



Die Nachhaltigkeitsziele oder Sustainable Development Goals

Chance für die Umsetzung von Menschenrechten in und durch Deutschland

Im September 2015 werden die Staats- und Regierungschefs aller UN-Mitgliedstaaten in New York zusammenkommen, um die Sustainable Development Goals (SDGs) zu verabschieden. Die SDGs sollen zu nachhaltigem Fortschritt in wirtschaftlichen, sozialen und in ökologischen Fragen führen. Die SDGs werden – anders als die Millennium Development Goals (MDGs) – für alle Länder gleichermaßen gelten. Damit sind die SDGs nicht nur durch die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik, sondern auch vor allem innerhalb Deutschlands in Politikbereichen wie Bildung, Armut und Beschäftigung umzusetzen. Welche Chancen bieten die SDGs für Politik und Gesellschaft in Deutschland? Das „aktuell“ informiert über den Stand der Debatte und macht Vorschläge, wie Menschenrechte den SDG-Prozess in Deutschland befördern und wie die SDGs helfen können, Menschenrechte umzusetzen.

1. Was sind die SDGs?

Nachhaltigkeitsziele für alle Länder

Die Sustainable Development Goals (SDGs) ersetzen die Millennium Development Goals (MDGs), die im Jahr 2015 auslaufen. Zur Entwicklung der neuen Ziele organisierten die Vereinten Nationen (UN) von 2012–2013 partizipative Konsultationen. Von 2013–2014 tagte die Offene Arbeitsgruppe aus 70 Mitgliedstaaten, welche im Juli 2014 einen **Vorschlag von 17 Nachhaltigkeitszielen** vorlegte (siehe Kasten). Zu diesen finden derzeit **zwischenstaatliche Verhandlungen** statt. Im September soll die „Post-2015 Agenda“ auf einem **Gipfel aller Staats- und Regierungschefs** in New York verabschiedet werden.

Das Neue an den SDGs ist, dass sie:

- für alle Länder gelten und so einer globalisierten, multipolaren Welt Rechnung tragen,
- auf dem breitesten Konsultationsprozess basieren, den die UN je organisiert hat, und so die Zukunftsvorstellungen von mehreren Millionen Menschen aus allen Kontinenten aufnehmen,
- wirtschaftliche, soziale und ökologische Fragen verbinden und Länder so bei einer kohärenten und nachhaltigen Innen- und Außenpolitik unterstützen.

Die 17 Nachhaltigkeitsziele bis 2030 – Vorschlag der Offenen Arbeitsgruppe

Ziel 1	- Armut beenden
Ziel 2	- Ernährungssicherheit, nachhaltige Landwirtschaft
Ziel 3	- Gesundheit
Ziel 4	- Bildung
Ziel 5	- Geschlechtergerechtigkeit
Ziel 6	- Wasser- und Sanitärversorgung
Ziel 7	- Nachhaltige Energie
Ziel 8	- Wirtschaft und menschenwürdige Arbeit
Ziel 9	- Infrastruktur, Industrialisierung, Innovation
Ziel 10	- Abbau von Ungleichheiten in und zwischen Staaten
Ziel 11	- Nachhaltige Städte
Ziel 12	- Nachhaltiger Konsum und Produktion
Ziel 13	- Klimawandel
Ziel 14	- Ozeane und maritime Ressourcen
Ziel 15	- Land-Ökosysteme, Wälder, Biodiversität
Ziel 16	- Inklusiv Gesellschaften, Zugang zum Recht, rechenschaftspflichtige Institutionen
Ziel 17	- Umsetzungsmittel, Globale Partnerschaft

Spiegelung der Menschenrechte?

Die UN-Mitgliedstaaten einigten sich im Juni 2012 in Rio de Janeiro darauf, „Nachhaltigkeitsziele in Übereinstimmung mit Völkerrecht“, also auch mit Menschenrechten, zu entwickeln.

