



**Stellungnahme**

## **Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuaufgabe 2016**

Kommentare und Vorschläge des Deutschen Instituts für  
Menschenrechte

**31. Juli 2016**

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Allgemeine Kommentare</b>	<b>3</b>
1.1	Handlungsebenen im Einklang mit Menschenrechtsverpflichtungen	3
1.2	Internationalisierung muss mit Erweiterung der nationalen Dimension einhergehen	3
1.3	Keine systematische Nutzung von Menschenrechtsstandards und Menschenrechtsgremien	3
1.4	Zusammenhang zwischen politischen Prioritäten und Indikatoren unklar	4
<b>2</b>	<b>Kommentare zum Inhalt des Entwurfs</b>	<b>5</b>
2.1	Bekenntnis zur Datendesaggregation fehlt	5
2.2	Bekenntnis zu Rechenschaftslegung fehlt	5
2.3	Nationale Ziele, Maßnahmen und Indikatoren setzen nicht systematisch an Herausforderungen an	5
	Ziel 1: Armut in jeder Form und überall beenden	5
	Ziel 2: Den Hunger beenden	7
	Ziel 4: Inklusive, gerechte und hochwertige Bildung gewährleisten	7
	Ziel 5: Geschlechtergleichstellung erreichen	8
	Ziel 8: Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung und Arbeit	8
	Ziel 10: Ungleichheit in und zwischen den Ländern verringern	10
	Ziel 11: Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten	10
	Ziel 16: Friedliche und inklusive Gesellschaften	11
	Ziel 17: Globale Partnerschaft	12
<b>3</b>	<b>Zur Architektur der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie</b>	<b>13</b>
3.1	Nationaler Monitoring-Mechanismus muss menschenrechtlichen Anforderungen genügen	13
3.2	Verstetigung und Prüfungskompetenz des Parlamentarischen Beirats (PBNE)	14
3.3	Beteiligung des Bundestages und seiner Ausschüsse	15
3.4	Grundregel der Nachhaltigkeitsprüfung muss Menschenrechte enthalten	15

# 1 Allgemeine Kommentare

## 1.1 Handlungsebenen im Einklang mit Menschenrechtsverpflichtungen

In ihrem Bericht vor dem High-Level Political Forum (HLPF) im Juli 2016 hat die Bundesregierung drei Handlungsebenen identifiziert, die mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands korrespondieren.<sup>1</sup> Leider finden sich diese Ebenen im Entwurf der Neuauflage der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie nicht explizit wieder.

- ⇒ Der Entwurf sollte die im deutschen HLPF Bericht 2016 dargestellten drei Handlungsebenen konzeptionell einführen sowie in der Berichterstattung zu jedem Ziel **Herausforderungen auf allen drei Handlungsebenen** ansprechen.

## 1.2 Internationalisierung muss mit Erweiterung der nationalen Dimension einhergehen

Wir begrüßen, dass der Entwurf die internationale Dimension der Nachhaltigkeitsstrategie stärkt. Allerdings darf dabei nicht die Erweiterung der nationalen Dimension der Strategie aus dem Blick geraten, die sich aus den SDGs auch im Zusammenhang mit wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten ergibt. Beispielsweise ist die Situation in Deutschland zu den neu eingeführten Zielen zum Abbau von Armut (Ziel 1) und Ungleichheit (Ziel 10) sowie zu friedlichen und inklusiven Gesellschaften (Ziel 16) im Entwurf bisher unzureichend dargestellt und nur rudimentär mit Indikatoren hinterlegt. Hier muss konkret nachgebessert werden (siehe Vorschläge unten), um sicherzustellen, dass die zuständigen Ressorts in den kommenden Jahren ihre Analysen in diesen Bereichen verbessern können.

- ⇒ Auf Seite 226 sollte ergänzt werden, dass bei Fortentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie, insb. ihren Indikatoren, gerade zu den Zielen 1, 10 und 16 Weiterentwicklungsbedarf besteht (siehe Formulierungsvorschlag zu Ziel 16, unten).

## 1.3 Keine systematische Nutzung von Menschenrechtsstandards und Menschenrechtsgremien

Positiv hervorzuheben ist, dass der Entwurf zu einigen Zielen spezielle Menschenrechtsstandards nennt, z.B. das Recht auf Nahrung (Ziel 2), das Recht auf Gesundheit (Ziel 3), das Recht auf Bildung (Ziel 4), Frauen- und Mädchenrechte (Ziel 5), die Rechten auf Wasser und Sanitärversorgung (Ziel 6) und bürgerliche und politische Rechte (Ziel 16). Dies greift allerdings in zweierlei Hinsicht zu kurz: Zum einen fehlen Verweise auf Standards an entscheidenden Stellen, z.B. zum Thema Flucht. Zum anderen verlangt die 2030 Agenda über die Benennung von Menschenrechtsstandards hinaus, dass für nationale Analyse und Umsetzung die Ergebnisse existierender Rechenschaftsmechanismen genutzt werden. Der Entwurf lässt jedoch nicht erkennen, dass insbesondere die Empfehlungen internationaler

---

<sup>1</sup> Die erste Handlungsebene (Handlung und Wirkung in Deutschland) entspricht den völkervertraglichen Verpflichtungen Deutschlands, Menschenrechte im Inland zu verwirklichen. Die zweite Handlungsebene (Handlung in Deutschland, Wirkungen weltweit) korrespondiert mit der extraterritorialen Verpflichtung Deutschlands, Menschenrechte im Ausland zu achten und zu schützen (d.h. auch dritte Akteure wie deutsche Unternehmen zu kontrollieren). Die dritte Handlungsebene (internationale Zusammenarbeit) entspricht der extraterritorialen Verpflichtung Deutschlands, internationale Zusammenarbeit zur Verwirklichung von Menschenrechten zu nutzen

menschenrechtlicher Gremien an Deutschland berücksichtigt wurden. Die Stärke der Empfehlungen menschenrechtlicher Gremien liegt daran, dass sie auch qualitative Ergebnisse berücksichtigen und mithelfen können, strukturelle Umsetzungsprobleme zu identifizieren. Der Entwurf zeigt, dass ohne diese Analyse erhebliche inhaltliche Lücken entstehen (siehe Vorschläge unten). Ein Abgleich der SDGs mit Empfehlungen der UN-Vertragsorgane an Deutschland des DIMR kann hier genutzt werden. Zudem sollte die Berücksichtigung existierender Empfehlungen Teil künftiger Fortschreibungsprozesse sein.

