immer mehr demokratische Länder die Ehe öffnen, hält sich Deutschland weiterhin mit halbherziger Flickschusterei auf. Statt alle noch bestehenden Benachteiligungen von Lebenspartnerschaften zu beseitigen, vor allem beim gemeinsamen Adoptionsrecht, hält der Gesetzgeber weiterhin an Unterschieden zur Ehe fest. Die Ungleichbehandlung gleichgeschlechtlicher Paare ist mit einer demokratischen Grundordnung unvereinbar. Die Ehe für alle wäre auch die richtige Antwort auf homophobe Hetze.

**Pädagogik der Vielfalt:**

Es gehört zum Bildungsauftrag der Schule, Kinder und Jugendliche auf gesellschaftliche Vielfalt vorzubereiten und Diskriminierungen – auch in der Schule – entgegenzuwirken. Religiöse Fundamentalistinnen und Rechtspopulisten kämpfen vielerorts mit großer Verve dafür, dass Informationen über lesbisches und schwules Leben in der Schule tabuisiert werden. Sie laufen mit Hassparolen Amok gegen eine Pädagogik der Vielfalt.

Dabei ist die schulische Beschäftigung mit LSBTI ein fundamentaler Bestandteil von Demokratie- und Menschenrechtsbildung. In allen Bundesländern müssen Bildungspläne für eine Pädagogik der Vielfalt verankert werden.

**Diskriminierung durch die römisch-katholische Kirche:**

Die römisch-katholische Kirche ist einer der größten Arbeitgeber in Deutschland. Viele Lesben und Schwule sind bei ihr angestellt. Wollen sie heiraten, müssen sie eine Kündigung befürchten. Monat für Monat wenden sich Betroffene daher an den LSVD. Der Gesetzgeber darf der römisch-katholischen Kirche nicht weiter zugestehen, sich als Arbeitgeberin außerhalb des Diskriminierungsverbots in der Verfassung und des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes zu stellen.

**Deutsche Blockade der EU-Nichtdiskriminierungspolitik:**

Die EU-Grundrechtecharta fordert explizit auch den Schutz vor Diskriminierung aufgrund der sexuellen Identität und verpflichtet damit alle Mitgliedstaaten zu entsprechenden Maßnahmen. Allerdings haben nur zehn der 28 Staaten einen umfassenden Diskriminierungsschutz verankert, darunter auch Deutschland durch die Einführung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes. Das liegt daran, dass die bisherigen Gleichbehandlungsrichtlinien das Zivilrecht teilweise ausklammern. Deshalb wird auf EU-Ebene seit Jahren über die Schließung dieser Lücke durch eine „horizontal non-discrimination directive“ diskutiert. Eine Einführung scheiterte bislang an der Bundes-

regierung. Deutschland sollte als größtes Mitgliedsland klar und deutlich machen, dass in der EU niemand diskriminiert werden darf.

**LSBTI und Flüchtlingspolitik:**

In der gegenwärtigen Flüchtlingspolitik werden menschenrechtliche Standards zurückgenommen. Die beabsichtigte Einstufung von Algerien, Marokko und Tunesien als „sichere Herkunftsstaaten“ widerspricht europäischer und deutscher Rechtsprechung. Sie verharmlost die dortige Kriminalisierung von Homosexuellen mit dem Hinweis, dass sie keine systematische Verfolgung zu fürchten brauchen, solange sie sich verstecken. Die Bundesregierung zeigt, dass sie aus der singulären Verfolgungsgeschichte von Homosexuellen in Deutschland keine Lehren gezogen hat.



Klaus Jetz ist Geschäftsführer des Lesben- und Schwulenverbandes LSVD.

Übereinkommen des Europarats über die „Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt“, die sogenannte Istanbul-Konvention von 2014 ist auch für die Bundesregierung ein wichtiges Instrument, dessen Umsetzung zur Bekämpfung jeglicher Gewalt gegen Frauen und Mädchen genutzt werden sollte.

Eine andere Form der Gewalt ist die sexualisierte Kriegsgewalt, die innerhalb Deutschlands keine Rolle spielt, aber im Rahmen von Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit Beachtung finden muss. Deshalb soll hier auf Resolution 1325 „Frauen, Frieden und Sicherheit“ der Vereinten Nationen hingewiesen werden. Mit Hilfe ihres nationalen Aktionsplans 2013 – 2016 wollte die Bundesregierung ihr außen-, entwicklungs- und sicherheitspolitisches Engagement in diesem Themenfeld strategischer ausrichten. Das ist jedoch nicht befriedigend gelungen. Zwar wurden die Rechte von Frauen- und Kindern in bewaffneten Konflikten im Rahmen zahlreicher Projekte gestärkt, aber eine kohärente Umsetzung der Resolution in allen relevanten Politikfeldern ist noch nicht erfolgt. VENRO hat die Bundesregierung deshalb aufgefordert, den nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der Resolution 1325 „Frauen, Frieden und Sicherheit“ neu aufzulegen und thematisch weiterzuentwickeln, um den globalen Herausforderungen für Frieden, Entwicklung, Gerechtigkeit und Sicherheit Rechnung zu tragen.<sup>11</sup> Die Bedeutung der Rolle von Frauen für Frieden und Sicherheit in Verbindung mit Resolution 1325 wurde auch in der aktuellen Erklärung der G7 in Japan hervorgehoben.

Deutschland hat weitere internationale Verträge, wie die Frauenrechtskonvention (CEDAW), die die Gleichberechtigung der Geschlechter fördern, ratifiziert. Die auf der Weltfrauenkonferenz 1995 erarbeitete Peking- Erklärung und Aktionsplattform wird von der Bundesregierung als eine wichtige Richtschnur für die Gleichstellungspolitik in Deutschland bezeichnet.<sup>12</sup> Es wurde jedoch durch die jeweiligen Bundesregierungen in beiden Fällen im Lauf der Jahre wenig getan, um die Übereinkommen in der Öffentlichkeit

bekannt zu machen und systematische, adäquat finanzierte und nachprüfbar umsetzbare Umsetzungsprozesse unter Beteiligung der Zivilgesellschaft zu gestalten.

Wenig ambitioniert haben sich die jeweiligen Bundesregierungen bei der Umsetzung von Gender Mainstreaming gezeigt. Zwar wurde Gender Mainstreaming Ende der 1990er Jahre als Strategie zur Schaffung von Gleichberechtigung der Geschlechter auf Bundesebene verankert, dort aber immer weniger konsequent umgesetzt. Auf Landesebene ist Gender Mainstreaming noch stärker präsent.

Ein geschlechtergerechtes Finanzmanagement (Gender Budgeting) der öffentlichen Haushalte, einschließlich des Bundeshaushalts, hat dagegen niemals stattgefunden. Während das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) Gender Budgeting als ein grundlegendes Instrument ansieht, um Geschlechtergerechtigkeit im Haushalt transparent zu machen, gibt es keine Bemühungen seitens der Bundesregierung, den entsprechenden nationalen und internationalen Verpflichtungen in der eigenen Haushaltspolitik nachzukommen.<sup>13</sup> Verwiesen wird dabei auf das kameralistische Haushaltsystem Deutschlands, das mit der Funktionsweise des Gender Budgeting nicht in Einklang zu bringen sei. In Zukunft sollte sowohl Gender Mainstreaming auch auf Bundesebene wieder verstärkt Anwendung finden als auch Geschlechtergerechtigkeit konkret und transparent in den öffentlichen Haushalten abgebildet werden (Gender Budgeting). Dazu könnte die Bundesregierung z. B. ein einheitliches Vorgehen bei der Erstellung des Finanzplans 2018 bis 2023 beschließen.

### Umsetzung von Geschlechtergleichstellung in der Entwicklungszusammenarbeit

Die wirtschaftliche Stärkung und Förderung von Frauen ist zu einem wichtigen Thema im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit geworden. So setzte es die Bundesregierung 2015 im Rahmen ihrer Präsidentschaft auf die Agenda des G7-Gipfels. Von der japanischen Präsidentschaft wurde es 2016 aufgegrif-

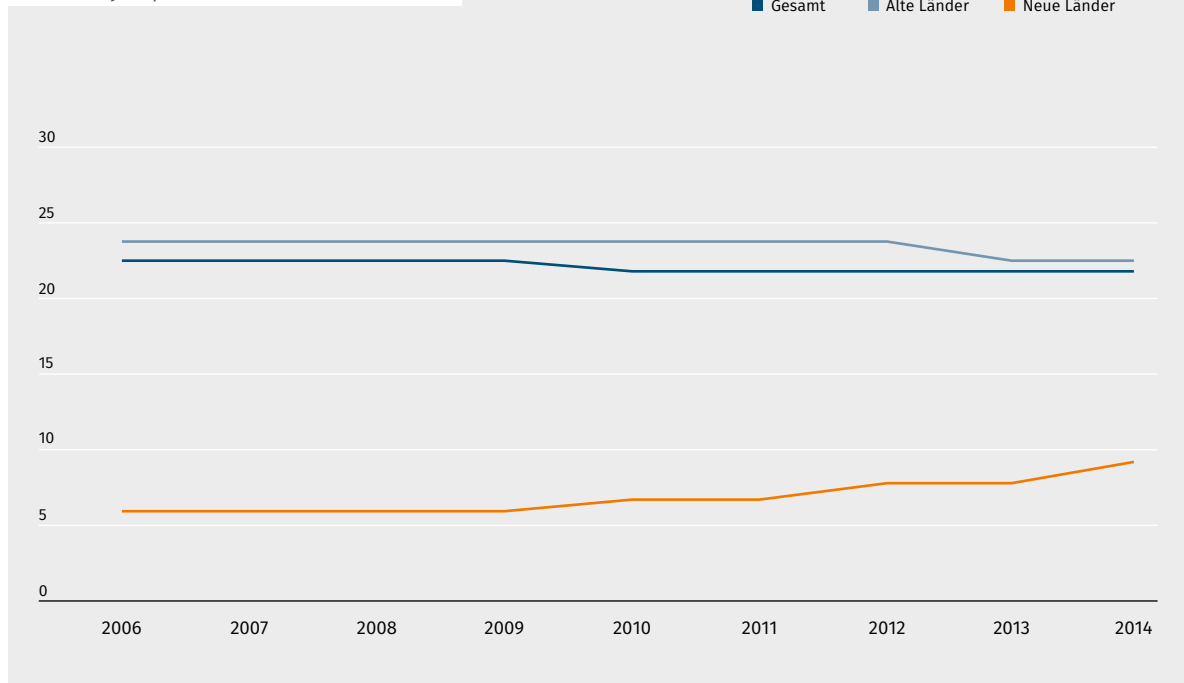
<sup>11</sup> VENRO (2016a).

<sup>12</sup> BMFSFJ (2015), S. 52.

<sup>13</sup> VENRO (2015).

**Abbildung 2.7.1**

Gender Pay Gap in Deutschland (in Prozent)


 Quelle: [www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/QualitaetArbeit/Dimension1/1\\_5\\_GenderPayGap.html](http://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/QualitaetArbeit/Dimension1/1_5_GenderPayGap.html)

fen. Für die Umsetzung von Geschlechtergerechtigkeit im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit sind jedoch die Vorhaben des BMZ von besonderer Bedeutung.

2014 veröffentlichte das BMZ das übersektorale Konzept „Gleichberechtigung der Geschlechter in der deutschen Entwicklungspolitik“. Das BMZ bestätigt darin, dass sich die deutsche Entwicklungspolitik auch weiterhin konsequent für die Gleichberechtigung der Geschlechter und Frauenrechte einsetzt. Themenfelder sind Armutsbekämpfung, Zugang zu Recht und Gerichtsbarkeit, Mitbestimmung und politische Beteiligung, ländliche Entwicklung und Ernährungssicherheit, Gewalt gegen Frauen und Mädchen, bewaffnete Konflikte und Friedenssicherung, Bildung, Erwerbsarbeit und wirtschaftliches Empowerment, Klimawandel und nachhaltige Entwicklung, Gesundheit, inklusive sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte.

Das Konzept führt den neuen dreigliedrigen entwicklungspolitischen Ansatz des BMZ ein, der die bisherigen Elemente des Gender-Ansatzes, nämlich Gender Mainstreaming und Empowerment von Frauen und Mädchen, um den hochrangigen bi- und multilateralen entwicklungspolitischen Politikdialog ergänzt. Dieser soll im Sektorpolitikdialog und in der Politikberatung verankert werden.<sup>14</sup> Damit hat das BMZ ein wichtiges Instrument eingeführt, um Gleichberechtigung der Geschlechter und die Realisierung von Frauenrechten in der Entwicklungszusammenarbeit zu fördern.

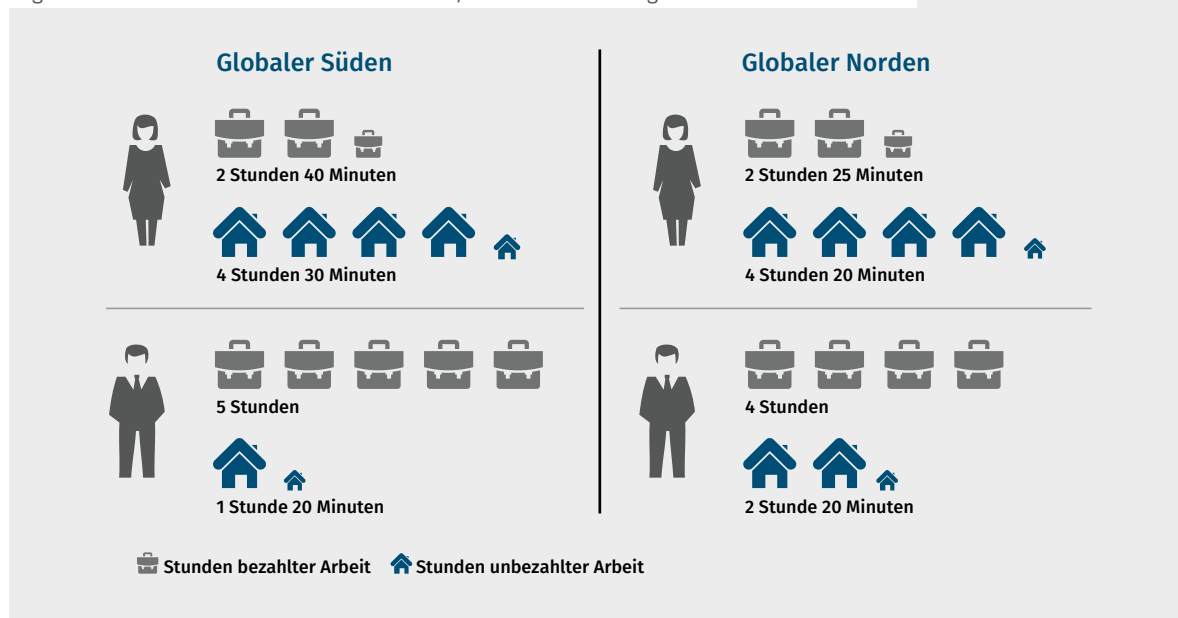
Um das übersektorale Konzept zur Gleichberechtigung der Geschlechter in die Praxis zu übersetzen, veröffentlichte das BMZ im Februar 2016 den zweiten Genderaktionsplan.<sup>15</sup> Er nimmt konkreten Bezug auf die 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDG). Damit wurde eine

<sup>14</sup> BMZ (2014), S. 3.

<sup>15</sup> BMZ (2016).

Abbildung 2.7.2

Tägliche Arbeitszeit von Frauen und Männern, unter Einbeziehung der unbezahlten Arbeit



Quelle: UN Statistics Division (2015)

gute Basis geschaffen, um Geschlechtergerechtigkeit bei der Umsetzung der Agenda durch Deutschland zu berücksichtigen.

VENRO war bei der Erarbeitung des Genderaktionsplans konstruktiv eingebunden, musste bei Erscheinen des Dokuments jedoch feststellen, dass das BMZ auf konkrete Indikatoren zur Messung von Fortschritten bei der Umsetzung des Genderaktionsplans verzichtet hat. Unklar ist auch geblieben, wie die notwendige Kohärenz mit anderen relevanten BMZ-Strategiepapieren und -Konzepten hergestellt werden soll. Weiterhin fehlt eine Aussage zur institutionellen Verankerung von Geschlechtergerechtigkeit im BMZ. Trotz dieser Defizite stellt der Genderaktionsplan einen anspruchsvollen Rahmen für die Förderung von Geschlechtergerechtigkeit in den nächsten Jahren dar.

Dieser Anspruch spiegelt sich bedauerlicherweise nicht in der sog. Road Map vom März 2016 wieder. Das BMZ hat nämlich beschlossen, die Umsetzung des Genderaktionsplans mit Hilfe jährlicher Road Maps zu konkretisieren. Die erste Road Map greift jedoch zu kurz. Wichtige Handlungsfelder wie die Überwin-

nung von Mehrfachdiskriminierung und Stärkung von Frauenorganisationen sind nicht berücksichtigt. Außerdem setzten Genderaktionsplan und Road Map unterschiedliche Schwerpunkte. Das macht den ganzen Prozess unübersichtlich und erschwert das Monitoring. Aktuell bestehen bei VENRO ernsthafte Zweifel, ob mit der Road Map ein angemessener Beitrag zur Umsetzung des Ziels 5 zur Geschlechtergerechtigkeit und zum Gender Mainstreaming in anderen Zielen geleistet werden kann.

VENRO hat die Bundesregierung deshalb aufgefordert für die Umsetzung des Genderaktionsplans nachträglich messbare Indikatoren zu formulieren sowie ambitionierte Maßnahmen zur Schaffung von Geschlechtergerechtigkeit in die nationale Nachhaltigkeitsstrategie als zentrales Instrument zur Umsetzung der SDGs in und durch Deutschland aufzunehmen<sup>16</sup> und zu finanzieren. Der Ende Mai erschienene Entwurf deutet bereits in die richtige Richtung.

<sup>16</sup> VENRO (2016b): Geschlechtergerechtigkeit im Schnecken tempo?, Berlin



**Carsta Neuenroth**  
ist Referentin für Gender  
bei Brot für die Welt –  
Evangelischer Entwicklungs-  
dienst und Ko-Sprecherin  
der VENRO-AG Gender.

### Literatur

**Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2014):** Gewalt gegen Frauen: Eine EU-weite Erhebung. Luxemburg

**BMFSFJ (2015):** Kombiniertes siebtes und achtes Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW). Berlin.

**BMFSFJ (2013):** 2. Atlas zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland. Berlin.

**BMFSFJ (2011):** Neue Wege – Gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf: Erster Gleichstellungsbericht. Berlin.

**BMZ (2016):** Entwicklungspolitische Aktionsplan zur Gleichberechtigung der Geschlechter 2016 – 2020. Berlin.

**BMZ (2014):** Übersektorales Konzept: Gleichberechtigung der Geschlechter in der deutschen Entwicklungspolitik. Berlin.

**Friedrich-Ebert-Stiftung (2016):** On the way to gender equality? Berlin [<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/12476.pdf>].

**OECD (2013):** Gleichstellung der Geschlechter – Zeit zu handeln. Paris.

**UN Statistics Division (2015):** The World's Women 2015: Trends and Statistics. New York [<http://unstats.un.org/unsd/gender/chapter4/chapter4.html>]

**VENRO (2016a):** Mehr Schutz für Frauen in bewaffneten Konflikten! Berlin.

**VENRO (2016b):** Geschlechtergerechtigkeit im Schneckentempo? Berlin.

**VENRO (2015):** Geschlechtergerechte Mittelverteilung im Entwicklungshaushalt. Ein Lobby-Leitfaden für Gender Budgeting. Berlin [[http://venro.org/uploads/tx\\_igpublikationen/VENRO\\_Standpunkt\\_5-2015.pdf](http://venro.org/uploads/tx_igpublikationen/VENRO_Standpunkt_5-2015.pdf)].

**World Economic Forum (2015):** Global Gender Gap Report 2015. Genf.



## Kinderrechte als Leitlinie für die Umsetzung der 2030-Agenda

VON BARBARA KÜPPERS UND JONAS SCHUBERT

Kinderrechte sollten in allen für Kinder relevanten Lebensbereichen verankert werden. Als umfassendes politisches Programm für nachhaltige Entwicklung ist die 2030-Agenda deshalb ein wichtiger Bezugspunkt. Die 17 Nachhaltigkeitsziele adressieren ein breites Spektrum an kinderrechtlichen Kernanliegen. Dazu zählen unter anderem inklusive und qualitativ hochwertige Bildung (Ziel 4), Schutz vor Gewalt und Ausbeutung, Sklaverei und Menschenhandel (Ziele 8 und 16), Kinderarmut (Ziel 1), Kindergesundheit (Ziel 3) und Kinderernährung (Ziel 2) sowie die Stärkung von Mädchen (Ziel 5). Die Agenda benennt weitere Themen, in denen dringender politischer Handlungsbedarf besteht, wie den Schutz und die

Rechte von minderjährigen Flüchtlingen (Ziel 10). Im Vergleich zu den Millenniumsentwicklungszielen hat die 2030-Agenda kinderrechtlich deutlich an Kontur gewonnen, weil sie den Fokus auf den Zugang zu Basisleistungen um wichtige Aspekte wie Kinderschutz, Qualität von Leistungen und Stärkung erweitert hat.

Leider bleibt die Agenda für nachhaltige Entwicklung in Fragen der Kinder- und Jugendpartizipation hinter bestehenden kinderrechtlichen Vorgaben zurück. Dabei hatte es schon in Grundsatz 21 der Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung von 1992 geheißen: „Die Kreativität, die Ideale und der Mut der Jugend der Welt sollten mobilisiert werden,



um eine weltweite Partnerschaft zu schaffen und so eine nachhaltige Entwicklung herbeizuführen und eine bessere Zukunft für alle zu sichern.“ Mit der Agenda 21 lag ein Aktionsprogramm vor, dass die Stärkung der Rolle und aktive Einbeziehung der Jugend in den Umweltschutz und in die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zu einem Schwerpunkt machte. Zwar stellt auch die 2030-Agenda fest: Kinder „sind entscheidende Träger des Wandels und werden in den neuen Zielen eine Plattform finden, um unerschöpfliches Potenzial für Aktivismus zur Schaffung einer besseren Welt einzusetzen.“ Doch sie formuliert keine Zielvorgaben dazu.

Bei einer tiefergehenden Analyse der Nachhaltigkeitsziele fällt darüber hinaus auf, dass substanzielle Kinderbezüge im Wesentlichen auf den Bereich der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung begrenzt sind. Umweltrelevanten Zielen – die dritte Säule nachhaltiger Entwicklung – fehlt es dagegen an einer eindeutig kinderrechtlichen Ausrichtung. Bereits heute sterben jedes Jahr fast zwei Millionen Kinder an umweltbedingten Ursachen. Immer mehr Kinder leiden an chronischen Krankheiten, die auf den Kontakt mit Umweltgiften zurückgehen.

Klimawandel, Luftverschmutzung, Biodiversitätsverlust, fehlender Zugang zu natürlichen Ressourcen und Zerstörung von Ökosystemen sowie Urbanisierung sind Zukunftsherausforderungen, die Kinder direkt und indirekt betreffen. Kinder haben zum Beispiel ein Recht darauf, in Städten aufzuwachsen, die ihnen saubere Luft zum Atmen und grüne Plätze zum Spielen bieten (Ziel 11). Die richtigen Antworten auf den Klimawandel können nur gefunden werden, wenn Kinder in relevante Entscheidungen eingebunden sind (Ziel 13). Bemühungen um einen besseren Schutz von und Zugang zu Böden, Flüssen und anderen natürlichen Ressourcen sowie den Erhalt von Biodiversität und Ökosystemen sollten Kinderrechte wie das Recht auf Wasser und Nahrung, angemessene Lebensbedingungen und kulturelle Vielfalt berücksichtigen (Ziele 1, 2, 6, 14 und 15). Bildung für Nachhaltige Entwicklung macht nur Sinn, wenn ihr Fokus darauf liegt, Wissen und Fähigkeiten zu vermitteln, die es Kindern und Jugendlichen erlauben, nachhaltige Lebensstile auszubilden und sich für den Schutz der Umwelt einzusetzen (Ziel 4). Das Kinderrecht auf

Leben, Gesundheit und Entwicklung muss Maßstab aller Maßnahmen zum Schutz vor Umweltgiften sein (Ziel 3 und 12).

Die Bestimmungen der UN-Kinderrechtskonvention haben großes Potential, die soziale, ökonomische, kulturelle aber auch die ökologische Dimension der Agenda zu stärken und damit Kinder als Betroffene, Akteure und Pioniere, Lernende, Konsumenten und heutige und zukünftige Entscheidungsträger anzusprechen und einzubeziehen. Sie sind auch eine Verpflichtung für die Bundesregierung. Kinderrechte sollten zur Leitlinie der deutschen Bemühungen zur Umsetzung der Agenda werden. Denn damit bekommt das Bekenntnis zu nachhaltiger Entwicklung und Gerechtigkeit gegenüber zukünftigen Generationen einen konkreten Ausdruck. Dies gilt selbstverständlich für alle relevanten Politikbereiche. Kinder sollten teilhaben und teilnehmen an der Umsetzung der Agenda, damit sie ihr unerschöpfliches Potenzial für Aktivismus zur Schaffung einer besseren Welt auch wirklich einsetzen können. Dies betrifft insbesondere auch die Bereiche Umwelt- und Naturschutz sowie nachhaltige Produktions- und Konsummuster oder urbanes Planen.

Wichtige spezifische kinderrechtliche Handlungsfelder sind in anderen Beiträgen dieses Berichtes benannt, unter anderem zu Migration (siehe Kapitel 2.14), Armut und Ungleichheit (siehe Kapitel 2.1 und Kapitel 2.2), Bildung (Kapitel 2.6) oder Gesundheit (Kapitel 2.5), Rüstungsexporte (Kapitel 2.19) und Außenwirtschaftsförderung (Kapitel 2.21) sowie die Regulierung im Ausland tätiger deutscher Unternehmen (Kapitel 2.16).

Die Entwicklungszusammenarbeit kann wesentlich zur Umsetzung kinderrechtlicher Aspekte aus der 2030-Agenda für Nachhaltige Entwicklung beitragen. Noch immer sterben jeden Tag 17.000 Kinder unter fünf Jahren aus vermeidbaren Gründen, 570 Millionen Kinder leben in extremer Armut. Fast 230 Millionen Kinder werden bei der Geburt nicht registriert und haben deshalb keinen Zugang zu Basisleistungen. Sechs von zehn Kindern werden Opfer physischer Gewalt. 250 Millionen Kindern haben keinen Zugang zu qualitativ hochwertiger Bildung. Noch nie waren so viele Menschen auf der Flucht, die

Hälfte von ihnen sind Kinder. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat bereits 2011 das Positionspapier *Junge Menschen in der Entwicklungspolitik – Beitrag zur Umsetzung der Rechte von Kindern und Jugendlichen* veröffentlicht. Als Konkretisierung des BMZ-Menschenrechtskonzepts bildet es eine verbindliche Grundlage für die Identifizierung, Prüfung, Planung, Durchführung und Evaluierung entwicklungspolitischer Vorhaben mit Relevanz für junge Menschen. Das Positionspapier sollte im Zuge der Umsetzung der 2030-Agenda aktualisiert werden.

Auch die Zukunftscharta von 2014 setzt einen eindeutig kinderrechtlichen Schwerpunkt. Bislang fehlt allerdings ein Aktionsplan, der die kinderrechtlichen Leitlinien für die Entwicklungszusammenarbeit in konkrete Maßnahmen übersetzt. Beides ist unerlässliche Voraussetzung für eine kohärente und integrale Implementierung der Globalen Nachhaltigkeitsziele.



Barbara Küppers leitet bei terre des hommes Deutschland e.V. das Referat Anwaltschaftsarbeit.



Jonas Schubert arbeitet bei terre des hommes Deutschland e.V. als Referent für Anwaltschaftsarbeit zum Thema ökologische Kinderrechte.



## Der deutsche Wasserverbrauch global

### Wasserfußabdruck und virtuelles Wasser

VON HELGE SWARS UND STEFANIE HESS

Das Sustainable Development Goal (SDG) 6 formuliert ein eigenes Nachhaltigkeitsziel für den Bereich Wasser. Darüber hinaus ist Wasser Teil weiterer nachhaltigen Entwicklungsziele, wie der Beendigung von Hunger, der Gewährleistung von gesundem Leben für alle, der Förderung nachhaltigen Wirtschaftswachstums, der nachhaltigen Gestaltung von Städten und Siedlungen, der Sicherstellung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster, der Bekämpfung von Klimawandel und seinen Auswirkungen, dem Erhalt von Ozeanen, Meeren und Meeresressourcen sowie dem Schutz von Landökosystemen.

#### Virtuelles Wasser – Eng verknüpft mit Landwirtschaft

Nahezu jedes Produkt verbraucht im Herstellungsprozess Wasser. Damit Deutschland seine als Bruttoinlandsprodukt (BIP) gemessene Wirtschaftsleistung im Jahr 2016 realisieren kann, hat es seine ökologische Leistungsgrenze bereits Anfang Juni überschritten. Das ist nur möglich durch den Import

von Energie und Ressourcen aus anderen Ländern. So importiert Deutschland als relativ wasserreiches Land insbesondere über agrarische Rohstoffe und Nahrungsmittel deutlich mehr Wasser als das eigene Ökosystem jedes Jahr zur Verfügung stellt.

Insgesamt werden 70 Prozent des global verfügbaren Trinkwassers von der Landwirtschaft verbraucht. Das Wasser geht dabei im globalen Kreislauf aus Verdunstung und Niederschlag nicht verloren. Entscheidend ist jedoch, ob die in einer Region über landwirtschaftliche Nutzpflanzen verdunstete Menge Wasser durch lokale Niederschläge oder Wasserströme nachhaltig zur Verfügung gestellt wird. In den immerfeuchten Tropen, Herkunftsgebiet von Kulturen wie Kaffee und Kakao, ist dies zum Beispiel der Fall. Fallen Verdunstung und Niederschläge jedoch räumlich auseinander, wird mit der Ausfuhr von landwirtschaftlichen Produkten auch das bei ihrer Erzeugung verbrauchte Wasser virtuell exportiert. Entlang der globalen Wertschöpfungskette entsteht



so ein externer Wasserfußabdruck der importierenden Länder. Den größten Anteil am externen Wasserfußabdruck Deutschlands machen Sojabohnen, Ölfrüchte und Baumwolle aus.<sup>1</sup>

### Wasserraub und Wasserknappheit

Der globale Handel mit virtuellem Wasser wird zum Wasserraub, wenn „wasserintensive“ Güter aus Regionen exportiert werden, die unter Wasserknappheit leiden. Die meisten der unmittelbar von Wasserraub betroffenen Menschen leben in tropischen und subtropischen Gebieten mit geringen Niederschlagsmengen. Da es hier viel Sonne und keine bzw. sehr milde Winter gibt, sind diese Gebiete für die landwirtschaftliche Nutzung attraktiv. Viele Nahrungsmittel und Industrierohstoffe wie Baumwolle können nur hier angebaut werden, auch wenn die Niederschläge dafür nicht ausreichen. Also werden Großfarmen, Plantagen und Weideflächen in heißen, trockenen Regionen Afrikas, Lateinamerikas und Asiens, aber auch zum Beispiel im südlichen Europa mit dem Wasser aus Grundwasserschichten, Flüssen und Seen bewässert. Bei großflächig konventioneller Nutzung wird dabei zwangsläufig mehr Wasser verbraucht, als dem Ökosystem durch lokale und regionale Niederschläge und indirekt über Grundwasserströme und Flüsse zugeführt werden kann. In der Folge sinken Grundwasserspiegel, versalzen Seen und trocknen Flüsse aus. Dabei werden Ökosysteme als Lebensräume und Grundlage wirtschaftlicher Aktivität destabilisiert und langfristig zerstört. In Indien beispielsweise übersteigt die Wasserentnahme für die Bewässerung von Feldern jährlich den Eintrag durch Niederschläge um zwei Drittel. Allein Deutschland importiert jährlich knapp eine Billionen Liter virtuelles Wasser aus Indien.<sup>2</sup>

Beschleunigt wird dieser Prozess meist durch das Abholzen von Wäldern zur Gewinnung von Weide- und Anbauflächen und die schnelle Verschlechterung von Böden wird verursacht durch eine unangepasste Bewirtschaftungsweise. Wald und Boden verlieren ihre wichtige Fähigkeit, Wasser zu speichern. Kapi-

talstarke Agrarkonzerne können diese Entwicklung eine Zeit lang mit technischen Mitteln, beispielsweise durch das Anbohren tieferer, fossiler Grundwasserschichten, verzögern. Die Bevölkerung in den betroffenen Ländern im Globalen Süden ist der Erschöpfung ihrer lebenswichtigen Wasserressourcen jedoch schutzlos ausgeliefert.

### Wer verdient an der Wassernutzung?

Ein auf diese Weise nicht nachhaltiges Wassermanagement kann auf dem Weg zur Umsetzung des SDG 6 nur zur Überbrückung schwieriger Zeiten gerechtfertigt werden. Hier gilt es, die Entwicklungsbedürfnisse von Ländern, die unter Wasserstress leiden bzw. davon bedroht sind, zu berücksichtigen. Dabei lohnt sich jedoch der Blick darauf, wer diese Entwicklungsbedürfnisse formuliert. Sind es Ökonomen, für die ein wachsendes BIP die wichtigste Kennziffer für Entwicklung darstellt? Ist es die kleine meist städtische Elite in einem Entwicklungsland, obwohl der überwiegende Teil der Bevölkerung nach wie vor von Subsistenzlandwirtschaft abhängt? Sind es deutsche oder globale Unternehmen, die auf Kosten des örtlichen Naturkapitals den Löwenanteil der Wertschöpfung aus dem Entwicklungsland ausführen und ein Durchsickern von Wohlstandseffekten durch Investitionen in Infrastruktur und meist prekäre Beschäftigung als Entwicklung postulieren? Oder letztlich gar korrupte einheimische Eliten, die genau daran mitverdienen?

Südlich der Amazonas-Regenwaldregion in Brasilien werden auf einer Fläche sechs Mal so groß wie Deutschland Sojabohnen angebaut und intensiv bewässert. Indirekt werden für die Ausweitung der Soja-Anbaufläche Jahr für Jahr 1,4 Millionen Hektar Regenwald abgeholzt. Das hat verheerende Auswirkungen auf das regionale Klima, die Grundwasserspeicher und Böden. Für den nach Deutschland exportierten Anteil an Sojabohnen werden jährlich etwa zwei Billionen Liter Wasser verbraucht.<sup>3</sup> Soja wird unter anderem als billiges Eiweiß-Futtermittel für Hühner, Schweine und Rinder in Deutschland eingesetzt. Die damit verbundene ökologische

<sup>1</sup> WWF Deutschland (2009).

<sup>2</sup> WWF Deutschland (2009), S. 15.

<sup>3</sup> Ebd.

Katastrophe in Brasilien hat den Aufstieg Deutschlands zu einem der europaweit größten Exporteure von Fleisch mit einem Exportwachstum von fast 250 Prozent (1,5 Millionen Tonnen 2001; 3,7 Millionen Tonnen 2010) allein im letzten Jahrzehnt ermöglicht.<sup>4</sup>

Eine ähnliche „Erfolgsgeschichte“ ist Palmöl. Durch seinen niedrigen Preis ist es aus der Nahrungsmittelindustrie nicht mehr wegzudenken. Auch dafür hinterlässt Deutschland einen externen Wasserfußabdruck von knapp zwei Billionen Litern Wasser in Indonesien und Malaysia.<sup>5</sup> Auch hier fällt Regenwald der Anlage von Ölpalmenplantagen zum Opfer. Dass sich Deutschland auf diese Weise bei den Ökosystemen anderer Länder verschuldet, taucht in keiner Handelsbilanz auf. Gängige wirtschaftliche Maßstäbe, wie das BIP, blenden das schlicht aus. Entwicklungs- und Schwellenländer werden vielmehr für ihr steigendes BIP gefeiert, wenn internationale Agrarkonzerne Regenwald roden, das Holz exportieren, gigantische Plantagen auf den frei gewordenen Flächen errichten, Sojabohnen, Ölpalmen und Baumwolle anbauen und auf dem Weltmarkt verkaufen. Diese Form nicht nachhaltigen Wirtschaftens lohnt sich für privatwirtschaftliche Unternehmen nur, weil sie das Gemeingut Wasser zu allenfalls geringen Kosten und meist unbegrenzt als Produktionsfaktor einsetzen können. Damit wälzen sie einen Großteil der anfallenden Umweltfolgekosten auf die Gesellschaft ab.

### Wasserraub durch Verschmutzung

Die langfristig wirkende Verschmutzung von Wasser macht einen wesentlichen Teil des Wasserfußabdrucks aus und stellt ebenfalls eine Form des Wasserraubs dar. Auch hier ist die Landwirtschaft eine bedeutende Quelle der Wasserverschmutzung. Das gilt insbesondere für die industrielle Landwirtschaft mit dem massiven Einsatz von Düngemitteln, Pestiziden sowie großen Mengen Gülle und Medikamenten aus der Massentierhaltung.

Mit der Abholzung von Amazonasregenwald beginnt eine globale „Wertschöpfungskette“, die mit der Nitratbelastung deutscher Gewässer ihr trauriges Ende erreicht. Hauptursache ist die auf billiges Fleisch ausgerichtete Massentierhaltung und die dazugehörige, auf Wachstum setzende Agrarpolitik. Die Böden in Deutschland sind an vielen Stellen nicht mehr in der Lage, die 160 Millionen Kubikmeter Gülle aufzunehmen, die jährlich in Deutschland produziert werden.<sup>6</sup> Das in der Gülle enthaltene Nitrat sickert in tiefe Grundwasserschichten ein, die für die Trinkwasserversorgung in Deutschland wichtig sind.

Ursache der ausufernden Gülle-Problematik ist die Kombination aus Import von stickstoffhaltigen Futtermitteln, wie Soja, und die Verwendung von chemischen Düngern. Damit sind Landwirte nicht mehr an geschlossene Stickstoffkreisläufe gebunden, sondern können Viehzucht und Ackerbau unabhängig voneinander betreiben. Das hat einer Massentierhaltung den Weg geebnet, in der viele Tiere auf kleinem Raum dann auch entsprechend viel Gülle produzieren. In erheblichem Maße tragen staatliche Subventionen für diese Form der Landwirtschaft zur Verschärfung des Problems bei.

### Deutschland ist Schlusslicht beim Gewässerschutz

In Europa ist Deutschland bei der Umsetzung der für den Gewässerschutz geschaffenen EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) eines der Schlusslichter. Von den Flüssen und Seen, die nach der WRRL bis 2015 einen guten ökologischen Zustand aufweisen sollen, ist dies bei 90 Prozent der Wasserkörper zurzeit nicht der Fall.<sup>7</sup> Da die deutsche Regierung keine geeigneten Maßnahmen ergreift, im Gegenteil die Umsetzung insbesondere in der Landwirtschaft systematisch unterläuft, hat die EU-Kommission im April 2016 vor dem Europäischen Gerichtshof Klage gegen die Bundesregierung erhoben.

Dabei geht es auch anders. Wenn das Grundwasser mit Nitrat belastet ist, müssen die Wasserversorger

<sup>4</sup> Vgl. [www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-konsumgueter/konsum-waechst-deutscher-fleischexport-mehr-als-verdoppelt/6099556.html](http://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-konsumgueter/konsum-waechst-deutscher-fleischexport-mehr-als-verdoppelt/6099556.html).

<sup>5</sup> WWF Deutschland (2009), S. 15.

<sup>6</sup> Vgl. [www.zeit.de/2014/37/massentierhaltung-guelle-grundwasser-bruessel](http://www.zeit.de/2014/37/massentierhaltung-guelle-grundwasser-bruessel).

<sup>7</sup> Naturkapital Deutschland – TEEB DE (2016), S. 21.



das geförderte Grundwasser aufwändig und kostenintensiv aufbereiten. Daher bieten zum Beispiel die Stadtwerke München und Leipzig Landwirt/innen finanzielle Unterstützung, um im Einzugsgebiet ihrer Wasserversorgung Felder umweltschonend zu bewirtschaften. Für die notwendigen Investitionen und als Ersatz für einen geringeren Ertrag erhalten die Betriebe eine Ausgleichszahlung. Für die Stadtwerke Leipzig reduzieren sich so die Kosten im Vergleich zur technischen Aufbereitung verschmutzten Grundwassers auf ein Siebtel.<sup>8</sup>

Wasser wird auch bei der Herstellung von Konsumgütern, wie beispielsweise Kleidung oder Elektronik verschmutzt. Bergbau, die Förderung und der Transport von Erdöl, neuere Extraktionsverfahren wie Fracking oder die Förderung von Teersanden verbrauchen nicht nur direkt viel Wasser, sondern führen vor Ort zur Verunreinigung und Vergiftung von Grund- und Oberflächengewässern durch Schwermetalle, Chemikalien und Öle.

Insgesamt gelangen jeden Tag weltweit zwei Millionen Tonnen Chemikalien, industrielle, menschliche und landwirtschaftliche Abfälle in das Trinkwasser.<sup>9</sup> Profiteure sind meist nur internationale Konzerne, welche die Kosten der Vermeidung oder der korrekten Entsorgung sparen sowie die Konsumentinnen und Konsumenten in den Ländern des globalen Nordens, die isoliert betrachtet von billigen Verbraucherpreisen profitieren. Den Preis bezahlen auch hier wieder die Menschen, die in dem verschmutzten Ökosystem leben müssen. Und damit letzten Endes wir alle.

### Klimawandel und seine Folgen auf die Verfügbarkeit von Wasser

Wenn die 2030-Agenda ausläuft, werden durch den fortschreitenden Klimawandel etwa drei Milliarden Menschen mit extremer Wasserknappheit leben müssen. Ein großer Teil von ihnen wird in Regionen leben, die heute noch zu den Hauptanbaugebieten für Nahrungsmittel und Agrarrohstoffe zählen. Betrof-

fen wird aber auch der Süden Deutschlands sein. Die Länder Bayern und Baden-Württemberg haben nach UN-Prognosen im Jahr 2040 mit bis zu 20 Prozent weniger Niederschlag zu rechnen.<sup>10</sup> Ob der Rückgang an landwirtschaftlicher Produktivität dieser Regionen durch höhere Temperaturen und Niederschläge in anderen Gebieten aufgefangen werden kann, ist mehr als fraglich.

Betroffen sind vor allem Menschen in den ärmeren Regionen der Welt. Sie sind nicht verantwortlich für den globalen Klimawandel, tragen aber heute schon die unmittelbaren Folgen von verringerten oder ganz ausbleibenden Niederschlägen. Die Vegetation kann sich in der Regel nicht schnell genug anpassen, erst recht nicht bei intensiver Bewirtschaftung. Mit dem Rückgang der Vegetation geraten die Böden unter erhöhten Erosionsdruck. Zumal Pflanzen durch die Verdunstung von Wasser eine tragende Rolle bei der Abkühlung der Luft und damit gegen die Erderwärmung spielen. Böden speichern global etwa vier Mal so viel Kohlenstoff wie Wälder.<sup>11</sup> Durch Erosion wird ein Großteil des Kohlenstoffs freigesetzt. Die Verwüstung von jährlich zwölf Millionen Hektar Landfläche verstärkt folglich den Klimawandel im doppelten Sinne.<sup>12</sup> Die Kehrseite der Medaille sind zunehmende Extremwetterereignisse, die zu Überschwemmungskatastrophen führen.

### Rahmenbedingungen für die Umsetzung des SDG 6

Deutschland und die EU müssen Verantwortung übernehmen. Auch ohne die Souveränität anderer Länder in Frage zu stellen, können hierzulande Rahmenbedingungen geschaffen werden, die Wasserraub in Drittländern durch mächtige Akteure zumindest erschweren bzw. weniger profitabel machen. Die SDGs fordern dabei auch einen Blick auf die Situation in Deutschland selbst. Nicht nur im globalen Süden hinterlässt Deutschland einen Wasserfußabdruck, auch die einheimischen Wasserressourcen werden nicht nachhaltig bewirtschaftet. Neue Anreizsysteme sollten dazu führen, dass Landwirtschaft und andere

<sup>8</sup> Ebd., S. 43ff.

<sup>9</sup> UNEP/UN-HABITAT (2010).

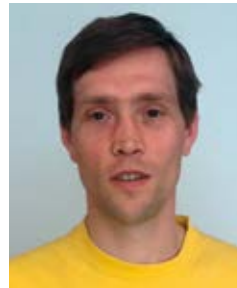
<sup>10</sup> Milly, P. C. D./Dunne, K. A./Vecchia A. V. (2005).

<sup>11</sup> Naturkapital Deutschland – TEEB DE (2016), S. 22.

<sup>12</sup> UNCCD (2016).

Wasserverbraucher von einer nachhaltigen Bewirtschaftung des Wassers profitieren. Entsprechend müssen insbesondere Subventionen gestaltet werden. Aktuell subventioniert ein Großteil der 58 Milliarden Euro, mit denen die EU z.B. jährlich ihre Landwirtschaft fördert, direkt Wasserraub. Ganz klassisch werden in Bezug auf das öffentliche Gut Wasser Gewinne privatisiert und Kosten vergesellschaftet. Eine Weltwirtschaft, die kurzfristig auf Wirtschaftswachstum und private Gewinne zielt und damit das Klima weiter anheizt, kann nicht nachhaltig sein.

Neben der deutschen Agrarpolitik steht hier auch die Entwicklungspolitik vor einer Herausforderung, die über eine grundlegende Sanitär- und Trinkwasserversorgung hinausgeht. Nur ein Bruchteil der Mittel für Entwicklungszusammenarbeit fließt in die Förderung von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern. Doch für Millionen kleinbäuerlicher, ländlicher Existenzen in den Ländern des Südens ist Wasser der wichtigste Produktionsfaktor und damit Voraussetzung, sich selbst versorgen zu können. Diese Mittel zu erhöhen und damit partizipative und dezentrale Ansätze für die Anpassung an Klimawandel und zunehmende Wasserknappheit zu fördern, bekämpft langfristig den Hunger an seiner Basis und sichert Lebensräume für Milliarden Menschen. Der Weltagrarrbericht liefert hierfür den neuesten Stand der Forschung.<sup>13</sup> Er empfiehlt die Aufwertung des Regenfeldbaus, Modernisierung der Bewässerungswirtschaft durch umweltschonende und kostengünstige Technologien und agrarökologische Methoden.



Helge Swars arbeitet in der Programmkoordination und Spenderkommunikation beim Weltfriedensdienst.



Stefanie Hess verantwortet die Kampagnen- und Bildungsarbeit beim Weltfriedensdienst.

#### Literatur

**WWF Deutschland (2009):** Der Wasser-Fußabdruck Deutschlands. Frankfurt/Main.

**Naturkapital Deutschland – TEEB DE (2016):** Ökosystemleistungen in ländlichen Räumen – Grundlage für menschliches Wohlergehen und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung. Schlussfolgerungen für Entscheidungsträger. Hannover/Leipzig [<http://bit.ly/1r3rOEM>].

**UNEP/UN-HABITAT (2010):** Sick Water? The central role of wastewater management in sustainable development. A Rapid Response Assessment. Nairobi [[www.unep.org/pdf/SickWater\\_screen.pdf](http://www.unep.org/pdf/SickWater_screen.pdf)].

Milly, P. C. D./Dunne, K. A./Vecchia A. V. (2005): Global pattern of trends in streamflow and water availability in a changing climate. In: *Nature* 347-350, 2005.

**UNCCD (2016):** Land Degradation Neutrality: The Target Setting Programme. Bonn.

**UN/UNEP/WHO/UNDP/UNESCO/FAO/Worldbank/Global Environment Facility (2009):** International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD). [[www.unep.org/dewa/Assessments/Ecosystems/IAASTD/tabid/105853/Defa](http://www.unep.org/dewa/Assessments/Ecosystems/IAASTD/tabid/105853/Defa)].

<sup>13</sup> UN/UNEP/WHO/UNDP/UNESCO/FAO/Worldbank/Global Environment Facility (2009).



## Klimawandel und Energiewende in den SDGs Deutschlands eilige Hausaufgaben

VON SVEN HARMELING

Zu Beginn der Verhandlungen um die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) war lange umstritten, ob Maßnahmen gegen den Klimawandel dort überhaupt berücksichtigen werden sollten.

Die SDG-Verhandler/innen hatten zum Teil Angst, „toxische“ Debatten rund um die Klimarahmenkonvention (UN Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) – zum Beispiel zu Gerechtigkeitsfragen – in

die SDG-Verhandlungen zu importieren. Die Klimaverhandler/innen und auch viele Nichtregierungsorganisationen (NRO) maßen den SDGs als freiwilligem Rahmenwerk zunächst wenig Gewicht bei. Einigen war jedoch klar, dass Entwicklungs- und Klimafragen heute nicht mehr unabhängig voneinander beantwortet werden können, weshalb sie sich für die Verbindung der Entwicklungs- und Klima-Agenden und damit einen Paradigmenwechsel einsetzten. Die 2030-Agenda und das Paris-Abkommen nehmen di-



rekt aufeinander Bezug und auch führende Politiker wie UN-Generalsekretär Ban Ki-moon und die scheidende Generalsekretärin des Sekretariats der Klimarahmenkonvention, Christiana Figueres, betonen die Untrennbarkeit der Entwicklungs- und Klima-Agenden. Auch Bundeskanzlerin Angela Merkel hat beim SDG-Gipfel in New York im September 2015 explizit auf diesen Zusammenhang hingewiesen.

Auf narrativer Ebene hebt die 2030-Agenda deutlich hervor, dass der Klimawandel – insbesondere seine Folgen wie Meeresspiegelanstieg, Ozeanversauerung und andere Aspekte – eine der größten Herausforderungen unserer Zeit ist und die Fähigkeit aller Länder, nachhaltige Entwicklung zu erreichen, beeinträchtigt. Das Überleben vieler Gesellschaften und ihrer biologischen Unterstützungssysteme sind durch ihn gefährdet.

Das Klimaziel (SDG 13) und seine Unterziele bleiben insgesamt dennoch relativ vage und haben keine wirklich neuen, greifbaren Verpflichtungen etabliert. So gelang es beispielsweise nicht, Ziele zur Emissionsreduktion in den SDGs zu verankern. Widersprüche tun sich in der Agenda auf, indem zwar Ansätze einer Integration von Klimaaspekten beispielsweise in den SDGs zu Landwirtschaft oder Siedlungen zu finden sind, gleichzeitig aber auch potentiell klima- und umweltschädlich Infrastrukturmaßnahmen als zentrale Entwicklungsmotoren aufgeführt werden.