Die meisten der 17 vorgeschlagenen SDGs korrespondieren mit Menschenrechten, zu deren Umsetzung sich die Mitgliedstaaten bereits verpflichtet haben. Diese sind zum Beispiel die Rechte auf Gesundheit, Bildung oder auf ein unabhängiges gerichtliches Verfahren. Menschenrechte und ihre Prinzipien sind im SDG-Vorschlag bisher teilweise berücksichtigt.

Orientierung an Menschenrechten: Positiv ist, dass einige der vorgeschlagenen SDGs die Kernelemente wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte beinhalten. Anders als die MDGs zielen sie nicht nur auf die Verfügbarkeit, sondern auch auf Zugang, Erschwinglichkeit und Qualität von sozialen Dienstleistungen ab. Lückenhaft bleibt unter anderem das Ziel 16 zu Institutionen. Das Ziel spricht zwar bürgerliche und politische Rechte an, aber schränkt ihre Geltung durch den Verweis auf nationales Recht ein.

Partizipation: Partizipation führt dazu, dass die beteiligten Akteure die Ziele mittragen und sich dadurch mehr für die Umsetzung einsetzen. Dies wurde für den internationalen Prozess erkannt und muss nun in den Umsetzungsstrategien auf nationaler Ebene verankert werden.

Ungleichheit und Diskriminierung: Der SDG-Vorschlag beinhaltet neben einem Ziel zu Geschlechtergerechtigkeit ein allgemeines Ziel zur Reduzierung von Ungleichheit und Diskriminierung. Zudem sollen Fortschritte bei Erreichung der Ziele nicht nur anhand nationaler Durchschnitte, sondern auch für besonders marginalisierte Bevölkerungsgruppen gemessen werden. Dadurch soll sichergestellt werden, dass niemand zurückbleibt („Leave No-One Behind“).

Rechenschaftslegung: Ein effektiver Überprüfungsmechanismus auf globaler, regionaler und nationaler Ebene soll Fortschritte sichtbar machen. Noch ist offen, ob und wie sich nichtstaatliche Akteure daran systematisch beteiligen können.

Extraterritoriale Verpflichtungen: Der SDG-Vorschlag formuliert eine Verantwortung aller Staaten über ihre Grenzen hinaus und verweist so implizit auf die extraterritorialen Menschenrechtsverpflichtungen der UN-Mitgliedstaaten. Die Verantwortung von Wirtschaftsakteuren ist bisher noch nicht ausreichend berücksichtigt.

2. Was bedeuten die SDGs für Deutschland?

Chancen und Mehrwert

Die SDGs bieten für die Bundesregierung die Möglichkeit,

- Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik besser zu verschränken und dadurch die Politik-Kohärenz auf nationaler wie internationaler Ebene zu verbessern,

- Parlament und Zivilgesellschaft an der Nachhaltigkeitspolitik für Deutschland aktiv zu beteiligen und hierdurch gesellschaftliches Verständnis und Akzeptanz von nachhaltiger Politik zu erhöhen,
- durch kohärentes und partizipatives Monitoring die Auswirkungen von Politiken auf verschiedene Bevölkerungsgruppen kontinuierlich zu beobachten, Risiken frühzeitig zu erkennen und eine gezielte Verbesserung ihrer Situation zu ermöglichen,
- durch Weiterentwicklung von Indikatoren und Monitoring Fortschritte in vielen Politikbereichen in Deutschland messbarer und sichtbarer zu machen,
- internationale menschenrechtliche Empfehlungen an Deutschland effektiver umzusetzen.

Was ist bereits passiert?

Für die internationalen Post-2015-Verhandlungen hat die Bundesregierung die deutsche Position durch ein [Eckpunktepapier](#) vom Februar 2014 und in einem [Kabinettsbericht](#) vom Dezember 2014 abgesteckt.

