

DEUTSCHLAND UND DIE  
GLOBALE NACHHALTIGKEITSAGENDA

20  
17

Großbaustelle

Nachhaltigkeit





# Deutschland und die globale Nachhaltigkeitsagenda 2017

Großbaustelle Nachhaltigkeit

# Inhalt

<b>Vorwort</b>	9
<b>Großbaustelle Nachhaltigkeit</b>	10
Ein Überblick	
Von den Herausgeber/innen	
<b>I Querschnittsanalysen</b>	
<b>1 Die internationale Verantwortung Deutschlands</b>	19
Bilanz und Perspektiven deutscher internationaler Politik und Entwicklungszusammenarbeit	
Von Bernd Bornhorst	
<b>2 Menschenrechte und Engagement als Antworten auf den Rechtspopulismus</b>	25
Von Stefan Paul Kollasch und Christian Woltering	
<b>3 Tax bads, not goods</b>	33
Wie eine andere Steuerpolitik zum Erreichen der SDGs beitragen kann	
Von Swantje Fiedler und Clemens Wunderlich	
<b>4 Better Regulation?</b>	38
Besser für wen?	
Von Myriam Douo und Sophie Colsell	
<b>Kasten 1 – Bessere Rechtsetzung in Deutschland</b>	42
Unternehmenseinfluss begrenzen	
Von Uwe Wötzel	
<b>5 Autorepublik Deutschland</b>	46
Von Jürgen Resch	
<b>6 Gemeinsam für mehr Steuergerechtigkeit</b>	52
Die Bekämpfung von Steuerflucht darf nicht an den Grenzen haltmachen	
Von Sarah Godar und Lisa Großmann	
<b>7 Die Teilhabe und Inklusion von Menschen mit Behinderung</b>	60
Maßstab einer nachhaltigen Gesellschaft	
Von Martin Danner, Nicole Kautz und Holger Borner	



Alle Inhalte dieses Berichts sowie einzelne Kapitel und Abbildungen sind verfügbar unter [www.2030report.de](http://www.2030report.de).

## II 17 Ziele – 17 Baustellen

<b>1</b>	<b>Die Bedeutung der UN-Nachhaltigkeitsagenda für die Bekämpfung von Altersarmut</b>	67
	Von Ragnar Hoenig und Luise Steinwachs	
<b>2</b>	<b>Billige Nahrungsmittel und ihre Folgen</b>	73
	Die EU-Exportstrategie – Das Beispiel Milch und die Auswirkungen auf die Weidetierhalter in Burkina Faso	
	Von Kerstin Lanje und Tobias Reichert	
	<b>Kasten 2 – Chancen nutzen statt weiter so!</b>	77
	Öffentliche Gelder nur für gesellschaftliche Leistungen	
	Von Berit Thomsen	
	<b>Kasten 3 – Wie groß dürfen Konzerne werden?</b>	80
	Megafusionen der Agrarkonzerne schaden Menschen, Umwelt und Demokratie	
	Von Nelly Grotefendt und Jutta Sundermann	
<b>3</b>	<b>Antibiotika-Resistenzen – Eine globale, vielschichtige Herausforderung</b>	82
	Von Jens Holst und Christian Wagner-Ahlfs	
<b>4</b>	<b>In Bildung investieren und damit soziale Gerechtigkeit weltweit fördern</b>	89
	Von Sarah Kleemann	
<b>5</b>	<b>Gestraft für den Rest des Lebens?</b>	97
	Rechte für Betroffene von Menschenhandel in Deutschland	
	Von Sarah Schwarze und Naile Tanış	
<b>6</b>	<b>Tourismus und Wasserknappheit</b>	103
	Von Antje Monshausen	
	<b>Kasten 4 – Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten von Unternehmen verbindlich regeln</b>	106
	Von Heike Drillisch	
<b>7</b>	<b>Kohleausstieg – nur sozialverträglich</b>	111
	Wie wäre ein „Kohlekonsens“ mit den Beschäftigten möglich?	
	Von Reinhard Klopffleisch	
<b>8</b>	<b>Ohne soziale Gerechtigkeit und menschenwürdige Arbeit ergibt Nachhaltigkeit keinen Sinn</b>	117
	Von Kai Lindemann und Thomas Fischer	
<b>9</b>	<b>Vernetzt euch!</b>	126
	Dezentrale drahtlose Netzwerke für eine bessere Welt	
	Von Christian Heise	
<b>10</b>	<b>Migration und Flucht in Zeiten der Globalisierung</b>	131
	Von Pedro Morazán	

<b>11</b>	<b>Klug und clever?</b> Wie Stadtentwicklung gerecht gestaltet werden kann Von Almuth Schaubert	140
<b>12</b>	<b>Staatliche Leitplanken für nachhaltigen Konsum sind notwendig</b> Von Kathrin Krause	145
<b>13</b>	<b>Klimagerechtigkeit global</b> Von Stefan Tuschen	151
<b>14</b>	<b>20.000 Tonnen unter dem Meer</b> Tiefseebergbau und seine Risiken für Mensch und Natur Von Michael Reckordt	157
<b>15</b>	<b>Mit der Bioökonomie zur Umsetzung der SDGs?</b> Von Nikolaus Geiler	162
<b>16</b>	<b>Deutschland polarisiert sich</b> Warum die Nachhaltigkeitsstrategie auch Gewalt in Deutschland thematisieren muss Von Richard Klasen und Martin Quack	167
	<b>Kasten 5 – Gewalt gegen Kinder beenden!</b> Eine wichtige Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung weltweit Von Judy Müller-Goldenstedt	172
<b>17</b>	<b>Mit Vollgas auf der Bremse</b> Deutschlands selektiver Multilateralismus in den Vereinten Nationen Von Jens Martens	176
	<b>Impressum</b>	182
	<b>Bildnachweise</b>	185
	<b>Abbildungen und Tabellen</b>	
	<b>Abbildung 1</b> Die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs)	14
	<b>Abbildung I.01.01</b> Flucht und Vertreibung global	21
	<b>Abbildung I.02.01</b> Rechtspopulismus vs. zivilgesellschaftliches Engagement in Deutschland	28
	<b>Abbildung I.03.01</b> Woher der Staat sein Geld bekommt: Deutschlands Steuerstruktur im Jahr 2016	35
	<b>Tabelle I.03.01</b> Umweltschädliche Subventionen nach Sektor	35
	<b>Abbildung I.04.01</b> <i>Better regulation</i> untergräbt auch den Schutz der Gesundheit von Arbeitnehmer / innen	40

<b>Abbildung I.05.01</b>	49
Durchschnittliche reale Abgasemissionen von Diesel-Pkw verschiedener Schadstoffklassen im Vergleich zu deren Grenzwerten (gemittelt über alle Straßenkategorien und Temperaturen)	
<b>Abbildung I.05.02</b>	49
Diesel-Autos stoßen das meiste NO <sub>2</sub> aus (Anteil verschiedener Fahrzeugarten am Gesamtausstoß an NO <sub>2</sub> im Straßenverkehr)	
<b>Abbildung I.06.01</b>	54
Geschätzte Steuerausfälle in Ländern des globalen Südens (in Prozent der gesamten Steuereinnahmen)	
<b>Abbildung I.06.02</b>	57
Die sieben wichtigsten Zielländer für Gewinnverlagerungen US-amerikanischer multinationaler Unternehmen	
<b>Tabelle I.06.01</b>	57
Die Top 10 des Schattenfinanzindex 2015	
<b>Abbildung I.07.01</b>	62
Diskriminierungserfahrungen nach Lebensbereichen und Merkmal	
<b>Abbildung II.01.01</b>	69
Daten zur sozialen Situation in Deutschland und global	
<b>Abbildung II.02.01</b>	75
EU-Exporte von mit Pflanzenfett angereichertem Milchpulver	
<b>Abbildung II.02.02</b>	75
Magermilchpulver-Exporte der EU-28 und Weltmarktpreis	
<b>Abbildung II.03.01</b>	84
Entstehung und Verbreitung resistenter Keime	
<b>Abbildung II.04.01</b>	93
Öffentliche Ausgaben für Bildung in der OECD (In Prozent des Bruttoinlandsprodukts)	
<b>Abbildung II.05.01</b>	100
Arbeit und Angebote der spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel	
<b>Abbildung II.06.01</b>	109
Daten zu Wasserverbrauch und Tourismus	
<b>Abbildung II.07.01</b>	113
Entwicklung der Leistungen der Kohlekraftwerke in Deutschland	
<b>Abbildung II.07.02</b>	113
Beschäftigung im Kohlekraftwerksbetrieb im Vergleich der Szenarien	
<b>Abbildung II.07.03</b>	114
Jährliche Sozialplankosten in den Szenarien	
<b>Abbildung II.08.01</b>	120
Quote der Armutsgefährdeten Personen in Deutschland	
<b>Abbildung II.08.02</b>	120
Reallohnentwicklung in Deutschland seit 2000	

## Inhalt

<b>Abbildung II.08.03</b>	121
Gender Pay Gap im internationalen Vergleich	
<b>Abbildung II.08.04</b>	123
Gini-Koeffizienten der Vermögensverteilung in Ländern der Eurozone im Jahr 2010	
<b>Abbildung II.09.01</b>	129
So funktioniert ein Freifunk-Netz	
<b>Abbildung II. 10. 01</b>	133
Einkommensabstand zwischen der EU und Sub-Sahara-Afrika bzw. dem Mittleren Osten und Nordafrika	
<b>Abbildung II. 10. 02</b>	135
Einkommensabstand zwischen der EU und ihren Nachbarländern	
<b>Abbildung II. 11. 01</b>	143
Die Entwicklung der ländlichen und städtischen Weltbevölkerung im Vergleich 1950 bis 2050	
<b>Abbildung II. 11. 02</b>	143
Anteil der Kontinente an der städtischen Bevölkerung weltweit	
<b>Abbildung II. 12. 01</b>	147
Verbraucher / innen wollen nachhaltig einkaufen	
<b>Abbildung II. 12. 02</b>	147
Unverständlich, teuer oder nicht verfügbar	
<b>Abbildung II.13.01</b>	153
Wer erfüllt seinen fairen Anteil an den nötigen Emissions-Reduktionen?	
<b>Abbildung II. 14. 01</b>	159
Schematische Darstellung des Tiefseebergbaus	
<b>Abbildung II. 15. 01</b>	165
Flächennutzung in Deutschland	
<b>Abbildung II. 15. 02</b>	165
Anbauflächen für Industrie- und Energiepflanzen in Deutschland 2015 in tausend Hektar	
<b>Abbildung II. 16. 01</b>	169
Verlauf der Zustimmungen zu den Elementen der Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit 2002–2016	
<b>Abbildung II. 16. 02</b>	169
Verlauf der Zustimmungen zu den Elementen der Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit 2002–2016	
<b>Abbildung II. 16. 03</b>	170
Verlauf der Zustimmungen zu den Elementen der Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit 2002–2016	
<b>Abbildung II. 16. 04</b>	170
Verlauf der Zustimmungen zu den Elementen der Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit 2002–2016	
<b>Abbildung II.17.01</b>	179
Deutschland als Bremser in vier Prozessen	



## Liebe Leserin, Lieber Leser,

mit der Verabschiedung der Agenda 2030 im Herbst 2015 hat sich auch die Bundesregierung dazu verpflichtet, die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) in Deutschland und mit deutscher Unterstützung weltweit umzusetzen. Die Ziele decken Bereiche ab, die zentral sind für das Wohlergehen der Menschen in Deutschland: die Reduzierung von Armut, Ungleichheit und Gewalt, die Verwirklichung von Menschenrechten wie die auf Bildung und Gesundheit oder die Bereitstellung einer nachhaltigen Infrastruktur. Zum anderen verweisen die SDGs aber auch auf Politikbereiche, in denen Richtungsentscheidungen notwendig sein werden, um es Menschen anderswo zu ermöglichen, ihre Vorstellungen von einer nachhaltigen Zukunft zu verwirklichen. Es geht darum, Ressourcen gerecht zu verteilen, Land nicht für unseren überbordenden Lebensmittelkonsum zu stehlen oder Wasser nicht für unser Urlaubsvergnügen den Ärmsten vorzuenthalten. Zuletzt ist die Bundesregierung gefordert, international Verantwortung zu übernehmen – und zwar nicht indem sie Mauern und Zäune errichtet und sich mit repressiven Regierungen gemein macht, sondern indem sie echte Solidarität mit den Anliegen unterschiedlichster Menschen weltweit zeigt.

Berlin/Bonn/Köln, im August 2017

### Die Herausgeber

CorA – Netzwerk für Unternehmensverantwortung, Deutscher Bundesjugendring, Deutscher Gewerkschaftsbund, Deutscher Naturschutzring, Diakonie Deutschland, Forum Menschenrechte, Forum Umwelt und Entwicklung, Global Policy Forum, Netzwerk Steuergerechtigkeit, Plattform Zivile Konfliktbearbeitung und VENRO – Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen.

Der nächste große Moment auf dem Weg in eine potentiell nachhaltigere Zukunft für und mit Deutschland ist die Bundestagswahl am 24. September 2017. Mit ihrer Entscheidung können Bürgerinnen und Bürger in Deutschland dafür sorgen, dass die „Transformation unserer Welt“, wie es in der Agenda 2030 heißt, ein Stückchen näher rückt. Auf die neue Bundesregierung warten viele Baustellen, auf denen sich zeigen wird, ob sie es ernst meint mit der Erreichung der SDGs.

Mit *Großbaustelle Nachhaltigkeit – Deutschland und die globale Nachhaltigkeitsagenda* legen 42 Autorinnen und Autoren dar, in welchen Bereichen es aus zivilgesellschaftlicher Perspektive nach der Bundestagswahl vorangehen muss. Wir, die herausgebenden Organisationen, Netzwerke und Verbände werden weiterhin kritisch die Umsetzung der Agenda 2030 durch die deutsche Politik begleiten. Wir zeigen Probleme auf und verweisen auf Alternativen und Lösungsmöglichkeiten und leisten damit unseren Beitrag, Deutschland im eigenen wie im globalen Interesse wieder auf Nachhaltigkeitskurs zu bringen.

# Großbaustelle Nachhaltigkeit

## Ein Überblick

VON DEN HERAUSGEBER/INNEN

---

Vor einem Jahr haben wir den ersten unserer „Schattenberichte“ zur Lage der Nation in Sachen Nachhaltigkeit herausgebracht. Noch viel zu tun, mussten wir konstatieren. Ein Jahr später ziehen wir erneut Bilanz – und es wird nicht überraschen, dass wir zu ganz ähnlichen Schlüssen kommen, obwohl wir uns diesmal andere Themenfelder vorgenommen haben.

Ausgangspunkt – aber nicht alleiniger Maßstab – für die Betrachtungen in diesem Band ist die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, die im September 2015 von den Staats- und Regierungschefs aller UN-Mitglieder – darunter auch die Bundesregierung – in New York verabschiedet wurde. Darin enthalten sind 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs), in denen sowohl Anforderungen an globale und nationale Politiken definiert werden, als auch Wege zur deren Erfüllung. Die Agenda enthält außerdem Ansätze für einen Überprüfungsmechanismus, der in der Zeit bis 2030 die Erreichung der Ziele begleiten soll. Dieser Band versteht sich unter anderem als Beitrag zu dieser Überprüfung für Deutschland.

Auch wenn die Agenda 2030 stark an Vorgängerprojekte der Vereinten Nationen erinnert, allen voran die 2015 ausgelaufenen Millenniumsentwicklungsziele, so bringt sie doch qualitativ einige Fortschritte mit sich. Zum einen stellt sie eine tatsächliche Nachhaltigkeitsagenda dar, d. h. sie befasst sich nicht ausschließlich mit Fragen sozialer oder ökonomischer Entwicklung, sondern sieht diese im Zusammenspiel mit ökologischen Fragen und umgekehrt. Mehr noch: Die drei klassischen Säulen der Nachhaltigkeit – Soziales, Ökonomie, Ökologie – wurden um die beiden Aspekte Frieden und globale Partnerschaft zu einem fünf-dimensionalen Modell „Menschen, Planet, Wohlstand, Frieden, Partnerschaft“ erweitert.

Zum anderen hat sie einen universellen Anspruch. Sie soll nicht mehr ausschließlich oder prioritär Strategien für die sog. Entwicklungsländer oder die Länder des globalen Südens formulieren, sondern auch die nötigen Beiträge der reichen Länder des globalen Nordens ausbuchstabieren. Genau hier setzen wir an. Was muss sich in Deutschland, an der deutschen Politik ändern, damit sowohl Deutschland als auch andere Länder auf dem Globus die Möglichkeit haben, einen Pfad nachhaltiger Entwicklung einzuschlagen? Auch Deutschland ist von einer Entwicklung hin zu einer nachhaltigen Gesellschaft im Sinne der fünf Dimensionen der Agenda 2030 noch meilenweit entfernt.

In Anlehnung an die 17 SDGs formuliert dieser Schattenbericht Analysen, Kritik und mögliche Handlungsanweisungen für 17 Themenbereiche, von der Altersarmut bis hin zur deutschen Außenpolitik (in Teil II). Voran stellen wir Querschnittsanalysen zu Bereichen, die in der Logik der 17 SDGs nur unzureichend zu verorten wären, etwa zum Themenbereich „Populismus“ oder der Frage internationaler Steuerkooperation (Teil I). Insgesamt lassen sich die Aussagen dabei drei Leitmotiven zuordnen:

Zunächst ist festzuhalten, dass Deutschland noch lange nicht auf einem Weg hin zu nachhaltigen Lebensweisen ist. Das gilt auch für die Situation in Deutschland und betrifft die Menschen hierzulande sowohl in sozialer (Stichworte Ungerechtigkeit und Armut), in ökonomischer (Energiepolitik und Infrastruktur), als auch ökologischer Hinsicht (u. a. Feinstaubbelastung, Zustand der Ökosysteme) sowie in einer zunehmenden Gewaltbereitschaft und Polarisierung (Extremismus und Populismus), welche die Prinzipien „Frieden“ und „Partnerschaft“ in Frage stellen. „Nachhaltigkeit“ für Deutschland hieße also auch, die Lebenssituation der Menschen hierzulande zu verbessern.

Weiterhin hat die Art und Weise, wie wir in Deutschland unser Zusammenleben, unseren Konsum und unsere Produktion organisieren, Auswirkungen auf Menschen am anderen Ende der Erde. Deutschland hat einen „Fußabdruck“ in der Welt, der größer ist, als er sein sollte. Das gilt sowohl für unseren Ressourcenverbrauch, als auch für den Ausstoß von Klimagasen, aber natürlich auch für Themen wie die Agrarpolitik oder den Außenhandel.

Zuletzt ist zu attestieren, dass Deutschland seiner internationalen Verantwortung nicht gerecht wird, u. a. in den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit, aber auch in der globalen Wirtschafts- und Umweltpolitik.

Adressat für die Analysen in diesem Band ist nicht zuletzt die Politik der Bundesregierung, in welcher Konstellation sie auch immer nach der Bundestagswahl im Herbst 2017 zusammentreten wird. Denn – und das zeigen die Beiträge in unserem Schattenbericht – das Vertrauen auf einen Bewusstseinswandel von Konsument/innen und Produzent/innen allein wird uns dem Ziel „Nachhaltigkeit“ nicht rasch genug näher bringen.

### Was Sie in diesem Bericht erwartet

Die Komplexität der Nachhaltigkeitspolitik insgesamt, aber auch die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Themenbereichen spiegeln sich in der Gliederung des Berichts sowie in den vielen Querbezügen zwischen den einzelnen Kapiteln wieder. Was Sie in diesem Band erwartet, fassen wir in diesem Überblick zusammen. Entsprechend der Verbundenheit der einzelnen Problemfelder folgt dieser nicht der Struktur des Berichts, sondern fasst inhaltlich verwandte Bereiche zusammen. Leserinnen und Lesern, die nach einzelnen Kapiteln suchen, sei das Inhaltsverzeichnis zur Orientierung empfohlen.

Widersprüchliche Tendenzen analysiert **Bernd Bornhorst** in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Steigende Haushaltsmittel seien das eine, aber er sieht die Gefahr eines tiefgreifenden Paradigmenwechsels in der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik. „Immer mehr wird die Werteorien-

tierung der Außen- und Entwicklungspolitik überwölbt von Abschottung und Flüchtlingsabwehr. Es besteht die Gefahr, dass die Entwicklungspolitik für innen- und sicherheitspolitische Interessen instrumentalisiert wird.“ Trotz vieler im Prinzip sinnvoller Initiativen, Programme und Pläne setze Entwicklungsminister Gerd Müller dem wenig entgegen. Eine kohärente, werteorientierte Politik „aus einem Guss“ sei deshalb nicht in Sicht ([siehe Kapitel I.01](#)).