Das Paris-Abkommen und die 2030-Agenda sind explizit miteinander verknüpft. In gewisser Weise konkretisiert das Paris-Abkommen nun auch das Klima-SDG 13. Dies gilt insbesondere für die Temperaturobergrenze als zentrale Leitplanke für die weltweiten Klimaschutzbemühungen. Während die 2030-Agenda noch von einer Begrenzung auf „unter 2 oder 1,5 Grad Celsius gegenüber vorindustriellem Niveau“ spricht, haben sich die Staaten durch das Paris-Abkommen auf eine Begrenzung auf deutlich unter 2 Grad und zu Anstrengungen für eine 1,5-Grad-Grenze verpflichtet.

Das in Artikel 4.1 des Paris-Abkommens vereinbarte Ziel, die Emissionen rasch zu reduzieren und in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts eine Balance

zwischen Emissionen und Aufnahme durch Senken zu erreichen, hat auch Implikationen für das SDG 7 zu Energie. Um Artikel 4.1 mit dem 1,5-Grad-Limit in Einklang zu bringen, bedarf es einer beschleunigten Abkehr von den fossilen Energien hin zu Erneuerbaren, um die Energieemissionen bis spätestens 2050 weltweit auf netto Null zurückzufahren und weitestmöglich auf spekulative Negativ-Emissions-Technologien verzichten zu können: Die langfristigen Ziele erfordern kurzfristiges Handeln und kein Auf-die-lange-Bank-Schieben.

### **Klimaschutz und Energiewende in Deutschland beschleunigen**

Die Verschärfung des Temperaturziels durch das Paris-Abkommen muss Deutschland mit einer kurzfristigen Beschleunigung des Klimaschutzes und der Umstellung auf Erneuerbare Energien beantworten. Dem steht aber entgegen, dass Deutschland schon jetzt droht, das 40 Prozent-Reduktionsziel bis 2020 zu verfehlen. Dazu tragen u.a. die Ausbremsung des Ausbaus der Erneuerbaren Energien durch die geplante EEG-Reform bei, das aktiv eine mit dem Paris-Abkommen konsistente Klimapolitik unterminiert.

Für den langfristigen Klimaschutz wäre es notwendig, den 2050er-Klimaschutzplan am oberen Ende des bisherigen Zielkorridors – mindestens 95 Prozent Verringerung der einheimischen Emissionen – zu orientieren, eine mögliche Verschärfung des Ziels auf der Agenda zu halten. Zentral ist, die größten Schritte auf diesem Weg bereits in den nächsten zwei Jahrzehnten zu, damit insgesamt möglichst wenige Emissionen in die Atmosphäre gelangen. Der Umstellung der Stromerzeugung auf erneuerbare Energien kommt dabei die Schlüsselrolle zu.

### **Internationale Zusammenarbeit: Mehr Tempo bei der Klimafinanzierung**

Die internationale Kooperation Deutschlands mit anderen Ländern ist vielfältig und manche Initiativen (wie z.B. Unterstützung für Nationale Anpassungspläne oder die G7-Klimaversicherungsinitiative) haben das Potenzial, Entwicklungsländer bei der Umsetzung der (Klima-)SDGs wirkungsvoll zu unterstützen, wenn sie richtig umgesetzt werden.

## Kohleausstieg jetzt einleiten!

VON SVENJA ALMANN UND STEFANIE LANGKAMP

Mit viel Glamour und Pathos unterzeichneten am 22. April 2016 mehr als 170 Staaten den im Dezember 2015 ausgehandelten Weltklimavertrag in New York. UN-Generalsekretär Ban Ki-moon schwärmte: Der Vertrag habe die Kraft, die Welt zu verändern. Im September 2015 hatten die UN-Staaten einvernehmlich die 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung verabschiedet, in der mit Blick auf das Paris-Abkommen in Ziel 13 „Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen“ vereinbart wurden. Gelingen kann dies jedoch nur, wenn sich die Welt noch vor der Mitte dieses Jahrhunderts von den fossilen Energieträgern verabschiedet. Forscher des University College London bezifferten 2015 eindrücklich: Rund 80 Prozent der Kohle-, 50 Prozent der Gas- und 30 Prozent der Ölreserven müssen unter der Erde bleiben. Für Deutschland heißt das: Wir brauchen schleunigst einen gesetzlich verankerten Kohleausstieg.

Gut 40 Prozent der gesamten deutschen CO<sub>2</sub>-Emissionen entfallen auf den Energieträger Kohle. Insbesondere die Braunkohle ist sprichwörtliches Gift für das Klima. Darüber hinaus belastet die Verstromung von Kohle die Gesundheit mit Feinstaub, Stickoxiden und Schwermetallen und ist EU-weit für jährlich über 18.000 vorzeitige Todesfälle

verantwortlich. Beim Abbau von Kohle decken Umwelt- und Entwicklungsorganisationen immer wieder Menschenrechtsverletzungen auf.

Das kolumbianische Bergbauunternehmen Cerrejón, einer der Hauptlieferanten für Steinkohle, vertrieb nach Recherchen der Organisationen FIAN und Urgewald indigene und afrokolumbianische Gemeinden aus ihren Dörfern, ohne sie je zu entschädigen. Der Bergbaukonzern Drummond ging bei der Ausweitung seines Tagebaus sogar über Leichen. So steht der Konzern im Verdacht, Gewerkschafter eingeschüchert und ermordet sowie bewaffnete Konflikte mit Paramilitärs angeheizt zu haben, um die Zwangsumsiedlungen durchzusetzen.

Was ein „Weiter so“ bei der Kohle für die weltweite Ernährungssicherheit bedeutet, zeigt die Entwicklungsorganisation Oxfam in ihrer Kampagne „Kohle kostet Leben“. Durch einen ungebremsten Klimawandel sinken die Ernteerträge und führen zu steigenden Preisen für Nahrungsmittel. Erfolge bei der Bekämpfung von Armut und Hunger werden so zunichte gemacht. Schon heute bleibt infolge des Klimawandels im Norden Kenias seit mehreren Jahren die Regenzeit aus.

An der Kohleverstromung entscheidet sich deshalb, ob Deutsch-

land die Nachhaltigkeits- und Klimaziele einhalten wird. Die Denkfabrik Agora Energiewende hat im Januar einen umfassenden Vorschlag für einen Kohlekonsens unterbreitet. Der zeigt: Bis 2040 muss das letzte Kohlekraftwerk vom Netz gehen, bis 2025 sogar schon die Hälfte der Kraftwerke. Die aktuellen Planungen der Landesregierungen Sachsen und Brandenburg für vier neue Tagebaue lassen sich damit unmöglich vereinbaren. Schaut man sich die Szenarien von Agora Energiewende an, dürfen die Energiekonzerne sogar große Teile der bereits genehmigten Tagebaue nicht mehr nutzen. Im Rheinischen Revier wird die Hälfte der genehmigten Braunkohle unter der Erde bleiben müssen. Es wird Zeit, dass die Bundesregierung Klarheit schafft.



Svenja Almann ist Mitarbeiterin der Kohlekampagne bei der Klima Allianz Deutschland.

## Literatur

**Glade, Christophe/Ekins, Paul (2015):** The geographical distribution of fossil fuels unused when limiting global warming to 2°C. In : Nature 517, S. 187-190 [[www.nature.com/nature/journal/v517/n7533/full/nature14016.html](http://www.nature.com/nature/journal/v517/n7533/full/nature14016.html)].

**Umweltbundesamt (2016):** UBA-Emissionsdaten für 2015 zeigen Notwendigkeit für konsequente Umsetzung des Aktionsprogramms Klimaschutz 2020, Presseinformation 09/2016. Dessau [[www.umweltbundesamt.de/presse/presseinformationen/uba-emissionsdaten-fuer-2015-zeigen-notwendigkeit](http://www.umweltbundesamt.de/presse/presseinformationen/uba-emissionsdaten-fuer-2015-zeigen-notwendigkeit)].

**Urgewald/FIAN Deutschland (2013):** Bitter Coal. Ein Dossier über deutsche Steinkohleimporte. Sassenberg/Köln [[http://kohleimporte.de/fileadmin/user\\_upload/bittercoal\\_1\\_15\\_13.pdf](http://kohleimporte.de/fileadmin/user_upload/bittercoal_1_15_13.pdf)].

**Oxfam Deutschland (2015):** Kohle kostet Leben! Kohle stoppen, Klima schützen, Ernten sichern! Berlin [[www.oxfam.de/system/files/oxfam\\_kohle-kostet-leben\\_factsheet\\_mai-2015\\_web.pdf](http://www.oxfam.de/system/files/oxfam_kohle-kostet-leben_factsheet_mai-2015_web.pdf)].

**Agora Energiewende (2016):** Elf Eckpunkte für einen Kohlekonsens – Konzept zur schrittweisen Dekarbonisierung des deutschen Stromsektors. Berlin [[www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2015/Kohlekonsens/Agora\\_Kohlekonsens\\_KF\\_WEB.pdf](http://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2015/Kohlekonsens/Agora_Kohlekonsens_KF_WEB.pdf)].



Stefanie Langkamp ist Leiterin der Kohle- und Energiepolitik bei der Klima Allianz Deutschland.

# Cui Bono? Anpassung an den Klimawandel in Städten

VON ALMUTH SCHAUBER

In unmittelbaren Gefahrenzonen, beispielsweise an Flussufern, an Küstenlinien oder an steilen Hängen leben insbesondere arme Bevölkerungsgruppen. Wohnlagen in Gefahrenzonen sind für ihre Bewohner und Bewohnerinnen keine freiwillige Option, sie sind Ausdruck des Mangels an bezahlbarem Wohnraum. Schätzungen besagen, dass durchschnittlich ca. 30 Prozent der städtischen Bewohner und Bewohnerinnen in Entwicklungs- und Schwellenländern in informellen Siedlungen leben.

So ergibt sich ein asymmetrisches Verhältnis: Jene, die besonders stark von den Folgen des Klimawandels betroffen sind, sind meist nur geduldete Bewohner ihrer Stadt. Entsprechend werden sie von ihren Kommunen nicht als Anspruchsträger und Anspruchsträgerinnen von Rechten anerkannt. Projekte zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels sind selten reine Schutzmaßnahmen, beispielsweise in Form eines Deiches, der einen Stadtteil vor reißenden Fluten schützen mag. Häufig handelt es sich um eine Mischung aus Schutz- und sogenannten Stadterneuerungsmaßnahmen. Doch bei der Umsetzung von Schutzmaßnahmen spielen die Interessen der direkt Betroffenen selten eine prioritäre Rolle. Aus Sicht vieler Kommunen bieten Anpassungsmaßnahmen die wohlbegründete Möglichkeit, sich informeller

Siedlungen zu entledigen. Die Notwendigkeit des Schutzes vor den Folgen des Klimawandels sowie die Durchführung entsprechender Infrastrukturmaßnahmen in renditeorientierten öffentlich-privaten Partnerschaften drohen, in der strukturellen Exklusion besonders Bedürftiger zu münden. Für die Bewohner und Bewohnerinnen von Gefahrenzonen und insgesamt für städtische Arme ist entscheidend, dass und wie ihre Interessen und Rechte in umfassende Stadtentwicklungsprozesse einbezogen werden. Stehen ihre Interessen nicht im Mittelpunkt aller Überlegungen, wie jüngst vom Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung für Globale Umweltveränderungen (WBGU) gefordert, drohen sich Stadterneuerungsmaßnahmen im Zusammenhang mit dem Klimawandel zu einer besonders perfiden Begründung für die Verdrängung armer Bevölkerungsgruppen zu entwickeln.



Almuth Schaub ist Referentin für Städtische Entwicklung/Armut in der Stadt beim Bischöflichen Hilfswerk MISEREOR.



Beispielsweise greift SDG 13.a die klimapolitische Verpflichtung auf, 100 Mrd. US-Dollar an Klimafinanzierung für Entwicklungsländer bis zum Jahr 2020 bereitzustellen und den Grünen Klimafonds (GCF), der in größerem Umfang Klimaschutz und -anpassung in Entwicklungsländern fördern soll, funktionsfähig zu machen.

Beim GCF spielt Deutschland eine wichtige Rolle im Steuerungsgremium und hat durch seine frühzeitige Finanzierungszusage im Jahr 2014 von ca. 1 Mrd. US-Dollar andere Geberländer unter Druck gesetzt, entsprechend nachzuziehen. Die Bundesregierung hat zudem angekündigt, die Mittel weiter zu erhöhen. Die Bundeskanzlerin hat im Mai 2015 beim Petersburger Klimadialog angekündigt, die deutschen Haushaltsmittel für Klimafinanzierung bis 2020 auf ca. 4 Mrd. Euro zu erhöhen.

Im Ergebnis sind bis heute Gesamtzusagen von etwa 10 Mrd. US-Dollar von über 40 Staaten und weiteren Akteuren zusammengekommen. Der GCF gilt ab Mitte 2016 als weitestgehend operationalisiert. Bis

Ende 2016 sollen mindestens 2,5 Mrd. US-Dollar für Klimamaßnahmen in Entwicklungsländern bewilligt werden. Eine weitere Auffüllungsrunde ist erst 2018 zu erwarten.

Seit 2014 ist auch insgesamt ein Anstieg der bilateralen Mittel für die Klimafinanzierung zu verzeichnen, auf ca. 2,1 Mrd. Euro im Jahr 2015. Je nach Zählweise ist dies eine Fortsetzung des Anstiegs seit 2011, oder aber ein Wiederanwachsen nach einem deutlichen Abfall von 2013 gegenüber 2014. Hinzu kommen Mittel für multilaterale Fonds wie eben den Grünen Klimafonds, aber auch die Globale Umweltfazilität oder den UN-Anpassungsfonds, oder den Fonds für die am wenigsten entwickelten Länder. Allerdings fehlt insgesamt noch ein klarer, transparenter Aufwuchsplan für die Finanzierung bis 2020, der im Vorfeld der 22. UN-Klimakonferenz in Marokko (November 2016) vorgelegt werden sollte.

Ein Makel in der deutschen Klimafinanzierung bleibt, dass nahezu alle Mittel auf die ODA-Quote zur Erreichung des 0,7-Prozent-Ziels angerechnet wer-

den, obwohl der Klimawandel, da wo entsprechende Maßnahmen tatsächliche Kosten verursachen, eine zusätzliche Last insbesondere für die ärmsten Entwicklungsländer darstellt. Detailliertere Analysen der Anrechnung von Finanzmitteln für Klimaanpassung werfen zumindest Fragen auf, wenngleich einige andere Geberstaaten eine deutlich großzügigere Anrechnungspolitik zu fahren scheinen. Auch sollte Deutschland den Anteil der Anpassungsfinanzierung, der heute noch deutlich geringer als 50 Prozent ist, erhöhen.

### Fazit

Der Kampf gegen den Klimawandel ist ein Kernbestandteil der SDGs: Ohne eine Abwendung eines im großen Maßstab gefährlichen Klimawandels und der Integration von Klimarisiken in nahezu alle SDG-Bereiche sind die SDGs nicht zu erreichen. Aber auch umgekehrt ist Entwicklungsfortschritt zentral für das Ziel einer weitestgehend emissionsfreien und klimaresilienten Transformation.

Deutschlands nationale Klima- und Energiepolitik befindet sich derzeit in einer kritischen Phase, in der die Erreichung der 2020er-Reduktionsziele massiv gefährdet ist und langfristige Weichenstellungen die Pariser Klimaziele zu konterkarieren drohen. Eine solche „Absage“ an das Pariser Klima-Abkommen wäre außenpolitisch fatal zu einer Zeit, in der die Kosten der erneuerbaren Energien weltweit rapide sinken, die Klimafolgen immer stärker zuschlagen und sich die Welt nun ernsthaft kooperativ an den Klimaschutz macht.

Ein mit den Pariser Zielen vereinbar Ausstieg aus der Kohleverstromung muss auf den Weg gebracht und sozial- und wirtschaftspolitisch flankiert sowie der Ausbau der Erneuerbaren beschleunigt statt gebremst werden. Im Bereich der internationalen Klimafinanzierung gibt es positive Entwicklungen und Ankündigungen, die aber durch verlässliche Aufwuchspläne insbesondere bei der öffentlichen Finanzierung noch in diesem Jahr untermauert werden müssen.



Sven Harmeling arbeitet als Climate Change Advocacy Coordinator bei CARE International.

### Literatur

Adaptation Watch (2015): Toward Mutual Accountability: The 2015 Adaptation Finance Transparency Gap Report. [[www.adaptationwatch.org/s/Toward-Mutual-Accountability-The-2015-Adaptation-Finance-Transparency-Gap-Report](http://www.adaptationwatch.org/s/Toward-Mutual-Accountability-The-2015-Adaptation-Finance-Transparency-Gap-Report)].

Bundesregierung (2015): Speech by Dr Angela Merkel, Chancellor of the Federal Republic of Germany, at the United Nations Sustainable Development Summit. Berlin [[www.bundesregierung.de/Content/EN/Reden/2015/2015-09-25-merkel-newyork-un\\_en.html](http://www.bundesregierung.de/Content/EN/Reden/2015/2015-09-25-merkel-newyork-un_en.html)].

CARE International/WWF International (2016): Twin Tracks (3rd Edition): Developing Sustainably and Equitably in a Carbon-Constrained World. [<http://careclimatechange.org/publications/twin-tracks-3rd-edition/>].

Kowalzig, Jan (2015): Aufbruch in den Aufwuchs bis 2020? Zwischenstand zur Klimafinanzierung aus Deutschland. Berlin [[www.deutscheklimatefinanzierung.de/wp-content/uploads/2015/11/HH2016\\_Oxfam\\_KURZ\\_%C3%9Cberblick\\_Klimafinanzierung\\_ver14November15.pdf](http://www.deutscheklimatefinanzierung.de/wp-content/uploads/2015/11/HH2016_Oxfam_KURZ_%C3%9Cberblick_Klimafinanzierung_ver14November15.pdf)].

Umweltbundesamt (2016): Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung: Diskussionsbeitrag des Umweltbundesamtes. Dessau [[www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/klimaschutzplan\\_2050\\_der\\_bundesregierung\\_0.pdf](http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/klimaschutzplan_2050_der_bundesregierung_0.pdf)].



## Gute und menschenwürdige Arbeit auch in Deutschland

VON JOHANNES JAKOB

Menschenwürdige Arbeit ist auch in Deutschland ein Thema. Zwar ist die Situation in Deutschland mitnichten mit der in vielen anderen Ländern in der Welt vergleichbar, aber die Frage „In wie fern profitieren alle Gruppen am Arbeitsmarkt gleichermaßen von der Entwicklung, oder werden die Risiken des Arbeitsmarktes auf wenige Gruppe konzentriert“, stellt sich auch hierzulande. Damit wird die für alle Länder – somit auch für Deutschland – geltende 2030-Agenda auch für die Bundesregierung relevant. Mit Ziel 8 streben die Staaten an, weltweit produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit (Zielvorgabe 8.5) zu schaffen. Auch Deutschland hat hier noch Verbesserungsbedarf, wie die derzeitigen Entwicklungen der zeigen.

Zum Teil arbeiten (und leben) viele Beschäftigte in prekären Verhältnissen. Die Bedeutung des sogenannten Normalarbeitsverhältnisses nimmt ab, während atypische Formen von Arbeit an Bedeutung zunehmen. Die Unternehmen stehen in einem harten Wettbewerb, auch international. Es konkurrieren nicht nur die Unternehmen untereinander, sondern

auch die Staaten durch unterschiedliche hohe Standards der Beschäftigung. Diesen Druck geben die Staaten und die Unternehmen an die Beschäftigten weiter. Das Management setzt darauf, dass Angebot und Nachfrage elastischer bzw. flexibler werden, dies gilt auch für den Faktor Arbeit. Durch Personal- und Arbeitszeitpolitik werden Arbeitseinsatz und Kapazitätsauslastung optimiert, die Produktivität gesteigert und die Arbeitskosten gesenkt. Gleichzeitig werden mit dem Anstieg der Leistungsanforderungen kollektive Schutz- und Sicherungsniveaus für die Beschäftigten abgebaut.

Die Gewerkschaften haben auf diese Anforderungen reagiert und den Unternehmen geholfen die betriebliche Flexibilität zu erweitern. Nachfrageschwankungen werden heute zur Hälfte durch angepasste Arbeitszeiten ausgeglichen. In vier von fünf Betrieben sind Überstunden, Sonderschichten, Kurzarbeit und flexible Arbeitszeitmodelle an der Tagesordnung. Deutschland hat hierdurch eine hohe Auslastung der Unternehmen, vor allem im produzierenden Gewerbe erreicht.

Die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen haben damit einen hohen Preis gezahlt, erwarten aber im Gegenzug, dass die Unternehmen die externe Flexibilität (also Entlassungen und Wiedereinstellungen) verringern. Doch den Unternehmen reicht interne Flexibilität allein nicht.

Der Gesetzgeber hat ihnen weitere Spielräume eröffnet und sie nutzen sie. Der Ausbau der externen Flexibilität erfolgt in Betrieben wie Verwaltungen verstärkt über atypische oder gar prekäre Beschäftigung. Das sind: befristete Arbeitsverträge, geringfügige Beschäftigung, Zeitarbeit, Werkverträge und verschiedene Formen der Selbstständigkeit. In fragilen Konjunkturzyklen ermöglichen atypische Beschäftigungsverhältnisse eine kostengünstige Beschäftigungsanpassung.

Dies hat zur Folge, dass die sozialen Folgen und deren Kosten zunächst auf die Beschäftigten und im zweiten Schritt auch auf die Allgemeinheit abgewälzt werden. Die prekär Beschäftigten selbst tragen zudem hohe Einkommensrisiken und haben einen geringeren Zugang zu betrieblicher Weiterbildung. Die sozialen Sicherungssysteme werden unterhöhlt, und der Druck auf den Niedriglohnsektor steigt.

Die Zunahme von prekärer und atypischer Beschäftigung in Deutschland ist nicht nur den Marktkräften geschuldet, sondern Ergebnis einer Politik, die in den letzten Jahren die Schutzmechanismen abgebaut und die Flexibilisierung – als Wunderwaffe gegen Arbeitslosigkeit – erleichtert hat.

Die Reduzierung des Sicherungsniveaus bei Arbeitslosigkeit erhöht den Druck auf Arbeitssuchende und zwingt sie, jede Arbeit zu fast jedem Preis und zu jeder Bedingung anzunehmen. Das hat dazu geführt, dass die Löhne im unteren Einkommensbereich stark gesunken sind. Die Löhne driften auseinander, vor allem die unteren Einkommen halten mit der Lohnentwicklung nicht mehr Schritt.

Es gab deswegen eine breite gesellschaftliche Debatte, die dazu geführt hat, dass im Jahre 2015 in Deutschland erstmals gesetzliche Mindestlöhne eingeführt wurden. Vorher haben 23 Prozent der Beschäftigten im Niedriglohnsektor gearbeitet.

### Atypische Beschäftigung für immer mehr Menschen

Beschäftigte in atypischen Arbeitsverhältnissen unterliegen einem deutlich höheren Risiko der Kündigung, tendenziell ist die Bezahlung niedriger, die Aufstiegschancen sind geringer und das Risiko, einen Unfall zu erleiden, ist höher.

Über 900.000 Menschen sind als Leiharbeiter/innen tätig. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit wurden im ersten Halbjahr 2015 585.000 Arbeitsverhältnisse beendet, während 660.000 neu abgeschlossen wurden.<sup>1</sup> Fast die Hälfte der Leiharbeitsverhältnisse endet nach weniger als drei Monaten. Die Bruttoarbeitsentgelte in der Zeitarbeit liegen deutlich unter den im Durchschnitt über alle Branchen erzielten Entgelten.

Während Branchenvertreter stets betonen, dass Leiharbeit eine ganz normale Form der Beschäftigung sei und die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei den Verleihern einen sozialversicherten, unbefristeten Arbeitsplatz hätten, sieht die Realität anders aus. Nicht der Verleiher trägt das Risiko der Flexibilität sondern die Beschäftigten und in der Folge die Arbeitslosenversicherung oder über das Hartz-IV-System der Steuerzahler.

Fünf Millionen Menschen haben einen sogenannten Minijob als einzige Beschäftigung. Mit dem Anreiz, das Einkommen steuerfrei und für den Beschäftigten ohne Sozialabgaben zu erzielen, akzeptieren viele Menschen Arbeitsverhältnisse auf Abruf, mit niedriger Bezahlung und oft auch ohne Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Urlaub, Urlaubsgeld und Leistungen bei Mutterschutz. Diese Tatsachen sind durch zahlreiche Studien belegt.<sup>2</sup> Dennoch erkennt man im politischen Raum derzeit noch keinen Änderungsbedarf. Zu groß ist offensichtlich der Druck der Arbeitgeber, die von diesen flexiblen und billigen Arbeitskräften enorm profitieren, vor allem im Dienstleistungsbereich.

<sup>1</sup> Bundesagentur für Arbeit (2016).

<sup>2</sup> Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2015).



2,3 Millionen Menschen arbeiten also Soloselbstständige, das heißt Selbstständige ohne Angestellte. Diese Arbeitsform ist oft freiwillig gewählt und viele erreichen gute Einkommen. Allerdings ist die Einkommensverteilung breit gestreut. Es gibt eine große Gruppe, die in prekärer Soloselbstständigkeit lebt, vor allem weil es ihnen an Alternativen am Arbeitsmarkt fehlt. Rund 30 Prozent der Soloselbstständigen erzielen nur Einkommen unter 1.100 Euro netto, was im Kern dem Sozialhilfeniveau entspricht. Für die soziale Sicherung, vor allem Sicherung im Alter, bleibt nichts mehr übrig. Immer mehr Menschen werden deshalb im Alter von staatlicher Fürsorge abhängig werden.

80.000 Menschen arbeiten in Maßnahmen der geförderten Beschäftigung. Der größte Teil dieser Gruppe in den sogenannten Ein-Euro-Jobs. Sie erhalten zu den Leistungen der Grundsicherung eine geringe Aufwandsentschädigung in Höhe von einem bis 1,50 Euro pro Arbeitsstunde. Leistungen an die Rentenversicherung werden nicht gezahlt. Die Arbeiten sind oft arbeitsmarktfern, um Konkurrenz zu anderen

Arbeiten zu vermeiden. Dies führt aber auch dazu, dass die beruflichen Perspektiven gering sind.

Mit Einführung des Mindestlohns hat die Zahl der Praktikantinnen und Praktikanten deutlich abgenommen. Praktika über drei Monate, die nicht Bestandteil der Ausbildung sind, müssen seitdem mit dem Mindestlohn abgegolten werden. Praktikantinnen und Praktikanten waren für viele Arbeitgeber willkommene billige Arbeitskräfte. Sie sind oft gut ausgebildet und motiviert, dennoch haben viele Arbeitgeber nur Praktika zugelassen. Aktuell, wo viele geflüchtete Menschen in Deutschland ankommen, nimmt die Diskussion wieder Fahrt auf. Die Arbeitgeber drängen darauf, die Zeit der Praktika, die nicht nach Mindestlohn bezahlt werden müssen, wieder zu verlängern.

Besonders prekär sind die sogenannten Werkverträge, vor allem dann, wenn die Werknehmer ihren Sitz im Ausland haben. Die Beschäftigten werden nach Deutschland zur Arbeitsleistung entsandt. Im Kern geht es darum, das niedrige osteuropäische



Lohnniveau nach Deutschland zu importieren. Die EU-Regelungen lassen diese Entsendungen für zwei Jahre zu. Die soziale Sicherung verbleibt im Heimatland. Die schlechten Arbeitsbedingungen sind oft von der Presse aufgegriffen worden, entscheidende Veränderungen zur besseren Absicherung dieser Menschen hat es aber nicht gegeben. Bis zur Einführung des Mindestlohns waren die gezahlten Löhne extrem niedrig, auch für harte Arbeit. Die grenzüberschreitende Beschäftigung führt dazu, dass Schutzmechanismen nicht greifen und die Menschen in Deutschland – auch aufgrund von unzureichenden Sprachkenntnissen – oft hilflos sind. Die EU-Kommission plant derzeit eine Überarbeitung der europäischen Entsenderichtlinie. Auch hier ist der Widerstand groß, die Reform droht sogar zu scheitern.

Aber auch die Zahl der Werkverträge mit deutschen Unternehmen nimmt zu. Außerdem gehen Unternehmen dazu über, ihre Betriebe in selbstständige Werkunternehmen aufzuteilen. Die Praktiken sind rechtlich umstritten, aber aufgrund der unscharfen Gesetzgebung werden die Konstruktionen nicht beanstandet. Ein Studie der Hans-Böckler-Stiftung über Werkverträge auf dem Werksgelände (Onsite-Werkverträge) zeigt: 19 Prozent der Tätigkeiten von Werkvertragsnehmern sind identisch mit Tätigkeiten der Stammbeschäftigten, in weiteren 24 Prozent der Fälle sind die Tätigkeiten weitgehend identisch.<sup>3</sup>

Der Vorteil für die Unternehmen liegt auf der Hand. Die Löhne werden je nach Tätigkeit stark differenziert, eine solidarische Lohngestaltung z.B. über Tarifverträge wird so unterlaufen. Mitbestimmungsregeln werden ausgehebelt. Dies gilt sowohl für Unternehmensmitbestimmung als auch für die betriebliche Mitbestimmung über die Betriebsräte. Jedes Teil-Unternehmen gilt rechtlich als selbstständiger Betrieb. Hier müssen also jeweils separate Vereinbarungen getroffen werden, eigenständige Betriebsräte gewählt und Tarife vereinbart werden. Gleichzeitig sind die Beschäftigten ständig mit der Drohung konfrontiert, das Unternehmen wieder aufzulösen, die Tätigkeit anderen Unternehmensteilen zuzuordnen oder gleich neu auszuschreiben.

### **Jüngere, Frauen und Ausländer sind besonders betroffen**

Von diesen atypischen Formen der Beschäftigung sind jüngere Menschen, Ausländer, Geringqualifizierte und zum Teil auch Frauen stärker betroffen. So haben 25 Prozent der Frauen eine Teilzeitbeschäftigung unter 20 Stunden, während es bei Männern nur 3,7 Prozent sind. Bei den Minijobs ist die Verteilung ähnlich ungünstig, vor allem in der Gruppe der Kernwerbstätigen von 25 bis 65 Jahren.

Nicht jede Form von Teilzeitarbeit kann als prekär bezeichnet werden. Vielfach ist diese Art der Beschäftigung selbst gewählt und durch andere Einkommen im Haushalt abgesichert; aber die Zahl der unfreiwillig Teilzeitbeschäftigten nimmt zu. Unfreiwillige Teilzeit ist eine Form von Unterbeschäftigung. Die Beschäftigung ist unsicher, die Löhne sind in vielen Fällen nicht ausreichend, so dass ergänzend Sozialleistungen in Anspruch genommen werden müssen. Die Teilzeitarbeit ist vor allem im Dienstleistungsbereich für die Arbeitgeber ein großer Vorteil, sie können die Arbeitszeit laufend der Nachfrage anpassen. Die Risiken tragen die Beschäftigten.

Berufsanfänger/innen müssen sich heute in der Regel damit abfinden, dass sie befristet beschäftigt werden, oder zunächst nur über ein – meist unbezahltes – Praktikum oder gar Leiharbeit in die Arbeitswelt einsteigen können. Arbeitslose werden von den Arbeitsagenturen in Zeitarbeit vermittelt, als kostenlose Praktikanten und Praktikantinnen oder als Teilnehmer und Teilnehmerinnen von Trainingsmaßnahmen an Betriebe übergeben oder gleich als Ein-Euro-Jobber und -Jobberinnen beschäftigt.

Ein gewisses Maß an Flexibilität ist notwendig, aber es muss dann auch gesamtgesellschaftlich abgefedert werden. Das heißt, die sozialen Sicherungssysteme müssen vor allem für diese Personengruppen tatsächlich greifen. Das ist aber nicht der Fall. Sowohl in der Rentenversicherung als auch in der Arbeitslosenversicherung ist das Leistungsniveau abgesenkt und die Zugangsvoraussetzungen sind erhöht worden. Vor allem prekär Beschäftigte erreichen so bei Arbeitslosigkeit überhaupt keine Sicherung mehr und sind auf das Hartz-IV-Grundsicherungssystem angewiesen.

<sup>3</sup> Hertwig et al. (2015).

## Deutschlands Beiträge zur Beendigung von ausbeuterischer Kinderarbeit, moderner Sklaverei, Menschenhandel, Einsatz von Kindern als Soldaten

VON ANTJE RUHMANN UND MECHTILD MAURER

Die Bundesrepublik Deutschland hat alle relevanten internationalen Menschenrechtsverträge zur Beendigung ausbeuterischer Kinderarbeit, moderner Sklaverei, Menschenhandel sowie dem Einsatz von Kindern als Soldaten ratifiziert. Das sind zum einen die ILO Mindestalter-Konvention (138), die ILO Konvention zur Beseitigung der schlimmsten Formen von Kinderarbeit (182) sowie die UN-Kinderrechtskonvention samt ihrer Zusatzprotokolle. Seit dem Jahr 2000 umfasst das UN-Übereinkommen gegen Menschenhandel neben der sexuellen Ausbeutung auch Zwangsarbeit und Arbeitsausbeutung. Diese sind seit 2005 auch im deutschen Strafgesetzbuch (StGB) als Delikte verankert. Unzureichend erfolgt bislang die Umsetzung der EU-Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels<sup>1</sup>. Die Bundesregierung ließ die Frist zur Umsetzung in nationales Recht verstreichen, so dass beispielweise erzwungene Straftaten wie etwa die Zwangsbettelei aktuell nicht unter den Tatbestand der Paragraphen 232 und 233 des StGB fallen.<sup>2</sup>

Es gibt keine Zahlen darüber, wie viele Erwachsene und Kinder in Deutschland von Menschenhandel zum Zwecke der Zwangsarbeit betroffen sind.<sup>3</sup> Vermutet wird, dass es in mehreren Bereichen der informellen Wirtschaft Formen der Zwangsarbeit gibt, darunter insbesondere in der Prostitution, doch auch in der Bauindustrie, der Landwirtschaft, in haushaltsnahen Dienstleistungen sowie in der Gastronomie und im Hotelgewerbe.<sup>4</sup>

Die Zwangsarbeit von Kindern in Deutschland, soweit bekannt, beschränkt sich vorwiegend auf die kommerzielle sexuelle Ausbeutung. 2015 war etwa die Hälfte der identifizierten Opfer von Zwangsprostitution unter 21 Jahre alt. Die von Menschenhandel Betroffenen stammen hauptsächlich aus Rumänien und Bulgarien, aber auch aus Afrika, Indonesien, Lateinamerika anderen Ländern Europas. Händler nutzen beispielsweise Asylbewerberheime um Kontakt zu potentiellen Opfern aufzunehmen.<sup>5</sup>



Antje Ruhmann arbeitet bei terre des hommes Deutschland e.V. als Referentin für Anwaltschaftsarbeit zu den Themen Kinderarbeit und Unternehmensverantwortung.



Mechtild Maurer ist Geschäftsführerin von Ecpat Deutschland e.V.

1 Europäische Union (2011).

2 Siehe KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V. (2012).

3 Deutscher Bundestag (2016), S. 7.

4 Schwertmann (2014) und United States Department of State (2015), S. 165.

5 United States Department of State (2015), S. 165.

## Literatur

**Europäische Union (2011):** Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates. Brüssel [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0036&from=DE>]

**Siehe KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an**

**Frauen im Migrationsprozess e.V. (2012):** Stellungnahme des KOK e.V. zum Entwurf eines Gesetzes vom 24.10.2012 zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 05. April 2011. Berlin [[www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user\\_upload/medien/KOK\\_informiert/Stellungnahme\\_des\\_KOK\\_zum\\_Umsetzungsgesetz\\_vom\\_21.11.12.pdf](http://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/KOK_informiert/Stellungnahme_des_KOK_zum_Umsetzungsgesetz_vom_21.11.12.pdf)].

**Deutscher Bundestag (2016):** Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu verschwundenen geflüchteten Minderjährigen (Drucksache 18/7916). Berlin [<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/080/1808087.pdf>].

**Schwertmann, Philipp (2014):** Zwangsarbeit in Deutschland meist unsichtbar. Interview von Ellen Kollender mit Philipp Schwertmann vom »Bündnis gegen Menschenhandel«. In: Migration & Bevölkerung 3/14. [[www.migration-info.de/artikel/2014-04-03/interview-zwangsarbeit-deutschland-meist-unsichtbar](http://www.migration-info.de/artikel/2014-04-03/interview-zwangsarbeit-deutschland-meist-unsichtbar)].

**United States Department of State (2015):** Trafficking in Persons Report 2015. Washington D.C. [[www.state.gov/documents/organization/243559.pdf](http://www.state.gov/documents/organization/243559.pdf)].

Die EU propagiert das System der „Flexicurity“, mehr Flexibilität soll durch verbesserte soziale Sicherung ausgeglichen werden. Deutschland hat das Gegenteil gemacht, die Flexibilität gesteigert und die soziale Sicherung gemindert.

Die Prekarisierung der Arbeitswelt bedroht generell die Arbeitsstandards in Deutschland und Europa. Dies bedeutet nicht, dass alle Arbeitsverhältnisse, die befristet sind oder in Teilzeit, Leiharbeit bzw. als Praktikum gestaltet sind, als prekär bezeichnet werden können. Ein Problem entsteht aber dann, wenn diese Arbeitsformen weit über das betrieblich erforderliche Maß hinausgehen und der Arbeitgeber eine bewusste Strategie damit verfolgt, die Menschen möglichst ungesichert zu beschäftigen, um Risiken auf die Beschäftigten abzuwälzen.

Für viele ist prekäre und atypische Beschäftigung ein Dauerzustand. Manchen gelingt nach einiger Zeit der Übergang in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Diejenigen, die dauerhaft prekär arbeiten, leben in ständiger Angst vor Arbeitslosigkeit. Beschäftigung und Arbeitslosigkeit wechseln häufig. Die Betroffenen können keine feste Zeit- und Lebensplanung vornehmen, da sie immer auf Abruf bereit stehen müssen.

Da die prekäre Arbeitssituation oft einher geht mit nicht Existenz sichernden Löhnen, stehen die Beschäftigten unter einem enormen Druck, sich ständig bewähren zu müssen. Sie müssen sich immer wieder auf eine veränderte Arbeitsumgebung einstellen und fühlen sich häufig als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zweiter Klasse, wobei sie formal die „freie“ Entscheidung haben.

## Mehr „Gute Arbeit“ ist notwendig

Die Gewerkschaften setzten dem Trend der Prekarisierung das Konzept der **Guten Arbeit** entgegen. Dabei geht es sowohl darum, das sogenannte „Normalarbeitsverhältnis“ im Sinne einer unbefristeten, sozialversicherungspflichtigen Vollzeitwerbstätigkeit oder vollzeitnaher Teilzeit zu erhalten, als auch um eine wirkungsvolle Absicherung der prekär Beschäftigten. Dies kann z. B. geschehen durch die Schaffung einer flexiblen Beschäftigungssicherheit,

d. h. institutionelle Verankerung von Beschäftigungsbrücken zur Absicherung von Übergängen zwischen verkürzten Arbeitszeiten, Bildung, Familienarbeit, regenerierende Auszeiten, Selbstständigkeit, geringerem Einkommen oder Freiwilligenarbeit.

Der entstandene politische Druck zeigt erste Ergebnisse. Vor allem die Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes ist ein großer Erfolg. Eine weitere Regulierung von Leiharbeit und Werkverträgen haben die Regierungsparteien im Koalitionsvertrag vereinbart. Zur Regulierung der geringfügigen Beschäftigung konnte man sich noch nicht durchringen. Dieses Projekt bleibt offen, wie viele andere, die Deutschland auf dem Weg zu einer besseren Arbeitswelt 2030 angehen muss. Auch Deutschland muss also die Ziele der 2030-Agenda im eigenen Land verwirklichen.

Dauerhaftes, breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle zu fördern, sind auch in Deutschland Ziele, an denen sich jede (neue) Bundesregierung messen lassen muss.



Johannes Jakob leitet die Abteilung Arbeitsmarktpolitik im Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbunds.

### Literatur

**Bundesagentur für Arbeit (2016):** Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Zeitarbeit – Aktuelle Entwicklungen. Januar 2016. Nürnberg [<http://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Branchen-Berufe/generische-Publikationen/Arbeitsmarkt-Deutschland-Zeitarbeit-Aktuelle-Entwicklung.pdf>].

**Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2015):** Bezahlter Urlaub und Lohnfortzahlung im Krankheitsfall – In der Praxis besteht Nachholbedarf bei Minijobbern. IAB-Kurzbericht 18/2015. Nürnberg [<http://doku.iab.de/kurzber/2015/kb1815.pdf>].

**Hertwig et al. (2015):** Werkverträge im Betrieb – Eine empirische Untersuchung. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung [[www.boeckler.de/pdf/p\\_study\\_mbf\\_300.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_study_mbf_300.pdf)].

**Statistisches Bundesamt (2015):** Normalarbeitsverhältnisse nehmen an Bedeutung zu. Pressemitteilung vom 21.8.2015. Wiesbaden [[www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/08/PD15\\_301\\_132.html](http://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/08/PD15_301_132.html)].



Eine der größten PPPs in Deutschland: Das System zur Erfassung der LKW-Maut.

## Public Private Partnerships Nachhaltigkeit für die Infrastruktur?

VON WERNER RÜGEMER

Die Nachhaltigkeitskriterien der Vereinten Nationen für die Infrastruktur in den nächsten 15 Jahren lauten:

- Sie soll von technisch guter Qualität sein, widerstandsfähig, verlässlich, Städte und Siedlungen sollen sicher versorgt werden;
- Sie soll sozial ausgestaltet werden: mit Vollbeschäftigung und menschenwürdigen Arbeitsbedingungen; alle Bevölkerungsschichten sollen erschwinglichen Zugang erhalten;
- Kleine und regionale Unternehmen und Finanzdienstleister sollen einbezogen und gefördert werden.

Nach diesen Kriterien sieht es für die mit „öffentlich-privaten Partnerschaften“ finanzierten Infrastrukturprojekten in der Bundesrepublik schlecht aus. Erstens: die Altlasten aus den schon laufenden

Verträgen sind enorm. Zweitens: Die Bundesregierung stellt Weichen in dieselbe Richtung, gestützt ebenso auf die Bau- und Bankenlobby, die Privatisierungsindustrie und auf die Europäische Kommission.

### Bisherige Bilanz

Public Private Partnership (PPP) wurde zum heute gültigen Finanzprodukt während der 1990er Jahre am Finanzplatz London entwickelt. PPP sollte helfen, die Infrastruktur trotz hoher Staatsverschuldung weiter und kostengünstiger auszubauen. Der eigentliche Grund war, für Private ein langfristiges, lukratives und möglichst risikoloses Anlagefeld zu erschließen.

Bei PPP finanzieren private Kapitalgeber den Bau von Schulen, Straßen, Autobahnen, Tunnels, Rathäusern, Verwaltungsgebäuden, Kindertagesstätten, Schwimmbädern, Kliniken und Gefängnissen. Die öffentliche Hand verpflichtet sich über Mietverträge,



die in der Regel zwischen 20 und 30 Jahre laufen, die Kredite abzutragen und für den Betrieb eine Gruppe privater Unternehmen zu beauftragen. Diese übernehmen etwa das Energiemanagement, Wartungen und Reparaturen, Hausmeister- und Sicherheitsdienste.

Nach dem Vorbild der britischen Labour-Regierung unter Ministerpräsident Anthony Blair übernahm die Europäische Kommission das Modell. Sie fördert es seitdem durch Beratung und Vorzugskredite über die Europäische Investitionsbank (EIB). Die 1998 in Deutschland gewählte Bundesregierung aus SPD und Grünen unter Bundeskanzler Gerhard Schröder installierte das Modell auch in der Bundesrepublik Deutschland.<sup>1</sup>

Die Verträge werden bisher mithilfe privater Berater – insbesondere Großkanzleien wie Freshfields – so gestaltet, dass Staat, Bundesländer und Kommunen fast alle Risiken übernehmen. Schon die bisherigen, meist noch laufenden Projekte zeigen im Durchschnitt verheerende Ergebnisse.

Die Hamburger Elbphilharmonie, die 90 Schulen des Landkreises Offenbach und die Gefängnisse in Waldeck, Hünfeld und Burg sind bekannte Beispiele dafür, dass die Kosten für die öffentliche Hand sehr viel höher sind als versprochen, auch viel höher als bei traditioneller Auftragsvergabe.<sup>2</sup> Das größte deutsche PPP-Projekt ist Toll Collect, die Autobahnmaut für LkWs. Weil die Konzerne Daimler, Telekom und cofiroute nicht vertragsgemäß geliefert haben, schulden sie dem Staat mit Zins und Zinseszins jetzt sieben Milliarden Euro. Für die erfolglose Beratung bei der privaten Streitschlichtung während zwölf Jahren hat der Bund diversen Großkanzleien bisher über 130 Millionen Euro gezahlt.

PPP ist damit finanziell nicht nachhaltig und trägt sogar zur noch höheren Staatsverschuldung bei. Dies führt zu Kürzungen in den öffentlichen Haushalten an anderer Stelle, wodurch vor allem die ärmeren Schichten der Bevölkerung belastet werden. Aber

auch die anderen Nachhaltigkeitsziele werden nicht erreicht: PPP liegt in der Hand eines knappen halben Dutzends internationaler Unternehmen, die den Markt unter sich aufteilen. Mittelständische und kleine Unternehmen werden zwar als Subunternehmen einbezogen, aber zu Dumping-Werklöhnen. Die Beschäftigten werden mehrheitlich schlecht bezahlt. Die technische Qualität der Leistungen leidet darunter, vielfach muss nach wenigen Jahren teuer nachgebessert werden. In Großbritannien musste im April 2016 die Stadt Edinburgh 9.000 Schüler auf unbestimmte Zeit nachhause schicken, weil 17 PPP-Schulen wegen Baumängeln geschlossen werden mussten.<sup>3</sup>

### Bundesregierung treibt neue Projekte voran

In Kommunen und Bundesländern hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass PPP sich nicht lohnt. Aber die Bundesregierung hält verbissen daran fest. Einen neuen Anstoß hatte 2009 nach der Finanzkrise die Europäische Kommission unter Präsident José Barroso gegeben. Nachfolger Jean-Claude Juncker setzte mit dem Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSD) 2014 noch eins drauf: Mithilfe von lediglich 21 Milliarden Euro Eigenmitteln sollen 315 Milliarden Euro bei Banken und Versicherungen mobilisiert werden, für Bahnen, Straßen, Stromtrassen und digitale Netze.<sup>4</sup> Das Modell PPP soll dabei eine große Rolle spielen.

Die Bundesregierung konzentriert sich auf das Straßennetz. Sie will aber neben dem bisher mit PPP schon finanzierten Aus- und Neubau von Autobahnen auch Land- und Fernstraßen einbeziehen. Sie setzt sich über die Kritik des Bundesrechnungshofs hinweg.<sup>5</sup> Dabei sollen auch die Bürger belastet werden: Die Bundesregierung will die bisherige Maut für LkWs auf Autobahnen auch auf Landstraßen erheben, und zusätzlich soll auch für PkWs Maut bezahlt werden.

<sup>1</sup> Vgl. Rügemer (2012).

<sup>2</sup> Mueller-Töwe (2015).

<sup>3</sup> Vgl. [www.theguardian.com/uk-news/2016/apr/10/emergency-closure-of-pfi-built-schools-strands-9000-edinburgh-pupils](http://www.theguardian.com/uk-news/2016/apr/10/emergency-closure-of-pfi-built-schools-strands-9000-edinburgh-pupils).

<sup>4</sup> Vgl. <http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-and-investments>.

<sup>5</sup> Bundesrechnungshof (2013).

Zur Finanzierung will die Bundesregierung eine Bundesfernstraßen-Gesellschaft privaten Rechts gründen. Sie wäre für Planung, Bau und Unterhalt der Fernstraßen zuständig. Die Mautgebühren würden nicht mehr in den Bundeshaushalt, sondern in diese Gesellschaft fließen. Sie soll ohne Bundestagsbeschlüsse PPP-Verträge abschließen und dafür Milliarden-Kredite von Investoren einwerben. Bisher sind für den Betrieb der Autobahnen und Straßen die Bundesländer zuständig. Dafür werden 18.000 Beschäftigte eingesetzt. Die Gesellschaft würde neue, wohl eher ungünstigere Arbeitsverhältnisse schaffen. Der Bund will das Grundgesetz ändern, um den Bundesländern diese Aufgabe abnehmen zu können.<sup>6</sup>

Die Nachhaltigkeit wäre auch hier nicht gewährleistet, zum einen finanziell: Der Staatshaushalt würde durch die höheren Kosten – Gewinne für die Privaten und höhere Zinsen für die privat aufgenommenen Kredite – belastet. Belastet würden die bisherigen Beschäftigten der Straßenverwaltung im öffentlichen Dienst, und belastet würden die Bürger direkt durch die PkW-Maut.

Die einseitige Förderung des Straßenverkehrs würde auch die Umwelt noch mehr belasten. Der Transport von Gütern und Menschen würde noch weiter von der Bahn wegverlagert, auch im Zusammenhang mit dem Freihandelsvertrag Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Schließlich würde auch unter diesen Umständen die dominierende Stellung der großen Baukonzerne und Banken nicht angetastet.

### Neue Geschäftsfelder für private Investoren

Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel hat 2015 von einer Expertenkommission Empfehlungen für private Investitionen in die Infrastruktur erarbeiten lassen. In der als unabhängig bezeichneten Kommission waren u.a. Deutsche Bank, die Versicherungen Allianz und Ergo, Siemens und BASF vertreten. Das in der weiterdauernden Finanz- und Wirtschaftskrise freie Anlagekapital soll in Autobahnen, Straßen, Brücken, Kanalisationen und andere Leitungs-

systeme und Schulen fließen. Der Reparatur- und Modernisierungsstau liegt in der Tat seit langem im hochverschuldeten Staatswesen bei hohen dreistelligen Milliardenbeträgen.<sup>7</sup> Freilich spricht die von den Investoren geäußerte jährliche Renditeerwartung von vier bis sieben Prozent, die vom Staat zu gewährleisten sei, nicht für Nachhaltigkeit.