Auf nationaler Ebene unterrichtete die Bundesregierung den Bundestag im Februar 2015 über die nationale Bedeutung der SDGs. Die Regierungsparteien CDU/CSU und SPD sowie die Fraktion Die Linke stellten Anträge zu den Nachhaltigkeitszielen. Die Regierungskoalition hob in ihrem Antrag hervor, dass die SDGs universell anwendbar seien und die Industriestaaten mit gutem Beispiel vorangehen sollten. Menschenrechtliche Aspekte der SDGs wurden nur bei der Bekämpfung von Armut und dem Abbau von Diskriminierung, insbesondere der Geschlechter, in Deutschland (auch im Antrag Die Linke) genannt. Bereits 2013 machte sich die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in einem Antrag dafür stark, die Partizipation von Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Parlament im Post-2015-Prozess zu verankern.

Im September 2014 entschied die Bundesregierung, für die Umsetzung der SDGs die 2002 verabschiedete Nationale Nachhaltigkeitsstrategie weiterzuentwickeln, die bereits über Institutionen und Aufgaben verfügt (siehe Kasten).

Die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie Institutionen und Aufgabenstrategie

- **Bundeskanzleramt und Staatssekretärsausschuss:** Federführung, Fortentwicklung der Strategie
- **Rat für Nachhaltige Entwicklung:** Fachexpertise für Umsetzung und Fortentwicklung der Strategie
- **Parlamentarischer Beirat für Nachhaltige Entwicklung:** Beratung und Prüfung von Vorhaben
- **Statistisches Bundesamt:** Erstellung eines Umsetzungsberichts alle 2 Jahre

3. Wo besteht Handlungsbedarf?

In den kommenden Monaten werden auf internationaler wie nationaler Ebene die Weichen für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele gestellt. Die aktuelle politische Diskussion zeigt, dass Regierung und Bundestag die Bedeutung der SDGs für Deutschland erkennen und den Bezug zu Menschenrechten herstellen. Allerdings muss sichergestellt werden, dass das Ambitionsniveau der Post-2015-Agenda in den laufenden UN-Verhandlungen gehalten wird, zum Beispiel durch das Eintreten Deutschlands für menschenrechtsbasierte Indikatoren und einen globalen Rechenschaftsmechanismus, der regelmäßig die Fortschritte bei der Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele sichtbar macht. Auf nationaler Ebene muss darauf geachtet werden, dass die SDGs auf Basis der menschenrechtlichen Verpflichtung Deutschlands in einem transparenten und partizipativen Verfahren angepasst, in einschlägigen Strategien und Politiken umgesetzt sowie durch einen effektiven nationalen Rechenschaftsmechanismus überprüft werden.

Internationale Verabschiedung der SDGs

Deutschland beteiligt sich unter Federführung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) aktiv an den Verhandlungen zur Vorbereitung des Gipfeltreffens im September in New York. Derzeit sprechen sich die meisten Mitgliedstaaten dafür aus, den Katalog von Zielen und Unterzielen der Offenen Arbeitsgruppe weitgehend zu übernehmen. Damit verlagert sich die Diskussion zunehmend auf Fragen der Indikatoren und der Überprüfung.

Empfehlungen:

Die in den laufenden UN-Verhandlungen federführenden Ministerien BMZ und BMUB sollten sich dafür einsetzen, dass

- die Präambel beziehungsweise **Deklaration** der Post-2015-Agenda die systematische Ausrichtung der SDG-Agenda und ihrer Umsetzung an Menschenrechten festschreibt. Vorbild kann hier das Rio+20-Abschlussdokument sein, das in Absatz 246 von Zielen „in Übereinstimmung mit Völkerrecht“ spricht.
- im Falle eines „technical proofing“ der **Unterziele** sowie bei der Entwicklung globaler **Indikatoren** diese systematisch an Menschenrechten ausgerichtet werden, insbesondere mithilfe von Menschenrechtsexpertinnen und -experten aus dem UN-System und der Zivilgesellschaft.
- ein effektiver **Rechenschaftsmechanismus** mit mehreren Ebenen vereinbart wird. Dieser sollte auf Erfahrungen des Länderüberprüfungsverfahrens (UPR) des

UN-Menschenrechtsrates aufbauen und insbesondere Berichte von Staaten, UN-Organisationen und Zivilgesellschaft vorsehen.