- ⇒ Auf Seite 15 sollte ergänzt werden: „Um sicherzustellen, dass auch vorübergehende und außerordentliche Maßnahmen nachhaltig sind, betont die Bundesregierung in Vereinbarungen mit Partnerländern die Wahrung von Völkerrecht, einschlägiger internationalen Standards und des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung.“<sup>2</sup> Die Bundesregierung hat angesichts der Entwicklung der Flüchtlingszahlen seit 2015 den Schwerpunkt auf folgende Maßnahmen gelegt.“
- ⇒ In den Managementregeln (Seite 247) sollte unter 4. (Monitoring) ergänzt werden: „Die Fortschrittsberichte bewerten den Stand der Umsetzung der Strategie, enthalten konkrete Maßnahmen zur Erreichung gesetzter Ziele, und entwickeln die Strategie in einzelnen Schwerpunktfeldern fort. Hierfür werden Analysen und Empfehlungen aus internationalen Überprüfungsverfahren, denen sich Deutschland regelmäßig unterzieht, genutzt, wie es die 2030 Agenda vorsieht.“

#### 1.4 Zusammenhang zwischen politischen Prioritäten und Indikatoren unklar

Wir begrüßen, dass der Entwurf sich im Interesse von Transparenz und Rechenschaft an den globalen Nachhaltigkeitszielen orientiert, für jedes Ziel Indikatoren(bereiche) benennt und (jeweils unter b)) zu jedem Indikator bisherige und geplante Maßnahmen nennt. Daneben werden jedoch zu jedem Ziel (jeweils unter a)) nach nicht erkennbaren Kriterien weitere „ausgewählte“ „Aktivitäten der Bundesregierung“ aufgeführt. Dies führt zu einer stark aktivitätsbasierten Darstellung, die politische Prioritäten verwischt. Besonders bedenklich ist aus der Sicht menschenrechtlicher Rechenschaftslegung, dass hierbei der Zusammenhang zwischen Prioritäten und Indikatoren nicht klar hergestellt wird und weder Zielwerte noch Datenquellen benannt werden.

- ⇒ Wir empfehlen, für jedes Ziel die **Prioritäten** der Bundesregierung klar hervorzuheben (ggf. durch Fettung im Fließtext), dann unmittelbar **Schlüsselindikatoren und Zielwerte für diese Prioritäten zu benennen** und sodann relevante Maßnahmen zu beschreiben.
- ⇒ Darüber hinaus sollte die Strategie einen Anhang mit einem **Überblick der Ressortzuständigkeiten für alle Nachhaltigkeitsziele, Unterziele,**

<sup>2</sup> Siehe Erklärung EU-Türkei, 18.03.2016, <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/> (zuletzt abgerufen 28.07.2016).

**Indikatoren** und (auch nicht-staatliche) **Datenquellen** haben - inklusive solcher, die nicht in der Nachhaltigkeitsstrategie abgedeckt sind.

## 2 Kommentare zum Inhalt des Entwurfs

### 2.1 Bekenntnis zur Datendesaggregation fehlt

Die Bundesregierung hat sich während der Verhandlungen zur 2030 Agenda und in ihrem diesjährigen Bericht vor dem HLPF deutlich für die Desaggregation von Datenausgesprochen. Dies ist aus menschenrechtlicher Sicht unabdingbar, damit sichtbar wird, inwieweit verschiedene Bevölkerungsgruppen am Fortschritt teilhaben bzw. marginalisiert und strukturell benachteiligt sind. Es ist vor diesem Hintergrund unverständlich, warum der Entwurf die Datendesaggregation nicht erwähnt und auch nicht erläutert, wie Entscheidungen zur Aufschlüsselung getroffen werden sollen.

- ⇒ Die Nachhaltigkeitsstrategie sollte das Bekenntnis der Bundesregierung zur Datendesaggregation hervorheben und deutlich machen, wie dies umgesetzt wird, z.B. auf Seite 51 unter „Das Neue Indikatorenset der Strategie“: „Die Bundesregierung hat sich aktiv dafür eingesetzt, dass die 2030 Agenda das Bekenntnis enthält, niemanden zurückzulassen („Leave No One Behind“). Sie betrachtet es als Umsetzung dieses Bekenntnisses, die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie grundlegend an diesem Motto auszurichten, insbesondere durch die breite Desaggregation von Daten zur Fortschrittsmessung. Die jeweils zuständigen Ressorts werden, in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt und Fachleuten aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft, prüfen und festlegen, nach welchen Kriterien die neuen Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie im Einzelnen aufgeschlüsselt werden.“

### 2.2 Bekenntnis zu Rechenschaftslegung fehlt

Die Bundesregierung hat sich während der Verhandlungen zur 2030 Agenda aktiv und führend für effektive Rechenschaftslegung eingesetzt und hat dieses Engagement durch ihren freiwilligen Bericht vor dem HLPF unterstrichen. Das menschenrechtliche Prinzip der Rechenschaftslegung ist im Entwurf allerdings an keiner Stelle als Leitprinzip der neuen Nachhaltigkeitsstrategie erwähnt.