Die Bundestagsmehrheit novellierte 2013 das Personenbeförderungsgesetz (PBefG). Es ermöglicht dem Staatskonzern Deutsche Bahn (DB) nicht nur den Betrieb privater Fernbus-Unternehmen, sondern auch des kommunalen Nahverkehrs (ÖPNV). So übernahm Anfang 2016 eine DB-Tochtergesellschaft nach dem PPP-Muster die Verkehrsgesellschaft der baden-württembergischen Stadt Pforzheim. Die DB-Tochter zahlt Löhne von 400 Euro brutto unter dem öffentlichen Tarif. Die Bürger müssen mit geringeren Busdiensten rechnen: Die jährliche Transportleistung wurde von vier Millionen auf 3,2 Millionen Kilometer abgesenkt. Auch die bange Frage steht: Werden die Fahrpreise erhöht? Für die DB hat Pforzheim „Modellcharakter“. In Hildesheim, so die DB, bereite man die nächste Übernahme vor.<sup>8</sup>

EU und Bundesregierung fördern PPP-Projekte im Ausland, die gegen praktisch alle Nachhaltigkeitskriterien verstoßen. Der deutsche Flughafenkonzern Fraport, großenteils im Staatseigentum, soll ab 2016 für 40 Jahre die Konzession für den Betrieb von 14 Regionalflughäfen in Griechenland übernehmen. Laut Vertrag muss der Investor weder Steuern auf Immobilien zahlen noch Gebühren für Abwasserentsorgung, Beleuchtung und andere kommunale Dienste. Der griechische Staat muss für Reparaturen der technischen Ausstattung aufkommen, und er muss Fraport für Flugausfälle entschädigen, die technisch bedingt sind oder durch Streiks verursacht werden. Für Beschäftigte, die bei Unfällen verletzt oder getötet werden, muss ebenso der griechische Staat einspringen, so die Analyse des ausgehandelten Vertrags durch attac. Er muss noch vom griechischen

<sup>6</sup> Gemeingut in BürgerInnenhand (2016).

<sup>7</sup> BMWi (2015).

<sup>8</sup> Rügemeier (2016).

## PPPs und die Umsetzung der 2030-Agenda: Passt das zusammen?

VON MARÍA JOSÉ ROMERO

Das Gefüge der Entwicklungsfinanzierung hat sich in den vergangenen zehn Jahren grundlegend gewandelt. Ein Fokus liegt nun auf der Nutzung öffentlicher Gelder – z.B. Mittel der Entwicklungszusammenarbeit oder Bürgschaften – zur Hebelung (engl. *leveraging*) internationaler privater Ressourcen.

Dabei werden verschiedene Ansätze zur Finanzierung von öffentlicher Infrastruktur und Daseinsvorsorge vorangetrieben, allen voran das Instrument der öffentlich-privaten Partnerschaften (*public-private partnerships*, PPP). Dieser Trend hat wichtige Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzsysteme und auf die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen, wie der Gesundheitsversorgung, der Wasserversorgung, der Bildung und dem Zugang zu Energie. PPPs sind bei Leibe keine neue Erfindung. Aber sie werden immer populärer. Verschiedene Initiativen wurden zu ihrer Förderung von der Weltbank-Gruppe und der Europäischen Investitionsbank initiiert, mit der politischen Unterstützung durch die G20. Sie konzentrieren sich auf die Bereitstellung von Beratungs- und Finanzdienstleistungen sowie des nötigen regulativen und politischen Rahmens, um privates Kapital anzuziehen. Dazu gehören der privilegierte Schutz

von Investorenrechten und die Aufweichung von Sozial- und Umweltstandards.

PPPs spielen auch in internationalen und globalen Abkommen eine zunehmend wichtigere Rolle. Dazu gehören die Ergebnisse der 3. Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung von Addis Abeba 2015 sowie die Pläne der Regierungen, die Umsetzung der 2030-Agenda voranzutreiben.

Der Eurodad-Bericht *What lies beneath* zeigt,<sup>1</sup> dass es problematisch wäre, sich zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsagenda auf PPPs zu verlassen. Sie sind vergleichsweise teurer als andere Finanzierungsinstrumente, und sie bergen finanzielle Risiken: PPPs können doppelt so teuer sein wie die alternative Aufnahme von Krediten oder die Ausgabe von Schuldverschreibungen, weil sie für gewöhnlich mit höheren Zinsen verbunden sind. Zudem bleiben eingegangene PPPs notorisch intransparent: Es gibt nur wenige Informationen darüber, warum und wie sie zustande kommen, wie die Vertragsdetails aussehen und wie sie umgesetzt werden. Diese Kritikpunkte sind nicht neu, und man fragt sich, weshalb PPPs trotzdem so hoch auf der (entwicklungs-)politischen Agenda stehen.

Das liegt unter anderem daran, dass PPPs eine anscheinend risikofreie Anlagemöglichkeit für private Investoren bereitstellen. Bau- und Ingenieursfirmen, Dienstleister und Banken können sich durch die Beteiligung an PPPs eine langfristige und stabile Einkommensquelle erschließen, oftmals mit Garantien der Regierungen – die am Ende als Verliererinnen der „Partnerschaften“ dastehen können. So kostet beispielsweise ein in Lesotho mit Beratung der Weltbank im Rahmen einer PPP errichtetes „Modell“-Krankenhaus dreimal so viel wie ein vergleichbares, herkömmlich finanziertes Spital, frisst mittlerweile mehr als die Hälfte des Gesundheitsbudgets des Landes – und die Vereinbarung hat eine Vertragslaufzeit von 18 Jahren.<sup>2</sup>

PPPs sind so gestaltet, dass die durch sie anfallenden Belastungen nicht leicht in den Buchhaltungen der Regierungen zu erkennen sind, sie verschleiern also tatsächliche Kosten. Unter Bedingungen einer Austeritätspolitik ist das für viele Regierungen sehr attraktiv. Aber es behindert auch die Aufsicht von Parlamenten über Haushalte und kann zu heimlichen Verschuldungsrisiken führen.

<sup>1</sup> Vgl. Romero (2015).

<sup>2</sup> Vgl. Marriott (2014).



Bedauerlicherweise hat sich das Abschlussdokument von Addis Abeba für die weitere Unterstützung von PPPs ausgesprochen und diverse Kritikpunkte schlicht ignoriert. Allerdings fordert die Aktionsagenda von Addis Abeba (die *Addis Ababa Action Agenda*, AAAA) auch politische Schutzmaßnahmen, um dafür zu sorgen, dass PPPs tatsächlich Beiträge zu nachhaltiger Entwicklung leisten. Außerdem geloben die Regierungen, „inklusive, offene und transparente Diskussionen bei der Entwicklung und Verabschiedung von Richtlinien“ für PPPs zu führen.<sup>3</sup> Im Umsetzungsprozess der Aktionsagenda sollten sich die Regierungen an dieses Versprechen halten – oder sie laufen Gefahr, die Umsetzung der gesamten 2030-Agenda zu untergraben.



María José Romero ist Policy and Advocacy Officer beim Europäischen Netzwerk über Verschuldung und Entwicklung Eurodad in Brüssel.

#### Literatur

**Romero, María José (2015):** What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development. Brüssel [www.eurodad.org/files/pdf/55cb59060d9d4.pdf].

Eine deutsche Zusammenfassung ist erhältlich unter <http://erlassjahr.de/wordpress/wp-content/uploads/2016/03/Fachinfo-53.pdf>.

**Marriott, Anna (2014):** A Dangerous Diversion – Will the IFC’s flagship health PPP bankrupt Lesotho’s Ministry of Health? Oxfam Briefing Note, 7 April 2014. Oxford: Oxfam International/Consumer Protection Association (Lesotho) [www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bn-dangerous-diversion-lesotho-health-ppp-070414-en.pdf].

---

<sup>3</sup> Vgl. UN Dok. A/69/313, Pkt. 48 (eigene Übersetzung).

Parlament beschlossen werden.<sup>9</sup> Berater waren die Kanzlei Norton Rose und die Citibank, die zur einflussreichen Privatisierungsindustrie gehören, die sich mittlerweile herausgebildet hat.<sup>10</sup>

9 Vgl. [www.fr-online.de/wirtschaft/flughafen--fraport-kassiert--athen-haftet-,1472780,34087380.html](http://www.fr-online.de/wirtschaft/flughafen--fraport-kassiert--athen-haftet-,1472780,34087380.html).

10 Transnational Institute (2016), S. 16.



Werner Rügemer ist Publizist, Lehrbeauftragter an der Universität Köln, Mitglied in der Gewerkschaft ver.di und im wissenschaftlichen Beirat von attac.

### Literatur

**Bundesrechnungshof (2013):** Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau. BWV Gutachten. Bonn [<http://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv/berichte/sammlung/2013-bwv-gutachten-wirtschaftlichkeitsuntersuchungen-bei-oeffentlich-privaten-partnerschaften-oepp-im-bundesfernstrassenbau>].

**Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ (2015):** Stärkung von Investitionen in Deutschland. Berlin [<http://www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen,did=702188.html>].

**Gemeingut in Bürgerhand (2016):** Bundesregierung hat Entwurf zur Grundgesetz-Änderung zum Einstieg in die Autobahnprivatisierung fertig. Berlin [<https://www.gemeingut.org/bundesregierung-hat-entwurf-zur-grundgesetzaenderung-zum-einstieg-in-die-autobahnprivatisierung-fertig/>].

**Mueller-Töwe, Jonas (2015):** Geheime Verträge, versteckte Kosten – Warum private Dienstleister Deutschlands Gefängnisse nicht billiger, sondern teurer machen. Essen [<https://correctiv.org/blog/2015/11/12>].

**Rügemer, Werner (2016):** Beute für die Bahn – Staatseigener Konzern übernimmt Nahverkehr in Kommunen. Die Stadt Pforzheim wurde als erste über den Tisch gezogen. In: junge Welt vom 10.3.2016, S. 9 [<https://www.jungewelt.de/2016/03-10/037.php>].

**Rügemer, Werner (2012):** „Heuschrecken“ im öffentlichen Raum. Public Privat Partnership – Anatomie eines globalen Finanzinstruments. Bielefeld [[www.transcript-verlag.de/978-3-8376-1741-2/heuschrecken-im-oeffentlichen-raum](http://www.transcript-verlag.de/978-3-8376-1741-2/heuschrecken-im-oeffentlichen-raum)].

**Transnational Institute (2016):** The Privatizing Industry in Europe. Amsterdam [[www.tni.org/files/publication-downloads/tni\\_privatising\\_industry\\_in\\_europe.pdf](http://www.tni.org/files/publication-downloads/tni_privatising_industry_in_europe.pdf)].



## Verkehrspolitik in Deutschland Stiefkind der Nachhaltigkeit?

VON WERNER REH

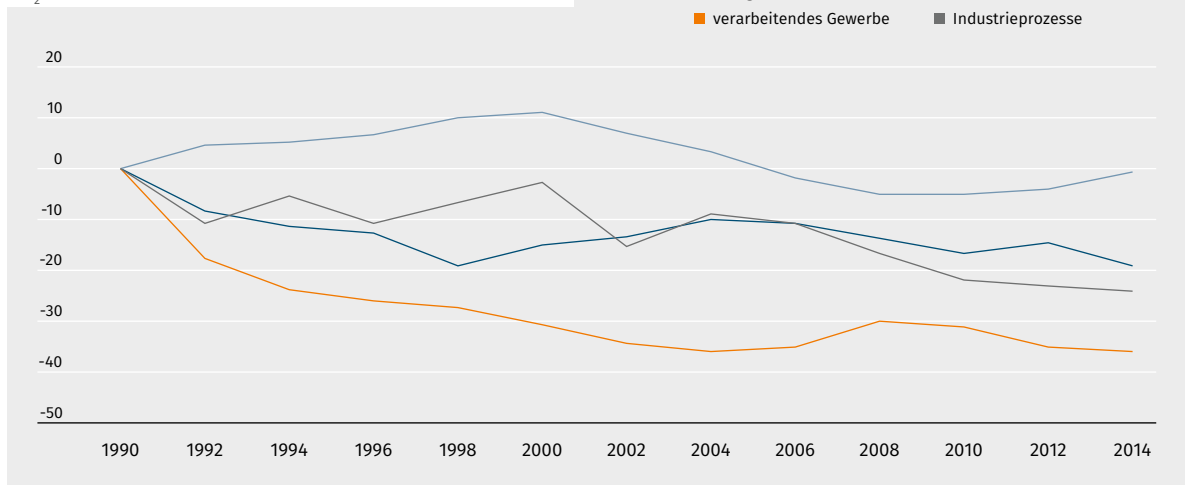
Nach der Resolution der VN-Generalversammlung vom September 2015 soll bis 2030 der Zugang zu sicheren, bezahlbaren und nachhaltigen Verkehrssystemen für alle ermöglicht werden, „insbesondere durch den Ausbau des öffentlichen Verkehrs“ mit Blick auf die Bedürfnisse von Menschen in prekären Situationen, Frauen, Kindern, Menschen mit Behinderungen und älteren Menschen. Wäre das nicht auch ein Ziel für Deutschland? Insbesondere wenn man die Notwendigkeit des Klimaschutzes im Industrieland Deutschland hinzunimmt?

Eine verkehrspolitische 2030-Agenda gibt es auch bei uns: Bundesverkehrsminister Alexander Dobrindt hat den im März 2016 vorgestellten Entwurf des „Bundesverkehrswegeplans (BVWP) 2016“ kurzerhand umgetauft in „BVWP 2030“. Im öffentlichen Scheinwerferlicht steht aktuell das Verhältnis von Politik und Autoindustrie im Dieseldgate-Skandal. Geht es um Schutz der Gesundheit der Menschen in Städten oder den Schutz der Autohersteller vor Inno-

vationen? Wie modern ist Deutschland? Wie nachhaltig sind unsere Infrastrukturplanung, Klimaschutz-, Luftreinhalte- und Stadtentwicklungspolitik im Verkehr wirklich? Was tun wir für „Mobilität für alle“ durch den Ausbau von Bahn und öffentlichem Nahverkehr?

Die bisherige nationale Nachhaltigkeitsstrategie (NHS) der Bundesregierung versucht, die relevanten politischen Handlungsfelder über Ziele und Indikatoren zu steuern. Die Treibhausgasemissionen sollen bis 2020 um 40 Prozent sinken, der Anteil erneuerbarer Energien am Energieverbrauch soll bis 2050 auf 60 Prozent steigen und bis 2015 soll ein Viertel der Güterbeförderung auf der Schiene stattfinden. Die Neuversiegelung von Flächen soll von täglich 70 Hektar pro Tag bis 2020 sinken auf 30 Hektar täglich und die Flächenzerschneidung und erhebliche Beeinträchtigung von Natura 2000-Gebieten, Biotopverbundachsen und zur Wiedervernetzung benötigten Korridoren vermieden werden. Werden diese

Abbildung 2.13

CO<sub>2</sub>-Emissionen in Deutschland 1990-2014 nach QuellenQuelle: [www.umweltbundesamt.de/daten/klimawandel/treibhausgas-emissionen-in-deutschland](http://www.umweltbundesamt.de/daten/klimawandel/treibhausgas-emissionen-in-deutschland).

Ziele eingehalten? Spielen sie in der Verkehrspolitik überhaupt eine Rolle?

### Programmiertes Klimaschutzversagen im Verkehr

Jahrzehntlang blieb der Verkehr von Klimaschutzzielen verschont. Minus 40 Prozent Treibhausgase gegenüber 1990 will die Bundesregierung bis 2020 erreichen. Erstmals machte das „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“ ernst mit Vorgaben für einzelne Sektoren, als klar wurde, dass ohne zusätzliche Maßnahmen das 2020er Reduktionsziel verfehlt werden würde. Dem Verkehr wurde das Ziel der Minderung um sechs Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> gegenüber dem auf der Basis von 2012 ermittelten Emissionstrend aufgegeben. Die reale Entwicklung – auch die seit 2012 – zeigt aber einen ganz anderen Trend: Der Verkehr hat als einziger Sektor seit 1990 praktisch kein CO<sub>2</sub> eingespart. Zwischenzeitlich erreichte Emissionsminderungen wurden durch einen CO<sub>2</sub>-Anstieg seit 2012 wieder zunichte gemacht. In absoluten Zahlen stiegen die Emissionen um sechs Millionen Tonnen an.

Hauptsächlich verantwortlich für die Zielverfehlung ist der Straßengüterverkehr: Die CO<sub>2</sub>-Emissionen von schweren Nutzfahrzeugen stiegen seit 1990 um

30 Prozent, die der leichten Nutzfahrzeuge um 114 Prozent, die des internationalen Luftverkehrs von deutschen Flughäfen verdoppelten sich.

### Steigender CO<sub>2</sub>-Ausstoß des Straßenverkehrs

Notwendig wäre zur Erreichung der Klimaschutzziele im Verkehr eine Verdoppelung des Anteils des Schienenverkehrs, wie das Verbändekonzept „Klimafreundlicher Verkehr in Deutschland“ aufzeigt. Und mit einer zielgerichteten Infrastrukturpolitik und Maßnahmen nachhaltiger Logistik wäre dieses Ziel auch erreichbar. Die vollständige Umsetzung des von der DB AG angemeldeten Netzkonzeption 2030 würde die CO<sub>2</sub>-Emissionen um über zwei Millionen Tonnen, die Verdoppelung der Schienengüterverkehrskapazität in den Korridoren des Seehafen-Hinterlandes sogar um sechs Millionen Tonnen vermindern.

Eine Strategie des Bundesverkehrsministeriums (BMVI) zur Verkehrsverlagerung sucht man allerdings vergebens. Politisch gewünscht sind aber massive Ausweitungen des Straßennetzes und der Bau von über 500 Ortsumfahrungen. Das Ziel der NHS, die Güterverkehrsleistung der Schiene auf einen Anteil von 25 Prozent zu steigern, spielt keine

Rolle. Derzeit liegt der Anteil bei 17,7 Prozent. Die Verkehrsprognose des Bundesverkehrswegeplans sieht eine leichte Steigerung des Anteils des Schienengüterverkehrs bis 2050 auf 18,4 Prozent voraus. Auch der Anteil des Straßengüterverkehrs soll weiter steigen auf 72,5 Prozent. Es handelt sich dabei um eine Trendprognose und nicht um ein Handlungsszenario. Auf Klimaschutzmaßnahmen wird – bisher jedenfalls – verzichtet. Das Eintreffen der Verkehrsprognose und die Umsetzung dieses BVWP-Entwurfs würden deshalb zu einer Erhöhung der CO<sub>2</sub>-Emissionen auf 190 Millionen Tonnen in 2030, also um 20 Prozent führen.<sup>1</sup>

### **Auch im Luftverkehr sind höhere Treibhausgas-Emissionen gewollt**

Das BMVI erarbeitet federführend das nach dem Koalitionsvertrag geforderte Luftverkehrskonzept der Bundesregierung. Ein Gutachterkonsortium unter Führung von DIW Econ wurde mit der Erarbeitung eines Maßnahmenkonzepts beauftragt, das das Aufkommen der Flugpassagiere von deutschen Flughäfen steigert. In neoliberaler Manier wird die Abschaffung der Luftverkehrssteuer und die Senkung der Flugsicherungsgebühren vorgeschlagen, um dieses zusätzliche Wachstum des klimaschädlichsten Verkehrsträgers zu erreichen. Verlagerung auf die Schiene ist dagegen aus der Sicht des BMVI kein Ziel, weil es das Passagieraufkommen mindern würde, auch nicht der EU-rechtlich gebotene Subventionsabbau an den Regionalflughäfen. Weil Umweltschutz im offiziellen Luftverkehrskonzept keine Rolle spielt, haben Umwelt- und Entwicklungs-Organisationen ein eigenes, nachhaltiges Luftverkehrskonzept vorgelegt.<sup>2</sup>

Globale Regelungen sind dabei sinnvoller als regionale oder nationale Lösungen. Heute ist der Luftverkehr, bezieht man die Wirkungen der Emissionen in hohen Luftschichten (Non-CO<sub>2</sub>-Effekte) mit ein, für fünf Prozent der globalen Erwärmung verantwortlich. Ohne zusätzliche Maßnahmen

steigt seine Klimawirkung bis 2050 auf 22 Prozent an und zerstört damit jegliche Chance auf Erreichen der internationalen Klimaziele. Vom 1,5°C-Ziel des Pariser Vertrags ganz zu schweigen. Das Konzept des Carbon Neutral Growth, das die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Luftverkehrs, die über das Niveau des Jahres 2020 hinausgehen, ausgleichen will, wird zur Zeit im Rahmen der Internationalen Zivilen Luftfahrtorganisation verhandelt. Es verhindert aber den Ausstoß keiner einzigen Tonne CO<sub>2</sub> und weiterer Schadstoffe durch den Luftverkehr, sondern verspricht nur, die Emissionen durch weiteres Wachstum nach 2020 auszugleichen. Ob diese Projekte allerdings tatsächlich CO<sub>2</sub> reduzieren, ob sie permanent (CO<sub>2</sub> bleibt 100 Jahre in der Atmosphäre), ob sie zusätzlich sind, oder ob sie doppelt und dreifach angerechnet werden, ist massiv noch offen.

Umweltverbände lehnen daher das Konzept des Carbon Neutral Growth ab und fordern die Einführung einer Klimaabgabe von zehn US-Dollar auf jede Tonne CO<sub>2</sub> – das entspricht drei Cent je Liter Kerosin – die bis 2030 auf 80 US-Dollar ansteigt und ab 2025 auch die Non-CO<sub>2</sub>-Effekte einbezieht. Non-CO<sub>2</sub>-Effekte entstehen durch die Eintragung anderer Flugzeugabgase als CO<sub>2</sub> direkt in hohe Luftschichten und tragen dadurch zusätzlich zur globalen Erwärmung bei – z.B. Stickoxide aber auch Wasserdampf, der zur Bildung von Kondensstreifen und Schleierwolken führt.

### **Verfehlen der Naturschutz- und Flächenverbrauchsziele**

Biodiversität, insbesondere das Natura 2000-Netzwerk, muss gemäß europäischer Vorgaben geschützt werden. Erstmals musste der Entwurf des BVWP 2030 einer Strategischen Umweltprüfung unterzogen werden. Der daraus entstandene Bericht dokumentiert die Eingriffe und die Zielverfehlung dieses bundesweiten Infrastrukturplans: Bei 374 Natura 2000-Gebieten ist eine erhebliche Beeinträchtigung nicht auszuschließen, bei 128 Gebieten ist sie wahrscheinlich. 1.240 Hektar an biologisch wertvollem, unzerschnittenem, Lebensraum werden in Anspruch genommen.<sup>3</sup> In keinem einzigen Fall werden Aus-

<sup>1</sup> Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016a), S. 24.

<sup>2</sup> BUND et al. (2015).

<sup>3</sup> BMVI (2016b), S. 145.

baualternativen statt des Straßenneubaus gewählt. Flächenverbrauch und -zerschneidung werden maximiert. Das vorgegebene Ziel, den Neuverbrauch von Flächen durch den BVWP auf maximal 1,9 Hektar pro Tag zu begrenzen wird mit 2,8 Hektar pro Tag massiv überschritten.

Man kann auch sagen: Im Straßenbau spielen die Umweltziele für das „Ob“ einer Straße sowie die Vermeidung und Verminderung von Eingriffen keine Rolle. Bestenfalls werden Grünbrücken mit eingeplant. Anders als im Straßenbau wurden bei Schienenvorhaben Ausbaualternativen einbezogen und z.B. für den Korridor Bremen/Hamburg-Hannover der Neubaulternative vorgezogen.

### Schutz der Autohersteller oder saubere Luft und Lebensqualität in Städten

Der International Council of Clean Transportation (ICCT), eine unabhängige Wissenschaftsorganisation mit dem Ziel der Reduzierung der Luftverschmutzung durch Kraftfahrzeuge, veranlasste die „On Road Messungen“, die eine 35-fache Überschreitung des strengen USA-Stickoxidgrenzwertes für Pkw feststellten. Die Unabhängigkeit der Wissenschaftlicher und Wissenschaftlerinnen und der kalifornischen Luftreinhaltebehörde CARB (California Air Resources Board) führten zum Betrugseingeständnis von Volkswagen im September 2015, Abschaltvorrichtungen (*Defeat Devices*), die die Wirksamkeit des Abgasreinigungssystems im Testzyklus auf dem Rollenprüfstand und beim normalen Fahrzeugbetrieb beeinflussen, einzusetzen. Solche Abschaltvorrichtungen sind sowohl in den USA als auch in Europa grundsätzlich unzulässig. Ausnahmen bestehen nur zum Schutz des Motors. Andere Messungen, die von der Deutschen Umwelthilfe (DUH) veranlasst wurden, zeigen Ähnliches.

Bundesverkehrsminister Alexander Dobrindt hat am 22. April 2016 die Ergebnisse von Messungen von 53 Diesel-Pkw auf dem Rollenprüfstand und im Straßenverkehr (*Real Driving Emissions*) überprüfen lassen. Obwohl nur vier die gesetzlichen Grenzwerte im Straßenverkehr einhielten, wurde behauptet, 27 seien gesetzeskonform. Dabei wurden Unklarheiten der EU-Norm ins Feld geführt. Der Bundesverkehrs-

minister hält offenbar für legal, was gemäß der Auslegung der amerikanischen Behörden, des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages und dem Wortlaut der EU-Norm illegal ist. Aufklärung und unabhängige Kontrollen sind von den Institutionen in Deutschland anscheinend nicht zu erwarten. Die menschliche Gesundheit, 70.000 vorzeitige Todesfälle in Deutschland durch Luftverschmutzung in Städten zählen offenbar wenig gegen die Interessen der Autoindustrie. Die Einführung der Euro 6-PKW, die die Stickoxidemissionen der Diesel-PKW absenken soll, galt als die wichtigste Maßnahme zur Einhaltung der Stickstoffdioxidgrenzwerte in den Städten.

Von Bundesebene gingen in den letzten Jahren keine Impulse zur Verbesserung der Luft- und der Lebensqualität in Städten aus. Dabei erzielten einige Städte Erfolge bei der Bekämpfung der Feinstaubbelastung mit Hilfe von Umweltzonen, aber auch bei der Reduzierung der Autos in den Städten. In Berlin ging ihr Anteil an den alltäglich zurückgelegten Wegstrecken in den letzten zehn Jahren um sechs Prozent auf insgesamt 32 Prozent zurück, in München sogar um acht Prozent. Der Radverkehr hat sich im selben Zeitraum in Berlin mehr als verdoppelt, obwohl sehr wenig für den Ausbau der Radwege getan wurde. Weil auf Bundesebene die Weiterführung des Bundesprogramms zur Förderung der Investitionen des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) bis September 2015 komplett in Frage gestellt wurde, gibt es zwar in Großstädten und Ballungsräumen starken Zulauf zum ÖPNV, aber keine Ausbauplanungen. Ganz anders in anderen europäischen Städten wo die Sitzplatzkapazitäten und Angebote massiv ausgeweitet und Neukunden gewonnen wurden.<sup>4</sup>

### Energiewende im Verkehr? Versagen bei der E-Mobilität

Das Ziel der Bundesregierung, den Energieverbrauch im Verkehr bis 2020 gegenüber 2005 zu senken, wird verfehlt, wurde aber auch nie ernsthaft verfolgt. Die Politik der Bundesregierung, Deutschland zu einem Leitmarkt der Elektromobilität zu machen und bis 2020 eine Million, bis 2030 sechs Millionen

<sup>4</sup> Vgl. das Ranking des BUND unter [www.sootfreecities.eu](http://www.sootfreecities.eu).

Elektroautos auf die Straße zu bringen, ist bereits Gegenstand vieler erheiternder Medienberichte. Da die Bundesregierung im Schulterchluss mit den Herstellern E-Autos als Fortsetzung der überkommenen Autopolitik mit elektrischem Antrieb sieht und diese mit 2.000 Euro Staatsprämie subventioniert, ist ein Erfolg weder zu erwarten noch zu wünschen. Es fehlt die erste Nachhaltigkeitsvoraussetzung, ein Energiekonzept für Erneuerbare Energien im Verkehr für zukunftsfähige Mobilität. Auch E-Autos dürfen keine Ressourcen verschwenden, müssen um Größenordnungen leichter und effizienter werden als die heutigen Modelle – selbst der neu konzipierte i3 von BMW bringt 1.600 kg auf die Waage. Das gilt auch für die Nutzung: Einsatz in Unternehmens-Flotten, für Carsharing und Carpooling. Zukünftige E-Autos werden kaum aussehen wie heutige „Renn-Reiselimousinen“, sondern vielleicht eher wie der das zweisitzige voll-elektrische Fahrzeug von Renault (Twizy), das fahrerlose Auto von Google oder das Konzept des Apple iCar. Auch chinesische Hersteller könnten den europäischen Markt aufmischen. Davon abgesehen ist E-Mobilität ein viel breiteres Konzept und sollte den öffentlichen Nahverkehr, die funktionierende E-Mobilität, Pedelecs, E-Scooter etc. mit einschließen.

### Bitte wenden

Der Verkehrssektor ist Stiefkind der Nachhaltigkeitspolitik in Deutschland. Fortschritte sind nicht erkennbar, im Gegenteil. „Mobilität für alle“ spielt keine Rolle, wie die Vernachlässigung des Nahverkehrs zeigt. Die Umwelt- und Entwicklungsverbände dürfen diese Politik nicht durchgehen lassen, die direkt gegen die Klimaschutzziele der Bundesregierung arbeitet.

Woraus sich trotzdem Hoffnung schöpfen lässt: Die vielen positiven Trends der letzten Jahre – in der städtischen Mobilität, bei der Jugend, die weniger autoaffin ist, die Zuwächse des Carsharings, des Fahrrads, der Zulauf zum ÖPNV in Großstädten und Vieles mehr. Sie waren auf der Bundesebene nicht gewollt, konnten aber nicht verhindert werden. Was wäre erst mit einer guten Bundesverkehrspolitik erreichbar gewesen?



Werner Reh ist Leiter Verkehrspolitik beim Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND).

### Literatur

BUND et al. (2015): NGO-Luftverkehrskonzept. Schritte zu einem zukunftsfähigen und umweltverträglichen Luftverkehr in Deutschland. Berlin [[www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/mobilitaet/150804\\_bund\\_mobilitaet\\_ngo\\_luftverkehrskonzept.pdf](http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/mobilitaet/150804_bund_mobilitaet_ngo_luftverkehrskonzept.pdf)].

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (2016a): Bundesverkehrswegeplan 2030. Entwurf. Berlin [[www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/BVWP/bvwp-2030-gesamtplan.pdf](http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/BVWP/bvwp-2030-gesamtplan.pdf)].

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (2016b): Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan 2030. Berlin [[www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/BVWP/bvwp-2030-umweltbericht-nicht-technische-zusammenfassung.pdf](http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/BVWP/bvwp-2030-umweltbericht-nicht-technische-zusammenfassung.pdf)].



## Migration und Flucht – und die Verantwortung Deutschlands

VON THOMAS GEBAUER UND RAMONA LENZ

Während Migration in den *Millennium Development Goals* (MDGs) noch eine untergeordnete Rolle spielte, ist sie nun integraler Bestandteil der Sustainable Development Goals (SDGs). Unter Zielvorgabe 10.7 der Nachhaltigkeitsziele heißt es: „Eine geordnete, sichere, reguläre und verantwortungsvolle Migration und Mobilität von Menschen erleichtern, unter anderem durch die Anwendung einer planvollen und gut gesteuerten Migrationspolitik.“ Jenseits dieser expliziten Erwähnung von Migration in den SDGs betreffen zahlreiche der 17 Ziele und 169 Zielvorgaben Ursachen für Flucht und Migration. Die Überwindung von Armut, die Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit, Gerechtigkeit, Frieden und ein verantwortungsvoller Umgang mit Ressourcen – all das sind Voraussetzung dafür, dass Menschen ihren Wohnort frei wählen können.

Zur Klärung der migrationsbezogenen Nachhaltigkeitsziele hat sich die Global Migration Group (GMG) gebildet, der 17 UN-Organisationen sowie die Internationale Organisation für Migration (IOM) angehören. Auf ihren bisherigen Treffen ging es vor allem um

die Entwicklung von Indikatoren für die Messung von Fortschritt im Bereich Migration. Auch Repräsentantinnen und Repräsentanten der Zivilgesellschaft nahmen an den Treffen teil. Die GMG forderte, die „historische Gelegenheit“ zu nutzen, um zu einer besseren Governance von Migration zu kommen.

Die Beteiligung von UN-Organisationen, der IOM und von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) an der Entwicklung und Umsetzung von Migrationspolitiken verweist auf eine seit Jahren zu beobachtende grundlegende Transformation des Politischen, die auch den SDG-Prozess kennzeichnet. Eine kritische Begleitung der 2030-Agenda macht es deshalb erforderlich, den Blick auch darauf zu richten, wie zwischen- und nichtstaatliche Akteure mit den SDGs umgehen.

Dies scheint auch deshalb unumgänglich, weil das Ziel „Unterstützung geordneter, sicherer, regulärer und verantwortungsvoller Migration“ durch „gut gesteuerte Migrationspolitiken“ noch sehr vage und schwer messbar ist. Das hat auch die GMG kritisiert.



Mit der Benennung quantifizierbarer Indikatoren aber wird die politische Unbestimmtheit nicht ausgeräumt. Es besteht die Gefahr, dass Flucht und Migration nicht an menschenrechtlichen, sondern an Nützlichkeitskriterien der Zielländer ausgerichtet werden, zumal auch die Wirtschaft in den Prozess eingebunden ist.

Problematisch an der Definition von „regulärer Migration“ ist, dass damit zugleich „irreguläre Migration“ konstatiert wird, was die Legitimationsgrundlage für den Ausschluss von Menschen schafft. Einem Indikator, der den Fortschritt bei der Zielerreichung an der Zahl der Opfer von Menschenhandel misst, kann durch Eröffnung legaler Migrationswege entsprochen werden, aber auch durch die Kriminalisierung von Fluchthilfe. Zivilgesellschaftliche Akteure sind aufgefordert, sich nicht von einer utilitaristischen Flucht- und Migrationspolitik vereinnahmen zu lassen und einer Instrumentalisierung der Menschenrechte entgegenzuwirken.

### Verfehlte Politik als Fluchtursache

Nachdem Deutschland in 2015 zurecht für seine Willkommenskultur gelobt wurde, hat sich das Blatt inzwischen wieder gewendet: die „Balkanroute“ ist dichter als zuvor, die Abschiebemaschinerie in Richtung Türkei angelaufen und die Zahl der von deutschen Regierungsvertreterinnen und -vertretern als „sicher“ eingestuft Herkunftsländer, die Flüchtlingen alles andere als Sicherheit bieten, sprunghaft angestiegen. Gleichzeitig ist die Bekämpfung von Fluchtursachen in aller Munde. Bei näherer Betrachtung entpuppen sich allerdings die Programme von Bundesregierung und EU, die der Förderung des Flüchtlingsschutzes und der Fluchtursachenbekämpfung dienen sollen, als Maßnahmen zur Bekämpfung von Flucht und Migration selbst. Nicht um die Sicherheit von Flüchtlingen, Migrantinnen und Migranten geht es, sondern um Abschottung und die Absicherung des eigenen Territoriums durch vorgelagerten Grenzschutz.

Die Türkei ist nicht die erste fragwürdige Kooperationspartnerin der EU in Sachen Flüchtlingsabwehr. Bereits seit der Konferenz von Rabat im Juli 2006 und dem im November 2014 initiierten Khartoum-Pro-

zess legte die EU zahlreiche Aktionspläne, Programme und Projekte auf, um die Zahl der Flüchtlinge, Migrantinnen und Migranten möglichst noch vor Erreichen der europäischen Außengrenzen aufzuhalten. Während der Rabat-Prozess West- und Nordafrika fokussiert, geht es beim Khartoum-Prozess vor allem um das Horn von Afrika und die Route über Niger.

Ausgerechnet mit den Regierungen von Ländern wie Eritrea oder Sudan, die sich schwerer und systematischer Menschenrechtsverletzungen schuldig gemacht haben und die häufig selbst der Grund sind, warum Menschen fliehen, wird über die Sicherheit von Flüchtlingen verhandelt. Deklariert als Entwicklungszusammenarbeit geht es nicht zuletzt um die Ausbildung lokaler Sicherheitskräfte, die künftig für ein effektives Migrations- und Grenzmanagement sorgen sollen.<sup>1</sup> Es ist weder auszuschließen, dass die Regierungen dieser Länder die mit diesen Geldern ausgebildeten Sicherheitskräfte zur Unterdrückung ihrer eigenen Zivilbevölkerung einsetzen, noch dass sie Mittel annehmen, ohne den mit verstärktem Grenzschutz noch lukrativeren Menschenhandel zu unterbinden, von dem sie selbst profitieren.<sup>2</sup>

Subventionierte Agrarprodukte aus Deutschland, die in Afrika zu Dumpingpreisen angeboten werden, Spekulation mit Nahrungsmitteln, Landraub und die Nutzung von Ackerflächen für die Erzeugung von Biokraftstoff für den globalen Norden anstatt für Nahrungsmittel, die zur Ernährung der lokalen Bevölkerung dringend benötigt würden, sind weitere

---

1 Vgl. European Union (2015). Was die Implementierung dieser Maßnahmen zur „besseren Regulierung von Migration“ anbelangt, wird in diesem EU-Papier zum Khartoum-Prozess explizit die staatliche deutsche Entwicklungsorganisation GIZ erwähnt. Auch die oben erwähnte IOM und das UNHCR, die in der 2030-Agenda nun die Gelegenheit sehen, Migration besser zu steuern, sind an diesen Prozessen beteiligt. So hat die IOM kürzlich in Niger ein EU-finanziertes Büro eröffnet, das explizit dafür sorgen soll, Menschen von der Weiterreise in Richtung Nordafrika und Europa abzuhalten. Und der UNHCR unterstützt seit Jahren Regierungen in Ländern wie Marokko und der Türkei darin, ihre Selektionsmechanismen zu perfektionieren, um „echte Flüchtlinge“ von „illegalen Migranten“ zu unterscheiden.

2 Vgl. Weber (2016).



Aspekte einer fehlgeleiteten Politik, die Fluchtursachen wie Hunger und Armut produziert. Ebenfalls deklariert als Entwicklungszusammenarbeit beteiligt sich das deutsche Entwicklungsministerium an der Umstrukturierung der afrikanischen Landwirtschaft nach europäischem Vorbild – vorgeblich, um den Hunger zu bekämpfen, tatsächlich aber werden die Interessen des internationalen Agrobusiness bedient. Mehr als 100 Millionen Kleinbäuerinnen und -bauern könnten in den kommenden Jahren ihrer Existenzgrundlage beraubt werden, warnen Kritikerinnen und Kritiker.<sup>3</sup>

In den *Economic Partnership Agreements* (EPAs), die die EU mit afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten, kurz AKP-Staaten, schließt, ist das vertraglich fixiert, was die Flucht von Menschen anfeuert: nämlich, dass Europa für den Zugriff auf relevante Rohstoffe kaum Steuern zahlen muss und auch Waren zollfrei z.B. in afrikanische Länder exportieren kann, diese Länder im Gegenzug aber allerlei Lizenzgebühren zahlen müssen: für patentgeschütztes Saatgut, für Arzneimittel, Kommunikationstechnologie usw.

Außerdem tragen Rüstungsexporte und militärische Interventionen, bei denen eigene Interessen im Vordergrund stehen, ebenso wie die Ermöglichung von Steuerflucht und -vermeidung, die Privatisierung öffentlicher Daseinsvorsorge und die klimaschädliche Lebens- und Produktionsweise des globalen Nordens zur Schaffung von Fluchtursachen bei. Wenn die soziale Verunsicherung und die Zerstörung von Lebensgrundlagen nicht gestoppt werden, wird das stille, hierzulande kaum wahrgenommene Verrecken von Menschen anhalten. Nur den wenigsten wird die Flucht nach Europa gelingen. Denn die meisten Flüchtlinge sind Binnenvertriebene, und die große Mehrheit derjenigen, die ihre Länder verlassen, bleibt in Nachbarländern in der Region.

### Fehlgeleitete Asylpolitik

Die 1993 begonnene Aushöhlung des Asylrechts wurde Ende 2015 im Windschatten der für viele

„größten Flüchtlingskrise seit dem Zweiten Weltkrieg“ mit Asylpaket I und II fortgesetzt. Doch die Maßnahmen, die die Bundesrepublik ergreift, um die Zahl der Menschen zu reduzieren, die in Deutschland Schutz finden, beschränken sich nicht auf das Inland. „Flüchtlingspolitik“, mahnte Bundesinnenminister Thomas de Maizière, „darf nicht erst an den Grenzen Deutschlands beginnen“: notwendig sei eine „abgestimmte, verzahnte, vernetzte gemeinsame Strategie“, um die Rechte und die Sicherheit der Flüchtlinge zu stärken. Wie wenig es aber um die Rechte und die Sicherheit von Flüchtlingen geht, wird klar, wenn wir uns einige der Länder ansehen, die Regierungsvertreterinnen und -vertreter für sicher halten, und mit denen Deutschland und die EU kooperieren oder eine Kooperation anstreben, damit sie Flüchtlinge aufhalten oder rückübernehmen.

Menschenrechtsverletzungen in diesen Ländern, die oft genug ein Anlass für Flucht sind, werden billigend in Kauf genommen und darüber hinaus gehendes menschenrechtswidriges Handeln sogar eingefordert, indem die Regierungen dazu angehalten werden, die Bevölkerung im Land zurückzuhalten. Das steht im Widerspruch zu Artikel 13 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, demzufolge jeder Mensch das Recht hat, jedes Land zu verlassen. Deutlich wird hier der problematische Kern des herrschenden Sicherheitsdiskurses. Wenn heute von Sicherheit die Rede ist, geht es in aller Regel nicht um die Sicherheit derer, die Sicherheit am meisten bedürften, die Armen und Mittellosen, sondern nur um die Sicherheit der Privilegierten, die Absicherung des herrschenden *status quo* und sei er noch so sehr von sozialer Ungleichheit geprägt. Weil Sicherheitspolitikerinnen und -politiker die Gefahren, die den *status quo* bedrohen könnten, grundsätzlich nur im Außenverhältnis verorten, zielt deren Bemühen um Sicherheit vor allem auf Abgrenzung.

### Ansätze für verantwortungsvolle Migrations- und Asylpolitik

Deutschland muss dem 1992 in Rio formulierten Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung gemäß so viel Verantwortung übernehmen, wie seinen finanziellen und technologischen Ressourcen, seinem Beitrag zu Umweltzerstörung und

<sup>3</sup> Vgl. Humburg/Bommert (2015).

Klimawandel sowie seinem Anteil an der Produktion weiterer Fluchtursachen entspricht, historisch wie gegenwärtig.

Auf nationaler Ebene sollte Deutschland die Empfehlungen des Rates für Migration<sup>4</sup> ernst nehmen. Das hieße, anstatt über das geplante Integrationsgesetz – das Integrationsleistungen einseitig von den Zugewanderten fordert – über einen Integrationsvertrag nachzudenken, der Desintegrationsfaktoren wie fehlende Arbeitsplätze, zu wenig bezahlbarer Wohnraum, Perspektivlosigkeit und die immer weiter zunehmende Ungleichheit zwischen Arm und Reich als Integrationshemmnisse für alle in den Blick nimmt. Die ebenfalls vom Rat für Migration vorgeschlagene Verlagerung der Zuständigkeit für Fragen von Flucht, Migration und allseitige Integration vom Bundesinnenministerium auf ein anderes, eventuell eigens geschaffenes Ministerium könnte die einseitige Konzentration auf den Aspekt der Sicherheit verringern.

Was die Situation von Asylsuchenden in Deutschland anbelangt, die sich mit Asylpaket I und II deutlich verschlechtert hat, gibt es eine Reihe von Forderungen, die erfüllt sein müssen, damit ihnen ein Leben in Würde hier möglich ist. Dazu gehören eine ausreichende Gesundheitsversorgung, die Ermöglichung von Familiennachzug und die Abschaffung der Residenzpflicht. Auf europäischer Ebene ist unter anderem die Schaffung sicherer und legaler Einreisewege zur Schutzgewährung, ein Stopp der als Schlepperbekämpfung deklarierten Flüchtlingsbekämpfung und die Beendigung rechtswidriger Rückschiebungen das Gebot der Stunde. Die Dublin-Verordnung, der zufolge das Land, in dem Asylsuchende zuerst EU-Boden berühren, für ihr Verfahren zuständig ist, muss aufgehoben und reichere EU-Länder weiter nördlich stärker in die Verantwortung genommen werden. Es kann nicht sein, dass das hoch verschuldete Griechenland die Hauptlast der Flüchtlingsaufnahme trägt. Insgesamt müssen Deutschland und die EU –

ihrer Rolle in der Welt entsprechend – mehr Flüchtlinge, Migrantinnen und Migranten aufnehmen und dafür legale und sichere Zugangswege schaffen. Eine Anrechnung der Ausgaben für Flüchtlinge im Inland auf den Anteil der öffentlichen Mittel der Entwicklungszusammenarbeit am Bruttonationaleinkommen (BNE) sollte für Deutschland wie für andere OECD-Länder ausgeschlossen sein (vgl. auch Kapitel 2.23). Ausgaben für Flüchtlinge hierzulande sind zwar sehr wichtig und sollten erhöht werden, tragen jedoch nicht zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung in den Kooperationsländern der Entwicklungszusammenarbeit bei.

Im Hinblick auf die Entwicklungszusammenarbeit müssen Deutschland und andere Geberländer von einer Konditionalisierung der Gelder absehen, die die Zahlung an Gegenleistungen wie Grenzschutz und Migrationskontrolle bindet. Eine migrationspolitische Zusammenarbeit mit diktatorischen Regimen, die systematisch Menschenrechte verletzen, muss ausgeschlossen sein. Überhaupt ist die Politik der Verschiebung der Außengrenzen und die Kriminalisierung von Migration zu unterlassen. Auch tiefgreifende, strukturverändernde Eingriffe in Ländern des globalen Südens, die als Entwicklungszusammenarbeit deklariert werden oder Entwicklungszusammenarbeit als Druckmittel verwenden, vor allem aber den wirtschaftlichen Interessen der Geberländer und internationaler Unternehmen dienen, darf es nicht geben.

Anstelle von militärischen Interventionen, bei denen eigene Interessen im Vordergrund stehen, und Rüstungsexporten gilt es, zur Beendigung von Kriegen und Verfolgung beizutragen. Menschen, die vor Krieg, gewaltsamen Konflikten oder Verfolgung wegen ihrer „Rasse, Religion, Nationalität, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe“ fliehen, haben im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention Anspruch auf Zuflucht und Schutz. So wichtig und schützenswert die Genfer Flüchtlingskonvention und das Asylrecht sind, braucht es doch deren Ergänzung durch internationale Normen, die Migration außerhalb von Krieg und politischer Verfolgung regeln. Zu bedenken wäre dabei z.B. die Rechtsstellung von Klimaflüchtlingen, oder die Chancen, die in einer zirkulären Migration liegen. Aber auch die Frage von Kompensationen für

---

4 Der Rat für Migration ist ein Zusammenschluss von über hundert Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, der die Politik der Bundesregierung in Fragen der Migration und Integration kritisch begleitet.

## Flüchtlingskinder – noch immer nicht gleich gestellt

VON TANJA FUNKENBERG

Obwohl völkerrechtliche Vereinbarungen wie die UN-Kinderrechtskonvention (KRK), die EU-Grundrechtecharta und die EU-Aufnahmerichtlinie vorgeben, dass bei allen Maßnahmen, die das Kind betreffen, dessen Wohl vorrangig zu berücksichtigen sei, befolgen die nationale Rechtsordnung sowie die praktische Umsetzung durch Behörden, Verwaltung und Gerichte in Deutschland in einigen Punkten nicht die Vorgaben. Im Gegenteil haben sich der Schutz und die Rechte von minderjährigen Flüchtlingen mit den Gesetzesänderungen im Herbst 2015 und Februar 2016 in einigen Punkten weiter verschlechtert.

Im **Asylverfahren** und bei aufenthaltsrechtlichen Fragen werden begleitete Kinder selten als eigenständige Rechtssubjekte gesehen, sondern als Anhang der Eltern. Individuelle kindspezifische Fluchtgründe – wie Zwangsrekrutierung von Jungen, Kinderheirat oder weibliche Genitalverstümmelung – werden selten berücksichtigt.

Mit der Verschärfung des **Aufenthaltsgesetzes** (AufenthG, Paragraph 60a) Ende Februar 2016 ist es nun einfacher, kranke Kinder – einschließlich Kinder mit psychischen oder emotionalen Störungen – die mit einem Erziehungsberechtigten nach Deutschland geflohen sind, abzuschleppen. Posttraumatische Belastungsstörungen werden nicht als schwerwiegende Krankheit und damit nicht als Abschiebehindernis anerkannt.

Nach dem **Asylbewerberleistungsgesetz** (AsylbLG, Paragraphen 4 und 6) ist für die **Gesundheitsversorgung** lediglich die Behandlung von „akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen“ abgedeckt ist. Es besteht somit kein Anspruch auf zum Beispiel die Behandlung von chronischen Krankheiten, Psychotherapien oder Dolmetscherleistungen. Bei einer restriktiven Auslegung des AsylbLG sind Kinder mit Behinderungen besonders benachteiligt. Entweder erhalten sie keinen oder nur einen stark verzögerten Zugang zu notwendigen Hilfen wie Rollstühlen oder Prothesen.

Die eingeschränkte Gesundheitsversorgung und fehlenden Strukturen für Psychotherapien auf der einen, sowie der erhöhte Bedarf an Gesundheitsversorgung nach der Flucht- und Gewalterfahrung auf der anderen Seite lassen große

Lücken in der Gesundheitsversorgung erahnen. Der UN-Kinderrechtsausschuss hat Deutschland 2014 wegen des unzureichenden Zugangs asylsuchender Kinder zu Gesundheitsdienstleistungen gerügt, ebenso der UN-Behinderrechtsausschuss. Auch der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sieht den diskriminierungsfreien Zugang zur Gesundheitsversorgung als eine unmittelbar umzusetzende Kernverpflichtung aus dem UN-Sozialpakt.

Für unbegleitete Minderjährige mit einem gesicherten Aufenthaltsstatus in Deutschland kommt der sogenannte **Elternnachzug** in Betracht gemäß Paragraph 36 Aufenthaltsgesetz. Mit dem Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren wird der Familiennachzug zu subsidiär schutzberechtigten Flüchtlingen für zwei Jahre ausgesetzt werden. Davon sind auch unbegleitete Minderjährige betroffen. Die tatsächliche Aussetzung des Elternnachzugs würde den Aspekt der Migrationskontrolle klar in den Vordergrund stellen und Aspekte des Kindeswohls und dessen Realisierung unberücksichtigt lassen.

Die **Inhaftierung von unbegleiteten Minderjährigen** zum Zwecke der Abschiebung ist in Deutschland gesetzlich möglich. Aktuell liegen zwar keine Fälle von Inhaftierungen Minderjähriger zur Abschiebung vor, jedoch sollte das Gesetz im Sinne des Kindeswohls gestrichen werden.