„Selektiven Multilateralismus“ bescheinigt **Jens Martens** in seinem Beitrag „Mit Vollgas auf der Bremse“ der deutschen Außenpolitik. Bei der diplomatischen Unterstützung der Agenda 2030 in den Vereinten Nationen zeige die Bundesregierung besonderes Engagement, Tatenlosigkeit könne man ihr nicht vorwerfen. Bei zahlreichen brisanten Themen gehöre Deutschland jedoch zu den Bremsern: Von der Schaffung eines Staateninsolvenzverfahrens über die internationale Steuerkooperation und die Debatten über ein internationales Rechtsinstrument im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte bis zu den Verhandlungen über ein Verbot von Atomwaffen. Kohärenz bei der SDG-Umsetzung erfordere aber gerade in den „harten“ wirtschafts- und finanzpolitischen Bereichen mehr politisches Engagement ([siehe Kapitel II.17](#)).

Bei Steuern und Abgaben geht es ums Eingemachte, daher haben wir zu dieser Großbaustelle mehrere Artikel. **Swantje Fiedler und Clemens Wunderlich** konstatieren: Deutschlands Steuerpolitik ist nicht nachhaltig. „Steuern und Abgaben belasten vor allem den Faktor Arbeit, während das Verursachen von Klima-, Umwelt- oder Gesundheitsschäden kaum besteuert oder sogar subventioniert wird. Es ist Zeit für eine nachhaltige Finanzreform.“ ([siehe Kapitel I.03](#)) **Sarah Godar und Lisa Großmann** attestieren der Regierung erhebliche Defizite im Kampf gegen Steuerflucht und befürchten eine neue Runde im Steuersenkungswettbewerb. Hunderte Milliarden Euro gehen den Staaten global durch die Erosion der Steuerbasis und Gewinnverschiebungen multinationaler Konzerne jährlich verloren. Schwindelerregende Summen, die die relative Untätigkeit der Regierungen umso skandalöser erscheinen lassen.

Zuviel Konzerneinfluss auf die Politik konstatieren **Myriam Douo und Sophie Colsell**. Mit ihrer Initiative

„Better Regulation“ wolle die EU-Kommission Bürokratie abbauen und europäisches Recht vereinfachen. In der Praxis bedeute es mehr Ko- und Selbstregulierung von Unternehmen und gefährde so Fortschritte in Richtung Nachhaltigkeit substantziell. Alles werde kurzfristigen wirtschaftlichen Interessen untergeordnet. Note sechs aus Nachhaltigkeits-sicht (siehe Kapitel I.04).

Beim Abgasskandal hat man gesehen, wozu solche Selbstregulierung führt. Genau das untersucht **Jürgen Resch** akribisch in seinem Beitrag „Autorepublik Deutschland“ und konstatiert: „Mit der Wahl von Angela Merkel zur Bundeskanzlerin einer großen Koalition im Herbst 2005 endete eine eigenständige Umweltpolitik im Bereich der Automobilwirtschaft. Die vier von Auto-Kanzlerin Angela Merkel ernannten Bundesumweltminister vertraten und vertreten in Fragen des Straßenverkehrs im Wesentlichen die Interessen der Automobilindustrie.“ Die Konsequenz seien mehr als 10.000 Tote jährlich durch Asthma und andere Atemwegserkrankungen. Besserung sei nicht in Sicht, der Staat versage „mit Ansage“, daher müssten „Umwelt- und Verbraucherschutzverbände illegale Absprachen enthüllen und betrügerische Verstöße bei CO<sub>2</sub>-Angaben und unwirksamen Katalysatoren verfolgen. Sie übernehmen damit Aufgaben des Staates, der es im Falle großer Unternehmen generell nicht mehr wagt, Recht und Gesetz durchzusetzen.“ Sieht nach Großbaustelle aus, Staus und Umleitungen sind zu erwarten (siehe Kapitel I.05).

**Ragnar Hoenig und Luise Steinwachs** wenden sich einem Thema zu, das in Zukunft erheblich an Brisanz gewinnen wird. Deutschland hat seit 2000 den Niedriglohnsektor massiv ausgeweitet. Es kann kaum überraschen, dass die Konsequenz von Löhnen, die kaum zum Leben reichen, Renten sein werden, die erst recht nicht zum Leben reichen. „Ein wesentlicher Faktor sind prekäre oder informelle Arbeitsverhältnisse – insbesondere bei Frauen – und schwach entwickelte staatliche soziale Sicherungssysteme, die den Menschen oftmals keine Alterssicherung ermöglichen.“ Eine Baustelle, die durch Nichtstun nicht kleiner, sondern grösser wird (siehe Kapitel II.01).

**Kai Lindemann und Thomas Fischer** widmen sich derselben Frage im größeren Kontext. Sie kritisieren,

dass der ökologische Umbau lange ohne soziale Dimension gedacht wurde. Das könne aber nicht funktionieren. „Soziale Ungleichheit ist in Deutschland in den letzten 20 Jahren gestiegen. Die reichsten 10 Prozent der hiesigen Bevölkerung verfügen über 57,5 Prozent, das wohlhabendste eine Prozent über 24 Prozent des Gesamtvermögens. Am anderen Pol der Vermögensverteilung besitzen 70 Prozent der Bevölkerung gerade einmal neun Prozent des Gesamtvermögens.“ Sie weisen darauf hin, dass die einkommensstärksten Gruppen zwar in Umweltfragen am engagiertesten sind, aber der sozialen Dimension meist wenig Bedeutung zumessen. Aber als Minderheit können sie den ökologischen Umbau nicht alleine bewältigen (siehe Kapitel II.08).

Das heikelste Praxisbeispiel dafür ist vielleicht der Kohleausstieg, den wir genau deshalb thematisieren. **Reinhard Klopffleisch** fragt, „wie kann ein sozialverträglicher Kohleausstieg aussehen? Wie wäre ein „Kohlekonsens“ mit den Beschäftigten möglich?“ Die Überlegungen von ver.di, den von der Umgestaltung Betroffenen mit einem Sozialpool soziale Sicherheit zu garantieren, sind beispielhaft für den Versuch, ökologische Umgestaltung sozial zu begleiten (siehe Kapitel II.07).

*Billige Nahrungsmittel und ihre Folgen* – **Kerstin Lanje und Tobias Reichert** beschreiben anhand des Milchsektors die deutsche und EU-Agrarpolitik als Nachhaltigkeits-Katastrophengebiet. Forcierte Industrialisierung mache nicht nur die bäuerliche Landwirtschaft in Deutschland kaputt, sondern auch in Afrika. Eine Politik, die längst nicht mehr mehrheitsfähig sei, aber von Bundesregierung und EU-Kommission unbeirrt fortgesetzt werde. Bei dieser Politik kann man nur konstatieren: Pfusch am Bau, abreißen und ganz neu anfangen (siehe Kapitel II.02).

**Jens Holst und Christian Wagner-Ahlfs** untersuchen das Phänomen der Antibiotikaresistenzen, das eng verwoben ist mit der heutigen Tierhaltung. Die Politik habe das Problem durchaus erkannt. „Der Fokus wird aber auf medizin-technologische Ansätze gerichtet – das wird der Komplexität der Herausforderungen nicht gerecht.“ Dafür müsste das Massentierhaltungssystem und die Anreizsysteme in der Humanmedizin geändert werden, die zu übertriebe-

ner und missbräuchlicher Verwendung führen (siehe Kapitel II.03).

Über den Menschenhandel schreiben **Sarah Schwarze und Naile Tanış**. Menschenhandel werde als eine Straftat verstanden, bei der Personen gezwungen werden, gegen ihren Willen Tätigkeiten zu verrichten, durch die eine andere Person profitiert. Menschenhandel zu bekämpfen bedeute aber anzuerkennen, dass es keine einfachen Lösungen gibt. Ein vielschichtiges Phänomen verlange nach vielschichtigen Lösungsansätzen. „Die von der Bundesregierung in der aktuellen Legislaturperiode eingeleiteten Maßnahmen, die zum Teil auch in der Nachhaltigkeitsstrategie aufgeführt werden, sind sicherlich gute erste Schritte, um Menschenhandel und Ausbeutung etwas entgegenzusetzen, z. B. die umfassende Reform der Straftatbestände zu Menschenhandel im Jahr 2016.“ Sie legen Wert darauf, dass neben Strafverfolgung die Stärkung der Rechte der Betroffenen zentral sei. „Eine effektive Bekämpfung des Menschenhandels und der Ausbeutung ist ohne die Unterstützung der Betroffenen und die Stärkung ihrer Situation nicht möglich. Daher sollte Deutschland einen rechtsbasierten Ansatz verfolgen, bei dem die Rechte der Betroffenen zumindest gleichrangig mit der Strafverfolgung im Fokus stehen.“ Diese Baustelle harrt noch der Fertigstellung (siehe Kapitel II.05).

Mehr in Bildung investieren und damit soziale Gerechtigkeit weltweit fördern, fordert **Sarah Kleemann** in ihrem Artikel zur Bildungspolitik. Zur Umsetzung der SDGs in allen Bildungsbereichen müsse Deutschland deutlich mehr finanzielle Ressourcen bereitstellen. In der OECD sei Deutschland nur Mittelmaß bei den Bildungsausgaben im Vergleich mit der Wirtschaftskraft – und sie konstatiert nicht nur einen gewaltigen Sanierungs- und Investitionsstau bei Bildungseinrichtungen, sondern auch schlechte und oft prekäre Bezahlung bei den dort Beschäftigten. Offenbar hat man im Land der Dichter und Denker heute andere Prioritäten (siehe Kapitel II.04).

Erhebliche Defizite bei der Umsetzung der immerhin rechtsverbindlichen UN-Behindertenrechtskonvention konstatieren **Martin Danner, Nicole Kautz und Holger Borner**. Trotz des zentralen Leitmotivs der Agenda 2030, niemanden zurück zu lassen („Leave

no one behind“) agiere die deutsche Politik bei der Umsetzung der Konvention immer noch viel zu zögerlich. Schon die Schaffung rechtlicher Grundlagen bereite große Probleme (siehe Kapitel I.07).

Mit der globalen Verstädterung befasst sich **Almuth Schaubert**. Konsequenz: Mehr Stadtbevölkerung, mehr Armenviertel, und eine wachsende konsumintensive urbane Mittel- und Oberschicht. „Massive Infrastrukturinvestitionen werden nötig sein: In den nächsten drei Jahrzehnten werden Schätzungen zufolge so viele Infrastrukturprojekte neu entstehen wie insgesamt in den vergangenen 5.000 Jahren. Deshalb ist die Art und Weise, wie Städte in den nächsten drei Jahrzehnten gedacht, geplant und gebaut werden, entscheidend für die Umsetzung der SDGs.“ Die Debatte um ‚Smart Cities‘ treffe auf die weltweite gesellschaftliche Diskussion um eine Umnutzung und Rückeroberung urbaner Räume. Sie stellt die Frage „ob ‚Smart Cities‘ gesellschaftlich und ökonomisch ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen Optionen bereitstellen, sich an den Entwicklungen ihrer Städte zu beteiligen oder von den angebotenen Dienstleistungen zu profitieren.“ Viel Phantasie sei erforderlich, um sich unter diesen Umständen faire ‚Smart Cities‘-Konzepte mit gerechtem Zugang auch für bisher ausgegrenzte Bevölkerungsgruppen vorzustellen. Ihre Forderung „Lebenswerte Städte für alle“ ist ganz buchstäblich eine weitere Großbaustelle (siehe Kapitel II.11).

**Christian Heise** fragt: Ist Deutschland ein digitales Schwellenland? Er attestiert, wir sind unteres Mittelmaß bei leistungsfähigen Zugängen zu digitalen Netzwerken. „Das führt dazu, dass Privatpersonen, sowie kleine und mittlere Betriebe in ländlichen Regionen, von der sozialen, politischen und wirtschaftlichen Entwicklung abgeschnitten sind – ein Armutszeugnis für Deutschland.“ Bis auf wenige Ausnahmen fehlen der deutschen Politik offenbar der Wille und die Kompetenz, die Digitalisierung konstruktiv zu gestalten, stattdessen der deutsche Sonderweg bei der Störerhaftung und dem fehlenden Bekenntnis für Netzneutralität – Konsequenz: „In Deutschland haben lokale, ehrenamtliche Initiativen in knapp 400 Orten mit über 40.000 Zugängen das größte nicht-kommerzielle freie Funknetzwerk in Europa aufgebaut: Freifunk.net. Solche freien Netze werden

**Abbildung 1**

Die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs)



**11** Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten

**12** Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherstellen

**13** Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen

**14** Ozeane, Meere und Meeresressourcen im Sinne nachhaltiger Entwicklung erhalten und nachhaltig nutzen

**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

**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

**17** Umsetzungsmittel stärken und die Globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung mit neuem Leben erfüllen

Quelle: UN-Generalversammlung (2015).

von immer mehr Menschen in Eigenregie aufgebaut und gewartet. Die Verbreitung dieser freien Netzwerke, so die Vision, ermöglicht die Demokratisierung der Kommunikationsmedien und unterstützt die Förderung lokaler Sozialstrukturen in einer digitalen Gesellschaft.“ (siehe Kapitel II.09)

**Antje Monshausen** bringt Tourismus und Wasserknappheit zusammen. Sie wundern sich, was hat das miteinander zu tun? „Der Wasserverbrauch auf Reisen ist nicht nur wesentlich höher als zu Hause, Tourismus findet auch häufig in Regionen statt, die unter Wassermangel leiden.“ Die Deutschen als Reiseweltmeister verstärken also Wasserknappheit. Durchschnittlich 120 Liter Wasser pro Tag verbrauche jeder Mensch in Deutschland im Haushalt, weitere 5.000 Liter „virtuelles Wasser“ komme hinzu, also Wasser, das benötigt wird für die Herstellung von Nahrungsmitteln und Gütern. Sie kommt zum Ergebnis: „Auf Grund seines hohen und zunehmenden Wasserverbrauchs, ist der Tourismus momentan eher ein Hemmschuh für die Erreichung von SDG 6. Damit sich dies ändert, ist in Deutschland eine grundlegende Politik-, Unternehmens- und Konsumwende im Tourismus nötig.“ (siehe Kapitel II.06)

Um den Konsum geht es auch bei **Kathrin Krause**. Nachhaltiger Konsum sei eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, dafür seien staatliche Leitplanken notwendig. Das könne nicht an Verbraucherinnen und Verbraucher delegiert werden. „Die Bundesregierung muss politische Rahmenbedingungen schaffen und die wichtigsten Akteure auf dem Markt – Hersteller und Handel – in die Verantwortung nehmen. Staatliche Mindestkriterien für eine sozial- und ökologisch verantwortliche Produktion sind notwendig, damit sich Verbraucher wie auch Produzenten am Markt orientieren können.“ Das Nationale Programm für nachhaltigen Konsum reiche dafür nicht aus. Auch das Thema Suffizienz – wieviel ist genug? – dürfe nicht ausgespart werden. So ein Gedanke ist in einer Wachstumswirtschaft fast schon eine Regelverletzung (siehe Kapitel II.12).

Suffizienz ist auch das Thema von **Nikolaus Geiler**, der sich mit der sogenannten Bioökonomie beschäftigt. Nicht überall wo Bio draufsteht sei auch Bio drin. „Auf den ersten Blick könnte die Umstellung

von einer erdölbasierten auf eine Biomasse-basierte Wirtschaft als ein wesentlicher Beitrag zu einer nachhaltigeren Gesellschaft erscheinen.“ Aber soviel Biomasse habe der Planet gar nicht, um fossile durch heutige Biomasse 1:1 zu ersetzen. Heute sei Erdöl sowieso viel zu billig, die Bioökonomie sei festgefahren. Daher werde nun mehr und mehr der Anschluss an die Ziele für nachhaltige Entwicklung gesucht. Aber: „Die SDGs lassen sich in weltweiter und nationaler Perspektive nur realisieren, wenn prioritär der Warenumsatz reduziert wird – und erst sekundär kann es dann darum gehen, fossile Rohstoffe durch biogene Rohstoffe zu ersetzen.“ Bei dieser Großbaustelle wissen wir offenbar bisher nicht einmal, welche Baustoffe wir eigentlich verwenden sollen (siehe Kapitel II.15).

Auch **Michael Reckordt** findet, wir verbrauchen zu viel. Sein Beitrag über den Tiefseebergbau zeigt: „Die deutsche Wirtschaft ist zu nahezu einhundert Prozent von Primärmetallimporten abhängig. Ihre Versorgungssicherheit ist die zentrale rohstoffpolitische Agenda der Industrie. Ökologische und soziale Auswirkungen in den Abbauregionen werden kaum thematisiert. Zusammen mit der Bundesregierung versucht die Industrie, zukünftig ihre Rohstoffversorgung auch durch Tiefseebergbau zu sichern.“ Es müsse darum gehen, den viel zu hohen Rohstoffverbrauch an Land und die ökologischen Risiken in der Tiefsee ins Zentrum der Diskussion zu rücken – und nicht eine Digitalisierung zu propagieren, die den Rohstoff-Verbrauch für Elektronik, Elektromobilität und andere Güter noch weiter steigert. Er kommt zum Schluss: „Tiefseebergbau steht der Umsetzung der SDGs diametral entgegen. Die Lösung unseres Rohstoffhungers muss an Land gefunden werden und eine absolute Verbrauchsreduktion beinhalten. Dazu müssen die Kreislaufwirtschaft, die längere Nutzung von elektronischen Gütern sowie die bessere Recycling- und Reparierfähigkeit ausgebaut werden.“ Diese Baustelle sollten wir also besser gar nicht erst eröffnen (siehe Kapitel II.14).

**Stefan Tuschen** setzt sich mit Klimagerechtigkeit auseinander. Länder wie Deutschland, die zu den Hauptverursachern des Klimawandels zählen, seien bislang kaum mit seinen Auswirkungen konfrontiert, und können sich dagegen wappnen. „Auf der anderen



Seite leiden diejenigen Menschen, die am wenigsten zu den Klimaveränderungen beigetragen haben, bereits heute und auch in Zukunft am meisten unter den Folgen. Klimawandel und Klimaschutz werden somit zu einer Frage von Gerechtigkeit und Solidarität.“ (siehe Kapitel II.13)

**Pedro Morazán** schreibt über die mehr als 60 Millionen Menschen weltweit auf der Flucht vor Krieg, Gewalt, Hunger oder Naturkatastrophen – so viele wie noch nie. Statt der vielzitierten Ursachenbekämpfung steht immer mehr die Abschottung im Vordergrund. „In der neoliberalen Globalisierung darf sich das Kapital, nicht aber die Menschen frei über nationale Grenzen hinweg bewegen.“ Von dieser Sichtweise sei auch die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung geprägt. Als Gewinner der Globalisierung habe Deutschland eine große strukturelle Verantwortung, die sich darin nicht ausreichend widerspiegeln (siehe Kapitel II.10).

Mit den Gefahren für die Demokratie durch Rechtspopulismus befassen sich **Stefan Paul Kollasch und Christian Woltering**. Die Antwort darauf können nur eine menschenrechtsbasierte Politik und eine solidarische Gesellschaft sein: „Es gilt, gesellschaftliches Engagement anzuerkennen, zu schützen und zu stärken, d. h. mit den nötigen Ressourcen auszustatten. Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie bietet dafür einen guten Rahmen, aber zu wenig konkrete Anknüpfungspunkte.“ Deutlich macht die Analyse aber auch: Es muss ein Umdenken stattfinden in der Gesellschaft. Wir leben in einer Migrationsgesellschaft – und diese will gestaltet sein: „Integration und Vielfalt gehören ins Grundgesetz, wir brauchen endlich ein Einwanderungsgesetz, die Interkulturelle Öffnung [...] muss Priorität erhalten – etwa nach dem Vorbild der Implementierung des Gender Mainstreaming [...]“. Die strukturelle Diskriminierung von Flüchtlingen müsse beendet, ein Asylverfahren geschaffen werden, das rechtsstaatlichen Anforderungen genügt. Die Verteilungsfrage müsse ebenso angegangen werden, wie eine gerechtere Steuer- und Sozialpolitik. Zuletzt müsse „die Bekämpfung des Rassismus und anderer menschenverachtender Einstellungen auf allen Ebenen in Bund und Ländern, aber auch in der Gesellschaft selbst, konsequent fortgeführt werden.“ (siehe Kapitel I.02)

Zu diesem Schluss kommen auch **Richard Klasen und Martin Quack**. Die Nachhaltigkeitsstrategie müsse auch Gewalt und Hasskriminalität in Deutschland thematisieren. Das von der Bundesregierung selbst formulierte Ziel „Ein sicheres Umfeld, in dem die Bürger ohne Angst vor Willkür und Kriminalität leben können“ werde bisher verfehlt. Als Gesine Schwan 2009 – also lange vor der so genannten „Flüchtlingskrise“ – aufgrund einer zunehmenden sozialen Ungleichheit im Land vor einer „explosiven Stimmung“ in Deutschland und einer „Gefahr für die Demokratie“ warnte, war die Ablehnung groß. Doch steigt die Hasskriminalität gegen Ausländerinnen, Ausländer und Andersdenkende kontinuierlich an: In den letzten sieben Jahren hat sie sich fast verdreifacht. In der neuen deutschen Nachhaltigkeitsstrategie werden diese Entwicklungen ebenso wenig thematisiert wie in anderen Verlautbarungen und Politiken der Bundesregierung zur Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Auch das ohne Zweifel eine Großbaustelle (siehe Kapitel II.16).