- ⇒ Auf Seite 23 (II.1.): „konkret zur Anwendung kommt und Rechenschaftslegung sichergestellt wird.“
- ⇒ Auf Seite 38 (II.6): „Im Interesse der Rechenschaftslegung prüft die Bundesregierung, wie die Belange der Zivilgesellschaft...“

### 2.3 Nationale Ziele, Maßnahmen und Indikatoren setzen nicht systematisch an Herausforderungen an

#### Ziel 1: Armut in jeder Form und überall beenden

Wir begrüßen, dass die Bundesregierung Armut auch als eine Herausforderung in Deutschland anerkennt, und die Reduzierung der relativen Armut in Deutschland um die Hälfte ist ein ambitioniertes Ziel. Die Ausführungen zu Prioritäten sind im Entwurf jedoch noch lückenhaft. Prioritäten sollten sich sowohl aus den Empfehlungen der Menschenrechtsgremien, aus den Diskussionen rund um den Armuts- und

Reichtumsbericht sowie aus Studien der Wissenschaft und Verbände ergeben. Insbesondere die folgenden Herausforderungen sollten hervorgehoben werden:

**Kinderarmut:** Kinderarmut zu verringern ist eine der größten Herausforderungen, der sich die Bundesregierung stellen muss. Das Armutsrisiko von Kindern unter 15 Jahren ist seit 2005 unverändert hoch. Die Bundesregierung sollte klar benennen, welche Politikmaßnahmen sie zur Erreichung des Ziels bis 2030 umsetzen will. Für das sozio-kulturelle Existenzminimum von Kindern ist insbesondere Bildung und Teilhabe wichtig.

**Altersarmut:** Das Risiko von Altersarmut wird in den nächsten Dekaden steigen, da viele der zukünftigen Rentenbeziehenden unterbrochene Erwerbsbiografien haben und daher geringe Bezüge erwarten. Dies trifft insbesondere auf Frauen zu. Menschen mit Behinderungen trifft ebenfalls ein großes Risiko, da sie während ihrer Erwerbstätigkeit keine Möglichkeit haben, privat vorzusorgen.

**Personen unter dem Asylbewerberleistungsgesetz:** Menschen, die unter das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) fallen, haben in Deutschland ein besonders hohes Armutsrisiko. Insbesondere Kinder können so erfahrene Nachteile kaum mehr aufholen, ihr Leistungsbezug ist geringer als der Regelsatz und kann durch Sanktionen weiter eingeschränkt werden. Das Armutsrisiko manifestiert sich durch die angeordnete längere Verweildauer in Gemeinschaftsunterkünften und der Versorgung durch Sachleistungen. Ein erhöhtes Armutsrisiko haben bei Arbeitsverboten auch Menschen aus sicheren Herkunftsstaaten mit Duldungsstatus.

**Teilhabe:** Wir begrüßen, dass der Entwurf Mangel an gesellschaftlicher Teilhabe als Armutsdimension hervorhebt. Die Teilhabe verbessert die Widerstandsfähigkeit von Menschen in Armut. Allerdings wird nicht erwähnt, dass Teilhabe durch Sanktionen gerade für Kinder erheblich gefährdet werden kann. Auch das Bundesverfassungsgericht stellt fest, dass Teilhabe zum menschenwürdigen Existenzminimum gehört.

**Arbeitslosigkeit:** Langzeitarbeitslose sind besonders von Armut bedroht, da sie von den Mindestlohnregelungen ausgenommen sind. Weiterhin ist problematisch, dass der Fokus der Arbeitsvermittlung derzeit auf schneller und somit nicht immer nachhaltiger Vermittlung liegt, was zur Verfestigung von Armut beitragen kann. Dies zeigt sich auch daran, dass die Armut in Deutschland weiter ansteigt, obwohl Arbeitslosigkeit abnimmt und der Sozialleistungsbezug in etwa gleich bleibt.

**Datendesaggrierung:** Die bisher von Destatis unter den UN-Nachhaltigkeitszielen veröffentlichten Zahlen sind lückenhaft, besonders betroffene Gruppen wie Alleinerziehende (deren Armutsquote doppelt so hoch wie der des Durchschnitts ist), Menschen mit Behinderungen und Menschen mit Migrationshintergrund werden nicht abgebildet. Um Armut sichtbar zu machen, müssen aufgeschlüsselten Daten erhoben und genutzt werden.

Daneben empfehlen wir folgende Ergänzungen:

- ⇒ Auf Seite 57 sollte eingefügt werden: „In extremer Armut lebt ein Mensch nach der Definition der Weltbank, wenn ihm pro Tag weniger als 1,90 US-Dollar zur Verfügung steht. Die menschenrechtlichen Verpflichtungen auf soziale Sicherheit und einen adäquaten Lebensstandard müssen bei der Verringerung von Armut als bindende Mindeststandards beachtet werden.“
- ⇒ Folgende ergänzende Indikatoren sollten erwogen bzw. entwickelt werden:
  - Anteil der Menschen, die über ein Einkommen von weniger als 50 Prozent des Medianeinkommens verfügen (desaggregiert)
  - Anteil der Bevölkerung, der durch eine soziale Grundsicherung/soziale Sicherungssysteme abgesichert ist (desaggregiert)
  - Anteil der leistungsberechtigten Kinder, die das Bildungs- und Teilhabepaket in Anspruch nehmen (desaggregiert)
  - Weitere Indikatoren, die soziale Teilhabe messen, z.B. soziale Kontakte, politisches Interesse und Engagement (desaggregiert)

### Ziel 2: Den Hunger beenden

Der Entwurf spart aus, dass es auch in Deutschland Personengruppen gibt, deren ausgewogene und gesunde Ernährung nicht immer gewährleistet ist. Dies betrifft insbesondere einkommensarme Personen oder Personen in Abhängigkeiten, wie beispielsweise Kinder oder Menschen in Pflege. Insbesondere die folgenden Herausforderungen sollten benannt und mit Maßnahmen und Indikatoren hinterlegt werden:

**Sachleistungen:** Menschen die unter das AsylbLG fallen erhalten Nahrungsmittel als Sachleistungen, die oft nicht ausgewogen sind. Das Sachleistungsprinzip verhindert zudem ein autonomes, den eigenen Bedürfnissen angemessenes Wirtschaften. Leistungsbeziehenden nach AsylbLG werden die Leistungen unabhängig von individuellen gesundheitlichen, altersbedingten und kulturellen Bedarfen zur Verfügung gestellt.