Es gibt keine bundesweit einheitlichen **Unterbringungsstandards**, die die Bedürfnisse und den Schutz von Kindern berücksichtigen. Gesetzlich wurde die Verweildauer in einer Erstaufnahmeeinrichtung von drei auf sechs Monate angehoben. Somit bleiben Flüchtlingskinder länger von integrativen Strukturen ausgeschlossen und verweilen in Einrichtungen mit unzureichenden Betreuungs- und Spielmöglichkeiten. Gemeinschaftsunterkünften sollte erst dann eine Betriebserlaubnis ausgestellt werden, wenn sie Kindeswohlkriterien berücksichtigt.

Alle Kinder haben ab dem ersten vollendeten Lebensjahr einen Rechtsanspruch auf einen Platz in einer **Kindertagesstätte**, so auch Flüchtlingskinder, sobald sie die Erstaufnahmeeinrichtung verlassen haben. Nach Verlassen einer Erstaufnahmeeinrichtung fehlen oft die benötigten Kita-Plätze. So besuchten beispielsweise nur 15 Prozent der Kinder aus Gemeinschaftsunterkünften in Berlin eine Kita.

Im Rahmen des Erstscreensings durch das Jugendamt wird für unbegleitete Minderjährige eine **Alterseinschätzung** gemäß Paragraph 42f Sozialgesetzbuch VIII vorgenommen. Das behördliche Verfahren fußt nur unzureichend auf verbindlichen Standards, und es ist unstrittig, dass eine zweifelsfreie Einschätzung unmöglich ist. Von Amts wegen kann eine ärztliche Untersuchung angeordnet werden, die ggf. eine radiologische Untersuchung beinhalten kann. Auch diese Methode ist unzuverlässig und wird mittlerweile von diversen ärztlichen Verbänden und Kinderhilfswerken als unethisch abgelehnt.



Tanja Funkenberg arbeitet bei terre des hommes Deutschland e.V. als Referentin für Anwaltschaftsarbeit zum Thema Flüchtlingskinder.

die Länder im Süden sollte erneut gestellt werden, die im Rahmen des sog. Brain Drain nun schon seit Jahrzehnten zur Linderung des Fachkräftemangels im Norden beitragen.

Was Klimawandel und Umweltzerstörung anbelangt, sind die Länder des globalen Nordens mit ihrer Produktions- und Lebensweise besonders gefordert, auf eine deutliche Begrenzung von Umweltzerstörung und Ressourcenverbrauch hinzuwirken und diejenigen Länder und Menschen zu unterstützen, die deren Folgen am heftigsten zu spüren bekommen. Um Armut und Ungleichheit zu bekämpfen, muss außerdem ein gerechtes Steuersystem eingeführt werden, das über nationale Regelungen hinaus globale Lösungen bietet, um Steuerflucht und -vermeidung entgegenzuwirken, so dass mehr Steuergelder für die öffentliche Daseinsvorsorge eingesetzt werden können. Die Gefährdung der öffentlichen Daseinsvorsorge ist auch der Grund, warum die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) zwischen der EU und den AKP-Staaten sofort zu beenden sind. Eine Erpressung ärmster Länder mit der Drohung, Entwicklungszusammenarbeit einzustellen, wenn sie ihre Märkte nicht für europäische Produkte, Dienstleistungen und Investitionen öffnen, wie zuletzt gegenüber Kenia praktiziert, ist inakzeptabel.<sup>5</sup> Außerdem muss die fehlgeleitete Agrarpolitik Deutschlands und der EU beendet und müssen die Landrechte von Kleinbäuerinnen und -bauern im globalen Süden gesichert werden, um Land-, Wasser- und Rohstoffraub zu verhindern. Zugleich müssen sie vor Dumpingprodukten aus dem globalen Norden geschützt werden.

Positiv formuliert brauchen wir Alternativen zur herrschenden profit- und wachstums-orientierten Ökonomie wie die Weiterentwicklung genossenschaftlicher Ideen, die Durchsetzung internationaler Sozial- und Arbeitsstandards und schließlich Überlegungen, wie öffentliche Daseinsvorsorge über alle Grenzen hinweg ausgeweitet und z.B. über einen Internationale Fonds für Gesundheit sichergestellt werden kann, wie ihn *medico international* seit vielen Jahren fordert. Die Bundesregierung ist aufgefordert, bei der Schaffung einer globalen sozialen

Infrastruktur, die allen Menschen an allen Orten der Welt Zugang zu Bildung, Gesundheit und anderen essentiellen Gemeingütern sichert, aktiv mitzuwirken. Es gilt, Bundesentwicklungsminister Müller ernst zu nehmen, der bekannte, dass es ein Irrweg sei zu glauben, Deutschland könne seinen Wohlstand dauerhaft auf Kosten anderer realisieren. Die Forderung nach globaler Umverteilung, die Minister Müller am Rande der UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Addis Abeba 2015 aufgestellt hat, ist in konkrete Politik zu überführen, um bei der Behebung von Fluchtursachen voranzukommen.



Thomas Gebauer ist Geschäftsführer und Ramona Lenz Migrationsreferentin der Frankfurter Hilfs- und Menschenrechtsorganisation *medico international*.

#### Literatur

**European Union (2015):** The European Union Emergency Trust Fund for Stability and Addressing the Root Causes of Irregular Migration and Displaced Persons in Africa. Brüssel [[http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/t05-eutf-hoa-reg-09-better-migration-management\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/t05-eutf-hoa-reg-09-better-migration-management_en.pdf)].

**Humburg, Anja/Bommert, Wilfried (2015):** Unter falscher Flagge? Entwicklungspolitik der New Alliance for Food Security and Nutrition – Warum das Bündnis zwischen G8-Regierungen und Konzernen den Kleinbauern Afrikas kein Glück bringen kann. IWE Dossier. Berlin [[www.institut-fuer-welternaehrung.org/aktivitaet/C3%A4ten-und-projekte/unter-falscher-flagge-entwicklungspolitik-der-new-alliance-for-food-security-and-nutrition/](http://www.institut-fuer-welternaehrung.org/aktivitaet/C3%A4ten-und-projekte/unter-falscher-flagge-entwicklungspolitik-der-new-alliance-for-food-security-and-nutrition/)].

**Weber, Annette (2016):** Vortrag bei der Tagung: „Aus den Augen, aus dem Sinn: Auslagerung und Regionalisierung von Migrationskontrolle und Fluchtbewegungen“ am 23. Februar 2016 in Berlin. Frankfurt/Main [[www.medico.de/export-der-abschottung-16401/](http://www.medico.de/export-der-abschottung-16401/)].

**Zierhut, Jochen (2015):** Erpressung durch die EU? Umstrittenes Handelsabkommen EPA. Nairobi/Hamburg [[www.tagesschau.de/ausland/epa-afrika-101.html](http://www.tagesschau.de/ausland/epa-afrika-101.html)].

<sup>5</sup> Vgl. Zierhut (2015).



## Die SDGs als Maßstab der deutschen Wohnungspolitik?

VON KNUT UNGER

SDG 11 lautet: „Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten.“ Mit der UN-Konferenz Habitat III, die im Oktober in Quito stattfinden wird, gibt es bereits einen stadtpolitischen Folgeprozess, der direkt Bezug auf die Umsetzung dieses Ziel nimmt. Es ist dennoch falsch, SDG 11 als „Städteziel“ zu betrachten. Ziel 11 gilt für alle Formen menschlicher Siedlung, nicht nur für Städte oder für Stadtverwaltungen. Die Zielvorgaben (Targets) von SDG 11 listen eine Reihe von „lokalen“ Grundbedingungen für ein menschenwürdiges Leben und eine umweltgerechte Entwicklung auf. Diese Liste muss aber auch aus lokaler Sicht um viele weitere Zielvorgaben aus den SDGs ergänzt werden. Alle SDGs sind Maßstab für eine nachhaltige Stadt-, Regional- und Kommunalpolitik. Dies gilt für auch für die Zielvorgabe zur angemessenen Wohnungsversorgung.

### Angemessene Wohnungsversorgung als Leitziel

Nach Zielvorgabe 11.1 soll bis Ende 2030 für alle Menschen der Zugang zu angemessenen, sicheren und

bezahlbaren Wohnungen und der (damit verbundenen) Grundversorgung sichergestellt sein. Das klingt in einer Welt, in der fast ein Drittel der Bevölkerung in Slums haust, wie eine Utopie. Aber auch für das reiche Deutschland ist es eine Herausforderung, 2030 nicht noch mehr unbezahlbare Mieten, Wohnungslose und dauerinternierte Flüchtlinge als heute zu haben.

Zielvorgabe 11.1 entspricht dem Recht auf angemessene Wohnung, wie es sich aus dem Internationalen Pakt für ökonomische, soziale und kulturelle Rechte ergibt. Die Bundesrepublik hat diesen völkerrechtsverbindlichen Vertrag anders als z.B. die USA unterzeichnet. Damit ist sie auch unabhängig von den SDGs jetzt schon dazu verpflichtet, eine angemessene Wohnungsversorgung für alle sicherzustellen. Ob dies der Fall ist, ist angesichts von Wohnungsmangel und horrender Mietensprünge fraglich. Und wenn nicht wesentliche Reformen erfolgen, ist zu befürchten dass es 2030 noch schlechter aussehen könnte. Zu einer angemessenen Wohnung gehört – diese beiden Kriterien betont Zielvorgabe 11.1 –, dass sie vor



Zwangsräumungen sicher ist und dass sie für ihre Bewohner bezahlbar ist. Auch wenn die Wohnung in Deutschland vor allem aufgrund des Kündigungsschutzes in Mietwohnungen im Vergleich zu vielen anderen Ländern relativ sicher ist, weist diese Sicherheit doch enorme Lücken auf. Dazu zählt vor allem das Kündigungsrecht nach Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen. Die Wohnung ist freilich auch dann nicht sicher, wenn die Miete nicht bezahlt werden kann. Ohne massive regulative Eingriffe in den Wohnungsmarkt ist Ziel 11.1 nicht umsetzbar.

### Die permanente Wohnungskrise

Die SDGs fordern nachhaltige und gegen Krisen „resiliente“ (kreativ widerstandsfähige) Städte. In der Bundesrepublik wurden in den vergangenen Jahrzehnten die öffentlichen Strukturen und sozialen Kapazitäten für eine krisenfesten Wohnungsversorgung immer wieder abgebaut.

Zumindest in den prosperierenden Ballungsräumen herrscht heute Wohnungsnot. Der Bedarf an Sozialwohnungen übersteigt das Angebot bei weitem. In München, Hamburg, Köln oder Frankfurt sind die Mieten für Normalverdiener unbezahlbar. In Berlin sind die früher einmal preisgünstigen Mieten stark gestiegen. Auch in Regionen, die vor kurzem noch als „schrumpfend“ galten, wie Leipzig oder das Ruhrgebiet, steigt der Mietpreis teilweise wieder an und Leute mit niedrigen Einkommen finden nur schwer Ersatzwohnraum. Es ist dies bei weitem nicht die erste Erfahrung dieser Art.

Mit der Krise der Massenproduktion in den 70er Jahren sank der Bedarf der Industrie an Wohnungen für die Arbeitskräfte. Hohe Zinsen sorgten für hohe Neubaukosten. Zugleich führten monotone, autofixierte Großsiedlungen zu einer Diskreditierung des „sozialen Wohnungsbaus“. In der Politik der frühen 80er Jahre galten die quantitativen Wohnungsprobleme als weitgehend gelöst, ein anhaltender Rückgang der Bevölkerung wurde prognostiziert. Der soziale Wohnungsbau wurde herunter gefahren, der Neubau konzentrierte sich zunehmend auf Eigenheime. Zugleich wurde ein Teil des Altbaubestands zunehmend von wohlhabenderen Schichten in Anspruch genommen. Als es in der zweiten Hälfte der 80er

Jahre zu einer verstärkten Immigration kam, waren die Versorgungsreserven bereits unzureichend. Die Umzugsketten stockten, die Mieten explodierten, die Zahl der Wohnungslosen nahm zu. Auf die – dann auch gesamtdeutsche – Wohnungsnot wurde mit neuen Fördermitteln und Planungsbeschleunigungen reagiert, nicht aber mit dauerhaften Strukturen. Im Gegenteil: In der Wohnungskrise wurde 1990 mit der Wohnungsgemeinnützigkeit ein wesentliches Strukturelement für eine nicht ausschließlich renditeorientierte Wohnungsversorgung beseitigt.

Vorübergehende Neubauleistungen, Planungsbeschleunigungen sowie die zunehmende Abschottung gegen die Migration führten ab der zweiten Hälfte der 90er Jahre dazu, dass die Wohnungsnot in einem Teil der Städte zurückgedrängt wurde. In Gebieten mit wirtschaftlichen Rückgang, Abwanderung oder einem hohen Altersdurchschnitt nahmen die Leerstände zu. Nach einer Übergangsphase exzessiver Eigenheimförderung wurde Wohnungspolitik wieder zu einem zweit- oder dritrangigen Thema. Die Zuständigkeit für den Wohnungsbau wurde im Zuge der Föderalismusreformen auf die Länder verlagert, der Bund sollte nach einer Übergangszeit aus der Wohnungsbauförderung ganz aussteigen. Erneut beriefen sich Politiker dabei auf den „demografischen Wandel“. Dabei hätte man gerade aufgrund der zunehmenden regionalen und sozialen Ausdifferenzierung der Wohnungsmärkte starke öffentliche Strukturen für eine integrierte Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik benötigt.

Es war nur eine Frage der Zeit, bis eine neue Wohnungskrise folgte. Zunächst kam es in trendigen Wohnvierteln attraktiver Zuzugsstädte zu einer beschleunigten Verdrängung der bisherigen Bewohner. Dann wurden die Wohnkosten in diesen Städten auch für Normalverdiener kaum noch tragbar. Die Wohnungskrise erfasste weitere urbane Zentren, die für Zuzügler attraktiv sind. Die Zuwanderung von Flüchtlingen war dann nur noch ein zusätzlicher Faktor.

Auch auf die „neue neue Wohnungsnot“ wird nun wieder mit einer Ausweitung von staatlicher Förderung und Planungsbeschleunigungen reagiert. Der Diskurs richtet sich zunehmend gegen die unter



anderem aufgrund des Klimaschutzes angestiegenen Anforderungen an den Neubau. Unterschiede gegenüber den 90ern bestehen darin, dass die Zahl der aus sozialen Motiven bauwilligen Akteure stark gesunken ist. Zugleich sind die erzielbaren Mieten an geeigneten Standorten so hoch und die Kapitalmarktzinsen so niedrig, dass von privaten Investoren die öffentlichen Kredite für den Wohnungsbau nur dann angenommen werden, wenn die sozialen Bindungen radikal reduziert und der Neubau mit nicht rückzahlbaren Zuschüssen versüßt wird.

Generell kranken alle gegenwärtigen Handlungsansätze daran, dass sie trotz hohen Einsatzes öffentlicher Mittel keine sozialen Bindungen der Wohnungen schaffen, oder nur solche, die zeitlich und inhaltlich stark beschränkt sind. Dies liegt im Kern daran, dass die soziale Wohnraumförderung in Deutschland aus öffentlichen Hypotheken besteht. Sind die Kredite zurückgezahlt – und das ist inzwischen zum Teil schon nach 15 Jahren der Fall – ist der Eigentümer frei, seine Wohnungen am Markt zu verwerten. Solange es noch die Wohnungsgemeinnützigkeit mit ihrer Unternehmensbindung gab, konnten die Folgen wenigstens für einen Teil der Wohnungen abgefedert werden. Eine solche dauerhafte Unternehmensbindung, ein neues gemeinnütziges Segment, ist neben öffentlichen Grundstücken und Fördermitteln unverzichtbar.

Aber auch auf dem privaten Vermietungsmarkt bräuchten wir mehr Regulation. Mit der erweiterten Kappungsgrenze und der sogenannten Mietpreisbremse wurden in den letzten Jahren erste neue Ansätze für stärkere Eingriffe eingeführt, die allerdings nur in den Schwerpunkten der Wohnungskrise eingesetzt werden und daher allenfalls die regionalen Spitzen des generellen Anstiegs kappen. Weitergehende Pläne, die das Vergleichsmietensystem stärken und die Mieterhöhungswirkung der Mietspiegel abmildern, stoßen auf vehementen Widerstand der Großvermieterlobby. Für eine dauerhafte Lösung müsste die Ideologie der angeblich vom „Markt“ gebildeten Vergleichsmiete überwunden werden. Es müssten wohnwertabhängige Mieten politisch festgelegt werden, und zwar so, dass zwar Kostenentwicklungen, nicht aber spekulative Renditeerwartungen abgebildet werden.

Selbst wenn sich in Folge von Steuergeschenken und Standardabsenkungen, von Grenzschießungen und grundgesetzwidrigen Wohnortzuweisungen die Wohnungsengpässe temporär abmildern sollten, wird die nächste Wohnungskrise nicht lange auf sich warten lassen. Denn demografische Veränderungen und starke Immigration sind auch in Zukunft ebenso zu erwarten wie Zinsschwankungen und Wirtschaftskrisen.

Solange es in der Bundesrepublik nur unzureichend gemeinnützige wohnungswirtschaftliche Strukturen gibt, die unabhängig von Krisen der dauerhaften sozialen Wohnraumversorgung dienen, so lange wird die Wohnungspolitik immer wieder zu Notstandsmaßnahmen verurteilt sein. Das aber ist das Gegenteil der von den SDGs geforderten Nachhaltigkeit und Resilienz.

### Die Finanzialisierung der Wohnungswirtschaft

Nach Zielvorgabe 10.5 der SDGs soll die Regulation der globalen Finanzmärkte verbessert werden. In der Bundesrepublik aber wurden in den letzten zwanzig Jahren massenhaft Wohnungen an Private Equity Fonds ausgeliefert. Die Folge: Knapp eine Million Wohnungen befinden sich heute unter der Kontrolle finanzmarktorientierter Vermietungsfirmen. Die meisten sind inzwischen an der Börse notiert und wohnungspolitisch kaum noch zu beeinflussen.

Eine entscheidende Weichenstellung für die spätere „Finanzialisierung der Wohnungswirtschaft“ war 1990 die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit durch die Regierung Kohl. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre folgte die Auflösung der „Deutschland AG“, die Entkopplung des Finanzsektors von der Industrie, wozu auch die industrieverbundenen Wohnungsunternehmen gehörten. Ab 1998 besiegelte die rot-grüne Regierung diese Entwicklung mit ihrer Finanzmarktorientierung.

Die Transaktionen der Nullerjahre wurden mit hohen Krediten finanziert, mit denen die Wohnungen des Zielunternehmens belastet wurden. Aber nicht Banken, sondern speziell für diesen Zweck konstruierte Verbriefungsstrukturen, „Commercial Mortgage Backed Securities“ (CMBS), waren die Gläubiger. Die

Kreditverträge dieser Konstruktionen übten eine Zeit lang einen entscheidenden Einfluss auf das Management der Immobilien aus. Der Druck verschärfte sich, als mit der Finanzkrise ab 2007 die Aussichten auf eine pünktliche Ablösung der zumeist auf 2013 befristeten Kreditverträge immer unsicherer wurden. Es kam zu Entlassungswellen, Einsparungen bei den Reparaturen und desaströsen Versuchen einer industriellen Optimierung der Wohnungsverwaltung.

Nach Abflauen der Krise in Deutschland konnten die Private Equity-Investoren ihre verbrieften Schulden ablösen und aus ihren Unternehmensbeteiligungen aussteigen. Die hohe weltweite Nachfrage nach vergleichsweise renditeträchtigen und sicheren Finanzanlagen sowie die niedrigen Leitzinsen ermöglichten lukrative Börsengänge und kurz darauf die Übernahmen von Konkurrenten. Inzwischen kontrollieren die drei größten Konzerne über 600.000 Mietwohnungen.

Durch ihr Größenwachstum versuchen die Konzerne den Zugang zu den globalen Kapitalmärkten noch auszubauen. Ein zweiter Effekt der Größe sind Einsparungen beim Einkauf von Materialien und Dienstleistungen. Der Branchenführer Vonovia greift dabei zum Insourcing. Mit Hilfe außertariflich beschäftigter Verwaltungsangestellter und Handwerker soll ein Industrialisierungsschub in der Mieterbetreuung, der Modernisierung und im Neubau ausgelöst werden.

Da nach dem Mietrecht elf Prozent der Investitionskosten einer Modernisierung dauerhaft auf die jährliche Miete geschlagen werden darf, ist die seriemäßige Ausstattung der vernachlässigten Gebäude mit standardisierten Dämmfassaden und Heizkesseln unter gegenwärtigen Zinsbedingungen ein lukratives Geschäft. Für die Mieter bedeutet dies: zusätzliche Mieterhöhungen, die nicht selten zu Verdrängungen führen.

Die Größe führt auch zu wachsendem Einfluss auf die Wohnungspolitik. Dieser Einfluss wird eingesetzt, um gesetzliche Regelungen zu torpedieren, die den Mietenanstieg tatsächlich begrenzen würden. Denn solche Regelungen würden zur horrenden Abschrei-

bungen der hochgepushten bilanziellen Marktwerte der Immobilien und damit zu gigantischen Verlusten führen.

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob und wie die öffentliche Hand die Kontrolle über die finanzmarktorientierte Wohnungswirtschaft zurückgewinnen will. Unter anderem sollten kollektive Mieterrechte geschaffen werden. Ein Beispiel: Durch mieterkontrollierte Instandhaltungsreserven könnte verhindert werden, dass die Wohnungsbestände im Krisenfall ausgeplündert werden.

### Soziale und räumliche Ungleichheit

SDG 10 fordert den Abbau sozialer Ungleichheit zwischen und in den Ländern. In der Bundesrepublik ist die Wohnungsversorgung wie die gesamte Raumentwicklung von zunehmender Ungleichheit geprägt. Das gilt sowohl sozial (die Reichen können sich größere und bessere Wohnungen an attraktiveren Standorten leisten, während die Ärmern aus solchen Wohnungen verdrängt werden) als auch räumlich (in Berlin steigen die Mieten rasant, während sie in ländlichen Räumen Ostdeutschlands kaum Veränderung aufweisen). Wachsende Ungleichheit ist ein grundlegender Faktor für den Wohnungsmangel in den Zuzugsstädten und verteuert ihre Bewältigung. Jeder Mensch, der aus einer ehemals preisgebundenen Altbauwohnung in Berlin verdrängt wird, erhöht die Zahl derjenigen, die eigentlich Anspruch auf eine Sozialwohnung haben. Der Fortzug aus strukturschwachen Gebieten erzeugt pro Kopf zusätzliche Infrastrukturkosten für die Versorgung der Dageblichen und zugleich erhöhten Neubaubedarf in den Zuwanderungsstädten.

Ein Grund für die wachsende Ungleichheit in der Wohnungsversorgung ist die Entwicklung der Beschäftigungsverhältnisse und Einkommen. Qualifizierte Arbeitskräfte mit besseren Einkommen bestimmen den Markt der besseren Wohnungen oder beliebteren Standorte und versorgen sich ggf. mit entsprechend großen Wohnflächen. Die vielen Menschen mit niedrigen und prekären Einkommen sind damit nicht konkurrenzfähig und werden in schlechtere Wohnungen an schlechteren Standorten abgedrängt. Das ihnen zur Verfügung stehende Segment

wird dabei immer kleiner. Die gedeckelten Wohnkostenzuschüsse der Jobcenter sorgen dafür, dass es für Erwerbslose keinen Ausweg aus schlechten und immer schlechteren Wohnungen gibt, während sich ihre Vermieter aus den staatlichen Subventionen leistungslose Renditesteigerungen finanzieren lassen. In attraktiven Städten werden die Ärmeren zunehmend an die Peripherie verdrängt und verlieren damit Zugangschancen zum Arbeitsmarkt und zur Stadtkultur. Womit nebenbei ein weiteres großes Ziel der SDGs verfehlt wird: die soziale Inklusion.

Die ungleiche Vermögensverteilung verschärft diese Wirkung. Wer eine Immobilie erbt, hat gute Ausgangsbedingungen für den Erwerb weiterer Immobilien. Ein besonderes Problem entsteht, wenn sich vermögende Schichten auf bestimmte Städte konzentrieren und damit Preis- und Renditewartungen bestimmen, und wenn sich diese Erwartungen dann in spekulative Anlagen verwandeln.

Wenn Erbschaften und Vermögen schon nicht angemessen besteuert werden, so müsste der Staat zumindest dafür sorgen, dass sich die Ungleichheit auf den und über die Wohnungsmärkte nicht noch verschärft. Dies setzt voraus, dass Stadtentwicklung, Grundstücksvergabe und Wohnungsbau nicht von den Vermögensbesitzern und Vermögensanlegern dominiert werden. Ohne eine Verstärkung der öffentlichen Infrastruktur und Versorgung lässt sich in diesen Gebieten das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht aufrechterhalten. Für eine wirklich nachhaltige Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik gibt es in Deutschland noch viel zu tun.



Knut Unger ist Sprecher des MieterInnenvereins Witten und des Mieterforums Ruhr, sowie Vorsitzender des Vereins Habitat Netz e.V.



Demonstration für die Schaffung eines verbindlichen internationalen Abkommens über die menschenrechtlichen Pflichten von Unternehmen.

## Menschenrechte in der globalen Wirtschaft

VON SARAH LINCOLN

Deutsche Unternehmen sind immer wieder direkt oder indirekt an Menschenrechtsverletzungen im Ausland beteiligt. Dies betrifft nicht nur die katastrophalen Arbeitsbedingungen in den Textil- und Elektronikfabriken Asiens, besonders problematisch ist auch der Abbau von Metallen oder anderen Rohstoffen, die für viele Produkte benötigt werden.

So wird Kupfer, dessen Abbau in Peru zu gewaltsamen Landnutzungskonflikten und Umweltverschmutzung geführt hat, in deutschen Autos verbaut.<sup>1</sup> Auch in der globalen Landwirtschaft tragen deutsche Unternehmen zu Landvertreibungen, Umweltverschmutzung und Gesundheitsgefährdungen bei. Beispielsweise vertreiben deutsche Chemieunternehmen im globalen Süden hochgiftige Pestizide, ohne dabei ausreichend dafür Sorge zu tragen, dass die Bauern über die Gesundheitsgefahren und nötige Schutzmaßnahmen informiert werden.<sup>2</sup>

Eine Studie der Universität Maastricht aus dem Jahr 2015 hat über 1.800 Menschenrechtsbeschwerden gegen die Privatwirtschaft im Zeitraum von 2005 bis 2014 ausgewertet. Davon betreffen 87 auch deutsche Unternehmen, nur in vier anderen Ländern gibt es mehr Beschwerden gegen die dortigen Unternehmen.<sup>3</sup> Der International Peace Information Service stellte in einem Bericht von 2014 fest, dass es bei 23 der untersuchten DAX-30-Unternehmen aus Deutschland in einem Zeitraum von zehn Jahren zahlreiche Vorwürfe wegen Beiträgen zu Menschenrechtsverletzungen gab.<sup>4</sup> Die Betroffenen dieser Menschenrechtsverletzungen haben oft wenig Handhabe, sich zur Wehr zu setzen. Die Unternehmen werden selten zur Rechenschaft gezogen, weder dort, wo die Verletzungen stattfinden, noch in den Ländern, in denen Konzerne ihren Sitz haben und Profite erzielen. Wer

<sup>1</sup> Brot für die Welt (2016), S. 6-17.

<sup>2</sup> Brot für die Welt/ECCHR et al. (2015).

<sup>3</sup> Vgl. Kamminga (2015).

<sup>4</sup> International Peace Information Service (IPIS) (2014), Annex C: Sources for human rights risk and impact concerns DAX 30 (Germany).

sich wehrt, ist massiven Repressionen ausgesetzt. Oft agieren Unternehmen und staatliche Sicherheitskräfte dabei Hand in Hand.

### Unternehmensverantwortung in der 2030-Agenda und der internationale Status Quo

Die zukünftige Ausgestaltung der globalen Wirtschaft ist ein zentrales Thema in der 2030-Agenda. In Ziel 8 geht es um die Schaffung menschenwürdiger Arbeit für alle und die Abschaffung von Zwangsarbeit, Sklaverei und Kinderarbeit. Ziel 12 strebt nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster an. Insbesondere große und transnationale Unternehmen sollen dazu ermutigt werden, nachhaltige Verfahren einzuführen und in ihre Berichterstattung Nachhaltigkeitsinformationen aufzunehmen. Negative Auswirkungen von Chemikalien auf Mensch und Umwelt sollen auf ein Mindestmaß beschränkt werden. Die öffentliche Beschaffung wird als Mittel propagiert, um nachhaltige Verfahren zu fördern. Die konkreten Anforderungen an Regierungen und Unternehmen sind zwar recht vage, sollten jedoch ebenso wie andere Ziele im Lichte existierender menschenrechtlicher Verpflichtungen ausgelegt und umgesetzt werden. Anhaltspunkte für eine menschenrechtskonforme Umsetzung der Ziele 8 und 12 bieten die globalen Menschenrechtsverträge sowie die 2011 im UN-Menschenrechtsrat angenommenen UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Die Leitprinzipien enthalten Empfehlungen an Staat und Unternehmen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte. Demnach stehen Unternehmen in der Verantwortung, menschenrechtliche Risiken ihrer Geschäftstätigkeit und ihrer Geschäftsbeziehungen zu identifizieren, mögliche negative Auswirkungen zu beenden und transparent über diese Prozesse zu kommunizieren. Zudem bestätigen die UN-Leitprinzipien die staatliche Schutzpflicht, Menschen durch eine angemessene Politik, Regulierung und Rechtsprechung vor Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen zu schützen und Betroffenen Zugang zu gerichtlichen und außergerichtlichen Beschwerdewegen zu ermöglichen.

Während die UN-Leitprinzipien zurückhaltend formuliert sind, was die Anerkennung einer Rechtspflicht zur Regulierung von Auslandsgeschäften

betrifft, und Handlungspflichten vor allem im Bereich der öffentlichen Beschaffung, der Außenwirtschaftsförderung und bei staatlichen Unternehmen identifizieren, gehen die für die Auslegung und Überwachung der globalen Menschenrechtspakte zuständigen Ausschüsse der Vereinten Nationen in ihrer Praxis bereits weiter.<sup>5</sup> So beschreibt der Ausschuss für Kinderrechte in seiner Allgemeinen Bemerkung zum Thema Wirtschaft und Kinderrechte eine Pflicht der Heimatstaaten transnationaler Unternehmen, den Schutz von Kindern vor Ausbeutung in den globalen Lieferketten sicherzustellen.<sup>6</sup> In den periodischen Überprüfungsverfahren zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention fordert der Ausschuss die Vertragsstaaten mittlerweile regelmäßig dazu auf, im Ausland tätige Unternehmen stärker zu regulieren. Beispielsweise empfahl er der Regierung Frankreichs, französische Unternehmen zur Achtung von Menschenrechten und Umweltschutz in ihren globalen Geschäftsbeziehungen gesetzlich zu verpflichten.<sup>7</sup> Die deutsche Regierung wurde bereits 2012 vom Menschenrechtsausschuss aufgefordert, in Deutschland ansässige Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte in ihren Geschäftsbeziehungen anzuhalten und für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen den Zugang zu deutschen Gerichten zu verbessern.<sup>8</sup> Auch die 2030-Agenda formuliert eine Verantwortung aller Staaten über ihre Grenzen hinaus und verweist so implizit auf die extraterritorialen Menschenrechtsverpflichtungen der UN-Mitgliedstaaten.<sup>9</sup>

### Umsetzungsstand in Deutschland

Bislang werden deutsche Unternehmen ihrer menschenrechtlichen Verantwortung in ihren Auslandsgeschäften nur unzureichend gerecht und es fehlt an einer klaren Rahmensetzung durch die Bundesregierung. Nur sehr wenige deutsche Unternehmen

<sup>5</sup> Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann (2016), S. 18.

<sup>6</sup> Committee on the Rights of the Child (2013), Abs. 43. Allgemeine Bemerkungen sind eine Form der Auslegung globaler Menschenrechtsverträge durch die zuständigen UN-Vertragsausschüsse.

<sup>7</sup> Committee on the Rights of the Child (2016), Abs. III A 22.

<sup>8</sup> Committee on the Rights of the Child (2012), Abs. C. 16.

<sup>9</sup> Kercher/Mahler (2015).

setzen sich ernsthaft mit den Anforderungen an menschenrechtliche Sorgfalt auseinander. Viele der Dax-30 Unternehmen sind zwar in den letzten Jahren freiwillig im Rahmen der sogenannten Corporate Social Responsibility (CSR) aktiv geworden. Leider kratzen viele dieser CSR-Programme jedoch nur an der Oberfläche, anstatt sich mit den zentralen Menschenrechtsrisiken und deren Ursachen auseinanderzusetzen.<sup>10</sup>

Die Grenzen freiwilliger Unternehmensinitiativen belegen auch Studien aus den letzten Jahren: So hat ein europäisches Forscherteam in 17 Ländern untersucht, was freiwillige Maßnahmen von Unternehmen in den Bereichen Umwelt und Arbeitsstandards bewirken. Zentrales Ergebnis der Studie aus dem Jahr 2013 ist, dass die Auswirkungen von freiwilligen CSR-Maßnahmen als sehr gering zu bewerten sind. Die Studie rät zu mehr Regulierung als Motor, um eine Änderung in der Geschäftspolitik von Unternehmen zu bewirken.<sup>11</sup> Zu dem gleichen Ergebnis kommt eine aktuelle Untersuchung aus England. Untersucht wurden 161 Selbstregulierungsansätze aus allen Lebensbereichen, das Ergebnis ist eindeutig: Ob zur Reduzierung von Treibgasen in Kanada, zur aggressiven Vermarktung von Medikamenten in Schweden oder zum Schutz von Albatrossen in Neuseeland: freiwillige Empfehlungen sind in 80 Prozent der Fälle komplett gescheitert, während gesetzliche Vorgaben meist in kurzer Zeit zur erwünschten Verhaltensänderung geführt haben.<sup>12</sup>

Die Bundesregierung beschränkt sich gleichwohl bislang auf unverbindliche Empfehlungen an Unternehmen und hat in der jüngsten Vergangenheit eine Reihe von Gelegenheiten für eine effektivere Stärkung der Unternehmensverantwortung verpasst. Deutschland hinkt damit der Erfüllung internationaler Anforderungen inklusive der Nachhaltigkeitsziele 8 und 12 hinterher.

Dies betrifft zunächst den Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe, die in Zielvorgabe 12.7 der 2030-Agenda durch die Maßgabe zur Beförderung nachhaltiger Verfahren in der öffentlichen Beschaffung hervorgehoben wird. Mit der Richtlinie 2014/24/EU hat die EU die Verankerung sozialer und ökologischer Kriterien in öffentlichen Ausschreibungen und Vergabeverfahren ausdrücklich ermöglicht. Mit dem deutschen Umsetzungsgesetz, das am 18. April 2016 in Kraft getreten ist, bleibt die Bundesregierung jedoch deutlich hinter den von der EU eröffneten Spielräumen zur Steuerungsmöglichkeit der öffentlichen Vergabe im Sinne der Nachhaltigkeit zurück.<sup>13</sup>

Ähnliches gilt für die Berichterstattung großer Unternehmen über soziale und ökologische Risiken, die in Zielvorgabe 12.6 verankert ist. Auch hier kam mit der Richtlinie zur Stärkung der nichtfinanziellen Berichterstattung der Unternehmen in ihren Konzernlageberichten der Impuls aus der EU.<sup>14</sup> Und auch hier hat die Bundesregierung einen sehr restriktiven Umsetzungspfad eingeschlagen. So sollen nach den gegenwärtigen Plänen der Bundesregierung nur kapitalmarktorientierte Unternehmen über 500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über negative Auswirkungen auf Mensch und Umwelt berichten, und auch nur dann, wenn diese sehr wahrscheinlich schwerwiegend und für den Geschäftsverlauf relevant sind. Keine Berichtspflicht besteht, wenn die Offenlegung entsprechender Informationen dem Unternehmen einen erheblichen Schaden zufügen könnte. Diese Einschränkungen machen eine für den Verbraucher transparente Berichterstattung über soziale und ökologische Risiken sehr unwahrscheinlich und untergraben die Intention der Richtlinie.<sup>15</sup>

Ambitionierte Maßnahmen zur Stärkung der Unternehmensverantwortung kündigte die Bundesregierung mit dem nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte an, der seit November 2014 unter Federführung des Auswärtigen Amts entwickelt wird. Der Aktionsplan soll die UN-Leitprinzipien Wirtschaft und Menschenrechte umsetzen und im

<sup>10</sup> Vgl. Germanwatch/MISEREOR (2014) sowie CorA Netzwerk für Unternehmensverantwortung: Steckbriefe [[www.cora-netz.de/cora/steckbriefe/](http://www.cora-netz.de/cora/steckbriefe/)].

<sup>11</sup> Vgl. CSR Impact (2013).

<sup>12</sup> Royal Society for the Protection of Birds (RSPB) (2015).

<sup>13</sup> CorA (2015).

<sup>14</sup> Europäische Union (2014).

<sup>15</sup> CorA (2016).

September 2016 verabschiedet werden. Obwohl der Umsetzungsprozess gut anlief und in elf umfassenden Themenanhörungen mit Zivilgesellschaft und Wirtschaft umfassende Reformvorschläge diskutiert wurden, zeichnet sich derzeit ein sehr schwaches Ergebnis ab. Weder eine substanzielle Reform der öffentlichen Beschaffung oder Außenwirtschaftsförderung noch verbindliche Sorgfaltspflichten für Unternehmen sind zu erwarten. Stattdessen ist davon auszugehen, dass es zunächst bei unverbindlichen Empfehlungen bleiben wird. Zwar soll 2020 eine stichprobenhafte Überprüfung der Sorgfaltsprozesse bei großen Unternehmen erfolgen, die fehlende Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfalt zieht jedoch für Unternehmen keinerlei Sanktionen nach sich.

### Im internationalen Vergleich

Die deutschen Maßnahmen zur Stärkung der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen sind auch im internationalen Vergleich als schwach zu bewerten. In Großbritannien wurde kürzlich der Modern Slavery Act beschlossen. Das Gesetz richtet sich gegen moderne Formen der Sklaverei und verpflichtet große Unternehmen dazu, über diesbezügliche Risiken in ihrem Unternehmen sowie in der Lieferkette zu berichten und darzulegen, welche Schritte sie ergriffen haben, um diese Risiken zu bewerten und handzuhaben. Ein ähnliches Gesetz gibt es in Kalifornien bereits seit einigen Jahren. Aus den Vereinigten Staaten kommt auch der Dodd Frank Act, der Unternehmen dazu verpflichtet, die Herkunft bestimmter Rohstoffe offenzulegen. Dadurch soll verhindert werden, dass der Handel mit sogenannten Konfliktrohstoffen den Bürgerkrieg in der demokratischen Republik Kongo finanziert. In Frankreich geht die Debatte über reine Berichtspflichten hinaus. Die französische Nationalversammlung hat im März 2016 in zweiter Lesung ein Gesetz angenommen, wonach große französische Unternehmen verpflichtet werden, menschenrechtliche Risiken zu identifizieren und zu verhindern, dass sich diese Risiken realisieren. Dabei sind auch Risiken bei Subunternehmen und Zulieferbetrieben einzubeziehen. Der Gesetzesvorschlag liegt nun zum zweiten Mal dem französischen Senat vor. Auch auf internationaler Ebene sind mehrere Regierungen aktiv geworden und erarbeiten derzeit bei den Vereinten Nationen einen verbindli-

chen Völkerrechtsvertrag zur Regulierung transnationaler Wirtschaftsaktivitäten. Deutschland stimmte bereits 2014 im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen gemeinsam mit den anderen Mitgliedstaaten der EU gegen dieses Vorhaben und boykottiert bis heute die Verhandlungen der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe, die nach einem Mehrheitsentscheid eingesetzt wurde.<sup>16</sup>

### Blick nach vorn

Die Ziele 8 und 12 der 2030-Agenda verdeutlichen, dass eine sozial-ökologische Transformation einen Wandel der globalen Wirtschaft erfordert und menschenwürdige Arbeit und sozial-ökologische Produktionsweisen eine zentrale Rolle spielen. Zunehmend deregulierte Märkte, in denen Investitionsrechte Vorrang vor Menschenrechten und Umweltschutz genießen, laufen dieser Zielsetzung entgegen. Die Staatengemeinschaft muss Abstand nehmen von Freihandelsregimen, die auf Kosten sozialer und ökologischer Standards gehen und stattdessen verbindliche internationale Vorgaben zum Schutz von Menschen und Umwelt in der globalen Wirtschaft beschließen. Deutschland sollte sich an den Verhandlungen über ein verbindliches Abkommen Wirtschaft und Menschenrechte bei den Vereinten Nationen beteiligen. Zudem muss Deutschland die existierenden menschenrechtlichen Schutzpflichten aus den UN-Leitprinzipien und den Menschenrechtsverträgen ernstnehmen und deutsche Unternehmen stärker in die Pflicht nehmen. Neben effektiven Anreizen über die öffentliche Beschaffung und die Außenwirtschaftsförderung bedarf es einer gesetzlichen Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten, auch in Bezug auf Tochterunternehmen und Zulieferbetriebe im Ausland.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Martens/Seitz (2016).

<sup>17</sup> Wie ein solches Gesetz konkret aussehen könnte, zeigen zwei aktuelle Studien: Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann (2016) sowie Schepher/Grabosch (2015).



Sarah Lincoln ist Referentin für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte bei Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst.

### Literatur

**Brot für die Welt (2016):** Mein Auto, mein Kleid, mein Hähnchen – Wer zahlt den Preis für unseren grenzenlosen Konsum? Analyse 55. Berlin [[www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2\\_Downloads/Fachinformationen/Analyse/Analyse\\_55\\_MeinAutoMeinHaehnchenMeinKleid.pdf](http://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Fachinformationen/Analyse/Analyse_55_MeinAutoMeinHaehnchenMeinKleid.pdf)]

**Brot für die Welt/ECCHR et al. (2015):** Ad Hoc Monitoring Report – Claims of (non-)adherence by Bayer CropScience and Syngenta to the Code of Conduct Provisions on Labeling, Personal Protective Equipment, Training, and Monitoring. Berlin et al. [[http://info.brot-fuer-die-welt.de/sites/default/files/blog-downloads/151009\\_ad\\_hoc\\_monitoring\\_report\\_final.pdf](http://info.brot-fuer-die-welt.de/sites/default/files/blog-downloads/151009_ad_hoc_monitoring_report_final.pdf)].

**Committee on the Rights of the Child (2012):** Concluding observations on the sixth periodic report of Germany (CCPR/C/DEU/CO/6). Genf.

**Committee on the Rights of the Child (2013):** General Comment No. 16 on State obligations regarding the impact of the business sector on children's rights (CRC/C/GC/16, 17.April 2013). Genf.

**Committee on the Rights of the Child (2016):** Concluding observations on the fifth periodic report of France (CRC/C/FRA/CO/5). Genf.

**CorA (2015):** Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 30.04.2015: Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts (Umsetzung der EU-Vergaberichtlinien 2014). Berlin [[www.cora-netz.de/cora/wp-content/uploads/2015/07/CorA-Stellungnahme\\_Referentenentwurf-EU-RL-Vergaberecht\\_2015-05-22.pdf](http://www.cora-netz.de/cora/wp-content/uploads/2015/07/CorA-Stellungnahme_Referentenentwurf-EU-RL-Vergaberecht_2015-05-22.pdf)].

**CorA (2016):** Stellungnahme zum Referentenentwurf zur Umsetzung der EU-CSR-Richtlinie CorA-Stellungnahme zum Referentenentwurf zur Umsetzung der EU-CSR-Richtlinie. Berlin [[www.cora-netz.de/cora/category/offenlegung/](http://www.cora-netz.de/cora/category/offenlegung/)].

**CSR Impact (2013):** IMPACT Project Executive Summary – Headline findings, insights & recommendations for policy makers, business & stakeholders. [[http://info.brot-fuer-die-welt.de/sites/default/files/blog-downloads/impact\\_-\\_executive\\_summary\\_-\\_final\\_version\\_15.9.2013.pdf](http://info.brot-fuer-die-welt.de/sites/default/files/blog-downloads/impact_-_executive_summary_-_final_version_15.9.2013.pdf)].

**Europäische Union (2014):** Richtlinie 2014/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU im Hinblick auf die Angabe nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Unternehmen und Gruppen Text von Bedeutung für den EWR. Brüssel.

**Germanwatch/MISEREOR (2014):** Globales Wirtschaften und Menschenrechte. Deutschland auf dem Prüfstand. Berlin/Aachen.

**International Peace Information Service (IPIS) (2014):** The Adverse Human Rights Risks and Impacts of European Companies: Getting a glimpse of the picture.

**Kamminga, Menno T. (2015):** Company Responses to Human Rights Reports: An Empirical Analysis. Maastricht.

**Kercher, Julia/Mahler, Claudia (2015):** Die Nachhaltigkeitsziele oder Sustainable Development Goals: Chance für die Umsetzung von Menschenrechten in und durch Deutschland. Berlin.

**Klinger, Remo/Krajewski, Markus/Krebs, David/Hartmann, Constantin (2016):** Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht. Gutachten. Berlin [<https://germanwatch.org/de/download/14745.pdf>]

**Martens, Jens/Seitz, Karolin (2016):** Auf dem Weg zu globalen Unternehmensregeln – Der „Treaty-Prozess“ bei den Vereinten Nationen über ein internationales Menschenrechtsabkommen zu Transnationalen Konzernen und anderen Unternehmen. Bonn/Berlin [[www.globalpolicy.org/images/pdfs/Globale\\_Unternehmensregeln\\_online.pdf](http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/Globale_Unternehmensregeln_online.pdf)].

**Royal Society for the Protection of Birds (RSPB) (2015):** Using regulation as a last resort? Assessing the performance of voluntary approaches. Sandy.

**Scheper, Christian/Grabosch, Robert (2015):** Die menschenrechtliche Sorgfaltspflicht von Unternehmen – Politische und rechtliche Gestaltungsansätze. Berlin [<http://library.fes.de/pdf-files/iez/11623-20150925.pdf>].





Das Watt zwischen Langlütjen und dem Containerterminal Bremerhaven.

## Besser spät als nie

### Transparenz, Partizipation und Kohärenz als Schlüsselaspekte einer internationalen Meerespolitik

VON KAI KASCHINSKI

Mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung lebt in den Küstenregionen entlang der Ozeane und Meere. Drei Viertel der städtischen Metropolen liegen in dieser Zone. Insbesondere die Kleinen Inselentwicklungsländer (Small Island Development States, SIDS) sind anfällig für negative Veränderungen der Meeresumwelt. Ein sich beschleunigender Meeresspiegelanstieg, der Zusammenbruch der Fischbestände sowie der Verlust von Tourismusgebieten gefährden zahlreiche Existenzen und Küstenkommunen. Trotzdem wurde die Meerespolitik lange Zeit weitgehend vernachlässigt und dementsprechend deren Bedeutung für das planetare Ökosystem, die soziale Dynamik in den Küstengebieten als auch für die ökonomische Entwicklung vieler Volkswirtschaften unterschätzt.

Die Formulierung eines eigenständigen SDG 14 „Ozeane, Meere und Meeresressourcen im Sinne nachhaltiger Entwicklung erhalten und nachhaltig nutzen“ zeigt, dass in der internationalen Politik

eine allmähliche Veränderung eingesetzt hat. In den letzten Jahren ist die Bedeutung der Meerespolitik kontinuierlich gewachsen. Dennoch erfordert es immer wieder neue Anstrengungen, die maritimen Aspekte von Umwelt und Entwicklung dauerhaft zu etablieren.

#### Nahrungsgewinnung, Energieerzeugung, Transport – Alles auf dem Meer

Die Integration der Fischereipolitik in Strategien zur Bekämpfung von Hunger und Armut ist so bis heute keineswegs selbstverständlich, obwohl mehr als zwei Milliarden Menschen in bedeutendem Umfang auf die Versorgung mit tierischen Proteinen aus den Meeren und Ozeanen angewiesen sind. Hinzu kommt, dass Fischerei- und Aquakulturwirtschaft mehr als 55 Millionen Menschen Arbeit geben und dadurch letztlich in etwa zehn Prozent der Weltbevölkerung direkt und indirekt von diesem Sektor ökonomisch



abhängig sind. Neben der Fischereiwirtschaft tragen die Schifffahrt und die Hafen-Logistik, der Offshore-Sektor mit Energie- und Ressourcengewinnung, die marinen Technologien und nicht zuletzt der Tourismus an den unzähligen Stränden teilweise erheblich zum Wohlstand vieler Länder bei, auch oder gerade im globalen Süden. So sind Fisch und Meeresfrüchte nach Erdöl das zweitwichtigste Exportgut von Entwicklungsländern und bedeutender für sie als klassische Güter wie Kaffee, Bananen oder Tee zusammengefasst.

Insgesamt werden über 90 Prozent aller Güter des internationalen Handels per Schiff transportiert. Mehr als die Hälfte aller Seeleute, die dies ermöglichen, stammt von den Philippinen und überweist Jahr für Jahr große Teile ihrer Heuer in das Heimatland. Auch die Erdölförderung selbst findet mehr und mehr auf See statt. Über ein Viertel davon wird bereits offshore produziert. So gründet sich beispielsweise der wirtschaftliche Aufschwung der letzten Jahre von Ländern wie Brasilien oder Angola zu nicht unerheblichen Teilen auf die Offshore-Ölindustrie.

### Ökosystem Ozeane – Schutz nicht ausreichend

Auf der anderen Seite prägen die Ozeane mit ihrem Anteil von gut 70 Prozent an der Oberfläche des Planeten die gesamte Biosphäre und sind elementar für die planetaren ökologischen Systeme und Kreisläufe. So sind das Klimasystem, der Kohlenstoff- und Wasserkreislauf ohne die Weltmeere nicht denkbar. Die Wechselbeziehungen zwischen marinen und terrestrischen Systemen sind kennzeichnend für das Leben auf unserem Planeten. Die Erforschung der marinen Ökoregionen mit ihren vielfältigen Ökosystemen und ihrer spezifischen Biologie und Biochemie, die sich mit den unterschiedlichen Zonierungen je nach Tiefe und klimatischen Bedingungen ändern, steht noch am Anfang. Noch ist die Meereswissenschaft weit davon entfernt in Umweltverträglichkeitsprüfungen belastbare Aussagen zu treffen oder eine vorsorgende Politik auf Basis umfassender Ökosystemanalysen zu gewährleisten. Trotz alledem wurden nicht einmal vier Prozent der Meeresfläche unter Schutz gestellt, anstatt mit einer deutlich höheren Anzahl von Meeresschutzgebieten dem Vorsorgeprinzip Rechnung zu tragen.