#### Zum Hintergrund

**Bundesregierung (2017):** Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016. Berlin.

[www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BPA/Bestellservice/Deutsche\\_Nachhaltigkeitsstrategie\\_Neuauflage\\_2016.pdf](http://www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BPA/Bestellservice/Deutsche_Nachhaltigkeitsstrategie_Neuauflage_2016.pdf)

**UN-Generalversammlung (2015):** Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. UN Dok. A/70/L.1. New York. [www.un.org/depts/german/gv-70/a70-l1.pdf](http://www.un.org/depts/german/gv-70/a70-l1.pdf)



# Querschnittsanalysen



„Es besteht aber gegenwärtig die Gefahr eines tiefgreifenden Paradigmenwechsels in der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik. Immer mehr wird die Werteorientierung der Außen- und Entwicklungspolitik überwölbt von Abschottung und Flüchtlingsabwehr.“

## Die internationale Verantwortung Deutschlands

### Bilanz und Perspektiven deutscher internationaler Politik und Entwicklungszusammenarbeit

VON BERND BORNHORST

---

„Die Welt ist aus den Fugen“ – so lautet eine immer öfter zu hörende Beschreibung der zahlreichen Krisen und Konflikte, die die Welt derzeit immer mehr prägen. Wachsender Nationalismus, zunehmende Abschottung in vielen Ländern der Welt verändern auch die Rahmenbedingungen der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik – und dies nicht zum Guten.

Demgegenüber stehen mit der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung und dem Pariser Klimaabkommen richtungsweisende politische Orientierungen, auf die sich die Weltgemeinschaft im Jahr 2015 verständigt hat. Allein es fehlt teils der Wille, teils die politische Durchsetzungsfähigkeit gegenüber mächtigen Interessengruppen, um diese auch umzusetzen.

Grundlage deutscher internationaler Politik muss ihre Werteorientierung sein. Die universellen Menschenrechte, das internationale Völkerrecht, international vereinbarte Abkommen wie die Agenda 2030 und das Pariser Klimaabkommen müssen die Basis allen außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Handelns bilden.

Es besteht aber gegenwärtig die Gefahr eines tiefgreifenden Paradigmenwechsels in der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik. Immer mehr wird die Werteorientierung der Außen- und Entwicklungspolitik überwölbt von Abschottung und Flüchtlingsabwehr. Es besteht die Gefahr, dass die Entwicklungspolitik für innen- und sicherheitspolitische Interessen instrumentalisiert wird.

Derzeit ist viel über die gewachsene internationale Verantwortung Deutschlands die Rede. Worin besteht diese Verantwortung und wie wird sie wahrgenommen? Ich sehe die Verantwortung in erster Linie darin, die schädlichen Folgen zu minimieren, die wir durch unsere Wirtschaftsweise und unser Konsumverhalten in der Welt bewirken. Ich sehe sie in zweiter Hinsicht darin, unsere auswärtige Politik, unsere Handelspolitik und unsere Sicherheitspolitik konsequent an den Zielen der Agenda 2030 auszurichten. Und ich sehe sie drittens darin, andere Länder, vor allem die ärmeren, tatkräftig dabei zu unterstützen, ihre wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung nachhaltig zu gestalten. Wie ist vor diesem Hintergrund die deutsche internationale Politik zu beurteilen?

### Humanitäre Hilfe stärken

Die Zahl der Menschen, die aufgrund von Konflikten, Klimaveränderungen oder wiederkehrenden Naturkatastrophen auf humanitäre Hilfe angewiesen sind, ist kontinuierlich auf mehr als 125 Millionen im Jahr 2017 gestiegen. Es gibt ein Recht für Menschen auf Hilfe in Not, wenn die Fähigkeit zur Selbsthilfe nicht ausreicht und die nationale Regierung keine Unterstützung leisten kann oder will. Im Sinne des „leave no one behind“ stellen sie eine große Gruppe dar, bei der es um das Überleben geht. Dies ist die Mindestvoraussetzung, um überhaupt weitere Schritte zur Erreichung der Ziele für nachhaltige

Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) wie den Zugang zu Gesundheitsversorgung und Bildung angehen zu können.

Zusammen mit der wachsenden Anzahl von Konflikten, Opfern, Vertriebenen und Flüchtlingen hat die politische Bedeutung humanitärer Hilfe auch für deutsche Außenpolitik stark zugenommen. Die Bundesregierung ist 2016 zum drittgrößten bilateralen humanitären Geber aufgestiegen und gestaltet die Reformdiskussion auf internationaler Ebene zunehmend mit. Die Integration der humanitären Hilfe innerhalb der Abteilung für Krisenprävention, Stabilisierung, Konfliktnachsorge und humanitäre Hilfe des Auswärtigen Amtes macht das Dilemma deutlich: Die Unabhängigkeit öffentlich finanzierter humanitärer Hilfe von außen- oder sicherheitspolitischen Interessen steht in Konfliktländern immer in Frage und muss immer wieder erneut nachgewiesen werden.

Der Weltgipfel für humanitäre Hilfe im Mai 2016 in Istanbul hat gezeigt, dass die traditionellen internationalen humanitären Akteure nicht in der Lage sind, den wachsenden Bedarf zu decken. Der Leitsatz lautet „So lokal wie möglich, so international wie nötig“, so die *Charter for Change*,<sup>1</sup> die bisher von 29 internationalen Nichtregierungsorganisationen unterschrieben worden ist. Das neue Miteinander muss auf einer konsequenten, langfristigen Stärkung lokaler Kapazitäten, einem Zugang zu flexibler Finanzierung, laufenden Koordinationsmechanismen, begleitenden Maßnahmen für Schutz und eine langfristige Begleitung lokaler Akteure und Diasporagemeinden durch erfahrene humanitäre Akteure aufbauen. Diese Aufgabe müssen das Auswärtige Amt, aber auch viele Nichtregierungsorganisationen erfüllen.

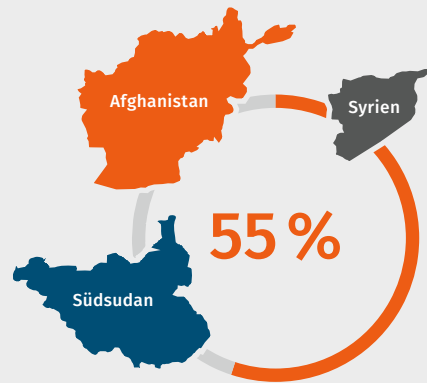
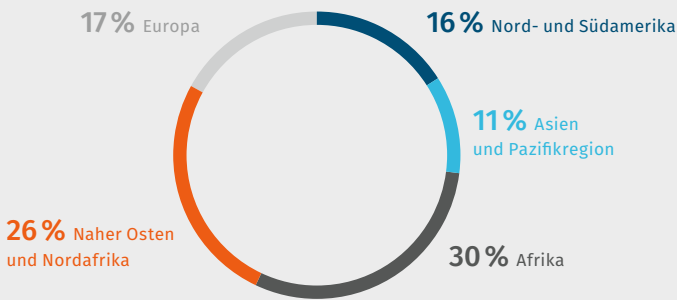
Andererseits wächst das Risiko, dass lang anhaltende humanitäre Hilfe die Verantwortung für alle beteiligten Staaten mindert, sich für eine Lösung der Konflikte und eine nachhaltige Perspektive für die Menschen einzusetzen. Die massiven Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts in aktuellen Konflikten wie in Syrien, dem Irak,

1 Siehe <https://charter4change.org/>.

**Abbildung 1.01.01**  
Flucht und Vertreibung global

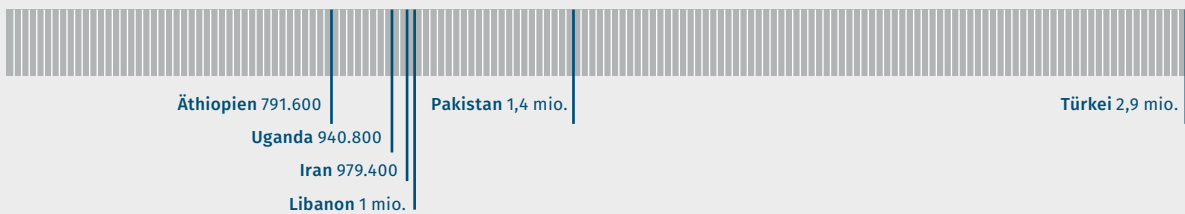


**Wo die meisten Menschen auf der Flucht sind**



der Geflüchteten weltweit kommen aus nur drei Ländern: Südsudan, Afghanistan, Syrien

**Hauptaufnahmeländer**



Quelle: [www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html](http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html), Stand 19. Juni 2017.

Jemen oder Südsudan müssen beantwortet werden. Hier braucht es neue Instrumente, auch außerhalb des UN-Sicherheitsrats. Die Bundesregierung muss sich z. B. noch stärker für die Weiterentwicklung von Untersuchungs- und Sanktionsmechanismen sowie für Instrumente internationaler Strafverfolgung einsetzen. Ohne eine stärkere Rechenschaftspflicht in den Bereichen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte wird eine Umsetzung der SDGs nicht gelingen.

Dazu gehört auch, die Glaubwürdigkeit zu sichern, die deutsche Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik in einigen Konfliktregionen genießt. Leider gab es im letzten Jahr bei der Genehmigung von Rüstungsexporten insgesamt keine positive Entwicklung. Die Exporte haben bei den relevanten Kleinwaffen zugenommen, Genehmigungen in ausgesprochene Krisen- und Konfliktregionen bestehen weiter fort. Notwendig ist deshalb eine gesetzliche Grundlage, notwendig ist ein Rüstungsexportkontrollgesetz, das Ausfuhren in Krisen- und Konfliktländer sowie an menschenrechtsverletzende Regime vollständig untersagt.

### **Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung ausbauen**

Seit Herbst 2016 wurden Erfahrungen und Anforderungen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen diskutiert und die neuen Leitlinien der Bundesregierung *Krisen verhindern, Konflikt bewältigen und Frieden fördern* in ressortinterner Abstimmung im Frühjahr 2017 verabschiedet. Der Anstoß zu den Leitlinien ging auch von der Zivilgesellschaft aus, die eine aktuelle strategische Orientierung zur Präambel des deutschen Grundgesetzes „dem Frieden in der Welt dienen“ forderte. Leider ist das wichtige SDG 16 („Friedliche und inklusive Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung fördern“) nur unzureichend durch die Ziele und Indikatoren der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie abgedeckt. Die Aufgabe, Beiträge verschiedener Ressorts konfliktvorbeugend zu gestalten bzw. zu verhindern, dass die Beiträge Konflikte ungewollt verschärfen, bleibt ungelöst. Die Forderung nach Einrichtung eines „Nachhaltigkeits-TÜV“, der auch die Auswirkungen von Bundesgesetzen auf Konflikte umfasst, wurde leider in

den Leitlinien nicht aufgenommen. Trotz wichtiger Signale und Betonung vieler Instrumente wie der Rechtsstaatsförderung enthalten die Leitlinien kein deutliches Bekenntnis dazu, finanzielle Investitionen in Vorsorge und Friedensförderung auszubauen.

Die aktuelle Diskussion um die Erhöhung der Verteidigungsausgaben auf zwei Prozent des Bruttoinlandprodukts geht in eine völlig falsche Richtung. Die Absicht „Prävention, politische und zivile Ansätze [zu] stärken“ (so der ehemalige Außenminister Steinmeier in seinem Blogbeitrag für das Peace-Lab2016<sup>2</sup>) würde ohne finanzielle Perspektiven für diese Instrumente ad absurdum geführt.

### **Entwicklungszusammenarbeit bleibt widersprüchlich**

Positiv ist zu bewerten, dass der BMZ-Etat in dieser Legislaturperiode einen stetigen Aufwuchs erfahren hat und im Jahr 2016 mit 7,4 Milliarden Euro einen bisherigen Höchststand erreichte. Die an den Entwicklungsausschuss der OECD gemeldeten Mittel der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit stiegen 2016 auf insgesamt 24,67 Milliarden US-Dollar. Ein Wermutstropfen ist dabei, dass die notwendigen Aufwendungen für Geflüchtete in Deutschland in Höhe von 6,2 Milliarden US-Dollar auf die Entwicklungszusammenarbeit angerechnet wurden und 25,2 Prozent der gesamten ODA-Quote ausmachen. Wenn nun Deutschland im Jahr 2016 erstmalig die Zielgröße von 0,7 Prozent Entwicklungsausgaben vom Bruttonationaleinkommen erreicht hat, so liegt dies wesentlich an den anrechenbaren Flüchtlingsausgaben im Inland.

Ohne diese Anrechnung hätte die Quote im vergangenen Jahr lediglich bei 0,52 Prozent gelegen. Auch die Klimafinanzierung, die zusätzlich zu den Entwicklungsgeldern erbracht werden muss, bleibt noch weit hinter den Anforderungen zurück. Eine deutliche Erhöhung der Haushaltsmittel für die Bekämpfung des Klimawandels und die Klimaanpassung

<sup>2</sup> Siehe [www.peacelab2016.de/peacelab2016/debatte/friedensfoerderung/article/mut-zu-mehr-praevention-eine-zwischenbilanz-des-peacelab-prozesses/](http://www.peacelab2016.de/peacelab2016/debatte/friedensfoerderung/article/mut-zu-mehr-praevention-eine-zwischenbilanz-des-peacelab-prozesses/).

auf acht Milliarden Euro bis zum Jahr 2020 ist erforderlich. Damit würde Deutschland seinen fairen Beitrag am Versprechen der Industriestaaten leisten, bis zum Jahr 2020 Mittel für diesen Zweck in Höhe von 100 Milliarden US-Dollar zu Verfügung zu stellen.

Entwicklungsminister Gerd Müller hat in seiner Amtszeit viele Initiativen, Programme und Pläne auf den Weg gebracht. Doch wie steht es um deren Umsetzung? Unter großem Aufwand wurde im Jahr 2014 die *Zukunftscharta EINE WELT – Unsere Verantwortung* erarbeitet. Aber wer spricht heute noch davon und wer hält nach, was von den vielen begrüßenswerten Zielen umgesetzt wurde?

Das Verhältnis von Minister Müllers Ankündigungen und der realen Politik ist oft widersprüchlich. Beispiel: Minister Müller fordert „Fairen Handel statt freien Handel“. Gleichzeitig treibt er die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) mit afrikanischen Staaten voran, die diesen erhebliche wirtschaftliche Nachteile bringen würden. Beispiel: Minister Müller hat das Textilbündnis ins Leben gerufen, um den menschenunwürdigen Arbeits- und Lebensbedingungen am Anfang der Lieferkette in Bangladesch und anderswo entgegenzutreten. Eine lobenswerte Initiative. Gleichzeitig verabschiedet die Bundesregierung einen zahnlosen nationalen Aktionsplan *Wirtschaft und Menschenrechte*, der keine wirksamen Sanktionsmechanismen gegenüber Unternehmen, die für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind, beinhaltet.

Auch der aktuelle *Marshallplan mit Afrika* des BMZ wirft viele Fragen auf. Eine Erneuerung der Zusammenarbeit Deutschlands mit Afrika ist begrüßenswert, aber wie kann Minister Müller seine im Marshallplan formulierten Vorschläge in die Tat umsetzen, wenn diese nicht mit den anderen Ressorts abgestimmt sind? In den für eine Kooperation mit Afrika so wichtigen Bereichen der Wirtschafts-, Agrar- und Handelspolitik ebenso wie in der Migrationspolitik fehlen dem BMZ die Gestaltungsmöglichkeiten. Vielmehr wäre eine kohärente Politik auf europäischer Ebene notwendig, die ressortabgestimmte Ansätze der Bundesregierung voraussetzt.

## Flucht und Migration erfordern kohärente Politik

Die Zahl von Geflüchteten und intern Vertriebenen nimmt weltweit zu: Mehr als 65 Millionen Menschen sind derzeit weltweit auf der Flucht und auf der Suche nach besseren Lebensumständen. Von der „Willkommenskultur“ des Jahres 2015 ist in der (Regierungs)politik nicht viel übrig geblieben. Vielmehr steigt der innenpolitische Druck und der politische Kurs geht immer mehr in Richtung Abschottung und Bekämpfung der Geflüchteten, nicht der Fluchtursachen. Dabei gerät besonders die Entwicklungszusammenarbeit in Gefahr, für sicherheitspolitische Abwehrmaßnahmen missbraucht zu werden. Entwicklungsgelder dürfen jedoch nicht dafür eingesetzt werden, Migrantinnen und Migranten und Menschen auf der Flucht zurückzuhalten. Der Einsatz von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit für ein restriktives Migrationsmanagement ist eindeutig der falsche Weg. Die Zusammenarbeit mit repressiven Staaten wie Eritrea und Sudan, deren menschenrechtsverletzende Politik eine wesentliche Fluchtursache darstellt, darf für die deutsche Politik keine Option darstellen.

Vielmehr muss die Politik langfristige Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit so ausgestalten, dass Menschen in ihren Heimatländern Lebensperspektiven geboten werden. Dazu bedarf es einer stärkeren Kohärenz zwischen Entwicklungs-, Außen-, Handels-, Sicherheits- und Wirtschaftspolitik. Angesichts der hohen Zahlen der hier Schutzsuchenden und Migrant/innen brauchen wir zudem ein neues Einwanderungsgesetz, das über den Bedarf des eigenen Arbeitsmarkts hinaus entwicklungspolitische Ziele berücksichtigt. So darf es z. B. nicht sein, dass Ärztinnen und Ärzte aus Ländern angeworben werden, die durch eine starke medizinische Unterversorgung gekennzeichnet sind. Zudem muss es auch für geringer ausgebildete Menschen legale Einwanderungsmöglichkeiten geben. Grundsätzlich sollte ein ressortübergreifender Ansatz für die Steuerung der Einwanderung gewählt werden, so dass gewährleistet ist, dass Migration kohärent unter Einbezug der verschiedenen Perspektiven und auch der zivilgesellschaftlichen Akteure gesteuert wird.

Die Welt mag „aus den Fugen sein“, aber die Antwort darauf darf nicht aus Abschottung, Ausgrenzung und populistischen Vereinfachungen bestehen. Vielmehr brauchen wir eine kohärente, werteorientierte Politik „aus einem Guss“.



Bernd Bornhorst ist Vorstandsvorsitzender des Verbandes Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO).





„Seit Jahren erleben politische und gesellschaftliche Kräfte einen Auftrieb, die nicht nur die EU rückabwickeln wollen, sondern die auch offen gegen Minderheiten wie Muslime, Homosexuelle oder Flüchtlinge hetzen.“

## Menschenrechte und Engagement als Antworten auf den Rechtspopulismus

VON STEFAN PAUL KOLLASCH UND CHRISTIAN WOLTERING

Rechtspopulismus ist eine Gefahr für die Demokratie – nicht nur in Deutschland. Seit Jahren erleben politische und gesellschaftliche Kräfte einen Auftrieb, die offen gegen Minderheiten wie Muslime, Homosexuelle oder Flüchtlinge hetzen. Eine menschenrechtsbasierte Politik und eine solidarische Gesellschaft können Antworten auf diese Gefahr sein und sich gegenseitig stärken, wenn die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen stimmen. Es gilt, gesellschaftliches Engagement anzuerkennen, zu schützen und zu stärken, d. h. mit den nötigen Ressourcen auszustatten. Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie bietet dafür einen guten Rahmen, aber zu wenig konkrete Anknüpfungspunkte. Die (fehlende) Operationalisierung der Ziele durch die bisherigen Indikatoren lässt kaum Druck auf die Akteure der unterschiedlichen Ebenen zur besseren Achtung von Menschenrechten zu.

Von der rechtsradikalen Front National in Frankreich über die Freiheitliche Partei Österreichs, die Schweizerische Volkspartei bis zur Alternative für Deutschland; seit Jahren erleben politische und gesellschaftliche Kräfte einen Auftrieb, die nicht nur die EU rückabwickeln wollen, sondern die auch offen gegen Minderheiten wie Muslime, Homosexuelle oder Flüchtlinge hetzen. Deutschland war dabei „viele Jahre lang ein weißer Fleck auf der Landkarte“. <sup>1</sup> Seit etwa 2010 versuchen Parteien wie Pro Deutschland, Die Freiheit oder eben die Alternative für Deutschland (AfD) verstärkt, mit ihren nationalistischen und antiliberalen Thesen an konservative und bürgerliche Positionen anzuknüpfen. Sie sehen sich als Kämpfer für das angeblich vom Islam bedrohte, christliche Abendland, wollen Migration strikt begrenzen, hassen alles vermeintlich Liberale und Linke und die gesellschaftliche Vielfalt, etwa bei Familienmodellen oder Geschlechterrollen. <sup>2</sup>

Allgemein wird zur Beschreibung dieser politischen Strategie der etwas unscharfe Begriff des „Rechtspopulismus“ verwendet. Damit bezeichnet man eine Politik, die autoritäre Vorstellungen vertritt, verbreitete rassistische Vorurteile ausnutzt und verstärkt. Als Kern des Rechtspopulismus charakterisieren Politikwissenschaftler/innen eine demagogische Argumentation, die „das einfache Volk“ gegen „die da oben“ stellt. <sup>3</sup> Jan-Werner Müller hebt als weiteres Kriterium den Alleinrepräsentationsanspruch von Populist/innen hervor. <sup>4</sup> „Zentral ist dabei die Inszenierung eines vermeintlichen Gegensatzes von politischer Elite und ‚dem Volk‘, dessen Anwalt zu sein die extreme Rechte vorgibt. Populisten geben vor, sie kämpften gegen die vermeintlich Etablierten. Wie ein Blick in die USA und auf den neuen Präsidenten Donald Trump zeigt, kann es dabei sogar einem zentralen Repräsentanten der ökonomischen Elite gelingen, sich als Elitengegner zu inszenieren.“ <sup>5</sup>

1 Häusler (2016).

2 Vgl. Staud (2017).

3 Die Begriffserklärung basiert auf dem Rechtsextremismus-Glossar der Bundeszentrale für politische Bildung, siehe [www.bpb.de/173908](http://www.bpb.de/173908).