**Kürzungen des Regelsatzes:** Sanktionen in der Grundsicherung - in Form einer Kürzung oder Streichung des Regelsatzes (SGB II oder AsylbLG) - kann zu existenzieller Not führen. In diesen Fällen werden die Betroffenen an die Tafeln verwiesen, um sich dort mit Lebensmittelspenden, -überschüssen und Lebensmitteln, deren Haltbarkeitsdatum überschritten ist, zu versorgen. Derzeit nehmen ca. 1,5 Millionen bedürftige Menschen das Angebot der Tafeln in Anspruch, 23 Prozent davon sind Kinder.<sup>3</sup>

### Ziel 4: Inklusive, gerechte und hochwertige Bildung gewährleisten

Trotz der Bezüge im Titel des Ziels beschreibt der Entwurf nicht die Herausforderung, Diskriminierung im deutschen Bildungssystem zu begegnen. Dies ist umso verwunderlicher, da Deutschland dazu regelmäßig Empfehlungen von internationalen

<sup>3</sup> Siehe <http://www.tafel.de/die-tafeln/zahlen-fakten.html> (letzter Zugriff 28.07.2016).

Gremien, u.a. der UN-Vertragsausschüsse, erhält. Folgende Herausforderungen sollten daher benannt werden:

**Diskriminierung im Bildungssystem:** Um Chancengleichheit im Bildungssystem zu erreichen, muss im Einklang mit dem Recht auf Bildung Diskriminierung abgebaut werden. Mögliche Maßnahmen zum Diskriminierungsschutz umfassen die Sensibilisierungen für Lehrkräfte, Informations-, Beratungs- und Beschwerdemöglichkeiten sowie die Thematisierung von Diskriminierung und Menschenrechtsschutz als Bildungsinhalte.

**Inklusion:** Herausforderungen, die mit der Inklusion von Kindern mit Behinderungen und Menschen mit Behinderungen in der Fort- und Weiterbildung einhergehen, sollten ausführlicher beschrieben werden.

Daneben empfehlen wir folgende Ergänzungen:

- ⇒ Auf Seite 88 sollte ergänzt werden: „Darüber hinaus gilt es, gezielt die Bildung für nachhaltige Entwicklung und Menschenrechtsbildung in allen Bildungsbereichen zu verankern. [...] So fördert Bildung für nachhaltige Entwicklung und Menschenrechtsbildung nicht nur...“
- ⇒ Folgende ergänzende Indikatoren sollten erwogen bzw. entwickelt werden:
  - Anteil Kinder in Kindertagesstätten (desaggregiert)
  - Anteil der Kinder mit sonderpädagogischen Förderbedarf, die in Sonder- und Förderschulen, einschließlich sogenannte Außenklassen, beschult werden (Exklusionsquote)

#### **Ziel 5: Geschlechtergleichstellung erreichen**

Der Entwurf betont, dass die Gleichberechtigung der Geschlechter eine menschenrechtliche Verpflichtung ist und nennt u.a. die Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt als Herausforderung. Wir begrüßen die vorgeschlagenen Indikatoren zum Verdienstabstand zwischen Frauen und Männern und zu Frauen in Führungspositionen in der Wirtschaft. Des Weiteren betont der Entwurf, dass Gewalt gegen Frauen in Deutschland auch eine Herausforderung darstellt. Begrüßenswert ist in diesem Zusammenhang der Beschluss, das Sexualstrafrecht zu reformieren und so den Weg zur Ratifikation der Istanbul-Konvention freizumachen. Vor diesem Hintergrund ist nicht ersichtlich, warum der Entwurf keinen Indikator zu diesem Thema enthält.

- ⇒ Wir empfehlen daher die Ergänzung des folgenden Indikators:
  - Existenz eines rechtebasierte Monitoringsystem zu Gewalt gegen Frauen im Sinne der Istanbul-Konvention

#### **Ziel 8: Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung und Arbeit**

Während der Bezug zum Recht auf Arbeit und die Rechte in der Arbeit (menschenwürdige Arbeit) zu begrüßen ist, werden wichtige Herausforderungen bei



der Verwirklichung dieser Rechte nicht beschrieben. Folgende Herausforderungen sollten benannt werden:

**Prekäre Arbeitsbedingungen:** Mit Einführung des Mindestlohngesetzes und des neuen Gesetzes zur Vermeidung des Missbrauchs von Leiharbeit und Werkverträgen wurden positive Schritte unternommen, um Dumpinglöhne und die Unterschreitung auskömmlicher Löhne in Deutschland zu begrenzen. Trotzdem arbeiten in Deutschland Menschen unter prekären Bedingungen. Dazu gehören z.B. Menschen, die durch Menschenhandel oder Formen der Arbeitsausbeutung undokumentiert in Deutschland leben oder Situationen, in denen gesetzliche Standards, teilweise kriminell, umgangen werden. Menschen in prekären Arbeitsverhältnissen müssen erfasst werden und benötigen Informationen über ihre Rechte und Unterstützung bei deren Durchsetzung.