### Meerespolitik der EU und Deutschlands zwischen Blue Growth und Industrialisierung

Dies ist die Sachlage zu einer Zeit, in der die Industrialisierung der Küstenzonen weltweit weiter voranschreitet. Die Dynamik gründet sich auf den politisch-ökonomischen und ökologischen Krisen an Land. Im Kontext wachsender Konkurrenzen um Naturressourcen entstehen ständig neue maritime Projekte und Strategien. In der politischen Arena gehören die EU und Deutschland in verschiedener Hinsicht zu den Vorreitern. Aber auch andere Staaten wie die USA und China sind aktiv, ebenso wie die UN und Teile der Zivilgesellschaft, internationale Institutionen und Unternehmen.

Innerhalb der EU wurden unter anderem das „Integrierte Küstenzonenmanagement“ (IKZM), das „Blaue Buch“ mit der allgemeinen Meeresstrategie, die „Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie“ (MSRL) zum Meeresschutz und das Blue-Growth-Programm beschlossen. Die deutsche Meerespolitik wird wesentlich in diesem europäischen Kontext fortentwickelt. Das trifft insbesondere auf die Fischerei und den Meeresschutz zu, ebenso aber auch auf die maritime Raum-, die Forschungs- und die generelle Rahmenplanung. Ein Schlüsselaspekt dabei ist derzeit die Blue-Growth-Strategie, welche zusätzliches Wirtschaftswachstum in Europa erzeugen soll und in erster Linie ein Konzept zur wirtschaftlichen Erschließung der Meere ist.

Sie setzt auf Aquakultur, Tourismus am Meer, Offshore-Energiegewinnung, Blaue Biotechnologie und Meeresbergbau. Blue-Growth konzentriert sich damit gänzlich auf die Industrialisierung der Meere und fördert, wie eine Vielzahl staatlicher Programme in Deutschland, die Vorhaben und Investitionen von Unternehmen der maritimen Wirtschaft. Es erscheint wahrscheinlich, dass sich hiermit altbekannte Fehler beim Zugriff auf Natur wiederholen und Umweltzerstörungen im großen Stil die Folge sein werden.

### Wettlauf um die Meeresschätze

Gerechtfertigt wird diese neue Grenzüberschreitung auf See mit dem Bedarf an zusätzlichen Ressourcen für eine wachsende Weltbevölkerung, einer Ver-

Knappung der Rohstoffe an Land und der legitimen nachholenden Entwicklung des globalen Südens. Es wird suggeriert, dass die Rohstoffe der Meere gleich verteilt werden und allen Menschen zugutekommen sollen. Tatsächlich konkurrieren nicht nur die Staaten um die Meeresschätze. Mittlerweile treffen in jeder Küstenregion widerstreitende Interessen aufeinander und überall entbrennen Konflikte um die Nutzung des Meeresraumes. Oftmals entspannen sich diese Konflikte zwischen traditionellen Nutzungen und Interessensgruppen, die neue Nutzungen etablieren wollen. Industrielle Fischereiflotten nehmen den Kleinfischern und -fischerinnen die Fangrechte. Tourismuskonzerne verwehren ihnen den Zugang zum Meer und Offshore-Projekte schränken ihre Fanggebiete ein, man spricht schon von einem Ocean Grabbing.

### **Umwelt und Entwicklung auf See als politischer Prozess**

Mit wissenschaftlichen Studien, die die Wissenslücken in der marinen Ökologie füllen, rücken weder Konfliktlösungen in greifbare Nähe, noch lässt sich so der maritime Industrialisierungsprozess regulieren. Die auffällig enge, programmatische Verknüpfung von Blue Growth mit Bekenntnissen zur Notwendigkeit von Meeresschutz und -forschung in den entsprechenden Konzepten lenkt den öffentlichen Diskurs in eine falsche Richtung. Nicht nur weil Meereswissenschaft den ständig aufs Neue geschaffenen Fakten nicht nachkommt, sondern vor allem weil diese keinen politischen Meinungsbildungsprozess ersetzen kann. Die Kultivierung der Meere stellt die Frage danach in den Raum, welche Art von Meer letztlich gewollt ist.

### **Intransparenz und mangelnde Partizipation bei der Gestaltung der Meerespolitik**

Durchaus positiv zu bewerten sind in diesem Sinne die Initiativen der Bundesregierung, die Meerespolitik auf die Tagesordnung der G7 zu setzen, wie dies in Elmau 2015 geschehen ist, und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), einen 10-Punkte-Aktionsplan „Meeresschutz und nachhaltige Fischerei“ aufzulegen. Im Kern mangelt es der deutschen Meerespolitik

allerdings an Transparenz, Partizipation und Kohärenz. Der politische Diskussionsprozess zur Zukunft der Ozeane und Meere wird in der Öffentlichkeit seitens der Bundesregierung nicht konsequent geführt, obwohl im „Entwicklungsplan Meer“, der nationalen Umsetzung der europäischen Meeresstrategie, als eine der zentralen Aufgaben „Die Menschen für die Meere und deren Bedeutung für Klima, Umwelt und Wohlstand sensibilisieren“ genannt ist. Zwar werden einzelne Projekte zur Meinungsbildung gefördert, laden Ministerien zu Veranstaltungen ein und wird die Thematik im Bundestag debattiert, doch bleiben die meisten Vorgänge und vor allem ihre weitreichende Bedeutung der Öffentlichkeit verschlossen. Dies ist nicht nur Ausdruck unzureichender demokratischer Partizipationsmechanismen, es spiegelt zugleich eine insgesamt ungenügende Transparenz des Reformprozesses in der Meerespolitik wider, wozu die augenscheinliche Inkohärenz der Regierungspolitik wesentlich beiträgt. In Deutschland teilen mindestens acht Ministerien die maritime Politik unter sich in verschiedene, konkurrierende Einflussphären auf. Oft ist es die Zivilgesellschaft, die versucht, die Prozesse kohärent zu gestalten und die Informationslücken zu schließen.

### **Wirrwarr der Verantwortlichkeiten in der Bundesregierung**

Die Abstimmung der Ressorts zur Meerespolitik ist in der Regel mangelhaft und oft von widerstreitenden Interessen gekennzeichnet. So ist der von der Bundesregierung geschaffene Posten eines Koordinators im Range eines Staatssekretärs im Wirtschaftsministerium angesiedelt und lediglich zuständig für die maritime Wirtschaft.

Die Umsetzung der MSRL der EU durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) findet unabhängig von der durch das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) vertretenen Fischereipolitik und von der vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) gelenkten Schifffahrtspolitik statt. Auch auf nationaler Ebene steht das BMEL dem BMUB bei der Einführung von Verordnungen zum Management der nationalen Meeresschutzgebiete im Weg und vertritt bezüglich der Fischereipolitik

eigene Ziele. Erst eine gemeinsame Klage mehrerer Naturschutzorganisationen konnte die überfällige Formulierung der Schutzverordnungen vorantreiben. In Bezug auf den Tiefseebergbau, Offshore-Wind und andere Teilbereiche verhält es sich in der Regel ähnlich.

Diverse Inkohärenzen gehen einher mit einer eklatanten Differenz zwischen den Initiativen und Verlautbarungen der Bundesregierung zur internationalen Meerespolitik und der nationalen Praxis. Nicht nur die jahrelang fehlenden Managementpläne für die ausgewiesenen Meeresschutzgebiete, auch die mangelnde Regulierung und Kontrolle der Nebenerwerbs- und Freizeitfischerei, der Importe von Fisch und Meeresfrüchten auf eine eventuelle illegale Herkunft, des Plastikmülls und anderer Schadstoffe dort, wo sie eingeleitet werden, des übermäßigen Eintrags von Nährstoffen durch Landwirtschaft und Verkehr, des Sozialabbaus in der Schifffahrt sowie eine ganze Reihe weiterer Aspekte machen dies deutlich.

### Globale SDG-Indikatoren gehen nicht weit genug

Generell bieten die internationale wie auch die nationale Diskussion um SDG 14 die Chance, dass die Meerespolitik in ihrer Breite und Bedeutung für Umwelt und Entwicklung Beachtung findet. Die aktuell vorgeschlagenen globalen Indikatoren für die SDGs bergen jedoch die Gefahr, in sich das Potential des SDGs 14 an entscheidenden Stellen zu beschränken. Das Potential einer ökonomischen Entwicklung, die sich auf die Ozeane und Meere konzentriert, lässt sich, wie bisher im Indikator für Zielvorgabe 14.7 vorgesehen, nicht allein an der Fischerei festmachen.

Ebenso ist der globale Indikator für Zielvorgabe 14.a, der den Anteil der Budgets für Meeresforschung an den nationalen Forschungsetats bemisst, ungeeignet, die entwicklungspolitische Dimension der Zielvorgabe zu bewerten. Die Indikatoren für Zielvorgaben 14.a und 14.c, der die Fortschritte bei der Implementierung des internationalen Seerechts verfolgt, sind zu wenig spezifisch. Im Rahmen von Zielvorgabe 14.c wäre es sinnvoll, konkrete Gesetzesinitiativen als Maßstab zur Überprüfung auszuwählen, anstatt allgemein auf nicht näher definierte Fortschritte in beliebigen Verfahren abzuheben.

### Widerspiegelung des SDG 14 durch Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie?

Aktuell ist offen, inwiefern sich der Erfolg der Schaffung eines eigenständigen Meeres-SDGs auf die deutsche Meerespolitik auswirken wird. Die Bundesregierung hat zu diesem Erfolg beigetragen und auch die Integration der SDGs in eine Neuauflage der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (jetzt Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie) erscheint zunächst stringent. Die bisherige Beschränkung in deren Entwurf auf lediglich zwei Indikatoren führen tatsächlich aber ein wesentliches Element der 2030-Agenda ad absurdum: Mit den in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie verankerten Indikatoren lassen sich die Bemühungen der deutschen Meerespolitik nur punktuell mit der Praxis anderer Staaten auf Grundlage der SDGs vergleichen.

Der darin ausgewählte Indikator „Nährstoffeinträge in Küstengewässer und Meeresgewässer“ bezieht sich auf einen Teilaspekt von Zielvorgabe 14.1 und der zweite ausgewählte Indikator „Anteil der nachhaltig befischten Fischbestände an der Gesamtzahl der Fischbestände in Nord- und Ostsee“ ist sinnvoll auf Zielvorgabe 14.4 anzuwenden. Beide Indikatoren können zudem ergänzend genutzt werden zur Dokumentation der Erfüllung von Zielvorgabe 14.2. Die anderen Zielvorgaben und ihre globalen Indikatoren werden durch die Indikatoren der überarbeiteten Nachhaltigkeitsstrategie nicht erfasst.

Die in den Entwürfen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und des Berichts der Bundesregierung zum HLPF 2016 genannten nationalen und internationalen Aktivitäten in der Meerespolitik, die den SDG-Prozess begleiten sollen, beinhalten allerdings keine Indikatoren, die einbezogen werden könnten. Die Novellierung der Düngeverordnung, die Unterschutzstellung von acht Schutzgebieten, die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes, die Umsetzung der EU-Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie sowie das Integrierte Küstenzonenmanagement auf nationaler und die Bekämpfung der Meeresvermüllung, die „Partnership on Regional Ocean Governance“ (PROG), die Aushandlung eines Durchführungsabkommens zum Seerechtsübereinkommen, die Einrichtung von Schutzgebieten in Arktis und Antarktis als auch die

Umsetzung der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU auf internationaler Ebene, all das sind wichtige meerespolitische Aufgaben und haben Relevanz für eine Reihe von Zielvorgaben. Sie bleiben aber in den Entwürfen ohne definierte Indikatoren und entsprechende Zuordnungen freischwebend. Den Aktivitäten müssen unbedingt Indikatoren zugeordnet werden, die international vergleichbar sind.

Denn die weltweite Vergleichbarkeit der Fortschritte bei der Zielerreichung und die Gültigkeit der Ziele für alle beteiligten Länder im globalen Norden und Süden ist die Besonderheit der SDGs und im Rückblick auf die Millenniumentwicklungsziele (MDGs) eine sinnvolle Erweiterung. Die Etablierung eigenständiger nationaler, nur partiell vergleichbarer Indikatoren steht im Widerspruch zum internationalen Engagement Deutschlands in der Meerespolitik und stellt eine weitere politische Inkohärenz dar. Genau genommen wird damit die ganze Idee der 2030-Agenda in Frage gestellt. Die Bundesregierung hat sicherzustellen, dass die internationale Vergleichbarkeit gewährleistet ist und die alle notwendigen Daten in Deutschland erhoben und öffentlich diskutiert werden.



Kai Kaschinski ist Projektleiter bei Fair Oceans und koordiniert die AG Meere im Forum Umwelt und Entwicklung.



## Naturschutz und biologische Vielfalt

### Die Bundesregierung hat eine gute Strategie, doch die Umsetzung kommt nur schwer voran

VON ALBERT WOTKE

Der Zustand der biologischen Vielfalt in Deutschland ist alarmierend. Von den einheimischen rund 3.000 Farn- und Blütenpflanzen sind nach der aktuellen Roten Liste 27 Prozent und von den 48.000 einheimischen Tierarten 36 Prozent in ihrem Bestand bedroht oder bereits ausgestorben. Arten stehen dabei auch immer für Lebensräume und Ökosysteme.

Bei den einheimischen Lebensräumen gelten gar 72 Prozent als gefährdet. Deutschlands Gefährdungsrate gehört damit zu den höchsten Werten in ganz Europa. Es muss dringend gehandelt werden.

Das Ziel 15 der „Ziele Nachhaltiger Entwicklung“ (Sustainable Development Goals, SDGs) der Vereinten Nationen fordert unter anderem den Verlust der biologischen Vielfalt zu stoppen, den Schutz, die Wiederherstellung und nachhaltige Nutzung von Landökosystemen und die nachhaltige Nutzung der Wälder. Die derzeit erarbeitete Fortschreibung der

nationalen Nachhaltigkeitsstrategie soll der Umsetzung der SDGs für Deutschland dienen.

Wichtige Grundlage für die Erreichung von SDG 15 ist das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity, CBD), die bereits 1992 in Rio verabschiedet wurde. Jede Vertragspartei ist demnach verpflichtet, „nationale Strategien, Pläne oder Programme zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt [zu] entwickeln oder zu diesem Zweck ihre bestehenden Strategien, Pläne und Programme an[zu]passen“.

Die Bundesregierung hat erst 2007 eine *Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt*<sup>1</sup> (NBS) verabschiedet. Sie enthält rund 330 konkrete und oft quanti-

<sup>1</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2007).

fizierte Ziele mit genauen Zieljahren und rund 430 Maßnahmen, die die verschiedenen staatlichen und nichtstaatlichen Akteure zum Handeln auffordern. Sie berücksichtigt auch den Beitrag Deutschlands zur Erhaltung der biologischen Vielfalt weltweit.

### Die Ziele zum Schutz der biologischen Vielfalt wurden weit verfehlt

Würden alle Ziele dieser Strategie erreicht, würde der Verlust der biologischen Vielfalt in Deutschland gestoppt sein. Doch danach sieht es leider nicht aus. Der *Indikatorenbericht 2014 zur Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt der Bundesregierung*,<sup>2</sup> der *Artenschutzschutzreport 2015*<sup>3</sup> des Bundesamtes für Naturschutz (BfN) sowie der *Bericht zur Lage der Natur 2014*<sup>4</sup> von BfN und Bundesumweltministerium zeigen auf erschreckende Weise, dass viele der in der NBS bis zum Jahr 2020 gesetzten Ziele ohne zusätzliche Anstrengungen nicht mehr erreicht werden können.

### Die gesamte Regierung ist gefordert

Für die jeweiligen Politikfelder und Arbeitsbereiche bedarf es daher klar definierter, operationalisierter Ziele und Maßnahmen. Das Bundesumweltministerium hat die Dringlichkeit zusätzlicher Anstrengungen selbst erkannt und deshalb im Oktober 2015 die „Naturschutz-Offensive 2020“<sup>5</sup> gestartet. Die neue Initiative macht deutlich, in welchen Handlungsfeldern die größten Defizite bestehen und wo bis zum Jahr 2020 verstärkte Anstrengungen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt von welchen Akteuren gefordert sind. Es werden insgesamt 40 vordringliche Maßnahmen zehn prioritären Handlungsfeldern zugeordnet.

Jetzt kommt es darauf an, zügig und konsequent zu handeln. Die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt wurde seinerzeit von der gesamten Bundesregierung unter Bundeskanzlerin Angela Merkel verabschiedet und müsste demnach auch in allen Ressorts

und ihren nachgeordneten Behörden Berücksichtigung erfahren und Maßstab ihres Handelns sein.

Doch hier ist nicht viel passiert: Das Bundesumweltministerium ist für viele relevante Gesetze und Verordnungen gar nicht zuständig. Die Bundesregierung muss deshalb endlich den Schutz der Biodiversität zu einer Querschnittsaufgabe für alle Ressorts machen.

Die Führungs- und Leitungsebenen in Politik und Verwaltung sind gefordert, das im Grundgesetz in Artikel 20a niedergelegte Leit- und Handlungsprinzip zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich zu integrieren und aktiv umzusetzen. Die Beseitigung der Zielkonflikte zwischen Energie- und Wirtschaftspolitik, der Flächennutzungs- und der Biodiversitätspolitik muss eine hohe Priorität genießen und darf nicht zulasten der natürlichen Ressourcen betrieben werden. Eine stärkere Nutzung der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzleramtes ist hier notwendig.

Zudem stehen bisher etliche Politikfelder gar nicht im Fokus von Politik und Verwaltung, obwohl sie indirekte Treiber des Biodiversitätsverlustes sind. Insbesondere müssen z. B. Handels-, Sozial- oder Fiskalpolitik stärker in eine umfassende Biodiversitätspolitik eingebunden werden. Die Regierung muss Gesetze und andere staatliche Vorhaben auf ihre Verträglichkeit mit den Zielen der Nationalen Biodiversitätsstrategie und ihre Auswirkungen auf die biologische Vielfalt prüfen.

### Naturschutz in Deutschland ist Ländersache

In den meisten Bundesländern gibt es immer noch keine umfassende und ressortübergreifende Umsetzung der NBS. Zwar existierten inzwischen in vielen Ländern Landesstrategien zum Erhalt der Biodiversität. Inhalte und Zeitvorgaben des Bundes werden in den Konzepten der Länder jedoch nur selten aufgegriffen und konkretisiert. Nach einer vergleichenden Untersuchung von BUND und NABU aus dem Jahr 2014 („Naturschutzampel“) wurde in keinem der untersuchten 13 Bundesländer die biologische Vielfalt so geschützt, dass der Verlust der Artenvielfalt bis 2020 gestoppt werden könnte. Hier sind die Länder dringend zum Handeln aufgerufen.

2 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (2014).

3 Bundesamt für Naturschutz (2015).

4 Bundesamt für Naturschutz (2014).

5 BMUB (2015).

### Besonders bedroht: Tiere und Pflanzen in der Agrarlandschaft

Mit einem Flächenanteil von über 50 Prozent ist die Landwirtschaft bundesweit der größte Flächennutzer. Schon aus diesem Grund hat sie großen Einfluss auf die Artenvielfalt. Zahlreiche Arten sind auf landwirtschaftlich geprägte Lebensräume in Deutschland angewiesen. Von den etwa 3.000 Farn- und Blütenpflanzen Deutschlands hat gut ein Drittel ihren Verbreitungsschwerpunkt im Grünland. Auf Ackerstandorten kommen rund 270 typische Acker-Wildkräuter vor. Davon sind 32 Prozent gefährdet. Dies trifft auch auf die Fauna zu: Die Bestände von 26 der 30 häufigsten Vogelarten der Feldflur sind zum Teil dramatisch zurückgegangen. So verringerte sich der Bestand des Rebhuhns von 1980 bis heute um 94 Prozent und der Bestand des Kiebitz um 75 Prozent seit 1990.

Die Ursachen für die teils dramatische Verschlechterung liegen in der fortschreitenden Industrialisierung der Landwirtschaft: intensiv genutzte Grünland- und Ackerbauregionen, enge Fruchtfolgen, große Schläge, die Entmischung und Homogenisierung von Nutzungsstrukturen sowie Meliorationsmaßnahmen wie die Entwässerung von Feuchtgrünland wirken sich negativ auf die Artenvielfalt sowie auf den Naturhaushalt und das Landschaftsbild aus.

Effektiver Artenschutz profitiert am besten vom Schutz der betreffenden Lebensräume und einer in der Fläche nachhaltigen und naturverträglichen Nutzung. Die Bindung der Auszahlung von Flächenprämien der EU an Umweltaforderungen („Greening“ und „Cross Compliance“) sind leider nach wie vor wenig anspruchsvoll. Nach 2020 muss die erste Säule der europäischen Agrarsubventionen abgeschafft werden. Die hier frei werdenden Mittel sollten dafür eingesetzt werden, konkrete Leistungen im Naturschutz zu bezahlen.

### Gefährdete Lebensadern: Flüsse und Auen

Fließgewässer und ihre Auen sind von Natur aus besonders artenreich. Sie können für Mitteleuropa als „Hotspots“ der Artenvielfalt gelten. Der Zustand der meisten Fließgewässer und Auen ist aber besorg-

niserregend. Zwei Drittel der ehemaligen Überschwemmungsflächen an den Flüssen in Deutschland sind verloren gegangen. Von den noch überfluteten Auen befinden sich nur noch zehn Prozent in einem einigermaßen naturnahen Zustand. Entgegen allen politischen Willensbekundungen, den Flüssen wieder mehr Raum zu geben (5-Punkte-Programm der Bundesregierung zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes 2002, NBS) hat sich die durchströmte Auenfläche in den letzten 20 Jahren nur um ca. ein Prozent vergrößert. Die EU-Wasser-Rahmenrichtlinie (WRRL) fordert u. a., dass der „gute Zustand“ der Oberflächengewässer bis zum Jahr 2015, spätestens aber bis 2027 erreicht wird. Zwar sind in den letzten Jahrzehnten deutliche Verbesserungen bei der Wasserqualität erzielt worden, doch für die Gewässerbiologie, die bei der Bewertung nach der WRRL im Vordergrund steht, gilt dies nicht.

Nach dem letzten großen Hochwasser wurde ein „nationales Hochwasserschutzprogramm (NHWSP)“ aufgelegt. Der Bund stellt in den nächsten Jahren mit dem Sonderrahmenplan „Präventiver Hochwasserschutz“ mehr als 300 Millionen Euro für den präventiven Hochwasserschutz zur Verfügung. Hier liegt der Förderschwerpunkt bislang nicht auf dem Naturschutz, sondern lediglich auf der Schaffung von zusätzlichen Retentionsräumen. Hier müssen dringend Synergieeffekte für eine Verbesserung der biologischen Vielfalt erkannt und genutzt werden.

### Mehr Wildnis und Urwälder von morgen

Der Wald in Deutschland bedeckt eine Fläche von 11,1 Millionen Hektar, was in etwa einem Drittel der Landfläche entspricht. Es fehlen insbesondere die Alters- und Zerfallsphasen der Wälder, stehendes und liegendes Totholz mit unterschiedlicher Dicke als Lebensraum für viele tausend Pilz- und Insektenarten, die auf diese Lebensräume angewiesen sind. Die aus ökologischer Sicht wertvollen Bestände mit Bäumen, die älter als 180 Jahre sind machen nur zwei Prozent der Waldfläche aus. Der Anteil von Flächen mit natürlicher Waldentwicklung, also „Urwald von morgen“ beträgt zurzeit lediglich 1,9 Prozent. Die NBS sieht hingegen ein Ziel von fünf Prozent Flächen mit natürlicher Entwicklung bis 2020 vor. Damit dieses Ziel noch erreicht werden kann, müssen



## Holzverbrauch – weniger wäre nachhaltiger

VON LÁSZLÓ MARÁZ

In Deutschland wird immer mehr Holz verbraucht. Zwar lautet die knappe und schlichte Formel der Nachhaltigkeit in der Forstwirtschaft, dass man dem Wald nur so viel Holz entnehmen darf, wie nachwächst. Nachhaltig wäre das aber nicht, da Waldökosysteme einen nennenswerten Teil der Biomasse für sich selbst benötigen. Unzählige Arten leben von dessen Abbau. Waldböden können ohne den Abbau der Biomasse keinen Humus bilden und keine stabile und funktionsfähige Bodenstruktur aufbauen. Bäume könnten ohne die Nährstoffe nicht wachsen.

Dennoch wird der wachsende Holzverbrauch von vielen Akteuren positiv dargestellt. Als nachwachsender, energieexten-

siver und relativ problemloser Werkstoff ist Holz in der Tat eine gute Wahl. Wenn aber alleine die privaten Haushalte zwischen 2000 und 2012 ihren Energieholzverbrauch etwa verdreifacht haben (von 12 auf 33,9 Millionen Kubikmeter), wird das Problem offensichtlich: Der Gesamtholzverbrauch hat sich zwischen 2007 und 2011 sogar von 134 auf 140 Millionen Kubikmeter erhöht, wobei etwa je die Hälfte davon stofflich bzw. energetisch verwendet werden. Geerntet werden aber nur zwischen 70 und 80 Millionen Kubikmeter. Die Importe sind dennoch nicht so hoch da vieles von dem Material recycelt wird. Doch energetisch verwertetes Holz kann nicht recycelt werden, sodass die Importe zwangsläufig steigen müssen. Anstatt als

einigermaßen waldreiches Land waldärmere Regionen mit Holz zu versorgen, leben wir also auch beim Holz über unsere Verhältnisse. Weniger verbrennen, den Papierverbrauch halbieren und mehr Holz wiederverwenden wären dringend geboten.



László Maráz ist Koordinator der Dialogplattform Wald des Forums Umwelt und Entwicklung.

Bund, Länder und Kommunen als gutes Vorbild zehn Prozent ihrer Wälder aus der Nutzung nehmen. Hier befinden sich viele Bundesländer derzeit in einem mehr oder minder ambitionierten Umsetzungsprozess, der dringend forciert werden muss.

Wildnisgebiete bieten durch ihre großflächige Ausdehnung ungestörte Habitate für Arten mit großen Raumannsprüchen (wie z. B. Luchs, Elch und Steinbock) sowie ein Nebeneinander verschiedener Entwicklungsstadien, das für den Fortbestand vieler Arten (wie z. B. zahlreicher spezialisierter Käferarten) nötig ist. Gerade 0,6 Prozent der Fläche unseres Landes kann man aktuell als großflächige Wildnis- oder Wildnisentwicklungsgebiete bezeichnen. Damit das Ziel der NBS, bis 2020 zwei Prozent Wildnisflä-

chen zu schaffen, erreicht werden kann, müssen Bund und Länder gemeinsam stärker daran arbeiten.

### Schutzgebiete, Natura 2000 und Biotopverbund

Ein erfolgreiches Schutzgebietsmanagement ist auf eine konstante sowie ausreichend finanzielle wie personelle Ausstattung angewiesen. Hier klafft vielerorts noch eine Finanzierungslücke – vor allem in Bezug auf den angestrebten Ausbau des Schutzgebietsnetzes sowie die Sicherung des Natura 2000-Gebietsverbundes. Die bisherige Finanzierung von Schutzgebieten durch Haushaltsmittel der Länder, Stiftungen, Verbände oder EU-Förderung stößt an organisatorische wie rechtliche Grenzen. Die notwendige qualitative Weiterentwicklung der bestehenden

Schutzgebiete und die Fortentwicklung des Schutzgebietsnetzwerks auf der Basis der Natura 2000-Gebiete sind dringend nötig, um die Zielerreichung der NBS nicht weiter zu gefährden.

Die Schaffung eines Verbundes an Biotopen ist eine der zentralen Aufgaben des Naturschutzes. Im Bundesnaturschutzgesetz ist festgelegt, dass auf mindestens zehn Prozent der Landfläche Deutschlands ein funktionierender Verbund an Lebensräumen wiederhergestellt werden soll. Leider steht im Gesetz bisher nicht, bis wann dies geschehen sein soll und deshalb ist bisher auch noch nicht viel passiert. Diese Lücke im Gesetz muss dringend geschlossen werden.

### Finanzierung von Naturschutz stärken

Die Finanzierung von Maßnahmen des Naturschutzes erfolgte bisher im Wesentlichen über das EU-Life-Programm und aus dem europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes. Dies ist jedoch bei Weitem nicht ausreichend, bzw. nicht zielführend. Wir brauchen ein neues europäisches Finanzierungsinstrument, das es ermöglicht, dass der günstige Erhaltungszustand für Natura-2000-Gebiete erreicht werden kann.

Auf bundesdeutscher Ebene müssen das „Bundesprogramm biologische Vielfalt“ mindestens verdoppelt und andere Förderinstrumente wie „Chance.Natur“ aufgestockt werden. Nur wenn die notwendigen Mittel bereitgestellt werden, kann es gelingen, den Verlust der biologischen Vielfalt in Deutschland zu stoppen und eine Trendwende einzuleiten.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Auch fast ein Vierteljahrhundert nach Verabschiedung der CBD in Rio ist die Bundesrepublik weit davon entfernt, den Verlust der biologischen Vielfalt in Deutschland aufgehalten zu haben. Sollen die Ziele bis zum Jahr 2020 noch erreicht werden, muss die gesamte Bundesregierung dringend handeln. Gute Ziele und Strategien sind nur etwas wert, wenn sie auch konsequent umgesetzt werden.



Albert Wotke ist Referent für Naturschutz in Deutschland beim WWF.

### Literatur

**Bundesamt für Naturschutz (2015):** Artenschutz-Report 2015 – Tiere und Pflanzen in Deutschland. Bonn [[www.bfn.de/fileadmin/BfN/presse/2015/Dokumente/Artenschutzreport\\_Download.pdf](http://www.bfn.de/fileadmin/BfN/presse/2015/Dokumente/Artenschutzreport_Download.pdf)].

**Bundesamt für Naturschutz (2014):** Die Lage der Natur in Deutschland – Ergebnisse von EU-Vogelschutz- und FFH-Bericht. Bonn [[www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/presse/2014/Die\\_Lage\\_der\\_Natur\\_in\\_Deutschland\\_neu.pdf](http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/presse/2014/Die_Lage_der_Natur_in_Deutschland_neu.pdf)].

**Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2007):** Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt. Berlin [[www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/landwirtschaft/nationale\\_strategie.pdf](http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/landwirtschaft/nationale_strategie.pdf)].

**Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2015):** Naturschutz-Offensive 2020 – Für biologische Vielfalt! Berlin [[www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Pool/Broschueren/naturschutz-offensive\\_2020\\_broschuere\\_bf.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/naturschutz-offensive_2020_broschuere_bf.pdf)].

**Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2014):** Indikatorenbericht 2014 zur Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt. Berlin [[www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Pool/Broschueren/indikatorenbericht\\_biologische\\_vielfalt\\_2014\\_bf.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/indikatorenbericht_biologische_vielfalt_2014_bf.pdf)].



Unscheinbar und doch einer der fünf größten Kleinwaffenproduzenten weltweit: Heckler & Koch in Oberndorf am Neckar.

## Rüstungsexporteur Deutschland

### Progressiv im Verhandlungsprozess, regressiv in der Praxis

VON RICHARD KLASEN UND CHRISTINE HOFFMANN

Mit Ziel 16 der 2030-Agenda hat die Weltgemeinschaft erstmals konkrete Forderungen nach Frieden, Zugang zu Justiz sowie rechenschaftspflichtigen und inklusiven Institutionen in eine UN-Agenda aufgenommen. Es waren in erster Linie Vertreter und Vertreterinnen der g7plus-Staatengruppe, die darauf drängten<sup>1</sup> Denn von Konflikten und Kriegen betroffene Länder sind besonders stark von Hunger betroffen. Unterstützung fand diese Forderung im Verhandlungsprozess zur 2030-Agenda auch von Deutschland.

Die deutschen Verhandlungsvertreter und -vertreterinnen machten sich besonders für eine interna-

tionale Bekämpfung des Kleinwaffenhandels stark. Diese Position fand im Dezember 2014 auch einen prominenten Platz im deutschen Bericht zum damaligen Verhandlungsprozess<sup>2</sup> Das war und ist bemerkenswert, denn Deutschland war 2014 zweitgrößter Kleinwaffenexporteur der Welt. Noch bemerkenswerter ist, dass die Bundesregierung erklärt, über die im September 2015 in der 2030-Agenda festgelegte Zielsetzung, weltweit lediglich „illegale Waffenströme deutlich (zu) verringern“, hinausgehen zu wollen: Demnach unterstützt sie „aktiv die Umsetzung des Arms Trade Treaty, setzt sich für eine effektive Endverbleibskontrolle von deutschen Rüstungsexporten und besonders strenge Maßstäbe für die Genehmigung von Kleinwaffenexporten in Länder außerhalb der NATO und EU“,<sup>3</sup> so genannte Drittstaaten, ein.

<sup>1</sup> Vgl. g7plus (2014). Die g7plus- bzw. g7+-Staatengruppe wurde von sieben fragilen Staaten gegründet und umfasst mittlerweile 20 Länder. Ziel der g7+ ist eine gemeinsame Politik gegenüber Geberländern und die gegenseitige Unterstützung beim Aufbau tragfähiger Governance-Strukturen.

<sup>2</sup> Vgl. Bundesregierung (2014), S. 4.

<sup>3</sup> Ebd., S. 13.

Die Bundesregierung verpflichtet sich also über illegale Waffenströme hinaus auch ihre übrigen deutschen Rüstungsexporte zu verringern.

Die Einhaltung dieser Verpflichtung ist der Lackmustrtest für die deutsche Politikkohärenz für eine nachhaltigere und gerechte Welt: Es ist kontraproduktiv, sinnlos und wenig glaubwürdig, fragile Staaten oder Konfliktgebiete finanziell, materiell und personell bei State- und Capacity Building, mit humanitärer Nothilfe und anderen entwicklungs- und außenpolitischen Maßnahmen zu unterstützen, wenn die Bundesregierung gleichzeitig Waffen in diese Regionen exportiert.

Besonders kritisch zu beurteilen sind die Rüstungsexporte an Drittstaaten wie Saudi-Arabien, Katar oder die Vereinigten Arabischen Emirate, in denen Menschenrechtsverletzungen an der Tagesordnung sind und die im Krieg in Jemen aktiv sind. Diese Lieferungen lassen keinerlei ethische und menschenrechtliche Orientierung von Seiten der Bundesregierung erkennen. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, dass diese Waffen etwa in die Hände islamistischer Extremisten gelangen und damit sogar den eigenen sicherheitspolitischen Interessen der Bundesrepublik entgegenwirken. Problematisch ist in diesem Zusammenhang auch die Bewaffnung der kurdischen Peschmerga-Milizen im Nord-Irak. Dass deutsche Rüstungsexporte auch mit illegalen Geschäften verbunden sind, zeigte beispielhaft die Aufdeckung des Exports deutscher G36-Sturmgewehre der Marke Heckler&Koch in nicht genehmigte Provinzen in Mexiko.

Deutsche Ministerien und Behörden geraten im Zusammenhang mit illegalen Waffenlieferungen immer wieder in die Kritik. So wurde im Zuge der so genannten „Mexiko-Affäre“ gegen das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie Strafanzeige wegen Beihilfe zum illegalem Export des Sturmgewehrs G36 gestellt. Die zuständige Staatsanwaltschaft ließ die Anzeige verjähren. Stattdessen ermittelt die Staatsanwaltschaft gegen die Enthüller dieser Beihilfe, die Journalisten Daniel Harrich, Danuta Harrich-Zandberg und Jürgen Grässlin.

Das ist falsch: Die deutsche Bundesregierung muss Journalisten oder Whistleblower, die illegale Praktiken aufdecken, gesetzlich schützen und sich ferner, etwa mit der Einführung verbindlicher Lobbyregister, im Sinne von Zielvorgabe 16.6 der SDGs, für mehr Transparenz in Politik und Wirtschaft einsetzen: Staat und Öffentlichkeit sind zur Umsetzung der 2030-Agenda auf die Recherchen durch Journalisten und die Zivilgesellschaft sowie Hinweise durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Finanz- oder Rüstungsunternehmen angewiesen. Das betrifft nicht nur die Zielvorgaben des Friedensziels 16, sondern die 2030-Agenda im Ganzen.

### Ein gebrochenes Versprechen: Rüstungsexporte minimieren

Vom selbst gesteckten Ziel, die Zahl der Ausfuhr genehmigungen im Vergleich zur schwarz-gelben Vorgängerregierung zu verringern, ist die Große Koalition und Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel heute weit entfernt. Laut einer aktuellen Studie des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) belegt Deutschland in der Liste der waffenexportierenden Länder den fünften Platz hinter den USA, Russland, China und Frankreich<sup>4</sup> – noch vor zwei Jahren war es der dritte Platz. Doch die Platzierung bemisst sich zum einen lediglich am jeweiligen nationalen Anteil am globalen Export von Großwaffen, der von 2014 auf 2015 von 5,0 auf 4,7 Prozent gefallen ist und zum anderen auf einen Vergleich der beiden Fünf-Jahreszeiträume 2011-15 zu 2006-2010. Die Platzierung besagt also zunächst wenig über den ausgeführten Warenwert der durch Deutschland exportierten Waffen im Jahr 2015.<sup>5</sup>

Schaut man auf die von der Bundesregierung im Februar 2016 selbst veröffentlichten Zahlen zu den im Jahr 2015 erteilten Einzel- und Sammelausfuhr genehmigungen, ergibt sich ein ganz anderes Bild: So betrug der Wert der Einzelausfuhr genehmigungen im Jahr 2015 rund 7,85 Milliarden Euro, die der Sammelausfuhr genehmigungen 4,96 Milliarden Euro. Zusammen ergibt das Waffenausfuhr genehmigung

<sup>4</sup> Fleurant et al. (2016), S. 2.

<sup>5</sup> Vgl. zur Problematik auch GKKE (2015), S. 25-26.

## Illegale Waffen und individuelle Aufrüstung in Deutschland

Nach den Silvesterereignissen von Köln stieg deutschlandweit die Nachfrage nach dem „kleinen Waffenschein“, Pfefferspray und anderen Instrumenten der sogenannten „Selbstverteidigung“ an. Dies muss als Indikator für eine gefühlte Unsicherheit in Teilen der Bevölkerung gewertet werden. Vor dem Hintergrund des rechtsextremen und islamistischen Terrorismus, aber auch der organisierten Kriminalität ist es äußerst beunruhigend, dass laut Bundesministerium des Innern rund 20 Millionen illegale Waffen

in Deutschland zu finden sind. Dazu kommen rund 5,8 Millionen legale Waffen. Diese spielen bei der organisierten Kriminalität zwar eine untergeordnete Rolle, werden aber bei familialen Tötungsdelikten, erweiterten Suiziden oder Amokläufen eingesetzt.

Die deutsche Regierung sollte vor diesem Hintergrund auch innenpolitisch eine restriktivere Waffenpolitik betreiben. Mit der Einrichtung des nationalen Waffenregisters im Jahr 2013 wurde ein wichtiger Schritt unternom-

men. Weitere wichtige Schritte wären das Verbot großkalibriger Faustfeuerwaffen und ein Einsatz der Bundesrepublik für strengere waffenrechtliche Vorschriften innerhalb der EU, denn bis dato vereinfacht die liberale Waffengesetzgebung in anderen europäischen Ländern den Schmuggel etwa von auf internationalen Waffenmessen erworbenen Kleinwaffen oder im Ausland legal erworbener und durch handwerkliches Geschick wieder scharf zu machender „Dekowaffen“ nach Deutschland.

gen in Höhe von rund 12,81 Milliarden Euro: Das ist der höchste Wert seit Messung der bundesdeutschen Waffenausfuhrgenehmigungen.<sup>6</sup>

Im Bereich Kleinwaffen sieht es nicht besser aus: Deutschland war im Jahr 2014 Europameister im Export von Kleinwaffen und weltweit die Nummer 2 auf diesem Gebiet. Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel rühmt sich zwar der Reduktion des Kleinwaffenexports in den letzten Jahren. Dabei erwähnt er aber nicht, dass monatelang Ausfuhrgenehmigungen für die Kleinwaffen herstellenden Unternehmen Diehl, Carl Walther und Heckler&Koch eingefroren wurden, weil gegen diese Unternehmen aufgrund von Strafanzeigen strafrechtlich ermittelt wurde. Der Rückgang beruht demnach auf oftmals von der Friedensbewegung angestoßenen juristischen Verfahren und nicht auf dem politischen Einwirken der Bundesregierung.

Auch der Export von Lizenzrechten konterkariert den Anspruch, weniger Waffen in die Welt liefern

und den illegalen Fluss von Kleinwaffen bekämpfen zu wollen. Ein Beispiel ist das Heckler&Koch Sturmgewehr G3, inzwischen ersetzt und ergänzt durch das G36, das neben der russischen Kalaschnikov das verbreitetste Gewehr auf der Welt ist. So wurde in den letzten Jahren eine ganze Fabrikationsanlage nach Saudi-Arabien geliefert. Eine Kontrolle über die dort produzierte Ware ist der deutschen Bundesregierung so kaum möglich.

Dem Unsicherheitsgefühl weiter Teile der Bevölkerung sollte unter anderem mit einem Ausbau von Maßnahmen der Konfliktprävention und Konfliktbearbeitung, von Aussteigerprogrammen aus extremistischen Szenen, Friedenspädagogik und einer Reformation des Strafbestands der sexuellen Nötigung begegnet werden.

### Schlussfolgerungen und Forderungen

Die Lieferung von Waffen in Drittländer muss deutlich reduziert werden. Des Weiteren darf es keine Lieferung von Kleinwaffen und anderem Kriegsgerät in Kriegsgebiete und Drittstaaten mit unmittelbarer

<sup>6</sup> Van Aken, Jan (2016), S. 1.

## Waffen in Kinderhänden – Rüstungsexporte und das Leid von Kindern

VON RALF WILLINGER

„Das G3 ist eine sehr beliebte Waffe. Du kannst es vergraben, draufschlagen, es schütteln – es funktioniert immer noch. Die Leute bevorzugen die deutschen Waffen, denn sie zerstören mehr“, so der ehemalige Kindersoldat aus Sierra Leone, Ismael Beah, der heute UN-Botschafter und Friedensaktivist ist. Es ist ein Fakt, dass Kinder in vielen Kriegsgebieten mit deutschen Waffen kämpfen müssen und mit deutschen Waffen getötet werden, sei es in vielen Staaten des Nahen Ostens, in Afrika (z.B. in Somalia und im Sudan), Lateinamerika (z.B. in Kolumbien) oder in Asien (z.B. in Indien, Pakistan und Myanmar).

Viele Kriege sind in den letzten Jahren eskaliert, noch nie waren so viele Menschen, darunter viele Kinder, seit dem Zweiten Weltkrieg auf der Flucht vor Kriegen wie 2015. In mindestens 23 Ländern weltweit werden gemäß Angaben der Kinder als Soldaten ausgebeutet (nach UN-Angaben), in vielen mehr werden sie in bewaffneten Konflikten vertrieben, getötet, verstümmelt und sexuell missbraucht. Ein Grund dafür ist die Überflutung vieler Krisengebiete mit Waffen, insbesondere mit Kleinwaffen.

Sogenannte Kleinwaffen – Sturmgewehre, Maschinengewehre, Pistolen – werden immer leichter und sind „kinderleicht“ zu

bedienen – sie werden in vielen Konfliktgebieten der Welt auch von Kindern eingesetzt. Zudem sind diese Kleinwaffen für den Großteil der zivilen Opfer, vor allem Kinder und Frauen, in bewaffneten Konflikten verantwortlich, schätzungsweise für 90 Prozent. Sie werden deshalb auch die „Massenvernichtungswaffen des 21. Jahrhunderts“ genannt. Eine Kalaschnikow, das häufigste Sturmgewehr, ist vor Ort oft schon für 25 Euro zu haben, das deutsche G3 ist etwas teurer.

Es ist nach der Kalaschnikow das am meisten verbreitete Sturmgewehr der Welt, das in über 80 Ländern legal mit Genehmigung der Bundesregierung und in weitere illegal geliefert wurde. In mindestens 15 Ländern wurden sogar G3-Fertigungsanlagen aufgebaut, darunter Länder wie Kolumbien, Mexiko, Türkei, Pakistan, Iran, Burma oder Saudi-Arabien, die viele weitere Länder damit belieferten (legal und illegal). Auch das moderne und noch tödlichere Nachfolgewehr des G3, das G36, wurde schon in zahlreiche Länder exportiert, wie beispielsweise nach Nordirak, ebenso wie G36-Fertigungsanlagen, beispielsweise nach Saudi-Arabien.

Saudi-Arabien hat 2015 illegal kistenweise G3 an verbündete Milizen im Jemen geliefert, wo gerade ein blutiger Krieg tobt,

in dem nach Schätzungen von UNICEF ein Drittel der Kämpfer Minderjährige sind – also Kindersoldaten. Dennoch erhält Saudi-Arabien weiter deutsche Waffen und war auch 2015 unter den Top Ten der Empfängerländer deutscher Rüstungsprodukte, wie seit vielen Jahren. Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes hat Deutschland 2014 empfohlen: „[...] per Gesetz den Verkauf von Waffen zu verbieten, wenn die Gefahr besteht, dass der endgültige Bestimmungsort ein Land ist, in dem Kinder (möglicherweise) für Kampfhandlungen rekrutiert werden.“ Deutschland hat als Kleinwaffenexporteur Nr. 2 der Welt und Rüstungsgüterexporteur Nr. 4 eine große Verantwortung, gerade auch für die Kinder in Kriegsgebieten. Es sollte sich für den Schutz dieser Kinder einsetzen, statt weiter massenweise Waffen zu exportieren.



Ralf Willinger arbeitet bei terre des hommes Deutschland e.V. als Referent für Anwaltschaftsarbeit zum Thema Kinder in gewaltsamen Konflikten.

Kriegsbeteiligung wie Saudi-Arabien oder den Nord-Irak sowie an Staaten mit einer problematischen Menschenrechtslage geben.

Folgende Maßnahmen müssen deshalb prioritär vorangetrieben werden:

### 1. Rüstungsexporte generell

- I Die deutsche Regierung beruft sich in ihrem Positionspapier für die Verhandlungen über die Post-2015-Agenda für nachhaltige Entwicklung vom Dezember 2014 auf die Umsetzung des „Arms Trade Treaty“ (ATT) als einen Hauptbeitrag zur Agendaumsetzung. Die deutsche Regierung darf konsequenter Weise keine Waffen mehr an jene Staaten exportieren, die das ATT nicht unterzeichnet und ratifiziert haben. Gleiches gilt für die Genehmigung für die Ausfuhr von Klein- und Leichtwaffen an Staaten, die nicht das UN-Waffenregister sowie das UN-Kleinwaffenaktionsprogramm unterstützen.
- I Die Exportförderung von Rüstungsgeschäften durch die Bundesregierung, etwa in Form von Exportkreditgarantien (so genannten „Hermesbürgschaften“) oder der Finanzierung von Werbemaßnahmen, muss eingestellt werden.
- I Illegale Waffenströme sind auch in Deutschland oft mit Korruption verbunden. Deshalb muss die Transparenz im deutschen Waffenexport gefördert und die Korruption bekämpft werden. Ein erster Schritt könnte die Einsetzung jener „Expertenkommission“ sein, die Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel angekündigt hat: Dafür muss indessen die Zivilgesellschaft in die Kommission eingebunden werden.
- I Deutschland braucht ein klares Rüstungsexportgesetz, das Schluss macht mit dem Nebeneinander und der Rechtsunsicherheit der vielen bestehenden Regelungen. In diesem Sinn sind auch Bundestag und Bundesrat gefragt, um das Grundgesetz in Bezug auf Artikel 26.2 ändern. Diese Änderung entspricht dem Geist der Gründermütter und -väter des Grundgesetzes, welche deutsche Waffenexporte noch gar nicht absehen konnten:

Der Artikel sollte nun lauten: „Zur Kriegsführung bestimmte Waffen dürfen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden. Das Nähere regelt das *Kriegswaffenkontrollgesetz*. *Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter werden grundsätzlich nicht exportiert. Das Nähere regelt das Rüstungsexportgesetz.*“ (Änderung hervorgehoben).

### 2. Im Bereich der Klein- und Leichtwaffen

- I Kennzeichnungssysteme für deutsche Waffenexporte liegen zwar vor, werden aber unzureichend umgesetzt. Noch immer lassen sich etwa gekennzeichnete Kleinwaffen durch das Entfernen der Markierungen anonymisieren. Die Bundesregierung muss hier eine rechtsverbindliche Abhilfe schaffen und sich beim Waffenexport etwa an den strengeren nationalen Richtlinien orientieren.<sup>7</sup>
- I Die 2015 verabschiedeten Kleinwaffengrundsätze müssen in vielen Punkten konkretisiert und geschärft werden:
  - Es braucht ein generelles Verbot für die Vergabe von Lizenzen zum Nachbau von Kleinwaffen und der zugehörigen Munition und die Möglichkeit eines Widerrufs bereits erteilter Lizenz-Genehmigungen. Die aktuellen Kleinwaffengrundsätze sehen lediglich keine neuen Herstellungslinien für Kleine und Leichte Waffen oder entsprechende Munition vor.
  - Es braucht ein generelles Exportverbot von Kleinwaffen an Drittstaaten und der zugehörigen Munition. In den Kleinwaffengrundsätzen wird nur der Export an nicht-staatliche Stellen ausgeschlossen. Dadurch bleiben die Probleme bei der Lieferung an Regime, die ihre Sicherheitskräfte gegen Demokratiebewegungen einsetzen und Menschenrechtsverletzungen begehen, bestehen.

<sup>7</sup> So werden Sturmgewehre der Bundeswehr im Stahl des Waffenlaufs markiert, exportierte G36 hingegen nicht zwingend. In Libyen aufgetauchte G36-Sturmgewehre konnten so anonymisiert werden. Vgl. GKKE (2014), S. 151-152.

- Statt der Alt gegen Neu-Regelung braucht es den Rückruf und die Verschrottung für bereits gelieferte Kleinwaffen.
  - Es braucht verbindliche, regelmäßige und klar definierte Post-Shipment-Kontrollen:: Statt die Kontrollen fachfremdem Botschaftspersonal zu überlassen, sollten diese durch ausgebildetes Personal auch aus der Zivilgesellschaft erfolgen und die Ergebnisse auch für die Öffentlichkeit bestimmt sein.
- I** Die deutsche Bundesregierung muss Programme für die Kennzeichnung, Registrierung, sichere Lagerung und Vernichtung von Kleinwaffen (etwa durch nationale und regionale Strukturen zur Kleinwaffenkontrolle) sowie die Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration ehemaliger Kämpferinnen und Kämpfer im Rahmen ihrer Entwicklungs- und Außenpolitik stärker fördern. Dabei ist im Sinne des „Do-no-harm“-Grundsatzes darauf zu achten, dass keine Konfliktpartei bevor- oder benachteiligt wird und die Zivilgesellschaft einbezogen wird.



Richard Klasen ist Referent für die Agenda 2030 und Friedenspolitik beim Forum Ziviler Friedensdienst.