4 Vgl. Müller (2016), S. 42ff.

5 Salzborn (2017).

Von einigen Politikwissenschaftler/innen wird der Rechtspopulismus zwar als eigenständiges Phänomen neben dem Rechtsextremismus (und damit noch als Teil des demokratischen Spektrums) gesehen. „Doch blickt man auf die weltanschauliche Substanz, also die zentralen ideologischen Grundlagen von Rechtspopulisten und -extremisten, dann sind keine wesentlichen Unterschiede erkennbar. Der Rechtspopulismus ist daher nicht mehr als eine strategische Option des Rechtsextremismus.“ <sup>6</sup>

Mit der AfD hat sich in Deutschland nun eine neue Partei am rechten politischen Rand etabliert. Sie vertritt eine offen auf Ungleichwertigkeit von Menschen abzielende, rassistische, sozialdarwinistische, antidemokratische und heteronormative Politik. Ihr Programm ist nationallibertär, antisozial und in einigen Aspekten klar faschistisch. Ideologien der Ungleichwertigkeit werden nicht nur in ihren eigenen Reihen toleriert, sondern vom Spitzenpersonal der Partei offen propagiert. Sie stellt sich zum Beispiel gegen eine vermeintliche „Völkerdurchmischung“ durch die Aufnahme von Geflüchteten, will individuelle Grundrechte wie das Recht auf Asyl oder das Wahlrecht abschaffen bzw. einschränken, lehnt die Gleichstellung von Mann und Frau ab, spricht sich ausdrücklich gegen den Inklusionsgedanken aus und will rassistisch konnotierte Begriffe wie „völkisch“ wieder positiv besetzen, um nur einige Beispiele zu nennen.

Zunehmend wird deutlich, dass der Rechtspopulismus als politisches Instrument und die dahinter stehenden Vorstellungen der Ungleichwertigkeit von Menschen in einem besorgniserregenden Maße Auswirkungen auf unser gesellschaftliches Zusammenleben haben. Der ungezügelte Hass auf der Straße und im Netz formierte sich dabei aber nicht einfach über Nacht: Studien wie die *Deutschen Zustände* <sup>7</sup> bis 2011 oder die *Mitte-Studien* <sup>8</sup> haben deutlich gezeigt, wie weit verbreitet menschenverachtende Einstellungen in unserer Gesellschaft sind (vgl. dazu auch Kapitel II.16). Neu ist, dass diese Einstellungen durch den erstarkenden Rechtspopulismus (sei es Parteien

6 Ebd.

7 Heitmeyer (2011).

8 Die letzte Veröffentlichung: Decker/Kiess/Brähler (2016).

oder zivilgesellschaftliche Gruppen wie PEGIDA) ein sichtbares Forum erhalten und damit eine stärkere Verbreitung in der Gesellschaft finden. Das wiederum verstärkt auch die Verbreitung der abwertenden Haltungen bis weit hinein in große Teile der Gesellschaft. Das gezielte (häufig rassistische) Aufhetzen gegen bestimmte Gruppen in unserer Gesellschaft hat direkte Folgen für die Betroffenen, für Geflüchtete, schwarze Deutsche oder Muslime, aber auch Journalist/innen bzw. (politisch oder humanitär) Engagierte oder Lokalpolitiker/innen. Sie alle erleben täglich, dass den Worten auch Taten folgen: Die Bundesregierung zählte im Jahr 2016 3.533 Angriffe auf Flüchtlingsunterkünfte oder Geflüchtete.<sup>9</sup> Rechtsextreme Straftaten nahmen 2015 enorm zu,<sup>10</sup> über 700 Angriffe auf Politikerinnen und Politiker wurden 2016 gezählt.<sup>11</sup> Die Beratungsstellen der ostdeutschen Bundesländer für Betroffene von rechter Gewalt melden ein Allzeithoch seit Bestehen der Stellen; sie sprechen von einem „Gesellschaftsproblem“.<sup>12</sup> Es wird deutlich: Die Zuwanderung von Geflüchteten ist nicht die Ursache für diese Probleme. Vielmehr wird das Problem erst dadurch sichtbar. Welche Lösungsansätze bietet unter diesen Gesichtspunkten die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie an? Welche Antworten können Solidarität, Engagement, Menschenrechte und demokratische Teilhabe sein? Und was tut die Bundesregierung in diesem Sinne (nicht)?

### Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Antworten auf den Rechtspopulismus?

Die 17 *Ziele für nachhaltige Entwicklung* (Sustainable Development Goals, SDGs)<sup>13</sup> der Vereinten Nationen verfolgen den wesentlichen Ansatz, eine nachhaltige Entwicklung auf sozialer, ökologischer und ökonomi-

scher Ebene zu sichern. Die Staaten sind verpflichtet, im nationalen Kontext entsprechende Strategien zu entwickeln, Indikatoren für die Zielerreichung zu definieren, Maßnahmen zu ergreifen und für das Monitoring der Zielerreichung zu sorgen. Ein wesentliches Ziel der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie – die die Umsetzung der SDGs für Deutschland ausbuchstabiert – ist es, eine friedliche und inklusive Gesellschaft zu fördern und den sozialen Zusammenhalt zu stärken.<sup>14</sup> Das umfasst etwa die (materielle) Armutsbekämpfung, die Erhöhung der persönlichen Sicherheit, die Förderung der Gleichstellung oder eine größere Verteilungsgerechtigkeit.<sup>15</sup> Dafür will die Bundesregierung die Verantwortung für einen grundlegenden Umbau von Strukturen, Prozessen sowie Denk- und Handlungsweisen in den nächsten 15 Jahren übernehmen.<sup>16</sup> Eine wichtige Rolle komme aber auch den Ländern und Kommunen sowie der Zivilgesellschaft zu.<sup>17</sup>

In diesem Sinne bietet die Nachhaltigkeitsstrategie auf den ersten Blick einen ambitionierten Aufgabenkatalog für die Bundesregierung und die Länder sowie eine Orientierung für zivilgesellschaftliche Akteure. Schaut man sich die Indikatoren und entsprechenden Zielvorgaben im Detail und unter der Prämisse an, dass hier Antworten auf und Instrumente für die oben beschriebenen gesellschaftspolitischen Herausforderungen durch den Rechtspopulismus zu finden sind, vor denen Deutschland – und viele andere Länder Europas – stehen, kommen jedoch Zweifel auf. Die Indikatoren, die gerade aufgrund ihrer Messbarkeit ausgewählt wurden, bieten beispielsweise keine Antwort auf die Frage, wie Rassismus und anderen Formen der Diskriminierung begegnet werden kann. Die Achtung der Menschenrechte bildet zwar einen Handlungsrahmen für die Entwicklung und Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie, wird aber durch die Indikatoren kaum operationalisiert. Wesentliche Ressourcen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt, Engagement und demokratische Teilhabe, finden sich im Bericht eben-

9 [www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlinge-mehr-als-3500-angriffe-auf-fluechtlinge-im-jahr-2016-in-deutschland-a-1136334.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlinge-mehr-als-3500-angriffe-auf-fluechtlinge-im-jahr-2016-in-deutschland-a-1136334.html)

10 [www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2016/pks-2015.html](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2016/pks-2015.html)

11 [www.faz.net/aktuell/politik/inland/mehr-als-700-rechte-angriffe-auf-politiker-14867328.html](http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/mehr-als-700-rechte-angriffe-auf-politiker-14867328.html)

12 <http://verband-brg.de/index.php/107-rechte-rassistische-und-antisemitische-angriffe-in-ostdeutschland-berlin-und-nrw-im-jahr-2016>

13 UN-Generalversammlung (2015).

14 Bundesregierung (2017), Kapitel C.II.16.

15 Ebd., S. 35ff.

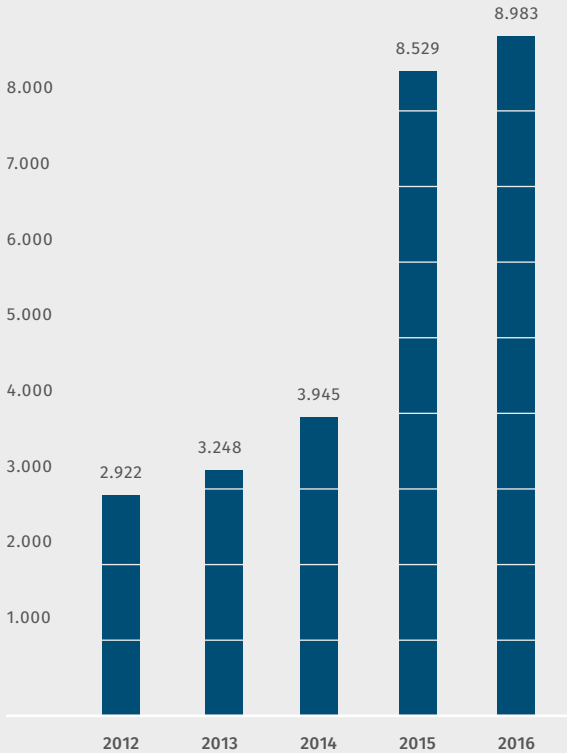
16 Ebd., S. 22.

17 Ebd., S. 46.

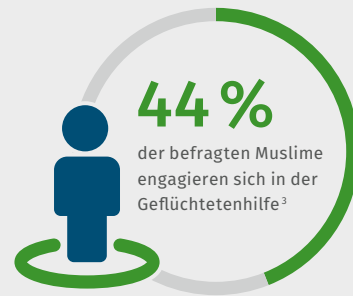
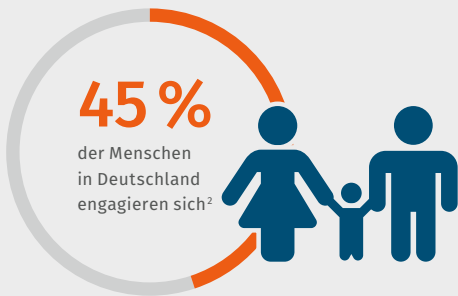
Abbildung I.02.01

Rechtspopulismus vs. zivilgesellschaftliches Engagement in Deutschland

Von Fremdenfeindlichkeit  
motivierte Straftaten in Deutschland<sup>1</sup>



Bundesländer mit AfD-Fraktionen  
in den Landesparlamenten



Quellen: (1) [www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Nachrichten/Kurzmeldungen/2017/pmk-2016-hasskriminalitaet-2001-2016.pdf](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Nachrichten/Kurzmeldungen/2017/pmk-2016-hasskriminalitaet-2001-2016.pdf); (2) BMFSFJ (Hrsg.) (2016), S. 19; (3) [www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2017/maerz/fast-die-haelfte-der-muslime-engagiert-sich-in-der-fluechtlingshilfe/](http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2017/maerz/fast-die-haelfte-der-muslime-engagiert-sich-in-der-fluechtlingshilfe/).

falls kaum wieder. Gerade diese Elemente sind es aber, die eine offene Gesellschaft für ihre nachhaltige Entwicklung benötigt und selbstbewusst verteidigen muss. Die strukturellen Rahmenbedingungen dafür müssen aber die staatlichen Akteure schaffen.

### Menschenrechte, Solidarität und demokratische Teilhabe als Antwort auf Rechtspopulismus?

Die Stärkung von Menschen- und Grundrechten kann eine Antwort auf die Bedrohung von rechts sein. Sie gelten für alle und sie sind es, die unveräußerliche Freiheiten sowie ein Recht auf Teilhabe und Schutz bieten. Die Meinungs- und Handlungsfreiheit der selbst ernannten „Retter des deutschen Volkes“ wird etwa regelmäßig dort begrenzt, wo die Menschenrechte des Einzelnen nicht nur sprichwörtlich mit Füßen getreten werden. In der Praxis ist dies bisweilen jedoch schwer zu beurteilen; das führt dann zur absurden Situation, dass von rechts Toleranz für Intoleranz gefordert und Gewalt mit Meinungsfreiheit verwechselt wird. Dabei sollte jedem klar sein: Dort, wo Menschen nicht mehr als Menschen akzeptiert werden, wo ihnen das Recht auf ein Leben in Würde und auf Gleichbehandlung abgesprochen wird, endet die Handlungsfreiheit. Das heißt aber auch, dass die Grund- und Menschenrechte die Bundesregierung und die Länder zu einem aktiven Handeln verpflichten, um den Schutz von Rechten präventiv abzusichern oder repressiv zur Geltung zu verhelfen.

Zuletzt hat Amnesty International in einem besorgniserregenden Bericht jedoch deutlich gezeigt, dass Opfer rassistischer Gewalt in Deutschland von den Behörden strukturell und institutionell nicht ausreichend geschützt werden.<sup>18</sup> Dies galt für die Opfer des NSU, behält aber auch heute noch seine Gültigkeit, etwa wenn die sozialen Medien zu rechtsfreien Räumen des Hasses werden oder Justiz und Polizei rechte und rassistische Motive in den Ermittlungsverfahren nur unzureichend untersuchen. Trotz gegenteiliger Rechtslage gibt es weiterhin sog. *Racial Profiling* durch Polizeibehörden und selbst Fälle von Polizeigewalt kommen insbesondere im Kontext von Demonstrationen immer wieder vor. Der Zugang zur

Justiz, wie es die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie als Ziel formuliert, wird so aber nur unzureichend gewährleistet. Dabei mangelt es nicht am Wissen um die Probleme. Es fehlt vielmehr immer noch an Konzepten und Instrumenten, die auf Bundes- und vor allem auf Länderebene dazu beitragen, dass die entsprechenden Behörden sich verändern – etwa Kontroll- und Monitoringmechanismen oder eine Kennzeichnungspflicht für Polizist/innen. Und man muss es deutlich sagen: Mit dem Fokus auf die Terrorismusbekämpfung und dem zuletzt verabschiedeten Gesetz zum Schutz von Polizist/innen gegen Gewalt geht die Bundesregierung eher den Weg, die Behörden effektiv gegen Kontrolle und Kritik zu immunisieren.<sup>19</sup>

Menschenrechtlich mehr als bedenklich ist auch der anhaltende Trend zur Verschärfung der Gesetzeslage für Geflüchtete: Seit 2015 gab es nicht weniger als elf gesetzliche Änderungen, die zum Teil enorme Einschränkungen für Geflüchtete zur Folge hatten, sowie unzählige Forderungen nach gesetzlichen Verschärfungen von Seiten der Unionsparteien und anderen Teilen der Bundesregierung.<sup>20</sup> Zwar wird in den Bereich der Integration investiert, insbesondere die Förderung von Spracherwerb und die Arbeitsmarktintegration seien hier genannt. Gleichzeitig werden viele Asylsuchende von diesen Möglichkeiten ausgeschlossen, etwa durch das menschenrechtlich fragwürdige Konzept der guten und schlechten Bleibeperspektive im Asylverfahren. Viele dieser Menschen erhalten trotzdem einen Aufenthaltsstatus in Deutschland, haben aber durch den Ausschluss von Förderung viel Zeit verloren – das ist das Gegenteil von Chancengleichheit und Teilhabe. Ein solidarisches Aufnahmesystem in der EU scheidet bisher – auch deshalb, weil man lieber in Abwehr und Verhinderung von Flucht investiert als in Integration. An den europäischen Grenzen werden auch mit Duldung der deutschen Bundesregierung täglich Menschenrechtsverletzungen begangen. Zudem gewinnt zunehmend die Rückkehrpolitik an Bedeutung, wie

19 [www.bmjbv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2017/04272017\\_Bundestag\\_Schutz\\_Vollstreckungsbeamte.html](http://www.bmjbv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2017/04272017_Bundestag_Schutz_Vollstreckungsbeamte.html)

20 Eine – nicht abschließende – Übersicht findet sich bspw. in Welzer (2017), S.41 ff.

18 Perolini (2016).

etwa die menschenrechtlich nicht zu rechtfertigen Abschiebungen nach Afghanistan zeigen.<sup>21</sup>

Diese beiden Beispiele machen leider deutlich, dass die Bundesregierung die Wunschliste der AfD durchaus gelesen hat. Natürlich waren und sind es auch soziale Ängste und die wachsende soziale Ungleichheit, die heute vermehrt Menschen dazu veranlasst, sich den Demagogen am rechten Rand zuzuwenden. Die explosive Mischung liegt aber darin, dass die Bundesregierung mit einer Politik im Sinne der rechten Demagogen reagiert, die zu einer schleichenden Normalisierung der Ideen selbst und damit auch der AfD führt. Diese und andere Rechtspopulisten vermögen es ausgesprochen gut, auf scheinbar einfache Art und Weise, soziale Probleme wie Wohnungsmangel oder Arbeitslosigkeit mit denen der Flüchtlingspolitik zu vermengen, mithin das Soziale zu ethnisieren und nach mehr Kontrolle und härteren Gesetzen zu rufen. Dadurch werden auf Kosten der Schwächeren Keile in die Gesellschaft getrieben. Es soll abgelenkt werden von dem, was tatsächlich politisch notwendig wäre, um die gesellschaftlichen und sozialen Herausforderungen zu meistern. Diese Herausforderungen politisch aktiv anzugehen, würde aber den Versuch bedeuten, die Spreizung zwischen niedrigen und hohen Einkommen und Vermögen zu verringern und mehr Chancengleichheit und wirtschaftliche und soziale Teilhabe aller Menschen zu ermöglichen. Hier zeigt sich jedoch enormer Aufholbedarf: Die Ungleichheit wächst in Deutschland seit Jahren, die Reallöhne für die unteren Einkommensklassen stagnieren, die Armutsquote ist auf einem Rekordhoch, die Altersarmut steigt. Risikogruppen der Armut sind vor allem Alleinerziehende, Familien mit mehr als drei Kindern, Menschen mit niedrigem Qualifikationsniveau. Aber auch Ausländer/innen und Menschen mit Migrationsgeschichte gehören dazu. Sie sind dazu noch von rassistischer Diskriminierung betroffen.<sup>22</sup> So gesehen verpasst es die Bundesregierung, den sozialen Menschenrechten auch Geltung zu verschaffen, eine inklusive Gesellschaft zu fördern und für Verteilungsgerechtigkeit zu sorgen. Es wird Zeit, die Menschenrechte gegen die rechten Populis-

ten, aber auch gegen die Aushöhlung durch staatliche Maßnahmen zu schützen. Dazu braucht es auch eine starke Stimme aus der Zivilgesellschaft.

Das (zivilgesellschaftliche) Engagement in Deutschland ist insbesondere durch die vielfältige Unterstützung von Geflüchteten seit 2015 sichtbar geworden. Viele Studien und auch der zweite Engagementbericht der Bundesregierung zeigen seine vielfältige Natur und seine bedeutsame Wirkung<sup>23</sup>. Ob im Sport oder in der Nachbarschaft, es wird deutlich, welche große Ressource eine lebendige Zivilgesellschaft sein kann. Durch das Engagement werden aber nicht nur die Zielgruppen, etwa Geflüchtete oder Kinder und Jugendliche, direkt unterstützt: Soziales und politisches Engagement kann solidarisch wirken und den Zusammenhalt in der Gesellschaft durch gegenseitiges Kennenlernen und Verständnis unterstützen – und wirkt so gegen Hetze von rechts, gegen Vorurteile, gegen Hass, gegen Gewalt. Damit Engagement aber wirken kann, sind mindestens vier Aspekte zu beachten:

**1) Engagierte brauchen Stärkung:** Die Bundesregierung, aber auch die Länder und Kommunen haben auf die Zuwanderung von Geflüchteten 2015 relativ schnell reagiert und Förderprogramme für die Stärkung zivilgesellschaftlichen Engagements für Geflüchtete ins Leben gerufen. Das hier so zielgerichtet Mittel in die Hand genommen wurden, ist sehr zu begrüßen. Um das enorme Potential des Engagements aber weiter zu unterstützen, bedarf es einer kontinuierlichen Förderung von Engagement – und das nicht nur im Bereich der Flüchtlingsunterstützung. Die Bundes- und Länderprogramme, etwa im Bereich der Demokratieförderung, der Gemeinwesenarbeit oder der Stärkung der Flüchtlingsunterstützung sind häufig durch kurzfristige Laufzeiten (Projektitis) und einen hohen bürokratischen Aufwand gekennzeichnet. Hier wäre es beispielsweise wichtig, eine längerfristige Förderung zu ermöglichen, um Planungssicherheit zu garantieren und Engagement in den verschiedensten Themenfeldern zu ermöglichen. Natürlich darf nicht Verantwortung von Fachkräften oder Verwaltung auf bürgerschaftliches Engagement abgewälzt werden. Die Daseinsvorsorge muss integraler Bestandteil der

21 Amnesty International et al. (2017).

22 Der Paritätische Gesamtverband (2017).

23 BMFSFJ (2016).

Regelförderung und Aufgabe von hauptamtlichen Fachkräften sein. Noch immer ist es beispielsweise so, dass die Flüchtlingssozialarbeit und die Asylverfahrensberatung in den meisten Bundesländern und Kommunen unterfinanziert oder schlicht nicht vorhanden sind. Hier füllen Ehrenamtliche die Lücken. Profitieren sollten auch und gerade diejenigen, die selbst Migrations- oder Fluchterfahrungen haben. Muslime oder Menschen mit Migrationsgeschichte engagieren sich sehr stark, dies wird aber bisher zu wenig wahrgenommen und gewürdigt.