**Armut trotz Arbeit:** In Deutschland gibt es zunehmend Menschen, die trotz Arbeit auf Unterstützung aus sozialen Sicherungssystemen angewiesen sind, um sich und ihre Familien ausreichend versorgen zu können (sog. Aufstocker).

**Zugang zum ersten Arbeitsmarkt:** Derzeitige Maßnahmen, um Menschen mit Behinderungen in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln, erscheinen nicht effektiv genug. Viele Arbeitgeber bevorzugen es, eine Ausgleichsabgabe zu bezahlen statt die Quote zu erfüllen. Hier müssen weitere Maßnahmen entwickelt werden.

**Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten:** Lieferketten deutscher Unternehmer reichen bis zur Rohstoffgewinnung, bei der es im Kontext von Tagebergbaustätten immer wieder zu Landvertreibungen bzw. Landkonflikten oder durch Wasserverschmutzung zur Beeinträchtigung des Zugangs zu Trinkwasser kommt. Nach dem derzeitigen Entwurf des Nationalen Aktionsplans für Wirtschaft und Menschenrechte (Stand 27.07.2016) sollen deutsche Unternehmen entlang der gesamten Lieferkette im Rahmen einer menschenrechtlichen Sorgfaltspflichtenprüfung erheben, ob es zu Menschenrechtsproblemen oder Verletzungen kommt und ggf. entsprechende Maßnahmen zur ihrer Behebung einleiten.

Daneben empfehlen wir folgende Ergänzungen:

- ⇒ Folgende ergänzende Indikatoren sollten erwogen bzw. entwickelt werden:
- Auf Basis der Ergebnisse des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte: Prozentsatz der Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeitern, die ihre menschenrechtliche Risiken entlang der gesamten Lieferkette systematisch erheben.
  - Zahl der Menschen, die trotz Erwerbstätigkeit Unterstützung aus sozialen Sicherungssystem beziehen
  - Anteil der Menschen mit Behinderungen im ersten Arbeitsmarkt im Verhältnis zu allen erwerbsfähigen Menschen mit Behinderungen

### Ziel 10: Ungleichheit in und zwischen den Ländern verringern

Der Entwurf unterstreicht, dass der Abbau von Ungleichheit und Diskriminierung ein elementares Menschenrechtsprinzip ist und erkennt an, dass zunehmende Ungleichheit und Diskriminierung aufgrund von „Alter, Geschlecht, einer Behinderung, Rasse, Ethnizität, Herkunft, Religion, wirtschaftlichem und sonstigem Status“ sowohl national als auch international erhebliche negative Auswirkungen haben kann. Es wird festgestellt, dass die Einkommensspreizung in Deutschland höher ist als in anderen OECD- und Euro-Ländern. Darüber hinaus werden allerdings keine Herausforderungen identifiziert. Bisher verfolgte Politiken zum Abbau von Ungleichheit und Diskriminierung werden nicht kritisch analysiert. Folgende Herausforderungen sollten benannt werden:

**Zunahme der Einkommensspreizung:** Insbesondere der Abstand zwischen ganz Armen und ganz Reichen vergrößert sich (siehe Armuts- und Reichtumsberichterstattung)

**Strukturelle Diskriminierung:** Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters, der sexuellen Identität oder Abstammung sind in Deutschland keine Randerscheinung, sondern Alltagserfahrung. Diskriminierende Strukturen, Mechanismen, Regelungen und Handlungen erstrecken sich auf alle Lebensbereiche, wie zum Beispiel Arbeit, Bildung und Wohnen. Diskriminierungen führen zu einer Verstärkung der Ungleichheit und erschweren ein friedliches Zusammenleben. Es empfiehlt sich, in diesem Zusammenhang zu prüfen, ob das vorliegende AGG einer Erweiterung bedarf, um Diskriminierung weiter abzubauen. Ebenso sollte die Möglichkeit von Verbandsklagerechten geprüft werden.

Daneben empfehlen wir folgende Ergänzungen:

- ⇒ Folgende ergänzende Indikatoren sollten erwogen bzw. entwickelt werden:
  - Palma Ratio – dieser misst Vermögenskonzentrationen und ist daher notwendige Ergänzung des Gini-Koeffizienten.
  - Gebündelte Risikoindikatoren (BBSR-Daten): Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung, Medianeinkommen, Kinderarmut und Schulabgänger ohne Abschluss

### Ziel 11: Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten

Einige wichtige Herausforderungen sind im Entwurf nicht beschrieben und sollten benannt werden:

**Inklusive Städte:** Wir begrüßen, dass der Entwurf die soziale Dimension der Städte in den Fokus stellt. Daher sollte ergänzt werden, dass eine inklusive Stadt barrierefrei gestaltet sein muss. Dies kommt Menschen mit und ohne Behinderungen zu Gute, zum Beispiel Familien mit Kleinkindern und älteren Menschen.

**Wohnungslosigkeit:** Wir begrüßen, dass der Entwurf die Bezahlbarkeit von Wohnraum als Problem hervorhebt und mit einem Indikator hinterlegt. Allerdings wird nicht auf die Situation von Menschen eingegangen, die wohnungslos sind. Der UN-Sozialpaktausschuss hat die Bundesregierung wiederholt auf dieses Problem hingewiesen und ihr u.a. empfohlen, eine entsprechende Statistik zu führen.