Christine Hoffmann ist Generalsekretärin von pax christi und Sprecherin der „Aktion Aufschrei – Stoppt den Waffenhandel!“.

### Literatur

**Bundesregierung (2015):** Grundsätze der Bundesregierung für die Ausfuhrgenehmigungspolitik bei der Lieferung von Kleinen und Leichten Waffen, dazugehöriger Munition und entsprechender Herstellungsausrüstung in Drittländer. Berlin.

**Bundesregierung (2014):** Eine Agenda für den Wandel zu nachhaltiger Entwicklung weltweit. Die deutsche Position für die Verhandlungen über die Post-2015-Agenda für nachhaltige Entwicklung. Berlin.

**Fleurant, Aude et al. (2016):** Trends in international arms transfers. Stockholm.

**g7plus (2014):** Outcome of High Level Ministerial Meeting on Peace and Capable Institutions as Stand-alone Goals in the Post-2105 Development Agenda. A High-Level Side Event at the 69th UN General

Assembly, New York, 22 September. [[http://ecdpm.org/wp-content/uploads/Outcome-of-g7-HLSE-22-Sept-2014-One-pager\\_1-Oct-2014-ENGLISH.pdf](http://ecdpm.org/wp-content/uploads/Outcome-of-g7-HLSE-22-Sept-2014-One-pager_1-Oct-2014-ENGLISH.pdf)].

**GKKE (2015):** Rüstungsexportbericht 2015 der GKKE. Bonn/Berlin [[www3.gkke.org/index.php?id=75&type=0&jumpurl=uploads%2Fmedia%2F15\\_REB\\_webversion.pdf](http://www3.gkke.org/index.php?id=75&type=0&jumpurl=uploads%2Fmedia%2F15_REB_webversion.pdf)].

**GKKE (2014):** Rüstungsexportbericht 2014 der GKKE. Bonn/Berlin [[http://www3.gkke.org/index.php?id=73&type=0&jumpurl=uploads%2Fmedia%2FGKKE\\_60\\_REB\\_2014.pdf](http://www3.gkke.org/index.php?id=73&type=0&jumpurl=uploads%2Fmedia%2FGKKE_60_REB_2014.pdf)].

**Van Aken, Jan (2016):** Rüstungsexporte 2015. Berlin [[www.waffenexporte.org/wp-content/uploads/2015/06/Auswertung-Ru-stungsexporte-2015-Jan\\_van\\_Aken19.02.16.pdf](http://www.waffenexporte.org/wp-content/uploads/2015/06/Auswertung-Ru-stungsexporte-2015-Jan_van_Aken19.02.16.pdf)].





Demonstration für Pressefreiheit in Berlin.

## Zwischen Vision und Realität

### Warum demokratische Strukturen Grundvoraussetzung für die SDGs sind

VON MARIE-LUISE ABSHAGEN

Man könnte argumentieren, dass ein demokratischer Geist in der 2030-Agenda und ihren Sustainable Development Goals (SDGs) steckt. Die Staaten der Welt haben sie untereinander verhandelt und gemeinsam verabschiedet. Sie haben in der Agenda verankert, dass die Ziele für alle UN-Mitgliedsstaaten gelten und entsprechend von allen umgesetzt werden sollen. Und sie haben in deren Entstehungsprozess umfassend Bürgerinnen und Bürger, Zivilgesellschaft sowie Interessensgruppen verschiedenster Art und aus allen Regionen der Welt einbezogen. Nicht ohne Grund lautet die Maxime der Agenda: „Leave no one behind“ – Was so viel bedeutet wie, dass jede und jeder durch und von der Agenda berücksichtigt werden soll. Die Gleichheit aller Menschen ebenso wie das Wohl der Allgemeinheit ist die treibende Kraft hinter der Agenda. Dazu sind darin der Schutz von Grundfreiheiten, die Beteiligung aller gesellschaftlichen Gruppen an Entscheidungsprozessen, ebenso wie die Überwindung menschenunwürdiger Lebensbedingungen sowie die Bewahrung globaler

Gemeinschaftsgüter festgelegt. SDG 16 (das zu den Zielen gehört, für die sich die Bundesregierung im Verhandlungsprozess besonders eingesetzt hat) gibt zudem unter anderem Zielvorgaben zu Rechtsstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung, transparenten Institutionen und Zugang zu Informationen vor.

Soweit die Vision. Die gerade ziemlich weit weg erscheint von der Realität der Welt. Kriege, soziale Unruhen, Dürren und Hunger weltweit. Menschen, die vor Gewalt oder einem Leben in Armut auf der Flucht sind. Stetig zunehmender Nationalismus und Rassismus, der in den wirtschaftlich reicheren Teilen der Erde als Reflex darauf entsteht. Zunehmender Ressourcenverbrauch, Umweltzerstörung, Klimawandel, Terrorismus. Und als Ursache und Ergebnis von all diesen Krisen auch Rückschritte in der Entwicklung von Demokratien, Ausbreitung autoritärer Tendenzen, Einschränkung der Grundfreiheiten, von Zivilgesellschaft und Presse. All dies macht deutlich: Ohne funktionierende demokratische Strukturen



(und darin eingenommen auch Frieden und Sicherheit), wird es schwer werden mit der Umsetzung der SDG.

### Demokratiedefizite in Deutschland und Europa

Bei den SDGs verfällt man leicht in die Logik, diese vor allem als Entwicklungsziele zu betrachten und sich vornehmlich der Verbesserung von Lebensbedingungen und politischen Strukturen in Ländern des globalen Südens zuzuwenden. Zweifelsohne ist dies ein grundlegender Aspekt der 2030-Agenda. Staaten sollen sich gegenseitig bei ihrer nachhaltigen Entwicklung unterstützen. Ihre Besonderheit liegt jedoch darin, dass sie auch für die Länder des globalen Nordens gilt. Gerade in Europa und Deutschland müssen wir jedoch das Erstarken undemokratischer bis demokratiefeindlicher Bewegungen, Parteien oder gar Regierungen beobachten, während die etablierten politischen Akteure massiv in Legitimations- und Relevanzschwierigkeiten geraten.

Demokratie ist, obgleich vielfach genutzt, kein leicht zu fassendes Konzept. Während es in seiner antiken Grundform vor allem auf die politische Organisation einer Gemeinschaft abzielte, geht seine Definition beispielsweise im deutschen Grundgesetz wiederum weit über Partizipationsstrukturen hinaus, und umfasst auch Rechte und Freiheiten der Bürgerinnen und Bürger sowie Verantwortung und Unabhängigkeit der Politik. Wieder andere, wie beispielsweise die Vertreter und Vertreterinnen des Konzepts der Gemeinwohl-Ökonomie, fassen Demokratie weiter, definieren diese über Grenzen von Staaten und sogar Generationen hinaus und betrachten die Orientierung am Gemeinwohl bzw. sogar an globaler Nachhaltigkeit ebenfalls als wesentlichen Aspekt einer demokratischen Gesellschaft.

Über die Nuancen von Demokratie kann man Bücher füllen (auch über ihre negativen Seiten wie Imperialismus mit all seinen Folgen). Gerade in Zeiten zunehmend einfacher politischer Rhetorik von rechts, ist entscheiden herauszustellen: Demokratie ist mehr als ein Mehrheitsentscheid. Die Leitlinien eines demokratischen Systems müssen vielmehr zentrale Aspekte umfassen wie: 1) Agiert die Politik im Interesse und zum Wohl der aller Menschen? 2) Erfolgt die

politische Entscheidungsfindung gemäß demokratischer, partizipativer und transparenter Spielregeln? 3) Ist der Schutz von Grundfreiheiten gewährleistet?

### Agieren die politischen Institutionen im Interesse der Bürgerinnen und Bürgern?

Demokratie ist Politik für den Menschen – das bedeutet, dass die Gleichheit aller Menschen und ihrer Lebenschancen im Zentrum politischer Entscheidungen und Handlungen stehen muss. Tatsächlich zeigt die Realität aber eine massive Verschärfung von Ungleichheiten. Aufsehen erregte die Veröffentlichung von Oxfam 2016, demzufolge ein Prozent der Weltbevölkerung mehr Reichtum besitzt als der Rest zusammengenommen.<sup>1</sup> Dieser Trend hat auch vor den europäischen Ländern nicht Halt gemacht, darauf haben in den letzten Jahren führende Ökonomen wie Thomas Piketty, ebenso wie die OECD hingewiesen. Die Arbeitslosigkeit in Spanien lag im März 2016 bei 20,4 Prozent, Jugendarbeitslosigkeit in Griechenland bei 48,9 Prozent.<sup>2</sup> Millionen Menschen sind in Europa von Obdachlosigkeit bedroht oder bereits wohnungslos.<sup>3</sup> In Deutschland sind vor allem marginalisierte Gruppen von Einkommensungleichheiten betroffen. Mitte 2016 lag der Anteil der Erwerbslosen, die von Armut bedroht sind, bei 58 Prozent.<sup>4</sup> Gleichzeitig gilt: Je größer die soziale Ungleichheit in einem Land, desto weniger sind einkommens- und bildungsarme Schichten politisch beteiligt. Diese Menschen haben dadurch eine geringere Vertretung im politischen Geschehen, kaum politische Interessenvertretung und werden in politischen Entscheidungen weniger berücksichtigt.

Die Regierungen und etablierten Parteien in Europa haben auf dieses Auseinanderdriften der Gesellschaften und die wachsenden Ungleichheiten keine Antworten gefunden oder diese sogar begünstigt. Die Agenda 2010 der SPD geführten Bundesregierung beispielweise setzte in Deutschland vor allem auf den

1 Oxfam (2016).

2 Eurostat (2016).

3 European Observatory on Homelessness (2014).

4 Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband (2016).

Ausbau des Niedriglohnsektors. Bei Lohnunterschieden zwischen Mann und Frau bildet Deutschland im europäischen Vergleich das Schlusslicht.

In Frankreich soll aktuell unter massiven sozialen Protesten eine Reform des Arbeitsrechtes umgesetzt werden, die Rechte von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen beschneidet und beispielsweise Kündigungen erleichtert. In Großbritannien und anderen Ländern wird die Privatisierung der Gesundheitsversorgung vorangetrieben – mit Abstrichen vor allem im Zugang zu und Umfang der Leistungen. Und die Enthüllungen von Lux-Leaks und Panama Papers zeigen, wie wenig die politischen Eliten an der Schaffung fairer und transparenter Steuersysteme interessiert sind. All diese Faktoren führen zu einer fundamentalen Abwendung von den politischen Institutionen. Laut einer europaweiten Umfrage haben über 60 Prozent der EU-Bürger und Bürgerinnen kein Vertrauen in ihre nationalen Parlamente und Regierungen.<sup>5</sup>

Abgestraft werden die sogenannten Volksparteien dafür derzeit überall in Europa mit einem Verlust an Stimmen und Mitgliederzahlen. Von der Unzufriedenheit mit etablierten Parteien profitieren zunehmend Parteien (AfD, Front National, UKIP, Dansk Folkeparti, FPÖ, Perussuomalaiset), die in ihren Satzungen undemokratische Prinzipien vor allem gegenüber Minderheiten verankert haben und sich gegen die Grundfreiheiten von Religion, Geschlecht, Sexualität, Presse oder Justiz agitieren. Auf der Strecke bleiben alle, die im Zweifelsfall schwächer oder anders sind, ob Geflüchtete, Homosexuelle, Alleinerziehende, Arbeitslose, religiöse Minderheiten.

### Erfolgt die politische Entscheidungsfindung gemäß demokratischen Spielregeln?

Demokratische Institutionen müssen auf Offenheit und Überprüfbarkeit gegründet sein. Fehlen diese, trägt dies zu Politikverdrossenheit bei. Dabei haben die häufig intransparenten oder nicht ausreichenden legitimierten Entscheidungen von Politik direkten Einfluss auf das Leben der Menschen.

Dies gilt etwa für verschiedene aktuelle Entwicklungen im Rahmen der EU, auf deren Ebene zunehmend politische Entscheidungen verlagert werden. Beispiel 1: Euro-Krise, bei welcher die Euro-Gruppe sowohl die Bankenrettung geregelt als auch die Sparauflagen Griechenlands beschlossen hat. Die Euro-Gruppe kommt nur informell zusammen, besitzt keine vertragliche oder demokratische Legitimität und veröffentlicht lediglich eine Zusammenfassung, aber keine Protokolle ihrer Sitzungen. Beispiel 2: Das im Mai 2015 verabschiedete Maßnahmenprogramm der EU-Kommission zur besseren Rechtsetzung (Better Regulation), welches die Rechtssetzung in der EU vereinfachen und Belastungen für Unternehmen reduzieren soll. Tatsächlich treibt es aber weitreichende Deregulierungsbemühungen voran und geht mit der Einrichtung zweier neuer Gremien ohne demokratische Kontrolle einher. Beispiel 3: Die vorläufige Anwendung von Handelsverträgen wie CETA oder TTIP, bei welchen möglicherweise die Vertragsteile in alleiniger EU-Kompetenz in Kraft gesetzt werden, bevor nationale Parlamente darüber abstimmen können.

Hinzu kommt, dass der Einfluss, unter dem solche politischen Entscheidungen getroffen werden, häufig unzureichend nachvollziehbar ist. Insbesondere die Einflussnahme von Konzernen auf Politik hat gravierende Auswirkungen auf gesellschaftspolitische Entscheidungen. Beispiel Autoindustrie, eine der wichtigsten Lobbygruppen in Deutschland: Zwischen 2010 und 2014 umfassten deren Spenden an die im Bundestag vertretenen Parteien ca. sechs Millionen Euro. Gleichzeitig wurde in diesem Zeitraum öffentlich, wie umfassend die Autoindustrie am Effizienzlabel für Autos und der EU CO<sub>2</sub>-Richtlinie mitgewirkt hatte.<sup>6</sup> Beispiel Handelspolitik: 2015 zeigte Corporate Europe Observatory (CEO) eindrücklich auf, dass 88 Prozent der TTIP-Lobbygespräche zwischen Vertretern und Vertreterinnen der EU und Interessensgruppen mit Konzern-Lobbygruppen geführt wurden, im Vergleich dazu nur neun Prozent mit gemeinnützigen Organisationen.<sup>7</sup> Zum Einfluss auf Gesetzgebungspro-

<sup>6</sup> Vgl. Lobbypedia zum Verband der Automobilindustrie unter [https://lobbypedia.de/wiki/Verband\\_der\\_Automobilindustrie](https://lobbypedia.de/wiki/Verband_der_Automobilindustrie).

<sup>7</sup> CEO (2015).

<sup>5</sup> European Commission (2015).

zesse kommen Klagen von Konzernen gegen demokratische Entscheidungen hinzu, wie beispielsweise bei Vattenfalls Klage gegen Deutschland aufgrund des Atomausstiegs, Philip Morris International gegen Uruguay aufgrund eines schärferen Gesetzes zur Verpackung von Zigaretten, oder Monsantos gegen Kalifornien aufgrund einer geplanten Einstufung von Glyphosat als krebserregend.

### Ist der Schutz von Grundfreiheiten gewährleistet?

Zu Demokratie gehört, dass man offen Kritik üben kann. Denn Meinungs- und Pressefreiheit sind deren zentrale Grundfeste. Laut Amnesty International wurde jedoch 2015 in mindestens 113 Ländern die Meinungs- und Pressefreiheit willkürlich eingeschränkt.<sup>8</sup> Dadurch rangierte der Wert der Pressefreiheit laut Freedom House weltweit auf dem niedrigsten Wert seit zwölf Jahren, nur 13 Prozent der Weltbevölkerung genossen wirkliche Pressefreiheit im Sinne umfangreicher Berichterstattung, Sicherheit von Journalistinnen und Journalisten und geringem Einfluss von Regierungen.<sup>9</sup> Aber nicht nur die Pressefreiheit ist weltweit bedroht. Meinungsfreiheit und insbesondere auch der Handlungsspielraum für Zivilgesellschaft werden weltweit massiv eingeschränkt. In der Türkei etwa wurden seit Amtsantritt Recep Tayyip Erdogans 2014 über 2000 Anzeigen wegen Präsidentenbeleidigung erstattet. In Russland ist seit 2012 ein Gesetz in Kraft, nach dem sich politisch aktive Organisationen, die aus dem Ausland finanziert werden, als „ausländische Agenten“ registrieren müssen. Als Konsequenzen können die Arbeit betroffener Organisationen quasi stillgelegt werden. Dazu gehören etwa eine intensive Kontrolle der Finanzen und der Zwang, sich durch die Registrierung öffentlich zu diffamieren. Bei Nichteinhaltung drohen finanzielle Strafen und Freiheitsentzug. In Indien wurden allein im Jahr 2015 über 9000 indischen Organisationen die Lizenzen entzogen.

Obwohl sich die Bundesregierung immer wieder die Bedeutung von Zivilgesellschaft weltweit betont, hat sie in den letzten Jahren Handelsabkommen mit

lateinamerikanischen Staaten verabschiedet, die nachweislich zur Unterdrückung von Gewerkschaften beitragen oder im Zuge der Verschärfung seiner Asylpolitik Staaten zu sicheren Herkunftsländern erklärt, obwohl dort bekanntermaßen Minderheiten verfolgt werden. Gleichzeitig rangiert Deutschland laut Reporter ohne Grenzen 2016 lediglich auf Platz 16 von 180 im Index der weltweiten Pressefreiheit. Die Organisation kritisiert unter anderem: „Auch [in Deutschland] wurden in den vergangenen Jahren Journalisten staatlich überwacht, etwa, wenn sie in der rechtsextremen Szene recherchierten.“<sup>10</sup>

Auch andere Beispiele zeugen von der Einschränkung von Grundfreiheiten in Europa. In Frankreich wurde nach den Terroranschlägen der Ausnahmezustand weiter verlängert, zur Palette der rechtlich gedeckten Möglichkeiten gehören nun unter anderem nächtliche Wohnungsdurchsuchungen ohne richterlichen Beschluss, Versammlungsverbote und Hausarrest für mutmaßliche gefährliche Personen. Kritikerinnen und Kritiker warnen vor Auswüchsen der Polizeiarbeit und der Verletzung von Freiheitsrechten. In Polen wird zunehmend die Unabhängigkeit der Justiz eingeschränkt. In Ungarn geht die Regierung gegen Organisationen vor, die sich gegen soziale Ungerechtigkeiten einsetzen. In Finnland wird Entwicklungsorganisationen der Etat gekürzt und damit öffentlich als politischer Erfolg geworben. Und trotz einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zum Schutz von Whistleblowern, droht Personen, die gesellschaftliche Missstände, die Verletzung von Gesetzen oder gar Menschenrechten aufdecken, in Europa noch immer Freiheitsentzug. Ein aktuelles Beispiel hierfür ist der Prozess gegen Lux-Leaks Whistleblower Antoine Deltour und Raphael Halet.

### SDGs und Demokratie – Wo ansetzen?

Unsere Gesellschaft und die demokratische Grundordnung, nach welcher wir sie strukturieren, ist weltweit bedroht. Dabei werden in den nächsten Jahren noch viele weitere Schwierigkeiten auf uns zukommen. Terrorismusbekämpfung vs. Einschrän-

<sup>8</sup> Amnesty International (2016).

<sup>9</sup> Freedom House (2016).

<sup>10</sup> Reporter Ohne Grenzen (2016).

kung von Freiheiten. Meinungsfreiheit vs. rassistische Polemik. Protest gegen Intransparenz politischer Institutionen vs. Gefahr der Instabilität ebener dieser Institutionen und ein damit geebener Weg für undemokratische Alternativen. Freiheit der Information und Kommunikation in einer globalisierten Welt vs. Beherrschung des Internets durch Konzerne und Überwachung durch Regierungen.

Die 2030-Agenda ist kein Selbstzweck. Sie wird erst durch die Verknüpfung mit den für unsere Gesellschaft zentralen Fragen relevant. Dafür braucht es eine starke Zivilgesellschaft, die als Korrektiv, Watchdog der Entscheidungsträger/innen und Stimme der Schwachen fungiert. Der Schutz der Grundfreiheiten weltweit muss unumstößlich vor ökonomischen und geostrategischen Entscheidungen stehen. Ebenso müssen politischen Entscheidungen in demokratisch legitimierte, transparente, gerechte, gleiche und freie Institutionen zurückgeholt werden. Dazu müssen das Gemeinwohl und die Überwindung von Ungleichheiten im Vordergrund stehen, was eine Einschränkung des Lobbyeinflusses von Konzernen dringend voraussetzt. Und nicht zuletzt braucht es politischen Willen, der durch Langfristigkeit und das Streben nach sozialer Gerechtigkeit geleitet wird, der sich klar gegen Parolen mit einfachen Lösungen positioniert und Verantwortung übernimmt. All das kann man sich von den meisten Regierungen weltweit und in Europa derzeit nur wünschen.



Marie-Luise Abshagen ist Referentin für nachhaltige Entwicklung beim Forum Umwelt und Entwicklung.

#### Literatur

**Amnesty International (2016):** Amnesty International Report 2015/16. London [www.amnesty.org/en/documents/pol10/2552/2016/en/].

**CEO (2015):** TTIP: Lobbyparadies für Konzerne. Brüssel [http://corporateeurope.org/de/international-trade/2015/07/ttip-lobbyparadies-f-r-konzerne].

**Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband (2016):** Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2016. Berlin [www.der-paritaetische.de/index.php?eID=tx\_nawsecuredl&u=0&g=0&t=1465043327&hash=e1f4e48666ec74c73cb59ad6a8fc4f30d8be41fc&file=fileadmin/dokumente/2016\_armutsbericht/ab2016\_komplett\_web.pdf].

**European Commission (2015):** Public Opinion. Brüssel [http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/72664].

**European Observatory on Homelessness (2014):** Extent and Profile of Homelessness in European Member States. Brüssel [http://feantsaresearch.org/IMG/pdf/feantsa-studies\_04-web2.pdf].

**Eurostat (2016):** Unemployment rates. Luxemburg [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/8/80/Unemployment\_rates%2C\_seasonally\_adjusted%2C\_March\_2016.png].

**Freedom House (2016):** Freedom of the Press 2016. Washington D.C./New York [https://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2016].

**Oxfam International (2016):** An Economy for the 1%. Oxford [www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-en\_0.pdf].

**Reporter Ohne Grenzen (2016):** Deutschland. Berlin [www.reporter-ohne-grenzen.de/deutschland/].



## Deutsche Wirtschafts- und Handelspolitik

### Neustart unumgänglich

VON JÜRGEN MAIER

Wirtschafts- und Finanzpolitik ist der Kern von Politik. Wer gestalten will, muss auf die Wirtschafts- und Finanzpolitik Einfluss nehmen. Das gilt erst recht für eine Politik, die mehr Nachhaltigkeit erreichen will. Im Prinzip ist das zwar eine banale Erkenntnis, dennoch haben sich in der politischen Praxis die Umweltbewegung, Entwicklungsorganisationen oder andere, die sich für nachhaltige Entwicklung einsetzen, in Sachen Wirtschaftspolitik eher aus der Tagespolitik herausgehalten. Die theoretisch anspruchsvollen Konzepte für nachhaltiges Wirtschaften, die aus der Umweltbewegung kamen, hatten so gut wie nie praktische politische Relevanz – eine der seltenen Ausnahmen war die Ökologische Steuerreform 1999, die allerdings nach wenigen Jahren stillschweigend beerdigt wurde.

#### Ergebnisse einer verfehlten Außenhandelspolitik

Inzwischen beginnt sich das zu ändern. Dies ist weniger das Verdienst des Nachhaltigkeitsdiskur-

ses, als ein vermutlich unvermeidbares Resultat der Tatsache, dass die heutige Wirtschaftspolitik überall auf der Welt immer weniger Gewinner und immer mehr Verlierer produziert und damit in eine Legitimitätskrise gerät. Schon mit der Finanzkrise 2008 und der anschließenden Euro-Krise dämmerte vielen Menschen, dass unser angeblich „alternativloses“ Wirtschaftssystem fundamental nicht-nachhaltig ist. In nahezu allen westlichen Industrieländern und auch vielen Schwellenländern hat sich die Wirtschaftspolitik seit dem Erdgipfel 1992 weit von den Geboten nachhaltigen Wirtschaftens wegbewegt.

Unter den Vorzeichen neoliberaler Ideologie haben Regierungen Handelsabkommen – allen voran die WTO-Verträge – geschlossen, mit denen sie die für eine Transformation zur Nachhaltigkeit erforderlichen Regulierungsmöglichkeiten durch neue und durchsetzungsstarke völkerrechtliche Verträge erschwert haben. In allen Handelsverträgen wird explizit untersagt, Produkte nach ihrer Herstellungs-

weise unterschiedlich zu behandeln: Ein T-Shirt ist ein T-Shirt, egal ob die Näherinnen ausgebeutet oder anständig bezahlt wurden. Ein Computer ist ein Computer, egal ob bei seiner Herstellung die Umwelt verseucht oder umweltgerecht gewirtschaftet wurde. Nachhaltigkeit spielt in Handelsabkommen keine Rolle, abgesehen von folgenlosen Präambeln oder sogenannten „Nachhaltigkeitskapiteln“, denen im Gegensatz zum Rest der Verträge die Durchsetzungsmechanismen fehlen.

Das wenig überraschende Ergebnis ist, dass es im Zeitalter schrankenloser globaler Konkurrenz ein klarer Wettbewerbsvorteil ist, wenn Produktionsketten – auch „Wertschöpfungsketten“ genannt – globalisiert werden und dabei möglichst viel in Länder ausgelagert wird, deren Realitäten genau diese Ausbeutung und Raubbau an der Umwelt zulassen. Nicht nur die multinationalen Konzerne des Nordens, sondern auch die Eliten aus den Schwellenländern verdienen an diesem System hervorragend.

Allerdings hat das mit „Entwicklung“ wenig und mit „Nachhaltigkeit“ gar nichts zu tun. Die fatalen Konsequenzen drängen sich periodisch bei Katastrophen wie dem Rana-Plaza-Einsturz in Bangladesch oder der GiftschlammLawine im brasilianischen Rio Doce immer wieder in die Schlagzeilen. Aber außer betroffenen Gesichtern und schwer kontrollierbaren „freiwilligen Selbstverpflichtungen“ sind die Konsequenzen in der Regel keine.

Das Geflecht internationaler Handelsverträge lässt eine Regulierung solcher Produktionsketten im Sinne von mehr Nachhaltigkeit praktisch nicht mehr zu. Das ist kein Betriebsunfall, sondern ist genau der Zweck der Art von Globalisierung, die seit 1992 systematisch vorangetrieben wurde und weiter wird. Auf die Spitze getrieben würde diese Blockade von Regulierung im öffentlichen Interesse mit dem TTIP-Projekt. Die dort geplante und maßgeblich von der Bundesregierung verlangte „regulatorische Kooperation“ würde jeden Versuch, mit höheren Standards oder anderen Regulierungsmaßnahmen Nachhaltigkeit voranzutreiben, unter den Vorbehalt eines zu vermeidenden „Handelshemmnisses“ stellen und mit Investor-Staats-Klagen wegen „Gefährdung legitimer Gewinnerwartungen“ bedrohen.

### Die Protagonisten des Welthandels

Neben den USA ist die Hauptprotagonistin dieser Politik die Europäische Union, die von ihren Mitgliedsstaaten die politische Zuständigkeit für Handelspolitik übertragen bekommen hat. Allerdings agiert die Generaldirektion Handel der EU-Kommission nicht im luftleeren Raum. Zwar ist Handelskommissarin Malmström eines der mächtigsten Mitglieder der Kommission, weil sie im Gegensatz zu den meisten ihrer Kollegen ein vergemeinschaftetes Politikfeld verantwortet. Dennoch bestimmen die Regierungen der Mitgliedsstaaten über den handelspolitischen Ausschuss des Europäischen Rates alle wesentlichen Fragen. Dieser Ausschuss entscheidet über Verhandlungsmandate, nimmt die Verhandlungsberichte entgegen, instruiert die Kommission bis in Details der Verhandlungsführung – alles unter kompletter Geheimhaltung, versteht sich. Niemand bekommt die Protokolle, die Tagesordnungen zu lesen, niemand erfährt welche Regierung wie abstimmt, was die jeweiligen Regierungen dort fordern, ablehnen, beschließen. Ob das Abstimmungsverhalten einer Regierung in Brüssel mit ihren öffentlichen Bekundungen übereinstimmt, erfährt kein Mensch. Dabei hat es potenziell enorme Auswirkungen, ob man beispielsweise Drittländern als Konzession für die Exportinteressen der Automobilindustrie mehr Zugang zum europäischen Agrarmarkt einräumt. Ob solche Deals in einem Handelsabkommen gemacht werden, entscheiden eine Handvoll Menschen aus den Wirtschaftsministerien und der Kommission faktisch alleine.

Demokratisch kontrolliert wird die europäische Handelspolitik kaum: in den Parlamenten der Mitgliedsstaaten wie dem Bundestag gibt es kaum noch kompetente Handelspolitiker, weil man ja kaum noch Kompetenzen hat. Nur wenn die Mitgliedsstaaten sich uneinig sind, kann die Kommission in signifikantem Umfang selbst Politik machen. Das Europaparlament hat weder direkten Einfluss auf Verhandlungsmandate noch auf die Verhandlungsstrategien. Hinzu kommt: nach zwei Jahrzehnten De-facto-Konsens über eine angeblich „alternativlose“ neoliberal geprägte Wirtschaftspolitik haben sich die meisten Parlamente kontroverse Diskussionen über die richtige Wirtschaftspolitik ohnehin abgewöhnt, so dass bis vor kurzem auch wenig Interesse der Parlamente deutlich wurde,

mehr Einfluss in der Handelspolitik zu gewinnen. So ist Handelspolitik in der EU heute eine klare Domäne der Regierungen. Im Schatten der umfangreichen Geheimniskrämerei konnten Europas Exekutiven bis vor kurzem weitgehend unbeeinflusst von der Öffentlichkeit oder parlamentarischer Opposition schalten und walten wie sie wollten. Sie haben ihre Politik deshalb mit bemerkenswerter Kontinuität durchgezogen, praktisch unbeeinflusst von jeder Art von Regierungswechseln. Deutschland als dominierende Wirtschaftsmacht der EU und Exportweltmeister übt dabei naturgemäß einen bestimmenden Einfluss aus. Genauer gesagt, das Bundeswirtschaftsministerium.

### Außenhandelsüberschüsse für Alle?

Angesichts der wirtschaftlichen Realitäten kann man sagen, dass das Bundeswirtschaftsministerium dies ausgesprochen erfolgreich getan hat. Die Handelspolitik hat weltweit erfolgreich Märkte geöffnet. Die deutschen Exportüberschüsse wachsen kontinuierlich, 2015 waren es sage und schreibe 247,8 Milliarden Euro. Jeder in Deutschland lebende Mensch hat statistisch 2.750 Euro Exportüberschuss gegenüber dem Rest der Welt erwirtschaftet. Leider ist es aber unmöglich, dass die Welt als Ganzes einen Exportüberschuss erwirtschaftet. Der Exportüberschuss des einen ist zwingend das Handelsbilanzdefizit woanders. Es gehört nicht viel Verstand dazu, zu erkennen, dass es nicht nachhaltig sein kann, wenn ein Land Jahr für Jahr seine Exportüberschüsse in immer neue Höhen steigert – auf Kosten des Rests der Welt. Dieses Ungleichgewicht verursacht längst enorme weltwirtschaftliche Probleme. Außerhalb Deutschlands wird dies offen diskutiert, in Deutschland selbst wird es tabuisiert. Die Steigerung der Exportüberschüsse ist und bleibt unbestrittene Staatsdoktrin.

Inzwischen haben die deutschen Exportüberschüsse Rekordhöhen von acht Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) erreicht. Laut den Regeln der EU sind dauerhafte Leistungsbilanzüberschüsse von über sechs Prozent ein Problem für die Euro-Zone. Schon jetzt verletzt Deutschland seit 2007 ununterbrochen diesen Wert.

Längst untergräbt der deutsche Exporterfolg seine eigenen Grundlagen. Innerhalb der EU kann selbst

Frankreich nicht mehr mit der deutschen Exportmaschine mithalten. Die Gemeinschaftswährung Euro führt zu einer systematisch unterbewerteten Währung in Deutschland – Grundlage der extremen Exporterfolge – und einer systematisch überbewerteten Währung in Frankreich und Südeuropa. Frankreichs wirtschaftliche Schwäche und die sinkende Kaufkraft wachsender Bevölkerungsanteile führte 2015 erstmals dazu, dass das Land auf Platz 2 der Rangliste der deutschen Handelspartner abrutschte. Auf Platz eins stehen jetzt die USA. Die USA sind aber das Land mit einem der größten Handelsbilanzdefizite der Welt – zu welchen Verwerfungen dies führt, kann man im US-Wahlkampf plastisch sehen. Der scharfe Konjunkturerinbruch in China zeigt deutlich, dass eine derart extreme Orientierung auf Exporte, wie sie Deutschland betreibt, durchaus nicht ungefährlich ist. Wenn allen anderen die Puste ausgeht, kaufen sie weniger. Wie nachhaltig ist es, diese Exportüberschüsse noch weiter steigern zu wollen?

Auch die binnenwirtschaftlichen Grundlagen der extremen Exporterfolge geraten unter Druck. Maßgebliche Ursache für die hohe Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft ist eine systematische Kostensenkungspolitik: Vor allem das gemessen am Rest Europas ausgeprägte Lohndumping führt zu einer Spaltung der deutschen Gesellschaft und auch der Gesellschaften in Europa, die immer mehr Spannungen verursacht. Seit Einführung des Euro ist das Reallohniveau in der Eurozone in Deutschland am langsamsten gestiegen. Ein Drittel der Menschen in Europa sind mittlerweile wirtschaftlich abgehängt und bilden den Nährboden für Protestbewegungen aller Art. Jahrzehntlang waren die Eliten der Bundesrepublik Deutschland davon überzeugt, dass die Exporterfolge des Wirtschaftswunderstaats die Grundlage für den Wohlstand seien. Diese Gleichung funktioniert so nicht mehr. Der Preis, der für die Exporterfolge zu bezahlen ist, übersteigt zunehmend den Nutzen. Die Zurichtung der ganzen Gesellschaft auf „globale Wettbewerbsfähigkeit“ zerstört den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Dass Lohn- und Sozialdumping die Wettbewerbsfähigkeit erhöhen soll, ist nicht zu leugnen – es gehört zu den Troika-Auflagen für die Euro-Krisenländer. Dieser Wettlauf nach unten ist das Gegenteil von Nachhaltigkeit.



Das Beharren der EU und der USA auf einer aggressiven Marktöffnungs- und Deregulierungspolitik ist auch die Hauptursache für die Blockade des multilateralen Handelssystems, der WTO. Seit der ersten Ministerkonferenz der frisch gegründeten WTO in Singapur 1996 versuchen EU und USA massiv, die Länder des globalen Südens zu immer weiteren Konzessionen zu zwingen. Nachdem dies in der WTO nicht gelang, folgte nach der Jahrtausendwende zunehmend die Umorientierung auf bilaterale, regionale und sektorale Abkommen, bei denen die Länder des globalen Südens machtpolitisch schlechter dastanden. Vor allem afrikanische Länder bekamen dies zu spüren – mit der Aufkündigung der bestehenden, eher entwicklungspolitisch orientierten Handelsabkommen (Lomé- und Cotonou-Abkommen) und der damit verbundenen Handelspräferenzen übt die EU bis heute massiven Druck auf viele afrikanische Länder aus, die „Economic Partnership Agreements“ mit der EU zu ratifizieren. Noch wehren sie sich erfolgreich. Von der „Fairer Handel statt freier Handel“-Rhetorik des BMZ ist in dieser Auseinandersetzung leider in der Praxis weit und breit nichts zu sehen. Gerade die EU-Handelspolitik gegenüber Afrika wird immer mehr zu einer Fluchtursache. Als Bundeslandwirtschaftsminister Christian Schmidt im Oktober 2015 seinen „Milchexportgipfel“ einberief, um die politisch verursachten Milchüberschüsse zu exportieren, fragte leider niemand, wie viele afrikanische Bäuerinnen und Bauern wir eigentlich noch ruinieren wollen. Ein Drittel der EU-Milchexporte gehen jetzt schon als Milchpulver nach Afrika – die Bauern dort können damit nicht konkurrieren. Selbst französische Bauern kommen nicht mehr gegen das aggressive deutsche Agrardumping an und blockieren öfter mal aus Protest die Grenzübergänge. Aber die EU will immer noch mehr Marktöffnung, bis auch der allerletzte Zoll, die allerletzte „Handelsbarriere“ gefallen ist. Wer es für „nachhaltig“ hält, überall auf der Welt und auch im eigenen Land bäuerliche Landwirtschaft in den Ruin zu treiben und globalen Agrarmultis die Kontrolle über die Märkte zu geben, hat das Konzept von Nachhaltigkeit nicht verstanden.

Immer mehr Menschen verstehen diese Zusammenhänge. Die europaweite Bewegung gegen TTIP entwickelt sich immer mehr zu einer Bewegung nicht nur für eine andere Handelspolitik, sondern hinter-

fragt auch die dahinterstehende Wirtschaftspolitik. Im Zeitalter der Globalisierung kann man Außenwirtschaftspolitik nicht mehr von der restlichen Wirtschaftspolitik trennen. Angesichts all dieser Probleme wäre es also höchste Zeit für eine kritische Bestandsaufnahme, ob die EU-Handelspolitik noch zeitgemäß ist. Davon wollen weder die Kommission noch die EU-Regierungen etwas wissen. Trotzig verkündete die Kommission im Oktober 2015 unter dem Beifall von Europaparlament und den Regierungen der Mitgliedsstaaten eine „neue“ EU-Handelsstrategie namens „Trade for all“, die faktisch nur den alten Kurs bestätigte, den man aber „besser kommunizieren“ möchte. Ein Dokument von gestern, eine Politik von vorgestern.

### Alternativen sind dringend nötig

Wir brauchen daher einen ausführlichen, ergebnisoffenen öffentlichen Diskurs in allen Ländern Europas, was für eine Handels- und Wirtschaftspolitik wir eigentlich wollen. Was wollen wir mit ihr erreichen, was nicht, wem soll sie dienen, wem nicht. Wie wollen wir darüber entscheiden, und so weiter. Niemand, auch die Umweltverbände, die Gewerkschaften, der Kulturrat werden in einem solchen Diskurs 100 Prozent recht bekommen können. Aber was dabei herauskommt, ist gesellschaftlich weit mehr akzeptiert als die intransparenten, elitären Entscheidungen von heute, die offensichtlich immer mehr Verlierer und Gegner dieser Politik produzieren. Mehr Nachhaltigkeit kommt dabei mit Sicherheit heraus, denn die dafür eintretenden Interessenvertreter und Aktivistinnen werden in der Handelspolitik von heute systematisch ausgegrenzt.



Jürgen Maier ist Geschäftsführer des Forums Umwelt und Entwicklung.



## Deutsche Südeuropa-Politik: Blockierte Nachhaltigkeit

VON EURYDICE BERSI

Der Schutz der Gläubiger eines Landes gehört nicht zu den 17 Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen (SDGs), die völlig zu recht die Prioritäten bei der menschlichen Entwicklung in Harmonie mit der Natur setzen.

Dennoch ist das dogmatische und letztendlich fruchtlose Beharren auf kompletter Schuldentrückzahlung durch die Länder an Europas Peripherie mittlerweile faktisch zu einem achtzehnten SDG geworden, das zudem konsequent umgesetzt wird. Die SDGs 1 bis 17 sind demgegenüber nur unverbindliche Sprechzettel – eine wirkliche beunruhigende Prioritätensetzung.

### Austerität übertrumpft Nachhaltigkeit

Als 2010 offensichtlich wurde, dass durch die Wirtschaftskrise (und auch das Missmanagement der griechischen Regierungen) Griechenland seine Schulden nicht mehr zurückzahlen würde können, traf die deutsche Regierung die folgenschwere Entscheidung, seine Banken – Griechenlands Gläubiger – vor ihren eigenen riskanten Investitionsentscheidungen zu

schützen.<sup>1</sup> Mit Hilfe des Internationalen Währungsfonds wurde die Fiktion aufrechterhalten, dass die Griechen die erdrückende Last der Schulden tragen können, wenn sie nur die Bedingungen akzeptieren, die gleichzeitig die Umsetzung der SDGs unmöglich machen.

In großem Stil neue Kredite aufzunehmen ist kombiniert mit gnadenloser Austerität ein Weg, Schuldenzahlungen zu leisten. Aber es ist auch das Gegenteil einer Entwicklungsstrategie. Würde Griechenland sein Gesundheits- und Bildungssystem ganz schließen, würde es fast 20 Milliarden Euro sparen und die Gläubiger für einige Jahre glücklich machen. Diesen Punkt der Absurdität haben wir noch nicht erreicht, aber wir nähern ihm uns an. Im Mai 2016 verlangten die Gläubiger nach sechs Jahren katastrophaler

<sup>1</sup> Vgl. [www.esmt.org/where-did-greek-bailout-money-go](http://www.esmt.org/where-did-greek-bailout-money-go) und [www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/griechenland/die-griechenland-hilfspakete-halfen-vor-allem-banken-14215453.html](http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/griechenland/die-griechenland-hilfspakete-halfen-vor-allem-banken-14215453.html).

Kürzungen eine weitere Runde im Umfang von neun Milliarden Euro, die durch weitere Einschnitte bei Schulen, Krankenhäusern, Renten, Sozialleistungen für die Armen und anderen für nachhaltige Entwicklung relevanten Bereichen realisiert werden sollen. Weitere Einschnitte sind bereits in der Pipeline, da Berlin auf dem völlig unrealistischen Ziel eines Haushaltsüberschusses von 3,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für viele Jahre besteht.

### Vorgeschobene Alternativlosigkeit

Das fatale Wort „alternativlos“ soll über die Tatsache hinwegtäuschen, dass Austerität nicht die automatische Antwort auf hohe Schulden ist. Das hat die Geschichte immer wieder gezeigt. Deutschland hat drei Schuldenerlasse im Laufe des 20. Jahrhunderts bekommen, den umfangreichsten 1953. Griechenland und andere Länder, die jetzt unter Austeritätsdikтатаuten leiden, gehörten zu den Ländern, die deutsche Schulden erlassen haben – weil die nächsten Generationen nicht für die Sünden früherer Generationen bestraft werden sollten und weil der Schuldenerlass die Voraussetzung für die Entwicklung Nachkriegsdeutschlands war. Man muss betonen, dass die Schulden Griechenlands vor 2010 nicht nur für korrupte Geschäfte und Waffenkäufe gemacht wurden.<sup>2</sup> Das Geld hat auch eine allgemeine Gesundheitsversorgung finanziert und Projekte kofinanziert, die aus Entwicklungssicht durchaus sinnvoll waren, zum Beispiel eine U- und Straßenbahn für Athen, die Rio-Antirio-Brücke, die Kläranlage Psytalleia und zahlreiche andere Verbesserungen der Infrastruktur.

### Austerität vs. SDGs

Schauen wir auf 2015 und die formelle Verabschiedung der SDGs durch die Vereinten Nationen, und die Widersprüche werden noch greller. Bei Berlins stolzem Bekenntnis zu SDG 8 („Dauerhaftes, breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern“) treten mir sofort die Millionen Arbeitsplätze und Existenzgrundlagen vor

Augen, die in einer absolut vermeidbaren Rezession zerstört wurden, die ein Viertel der griechischen Wirtschaft vernichtet hat. In einem Land, in dem Arbeitslosenunterstützung nur für etwa ein Zehntel der Erwerbslosen gezahlt wird, haben mehr als die Hälfte der Jungen Menschen keinen Arbeitsplatz. Die Besten und Klügsten wandern nach Deutschland aus und beeinträchtigen damit die Entwicklungsperspektiven Griechenlands weiter. Hart erkämpfte Arbeitsrechte werden über Nacht abgeschafft, ironischerweise auf Druck desjenigen Landes, das mit die stärksten Gewerkschaften in Europa hat.

Wenn die Löhne und Gehälter derjenigen, die noch das Glück eines Arbeitsplatzes haben, um durchschnittlich 28 Prozent gekürzt werden, während gleichzeitig die Steuern und Abgaben in die Höhe schießen und die Zukunftsaussichten sich verdünnern, ist das nicht nur ein Problem für die Haushaltskassen von Familien. Die Konsequenzen für das gesundheitliche Wohlbefinden sind erheblich, wie man etwa am Niedergang der Zahngesundheit in Griechenland sehen kann.<sup>3</sup> Wenn eine Finanzkrise gezielt zu einer Immobilienkrise gemacht wird, wie in Spanien, verursachen die Kredittilgungen verheerende Belastungen. Eine katalanische Studie über Haushalte mit Hypothekenproblemen ergab wenig überraschend, dass 70 Prozent der Kinder in diesen Haushalten mindestens einmal wöchentlich unter depressiver Stimmung leiden. Der katalanische Landesdurchschnitt liegt bei zehn Prozent<sup>4</sup>.

Manche Nachhaltigkeitsziele stehen sicherlich im Einklang mit der deutschen Politik. Deutschlands Energiewende ist ein willkommener Beitrag zu SDG 7 („Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und moderner Energie für alle sichern“). Aber warum setzt der Umwelt-Vorreiter Deutschland Kürzungen der Einspeisetarife für erneuerbare Energien in Spanien durch? Die erfolgreiche Re-Kommunalisierung von Wasserwerken in Deutschland hat zu SDG 6 („nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser“) beigetragen. Aber warum besteht Berlin darauf, dass

<sup>2</sup> Vgl. [www.tagesspiegel.de/wirtschaft/ruestungsexporte-nach-griechenland-panzer-in-der-schuldenkrise/11722550.html](http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/ruestungsexporte-nach-griechenland-panzer-in-der-schuldenkrise/11722550.html).

<sup>3</sup> Vgl. [www.reuters.com/investigates/special-report/greece-teeth/](http://www.reuters.com/investigates/special-report/greece-teeth/)

<sup>4</sup> Vgl. [http://observatoridesc.org/sites/default/files/informe\\_cast.pdf](http://observatoridesc.org/sites/default/files/informe_cast.pdf).

Griechenland seine öffentlichen Wasserwerke verkauft? Im Ergebnis steigen die Preise für Wasser und sinken Erhaltungsinvestitionen. Häfen, Flughäfen, Energieversorgung, Wasserwerke, öffentliches Land, einfach alles muss in Griechenland privatisiert werden. Das einzige Kriterium ist dabei, wie viel Geld es in die Kassen der Gläubiger bringt, nicht das öffentliche Interesse oder irgendein Nachhaltigkeitsziel.

Man muss einräumen, dass das Austeritätstaktik im Falle Griechenlands zwar eine Rezession verursacht und damit die Grundlagen für noch mehr Sparmaßnahmen gelegt hat. Immerhin wurde damit aber ein positiver Beitrag zu SDG 13 („Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen“) geleistet. Die Treibhausgasemissionen des Landes sind angesichts der gesunkenen Wirtschaftsleistung und massenhafter Fabrikschließungen drastisch zurückgegangen. Das hat natürlich nichts mit Umweltschutz zu tun. Der Kahlschlag eines Urwaldes für einen Goldminen-Tagebau, der ein touristisch wertvolles Gebiet in Nordgriechenland mit Arsen, Zyanid und Asbest verseuchen wird, wird von den Gläubigern zum Lackmusest dafür gemacht, wie „investorenfreundlich“ das Land werden muss. Die Profite werden selbstredend über niederländische Briefkastenfirmen nach Barbados abgezweigt.<sup>5</sup>

Nach zwölf Rentenkürzungs-Runden steht eine alarmierend hohe Zahl alter Menschen heute vor der Wahl zwischen SDG 2 („Den Hunger beenden“) und SDG 3 („Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern“). Von SDG 1 („Armut in allen ihren Formen und überall beenden“) brauchen wir gar nicht mehr zu reden. Tatsächlich entfernen wir uns von den SDGs mit hoher Geschwindigkeit, wenn Gläubiger verlangen, dass wir „unsere Hausaufgaben machen“ sollen, und von uns eine weitere Runde von Steuererhöhungen auf Grundnahrungsmittel oder von Kürzungen der noch verbliebenen Sozialleistungen verlangen. Sie verabschieden sich damit aber auch von ihren eigenen Bekenntnissen zu den SDGs. Die den SDGs verpflichteten Länder sollten sich an dem alten hippokratischen Prinzip orientieren, primär keinen

Schaden anzurichten. Dann wären viele humanitäre Einsätze und komplexe Entwicklungsprogramme gar nicht mehr nötig.

Seit Jahrzehnten sind in zu vielen Ländern in aller Welt fragile Gesundheits- und Bildungssysteme unter den IWF-Strukturanpassungsprogrammen zusammengebrochen. Immerhin war aber Bestandteil dieser Programme auch ein teilweiser Schuldenerlass, wenn die Schulden untragbar waren, ferner auch eine Währungsabwertung zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Beides steht Griechenland nicht zur Verfügung, denn sonst würden andere europäische Länder mit ähnlichen Strukturproblemen dies auch für sich verlangen und die Eurozone in Gefahr bringen.

### Es gibt Profiteure dieser Art von Politik

Niemand hat vom Euro einen größeren Vorteil hat als die deutsche Wirtschaft. Das räumen auch deutsche Politiker ehrlicherweise ein. Die Gemeinschaftswährung hilft deutschen Exporten sowohl innerhalb der Eurozone, weil sie anderen EU-Staaten Abwertungen unmöglich macht, als auch außerhalb, weil der Euro schwächer ist als es die D-Mark jemals sein könnte.

Man kann also konstatieren, dass es ohne weiteres möglich ist, anderen Ländern schweren Schaden zuzufügen, um an einem Währungskonstrukt festzuhalten, von dem man in erster Linie selbst profitiert. Das gilt jedenfalls, wenn man mächtig genug ist und die Zivilgesellschaft im Land eine solche Politik zulässt. Zwei Dinge allerdings kann man in einer solchen Situation nicht machen:

1. Behaupten, dass dies ein Modell sei, das alle anderen nachahmen sollten – zumindest bis die Erde anfängt, einen Exportüberschuss mit dem Mond aufzubauen;
2. Behaupten, dass diese Politik mit den Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen übereinstimmt.

Die bewundernswerte öffentliche Mobilisierung gegen TTIP in Deutschland hat viele in Europa inspiriert. Allerdings ist die damit verbundene Befürchtung, dass mächtige Wirtschaftsinteressen *de facto*

<sup>5</sup> Vgl. <http://read.somo.nl/story/fools-gold/>

eine Vetomacht über die Gesetzgebung im öffentlichen Interesse bekommen, in Griechenland längst Realität. Das Parlament ist zu einem Zustimmungsorgan degradiert. Die Troika schreibt Gesetze für die hinter ihr stehenden mächtigen Interessen. Die Wahl einer griechischen Regierung für eine andere Politik 2015 wurde von Berlin, Brüssel und Frankfurt mit massiven Drohungen beantwortet. Was hat das mit der Verwirklichung von SDG 16 („leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen“) zu tun?