Nationale Anpassung der Unterziele & Entwicklung von nationalen Indikatoren

Zur Umsetzung der SDGs müssen nationale Unterziele festgelegt und nationale Indikatoren entwickelt werden.

Die Bundesregierung überprüft derzeit mithilfe des Rats für Nachhaltige Entwicklung, wo die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie die SDG-Unterziele bereits abdeckt und wo sie weiterentwickelt werden muss. Obwohl die Bundesregierung in den derzeitigen zwischenstaatlichen Verhandlungen dazu aufruft, nationale Umsetzungsstrategien in „transparenten und inklusiven“ Verfahren zu erarbeiten, wurde die deutsche Zivilgesellschaft an diesem Verfahren bisher nur punktuell beteiligt. Dies könnte auf die derzeitigen Managementregeln der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zurückzuführen sein, die, bezogen auf die Rolle der Zivilgesellschaft, sehr vage formuliert sind. Deutschland hat in fast allen Bereichen der SDGs von den UN-Fachausschüssen zu den verschiedenen Menschenrechtsabkommen Empfehlungen erhalten, zum Beispiel in den Bereichen Armut, Bildung, Gesundheit, Beschäftigung, Diskriminierung, Geschlechtergerechtigkeit, Korruption. Diese zeigen Schutzlücken in Deutschland auf und belegen die Dringlichkeit, politische Zielsetzungen zu entwickeln. Sie erleichtern die Anpassung der SDG-Unterziele an die deutsche Situation und bieten eine gemeinsame Orientierung auch für andere laufende Prozesse, wie beispielsweise den Prozess zur Erarbeitung des Nationalen Aktionsplanes zu Wirtschaft und Menschenrechten.

Bisher überprüft das Statistische Bundesamt alle zwei Jahre die Umsetzung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie durch einen Bericht anhand von 21 Indikatoren. Dieser wird vom Staatssekretärsausschuss und dem Bundeskabinett zur Weiterentwicklung der deutschen Nachhaltigkeitspolitik genutzt. Die existierenden Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie müssen nun auf Basis der SDGs ergänzt werden. Bisher sind die Indikatoren nicht systematisch an den menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands ausgerichtet. Beispielsweise fehlen in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie Indikatoren zur Armutsbekämpfung. Eine Fortentwicklung bietet die Chance, diese Lücke zu schließen.

Empfehlungen:

- Die Bundesregierung sollte die Anpassung der Nachhaltigkeitsstrategie an die SDGs in einem transparenten und partizipativen Verfahren durchführen, um realistische, aber ambitionierte Ziele für Deutschland zu formulieren und um besonders schutzbedürftige

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, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Organisationen. Es wird vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, vom Auswärtigen Amt und von den Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Arbeit und Soziales gefördert. Im Mai 2009 wurde die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention im Institut eingerichtet.

AUTORINNEN:

Julia Kercher, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Entwicklungspolitik und Menschenrechte, Deutsches Institut für Menschenrechte

Dr. Claudia Mahler, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte, Deutsches Institut für Menschenrechte

HERAUSGEBER:

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
©2015 Deutsches Institut für Menschenrechte
Alle Rechte vorbehalten
März 2015
ISSN 2190-9121 (PDF)
SATZ: W.E. Weinmann e.K.

und marginalisierte Gruppen zu identifizieren. Insbesondere sollten Bundestag und Zivilgesellschaft systematisch und frühzeitig beteiligt werden. Dabei sollten nicht nur Akteure mit entwicklungs- und umweltpolitischer, sondern auch solche mit Expertise in anderen, nationalen Politikbereichen beteiligt werden. Eingebunden werden sollten auch Selbstorganisationen von Gruppen, die von Diskriminierung betroffen sind, sowie, im Interesse der Nachhaltigkeit, Jugendorganisationen, die von Jugendlichen geführt werden. Das sollte auch für die Umsetzung der SDGs durch die Nachhaltigkeitsstrategie gelten.