Daneben empfehlen wir folgende Ergänzungen:

- ⇒ Folgende ergänzende Indikatoren sollten erwogen bzw. entwickelt werden:
  - Anteil der barrierefreien Wohneinheiten (nach DIN 18040) im sozialen Wohnungsbau nach Region
  - Bundesweite Wohnungslosenstatistik

### **Ziel 16: Friedliche und inklusive Gesellschaften**

Begrüßenswert ist der Hinweis, dass die Agenda 2030 ein Bekenntnis zu Menschenrechten beinhaltet und Menschenrechte als Umsetzungsmaßstab vorgibt. Dieses Bekenntnis muss sich allerdings auf die gesamte Nachhaltigkeitsstrategie beziehen (siehe oben, Kapitel 1). Da unter Ziel 16 keine speziellen menschenrechtlichen Herausforderungen beschrieben werden, entsteht der Eindruck, es gäbe keine in Deutschland. Folgende Herausforderungen sollten benannt werden:

**Zugang zu Justiz:** Der Zugang zu Recht ist für bestimmte Gruppen erschwert, z.B. für Frauen, Kinder und Jugendliche, die sexuelle Gewalt erleben, Menschen, die gegen missbräuchliche polizeiliche Maßnahmen (auch solche im Rahmen der Terrorbekämpfung) vorgehen und Menschen, denen die finanziellen Mittel fehlen oder die Diskriminierung erfahren.<sup>4</sup> Der erschwerte Zugang zur Justiz hat vielfältige Gründe: Teilweise werden Menschenrechtsverletzungen nicht als solche erkannt, Unterstützungsmaßnahmen werden aus Effizienzgründen oder zur Ausgabenreduktion abgebaut und Rahmenbedingungen - wie Information, Diskriminierungserfahrung oder Barrierefreiheit - werden nicht ausreichend berücksichtigt.

**Gewalt gegen marginalisierte Gruppen, insbesondere Hasskriminalität:** In Deutschland ist Kriminalität eine Herausforderung. Allerdings bildet die Polizeiliche Kriminalstatistik weder das Dunkelfeld ab noch den Verlauf von Verfahren. Im Zusammenhang mit Ziel 16 sollte Gewalt gegen marginalisierte Gruppen besondere Priorität haben, die sich in jüngster Zeit unter anderem in zunehmenden Übergriffen auf Flüchtlingsheime manifestiert – allein 347 Übergriffe im ersten Quartal 2016.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Beispiele illustriert eine Studie des DIMR: Der Anteil von Frauen, die Anzeige wegen sexueller Gewalt erstattet haben, zwischen 5 und 11 Prozent, d.h. an die 90 Prozent der betroffenen Frauen in Deutschland suchen oder haben bei sexueller Gewalt keinen Zugang zum Recht. Ermittlungsverfahren gegen Polizeibeamte, die aufgrund von Beschwerden über Misshandlungen erhoben wurden, werden zu etwa 98 Prozent mangels hinreichenden Tatverdachts eingestellt. Von den Menschen, die Diskriminierung aufgrund ihrer sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität erfahren haben, hat nur jeder zehnte diese behördlich gemeldet. Die richterliche Genehmigung freiheitsbeschränkender Maßnahmen in Altenpflegeeinrichtungen, etwa von Fixierungen an Betten und Sedierungen, hat zwischen 1998 und 2009 nahezu um das Zweieinhalbfache zugenommen und wird auf „eher schematische Genehmigungspraktiken“ zurückgeführt.

<sup>5</sup> BT Drucksache 18/8379 vom 10.05.2016.

**Informationsfreiheitsrechte:** Da bislang nicht alle Bundesländer Informationsfreiheitsgesetze verabschiedet haben, ist Zugang zu Information auch in Deutschland noch nicht überall gewährleistet.

Daneben empfehlen wir folgende Ergänzungen:

- ⇒ Folgende ergänzende Indikatoren sollten erwogen bzw. entwickelt werden:
  - ⇒ Anzahl der Bundesländer mit Informationsfreiheitsgesetzen, alternativ: Anzahl der Anfragen unter diesen Gesetzen bzw. Eingaben bei den Informationsfreiheits-Beauftragten von Bund und Ländern.
  - ⇒ Haushaltsmittel von Bund und Ländern, die zur Prävention von Hasskriminalität und Radikalisierung eingesetzt werden.
- ⇒ Der Indikator zu Kleinwaffen sollte gestrichen werden: Er kann zu unerwünschten Nebeneffekten führen und falsche Anreize setzen.<sup>6</sup> Er lässt zudem die menschenrechtliche Verantwortung Deutschlands zur Verhinderung menschenrechtlich bedenklicher Auswirkungen von Rüstungsexporten unberücksichtigt und kann theoretisch sogar einen Anreiz für mehr Kleinwaffenexporte schaffen. Der Indikator sollte durch einen Indikator ersetzt werden, der an die jüngsten (März 2016) Kabinettsentscheidungen zur Reform der Post-Shipment Kontrollen anknüpft: „Anzahl der Überprüfungen (Post-Shipment Kontrollen) vor Ort.“
- ⇒ Auf Seite 226 sollte zur Erarbeitung neuer Indikatoren folgendes ergänzt werden: „Kriminalstatistik in Deutschland. Zur Dokumentation von Kriminalität ist u.a. im derzeitigen Koalitionsvertrag eine Verbesserung der statistischen Erfassung vereinbart („Die Kriminal- und Rechtspflegestatistiken machen wir aussagekräftiger.“). Es wird daher die Weiterentwicklung der Kriminalstatistiken zu Verlaufsstatistiken sowie eine Neuauflage der „Periodischen Sicherheitsberichte“ geprüft. Zudem wird es wichtig sein, ergänzend oder alternativ zu den Statistiken über „Politisch motivierte Kriminalität - rechts“ Delikte von Hasskriminalität statistisch zu erfassen.“