In diesen Tagen dient Griechenland als Pufferzone, in der Flüchtlinge und Migrantinnen und Migranten auf dem Weg nach Nordeuropa festsitzen. Das ist die Folge einer Serie von Grenzschließungen, die den Druck auf Deutschland reduzierten. Viele in Deutschland scheinen anzunehmen, dass die griechische Wirtschaftskrise vorüber sei (sie ist es nicht und wird es auch nicht sein, solange die Bundesregierung einem Schuldenerlass widerspricht), dass die internationale Gemeinschaft die Kosten für die Flüchtlinge in Griechenland übernehme (weit gefehlt, fragen Sie die Bürgermeister der Inseln in der Ostägäis), oder dass Griechenland immun gegenüber dem Faschismus sei. Im Augenblick tun wir unser Bestes, verzweifelte Menschen zu helfen, die Krieg und Armut zu entfliehen versuchen. Wir versuchen den Opfern zu helfen, obwohl wir keine Verantwortung für die Destabilisierung des Nahen Ostens tragen.



Eurydice Bersi ist Journalistin bei der einflussreichen griechischen Tageszeitung Kathimerini.



## Geld ist nicht alles, aber ohne Geld ist alles nichts

### Die finanziellen Aspekte der Umsetzung der 2030-Agenda

VON WOLFGANG OBENLAND

Schon bei der Formulierung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) hatten sich vor allem die Länder des globalen Südens, organisiert in der Gruppe der 77 (G77), dafür stark gemacht, auch die Mittel zur Umsetzung der Ziele prominent im SDG-Katalog zu verankern.

Das war auch eine Lehre aus den Millenniumsentwicklungszielen (MDGs), wo dies versäumt wurde. Deshalb umfasst der Katalog der SDGs sowohl Zielvorgaben zur Umsetzung der einzelnen SDGs als auch ein eigenständiges Ziel 17, das sich ausschließlich mit den Mitteln zur Umsetzung befasst.

Hier finden sich in fünf Abschnitten Zielvorgaben, die alle Bereiche der 2030-Agenda berühren. Zusätzlich fand im Juli 2015 die 3. Internationale Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Addis Abeba statt. Diese Konferenz formulierte in ihrem Abschlussdokument, der sog. Aktionsagenda von Addis Abeba, Maßnahmen zur Umsetzung der Nachhaltigkeits-

agenda.<sup>1</sup> Neben möglichen regulatorischen und institutionellen Maßnahmen formulieren sowohl die 2030-Agenda als auch die Aktionsagenda von Addis die Notwendigkeit, dass eine anspruchsvolle Nachhaltigkeitspolitik nur mit zusätzlichen finanziellen Mitteln zu realisieren sein wird. Dabei geht es um die verstärkte Mobilisierung heimischer Ressourcen, die Steigerung der Mittel der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (*official development assistance*, ODA) und auch um die Nutzung privaten Kapitals für Zwecke nachhaltiger Entwicklung. Die Weltbank hatte dazu im Vorbereitungsprozess der 2030-Agenda ein vielbeachtetes Papier veröffentlicht mit dem programmatischen Titel *From Billions to Trillions – Transforming Development Finance*.<sup>2</sup> Seine Kernaussage lautet: Anstelle von Milliarden, die noch für die Verwirklichung der MDGs veranschlagt

<sup>1</sup> United Nations (2015).

<sup>2</sup> Vgl. World Bank et al. (2015).

waren, werden für die Verwirklichung der Ziele der 2030-Agenda Billionen (an öffentlichen und privaten Mitteln) gebraucht.

### Heimische Ressourcen

Zahlreiche Länder des globalen Südens haben in den vergangenen Jahren Fortschritte bei der Mobilisierung heimischer Ressourcen gemacht. Allein von 2000 bis 2012 haben sich dort die öffentlichen Einnahmen um rund sechs Billionen auf insgesamt 7,7 Billionen US-Dollar erhöht. Trotzdem bleibt die Steuerquote (der Anteil der Steuereinnahmen am Bruttoinlandsprodukt) in vielen Ländern des Südens gering; nur die Hälfte von ihnen hat eine Steuerquote von über 15 Prozent.<sup>3</sup> Somit ist für weitere Einnahmensteigerungen der Länder des Südens noch viel zu tun, um die dringend benötigten Investitionen und Ausgaben, etwa zum Aufbau öffentlicher Infrastruktur, sozialer Sicherung, sowie öffentlicher Bildungs- und Gesundheitssysteme zu finanzieren.

Bei der weiteren Steigerung der Einnahmen aus heimischen Quellen spielt v.a. die Erhöhung bzw. effektivere und effizientere Generierung von Steuereinnahmen eine zentrale Rolle. Dazu kann auch die internationale Zusammenarbeit einen Beitrag leisten. Zum einen müssen Steuerverwaltungen in vielen Ländern nachhaltig aufgebaut und gestärkt, zum anderen muss die Zusammenarbeit der Länder in Steuerfragen ausgebaut werden. Zur Stärkung der Steuerverwaltungen wurde darum bei der Konferenz in Addis Abeba von der Bundesregierung in Kooperation mit den Regierungen der Niederlande, Großbritanniens und der USA die *Addis Tax Initiative* ins Leben gerufen.<sup>4</sup> Beim Start waren der Initiative 32 Länder beigetreten, darunter Frankreich und die Schweiz, aber auch Länder des Südens, wie Äthiopien, Ghana und Indonesien. In ihrer gemeinsamen Erklärung verpflichteten sich die (Geber-) Länder, die Mittel für die technische Zusammenarbeit im Bereich Steuern und heimische Ressourcenmobilisierung bis zum Jahr 2020 gemeinschaftlich zu

verdoppeln.<sup>5</sup> Wichtig sind in diesem Zusammenhang Finanzströme, welche die Staatseinnahmen vieler Länder extrem verkleinern. Dabei bilden die im engeren Wortsinn illegalen, aus kriminellen Aktivitäten stammenden Finanzströme nur die Spitze des Eisbergs. Viel gravierender, v.a. für die Wirtschafts- und Sozialsysteme in Ländern des globalen Südens, sind die Verluste, die durch abfließende illegitime Finanzflüsse (*illicit financial flows*) entstehen, sei es durch Kriminalität, Korruption oder – was den Löwenanteil ausmacht – Steuervermeidungspraktiken transnationaler Konzerne. Das Washingtoner Forschungsinstitut Global Financial Integrity schätzt, dass im Zeitraum von 2004 bis 2013 ca. 7,8 Billionen US-Dollar aus Ländern des globalen Südens abgeflossen sind, davon allein 1,1 Billionen US-Dollar im Jahr 2013. Davon gehen 83,4 Prozent auf das Konto von konzerninternen Verrechnungstricks und anderen Steuervermeidungstricks transnationaler Konzerne.<sup>6</sup>

Finanzflüsse haben aber nicht nur eine Quelle, sondern auch ein Ziel. Auch wenn keine belastbaren Zahlen darüber verfügbar sind, wo die illegitimen Finanzflüsse letztlich ankommen, lässt sich festhalten, dass auch Deutschland reformbedürftig ist, was die Anfälligkeit seines Finanzsystems für Geld aus fragwürdigen Quellen angeht.

Das Tax Justice Network bewertet mit seinem Schattenfinanzindex seit 2009 das Ausmaß der Geheimhaltung in Finanzfragen verschiedener Rechtsgebiete und Länder. Zu 15 Indikatoren sammelt es Informationen zum Bankgeheimnis, zur Verfügbarkeit von Eigentümer-Informationen, zur Effizienz der Finanzbehörden, zum Austausch von Daten zwischen den Behörden verschiedener Länder und zur Geldwäschebekämpfung. Deutschland kam 2015 auf Platz 8 des Rankings, zählt also zu den weltweit größten Verdunkelungsstaaten.<sup>7</sup> Das Tax Justice Network sieht für Deutschland noch erheblichen Reformbedarf bei der Geldwäschebekämpfung und der Zusammenarbeit mit ausländischen Steuerbehörden.

<sup>3</sup> Ebd., S. 6f.

<sup>4</sup> Vgl. dazu [www.taxcompact.net/activities-events/addis-tax-initiative.html](http://www.taxcompact.net/activities-events/addis-tax-initiative.html).

<sup>5</sup> Vgl. [www.taxcompact.net/documents/Addis-Tax-Initiative\\_Declaration.pdf](http://www.taxcompact.net/documents/Addis-Tax-Initiative_Declaration.pdf).

<sup>6</sup> Vgl. Kar/Spangiers (2015).

<sup>7</sup> Vgl. <http://www.financialsecrecyindex.com/>

### Mittel der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit

Zur Umsetzung der 2030-Agenda werden für viele Länder neben den in den einzelnen SDGs formulierten Maßnahmen und den inländischen Staatseingriffen weiterhin auch die Mittel der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit nötig sein. Bereits 1970 hatten die sog. Industrieländer das Versprechen abgegeben, 0,7 Prozent ihres Bruttonationaleinkommens (BNE) für die Finanzierung der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit bereitzustellen. Diese Quote ist bislang nur von einigen wenigen Regierungen erreicht worden – ein Faktor, der die Verhandlungen über Verteilung der finanziellen Umsetzung von Nachhaltigkeitsprogrammen seit Jahren belastet. Nur sechs Länder haben 2015 ihre ODA-Zusagen eingehalten: Dänemark, Großbritannien, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen und Schweden.

Die OECD hat am 13. April 2016 die vorläufigen Zahlen für die Mitglieder ihres Entwicklungsausschusses (Development Assistance Committee, DAC) für 2015 herausgegeben. Demnach sind ihre ODA-Ausgaben gegenüber dem Vorjahr um 6,9 Prozent gestiegen (wechsellkurs- und inflationsbereinigt). In absoluten Zahlen ist die ODA allerdings von 137,2 Mrd. US-Dollar (2014) auf 131,6 Mrd. US-Dollar (2015) gesunken. Der scheinbare Widerspruch hat seine Ursache im gestiegenen US-Dollar-Kurs.

Die ODA-Quote der OECD-DAC-Mitglieder (der Anteil der ODA am Bruttonationaleinkommen (BNE)) stagniert damit bei 0,3 Prozent (vgl. [Tabelle 2.23.1](#)).

Hauptgrund für den Anstieg der ODA-Zahlen war die verstärkte Anrechnung der Kosten für Flüchtlinge in den Aufnahmeländern. Die DAC-Regeln erlauben die Anrechnung von Aufwendungen öffentlicher Stellen für den Unterhalt, die Versorgung, medizinische Leistungen und Leistungen für (Grund-) Bildung von Personen aus sog. Entwicklungsländern, die vor Verfolgung, Krieg oder schweren Unruhen fliehen. Anrechenbar sind die ersten zwölf Monate des Aufenthalts. Die angerechneten inländischen Kosten für Flüchtlinge stiegen OECD-weit von 6,6 auf zwölf Mrd. US-Dollar und machen damit 9,1 Prozent der gesamten ODA aus. Rechnet man diese Kosten heraus, ist die ODA real um nur 1,7 Prozent gestiegen,

in absoluten Zahlen sogar dramatisch gesunken: Ohne die angerechneten Kosten für Flüchtlinge betrug die ODA 2014 130,6 Mrd. US-Dollar. 2015 waren es nur noch 119,6 Mrd. US-Dollar. Auch die von der Bundesregierung an die OECD gemeldete ODA stieg infolge der Flüchtlingskosten massiv. Sie betrug 2015 17,8 Mrd. US-Dollar gegenüber 16,6 Mrd. US-Dollar 2014 (eine Steigerung der ODA-Quote von 0,42 auf 0,52 Prozent). Als ODA-anrechenbare Ausgaben für Flüchtlinge wurden 2014 noch 171 Mio., 2015 2,993 Mrd. US-Dollar gemeldet. Das entspricht rund einem Sechstel der gesamten deutschen ODA. Dabei wurden in der Meldung für 2015 vor allem die Bereiche Unterkunft und Versorgung (v.a. nach dem Asylbewerberleistungsgesetz) sowie (Grund-)Bildung durch Kitas, Schulen und Sprach-/Integrationskurse berücksichtigt. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass die ODA-anrechenbaren Leistungen für Flüchtlinge nicht gleichzusetzen sind mit der Gesamtheit der Leistungen von Bund, Ländern und Kommunen insgesamt. Die Zahlen für 2015 beziehen sich auf bereits anerkannte Asyl-Antragsteller/innen. Für das Berichtsjahr 2016 wird Deutschland wie andere OECD-Geberländer auf die Antragssteller/innen und nicht mehr auf die Zahl der anerkannten Anträge abstellen. Nicht berücksichtigt werden bereits Anträge aus sogenannten „sicheren Herkunftsländern.“<sup>8</sup>

Selbstverständlich ist es dringend erforderlich, die Versorgung und Integration von Flüchtlingen in Deutschland ausreichend zu finanzieren und insbesondere die Kommunen dazu besser finanziell auszustatten. Es ist allerdings irreführend, diese Mittel als ODA zu deklarieren. Zivilgesellschaftliche Organisationen kritisieren seit Jahren diese Praxis. Die zusätzlichen Aufgaben im Bereich der Flüchtlingsarbeit sollten durch zusätzliche Mittel finanziert werden. Das gilt auch für die Mittel des BMZ zur Bekämpfung von Fluchtursachen, unter anderem zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels. Ihre Erhöhung ist dringend angezeigt und darf nicht auf Kosten anderer Aufgaben der 2030-Agenda erfolgen.

<sup>8</sup> Vgl. BMZ (2016): Bericht des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Anlage zu BMF-Vorlage 29/16 vom 6. April 2016. Berlin.



**Tabelle 2.23.1**

ODA-Zahlen und angerechnete Ausgaben für Flüchtlinge 2015

| Land           | ODA (in Mio. US-Dollar) | ODA-Quote (in Prozent des BNE) | Veränderung ODA 2015 zu 2014 in Prozent | Ausgaben für Flüchtlinge im Inland (in Mio. US-Dollar) | Ausgaben für Flüchtlinge in Prozent der Gesamt-ODA | Veränderung ODA 2015 zu 2014 in Prozent ohne Kosten für Flüchtlinge |
|----------------|-------------------------|--------------------------------|---|--|--|---|
| Australien     |                         | 0,27                           | -11,1                                   | -  | -  | -11,1   |
| Belgien        | 1.894                   | 0,42                           | -7,8                                    | 228  | 12,0   | -12,2   |
| Dänemark       | 2.566                   | 0,85                           | 0,8                                     | 397  | 15,5   | -6,8  |
| Deutschland    | 17.779                  | 0,52                           | 25,9                                    | 2.993  | 16,8   | 5,8   |
| Finnland       | 1.292                   | 0,56                           | -5,7                                    | 39   | 3,0  | -7,7  |
| Frankreich     | 9.226                   | 0,37                           | 2,8                                     | 374  | 4,0  | 3,4   |
| Griechenland   | 282                     | 0,14                           | 38,7                                    | 58   | 20,6   | 20,5  |
| Großbritannien | 18.700                  | 0,71                           | 3,2                                     | 408  | 2,2  | 2,1   |
| Irland         | 718                     | 0,36                           | 1,9                                     | 1  | 0,1  | 1,8   |
| Island         | 39                      | 0,24                           | 11,3                                    | 3  | 7,1  | 11,0  |
| Italien        | 3.844                   | 0,21                           | 14,2                                    | 982  | 25,5   | 7,5   |
| Japan          | 9.320                   | 0,22                           | 12,4                                    | 0  | 0,0  | 12,4  |
| Kanada         | 4.287                   | 0,28                           | 17,1                                    | 213  | 5,0  | 17,3  |
| Korea          | 1.911                   | 0,14                           | 8,3                                     | -  | -  | 8,3   |
| Luxemburg      | 361                     | 0,93                           | -1,2                                    | -  | -  | -1,2  |
| Neuseeland     | 438                     | 0,27                           | 1,7                                     | 17   | 3,8  | 1,9   |
| Niederlande    | 5.813                   | 0,76                           | 24,4                                    | 1.326  | 22,8   | 15,4  |
| Norwegen       | 4.278                   | 1,05                           | 8,7                                     | 463  | 10,8   | 2,5   |
| Österreich     | 1.207                   | 0,32                           | 15,4                                    | 324  | 26,8   | -7,4  |
| Polen          | 442                     | 0,10                           | 16,8                                    | 9  | 2,1  | 14,3  |
| Portugal       | 306                     | 0,16                           | -16,1                                   | 1  | 0,4  | -16,3   |
| Schweden       | 7.092                   | 1,40                           | 36,8                                    | 2.397  | 33,8   | 9,9   |
| Schweiz        | 3.538                   | 0,52                           | 6,7                                     | 473  | 13,4   | 7,1   |
| Slowakei       | 86                      | 0,10                           | 23,3                                    | 2  | 2,0  | 22,3  |
| Slowenien      |                         | 0,15                           | 21,1                                    | 6  | 9,0  | 10,3  |
| Spanien        | 1.604                   | 0,13                           | 1,5                                     | 32   | 2,0  | 0,4   |
| Tschechien     | 202                     | 0,12                           | 11,4                                    | 15   | 7,2  | 9,3   |
| USA            | 31.076                  | 0,17                           | -7,0                                    | 1.206  | 3,9  | -7,2  |
| <b>Gesamt</b>  | <b>131.586</b>          | <b>0,30</b>                    | <b>6,9</b>                              | <b>11.965</b>  | <b>9,1</b>   | <b>1,7</b>  |

 Quelle: [www.oecd.org/dac/stats/ODA-2015-detailed-summary.pdf](http://www.oecd.org/dac/stats/ODA-2015-detailed-summary.pdf)

Vom 0,7-Ziel bleibt die deutsche ODA auch nach Anrechnung der Kosten für Flüchtlinge weit entfernt, auch wenn der Etat des BMZ 2016 um 893 Millionen Euro auf 7,407 Mrd. Euro aufgestockt wurde. Dies ist nach Angabe des BMZ der höchste Zuwachs seit Gründung des Ministeriums. 2017 sollen die Mittel des BMZ in geringerem Umfang steigen, nach 2017 sogar wieder leicht fallen bzw. stagnieren (vgl. Tabelle 2.23.2).

### Klimafinanzierung

Bei der 21. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention (Conference of the Parties, COP21) in Paris im November und Dezember 2015 haben sich die Regierungen nach Verabschiedung der 2030-Agenda auf einen zweiten wichtigen Baustein der Nachhaltigkeitsagenda geeinigt. Das sog. *Paris Agreement* soll das 2020 auslaufende Kyoto-Protokoll ersetzen und setzt unter anderem das Ziel, die globale Erwärmung durch den von Menschen verursachten Klimawandel auf 1,5 bzw. 2°C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen – vor allem durch eine Begrenzung der Emissionen – und Anpassungsmaßnahmen an die nicht mehr zu vermeidenden Folgen zu treffen (vgl. auch Kapitel 2.10 dieses Berichts). Die Emissionsreduktion sowie die Anpassungsmaßnahmen werden mit finanziellen Belastungen (aber auch möglichen Kosteneinsparungen) einhergehen.

So ist es enttäuschend, dass der Pariser Gipfel keine Fortschritte in der Frage der Klimafinanzierung brachte. Die Länder des Nordens hatten sich bereits bei der Klimakonferenz in Kopenhagen 2009 verpflichtet, ab dem Jahr 2020 100 Mrd. US-Dollar pro Jahr für Klimaschutzmaßnahmen in den sog. Entwicklungsländern bereit zu stellen. Sie sollen allerdings nicht nur aus öffentlichen sondern auch aus privaten Quellen kommen. Ein Teil dieser Mittel soll über den zu diesem Zweck geschaffenen Green Climate Fund abgewickelt werden.<sup>9</sup> Bislang verfügt dieser Fonds aber lediglich über Finanzierungszusagen in Höhe von 9,9 Mrd. US-Dollar.<sup>10</sup> Die Bundes-

regierung hat davon etwas mehr als zehn Prozent (1.003 Millionen Euro) zugesagt. Nach wie vor besteht damit eine enorme Finanzierungslücke. Die Länder des Südens hatten aus diesem Grund verlangt, in das Pariser Abkommen verbindliche Finanzierungsverpflichtungen sowie einen Zeitplan für die Erfüllung des 100-Milliarden-Ziels aufzunehmen.

Die EU, die USA und ihre Verbündeten setzen zur Schließung der Finanzierungslücke verstärkt auf die Mobilisierung privaten Kapitals. Dies erklärt auch die Entscheidung des Direktoriums des Green Climate Fund vom Juli 2015, die Deutsche Bank als erste private Durchführungsorganisation zu akkreditieren. Damit kann die Deutsche Bank Mittel aus dem Fonds erhalten, um sie als Finanzintermediär, ggf. gemischt mit eigenen Mitteln, für klimafreundliche Investitionen zur Verfügung zu stellen. Ein breites Bündnis zivilgesellschaftlicher Organisationen, hat diese Entscheidung heftig kritisiert. Für sie ist die Partnerschaft mit einer Bank, die in diverse Skandale verwickelt ist und weiterhin als einer der weltweit größten Finanziere von Kohleprojekten gilt, ein falsches Signal und schadet der Reputation des Fonds.<sup>11</sup>

### „Private“ Formen der Finanzierung

Es besteht Konsens darüber, dass den Anforderungen einer universellen Nachhaltigkeitsagenda allein mit den „traditionellen“ staatlichen Mitteln nicht mehr zu begegnen ist. Wirklich neu ist diese Erkenntnis allerdings nicht. „Nachhaltige Entwicklung“ wurde noch nie allein aus staatlichen Mitteln finanziert, sondern sowohl aus öffentlichen Einnahmen als auch den Investitionen der Zivilgesellschaft und des Privatsektors.

<sup>9</sup> Vgl. <http://news.gcfund.org/>.

<sup>10</sup> Vgl. <http://www.greenclimate.fund/contributions/pledge-tracker>. Stand 23. Mai 2016.

<sup>11</sup> Vgl. „Green Climate Fund Accreditation of Deutsche Bank Sparks Concern about Integrity and Reputation of Fund“ (<http://us.boell.org/2015/07/09/green-climate-fund-accreditation-deutsche-bank-sparks-concern-about-integrity-and>).

Um den Beitrag der Privatwirtschaft für nachhaltige Entwicklung in diesem Sinne sicherzustellen, empfiehlt die Aktionsagenda von Addis Abeba neben traditionellen Maßnahmen der Wirtschaftsförderung (z.B. verbesserter Zugang zu Finanzdienstleistungen und Krediten, Stärkung von Kapitalmärkten in Ländern des globalen Südens, Aufbau von Kapazitäten, Bereitstellung von Kreditausfallgarantien, Rücküberweisungen von Arbeitsmigrant/innen) diverse Instrumente der Investitionsförderung. Dabei stehen v.a. Investitionen in die Infrastruktur in den Ländern des globalen Südens im Zentrum.

Um Problemen und möglichen Interessengegensätzen bei der Finanzierung dieser Investitionen zu begegnen, formuliert die Aktionsagenda von Addis Abeba die Schaffung eines Globalen Infrastrukturforums. Es soll aufbauend auf bestehenden Mechanismen und unter Führung der multilateralen Entwicklungsbanken dafür sorgen, dass die vorhandenen Investitions-Förderungsinstrumente bzw. Investitionsfonds besser koordiniert und aufeinander abgestimmt werden und die verschiedenen Akteure, von nationalen Entwicklungsbanken bis hin zu multilateralen Organisationen, besser zusammenarbeiten.

Große Bedeutung wird der Kombination öffentlicher und privater Mittel beigemessen. Diese Zusammenarbeit kann grundsätzlich zwei Formen annehmen: Ein Zusammenwirken öffentlicher und privater Akteure bei der Bereitstellung von Finanzmitteln (sog. *blend-*

*ed finance*) oder aber die gemeinsame Durchführung von Projekten und Programmen im Rahmen von öffentlich-privaten Partnerschaften (vgl. zu letzterem Kapitel 2.13).

*Blended finance* spielt beispielsweise eine große Rolle bei der Absicherung riskanter Kredite durch öffentliche Bürgschaften, wie sie die Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) vergibt und die in Deutschland ihre Entsprechung in den sogenannten Hermes-Bürgschaften haben. Sie kann aber auch andere Formen annehmen, wie die Mischung von privaten und öffentlichen Krediten zu unterschiedlichen Konditionen, um so Ausfallrisiken zu reduzieren und die Rentabilität von ansonsten schwer zu realisierenden Projekten für die privaten Investoren sicherzustellen. Außerdem gibt es eine große Nähe der Instrumente der *blended finance* zu Hebelinstrumenten (sog. *leveraging*), die für Gelder aus der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit vorgesehen sind.

Ein Beispiel für ein derartiges innovatives Instrument ist die bereits beim G7-Gipfel in Elmau von der Bundesregierung vorgestellte *Climate Risk Insurance Initiative*. Sie hat zum Ziel, Menschen und Länder im globalen Süden gegen die akuten Folgen des Klimawandels, zum Beispiel extreme Wetterphänomene, zu versichern. Weil hierfür aber wegen mangelnder Renditeaussichten kein funktionierender Markt besteht (v.a. wegen der großen Schadenswahrscheinlichkeit), hat die Initiative zum Ziel, es für

**Tabelle 2.23.2**

Entwicklung des BMZ-Etats 2015-2020

| (in Millionen Euro)                               |           |           |           |           |           |           |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|   | 2015      | 2016      | 2017      | 2018      | 2019      | 2020      |
|   | Ist       | Soll      | Plafond   |           |           |           |
|   | 6.513,656 | 7.406,751 | 7.955,172 | 7.923,315 | 7.923,012 | 7.923,012 |
| <b>Veränderung gegenüber Vorjahr (in Prozent)</b> |           | +13,7     | +7,4      | -0,4      | ±0,0      | ±0,0      |

Quelle: BMF (2016)

Versicherungsunternehmen rentabel zu machen, Produkte für direkte bzw. indirekte Versicherungen in Ländern des Südens zu entwickeln. Das BMZ stellt dafür eine Anschubfinanzierung von 150 Mio. Euro zur Verfügung, die vor allem zur Absicherung des Ausfallrisikos der Versicherer dienen sollen. Entwickelt wurde das Konzept von der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) in Kooperation mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und dem Rückversicherungskonzern Munich Re.<sup>12</sup>

Ein weiterer Trend, der sowohl in der Aktionsagenda von Addis Abeba als auch in der 2030-Agenda zum Ausdruck kommt, besteht im Wachstum von globalen Partnerschaften und Multistakeholder-Initiativen öffentlicher und privater Akteure (nicht zu verwechseln mit den projektbezogenen PPPs). Derartige globale Initiativen sind in den vergangenen Jahren wie Pilze aus dem Boden geschossen. Sie basieren auf der Erkenntnis, dass Regierungen nicht die einzigen Akteure in der internationalen Zusammenarbeit sind. Vielmehr sollen sie im Zusammenspiel mit internationalen Organisationen, mit der Zivilgesellschaft und vor allem mit der Privatwirtschaft zusammenarbeiten, um die großen globalen Probleme gemeinsam zu lösen. Um diese Kooperationen nicht in der überall vermuteten Bürokratie und Inflexibilität intergouvernementaler Strukturen ersticken zu lassen, werden sie in der Regel außerhalb des bestehenden multilateralen Systems angelegt und sollen pragmatisch, lösungsorientiert, flexibel, effizient, und unbürokratisch agieren.

Bislang wurden diese Erwartungen nicht eingelöst. Es ist noch nicht einmal belegt, ob durch die globalen Initiativen tatsächlich in großem Umfang neue und zusätzliche Mittel generiert wurden, geschweige denn die selbstgesteckten inhaltlichen Ziele erreicht wurden. Dagegen besteht die Gefahr, dass durch sie der politische Koordinierungsbedarf eher wächst, die Zersplitterung des internationalen Systems weiter befördert und bestehende UN-Organisationen geschwächt werden.<sup>13</sup>

Für Enttäuschung bei zivilgesellschaftlichen Gruppen sorgt weiterhin die fehlende Umsetzung von Plänen, über innovative Wege neue Einnahmemöglichkeiten für die öffentliche Hand zu schaffen. Im Gespräch ist dabei unter anderem die Finanztransaktionssteuer (FTT) und eine Abgabe auf Flugtickets. Von diesen Ansätzen scheint sich die internationale Gemeinschaft weitgehend verabschiedet zu haben. Zwar werden innovative Finanzierungsquellen z.B. in der Aktionsagenda von Addis Abeba noch erwähnt, der Begriff wird allerdings umdefiniert und nun dazu gebraucht, die hier erwähnten Instrumente der Verknüpfung öffentlicher und privater Finanzmittel zu beschreiben.

Immerhin scheint es innerhalb der EU in Sachen Finanztransaktionssteuer voran zu gehen. Im Rahmen der sog. Verstärkten Zusammenarbeit haben sich im Dezember 2015 zehn Regierungen im Grundsatz auf die Definition der Steuerbasis für eine FTT geeinigt und den Abschluss der Verhandlungen im Juni 2016 vereinbart. Zusammen kommen die zehn Regierungen auf immerhin 60 Prozent der EU-Wirtschaftsleistung, darunter auch Deutschland.<sup>14</sup>

### Hehre Ziele – und steinige Wege zu ihrer Realisierung

Im April 2016 fand in New York die erste Regierungstagung zu den Umsetzungsmitteln für die 2030-Agenda im Rahmen des neu geschaffenen Financing for Development Forums statt. Das Forum soll sowohl die Umsetzung der Ergebnisse der Addis Abeba-Konferenz, als auch der entsprechenden Beschlüsse der 2030-Agenda überprüfen. Diesem Anspruch wurde das Forum bei seinem ersten Zusammentreffen allerdings nicht gerecht. Anstatt Standards für die nächsten Jahre zu setzen und sich über Inhalte und Formen der Überprüfung zu verständigen verharrten die Regierungen in wechselseitigen Vorwürfen und konnten sich noch

<sup>12</sup> Zu den Details, vgl. GIZ (2015).

<sup>13</sup> Vgl. dazu ausführlich Adams/Martens (2015), v.a. Kapitel 6.

<sup>14</sup> Für aktuelle Informationen, siehe [www.steuer-gegen-armut.org/politisches/europa/verstaerkte-zusammenarbeit.html](http://www.steuer-gegen-armut.org/politisches/europa/verstaerkte-zusammenarbeit.html). Zur Drucklegung dieses Berichts war der Erfolg bzw. Misserfolg der Verhandlungen über die FTT im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit – auch wegen der anstehenden Abstimmung über den Verbleib Großbritanniens in der EU – noch nicht abzusehen.

nicht einmal darauf einigen, wie die Ergebnisse der FfD-Konferenz kaum neun Monate zuvor zu interpretieren seien. Entsprechend kurz sind die ausgehandelten Beschlüsse.<sup>15</sup> Es bleibt zu hoffen, dass es sich dabei nur um Startschwierigkeiten handelt. Denn ohne eine konsequent vorangetriebene und effektiv finanzierte Umsetzungsagenda wird die 2030-Agenda ein schönes Dokument von nur begrenzter Durchsetzungsfähigkeit bleiben.



Wolfgang Obenland ist Programmkoordinator des Global Policy Forum.

---

<sup>15</sup> Vgl. United Nations (2015).

### Literatur

**Adams, Barbara/Martens, Jens (2015):** Fit for whose purpose? Private funding and corporate influence in the United Nations. Bonn/New York [[www.globalpolicy.org/component/content/article/270-general/52812-is-the-un-fit-for-the-ambitious-new-sustainable-development-agenda.html](http://www.globalpolicy.org/component/content/article/270-general/52812-is-the-un-fit-for-the-ambitious-new-sustainable-development-agenda.html)].

**BMF (2016):** Eckwerte des Regierungsentwurfs des Bundeshaushalts 2017 und des Finanzplans 2016 bis 2020. Berlin [Kurzfassung unter [www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2016/03/2016-03-23-PM09-Eckwerte-anl2.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2016/03/2016-03-23-PM09-Eckwerte-anl2.pdf)].

**BMZ (2016):** Bericht des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Anlage zu BMF-Vorlage 29/16 vom 6. April 2016. Berlin.

**GIZ (2015):** Climate risk insurance for strengthening the climate resilience of poor people in vulnerable countries: A background paper on challenges, ambitions and perspectives. Eschborn [[www.bmz.de/g7/includes/Downloadarchiv/G7-Climate\\_Risk\\_Insurance\\_Initiative\\_-\\_Options-Paper-Plus.pdf](http://www.bmz.de/g7/includes/Downloadarchiv/G7-Climate_Risk_Insurance_Initiative_-_Options-Paper-Plus.pdf)].

**Kar, Dev/Spanjers, Joseph (2015):** Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013. Washington D.C. [<http://www.gfnintegrity.org/report/illicit-financial-flows-from-developing-countries-2004-2013/>].

**Obenland, Wolfgang (2015):** Der Weg ist das Ziel – Die Ergebnisse der 3. Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung und die Mittel zur Umsetzung der 2030 Agenda für nachhaltige Entwicklung. Bonn [[www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Der\\_Weg\\_ist\\_das\\_Ziel\\_-\\_web.pdf](http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Der_Weg_ist_das_Ziel_-_web.pdf)].

**United Nations (2015):** Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda) (UN Dok. A/69/313). New York [[www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/69/313](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/313)].

**World Bank et al. (2015):** From Billions to Trillions: Transforming Development Finance. Washington, D.C. [[http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002\(E\)FinancingforDevelopment.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf)].

# 3

## Nachhaltigkeit messen



Die neun Dimensionen des Brutto-nationalglücks.

## Den Fortschritt „nachhaltiger Entwicklung“ messen Indikatoren und Ideologien

VON GEORG STOLL

Die seit einigen Jahren wieder auflebende wissenschaftliche und politische Debatte um die richtigen Maßstäbe für ein individuell, gesellschaftlich und ökologisch „gutes Leben“ erhält durch den Prozess der „Sustainable Development Goals“ (SDGs) weiteren Aufwind. Die zahlreichen Veranstaltungen, Veröffentlichungen und Verhandlungen, die schlussendlich zur Verabschiedung der „2030-Agenda für Nachhaltige Entwicklung“ geführt haben,<sup>1</sup> waren im

Wesentlichen eine Suche nach gemeinsamen Maßstäben, um angemessene Antworten auf die Frage zu finden, wie die Befreiung der Menschheit von der Tyrannei der Armut zusammen mit der Heilung und Bewahrung des Planeten Erde gelingen kann – um die etwas pathetische Diktion der Präambel der VN-Resolution aufzugreifen. Dass diese Suche mit der Einigung auf die insgesamt 169 Zielvorgaben, die sich auf die 17 Oberziele der Agenda verteilen, nicht abgeschlossen ist, macht die letzte dieser Zielvorgaben deutlich, in der sich die unterzeichnenden Staaten darauf verpflichten, „Bis 2030 auf den bestehenden Initiativen aufbauen, um Fortschrittsmaße

<sup>1</sup> Resolution A/Res/70/1 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 25. September 2015.

für nachhaltige Entwicklung zu erarbeiten, die das Bruttoinlandsprodukt ergänzen, und den Aufbau der statistischen Kapazitäten der Entwicklungsländer unterstützen“ (SDG 17.19).

Dieses Zitat lässt zweierlei erkennen:

1. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) spielt als einziger explizit genannter Maßstab offenbar eine zentrale Rolle, die auch durch die SDG-Agenda nicht grundsätzlich angetastet wird, da die neuen Maßstäbe das BIP nur ergänzen, nicht aber überflüssig machen sollen.
2. Die Notwendigkeit ergänzender Fortschrittsmaße macht allerdings klar, dass das BIP nicht (mehr) den Anspruch erheben kann, alleiniges Maß für den Fortschritt an nachhaltiger Entwicklung zu sein.

### Das Bruttoinlandsprodukt

Das Bruttoinlandsprodukt geht wie das mit ihm verwandte Bruttonationaleinkommen (BNE) bzw. dessen Vorläufer, das Bruttosozialprodukt (BSP), in seiner Entstehung auf die Zeit der Wirtschaftskrise in den Vereinigten Staaten in den dreißiger Jahren des vergangenen Jahrhunderts zurück. Sein Zweck bestand darin, der Politik eine Art Frühwarnsystem an die Hand zu geben, um in Zukunft rechtzeitig auf wirtschaftliche Fehlentwicklungen reagieren zu können. Indem das BIP mit einer einheitlich anwendbaren Methode die in Marktpreisen berechnete Wertschöpfung darstellt, die eine bestimmte Volkswirtschaft in einem bestimmten Jahr durch die Produktion von Waren und Dienstleistungen erzielt hat, erlaubt es Vergleiche zwischen verschiedenen Ländern ebenso wie zwischen verschiedenen Zeitabschnitten. Die letztgenannte Möglichkeit, Trends innerhalb einer Volkswirtschaft abzulesen, hat wesentlich dazu beigetragen, dass das BIP zum maßgeblichen Indikator für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung eines Landes avancierte. Unter der lange Zeit unhinterfragten Voraussetzung, dass eine Zunahme der Produktion marktgängiger Waren und Dienstleistungen zugleich eine Zunahme des allgemeinen Wohlstands bedeute, entwickelte sich das BIP seit den 1950er Jahren zum vorherrschenden Maßstab für

die richtige Orientierung von Wirtschaft und Politik. In der Praxis ist das bis heute so geblieben. In dieser Rolle bestimmte und bestimmt das BIP nationale und internationale Wirtschaftspolitiken, gerade auch im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, in der das BIP (pro Kopf) als Zugangskriterium für Entwicklungszusammenarbeit und als mannigfache Zielvorgabe dient.

In der theoretischen Auseinandersetzung und in der öffentlichen Debatte wurde der Glaube an diese starke Stellung des BIP (oft in Relation zur Einwohnerzahl als sogenanntes Pro-Kopf-Einkommen) als eines universalen Wohlstandsindikators allerdings spätestens seit den 1970er Jahren immer wieder erschüttert. Die Kritik zielt dabei nicht so sehr auf den Indikator selbst, sondern vor allem auf die in seiner Verwendung zu Tage tretende Gleichsetzung eines bestimmten Verständnisses von Wirtschaft (als ununterbrochener Steigerung der in Geld gemessenen Wertschöpfung durch die Produktion marktgängiger Waren und Dienstleistungen) mit gesamtgesellschaftlichem Wohlstand. Die Defizite dieser Gleichsetzung, die in ihrer Wirklichkeitsverweigerung häufig ideologische Züge annimmt, sind wiederholt beschrieben worden.<sup>2</sup> Sie sollen deshalb an dieser Stelle nur kurz aufgelistet werden:

- Als aggregierte Größe macht das BIP keine Aussage über die Verteilung des als Gesamtsumme ermittelten Einkommens in einer Volkswirtschaft. Wie zahlreiche Untersuchungen zeigen, hat die Einkommensverteilung aber erheblichen Einfluss auf subjektive wie objektive Parameter gesellschaftlichen Wohlstands.
- Öffentliche Leistungen werden vom BIP in ihrer Kostendimension erfasst, jedoch nicht adäquat in ihrem Beitrag zur Lebensqualität (z.B. öffentliche Sicherheit, Gesundheitsvorsorge etc.).
- Durch den Bezug auf den Geldwert als gemeinsamer Basis für die Aggregation unterschiedlicher Güter ist das BIP blind für alle außerhalb von Märkten erbrachten Leistungen wie z.B. häusliche

2 Z.B. Martens/Obenland (2015), S. 10f; oder Paqué (2011), S. 7.



oder ehrenamtliche Tätigkeiten, die aber in erheblichem Maß zum gesellschaftlichen Wohlstand beitragen.

- Der Geldwert als Einheit des BIP lässt ebenfalls keine Rückschlüsse auf den Beitrag der damit erfassten Güter für die Lebensqualität zu. In der Gleichung BIP-Wachstum gleich Wohlstandszuwachs wäre beispielsweise die Notwendigkeit, nach einem Unfall ein neues Fahrzeug anzuschaffen, ein Wohlstandsgewinn.
- Die Beschränkung auf den Geldwert bringt auch mit sich, dass nicht-materielle Faktoren gesellschaftlichen Wohlstands im BIP nicht abgebildet werden können. Das BIP ist blind für nicht-materielle Dimensionen subjektiven Wohlbefindens.
- Als Flussgröße erfasst das BIP den innerhalb eines bestimmten Zeitraums erwirtschafteten Umsatz, nicht jedoch den über diesen Zeitraum hinaus bestehenden Kapitalstock und dessen Veränderungen. Damit lässt das BIP den fortschreitenden systematischen Raubbau an Natur- oder Sozialkapital völlig unberücksichtigt.

Die wenigen Bezugnahmen auf das BIP im Rahmen des Katalogs der 17 SDGs lassen insgesamt das Bemühen erkennen, einige der hier aufgezählten Defizite zu berücksichtigen. So wird im Zielvorgabe 8.1 das explizit geforderte Wirtschaftswachstum insbesondere auf die Gruppe der Least Developed Countries bezogen und damit die globale Ungleichverteilung thematisiert. Im Zielvorgabe 11.5 wird das globale BIP in Relation zu Katastrophenschäden gesetzt, für die es von sich aus blind wäre. Und das letzte Wort hat dann in Zielvorgabe 17.19 die bereits zitierte Aufforderung, komplementäre Fortschrittsmaßstäbe zu entwickeln. Dennoch findet eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit einem an das Wachstum des BIP gekoppelten Wirtschafts- und Wohlstandsverständnisses in der 2030-Agenda nicht statt, wie schon die durchgängige unkritische Verwendung des Begriffs „nachhaltige Entwicklung“ zeigt, der für viele Autoren einen Widerspruch in sich darstellt.<sup>3</sup>

### Ergänzende Maßstäbe

Alternative Fortschrittsmaßstäbe sind in den vergangenen Jahrzehnten von wissenschaftlichen, politischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren in großer Zahl erstellt worden. Sie zielen auf die lokale, nationale, regionale oder globale Ebene und arbeiten mit einigen wenigen bis zu mehreren hundert Indikatoren, die entweder zu einer einzigen Kenngröße zusammengefasst werden oder aber in einem Set separat bestehen bleiben. Gemeinsam ist all diesen neuen Maßstäben das Bemühen, Anliegen (v.a. soziale und ökologische) aufzugreifen und messbar zu machen, die für die Erhebung des „Wohlstands“ einer Gesellschaft von hoher Relevanz sind, aber nicht von dem bislang dominanten Indikator des BIP erfasst werden. An der Wurzel dieses Bemühens liegt somit ein anderes Verständnis von „Wohlstand“, das die vorherrschende Engführung auf Produktion und Konsum marktfähiger Güter mehr oder weniger grundsätzlich in Frage stellt.

Um sich gegen die Dominanz des etablierten BIP als Wohlstandsindikator behaupten zu können, stehen die verschiedenen Initiativen zu alternativen Maßstäben vor zwei großen Herausforderungen: Sie müssen ihr eigenes breiteres Wohlstandsverständnis plausibel und mehrheitsfähig machen. Und sie müssen methodische Wege aufzeigen, wie dieses Verständnis mit Hilfe von Indikatoren oder anderen Instrumenten so erfasst werden kann, dass Unterschiede und Veränderungen zuverlässig erkennbar und vergleichbar werden, um in politische Entscheidungsprozesse einfließen zu können.

Diese beiden Herausforderungen stehen in einem Spannungsverhältnis: Die angestrebte Definition von Wohlstand soll möglichst umfassend sein, die den Wohlstand messenden Indikatoren hingegen sollen möglichst übersichtlich sein. Erschwerend (und bereichernd) kommt hinzu, dass diese Suche sich angesichts globaler Zusammenhänge nicht auf lokale oder nationale Räume beschränken lässt, sondern notwendigerweise das Feld des interkulturellen Dialogs betreten muss. Die damit verbundenen Unsicherheiten werden beispielsweise in der Vielzahl der Begriffe deutlich, mit denen der Inhalt des Ziel erfasst werden soll, der seine Selbst-Verständlichkeit verloren hat:

3 Vgl. Castillo (2015), S. 22–24.



Wohlstand, Wohlfahrt, Lebensqualität, Fortschritt, Entwicklung, Modernisierung, gutes Leben, besseres Leben, gut leben, Glück, Zufriedenheit etc.

In Deutschland artikulieren sich diese Suchbewegungen in zahlreichen Forschungsprojekten, Veröffentlichungen, Veranstaltungen und Institutionen. Hier werden internationale Debattenbeiträge zu alternativen Wohlstandsmaßstäben aufgegriffen sowie eigene nationale und subnationale Maßstäbe erarbeitet. Aus der Vielzahl dieser Initiativen sollen hier nur einige wenige exemplarisch aufgezählt werden:<sup>4</sup>

- I **Ecological Footprint:** Das Konzept des ökologischen Fußabdrucks versucht mit einer komplexen Methode, den Umweltverbrauch von Menschen dadurch anschaulich zu machen, dass die zur natürlichen Regeneration der verbrauchten Ressourcen nötige Land- und Wasserfläche berechnet wird.
- I **Human Development Index:** Der HDI wird seit 1990 vom UNDP als Entwicklungsmaßstab in Form eines Länderrankings veröffentlicht. Er basiert auf dem capabilities-Ansatz von Amartya Sen und wurde zwischenzeitlich mehrfach überarbeitet.
- I **Better Life Index:** Bei diesem Maßstab, der seit 2011 von der OECD veröffentlicht wird, handelt es sich eigentlich nicht um einen Index, sondern um ein Set von Indikatoren, die zu elf verschiedenen Dimensionen aggregiert werden. Nutzer können diese Dimensionen nach ihren eigenen Prioritäten gewichten, um so zu nationalen Gesamtbewertungen zu gelangen.
- I **Gross National Happiness:** Seit 2008 in der Verfassung von Bhutan als Staatsziel verankert, wird das Bruttonationalglück in regelmäßigen Abständen durch repräsentative nationale Erhebungen in neun Themenfeldern zu einem Index zusammengefasst, der Glück nicht nur in seinen individuellen sondern auch kollektiven Dimensionen erfassen soll.
- I **Buen Vivir:** Als indigenes Konzept des Zusammenlebens in Gemeinschaft mit anderen und mit der Natur wurde „sumak kawsay“ (Quechua) bzw. „suma qamaña“ (Aymara) als Staatsziel in die Verfassungen von Ecuador (2008) und Bolivien (2009) aufgenommen, ohne allerdings bislang mit Hilfe von Indikatoren operationalisiert worden zu sein. Der Abstand zu den in westlicher Denktradition entwickelten Vorstellungen von Wohlstand ist hier besonders groß – und macht spürbar, wie voreilig Universalisierungsansprüche dieser Vorstellungen sind.
- I **Nationaler Wohlfahrtsindex:** Der NWI wurde 2009 erstmals von zwei wissenschaftlichen Einrichtungen in Heidelberg und Berlin entwickelt und liegt seit 2013 in einer überarbeiteten Fassung vor. Der Index setzt sich aus 20 ökonomischen, ökologischen und sozialen Variablen zusammen, die gewichtet werden und entweder positiv oder negativ in die Gesamtwertung eingehen. Diese Methodik wird sowohl auf Deutschland insgesamt als auch auf einige Bundesländer angewandt.
- I **Nationaler Wohlstandsindex:** Seit 2012 veröffentlicht das Marktforschungsinstitut Ipsos einen Index für Deutschland (NAWI-D), in dem die vier Säulen ökonomischer, ökologischer, gesellschaftlicher und individueller Wohlstand aus repräsentativen Bürgerbefragungen erhoben werden. Auch die Gewichtung der einzelnen Säulen wird aus den Befragungsergebnissen gewonnen.
- I **Wohlstandsquintett:** Mit dem Wohlstandsquintett fasst das Denkwerk Zukunft seit 2011 für Deutschland und die anderen EU-Länder fünf gleich gewichtete Messgrößen (darunter ein subjektiv erhobener Indikator zu gesellschaftlicher Ausgrenzung) zu einem Index zusammen.

Diese unvollständige Auswahl macht deutlich: Es herrscht kein Mangel an Vorschlägen für Alternativen zu einem einseitig am BIP orientierten Verständnis von gesellschaftlichem Wohlstand.

Um jedoch dessen anhaltende Dominanz in Medien, Politik und Wirtschaft zu beseitigen, bedarf es neben der Klärung methodologischer Fragen vor allem ei-

<sup>4</sup> Eine ausführlichere systematische Darstellung und Diskussion findet sich in Martens / Obenland (2015), S. 11–33.

ner gesellschaftlichen Debatte über die Dimensionen, Folgen, Zielkonflikte und Prioritäten des Strebens nach „Wohlstand“ („gutem Leben“ etc.) in einer global vernetzten Welt.

Drei Orte bieten sich in Deutschland für eine solche Debatte in besonderem Maße an, da sie bereits auf einem politischen Mandat und einem demokratisch legitimierten Konsens aufbauen können:

- die Fortschreibung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie einschließlich der sie tragenden und begleitenden Institutionen (Nationaler Rat für Nachhaltige Entwicklung, Parlamentarischer Beirat für Nachhaltige Entwicklung, Staatssekretärsausschuss, Statistisches Bundesamt);
- das Follow-up zur Arbeit der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ der 17. Legislaturperiode, u.a. im Rahmen der Regierungsstrategie „Gut leben in Deutschland – was uns wichtig ist“, die einen Bürgerdialog und die Erstellung eines Indikatorensystems sowie eines Aktionsplans umfasst (Ergebnisse sind für den Sommer 2016 angekündigt);
- die Beteiligung an dem eingangs zitierten Auftrag aus dem 17. Ziel für Nachhaltige Entwicklung, „Bis 2030 [...] Fortschrittsmaße für nachhaltige Entwicklung zu erarbeiten“.

Die Balance zwischen den dringend anstehenden Grundsatzfragen zu unserem Verständnis von „gutem Leben“ einerseits und den Methodenfragen zur Umsetzung von Alternativen in politischer, ökonomischer und gesellschaftlicher Praxis andererseits ist in dieser Debatte nicht einfach. Denn das Terrain ist neu und komplex, und das alte Verständnis sowie die mit ihm verbundenen Interessen und Institutionen haben trotz gegenteiliger Bekenntnisse ein erhebliches Beharrungsvermögen (auch in der SDG-Agenda). Zivilgesellschaftliche Akteure, die sich an dieser Debatte beteiligen wollen, werden sich an Ideologien ebenso wie an Indikatoren abarbeiten müssen.



Georg Stoll ist Referent für Politik und Globale Zukunftsfragen beim Bischöflichen Hilfswerk MISEREOR.