2) **Engagierte brauchen Anerkennung:** Anerkennung besteht nicht nur in der Tatsache, dass es eine Förderung gibt und die Wertschätzung des Engagements öffentlich benannt wird. Auch strukturelle Defizite, die durch Ehrenamtliche erkannt werden, müssen durch die Verwaltung der Länder und bei legislativen Prozessen Berücksichtigung finden. Viele Engagierte in der Flüchtlingsunterstützung verzweifeln an völlig intransparenten und fehlerhaften Verfahren,<sup>24</sup> rechtsstaatlich bedenklichen Konzepten wie der Bleibeperspektive von Schutzsuchenden oder der teilweise mit Menschen- und Flüchtlingsrechten nicht zu vereinbarenden Abschiebep Praxis. So aber wird Engagement geschwächt und letztlich verhindert.

3) **Engagierte brauchen Schutz:** Wer sich für Geflüchtete oder gegen Rassismus oder andere Formen von Diskriminierung engagiert, erlebt immer häufiger Anfeindungen und Gewalt. Hier müssen der Bund, aber vor allem auch die Länder und Kommunen, Verantwortung übernehmen und bessere Mittel und Wege finden, diese Menschen zu schützen und Angriffe von rechts als Gefahr für die ganze Gesellschaft zu begreifen.

4) **Engagement benötigt Ressourcen:** Studien<sup>25</sup> und die Empirie zeigen, dass sich vor allem diejenigen engagieren, denen es „gut“ geht und die über genügend eigene Ressourcen verfügen, etwa über ein gutes Einkommen und ein starkes soziales Netzwerk oder einen hohen Bildungsstand. Das sind im Übri-

gen auch eher die Gruppen, die wählen gehen. Im Umkehrschluss heißt das aber, dass viele Menschen, die nicht über diese Ressourcen verfügen, sich nicht beteiligen können oder wollen. Gesellschaftlicher Zusammenhalt, Teilhabe und soziale (Un)Gleichheit bedingen sich gegenseitig.

## Fazit

Rechtspopulismus ist eine Gefahr für die Demokratie – nicht nur in Deutschland. Eine menschenrechtsbasierte Politik und eine solidarische Gesellschaft, die sich auf gute rechtliche Rahmenbedingungen stützen kann, können Antworten auf diese Gefahr sein und sich gegenseitig stärken. Die Nachhaltigkeitsstrategie bietet einen guten Rahmen, aber zu wenig Konkretes. Es wird zudem deutlich, dass die (fehlende) Operationalisierung der Ziele durch die bisherigen Indikatoren kaum Druck auf die Akteure der unterschiedlichen Ebenen zur besseren Achtung von Menschenrechten zulässt. Hier sollte unbedingt diskutiert werden, wie die Einrichtung weiterer Indikatoren (vor allem für SDG 16) eine Möglichkeit sein kann, die Aussagekraft über die Inklusivität der Gesellschaft besser abbilden zu können.

Deutlich wird aber auch, dass ein Umdenken stattfinden muss in der Gesellschaft: Wir alle müssen anerkennen, dass wir in einer Migrationsgesellschaft leben – und dass diese nun gestaltet werden will: Integration und Vielfalt gehören ins Grundgesetz, wir brauchen endlich ein Einwanderungsgesetz, die interkulturelle Öffnung (und das nicht nur in Bundesministerien und Behörden sowie auf der Länder- und Kommunalebene) muss Priorität erhalten – etwa nach dem Vorbild der Implementierung des Gender Mainstreaming seit 2000. Die strukturelle Diskriminierung von Flüchtlingen, insbesondere bei den Themen Gesundheit, soziale Leistungen, Unterbringung und Familiennachzug, darf nicht fortgeführt werden, weil sie eine frühzeitige Integration verhindert. Ergänzend bedarf es einer unabhängigen Asylverfahrensberatung und eines Asylverfahrens, das rechtsstaatlichen Anforderungen genügt. Zudem muss die Bekämpfung des Rassismus und anderer menschenverachtender Einstellungen auf allen Ebenen (wie es im *Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus* auch vorgesehen ist) in Bund und Ländern, aber auch in

<sup>24</sup> Zu den Unzulänglichkeiten des Asylverfahrens siehe bspw. Der Paritätische Gesamtverband et al. (2016).

<sup>25</sup> Vgl. unter anderem BMFSFJ (2016).

der Gesellschaft selbst, konsequent fortgeführt werden. Hier gibt es noch enormen Nachholbedarf. Die Verteilungsfrage muss ebenso angegangen werden wie eine gerechte Steuer- und Sozialpolitik oder eine Rentenpolitik, die Antworten für die Geringverdienenden von heute bietet.

Nun kommt es darauf an, die inklusive Gesellschaft weiter zu entwickeln und nachhaltig zu stärken, die Herausforderungen anzunehmen und das Feld nicht den rechten Demagogen für ihre populistischen Antworten zu überlassen.



**Stefan Paul Kollasch**  
ist Projektreferent  
in der Migrations- und  
Flüchtlingsabteilung des  
Paritätischen Gesamtverbandes.



**Christian Woltering**  
ist Hauptreferent beim  
Paritätischen Gesamtverband.

## Literatur

**Amnesty International/Arbeiterwohlfahrt/Arbeitsgemeinschaft Migrationsrecht im Deutschen Anwaltverein/Der Paritätische Gesamtverband et al. (2017):** Abschiebungen nach Afghanistan stoppen - Schwerwiegende Mängel bei Asylverfahren gefährden Menschenleben. Gemeinsame Presseerklärung vom 30.05.2017. Berlin. [www.der-paritaetische.de/presse/detail/News/abschiebungen-nach-afghanistan-stoppen-8211-schwerwiegende-maengel-bei-asylverfahren-gefaehrden-men/](http://www.der-paritaetische.de/presse/detail/News/abschiebungen-nach-afghanistan-stoppen-8211-schwerwiegende-maengel-bei-asylverfahren-gefaehrden-men/)

**Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (2016):** Zweiter Engagementbericht 2016 – Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung. Berlin.

[www.bmfsfj.de/blob/115588/53875422c913358b78f183996cb43eaf/zweiter-engagementbericht-2016---engagementmonitor-2016-data.pdf](http://www.bmfsfj.de/blob/115588/53875422c913358b78f183996cb43eaf/zweiter-engagementbericht-2016---engagementmonitor-2016-data.pdf)

**Bundesregierung (2017):** Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016. Berlin. [www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BPA/Bestellservice/Deutsche\\_Nachhaltigkeitsstrategie\\_Neuauflage\\_2016.pdf](http://www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BPA/Bestellservice/Deutsche_Nachhaltigkeitsstrategie_Neuauflage_2016.pdf)

**Decker, Oliver/Kiess, Johannes/Brähler, Elmar (2016):** Die enthemmte Mitte – Autoritäre und rechtsextreme Einstellung in Deutschland. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung/Otto Brenner Stiftung/Rosa-Luxemburg-Stiftung. Gießen.

**Der Paritätische Gesamtverband et al. (2016):** Memorandum für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland – Standards zur Gewährleistung der asylrechtlichen Verfahrensgarantien. Berlin. [www.der-paritaetische.de/service-navigation/suche/suchergebnis/memorandum-fuer-faire-und-sorgfaeltige-asylverfahren-in-deutschland-wohlfahrtsverbaende-menschenrecht/](http://www.der-paritaetische.de/service-navigation/suche/suchergebnis/memorandum-fuer-faire-und-sorgfaeltige-asylverfahren-in-deutschland-wohlfahrtsverbaende-menschenrecht/)

**Der Paritätische Gesamtverband (2017):** Menschenwürde ist Menschenrecht – Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2017. Berlin. [www.der-paritaetische.de/schwerpunkte/armutsbericht/download-armutsbericht/](http://www.der-paritaetische.de/schwerpunkte/armutsbericht/download-armutsbericht/)

**Häusler, Alexander (2016):** Das neue Aufbegehren von rechts. In: neue caritas, Ausgabe 20/2016. [www.caritas.de/neue-caritas/heftarchiv/jahrgang2016/artikel/das-neue-aufbegehren-von-rechts](http://www.caritas.de/neue-caritas/heftarchiv/jahrgang2016/artikel/das-neue-aufbegehren-von-rechts)

**Heitmeyer, Wilhelm (2011):** Deutsche Zustände – Folge 10. Frankfurt/Main.

**Müller, Jan-Werner (2016):** Was ist Populismus – Ein Essay. Berlin.

**Perolini, Marco (2016):** Leben in Unsicherheit – Wie Deutschland die Opfer rassistischer Gewalt im Stich lässt. Berlin: Amnesty International. [www.amnesty.de/2016/6/9/deutschland-laesst-die-opfer-rassistischer-gewalt-im-stich](http://www.amnesty.de/2016/6/9/deutschland-laesst-die-opfer-rassistischer-gewalt-im-stich)

**Salzborn, Samuel (2017):** Rechtsextremismus – was ist das? Und wo beginnt er? In: AWO, DCV, Paritätischer Gesamtverband, Diakonie Deutschland und ZWST (Hrsg.): Miteinander gegen Hass, Diskriminierung und Ausgrenzung – Eine Handreichung der Wohlfahrtsverbände zum Umgang mit Rassismus, Antisemitismus und Rechtsextremismus. Berlin. [www.der-paritaetische.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/doc/170609\\_handreichung-miteinander.pdf](http://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/doc/170609_handreichung-miteinander.pdf)

**Staud, Toralf (2017):** Warum diese Broschüre – und warum jetzt? In: AWO, DCV, Paritätischer Gesamtverband, Diakonie Deutschland und ZWST (Hrsg.): Miteinander gegen Hass, Diskriminierung und Ausgrenzung – Eine Handreichung der Wohlfahrtsverbände zum Umgang mit Rassismus, Antisemitismus und Rechtsextremismus. Berlin. [www.der-paritaetische.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/doc/170609\\_handreichung-miteinander.pdf](http://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/doc/170609_handreichung-miteinander.pdf)

**UN-Generalversammlung (2015):** Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. UN Dok. A/70/L.1. New York. [www.un.org/depts/german/gv-70/a70-l1.pdf](http://www.un.org/depts/german/gv-70/a70-l1.pdf)

**Welzer, Harald (2017):** Wir sind die Mehrheit. Für eine offene Gesellschaft. Frankfurt/Main.





„Steuerpolitik hat Folgen für die Umwelt: Schmutzige Autos verunreinigen durch Stickoxide die Atemluft in den Städten, [...] und die Stromerzeugung beruht noch immer zu einem Großteil auf fossilen, klimaschädlichen Energieträgern.“

## Tax bads, not goods

### Wie eine andere Steuerpolitik zum Erreichen der SDGs beitragen kann

VON SWANTJE FIEDLER UND CLEMENS WUNDERLICH

Ob Deutschland die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) erreicht, hängt wesentlich von der nationalen Einnahmen- und Ausgabenpolitik ab. Je nachdem was besteuert oder subventioniert wird, rücken ökologische, soziale und ökonomische Ziele in greifbare Nähe oder werden unerreichbar. Auch sind die finanziellen Spielräume, die sich der Staat mit seiner Fiskalpolitik verschafft, eine wesentliche Voraussetzung für Investitionen in eine nachhaltige Zukunft. Die deutsche Steuerpolitik ist bisher allerdings noch nicht auf Nachhaltigkeit ausgerichtet. Steuern und Abgaben belasten vor allem den Faktor Arbeit, während das Verursachen von Klima-, Umwelt- oder Gesundheitsschäden kaum besteuert oder sogar subventioniert wird. Es ist Zeit für eine nachhaltige Finanzreform, die umweltschädliche Subventionen abbaut, Steuern ökologisiert und das verfügbare Steueraufkommen im Sinne der Nachhaltigkeit einsetzt.

### Deutschlands Steuerpolitik ist nicht nachhaltig

In Deutschland wurden im Jahr 2016 fast zwei Drittel des Steueraufkommens durch Steuern und Abgaben auf den Faktor Arbeit erzielt. Der Anteil des Faktors Umwelt lag hingegen bei lediglich 4,6 Prozent (Faktor Kapital 12,3 Prozent; vgl. Abb. I.03.01).<sup>1</sup> Damit liegt Deutschland beim Umweltsteueranteil auch im europäischen Vergleich unter dem Durchschnitt. In ihrer Leitinitiative *Ressourcenschonendes Europa* empfiehlt die Europäische Kommission eine Erhöhung des Umweltsteueranteils auf 10 Prozent bis zum Jahr 2020.<sup>2</sup> Seit der Ökologischen Steuerreform, bei der in den Jahren 1999 bis 2003 Energiesteuern auf Diesel, Benzin, Heizöl, Erdgas und Strom eingeführt oder erhöht worden sind, ist der Anteil der Umweltsteuern am Gesamtaufkommen stetig gesunken. Derzeit liegt er sogar unter dem Niveau von vor der Einführung der Ökosteuer. Das liegt in erster Linie an der fehlenden Anpassung an die allgemeine Preisentwicklung und führt zu einem Verlust der Lenkungswirkung und geringeren Steuereinnahmen für den Staat. Den öffentlichen Haushalten sind so im Zeitraum von 2003 bis 2015 rund 65 Milliarden Euro an Einnahmen entgangen.<sup>3</sup> Diese Steuerpolitik hat Folgen für die Umwelt: Schmutzige Autos verunreinigen durch Stickoxide die Atemluft in den Städten, Düngemittel der Landwirtschaft belasten das Trinkwasser mit Nitrat und die Stromerzeugung beruht noch immer zu einem Großteil auf fossilen, klimaschädlichen Energieträgern. Gleichzeitig setzt die hohe Steuerbelastung des Faktors Arbeit Anreize, Arbeitsplätze einzusparen.

### 57 Milliarden Euro umweltschädliche Subventionen belasten Staatshaushalt und Umwelt

Noch deutlicher wird die falsche Anreizwirkung des Steuer- und Abgabensystems durch umweltschädliche Subventionen. Das Umweltbundesamt schätzt das Volumen von Finanzhilfen, Steuervergünstigungen und weiteren finanziellen Begünstigungen mit negativer Umweltwirkung auf über 57 Milliarden

Euro pro Jahr (vgl. Tab. I.03.01).<sup>4</sup> Ein Großteil davon (28,6 Mrd. Euro) entfällt auf den Verkehrssektor, u. a. durch die Energiesteuervergünstigung von Diesel (7,4 Mrd. Euro), die Entfernungspauschale (5,1 Mrd. Euro), Steuervorteile für Dienstwagen (3,1 Mrd. Euro), die Steuerbefreiung für Kerosin im Luftverkehr (7,1 Mrd. Euro) und die Befreiung internationaler Flüge von der Mehrwertsteuer (4,8 Mrd. Euro). Durch derartige Subventionen unterstützt der Staat Produktion und Konsum zu Lasten der Umwelt. Umweltschädliche Techniken werden bevorteilt, während Investitionen in innovative und umweltfreundliche Techniken gehemmt werden. Die Folge sind höhere Emissionen und ein verschwenderischer Umgang mit Ressourcen, wodurch entgegenwirkende Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Ressourcenschonung unnötig teuer werden. Häufig begünstigen diese Subventionen zudem Besserverdienende, während die Folgewirkungen vor allem Menschen mit geringen Einkommen treffen.

### Beitrag einer nachhaltigen Finanzreform zu den SDGs

Mit seiner Einnahmen- und Ausgabenpolitik bestimmt der Staat die sozialen, ökologischen und ökonomischen Rahmenbedingungen und beeinflusst damit alle Dimensionen der Nachhaltigkeit:

- I Die Besteuerung von Einkommen hat beispielsweise große soziale Auswirkungen. Zentrale Fragen für Wohlstand, Beschäftigung und Einkommensungleichheit in einer Gesellschaft sind zum Beispiel: Wie verlaufen die Einkommensteuertarife? Welche Freibeträge werden geringen Einkommen gewährt? Wer zahlt welche Sozialabgaben (vgl. hierzu auch Kapitel II.08)?
- I Je nachdem wie stark ein Staat Ressourcenverbrauch und Umweltschäden besteuert und welche Ausnahmeregelungen er dabei gewährt, beeinflusst er die Preise für Waren und Dienstleistungen: Ist Strom aus fossilen Energien oder Erneuerbaren günstiger? Lohnt sich die Fahrt mit der Bahn oder ist ein Flug billiger? Können sich die Menschen ökologisch erzeugte Lebensmittel

1 Vgl. FÖS (2016).

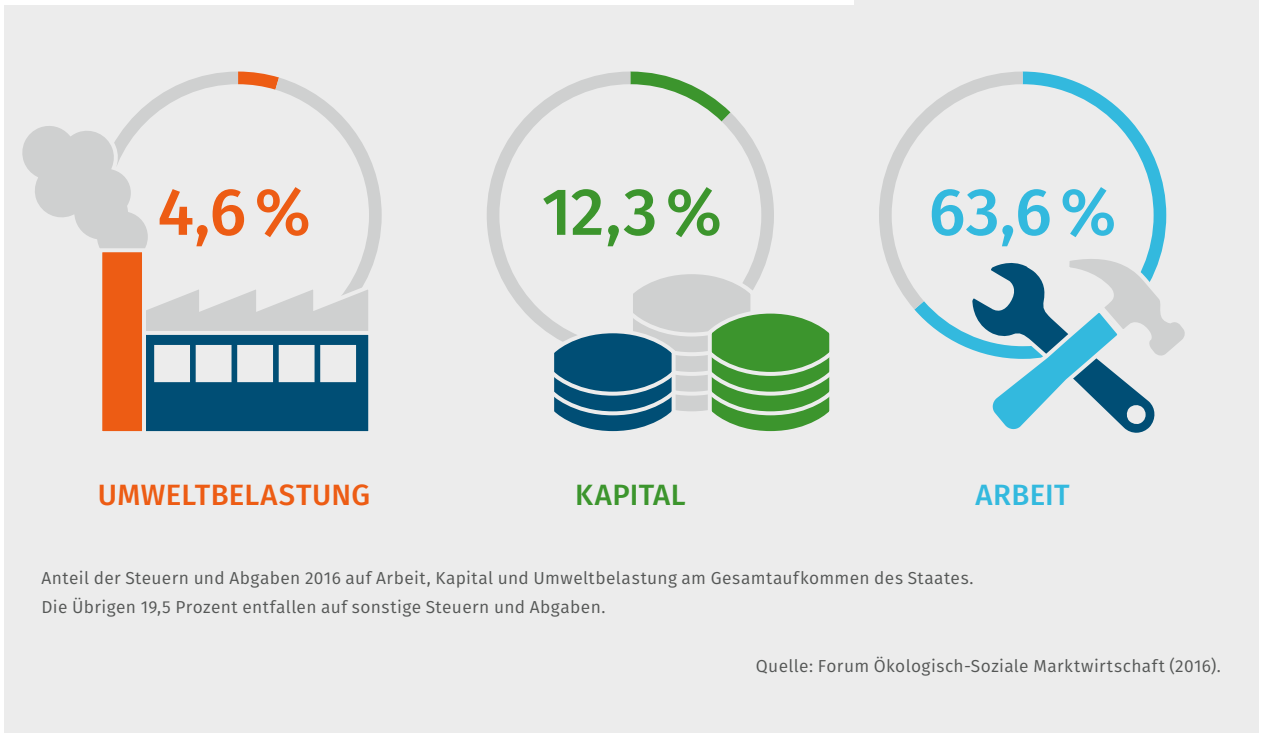
2 Vgl. Europäische Kommission (2011).

3 Vgl. FÖS (2016).

4 Vgl. Umweltbundesamt (2016).




**Abbildung I.03.01**

Woher der Staat sein Geld bekommt: Deutschlands Steuerstruktur im Jahr 2016



**Tabelle I.03.01**

Umweltschädliche Subventionen nach Sektor

UMWELTSCHÄDLICHE SUBVENTIONEN NACH SEKTOR	VOLUMEN (MIO. EURO)
 Energiebereitstellung und -nutzung	20.347
 Verkehr	28.641
 Bau- und Wohnungswesen	2.336
 Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	5.755
<b>Gesamt</b>	<b>57.079</b>

Quelle: Umweltbundesamt (2016).

leisten oder lockt der günstige Preis konventioneller Produkte (vgl. hierzu auch Kapitel II.12)?