- Die Bundesregierung sollte bei Anpassung der Nachhaltigkeitsstrategie an die SDGs transparent machen, welche Ministerien oder nachgeordneten Behörden für die Umsetzung der jeweiligen Unterziele und entsprechenden Maßnahmenprogramme verantwortlich sind.
- Die Fachministerien sollten bei der Umsetzung der SDGs für Deutschland die Empfehlungen der UN-Fachausschüsse an Deutschland berücksichtigen. Die für Deutschland angepassten SDGs müssen in allen relevanten Politikfeldern effektiv umgesetzt werden.
- Die Bundesregierung sollte dem Statistischen Bundesamt den Auftrag erteilen, bei der (Weiter-)Entwicklung nationaler Nachhaltigkeitsindikatoren Zivilgesellschaft und andere Experten mit Menschenrechtsexpertise einzubinden, um Indikatoren zu erhalten, die Aufschluss über die Verwirklichung von Menschenrechten in Deutschland geben.

Monitoring-System entwickeln

Die Bundesregierung spricht sich in den laufenden zwischenstaatlichen Verhandlungen für ein effektives Monitoring-System auch auf nationaler Ebene aus, damit Fortschritt analysiert und sichtbar gemacht werden kann. Ein solches effektives Monitoring muss auch in Deutschland selbst stattfinden, so dass die Ergebnisse in der nationalen Politik umgesetzt werden können. Die aktuelle Diskussion über eine materielle Gesetzesprüfung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung ist insoweit zu begrüßen.

Für ein nationales Monitoring-System in Deutschland sollte überprüft werden, wie effektiv die bestehenden Institutionen der deutschen Nachhaltigkeitspolitik bisher waren, und unter welchen Bedingungen sie zur Umsetzung einer erheblich breiteren Agenda wie den SDGs geeignet sind. Beispielsweise könnte es erforderlich sein, die fachliche Expertise der Nachhaltigkeitsinstitutionen auf die Bereiche der SDGs auszudehnen und menschenrechtliche Expertise sicherzustellen.

Empfehlungen:

- Die Bundesregierung sollte für die nationale Überprüfung der SDGs im Rahmen der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ein transparentes und partizipatives Monitoring-System entwickeln. Hierbei muss die Beteiligung der Zivilgesellschaft institutionell verankert werden, beispielsweise durch Konsultationen im Rahmen der Umsetzung und der Berichterstattung.
- Der Deutsche Bundestag sollte sich in seinen zuständigen Ausschüssen mit den Regierungsberichten befassen, damit die Beteiligung des Parlaments gesichert ist.
- Die Bundesregierung sollte sich bei der Erstellung der Regierungsberichte zu den SDGs, zum Beispiel in Form von Indikatorenberichten, systematisch mit den Empfehlungen der UN-Fachausschüsse an Deutschland sowie Alternativberichten der Zivilgesellschaft befassen und diese berücksichtigen.
- Die Bundesregierung sollte prüfen, wie die materielle Nachhaltigkeitsprüfung von Gesetzesvorhaben (auf Basis der dann fortentwickelten Indikatoren) effektiv gestaltet werden kann, zum Beispiel durch Vorprüfungen auf der Ebene der Fachministerien oder erweiterte Beteiligungsrechte des Parlamentarischen Beirats.
- Die Fachministerien sollten die Ergebnisse der Überprüfung der Nachhaltigkeitsstrategie bei der Weiterentwicklung von relevanten Politiken systematisch und kontinuierlich nutzen.