#### Literatur

Castillo, Olga Lucía (2015): The Peasant Reserve Zones in Colombia as a Contribution to the Global Common Good. In: Reder, Michael et. al. (Hrsg.), Global Common Good. Intercultural Perspectives on a Just and Ecological Transformation. Frankfurt/Main.

Martens, Jens / Obenland, Wolfgang (2015): Gut leben global. Neue Ansätze der Wohlmessung und SDGs für Deutschland. Bonn /Osnabrück.

Paqué, Karl-Heinz (2011): Präzise falsch oder vage richtig? Ein pragmatisches Plädoyer für das BIP als Wohlstandsmaß. In: ifo-Schnelldienst 4/2011 (64), 7-9.



Nutzer informieren sich über SDG-Indikatoren.

## Zählen was zählt

### Die Politik der Indikatoren

VON CLAUDIA SCHWEGMANN

Die 2030-Agenda hat das Potential, für Deutschland und alle anderen Länder der Welt neue Weichenstellungen zu setzen für eine friedlichere, gerechtere Zukunft innerhalb der planetaren Grenzen. Damit die 17 Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) umgesetzt werden, ist es wichtig, Fortschritte in allen betroffenen Politikbereichen kontinuierlich zu überprüfen. Nur so ist es möglich, frühzeitig einzugreifen, falls deutlich wird, dass die von der Politik ergriffenen Maßnahmen nicht ausreichen, um die ambitionierten Ziele der Agenda zu erreichen.

Eine Form der Fortschrittskontrolle ist die qualitative Analyse der politischen Entscheidungen und Prozesse. Der Vorteil einer solchen Analyse ist, dass alle relevanten Faktoren und komplexe Zusammenhänge berücksichtigt werden können. Ihr Nachteil ist, dass eine qualitative Analyse oft schwer vermittelbar ist und nicht notwendigerweise eine klare Aussage darüber erlaubt, ob Fortschritte erzielt wurden oder

nicht. Daher werden qualitative Analysen in der Politik oft ergänzt durch quantitative Indikatoren.

Die 2030-Agenda umfasst 169 Zielvorgaben, die eine große Zahl teils umfassender Politikbereiche betreffen. Um die Fortschritte für solch ein komplexes Vorhaben zu überwachen und in der politischen Kommunikation handhabbar zu machen, sind Indikatoren unerlässlich.

#### Anforderungen an sinnvolle Indikatoren

„Indikatoren“ und „Monitoring“ mögen technisch und realitätsfern klingen. Tatsächlich gehen wir täglich und ganz selbstverständlich mit Indikatoren um, denn sie erleichtern unseren Alltag. So sind Körpertemperatur in Grad Celsius und Körpergewicht in Kilogramm mögliche Indikatoren für Gesundheit. In der Zeitung lesen wir über den Anteil der Arbeitssuchenden an der Gesamtzahl aller erwerbsfähigen Erwachsenen oder über die Anzahl der offenen

Stellen, um uns über den Arbeitsmarkt zu informieren. Indikatoren wie die Wahlbeteiligung oder die Zufriedenheit mit Politikern und Politikerinnen werden regelmäßig herangezogen, um Aussagen über die Zufriedenheit mit Politik in unserem Land zu machen. Damit Indikatoren für die Kommunikation sinnvoll sind, müssen sie aber eine Reihe von Eigenschaften erfüllen.

Festzuhalten ist zunächst, dass alle Indikatoren auf einer Vorstellung darüber beruhen, welches Ziel erreicht werden soll und welche Schritte dafür notwendig sind. So beruht beispielsweise der in den Medien häufig genannte Indikator der CO<sub>2</sub>-Emissionen pro Kopf auf der begründeten Annahme, dass CO<sub>2</sub> zur globalen Erwärmung beiträgt und dass diese Erwärmung negative Auswirkungen auf z.B. den Meeresspiegel hat. Gute Indikatoren müssen also **annahme- bzw. noch besser theoriebasiert** sein.

Weiterhin müssen Indikatoren **valide** sein, also tatsächlich das messen, was sie vorgeben zu messen. Um komplexe Zusammenhänge wie die Umsetzung der 2030-Agenda zu überprüfen sind häufig sog. Stellvertreter-Indikatoren (engl. *proxy indicators*) nötig. Solche Indikatoren messen ein für den jeweiligen Politikbereich wesentliches Phänomen, dessen Veränderung stellvertretend für die Entwicklung in einem ganze Politikbereich insgesamt stehen können. Zum Beispiel kann der Anteil von Frauen in Parlamenten oder Regierungen als Proxy-Indikator für die Stellung von Frauen in der Gesellschaft insgesamt angesehen werden. Die Frage nach der Validität stellt sich besonders, wenn Indikatoren zu Indizes zusammengefasst werden, weil dabei auch entschieden werden muss, welches Gewicht ein Einzelindikator in einem Index hat.

Eine weitere Grundvoraussetzung für gute Indikatoren ist, dass sie **präzise definiert und S.M.A.R.T** sind – also spezifisch, messbar, erreichbar (engl. *attainable*), relevant und zeitlich terminiert. Ein Indikator sollte so präzise definiert sein, dass klar ist, was und wie gemessen wird. Die zeitliche Terminierung sollte so gewählt sein, dass Ziele, die in zehn oder 20 Jahren erreicht werden sollen, heruntergebrochen werden auf kurzfristige Etappenziele. Nur so ist zu gewährleisten, dass Regierungen die Erreichung solcher Zie-

le nicht an ihre Nachfolger delegieren. Idealerweise sollte ein Indikator auch so gewählt sein, dass direkte Schlussfolgerungen für die Politik möglich sind.

Zuletzt wird an Indikatoren – wo möglich und sinnvoll – auch der Anspruch der **Vergleichbarkeit** erhoben. Dazu gehört, dass in vielen Indikatoren zwei Größen zueinander in Beziehung gesetzt werden, z.B. der Ausstoß von CO<sub>2</sub>-Emissionen zur Bevölkerungsgröße (Emissionen pro Kopf). Oftmals lassen sich nur so vernünftige Vergleiche zwischen Ländern herstellen. Um im Beispiel zu bleiben: Es wäre wenig sinnvoll, die Emissionen auf Länderebene zu vergleichen, etwa die Ausstöße Deutschlands mit denen Chinas. Die Kombination zweier Größen zu einem Indikator ist dabei z.T. äußerst diffizil und wertegeleitet. Fragt man beispielsweise nach einem gerechten Schlüssel zur Verteilung von Flüchtenden, kann die Zahl der Unterzubringenden in Beziehung gesetzt werden zur Fläche eines Landes, zum Pro-Kopf-Einkommen seiner Bevölkerung, zur Bevölkerungszahl, usw., und natürlich auch zu Kombinationen aus solchen Größen.

In der 2030-Agenda wird betont, dass bei der Erreichung der Ziele niemand ausgeschlossen werden soll („Leave no one behind“). Diese Ambition sollte sich auch in den Indikatoren widerspiegeln. Indikatoren, die soziale, wirtschaftliche oder politische Situation Einzelner beschreiben, sollten nach unterschiedlichen Personengruppen **disaggregierbar** sein.

Gute Indikatoren sollten soweit wie möglich **bestehende Datenquellen** nutzen. Die 2030-Agenda greift viele Themen auf, die teilweise seit Jahren in anderen internationalen Prozessen diskutiert werden und zu denen es internationale Abkommen gibt. Bei der Auswahl geeigneter Indikatoren zur Messung der Umsetzung der 2030-Agenda sollten bestehende internationale Vereinbarungen und bestehende Monitoringprozesse berücksichtigt werden. Schließlich ist für die Auswahl guter Indikatoren auch die **Datenverfügbarkeit** entscheidend, auf globaler Ebene – aber nicht nur dort – noch eine große Herausforderung. Beispielsweise war die Verfügbarkeit von Daten zur Messung der 55 Indikatoren der Millenniumentwicklungsziele im gesamten Berichtszeitraum von 2000 bis 2015 problematisch. Laut dem Bericht *A World*

*that counts* fehlten selbst in den Jahren mit der besten Datenverfügbarkeit mindestens 60 Prozent der erforderlichen Zahlen auf nationaler Ebene.<sup>1</sup>

Die Datenverfügbarkeit ist vor allem in Ländern des globalen Südens eine Herausforderung, in denen die statistischen Kapazitäten noch unzureichend sind. Doch auch in Deutschland gibt es gesellschaftliche und politische Themen, zu denen keine Daten vorliegen. So werden beispielsweise von offizieller Seite keine Daten zur Wohnungslosigkeit in Deutschland gesammelt.<sup>2</sup> Andere Daten sind in aggregierter Form verfügbar, jedoch nicht aufgeschlüsselt nach Region, Einkommen, Geschlecht oder Migrationshintergrund. Die von der UN geforderte Datenrevolution ist daher auch für Deutschland relevant, um ein Monitoring der 2030-Agenda zu ermöglichen. Die Umsetzung der Agenda in Deutschland sollte daher einhergehen mit einer Überprüfung und gegebenenfalls dem Ausbau der Kapazitäten des Statistischen Bundesamtes. Regelungen, die eine Erweiterung der vom Statistischen Bundesamt gesammelten Daten prinzipiell begrenzen (wie das Omnibus-Prinzip), sollten revidiert werden. Darüber hinaus ist es zentral, eine Übersicht der Daten zu erstellen, die bereits jetzt im Rahmen internationaler Berichterstattungspflichten von einzelnen Ministerien gesammelt und aufbereitet werden. Dabei ist zu betonen, dass die Verfügbarkeit von Daten nicht in erster Linie einer externen Kontrolle zugutekommen würde, sondern eine Voraussetzung dafür ist, innerhalb der Exekutive angemessene politische Entscheidungen zu treffen.

### Umsetzungskontrolle der 2030-Agenda auf internationaler Ebene

Bei der Entwicklung der 2030-Agenda wurde schon frühzeitig betont, dass Indikatoren und Daten eine wichtige Rolle bei der Überwachung der Umsetzung der Agenda spielen müssen. Bereits 2013 hat das High-Level Panel of eminent persons on the Post-2015 Development Agenda des UN-Generalsekretärs Empfehlungen für die neuen globalen Nachhaltigkeits-

ziele formuliert und betont, dass die neue Agenda einhergehen müsse mit einer „Datenrevolution“.<sup>3</sup> Auch der UN Generalsekretär beschreibt in seinem Synthesebericht zur 2030-Agenda *A road to dignity* vom Dezember 2014 eine Fortschrittsmessung anhand klarer Indikatoren als wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung der neuen Agenda.<sup>4</sup> In dem gleichen Bericht empfiehlt der UN Generalsekretär drei Ebenen der Fortschrittskontrolle:

- I Nationale Ebene:** Die wichtigste Ebene ist eine inklusive Fortschrittskontrolle auf nationaler Ebene auf der Basis bestehender Prozesse.
- II Regionale Ebene:** Regionale *Peer Reviews* auf der Basis bestehender multilateraler Institutionen und internationaler Prozesse wie die OECD *Peer Reviews* oder der African *Peer Review Mechanismus*.
- III Globale Ebene:** Auf den jährlichen stattfindenden High-level Political Forums on Sustainable Development (HLPF) sind einzelnen Länder aufgefordert, freiwillig über ihre Umsetzung der 2030-Agenda zu berichten und Erfahrungen auszutauschen. Darüber hinaus soll auf den HLPF die Umsetzung der Agenda in einzelnen Themenbereichen diskutiert werden. Bestehende internationale Foren sollen genutzt werden zur Evaluierung der internationalen Partnerschaft, einschließlich der Bereitstellung von Finanzmitteln für die 2030-Agenda.

In der Agenda 2030-verpflichten sich die Unterzeichner zu systematischen Follow-up und Review Prozessen. Diese Prozesse sollen freiwillig sein und vor allem auf nationaler Ebene vorangetrieben werden. Sie sollen darüber hinaus offen, partizipativ und transparent ausgestaltet werden, die Menschenrechte vor allem von benachteiligten Personengruppen berücksichtigen und sich auf bereits bestehende Review-Prozesse stützen. Die Agenda legt auch fest, dass es ein internationales Set an Indikatoren geben soll, die durch nationale Indikatoren ergänzt werden.

1 Vgl. Data Revolution Group (2014).

2 Vgl. [www.zeit.de/gesellschaft/2015-07/obdachlose-keine-statistik](http://www.zeit.de/gesellschaft/2015-07/obdachlose-keine-statistik).

3 Vgl. High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda (2013).

4 Vgl. United Nations (2014).

Für die Fortschrittskontrolle auf globaler Ebene hat die UN-Statistikkommission im März 2015 die sog. Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators (IAEG-SDGs) geschaffen, um konkrete Indikatoren für Nachhaltigkeitsziele zu entwickeln.<sup>5</sup>

Die Mitglieder dieser Expertengruppe vertreten UN-Fachorganisationen sowie nationale Statistikbehörden aus 27 Ländern, darunter Deutschland, und hat zwischen Juni 2015 und März 2016 einen offiziellen Vorschlag für Indikatoren für die SDGs entwickelt.<sup>6</sup> Im Rahmen dieser Arbeit wurde eine Online-Konsultation durchgeführt, in der Vertreterinnen und Vertreter von Staaten, von UN-Organisationen und von nichtstaatlichen Organisationen die Entwürfe der IAEG-SDGs kommentieren und eigene Vorschläge einbringen konnten. Im März 2016 hat die IAEG-SDGs dann die konsolidierten Vorschläge in der jährlichen Sitzung der UN Statistikkommission eingebracht. Die Vorschläge umfassen 230 Einzelindikatoren, von denen ein Teil bereits voll entwickelt ist, weitere aber noch weiter präzisiert werden müssen. Auch fehlen für einige Indikatoren bisher die Daten. Insgesamt ist die erarbeitete Liste noch nicht endgültig. Bestehende Lücken sollen graduell geschlossen werden. Die vorläufigen Vorschläge der IAEG-SDGs werden im Juli 2016 dem ECOSOC und im September 2016 der Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Annahme vorgelegt.

Die 2030-Agenda und die IAEG-SDGs-Indikatoren gelten für alle Länder weltweit, sind jedoch nur bedingt auf die nationalen Kontexte der UN-Mitgliedsländer anwendbar. Aus deutscher Sicht weisen die IAEG Indikatoren mehrere Schwächen auf:

- I Indikatoren beziehen sich nicht auf die nationale Ebene:** Teilweise beziehen sich die Indikatoren lediglich auf die internationale Ebene. So soll Indikator 5.6.2. die Anzahl der Länder messen, die den Zugang zu sexueller und reproduktive Gesundheit rechtlich regeln. Dieser Indikator sagt nichts über ein einzelnes Land aus und ist daher für nationales Monitoring nicht sinnvoll. Insgesamt sind mindestens 29 der 230 Indikatoren nicht für die nationale Ebene geeignet.
- I Indikatoren sind für den deutschen Kontext nicht angemessen:** Ein Teil der IAEG-SDG Indikatoren sind für Länder wie Deutschland, die ein hohes Durchschnittseinkommen haben oder in einer gemäßigten Klimazone liegen, (noch) wenig sinnvoll. Indikator 3.3.3. misst beispielsweise die Anzahl der Malaria-Toten pro 1.000 Einwohner, Indikator 8.10.1. erfasst die Anzahl der Geldautomaten pro 100.000 Erwachsenen. Die Verantwortung der Länder mit hohem Einkommen wird nur für einen Teil der Zielvorgaben berücksichtigt und bestehende Probleme, die besonders reiche Länder betreffen bleiben unerwähnt. Ein Beispiel dafür ist SDG 10 zur Ungleichheit in Ländern und zwischen Ländern. Zielvorgabe 10.3 fordert die Reduktion von Ungleichheit und die Abschaffung diskriminierender Politik. Konkrete Indikatoren zu diskriminierender Politik reicher Länder, beispielsweise in Steuerabkommen, fehlen jedoch.
- I Teile der Zielvorgaben sind nicht abgedeckt:** Die 169 Zielvorgaben umfassen teilweise mehrere Themenbereiche. Für einige dieser Themenbereiche gibt es keine Indikatoren. So beinhaltet Zielvorgabe 16.4 vier große Themenbereiche: illegaler Waffenhandel, illegale Finanzströme, die Rückführung gestohlener Güter und die Bekämpfung organisierter Kriminalität. Dafür formuliert die IAEG-SDGs jedoch nur zwei Indikatoren. Die Themen Rückführung gestohlener Güter und die Bekämpfung von organisierter Kriminalität sind nicht in Indikatoren abgebildet.
- I Indikatoren sind nicht S.M.A.R.T:** Schließlich hat die IAEG eine Reihe von Indikatoren vorgeschlagen, die sehr unpräzise und in ihrer jetzigen Form nicht anwendbar sind. Für Zielvorgabe 10.7 zu Migration wird bspw. als Indikator 10.7.2. vorgeschlagen „die Anzahl der Länder, die eine gut administrierte Migrationspolitik haben“. Dieser Indikator ist extrem vage und damit unmessbar. Ein weiteres Beispiel ist Indikator 2.4.1. der den Anteil der landwirtschaftlichen Fläche messen soll, der produktiv und nachhaltig bewirtschaftet

5 Vgl. <http://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/>.

6 Vgl. United Nations (2016).

tet wird. Die Definition dessen was „produktiv“ und „nachhaltig“ ist wird in diesem Fall auf die nationale Ebene delegiert, so dass internationale Vergleiche nicht möglich sind.

Für die Überprüfung der Umsetzung der 2030-Agenda sind nicht nur gute Indikatoren notwendig, sondern auch eine präzise Definition der angestrebten Zielwerte. Einige Zielvorgaben der 2030-Agenda definieren klare Zielwerte. Bei vielen fehlt diese quantitative Festlegung jedoch. Beispielsweise fordert Zielvorgabe 14.3 die Wirkung des Säureeintrags in die Ozeane zu minimieren. Bei dieser Zielvorgabe ist es nicht möglich klar festzulegen, wann das Ziel erreicht und wann es verfehlt ist.

Eine Liste von Indikatoren ist natürlich noch kein Monitoringsystem. Bisher fehlt es auf internationaler Ebene noch an klaren Vorgaben dazu, wie die IAEG-SDGs-Indikatoren anzuwenden sind und wie die nationalen Regierungen zu diesen Indikatoren zu berichten haben. Welche Form des Reviews es über die Berichterstattung zu den Indikatoren hinaus geben wird, ist auch noch unklar. Eine Option in der internationalen Diskussion ist, dass alle 193 Länder, die die 2030-Agenda unterschrieben haben, sich mindestens zwei Mal bis 2030 einer internationalen Überprüfung der Umsetzung stellen sollten. Klar ist jedoch, dass dieses internationale Umsetzungsmonitoring freiwillig ist und über keinerlei Sanktionsmechanismen verfügt. Länder, die sich der internationalen Überprüfung nicht stellen oder die die angestrebten Ziele nicht erreichen, müssen – nach heutigem Wissensstand – mit keinerlei Konsequenzen rechnen.

### Fortschrittskontrolle der 2030-Agenda auf nationaler Ebene

In den Beschlüssen der 2030-Agenda (Para 78 und 79) wird angeregt, dass alle Länder eigene nationale Umsetzungspläne entwickeln. Nach dem Willen der Bundesregierung soll der nationale Umsetzungsplan für die 2030-Agenda im Wesentlichen eine neu überarbeitete nationale Nachhaltigkeitsstrategie sein.<sup>7</sup>

Seit 2002 verfügt Deutschland über eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie, die seit dem mehrfach weiterentwickelt wurde. Eine weitere Aktualisierung unter Berücksichtigung der 2030-Agenda soll bis zum Spätherbst 2016 abgeschlossen sein.

Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie besteht aus einem Leitbild, einer Festlegung von Zielen und Indikatoren, der Festlegung von sieben nationalen Prioritäten, der Beschreibung der globalen Verantwortung und einem Kapitel zur Weiterentwicklung der Strategie und zum Monitoring.

Die Ziele und Indikatoren sind in vier Oberziele aufgeteilt: Generationengerechtigkeit, Lebensqualität, Sozialer Zusammenhalt und Internationale Verantwortung. Seit 2002 berichtet die Bundesregierung alle zwei Jahre im *Indikatorenbericht* über den Stand der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie. Die vier Oberziele sind in 21 Zielvorgaben unterteilt und werden an insgesamt 38 Indikatoren gemessen.

### Generationengerechtigkeit

- Ressourcenschonung (3 Indikatoren)
- Klimaschutz (1 Indikator)
- Erneuerbare Energien (2 Indikatoren)
- Flächeninanspruchnahme (1 Indikator)
- Artenvielfalt (1 Indikator)
- Staatsverschuldung (3 Indikatoren)
- Wirtschaftl. Zukunftsvorsorge (1 Indikator)
- Innovation (1 Indikator)
- Bildung (3 Indikatoren)

### Internationale Verantwortung

- Entwicklungszusammenarbeit (1 Indikator)
- Märkte öffnen (1 Indikator)

### Sozialer Zusammenhalt

- Beschäftigung (2 Indikatoren)
- Perspektiven für Familien (2 Indikatoren)
- Gleichstellung (1 Indikator)
- Integration (1 Indikator)

<sup>7</sup> Dargestellt unter anderem in Bundesregierung (2014).



## Lebensqualität

- Wirtschaftl. Leistungsfähigkeit (1 Indikator)
- Luftbelastung (1 Indikator)
- Mobilität (4 Indikatoren)
- Gesundheit und Ernährung (5 Indikatoren)
- Landbewirtschaftung (2 Indikatoren)
- Kriminalität (1 Indikator)

Der Schwerpunkt dieser Strategie liegt im Umweltbereich, für den neun Indikatoren herangezogen werden. Soziale Ungleichheit, nachhaltiger Konsum, friedliche Konfliktlösung, verantwortungsvolle und sichere Migration und viele andere Themen aus der 2030-Agenda fehlen in der bisherigen deutschen Nachhaltigkeitsstrategie.

36 der 38 Indikatoren werden an Optimalwerten gemessen, wobei diese Werte kaum in Kurzzeitziele heruntergebrochen werden. Zum Beispiel strebt die bisherige Nachhaltigkeitsstrategie an, dass bis 2020 18 Prozent des Endenergieverbrauchs aus erneuerbaren Energien stammen soll, im Jahr 2050 sollen es 60 Prozent sein.

Vor dem Hintergrund der ambitionierten Ziele des Pariser Klimaschutzabkommens ist es fraglich, ob diese 60 Prozent ausreichend sind. Auch bei anderen Indikatoren der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie erscheint das Ambitionsniveau nicht sehr hoch. So soll im Bildungsbereich Anteil der 18-24 Jährigen ohne Abschluss bis 2020 unter zehn Prozent liegen.

Zu den Indikatoren der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie legt das statistische Bundesamt alle zwei Jahre einen Indikatorenbericht vor, der Gegenstand von Diskussionen im parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung, im Rat für Nachhaltige Entwicklung und in der Bundesregierung ist. In der Öffentlichkeit ist der Bericht weitgehend unbekannt. Die Nichterreichung von Zielen ist mit keinerlei Sanktionen verbunden.

Die Bundesregierung plant, die 2030-Agenda in der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zu verankern. Die Verantwortung für die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie und damit auch die Überarbeitung der Strategie liegt beim Bundeskanzleramt. Ende 2015 sind die

Bundesministerien aufgefordert worden, Indikatorvorschläge für die neue Nachhaltigkeitsstrategie zu entwickeln. Diese Indikatorvorschläge sind nicht öffentlich. Auf Basis dieser Vorschläge sowie der interministeriellen Abstimmungen hat die Bundesregierung Ende Mai 2016 einen Entwurf der neuen deutschen Nachhaltigkeitsstrategie vorgelegt. Zu diesem Entwurf ist im Sommer 2016 eine Konsultation vorgesehen.

In diesem Entwurf wird die Bedeutung der 2030-Agenda für die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie hervorgehoben. Darüber hinaus werden die Prioritäten der Bundesregierung zu den 17 SDGs definiert und die bestehenden und geplanten Maßnahmen zur Umsetzung der SDGs in Deutschland und durch Deutschland beschrieben. Zur Fortschrittskontrolle schlägt die Bundesregierung insgesamt 60 Indikatoren vor, davon sind 24 Indikatoren neu und zwei Indikatoren zur Erwerbstätigenquote beziehen sich auf eine neue Altersgruppe. 34 Indikatoren sind aus der alten Nachhaltigkeitsstrategie übernommen. Darüber hinaus sollen in Zukunft fünf weitere Indikatoren entwickelt werden zu Lebensmittelverlusten, nachhaltiger öffentlicher Beschaffung, Bildung für nachhaltige Entwicklung, Bodenschutz und Flächeninanspruchnahme.

Die Tatsache, dass die Bundesregierung die Anzahl der Indikatoren deutlich erhöht hat, ist sehr zu begrüßen. Anders wäre eine Abbildung der 2030-Agenda in der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie auch kaum möglich gewesen. Äußerst problematisch bei dem Entwurf ist jedoch, dass für die vorgeschlagenen Indikatoren keine Zielwerte festgelegt wurden. Eine öffentliche Diskussion darüber, welche präzisen Ziele Deutschland beispielsweise bei der Mobilität oder beim Anteil der Frauen in Führungspositionen in der Wirtschaft anstreben sollte, wird also in der Konsultationsphase nicht möglich sein. Einige Indikatoren sind darüber nur ansatzweise definiert – beispielsweise zur Bekämpfung der Armut (SDG 1). Andere Indikatoren müssen verbessert werden oder durch angemessenere Indikatoren ausgetauscht werden. Das gilt beispielsweise für die Verwendung des Gini Koeffizienten für die Verteilungsgerechtigkeit in Deutschland. Ein weiteres zentrales Problem ist, dass weiterhin viele Politikbereiche, in denen die Rolle

Deutschlands für die globale Nachhaltigkeit spielt, in der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie fehlen. Zu diesen Themen gehört die Transparenz des internationalen Finanzmarktes, die verbindliche Festschreibung von Unternehmensverantwortung für Menschenrechte in allen Branchen und der Waffenexport in Krisenregion durch deutsche Unternehmen. Der endgültige Entwurf der neuen deutschen Nachhaltigkeitsstrategie soll im Spätherbst 2016 vom Kabinett verabschiedet werden. Nach Informationen der Bundesregierung werden die IAEG-SDGs Indikatoren bei der Überarbeitung der Nachhaltigkeitsstrategie 2016 aus Zeitgründen noch nicht berücksichtigt.

### Handlungsbedarf für wirksame Fortschrittskontrolle

Alle Akteure sind sich darüber einig, dass es für die Umsetzung der 2030-Agenda einer wirksamen Fortschrittskontrolle bedarf. Der UN-Generalsekretär, die UN-Statistikkommission, nationale Regierungen und die zivilgesellschaftlichen Organisationen betonen den Bedarf an angemessenen Indikatoren, Daten und Monitoringprozessen für eine kontinuierliche Fortschrittskontrolle. Die Vorschläge, die für eine Fortschrittskontrolle bisher auf dem Tisch liegen, sind jedoch unzureichend und entsprechen keineswegs dem Anspruch der 2030-Agenda, dass ein *business as usual* keine Option sei. Sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene decken die bisher vorliegenden Indikatoren die 2030-Agenda nur teilweise ab. Die besondere Verantwortung der Länder des globalen Nordens wird in vielen Indikatoren nicht berücksichtigt, kritische Themenbereiche wie fairer Welthandel und transparente Finanzflüsse sind sehr vage operationalisiert und nur teilweise werden die vorgeschlagenen Indikatoren mit ambitionierten Zielwerten verknüpft.

Sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene sind die bisher vorgesehenen Mechanismen der Fortschrittskontrolle weitgehend zahllos. Zwei freiwillige Peer Reviews auf internationaler Ebene in einem Zeitraum von 15 Jahren werden kaum in der Lage sein, Impulse für eine ambitioniertere Umsetzung zu geben. Auch auf nationaler Ebene haben sich die bisherigen Mechanismen zur Fortschrittskontrolle der Nachhaltigkeitsstrategie nicht als sehr wirksam darin erwiesen, den Druck auf die Politik zu erhöhen.

Aus zivilgesellschaftlicher Sicht ergeben sich zwei Schlussfolgerungen aus dieser Bestandsaufnahme: erstens müssen die offiziellen Prozesse der Fortschrittskontrolle, insbesondere auf nationaler Ebene, verbessert werden. Zweitens müssen auch zivilgesellschaftliche Akteure ihrer Rolle als Watchdogs gerecht werden und sich aktiv in das Monitoring der 2030-Agenda einbringen.

### Verbesserung der offiziellen Fortschrittskontrolle

Um eine ambitionierte Umsetzung der 2030-Agenda sicherzustellen sollte die Bundesregierung die bestehenden Monitoring-Instrumente der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie verbessern und weiter entwickeln. Diese Weiterentwicklung sollte vier Punkte berücksichtigen:

- I Ambitionierte Indikatoren für die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie:** Die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung sollte alle 17 SDGs angemessen berücksichtigen und in ambitionierten Indikatoren mit anspruchsvollen Zielwerten abbilden. Dabei sollte die Anzahl der Indikatoren nicht soweit begrenzt werden, dass die 2030-Agenda nur punktuell reflektiert wird. Bereits jetzt gibt es auf der Ebene der EU, der OECD, der Weltbank und in internationalen Abkommen Indikatoren und Daten, die viele Ziele der 2030-Agenda abbilden. Darüber hinaus sollten auch zivilgesellschaftliche Datenquellen und Indizes berücksichtigt werden. Für alle Indikatoren sollten ambitionierte Zielwerte definiert werden, die heruntergebrochen werden auf jährliche oder zweijährliche Ziele.
- I Institutionalisierte Einbindung nichtstaatlicher Akteure:** In der 2030-Agenda wird die Zusammenarbeit zwischen staatlichen, privatwirtschaftlichen, wissenschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren betont. Bereits jetzt gibt es auf nationaler Ebene unterschiedliche Bemühungen, diese Akteure zusammen zu bringen. Dieser Dialog und die Einbindung unterschiedlicher gesellschaftlicher Akteure sollte für die Fortschrittskontrolle weiter systematisiert und institutionalisiert werden. Insbesondere sollte ein nationaler Dialog über die relevanten Indikatoren und über anzustrebende Zielwerte angestoßen werden.

- I Nachhaltigkeitsstrategien auf anderen politischen Entscheidungsebenen:** Viele politischen Entscheidungen mit Relevanz für soziale, wirtschaftliche und ökologische Nachhaltigkeit werden nicht auf der nationalen Ebene getroffen, sondern auf europäischer Ebene, auf Länder- oder auf lokaler Ebene. Die Bundesregierung sollte daher auch auf diesen Ebenen eine Verankerung der 2030-Agenda und die Etablierung wirksamer Fortschrittskontrollen vorantreiben. Die lokale Ebene ist insbesondere wichtig, um Unterstützung der Agenda durch die Bevölkerung zu generieren.
- I Kommunikation:** Die Umsetzung einer ambitionierten Nachhaltigkeitspolitik auf allen politischen Ebenen kann nur gelingen, wenn sie von der Öffentlichkeit mitgetragen wird. Daher ist die Kommunikation der 2030-Agenda und der Fortschrittskontrolle von großer Bedeutung. Bisher hat die Bundesregierung alle zwei Jahre einen eher an ein Fachpublikum gerichteten Indikatorenbericht der Nachhaltigkeitsstrategie veröffentlicht. Für eine erfolgreiche Umsetzung der 2030-Agenda in Deutschland ist es zentral, Wege für eine kontinuierliche und öffentlichkeitswirksame Berichterstattung über die erzielten Fortschritte und die verbleibenden Herausforderungen zu finden. Eine solche Berichterstattung sollte vor allem auch die bei Politikern wenig beliebten Vergleiche mit anderen Ländern beinhalten, da es genau diese Vergleiche sind, die in der Öffentlichkeit großes Interesse finden.

### Zivilgesellschaft als Watchdog bei der Umsetzung der 2030-Agenda

Die wesentliche Verantwortung für die Fortschrittskontrolle der 2030-Agenda in Deutschland liegt bei der Bundesregierung. Darüber hinaus sollten zivilgesellschaftlichen Akteuren ihre Rolle als unabhängige Watchdogs wahrnehmen und die Umsetzung der 2030-Agenda kritisch-konstruktiv begleiten. Zivilgesellschaftliche Akteure sollten sich auch bei der Fortschrittskontrolle der Nachhaltigkeitsziele in der EU, auf nationaler Ebene, auf Länder- und auf kommunaler Ebene einbringen. Mit der Komplexität der 2030-Agenda und der Vielzahl der Themenbereiche insgesamt sind einzelne nichtstaatliche Organisati-

onen jedoch überfordert. Einzelne Organisationen haben weder die Expertise noch die Ressourcen, um die Umsetzung der ganzen Agenda zu verfolgen. Dies kann nur gelingen, wenn Zivilgesellschaft vernetzt arbeitet. Für die kommenden Jahre wird es daher auch für zivilgesellschaftliche Organisationen eine Herausforderung sein, ihre Zusammenarbeit zu verbessern und Kooperationsformen zu finden, die es erlauben, die Expertise einzelner Organisationen zu Teilbereichen der 2030-Agenda zum Tragen zu bringen. Das 2030-Watch Projekt der Open Knowledge Foundation Deutschland ist ein Beispiel dafür, wie solch ein vernetztes zivilgesellschaftliches Monitoring aussehen könnte. Dabei werden zu den offiziellen Indikatoren komplementäre Indikatoren vorgeschlagen und für einzelne Indikatoren werden „Datenpaten“ gesucht, die über Expertise und gegebenenfalls auch über Daten zu einer Zielvorgabe verfügen (vgl. <https://2030-watch.de/>).

In der nationalen und internationalen Nachhaltigkeitsdebatte mag es Themen geben, die spannender sind als Fortschrittskontrolle, Zielwerte und Indikatoren. Für viele Akteure sowohl auf staatlicher als auch auf nichtstaatlicher Ebene mag die Beschäftigung mit Daten nicht zum Alltagsgeschäft gehören und eine gewisse Überwindung kosten. Nichtsdestotrotz ist die Fortschrittskontrolle der 2030-Agenda auf unterschiedlichen politischen Ebenen die sprichwörtliche „Butter bei die Fisch“. Nur auf der Basis von Daten sind wir in der Lage abzuschätzen, ob sich die gesellschaftliche Entwicklung in die richtige Richtung bewegt und ob das Tempo den Herausforderungen und Ambitionen angemessen ist.

Die bisherigen Instrumente der Fortschrittskontrolle auf internationaler Ebene und auf nationaler Ebene sind noch unzureichend. Nicht alle Themen, die die besondere Verantwortung der reichen Länder betreffen, werden in diesen Instrumenten abgebildet, die bisherigen vorgeschlagenen Prozesse der Fortschrittskontrolle drohen zahnlos zu sein und auf vergleichende Bewertungen wird verzichtet. Vor diesem Hintergrund sind deutliche Verbesserungen nötig. Die Bundesregierung sieht sich in der 2030-Agenda gerne als Vorreiter. Daher sollte sie jetzt aktiv werden, um auch in der Fortschrittskontrolle ein Vorreiter zu sein und international einen hohen Standard setzen.



Claudia Schwegmann ist entwicklungspolitische Gutachterin, Vorstandsmitglied der Open Knowledge Foundation Deutschland (OKF) und leitet das Projekt 2030 Watch zum Monitoring der 2030-Agenda in Deutschland.

### Literatur

**Bundesregierung (2014):** Eine Agenda für den Wandel zu nachhaltiger Entwicklung weltweit. Die deutsche Position für die Verhandlungen über die Post 2015-Agenda für nachhaltige Entwicklung. Berlin [[www.bmz.de/de/zentrales\\_downloadarchiv/grundsaeetze\\_und\\_ziele/2014\\_12\\_03\\_Bericht\\_Post\\_2015-Agenda\\_komplett.pdf](http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/grundsaeetze_und_ziele/2014_12_03_Bericht_Post_2015-Agenda_komplett.pdf)].

**Data Revolution Group (2014):** A World That Counts – Mobilising the Data Revolution for Sustainable Development. New York [<http://www.undatarevolution.org/wp-content/uploads/2014/11/A-World-That-Counts.pdf>].

**High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda (2013):** A New Global Partnership – Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development. New York [[www.un.org/sg/management/pdf/HLP\\_P2015\\_Report.pdf](http://www.un.org/sg/management/pdf/HLP_P2015_Report.pdf)].

**United Nations (2016):** Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators (UN Dok. E/CN.3/2016/2/Rev.1). New York [<http://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/2016-2-SDGs-Rev1-E.pdf>].

**United Nations (2014):** The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives and protecting the planet – Synthesis report of the Secretary-General on the post-2015 sustainable development agenda (UN Dok. A/69/700). New York [[www.un.org/disabilities/documents/reports/SG\\_Synthesis\\_Report\\_Road\\_to\\_Dignity\\_by\\_2030.pdf](http://www.un.org/disabilities/documents/reports/SG_Synthesis_Report_Road_to_Dignity_by_2030.pdf)].



## Abkürzungsverzeichnis

|                 |  |               |   |
|-----------------|--|---------------|---|
| <b>AAAA</b>     | Addis Ababa Action Agenda  | <b>CETA</b>   | Comprehensive Economic and Trade Agreement                        |
| <b>AKP</b>      | Afrikanische, Karibische und Pazifische Staaten                            | <b>CMBS</b>   | Commercial Mortgage Backed Securities                             |
| <b>AsylbLG</b>  | Asylbewerberleistungsgesetz  | <b>COP</b>    | Conference of the Parties   |
| <b>ATT</b>      | Arms Trade Treaty  | <b>CorA</b>   | Corporate Accountability – Netzwerk für Unternehmensverantwortung |
| <b>AufenthG</b> | Aufenthaltsgesetz  | <b>CSR</b>    | Corporate Social Responsibility                                   |
| <b>BAföG</b>    | Bundesausbildungsförderungsgesetz  | <b>DAC</b>    | Development Assistance Committee der OECD                         |
| <b>BfN</b>      | Bundesamt für Naturschutz  | <b>DAX</b>    | Deutscher Aktienindex   |
| <b>BIP</b>      | Bruttoinlandsprodukt   | <b>DB</b>     | Deutsche Bahn   |
| <b>BMEL</b>     | Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft                         | <b>DUH</b>    | Deutsche Umwelthilfe  |
| <b>BMFSFJ</b>   | Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend                 | <b>EFSI</b>   | Europäischer Fonds für strategische Investitionen                 |
| <b>BMUB</b>     | Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit       | <b>EGMR</b>   | Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte                       |
| <b>BMVI</b>     | Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur                   | <b>EIB</b>    | Europäische Investitionsbank                                      |
| <b>BMWi</b>     | Bundesministerium für Wirtschaft und Energie                               | <b>EPA</b>    | Economic Partnership Agreement                                    |
| <b>BMZ</b>      | Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung       | <b>EU</b>     | Europäische Union   |
| <b>BNE</b>      | Bruttonationaleinkommen  | <b>FfD</b>    | Financing for Development (Entwicklungsfinanzierung)              |
| <b>BSP</b>      | Bruttosozialprodukt  | <b>FTT</b>    | Finanztransaktionssteuer  |
| <b>BUND</b>     | Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland                                | <b>G7</b>     | Gruppe der sieben großen Industrieländer                          |
| <b>BVWP</b>     | Bundesverkehrswegeplan   | <b>G77</b>    | Gruppe der 77   |
| <b>CARB</b>     | California Air Resources Board   | <b>G7plus</b> | Gruppe konfliktbetroffener Länder                                 |
| <b>CBD</b>      | Convention on Biological Diversity   | <b>GAP</b>    | Gemeinsame Agrarpolitik der EU                                    |
| <b>CBM</b>      | Christoffel-Blindenmission   | <b>GBK</b>    | Globale Bildungskampagne  |
| <b>CEDAW</b>    | Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women | <b>GEW</b>    | Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft                           |
| <b>CEO</b>      | Corporate Europe Observatory   | <b>GIZ</b>    | Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit           |
| <b>CESCR</b>    | Committee on Economic, Social and Cultural Rights                          | <b>GMG</b>    | Global Migration Group  |
|                 |  | <b>GPE</b>    | Global Partnership for Education                                  |
|                 |  | <b>HDI</b>    | Human Development Index   |
|                 |  | <b>HIV</b>    | Human Immunodeficiency Virus                                      |

|                 |  |                   |   |
|-----------------|--|-------------------|---|
| <b>HLPF</b>     | High-level Political Forum on Sustainable Development                                      | <b>ÖPP</b>        | Öffentlich-private Partnerschaft  |
| <b>IAASTD</b>   | International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development | <b>PPP</b>        | Public-private Partnership  |
| <b>IAEG-SDG</b> | Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators                   | <b>PR</b>         | Public Relations  |
| <b>ICCT</b>     | International Council of Clean Transportation  | <b>PROG</b>       | Partnership on Regional Ocean Governance  |
| <b>ILO</b>      | International Labor Organisation   | <b>S.M.A.R.T</b>  | specific measurable attainable relevant time-bound  |
| <b>IOM</b>      | Internationale Organisation für Migration  | <b>SDG</b>        | Sustainable Development Goal (Ziel nachhaltiger Entwicklung)                                  |
| <b>KfW</b>      | Kreditanstalt für Wiederaufbau   | <b>SEWOH</b>      | Sonderinitiative „Eine Welt ohne Hunger“  |
| <b>KRK</b>      | UN-Kinderrechtskonvention  | <b>SIDS</b>       | Small Island Development States   |
| <b>LKW</b>      | Lastkraftwagen   | <b>SIPRI</b>      | Stockholm International Peace Research Institute  |
| <b>LSBTI</b>    | Lesben, Schwule, bi-, trans- und intersexuelle Menschen                                    | <b>TEEB</b>       | The Economics of Ecosystems and Biodiversity  |
| <b>LSVD</b>     | Lesben und Schwulen Verband Deutschland  | <b>TTIP</b>       | Transatlantic Trade and Investment Partnership  |
| <b>MDG</b>      | Millennium Development Goal  | <b>UN</b>         | Vereinte Nationen   |
| <b>MIGA</b>     | Multilateral Investment Guarantee Agency   | <b>UN-HABITAT</b> | United Nations Human Settlements Programme  |
| <b>MIP</b>      | Multidimensional Poverty Index   | <b>UNAIDS</b>     | United Nations Programme on HIV/AIDS  |
| <b>MSRL</b>     | EU-Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie  | <b>UNCCD</b>      | United Nations Convention to Combat Desertification   |
| <b>NABU</b>     | Naturschutzbund Deutschland  | <b>UNDP</b>       | United Nations Development Programme  |
| <b>NATO</b>     | North Atlantic Treaty Organization   | <b>UNEP</b>       | United Nations Environment Programme  |
| <b>NAWI-D</b>   | Nationaler Wohlstandsindex   | <b>UNESCO</b>     | United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization                              |
| <b>NBS</b>      | Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt  | <b>UNFCCC</b>     | United Nations Framework Convention on Climate Change   |
| <b>NHS</b>      | Nationale Nachhaltigkeitsstrategie   | <b>USA</b>        | United States of America  |
| <b>NHWSP</b>    | Nationales Hochwasserschutzprogramm  | <b>VENRO</b>      | Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. |
| <b>NWI</b>      | Nationaler Wohlfahrtsindex   | <b>VN</b>         | Vereinte Nationen   |
| <b>ODA</b>      | Official Development Assistance (Mittel der öffentlichen Entwicklungs-zusammenarbeit)      | <b>WRRL</b>       | EU-Wasserrahmenrichtlinie   |
| <b>OECD</b>     | Organisation for Economic Cooperation and Development                                      | <b>WTO</b>        | World Trade Organization  |
| <b>ÖPNV</b>     | Öffentlicher Personennahverkehr  |                   |   |

# Impressum

## Deutschland und die UN-Nachhaltigkeitsagenda 2016 Noch lange nicht nachhaltig

### Herausgeber

#### Forum Menschenrechte

Haus der Demokratie und Menschenrechte  
Greifswalder Straße 4  
10405 Berlin  
Telefon +49 (0)30 42 02 17 71  
E-Mail: [kontakt@forum-menschenrechte.de](mailto:kontakt@forum-menschenrechte.de)  
Internet: [www.forum-menschenrechte.de](http://www.forum-menschenrechte.de)

#### Forum Umwelt und Entwicklung

Marienstraße 19–20  
10117 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 678 17 75 93  
E-Mail: [info@forumue.de](mailto:info@forumue.de)  
Internet: [www.forumue.de](http://www.forumue.de)

#### VENRO – Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V.

Stresemannstraße 72  
10963 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 263 92 99 10  
E-Mail: [sekretariat@venro.org](mailto:sekretariat@venro.org)  
Internet: [www.venro.org](http://www.venro.org)

#### Global Policy Forum Europe

Königstr. 37a  
53115 Bonn  
Telefon: +49(0)228 96 50 510  
E-Mail: [europe@globalpolicy.org](mailto:europe@globalpolicy.org)  
Internet: [www.globalpolicy.org](http://www.globalpolicy.org)

#### Open Knowledge Foundation Deutschland e. V.

Singerstr. 109  
10179 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 57 70 36 66 0  
E-Mail: [info@okfn.de](mailto:info@okfn.de)  
Internet: <https://okfn.de/> und <https://2030-watch.de>

#### terre des hommes Deutschland

Ruppenkampstr. 11a  
49084 Osnabrück  
Telefon: +49 (0)541 710 10  
E-Mail: [info@tdh.de](mailto:info@tdh.de)  
Internet: [www.tdh.de](http://www.tdh.de)

### Redaktion

Marie-Luise Abshagen (Forum Umwelt und Entwicklung), Sonja Grigat (VENRO), Cathrin Klenk (Forum Umwelt und Entwicklung), Claus Körting (VENRO), Barbara Küppers (terre des hommes), Jürgen Maier (Forum Umwelt und Entwicklung), Jens Martens (Global Policy Forum), Wolfgang Obenland (Global Policy Forum), Jonas Schubert (terre des hommes für das Forum Menschenrechte), Claudia Schwegmann (Open Knowledge Foundation)

**Koordination:** Global Policy Forum

**Gestaltung:** kipconcept, Bonn

**Druck:** Plump, Rheinbreitbach. Gedruckt auf 100% Recyclingpapier.



## Förderer

Die Beiträge von VENRO und der Open Knowledge Foundation zu diesem Bericht wurden gefördert von Engagement Global im Auftrag des



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung

Der Beitrag des Forums Umwelt und Entwicklung wurde gefördert durch das Umweltbundesamt und das Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. Die Mittelbereitstellung erfolgt auf Beschluss des Deutschen Bundestages.



Bundesministerium  
für Umwelt, Naturschutz,  
Bau und Reaktorsicherheit



Der Beitrag des Global Policy Forum wurde gefördert von

terre des hommes  
Hilfe für Kinder in Not

Der Beitrag der Open Knowledge Foundation wurde gefördert aus Mitteln des kirchlichen Entwicklungsdienstes Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst und von



**Die hier dargestellten Positionen sind die der Autorinnen und Autoren und geben nicht zwingend den Standpunkt der Herausgeber und/oder der Förderer wieder.**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Die Texte dieser Publikation sind unter der Creative Commons-Lizenz Namensnennung-Nicht-kommerziell-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland (CC BY-NC-SA 3.0 DE) lizenziert [<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.de>]. Die Fotos sind von der Lizenz ausgenommen.

Eine barrierearme PDF-Version dieses Berichts ist auf den Homepages der Herausgeber verfügbar.

ISBN 978-3-943126-26-16

Berlin/Bonn/Osnabrück, Juli 2016

## Bildnachweise

- Seite 17:** Ian Wood / flickr „Rich and Poor“ (CC BY-NC-ND 2.0)
- Seite 21:** © Jörg Farys / VENRO
- Seite 26:** Jakob Huber / Campact / flickr (CC BY-NC 2.0)
- Seite 31:** Global Justice Now / flickr (CC BY 2.0)
- Seite 34:** European Commission DG ECHO / flickr „Drought“ (CC BY-NC-ND 2.0)
- Seite 37:** Michael Fleshman / flickr (CC BY-NC 2.0)
- Seite 43:** Fibonacci Blue / flickr „March to Close the Gaps“ (CC BY 2.0)
- Seite 48:** SPÖ Presse und Kommunikation / flickr „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ (CC BY-SA 2.0)
- Seite 56:** © Christel Kovermann / terre des hommes „Freizeit für Flüchtlingskinder“
- Seite 59:** UNICEF Ethiopia / flickr „Water point in Tergol town“ (CC BY-NC-ND 2.0.)
- Seite 64:** Stodtmeister / Wikimedia Commons „Kraftwerk Niederaußem“ (CC BY 3.0)
- Seite 68:** Jakob Huber / Campact / flickr (CC BY-NC 2.0)
- Seite 70:** IG Metall Jugend Regensburg / flickr „Maidemo 2015“ (CC BY-SA 2.0)
- Seite 72:** Dirk Vorderstraße / Wikimedia Commons „Mindestlohn im Arbeitsvertrag“ (CC BY 3.0)
- Seite 77:** Klaus Föhl / Wikimedia Commons „Mautbrücke auf der A81“ (CC BY-SA 3.0)
- Seite 83:** Jochen Teufel / Wikimedia Commons „BVG-Straßenbahn-Fahrzeuge“ (CC BY-SA 3.0)
- Seite 88:** Rasande Tyskar / flickr „Demonstration, Hamburg, 14. 5. 2016“ (CC BY-NC 2.0)
- Seite 95:** Rasande Tyskar / flickr „neighbourhood sell out’ – Demonstration Hamburg“ (CC BY-NC 2.0)
- Seite 100:** Victor Barro / Amigos de la Tierra – www.fotosconletra.com
- Seite 105:** Leineabstiegsschleuse / Wikimedia Commons „Watt zwischen Langlütjen II und dem Containerterminal Bremerhaven“ (CC0 1.0)
- Seite 110:** Adrian Michael / Wikimedia Commons „Schliffkopf: Blick nach Süden“ (CC BY-SA 3.0)
- Seite 115:** Aspiriniks / Wikimedia Commons „Heckler & Koch, Oberndorf-Lindenhof“ (CC BY-SA 3.0)
- Seite 121:** Sebaso / Wikimedia Commons „Netzpolitik Demonstration for press freedom in Berlin“ (CC BY-SA 4.0)
- Seite 126:** Foodwatch / Wikimedia Commons „Stop TTIP / CETA“ (CC BY-SA 2.0)
- Seite 130:** Michael K Donnelly / flickr „Austerity isn't working“ (CC BY 2.0)
- Seite 134:** Christian Freymeyer / Financial Transparency Coalition
- Seite 143:** Karma Ura / Centre for Bhutan Studies „The nine dimensions of Gross National Happiness“
- Seite 148:** Open Knowledge Foundation (CC BY 3.0)

Die Verwendung der Autor / innen-Porträts ist nur nach ausdrücklicher Zustimmung der betreffenden Autorin / des betreffenden Autors möglich.