### **Ziel 17: Globale Partnerschaft**

Menschenrechte sind Leitprinzip deutscher Entwicklungspolitik, also Querschnittsaufgabe für alle Sektoren und SDGs. Maßnahmen zur Umsetzung des Menschenrechtskonzepts des BMZ müssen daher im Rahmen von Ziel 17, nicht unter Ziel 16, genannt werden. Durch sein Menschenrechtskonzept hat sich das BMZ u.a. dazu verpflichtet, die Einrichtung eines menschenrechtlichen Beschwerdemechanismus der deutschen EZ zu prüfen und analysiert daher derzeit existierende Mechanismen der Durchführungsorganisationen. Beschwerdemechanismen werden von der Zivilgesellschaft neben einem Mittel für individuelle Abhilfe auch als wichtige Frühwarnsysteme für mangelnde Politikkohärenz

<sup>6</sup> „Cash for Arms“-Projekte können einen Anreiz für Exkombattanten schaffen, regelmäßig ihre Waffen im Projekt gegen Geld abzugeben, um sich sodann neue Waffen zu beschaffen.

betrachtet. Die Bundesregierung sollte daher erwägen, diese Priorität durch einen Indikator (zu SDG Unterziel 17.14) abzubilden.

- ⇒ Der Absatz „Menschenrechte sind das Leitprinzip deutscher Entwicklungspolitik...“ (Seite 210) sollte unter Ziel 17 eingefügt werden, z.B. unter a) „Wesentliche Inhalte“ (Seite 216).
- ⇒ Wir empfehlen folgenden zusätzlichen Indikator zu Ziel 17:  
„Beschwerdemechanismen der Durchführungsorganisationen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sind eingerichtet, lokal bekannt gemacht und berichten in ihren öffentlichen Jahresberichten über die Behandlung von eingegangenen Beschwerden.“
- ⇒ Wir empfehlen, Indikator 33 wie folgt zu ergänzen: „Anteil öffentlicher Entwicklungsausgaben am Bruttonationaleinkommen, bereinigt um die Kosten für die Unterbringung von Geflüchteten im Inland.“

### 3 Zur Architektur der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie

#### 3.1 Nationaler Monitoring-Mechanismus muss menschenrechtlichen Anforderungen genügen

Die Bundesregierung hat sich während der zwischenstaatlichen Verhandlungen zur 2030 Agenda aktiv für partizipative Rechenschaftsmechanismen zur Umsetzung und Überprüfung der Agenda, auch auf nationaler Ebene, eingesetzt. Der Entwurf der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie nennt zwar eine Reihe von begrüßenswerten Aktivitäten mit der Zivilgesellschaft, diese genügen jedoch nicht den menschenrechtlichen Anforderungen an Partizipation. Auch die Managementregeln der Strategie enthalten keine konkreten Anforderungen oder institutionalisierten Mechanismen zur Beteiligung der Zivilgesellschaft. Da der Rat für Nachhaltige Entwicklung ad personam besetzt ist, stellt er auch keine repräsentative Dialogstruktur dar.

Menschenrechtliche Anforderungen an Partizipation ergeben sich aus einer Vielzahl von Menschenrechtsverträgen, die für die Bundesrepublik rechtsverbindlich sind. Empfehlungen für ihre Umsetzung finden sich u.a. im Verhaltenskodex für die Bürgerbeteiligung in Entscheidungsprozessen des Europarats von 2009. Danach kann die bisherige Beteiligung der Zivilgesellschaft im Rahmen der Verhandlung und nationalen Umsetzung der 2030 Agenda in Deutschland nach Ansicht des DIMR als „Beratung“ qualifiziert werden. Für die Umsetzung, Überwachung und Neuformulierung der Nachhaltigkeitsstrategie, die praktisch alle Politikbereiche umfasst und den Zweck hat, auf die Lebensumstände des einzelnen Bürgers einzuwirken, sollte jedoch mindestens die dritte Stufe von Partizipation, „Dialog“, angestrebt werden. Dies verlangt von den Behörden während der Ausarbeitung beispielsweise die „Entwicklung und Befolgung von Mindeststandards für die Beratung wie klare Zielsetzungen, Regeln zur Beteiligung, Fristen, Kontakte [...], um die Beteiligung unterschiedlicher Ebenen der Zivilgesellschaft sicherzustellen.“ Für Ausarbeitung und Überwachung von Politiken wird die Nutzung von Arbeitsgruppen oder Komitees empfohlen. Solche Gremien könnten während der Fortschreibung der

Nachhaltigkeitsstrategie Indikatoren, Desaggregierungsgründe, Zielwerte und Politikoptionen diskutieren und während der Umsetzung Monitoring-Ergebnisse vergleichen. Fragen, die sich hieraus ergeben, könnten den anderen Gremien wie dem Staatssekretärsausschuss vorgelegt werden. Aus menschenrechtlicher Sicht ist es daher geboten, die Managementregeln der Nachhaltigkeitsstrategie in Abstimmung mit der Zivilgesellschaft zu konkretisieren. Konkrete Vorschläge liegen hierfür bereits vor (z.B. Beisheim 2016).

- ⇒ Unter „Monitoring“ (II.4.b, Seite 247) sollte eine Arbeits- oder Dialoggruppe institutionalisiert werden: „Zur Überprüfung und Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie richtet das Bundeskanzleramt eine Dialoggruppe aus der Zivilgesellschaft ein, die im Laufe eines Jahres von verschiedenen Ressorts rotierend ausgerichtet wird. Vorab werden Bundeskanzleramt und bereits aktive Netzwerke der Zivilgesellschaft eine Analyse besonders marginalisierter Gruppen vornehmen und Teilnahmekriterien vereinbaren.“
- ⇒ An dieser Stelle sollten zudem Beteiligungsprinzipien formuliert werden, z.B.: „Für die Dialoggruppe gelten folgende Prinzipien: 1) Partizipation: Tagesordnung und Teilnehmerliste für Sitzungen wird von ausrichtendem Ressort und thematischem Kontakten aus Zivilgesellschaft vereinbart; Einladungen und relevante Dokumente werden mit mind. vier Wochen Vorlauf vom ausrichtenden Ressort versandt; 2) Rechenschaft: Benennung von Kontaktpersonen für alle Ressorts; Sitzungen werden protokolliert und Entscheidungen mit Verantwortlichkeiten festgehalten; über Umsetzung der Entscheidungen und Umgang mit Empfehlungen wird schriftlich vor oder mündlich während der Folgesitzung berichtet; das Bundeskanzleramt macht alle wichtigen Informationen der breiten Öffentlichkeit zugänglich, zivilgesellschaftliche Vertreter informieren ihre Mitglieder; 3) Abbau von Ungleichheit: Das ausrichtende Ressort stellt sicher, dass Vorkehrungen für Teilnehmer mit besonderen Bedürfnissen (z.B. aufgrund Behinderung, Sprache) getroffen sind.“