- I Auch auf die Nachhaltigkeit der Investitionen und Innovationen der Wirtschaft hat die Steuerstruktur maßgeblichen Einfluss. Nur wenn nachhaltige Produkte und Dienstleistungen sich am Markt durchsetzen können, gibt es ausreichende Anreize für Strukturwandel und nachhaltiges Wachstum.
- I Und schließlich hat die Ausgestaltung von Steuern entscheidende Auswirkungen auf die finanzielle Handlungsfähigkeit des Staates: Nur wenn das Steueraufkommen ausreichend hoch ist, hat ein Staat finanzielle Mittel um Zukunftsinvestitionen, Infrastruktur, Umweltschutz und Entwicklungshilfe zu finanzieren.

Für das Erreichen der SDGs ist eine nachhaltige Finanzreform zwingend erforderlich. Die Kernidee lautet „tax bads, not goods“. Es soll besteuert werden was der Gesellschaft schadet, nicht das, was allen nützt. Das System der Steuern und Abgabe und die Ausgabenpolitik müssen unterstützend wirken und dürfen nicht neue Hürden auf dem Weg zu mehr Nachhaltigkeit aufbauen. Dafür müssen umweltschädliche Subventionen abgebaut und Steuern und Abgaben auf Umweltverbrauch erhöht werden.

#### **Reformansatz 1: Abbau umweltschädlicher Subventionen**

Umweltschädliche Subventionen konterkarieren umweltfreundliches Verhalten und verletzen das Verursacherprinzip. Die OECD rät Deutschland im aktuellen Wirtschaftsausblick, Steuervergünstigungen für umweltschädliche Aktivitäten schrittweise abzuschaffen.<sup>5</sup> Eine nachhaltige Finanzreform sollte mindestens die Privilegierung von Dieselmotoren abbauen, den Luftverkehr angemessen besteuern (z. B. durch eine Reform der Luftverkehrsteuer), die Dienst- und Firmenwagenbesteuerung am CO<sub>2</sub>-Ausstoß der Fahrzeuge ausrichten und Ausnahmen für die Industrie bei Energiepreisen abbauen.

<sup>5</sup> Vgl. OECD (2016).

#### **Reformansatz 2: Steuern und Abgaben ökologisieren**

Die einzelwirtschaftlichen Kosten, die bei Produktion oder Konsum auftreten, werden kaum von den Verursacher/innen getragen und zum Großteil auf die Gesellschaft abgewälzt. Dies ist zum einen ungerecht, zum anderen vergünstigt es umweltschädliche Produkte, Produktions- und Verhaltensweisen. Um diese Fehlanreize abzubauen, sollten sich die Steuersätze an den Umweltschäden orientieren und untereinander konsistent sein. Alle Umweltsteuern haben darüber hinaus seit ihrer Einführung weitestgehend an Lenkungswirkung verloren, da die Steuersätze durch mangelnde Anpassungen an die Inflation schleichend gesunken sind. Eine Kopplung der Steuersätze an einen Preisindex (Indexierung) ist eine einfache Methode, um die Entwertung durch Inflation auszugleichen und die fiskalischen und ökologischen Funktionen der Umweltsteuern zu schützen. Eine nachhaltige Finanzreform sollte mindestens die Energie- und Stromsteuern indexieren und durch eine CO<sub>2</sub>-Komponente in allen Sektoren erweitern. Eine Abgabe auf mineralische Düngemittel und eine Primärbaustoffsteuer verbessern die Anreize im Bereich Landwirtschaft und Ressourcenverbrauch. Bei der Ausgestaltung sind neben ökologischen und ökonomischen Aspekten vor allem die sozialen Auswirkungen zu berücksichtigen. Durch eine Anpassung von Sozialtransfers, Investitionen in Energieeffizienz und den Ausbau von Energiesparberatungen kann die Belastung einkommensschwacher Haushalte begrenzt werden.

#### **Reformansatz 3: Finanzielle Spielräume nutzen**

Das neu gewonnene Aufkommen aus dem Abbau von Subventionen und der Reform von Umweltsteuern hat eine Vielzahl an Verwendungsmöglichkeiten, die ebenfalls im Sinne der Nachhaltigkeit genutzt werden sollten. Mit dem finanziellen Spielraum können Belastungen für einkommensschwache Haushalte kompensiert, zusätzliche Ausgaben finanziert, andere Steuern gesenkt oder die Bürger/innen pro Kopf entlastet werden. Die Frage nach der Verwendung der Einnahmen bestimmt maßgeblich, wer von der nachhaltigen Finanzreform profitiert und ist

von großer Bedeutung für die politische Akzeptanz. Wichtige Voraussetzung für einen umfassenden Umbau des Wirtschaftssystems ist eine solide soziale Absicherung, damit Menschen bereit sind, sich auf die Veränderung einzulassen. Maßnahmen wie die Rückerstattung der Steuereinnahmen pro Kopf, die Senkung von Sozialversicherungsbeiträgen in Form einer staatlichen Bezuschussung der Sozialversicherungssysteme, die gezielte Förderung von Effizienzmaßnahmen zur Senkung der Energiekosten oder die Aufstockung von Sozialtransfers für besonders Bedürftige können eine Finanzreform ermöglichen, die sozialverträglich ist und von oben nach unten umverteilt.



Swantje Fiedler  
ist stellvertretende  
Geschäftsführerin des  
Forums Ökologisch-Soziale  
Marktwirtschaft und leitet  
den Bereich Energiepolitik.



Clemens Wunderlich  
arbeitet als Referent  
für Energiepolitik beim FÖS  
und koordiniert die Initiative  
nachhaltige Finanzreform.

#### Literatur

**Europäische Kommission (2011):** Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa. Brüssel.  
[www.kowi.de/Portaldata/2/Resources/fp7/coop/2013-Com-Fahrplan-ressourcenschonendes-Europa-de.pdf](http://www.kowi.de/Portaldata/2/Resources/fp7/coop/2013-Com-Fahrplan-ressourcenschonendes-Europa-de.pdf)

**Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (2016):** Die Finanzierung Deutschlands über Steuern auf Arbeit, Kapital und Umweltverschmutzung. Berlin.  
[www.foes.de/pdf/2016-07-Hintergrundpapier-Steuerstruktur.pdf](http://www.foes.de/pdf/2016-07-Hintergrundpapier-Steuerstruktur.pdf)

**OECD (2016):** Wirtschaftsausblick 2016/2. Paris.  
[www.oecd.org/berlin/presse/](http://www.oecd.org/berlin/presse/)  
OECD-Wirtschaftsausblick-2016-2\_DEU.pdf

**Umweltbundesamt (UBA) (2016):** Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Dessau-Roßlau.  
[www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/uba\\_fachbroschuere\\_umweltschaedliche-subventionen\\_bf.pdf](http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/uba_fachbroschuere_umweltschaedliche-subventionen_bf.pdf)



Die *Better Regulation Agenda* hat mit dazu beigetragen, dass der Diesel-Gate-Skandal möglich wurde – und dass seine Aufarbeitung in Europa kaum voran kommt.

## Better Regulation? Besser für wen?

VON MYRIAM DOUO UND SOPHIE COLSELL<sup>1</sup>

Das EU-Programm „Better Regulation“ soll Bürokratie abbauen und europäisches Recht vereinfachen. Mit seinem gegenwärtigen Fokus auf Ko- und Selbstregulierung sowie Entlastungen von Unternehmen gefährdet es substanziell den Fortschritt innerhalb der EU und das Erreichen der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs). Die Europäische Union muss deshalb dringend aktiv werden, um eine nachhaltige Zukunft für die Menschen und unseren Planeten zu sichern. Dabei sind Bekenntnisse der EU zum Pariser Klimaabkommen oder den SDGs erste Schritte in die richtige Richtung. Allerdings stellt die *Better Regulation Agenda* (zu dt. *Agenda für bessere Rechtssetzung*) eine ernstzunehmende Bedrohung für solche Fortschritte dar. Sie könnte gesellschaftliche Bedürfnisse nach einer nachhaltigen Zukunft kurzfristigen wirtschaftlichen Interessen unterordnen.

<sup>1</sup> Aus dem Englischen von Matthias Pesch (Global Policy Forum).

Die Europäische Union hat immer wieder lautstark die Bedeutung des Klimawandels betont. Sie selbst hat sich dabei gegenüber internationalen Abkommen wie den Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) oder dem Pariser Klimaabkommen verpflichtet. Dennoch laufen viele ihrer tatsächlichen politischen Entscheidungen solchen Vereinbarungen diametral entgegen. Besonders dramatisch äußerte sich dies im Abgasskandal bei Volkswagen (Dieselgate) im Jahr 2015, in dem die EU eine unrühmliche Rolle spielte. Dieser Skandal ist keineswegs ein Einzelfall, sondern vielmehr ein Symptom der generellen Deregulierungskrankheit auf EU-Ebene.

### Was ist die *Better Regulation Agenda*?

Im Mai 2015 hat die Europäische Kommission ihre neuen Richtlinien zur *Better Regulation Agenda* veröffentlicht. Dies geschah unter massivem Druck mehrerer Mitgliedstaaten, die sich lange Zeit für Deregulierungsmechanismen – wie etwa der *One-in-one-out-Regel* oder der *Red-Tape-Challenge*<sup>2</sup> – auf EU-Ebene stark gemacht hatten. Das Ziel von *better regulation* sei, laut der Kommission, „Gesetzesentwürfe [...] und Änderungsvorschläge [...] zu verbessern und für eine ständige und kohärente Überprüfung des geltenden EU-Rechts [zu] sorgen, damit die Ziele der Unionsmaßnahmen möglichst wirksam und effizient erreicht werden.“<sup>3</sup> Allerdings hat die Kommission eine ganz eigene Interpretation davon, was unter einer Verbesserung neuer Gesetzesentwürfe und Änderungsvorschläge zu verstehen ist. Für sie liegt der Fokus darauf, eine hier nicht näher definierte „Last“ zu reduzieren, die für Unternehmen durch EU-Vorgaben entstehen könne. Dabei handelt es sich nicht bloß um Belastungen, die durch ein Mehr von Verwaltungs- oder Bürokratieaufwand auf die Unternehmen zukommen, sondern um die gesamten ökonomischen Kosten, die durch die Befolgung und Durchsetzung von EU-Gesetzen für ein Unternehmen entstehen – die sogenannte regulatorische Belastung.

Die Ungenauigkeit, mit der hier der Begriff „Last“ verwendet wird, ist höchst problematisch. Dies zeigt eine öffentliche Umfrage aus dem Jahr 2012, bei dem kleine und mittelständische Unternehmen zu den Top 10 Gesetzen, die sie ihrer Meinung nach am meisten belasten, befragt wurden (*Top 10 most burdensome legislative acts for SMEs*). Da „Last“ zuvor nicht genauer definiert war, zeigte die Umfrage ein sehr beunruhigendes Ergebnis: bei sieben der Top 10 der genannten Gesetze handelte es sich um essentielle Regulierungen von öffentlichem Interesse. Sie betrafen wichtige Bereiche wie Abfallentsorgung, Chemikalien, Luftverschmutzung, Lebensmittelstandards sowie Sicherheits- und Gesundheitsvorschriften am Arbeitsplatz.<sup>4</sup>

Neben dem Fokus auf diese Lastenreduzierung basiert die *Better Regulation Agenda* auf vier weiteren Säulen.<sup>5</sup> Die erste dieser Säulen ist der Einsatz von sogenannten Folgenabschätzungen. Diese versuchen, unter Berufung auf empirisch erhobene „Tatsachen“, gesellschaftliche und ökologische Vorteile von Gesetzesimplementierungen – die besonders schwer zu quantifizieren sind – zu messen, und in einem nächsten Schritt gegen ihre ökonomischen Kosten aufzuwiegen. Dabei wird die Reduzierung von Kosten für Unternehmen meist als wichtiger eingestuft als die sozialen und ökologischen Vorteile von Gesetzen. Die zweite Säule ist Teil des generellen Trends weg von rechtlich verbindlichen Vorschriften hin zu Ko- und Selbstregulierung, bestehend aus lediglich freiwilligen Abkommen und einem Augenmerk auf marktbasierteren Lösungen. Doch sind solche Lösungen, wie es die Nachforschungen der Royal Society for the Protection of Birds erwiesen haben, über weite Teile ineffektiv geblieben.<sup>6</sup> Die dritte Säule ist die Zunahme von Konsultationen mit Interessengruppen. Dadurch erhalten Unternehmen immer häufiger die Möglichkeit, die Politikgestaltung auf unterschiedlichen Ebenen zu beeinflussen. Die vierte Säule ist das sogenannte *Regulatory Fitness and Performance Programme* (REFIT) der Kommission (zu dt. Programm zur Gewährleistung der Effizienz und

2 Vgl. New Economics Foundation (2015).

3 Vgl. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4988\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4988_de.htm).

4 Vgl. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-168\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-168_de.htm).

5 Vgl. Smith et al. (2015).

6 Vgl. RSPB (2015).

**Abbildung I.04.01**

*Better regulation* untergräbt auch den Schutz der Gesundheit von Arbeitnehmer / innen

In einer Veröffentlichung von Ende 2016 beschreibt die NGO Corporate Europe Observatory einen weiteren Bereich, der durch die *Better Regulation Agenda* untergraben wird: Den Schutz der Gesundheit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Am Beispiel der Revision der Karzinogen-Richtlinie zeigt die Autorin Rachel Tansey, wie durch die Einflussnahme von Industrie-Vertreter / innen dringend notwendige Regeln verhindert, verzögert und abgeschwächt wurden.



**100.000+**  
**Personen**

sterben jährlich in der EU  
wegen fehlender Vorsorge  
gegen berufsbedingte Krebserkrankungen.



Die **jährlichen Kosten**  
durch berufsbedingte Krebserkrankungen  
liegen zwischen

**242** und **444**  
**Milliarden Euro.**



Die **Europäische Kommission**  
schlägt die Regulierung von  
**25 Substanzen** vor (13 wurden vorgeschlagen,  
12 weitere werden in Aussicht gestellt)



Die **niederländische**  
**Regierung** hat eine Liste  
mit **50 Substanzen**  
vorgeschlagen.



**Gewerkschaften**  
haben **71 Substanzen**  
**und Verfahren**  
identifiziert, für die es Grenzwerte  
geben sollte.

Quelle: Tansey (2016), S. 5.



Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung). Das Programm zielt laut Kommission darauf ab, „Bürokratie und unnötige Regulierungslasten abzubauen, Konzeption und Qualität der Gesetzgebung zu verbessern und die Ziele der EU-Gesetzgebung unter Einhaltung der EU-Verträge so kostengünstig und unbürokratisch wie möglich zur Geltung zu bringen.“<sup>7</sup> Es handelt sich hierbei um einen Prozess, bei dem die Kommission ihre Vorschriften selbst durchleuchtet, immer mit dem Ziel, Gesetze möglichst so zu ändern oder zu vereinfachen, dass dadurch weniger Kosten für die Unternehmen entstehen.

Dadurch, auch wenn es so vielleicht nicht beabsichtigt ist, ebnet die *Better Regulation Agenda* den Weg für immer unternehmensfreundlichere Deregulierungen, die nicht nur entscheidende, zukünftige Gesetze zum Wohle von Mensch und Umwelt stoppen oder verwässern, sondern auch schon bestehende Gesetze untergraben können.

### Der Dieselgate-Skandal

Im Jahr 2014 haben US-amerikanische Aufsichtsbehörden den deutschen Automobilhersteller Volkswagen überführt, Testergebnisse ihrer Abgaswerte manipuliert zu haben. Als bekannt wurde, dass VW überall auf dem Globus nach dem gleichen Schema Abgaswerte verfälscht hatte, entwickelte sich dies zu einem weltweiten Skandal. Sowohl der EU, als auch den Regierungen ihrer Mitgliedstaaten war bekannt, dass es eine Diskrepanz zwischen den Emissionsmessungen in Laboren und denen auf der Straße gab. Dennoch wurde nichts dagegen unternommen, da man befürchtete, die europäische Autoindustrie übermäßig zu belasten und letztlich ihre Konkurrenzfähigkeit zu gefährden.

Dieses Vorgehen folgt der gleichen Logik wie die sogenannte *Better Regulation Agenda*. Auch sie zielt darauf ab, den Verwaltungsaufwand weiter abzubauen, um die Industrie nicht unnötig zu belasten. Aber es hat sich in der Vergangenheit immer wieder gezeigt, dass gerade dieser – häufig verunglimpfte –

Bürokratismus Europas Sicherheitsnetz für Mensch und Umwelt ist. Zusätzlich sorgt die Art und Weise, wie die *better regulation* gehandhabt wird, zu einer Institutionalisierung von Lobbyismus. Durch sie gewährt man der Industrie offene Einfallstore zu allen wichtigen Entscheidungsebenen der EU.

Die Autoindustrie hat von Anfang an die deregulierenden Tendenzen von *better regulation* unterstützt. 2005 hat die Kommission einen Beratungsausschuss ins Leben gerufen, den sogenannten CARS 21, zu dem auch ein Unterausschuss gehörte, der das Ziel hatte „den Regelungsrahmen für Kraftfahrzeuge zu überprüfen [...] und Möglichkeiten für die Vereinfachung oder Aufhebung geltender Regelungen zu ermitteln.“<sup>8</sup>

In diesem Ausschuss war auch der Dachverband der europäischen Automobilhersteller (ACEA) vertreten, dessen Präsident und VW-Vertreter Bernd Pischetsrieder zu einer treibenden Kraft im Ausschuss wurde. Neben Vertreter/innen aus der Industrie bestand der Ausschuss vor allem aus Minister/innen aus Ländern mit großen Automobilherstellern, wie Frankreich, Großbritannien, Italien, und Tschechien. ACEA hatte in CARS 21 immer wieder darauf gedrängt, dass unter den Prinzipien der *better regulation* vor allem die Gesetze zur CO<sub>2</sub>-Emissionsreduzierung und Emissionsstandards reformiert werden sollten. Dies ebnete schließlich den Weg zum Abgasskandal. Unter dem Druck der Automobilindustrie wurden verbindliche staatliche Testsysteme durch (virtuelle) Selbsttests ersetzt, die Dieselgate erst ermöglichten. Die EU selbst hatte der Automobilindustrie einen Platz am Verhandlungstisch eingeräumt, und ihr somit dazu verholfen, die Agenda so weitreichend zu beeinflussen, dass die ausgehölten Gesetze eine Gefahr für Mensch und Umwelt darstellen.<sup>9</sup>

Doch hat nicht nur die EU in diesem Fall Fehler gemacht. Schuld trifft vor allem auch ihre Mitgliedstaaten: Zum einen haben sie die Deregulierungsvorgänge von CARS 21 mitgetragen, zum anderen dafür gesorgt, dass das Vorgehen von Volkswagen

<sup>7</sup> Vgl. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52014DC0368>.

<sup>8</sup> Vgl. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52007DC0022>.

<sup>9</sup> Vgl. Friends of the Earth/Corporate Europe Observatory (2017).

## Kasten 1 – Bessere Rechtsetzung in Deutschland

### Unternehmenseinfluss begrenzen

VON UWE WÖTZEL

Nicht nur die EU, auch die Bundesregierung verfolgt mit dem Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“<sup>1</sup> seit Jahren eine Politik, die vordergründig auf die Entlastung von Wirtschaft und Bürger/innen zielt, dabei aber Umwelt-, Verbraucher/innen- und Menschenrechte zur Disposition stellt. Als Entlastung wird hierbei verstanden, den Aufwand für Informationspflichten zur Erfüllung geltenden Rechts niedrig zu halten. Die seit 1. Januar 2015 geltende „Bürokratiebremse“ schreibt zudem vor, dass bei neuen Gesetzesvorhaben der Bundesregierung die finanzielle Belastung der Wirtschaft vorab kalkuliert und an anderer Stelle entsprechende Entlastung geschaffen werden muss.<sup>2</sup> Die Bundesregierung betont dabei: „Zwischen den Zielen Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung sowie anderen Politikzielen ist stets eine ausgewogene Balance herzustellen. Die Bundesregierung versteht dabei Bürokratieabbau stets als Vereinfachung unter Wahrung der bestehenden Schutz-

standards und nicht als deren Absenkung.“<sup>3</sup> Da es im Rahmen der Bürokratiebremse den einzelnen Beamten/innen überlassen bleibt, ob sie den Nutzen einer Regelung für die Gesellschaft überhaupt berechnen, werden zahlreiche Gesetze jedoch auf einer einseitigen Datengrundlage beschlossen.

Auch für die Umsetzung neuer EU-Richtlinien oder anderer internationaler Abkommen hat die Bürokratiebremse Folgen, denn nur wenn diese Eins-zu-Eins geschieht, dürfen neue Regelungen eingeführt werden, ohne dass andere Vorschriften abgebaut werden müssen. Bei den EU-Richtlinien zu Offenlegungspflichten und öffentlicher Vergabe hat sich bereits gezeigt, dass die Bundesregierung die Möglichkeiten der neuen Richtlinien bei weitem nicht ausgeschöpft hat. So hat sie z. B. darauf verzichtet, die Zahl der Unternehmen, die über ihre nichtfinanziellen Auswirkungen auf Umwelt und Gesellschaft berichten müssen, auszuweiten und eine Überprüfung der Berichte einzuführen. Bei der Umsetzung der Vergaberichtlinie wiederum hat sie darauf verzichtet, die

Vorgabe für die öffentliche Beschaffung verbindlich zu machen, Unternehmen auszuschließen, die gegen geltende umwelt-, sozial- oder arbeitsrechtliche Verpflichtungen verstoßen haben.

Aus folgenden Gründen sollten Bürokratie-Debatten aufmerksam, kritisch und mit Interventionen begleitet werden:

- Die gesetzliche Grundlage des Normenkontrollrats zum Bürokratieabbau bestimmt das rein betriebswirtschaftliche Standardkosten-Modell zur Basismethode. Eine volkswirtschaftliche und soziale Politikfolgenabschätzung fehlt bereits im Ansatz.
- Diese Vorstellung von Bürokratieabbau beruht auf der Fiktion, dass bisher alle Unternehmen ihre Berichtspflichten pünktlich und umfassend erfüllt haben und darauf, dass eine Verringerung oder eine Vereinfachung der Berichtspflichten nicht zu einer Gefährdung der gesetzlichen Ziele führt.
- Für die Bereiche der Mitbestimmung, des Umweltschutzes und des Arbeitsschutzes lässt sich feststellen, dass diese Fiktion realitätsfern ist. In diesen

1 [www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Buerokratieabbau/\\_node.html](http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Buerokratieabbau/_node.html)

2 [www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Buerokratieabbau/6-Buerokratiebremse/\\_node.html](http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Buerokratieabbau/6-Buerokratiebremse/_node.html)

3 [www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Buerokratieabbau/2-bessere\\_Rechtsetzung/\\_node.html](http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Buerokratieabbau/2-bessere_Rechtsetzung/_node.html)

Regelungsbereichen besteht eine Kluft zwischen Rechtsanspruch und geübter Praxis. Oft sind Umweltämter oder Gewerbeaufsichtsämter wegen personeller Unterbesetzung nicht in der Lage, Berichte zu prüfen.

- Der Ersatz von Regulierung, von Berichtspflichten und Kontrollen durch freiwillige Selbstverpflichtungen schwächt den demokratischen Rechtsstaat und die Sicherheit der Menschen.
- Der Verzicht oder die extreme Verkürzung von Genehmigungsverfahren für den Betrieb von Anlagen oder Infrastruktureinrichtungen schränkt Bürger/innenbeteiligung, die Beachtung sozialer und ökologischer Gesichtspunkten und demokratische Entscheidungsprozesse ganz oder teilweise ein.

Bundestag und Bundesregierung müssen hier dringend gegensteuern und

- bei der Abwägung, ob für eine neue Regulierung andere abgeschafft werden sollen, den Nutzen einer bestehender Regulierung für die Gesellschaft verpflichtend einbeziehen;

- nur solche Vorschriften abschaffen, deren Bürokratieaufwand kein nennenswerter Vorteil für Bürger/innen und Umwelt gegenübersteht;
- dafür Sorge tragen, dass Vorschriften zum Schutz von Menschenrechten, Arbeitnehmer/innen und Verbraucher/innen sowie der Umwelt im Regelfall von der Bürokratiebremse ausgenommen sind und das Bürokratieentlastungsgesetz in dieser Hinsicht einschränken;
- sich auf EU-Ebene für eine Beendigung der *Better Regulation Agenda* in der jetzigen Form einsetzen und dafür eintreten, dass auch hier Vorschriften zum Schutz von Menschenrechten, Arbeitnehmer/innen und Verbraucher/innen sowie der Umwelt im Regelfall von der Bürokratiebremse ausgenommen sind.

Denn was wir wirklich brauchen, um Nachhaltigkeit zu erreichen und Politikverdrossenheit entgegenzuwirken, ist eine bessere Rechtsetzung für Menschen und Umwelt statt Deregulierung um jeden Preis.

Um bessere Rechtsetzung für Verbraucher/innen ebenso wie Arbeitnehmer/innen und weitere

Betroffene im In- und Ausland zu erreichen, muss zudem der große Einfluss von Unternehmen auf die Politikgestaltung begrenzt und transparent gemacht werden. Wie u. a. die Hintergründe des Autoabgasskandals und die Auseinandersetzungen um den Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte zeigen, sind Unternehmen und ihre Lobbyorganisationen heute allgegenwärtig, wenn es um die Gestaltung der Wirtschafts-, Finanz- und Handelspolitik geht. Dabei beeinflussen bzw. verhindern sie gerade solche politischen Maßnahmen, die zur Durchsetzung der Menschenrechte, zur Regulierung der Finanzmärkte und zum ökologischen Strukturwandel der Wirtschaft dringend erforderlich wären. Erste wichtige Reformschritte zur Begrenzung des Lobbyismus in Deutschland bleiben völlig unzureichend, um den massiven Einfluss von Partikularinteressen der Wirtschaft einzudämmen und so die Demokratie zu stärken. Der künftige Bundestag und die künftige Bundesregierung sollten insbesondere in folgenden drei Bereichen aktiv werden:

- **Transparenz durch ein Lobbyregister-Gesetz stärken**, das der Öffentlichkeit zweifelsfreie Auskunft über Auftraggeber, Finanzierung und Ziele von

Lobbyist/innen gibt. Zudem sollte es klare Regeln und Standards für Lobbyist/innen festlegen. Auch auf EU-Ebene sollte die Bundesregierung sich dafür einsetzen, dass das EU-Lobbyregister verpflichtend, umfassend und robust wird.

- I **Drehtür zwischen Politik und Wirtschaft blockieren:** Karenzzeiten für Spitzenpolitiker/innen und politische Beamt/innen, die in die Vorstände und Lobbyabteilungen von Unternehmen oder Verbänden wechseln, müssen auf drei Jahre ausgeweitet und konsequenter angewandt werden. Zusätzlich sollte die Praxis, externe Mit-

arbeiter/innen aus der Privatwirtschaft vorübergehend in Ministerien zu beschäftigen, vollständig beendet werden.

- I **Finanzflüsse begrenzen und transparent machen:** Im Jahr 2014 blieben 76 Prozent der Parteispenden aus Unternehmen und Verbänden anonym. Notwendig ist daher eine Festlegung von Obergrenzen für einzelne Spender sowie größere Transparenz durch eine Absenkung der Schwelle, ab der Spenden unmittelbar veröffentlicht werden müssen, auf 10.000 Euro und eine Angleichung der Transparenzpflichten für Sponsoring an diejenigen für Parteispenden.



Uwe Wötzel ist Gewerkschaftssekretär im Bereich Politik und Planung der ver.di-Bundesverwaltung und Mitglied im Koordinationskreis von CorA – Netzwerk für Unternehmensverantwortung.

weitestgehend ungestraft blieb. Staaten wie Tschechien, Deutschland, Griechenland, Litauen, Luxemburg, Spanien oder Großbritannien, die allesamt Standorte großer Automobilhersteller sind, haben keinerlei Vorschriften zu Emissionswerten erlassen und durchgesetzt,<sup>10</sup> ganz anders als es etwa in den USA der Fall ist, wo Hersteller mit empfindlichen Strafen bei entsprechenden Verstößen zu rechnen haben. Als Folge dessen hat die EU rechtliche Schritte gegen diese Staaten eingeleitet, die sich wiederum gegen ein solches Vorgehen selbst juristisch zur Wehr setzen – der Prozess läuft gegenwärtig noch.<sup>11</sup>

### Better regulation und das Circular Economy Package

Ein anderes explizites Beispiel, wie *better regulation* Gesetze verwässert, von denen vor allem Menschen und Umwelt profitieren ist das Schicksal des

Kreislaufwirtschaftspakets – das *Circular Economy Package*.

Dieses wurde 2014 von der Kommission vorgeschlagen. Ziel des Pakets war es, für mehr Nachhaltigkeit und einen verantwortungsbewussteren Umgang mit knappen natürlichen Ressourcen zu sorgen. Allerdings wurde unter der Juncker-Kommission die *better regulation* zu einem immer beliebteren Mittel, dem letztlich auch das Kreislaufwirtschaftspaket zum Opfer fiel. Frans Timmermans, Vizepräsident der Kommission und unter anderem verantwortlich für die *better regulation*, kündigte 2015 an, das Kreislaufwirtschaftspaket wieder abzuschaffen. Diese Entscheidung richtete sich gegen das Europäische Parlament, den Rat der Umweltminister und die Zivilgesellschaft, die allesamt zuvor das Kreislaufwirtschaftspaket als eine Verbesserung begrüßt hatten. Einige Monate später wurde eine neue Version des Kreislaufwirtschaftspakets vorgeschlagen, doch folgte dies nun nicht mehr dem Thema Nachhaltigkeit, sondern fokussiert sich im Gegenteil auf kurzfristige ökonomische Interessen. Dieser Umschwung

<sup>10</sup> Vgl. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-4214\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4214_en.htm).

<sup>11</sup> Vgl. [www.reuters.com/article/us-volkswagen-emissions-eu-idUSKBN13X14N](http://www.reuters.com/article/us-volkswagen-emissions-eu-idUSKBN13X14N).

spiegelt die nachdrücklichen Empfehlungen der Unternehmenslobby wieder. Zusätzlich wurde die neue Version dieses Gesetzes signifikant geschwächt, indem es Ziele reduzierte und verbindliche Maßnahmen in freiwillige Bekundungen verwandelte. Unter der Devise der *better regulation* hat die Europäische Kommission folglich Gesetze nachhaltig entkräftet, die vor allem mehr Schutz für Mensch und Umwelt bedeutet hätten. Sie erlag dem Druck der Unternehmenslobby und sah die Thematik nur noch als ein Problem von zu viel bürokratischer Last, die verringert werden musste.<sup>12</sup>

2016 hat die Kommission entschieden, die Vogel-schutz- und Habitat-Richtlinien (auch bekannt als Naturschutzrichtlinien) durch den REFIT Prozess laufen zu lassen, da sie ihr als zu ineffektiv erschienen. Allerdings waren es nicht die Gesetze, die ineffektiv waren, sondern ihre inkohärente Umsetzung durch die Mitgliedstaaten. Nach einem zweijährigen Kampf konnte Friends of the Earth mit seinen Verbündeten aus ganz Europa schließlich die Kommission davon überzeugen, dass eine Revision der Gesetze nicht das Implementierungsproblem lösen würde. Wenn die *better regulation* weiterhin als ein Mechanismus für Deregulierung interpretiert wird, könnte dies in Zukunft häufiger dafür sorgen, dass die EU verkennt, wo das eigentliche Problem liegt.<sup>13</sup>

## Fazit

Die EU muss dringend aktiv werden, um eine nachhaltige Zukunft für Mensch und Umwelt sicherzustellen. Indem man sich – entsprechend dem Pariser Klimaabkommen und den Sustainable Development Goals – dem Kampf gegen den Klimawandel und für Nachhaltigkeit verpflichtet hat, scheint die EU den richtigen Weg eingeschlagen zu haben. Allerdings könnte dieser Fortschritt durch die *Better Regulation Agenda* nachhaltig gefährdet werden. Sie führt dazu, dass kurzfristige ökonomische gegenüber öffentlichen Interessen bevorzugt werden und sind damit ein entscheidendes Hindernis auf dem Weg in eine nachhaltige Zukunft.



Myriam Douo arbeitet im Themenbereich „Economic justice“ bei Friends of the Earth Europe.



Sophie Colsell als Management Team Assistant bei Friends of the Earth Europe.

## Literatur

**Flues, Fabian/Bolger, Meadhbh (2016):** 'Better regulation': failing the test – How 'better regulation' sabotaged the Circular Economy Package. Brüssel: Friends of the Earth Europe.

[http://foeeurope.org/sites/default/files/resource\\_use/2016/how-better-regulation-sabotaged-circular-economy-package.pdf](http://foeeurope.org/sites/default/files/resource_use/2016/how-better-regulation-sabotaged-circular-economy-package.pdf)

**Friends of the Earth Europe (2016):** Nature is our Right! Policies to protect nature in Europe for the good of everyone. Brüssel.

[http://foeeurope.org/sites/default/files/biodiversity/2016/nature\\_is\\_our\\_right\\_policies\\_to\\_protect\\_nature\\_in\\_europe\\_for\\_the\\_good\\_of\\_everyone.pdf](http://foeeurope.org/sites/default/files/biodiversity/2016/nature_is_our_right_policies_to_protect_nature_in_europe_for_the_good_of_everyone.pdf)

**Friends of the Earth Europe/Corporate Europe Observatory (2017):** Driving Into Disaster – How the EU's Better Regulation agenda fuelled Dieselgate. Brüssel.

[http://foeeurope.org/sites/default/files/corporate\\_capture/2017/foee-ceo-driving-into-disaster-feb2017.pdf](http://foeeurope.org/sites/default/files/corporate_capture/2017/foee-ceo-driving-into-disaster-feb2017.pdf)

**New Economics Foundation (2015):** Threat to democracy – The impact of 'better regulation' in the UK. London.

[http://b3cdn.net/nefoundation/9c5f5f6281c949ddd9\\_uom6bvj9y.pdf](http://b3cdn.net/nefoundation/9c5f5f6281c949ddd9_uom6bvj9y.pdf)

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

[www.rspb.org.uk/Images/usingregulation\\_tcm9-408677.pdf](http://www.rspb.org.uk/Images/usingregulation_tcm9-408677.pdf)

**Smith, Katherine E./Fooks, Gary/Gilmore, Anna B./Collin, Jeff/Wishaar, Heide (2015):** Corporate coalitions and policymaking in the European Union: How and why British American Tobacco promoted 'Better Regulation'. In: *Journal of Health Politics, Policy and Law* (2015) 40(2), S. 325-372.

**Tansey, Rachel (2016):** Using 'Better Regulation' to make things worse: Industry tactics to delay and weaken workplace cancer law. Brüssel: Corporate Europe Observatory.

[https://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/occupational\\_cancers\\_report\\_updated.pdf](https://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/occupational_cancers_report_updated.pdf)

<sup>12</sup> Vgl. Flues/Bolger (2016).

<sup>13</sup> Vgl. Friends of the Earth Europe (2016).



„Auto-Kanzlerin“ Angela Merkel und Verkehrsminister Ramsauer posieren 2013 mit Vertretern der deutschen Automobilindustrie.

## Autorepublik Deutschland

VON JÜRGEN RESCH

---

Ausgerechnet deutsche Umweltminister/innen betreiben seit 2005 bis heute offen Industriepolitik und kämpfen gegen wirkungsvolle Begrenzungen von CO<sub>2</sub> und Luftschadstoffen an. Die Investition großer deutscher Automobilhersteller in ehemalige Spitzenpolitiker als deren ‚Beauftragte für Regierungsbeziehungen‘ zahlt sich offensichtlich aus. Allen aktuellen Alarmlagen der Klimawissenschaftler/innen zum Trotz stellt sich die Bundesregierung vor die deutschen Autobauer und lehnt den einst selbst eingebrachten CO<sub>2</sub>-Wert für Automobile ebenso ab wie andere wirksame Klimaschutzmaßnahmen im Straßenverkehr. Als Ergebnis dieser Politik erkranken jährlich zehntausende Menschen in deutschen Städten an Asthma und anderen schweren Atemwegs- und Kreislauferkrankungen. Im Herbst 2016 hat die EU-Kommission die prognostizierte Zahl vorzeitiger Todesfälle aufgrund des Dieselpollutants NO<sub>2</sub> auf 10.610 Tote pro Jahr allein in Deutschland heraufgesetzt. Was wir brauchen ist ein Befreiungsschlag gegen den Würgegriff der Automobilindustrie, die derzeit jede wirksame Klimaschutzpolitik der Bundesrepublik blockiert.

Helmut Kohl war der letzte Bundeskanzler ohne Tref-fer bei der Google-Suchanfrage „Helmut Kohl + Auto-Kanzler“. Die bundesdeutschen Automobilkonzerne waren vor 20 Jahren zwar bereits einflussreich, aber noch nicht auf dem Höhepunkt ihrer Macht angelangt. Deutschland war die treibende Kraft in Europa sowohl für eine wirkungsvolle Begrenzung der CO<sub>2</sub>-Emissionen für Neuwagen wie auch ehrgeizige Abgasstandards. Das distanzierte Verhältnis von Helmut Kohl zur Autoindustrie findet im Oktober 1997 seinen Ausdruck, als er sichtlich unwillig für ein Pressefoto in einem Smart posierte.

Kein Jahr später, im Herbst 1998, gewannen SPD und die Grünen die Bundestagswahl. Schon kurz nach dem Beginn seiner ersten Kanzlerschaft betonte Schröder in einem Fernsehinterview, dass er „natürlich keine Reformen gegen die Wirtschaft“ vornehmen werde. Sein bereits zu seiner Zeit als Ministerpräsident von Niedersachsen inniges Verhältnis zu Volkswagen dehnte er als selbst ernannter „Auto-Kanzler“ auf Daimler und BMW aus und brach vom Moment des Regierungsantritts sein Versprechen einer sozialen wie ökologischen Erneuerung.

Ferdinand Piëch (VW) und Jürgen Schrempf (Daimler) zählten zu Schröders engsten Beratern. Durchregieren konnte aber auch Schröder nicht. Im Bundeskabinett war Jürgen Trittin von den Grünen für CO<sub>2</sub>-Flottengrenzwerte und Abgasgesetzgebung verantwortlich. Nach einer eher profillosen Vorgängerin Merkel war Trittin selbstbewusst und durchsetzungsstark in der Tradition eines Klaus Töpfer in dessen besten Jahren.

So gelang es Trittin am Ende von Rot-Grün im Jahre 2005 – nach drei Jahren Diskussion über die Diesel-Abgasreinigung – gegen den erbitterten Widerstand von Volkswagen, Daimler und BMW, den Rußpartikelfilter für Diesel-Pkw in Deutschland und Europa durchzusetzen. Um diesen zu verhindern, drohte im Jahr 2004 der damalige VW-Vorstandsvorsitzende Pischetsrieder in einem lange geheimgebliebenen und letztlich erfolglos gebliebenen Brandbrief, die mit einer verbesserten Abgasreinigung verbundenen Mehrkosten würden das „Ende des Diesels“ bedeuten. Eine Bewertung, die sich wie viele andere

Industrieargumente gegen Umwelttechnik als falsch herausstellen sollte.

Entscheidend für diesen letzten größeren Erfolg der Politik gegenüber den Autokonzernen im Jahr 2005 war die Unterstützung der Zivilgesellschaft im Rahmen der von der Deutschen Umwelthilfe (DUH) koordinierten Kampagne „Kein Diesel ohne Filter“. Und ganz entscheidend war das Vorhandensein eines damals noch schlagkräftigen und selbstbewussten Umweltbundesamtes sowie schließlich ein Bundesumweltminister, der ein Durchregieren von VW, Daimler und BMW nicht akzeptierte.

Mit der Wahl von Angela Merkel zur Bundeskanzlerin einer großen Koalition im Herbst 2005 endete eine eigenständige Umweltpolitik im Bereich der Automobilwirtschaft. Die unter Kanzler Kohl bereits industriefreundlich agierende Umweltministerin Merkel reklamierte für sich wie selbstverständlich den Titel „Auto-Kanzlerin“ nun in der weiblichen Form und setzte sich noch ungenierter als der „Genosse der Bosse“ Schröder für die Autoindustrie ein. Doch damit nicht genug. Ihr Koalitionspartner SPD nominierte mit Sigmar Gabriel ausgerechnet einen ehemaligen VW-Aufsichtsrat und von 2003 bis 2004 VW-Lobbyisten zum Umweltminister, der über sein Beratungsunternehmen ‚Cones‘ von Volkswagen in diesen Jahren eine sechsstellige Summe für einen Beratervertrag zur „Europäischen Industriepolitik“ erhalten hatte.

Die erste Große Koalition 2005 bis 2009 setzte Pflöcke gegen Ordnungsrecht und für eine weitgehende Selbststeuerung der Auto-Industrie. Dies wird bereits im Koalitionsvertrag 2005 deutlich. Hierin weichten die Koalitionäre erstmals europäische Regelungen zu den CO<sub>2</sub>-Flottenwerten der EU auf und „unterstützen“ stattdessen die Selbstverpflichtungspolitik des europäischen Automobilherstellerverbandes ACEA.

In dieser Zeit wurden in Brüssel auch die europäischen Regelungen für die Abgasemissionen von Euro-5- und Euro-6-Pkws ausgehandelt. Die Vertreter der deutschen Bundesregierung traten nun in einer neuen Rolle in den EU-Gremien auf: Sie setzten sich nicht mehr für Verschärfungen sondern im Gegen-

teil für die Interessen der Autokonzerne für höhere CO<sub>2</sub>-Flotten- und Emissionsgrenzwerte ein.