### 3.2 Verstetigung und Prüfungskompetenz des Parlamentarischen Beirats (PBNE)

Der Entwurf weist bereits darauf hin, dass der PBNE nicht durch die Geschäftsordnung des Bundestages abgesichert ist. Dies hat Auswirkungen auf seine Effektivität. Die Kompetenz des PBNE beschränkt sich derzeit auf eine formale Durchsicht der Nachhaltigkeitsprüfung der Ressorts. Dies hat u.a. dazu geführt, dass bisher kein Vorhaben - selbst solche, die im öffentlichen Diskurs schwerwiegende Bedenken im Hinblick auf ihre Nachhaltigkeit hervorgerufen haben - durch die Nachhaltigkeitsprüfung aufgehalten wurde. Um Transparenz und effektive Rechenschaftslegung im Rahmen der Nachhaltigkeitsprüfung sicherzustellen, empfehlen wir aus menschenrechtlicher Sicht eine Verstetigung und eine Erweiterung der Kompetenz des PBNE, der dem Beirat die Überprüfung der Plausibilität ministerieller Folgeabschätzungen erlaubt (so mit Vorschlägen zur Ausgestaltung auch Wrase 2015, Nachhaltigkeit braucht Menschenrechte).

- ⇒ Auf Seite 30 sollte konkretisiert werden: „Der Parlamentarische Beirat ist bislang nicht in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags verankert. ~~Anders als bei Fachausschüssen des Bundestags wird er bisher in jeder~~

Legislaturperiode neu eingesetzt. Die Bundesregierung prüft derzeit die Möglichkeit einer solchen Verankerung.“

### 3.3 Beteiligung des Bundestages und seiner Ausschüsse

Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie ist ebenso wie die Agenda 2030 von der Idee getragen, eine grundlegende gesellschaftliche Transformation hin zur Nachhaltigkeit herbeizuführen. Da ein solches Vorhaben von allen politischen Akteuren getragen werden muss, empfiehlt es sich, regelmäßig Debatten zu Fortschritt und Fortschreibung der Nachhaltigkeitsstrategie im Plenum des Bundestages zu führen. Hier können grundlegende Herausforderungen und Prioritäten diskutiert werden, um breiten parlamentarischen Rückhalt für diese Querschnittsaufgabe zu erreichen. Zusätzlich empfiehlt es sich, Fortschritte zu einzelnen Zielen in den Fachausschüssen des Deutschen Bundestages vorzustellen, um die Diskussion der Fachpolitiker\_innen zu speziellen Herausforderungen, Maßnahmen und Indikatoren zu ermöglichen.

- ⇒ Auf Seite 30 (vor d)) oder in den Managementregeln (II.2.4., Seite 247) könnte eingefügt werden: „Die regelmäßige Befassung des Deutschen Bundestag mit der Nachhaltigkeitsstrategie ist zu empfehlen, beispielsweise in Form einer Plenumsdebatte alle zwei Jahre im Zyklus des Indikatorenberichts sowie der jährliche Befassung alle sachlich zuständigen Ausschüsse.“

### 3.4 Grundregel der Nachhaltigkeitsprüfung muss Menschenrechte enthalten

Die Nachhaltigkeitsprüfung der Ressorts basiert insbesondere auf den Managementregeln der Nachhaltigkeitsstrategie (siehe Managementregeln II. 1). Diese beinhalten menschenrechtliche Kriterien als Maßstab nur in zwei Handlungsbereichen: technischer und wirtschaftlicher Strukturwandel (II. 2. (5)) und internationale Rahmenbedingungen (II. 2. (10)). Da sich die Bundesregierung zur Verwirklichung von Menschenrechten in allen Politikbereichen verpflichtet hat, ist diese sektorale Beschränkung nicht verständlich. Im Interesse der Kohärenz zwischen Innen- und Außenpolitik ist sie auch nicht geboten: Im Rahmen der Entwicklungspolitik verfolgt die Bundesregierung einen menschenrechtsbasierten Ansatz, der sich auf alle Politikbereiche der Partnerländer erstreckt. Gleiches muss auf Basis des Grundgesetzes auch für politisches Handeln im Inland gelten (so auch Wrase 2015).

Wir empfehlen dringend, Menschenrechte als Standard in der Grundregel der Nachhaltigkeitsprüfung (Seite 245, II. 2. (1)) zu ergänzen, z.B. „(...) Zur Erreichung von Generationengerechtigkeit, sozialem Zusammenhalt, Lebensqualität und Wahrnehmung internationaler Verantwortung sowie zur Verwirklichung von Menschenrechten sind wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und soziale Verantwortung so zusammenzuführen, dass Entwicklungen dauerhaft tragfähig sind.“

## Kontakt

Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin  
Tel.: 030 25 93 59-0  
Fax: 030 25 93 59-59  
info@institut-fuer-menschenrechte.de  
www.institut-fuer-menschenrechte.de

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2016  
Alle Rechte vorbehalten

## Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status).

Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.