Kaum hatte die Auto-Kanzlerin Merkel im ersten Halbjahr 2007 die EU-Präsidentschaft inne, verwässerte sie im Auftrag der Autokonzerne die EU-Pläne zum „Klimaschutz in der Automobilindustrie“ bis zur Unkenntlichkeit und missbrauchte ihre EU-Präsidentschaft zur Klientelpolitik. Wütend warf ihr seinerzeit EU-Umweltkommissar Stavros Dimas vor, „keinesfalls Vorreiter beim Klimaschutz zu sein“.

Im Februar 2007 äußerte ich mich zu diesem Skandal in einer bis heute gültigen Bewertung: „Die Investition großer deutscher Automobilhersteller in ehemalige Spitzenpolitiker als deren ‚Beauftragte für Regierungsbeziehungen‘ zahlt sich jetzt offensichtlich aus. Allen aktuellen Alarmpublikationen der Klimawissenschaftler zum Trotz stellt sich Bundeskanzlerin Angela Merkel wie eine Schutzheilige vor die deutschen Autobauer und lehnt den von ihr einst selbst als Umweltministerin eingebrachten CO<sub>2</sub>-Wert für die Autoindustrie ebenso ab wie Fahrverbote oder andere wirksame Klimaschutzmaßnahmen im Straßenverkehr. Was wir brauchen ist ein Befreiungsschlag der Bundes- und Landespolitiker gegen den Würgegriff der im Verband der Automobilindustrie (VDA) versammelten deutschen Automobilbauer, die derzeit jede wirksame Klimaschutzpolitik der Bundesrepublik blockieren. Die DUH fordert ein Ende der klimapolitischen Geisterfahrt dieser Bundesregierung“.

Die vier von Auto-Kanzlerin Angela Merkel ernannten Bundesumweltminister/innen vertraten und vertreten in Fragen des Straßenverkehrs im Wesentlichen die Interessen der Automobilindustrie. Bundesumweltminister Sigmar Gabriel wettete 2008 offen gegen die EU-Kommission. Diese führe unter dem „Deckmantel des Klimaschutzes“ einen „Wettbewerbskrieg gegen deutsche Autohersteller“. In Brüssel zeigten sich viele EU-Mitgliedsstaaten entsetzt über den 180-Grad-Schwenk der deutschen Umweltpolitik vom Vorreiter zum Bremsen in der Umweltpolitik.

Ausgerechnet deutsche Umweltminister/innen betreiben seit 2005 bis heute offene Industriepolitik und

kämpfen gegen wirkungsvolle Begrenzungen von CO<sub>2</sub> wie Luftschadstoffen an. Dies zeigt sich eindrucksvoll in der Schwächung der Überwachungsbehörden. Das viele Jahre für die Überwachung der CO<sub>2</sub>- wie Schadstoffvorgaben verantwortliche Umweltbundesamt (UBA) wurde und wird fortgesetzt personell wie finanziell ausgebremst. Die Bundesregierung gewährte immer weniger Mittel für Abgasuntersuchungen. Sie verteilte Maulkörbe, um die Veröffentlichung der für die Autobauer peinlichen Studienergebnisse zu verhindern. Die Veröffentlichung musste über Gerichte eingeklagt werden, wie dies die DUH beispielsweise 2007 im Skandal um unwirksame Dieselpartikelfilter erfolgreich tat.

In den vier Jahren einer schwarz-gelben Koalition von 2009 bis 2013 wurden dem UBA auch noch die letzten Zuständigkeiten für die Kontrolle von CO<sub>2</sub>- und Abgasemissionen entzogen und an das Verkehrsministerium übertragen. Letzteres führte 2010 seine erste und letzte Felduntersuchung durch, die erst sechs Jahre später nach monatelangen Diskussionen im Deutschen Bundestag vom Bundesverkehrsministerium veröffentlicht wurde.<sup>1</sup>

Für die Kontrolle ist heute nur noch das Kraftfahrtbundesamt (KBA) in Flensburg zuständig. Diese ehemals stolze Bundesbehörde mit eigenem Prüflabor ist heute ein um Aufträge buhlender Dienstleister der Autokonzerne. Im Zuge des VW-Abgasskandals kam beispielsweise heraus, dass das KBA seit Jahren über keine eigenen Prüfeinrichtungen mehr verfügt und Nachprüfungen auf den Prüfständen der jeweiligen Hersteller durchführen lässt. KBA-Präsident Ekhard Zinke zeichnet Emails mit „industriefreundlichen Grüßen“ und legt Prüfberichte zur Korrektur vorab den betroffenen Autobauern vor.

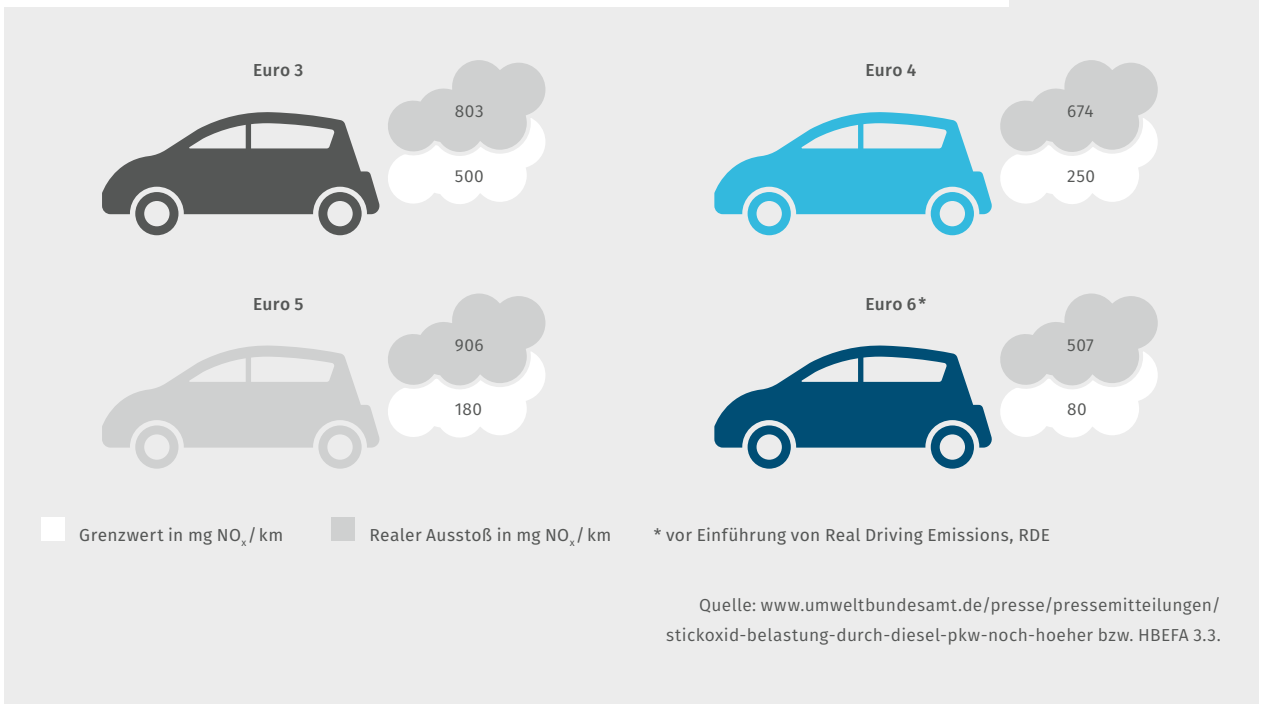
Auch die Abgasuntersuchung wurde im Sinne der Autokonzerne in Deutschland zum Muster ohne Wert. Obwohl die EU eine „herstellerunabhängige Endrohrprüfung“ vorschreibt, darf sich in Deutschland die Industrie aufgrund einer durch die Bundesregierung erteilten Sonderregelung selbst

<sup>1</sup> Bundesanstalt für Straßenwesen, Bericht F 105, unter [www.bast.de/DE/Publikationen/Berichte/unterreihe-f/2017-2016/f105.html](http://www.bast.de/DE/Publikationen/Berichte/unterreihe-f/2017-2016/f105.html).



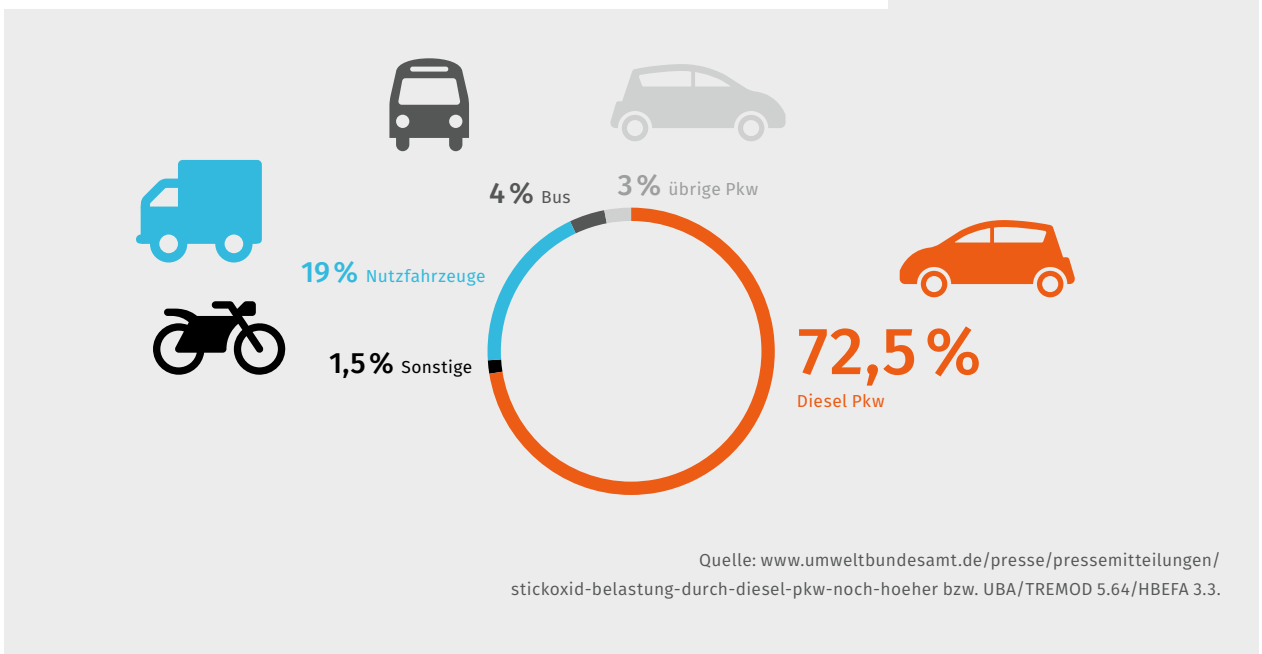
**Abbildung 1.05.01**

Durchschnittliche reale Abgasemissionen von Diesel-Pkw verschiedener Schadstoffklassen im Vergleich zu deren Grenzwerten (gemittelt über alle Straßenkategorien und Temperaturen)



**Abbildung 1.05.02**

Diesel-Autos stoßen das meiste NO<sub>2</sub> aus (Anteil verschiedener Fahrzeugarten am Gesamtausstoß an NO<sub>2</sub> im Straßenverkehr)



prüfen. Doch die Sensoren für die Diesellabgasgifte Feinstaub (PM + PN) bzw. Stickoxide (NO<sub>x</sub>) sind bis heute nicht verbaut bzw. nicht aktiv. Ausgebaute bzw. defekte Partikelfilter führen eben so wenig zu einer Fehlermeldung wie zehnfach überhöhte Stickoxid-Emissionen. Nach Untersuchungen der DUH fahren zwischenzeitlich allein über eine Million Pkw mit nahezu unwirksamen Betrugs-Austauschkatalysatoren und bei jedem achten Dieseltaxi ist der Partikelfilter defekt oder gar ausgebaut.

Auf den breiten Einsatz illegaler Abschaltvorrichtungen machte die DUH erstmals im Herbst 2007 aufmerksam. Im Jahr 2010 veröffentlichte die DUH Untersuchungen, die eine bis zu 30-fache Stickoxid-Grenzwertüberschreitung bei einem BMW-Pkw dokumentierten. Im Februar 2011 informierte die DUH das Bundesverkehrsministerium in einem offiziellen Arbeitsgespräch über den Diesellabgasbetrug von Volkswagen bei einem Euro 6 Passat mit dem später in den USA aufgefallenen 189-Motor. Um wie viel kleiner wäre der Abgasskandal ausgefallen, hätte das Bundesverkehrsministerium unsere Hinweise und vorgestellten Messungen ernst genommen und analog zu den US-Behörden eigenständige Untersuchungen gestartet?

Der Staat versagt mit Ansage. Wir erleben einen von Jahr zu Jahr dreisteren offenen Betrug und Rechtsbruch – mit staatlicher Billigung und aktiver Unterstützung der jeweils regierenden Politiker. Unter den liberalen Wirtschaftsministern Brüderle und Rösler wurde 2009 bis 2013 den Autokonzernen sogar das Verfassen von Rechtsvorlagen wie der Verordnung zur Energieverbrauchskennzeichnung von Pkws überlassen. Zur Offenlegung dieser Akten musste die DUH eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs erwirken.

Doch auch die Neuaufgabe der Großen Koalition im Jahre 2013 und eine in Umweltfragen unambitionierte Umweltministerin Barbara Hendricks verbeugt sich vor Daimler, VW und BMW ebenso wie ihre Kollegen Gabriel und Dobrindt. Rechtsvorschriften werden gegen die Autohersteller nicht durchgesetzt, vorgeschriebene Prüfungen unterbleiben und auf die in der Folge des Betrugs massiven Überschreitungen der Luftqualitätswerte reagiert die Bundesregierung

mit Untätigkeit. Deutschland ignoriert seit 2014 alle Forderungen der EU-Kommission nach wirksamen Maßnahmen bis hin zu Fahrverboten für Dieselfahrzeuge. Mit der Folge, dass zwischenzeitlich ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen Nichteinhaltung der Luftqualitätswerte eingeleitet wurde.

Auch nach den Enthüllungen vom Herbst 2015 zum Abgasbetrug von VW – und in der Folge nahezu aller größeren Autobauer – läuft die Fernsteuerung von Kanzleramt und Verkehrsministerium durch die Vorstandsvorsitzenden Zetsche, Müller und Krüger ungeniert weiter. Ende 2015 intervenierte die Bundeskanzlerin bei EU-Präsident Juncker mit dem Ziel der Aufweichung von Grenzwerten und Fristen beim neuen RDE-Prüfverfahren. Ihr ehemaliger Kanzleramtsminister und heutige Daimler-Cheflobbyist Eckart von Kläden schickt seine Forderungen als Non-Paper an die private E-Mail-Adresse von Verkehrs-Staatssekretär Odenwald. Wirtschafts-Staatssekretär Matthias Machnig kämpfte im Herbst 2016 in Brüssel gegen strengere Grenzwerte und Kontrollen bei Benzin-Direkteinspritzern. Industrie und Politik agieren, als habe es Dieselgate nie gegeben. Kein Wunder also, dass Auto-Kanzlerin Merkel im Frühjahr 2017 nach ihrer Anhörung vor dem Abgas-Untersuchungsausschuss schlussfolgerte: Behörden und Regierungspolitiker haben alles richtig gemacht und es gibt keinen Grund, Struktur oder Zuständigkeit der Kontrollen zu verändern.

Als Ergebnis dieser Politik erkranken jährlich zehntausende Menschen in deutschen Städten an Asthma und anderen schweren Atemwegs- und Kreislaufkrankungen. Im Herbst 2016 hat die EU-Kommission die prognostizierte Zahl vorzeitiger Todesfälle aufgrund des Diesellabgasgiftes NO<sub>2</sub> auf 10.610 Tote pro Jahr allein in Deutschland heraufgesetzt. Dies ist dreimal so viel, wie jedes Jahr durch Verkehrsunfälle ums Leben kommen.

Wenn es selbst einem grünen Ministerpräsidenten Winfried Kretschmann nicht gelingt, sich von der Fremdsteuerung seiner Autofirmen zu befreien, ist die Chance auf eine Rückbesinnung auf das Primat der Politik auf Bundes- wie Länderebene gering. Was bleibt? Umwelt- und Verbraucherschutzverbände

müssen weiterhin illegale Absprachen enthüllen und betrügerische Verstöße bei CO<sub>2</sub>-Angaben und unwirksamen Katalysatoren verfolgen. Sie übernehmen damit Aufgaben des Staates, der es im Falle großer Unternehmen generell nicht mehr wagt, Recht und Gesetz durchzusetzen.



Jürgen Resch ist Bundesgeschäftsführer des Umwelt- und Verbraucherschutzverbandes Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH).



## Gemeinsam für mehr Steuergerechtigkeit

### Die Bekämpfung von Steuerflucht darf nicht an den Grenzen haltmachen

VON SARAH GODAR UND LISA GROSSMANN

---

Steuervermeidungstricks multinationaler Konzerne und der Steuerwettbewerb zwischen den Staaten untergraben die Finanzierung öffentlicher Haushalte in Nord und Süd. Unter den Folgen leiden die Länder des globalen Südens in besonderem Maße. Allerdings sind gerade diese Länder politisch kaum dazu in der Lage, die internationale Steuerpolitik in ihrem Sinne zu beeinflussen. Sie bleiben vielfach auf die Initiativen der Industrie- und großen Schwellenländer angewiesen.

Mit einer neuen Welle internationaler Kooperationsbemühungen startete das Jahrzehnt nach der Finanzkrise steuerpolitisch zunächst vielversprechend. So wurde auf Initiative von G20 und OECD nicht nur der Weg zum internationalen automatischen Austausch von steuerlichen Informationen geebnet, mit dem sog. BEPS-Prozess (BEPS steht für *base erosion and profit shifting*, Erosion der Steuerbasis und Gewinnverlagerungen) wurde außerdem ein Rahmen geschaffen, um schädliche Steuervermeidungspraktiken multinationaler Unternehmen einzudämmen. Ausmaß und Entschlossenheit der internationalen Initiativen ließen auf einen steuerpolitischen Umbruch hoffen. Ob sich diese Hoffnungen erfüllen, steht allerdings wieder zur Debatte.

## Vor einer neuen Runde im Steuersenkungswettlauf?

Mit dem Brexit-Referendum und der Wahl Donald Trumps zum neuen US-Präsidenten scheinen sich die internationalen Koordinaten erneut zu verschieben. Als Reaktion auf einen möglichen Ausschluss des Vereinigten Königreichs aus dem EU-Binnenmarkt hatten der britische Schatzkanzler Hammond<sup>1</sup> und Premierministerin May verkündet, die Unternehmenssteuersätze weiter zu senken (nach aktuellem Plan auf 17 Prozent im Jahr 2020),<sup>2</sup> um einen Anreiz für die Ansiedlung von Unternehmen zu schaffen. In der internationalen Presse wurde dies als indirekte Drohung gewertet, das Vereinigte Königreich in eine Steueroase für europäische Firmen zu verwandeln. Auch Trumps massive Steuersenkungspläne für Unternehmen und reiche Individuen könnten den internationalen Steuersenkungswettlauf erneut anheizen.<sup>3</sup>

### Steuertricks kosten Milliarden

Schon heute profitieren Unternehmen nicht nur von sinkenden Unternehmenssteuersätzen, sondern auch von einem Flickenteppich der Besteuerung grenzüberschreitender Wirtschaftsaktivitäten. Laut Schätzungen der OECD gehen den Staaten global durch die Erosion der Steuerbasis und Gewinnverschiebungen multinationaler Konzerne jährlich 100 bis 240 Milliarden Euro verloren, wobei es sich hier explizit um konservative Annahmen handelt.<sup>4</sup> Eine andere, aktuelle Schätzung geht sogar von 500 Milliarden aus.<sup>5</sup> Die Verluste durch Steuervermeidung sind in den Ländern des globalen Südens noch spürbarer. Laut einer Studie der UN-Konferenz über Handel und Entwicklung (UNCTAD) betragen die Verluste durch Unternehmenssteuervermeidung im globalen Süden im Durchschnitt ca. 10 Prozent der gesamten Steuereinnahmen, während dieser Wert für die Länder des globalen Nordens auf etwa 5 Prozent

geschätzt wird.<sup>6</sup> Hinzu kommen weitere sogenannte illegitime Finanzflüsse, die durch Preismanipulationen im Handel oder den Abfluss von Schwarzgeldern aus Korruption und Geldwäsche entstehen. Das Washingtoner Forschungsinstitut Global Financial Integrity veranschlagt die Kapitalverluste durch illegitime Finanzflüsse für Entwicklungsländer auf 620 bis 970 Mrd. US-Dollar im Jahr 2014 allein.<sup>7</sup> Die UN-Wirtschaftskommission für Afrika (UNECA) und die Afrikanische Union beziffern die den afrikanischen Ländern entgangenen Summen auf wenigstens 30 bis 60 Milliarden US-Dollar pro Jahr.<sup>8</sup>

Die Steuervermeidungstricks der multinationalen Konzerne und der Steuerwettbewerb zwischen den Staaten untergraben die Finanzierung öffentlicher Haushalte in Nord und Süd und wirken sich außerdem verzerrend auf die Wettbewerbsbedingungen für kleine und mittelständische Betriebe aus. Die Marktmacht multinationaler Konzerne hat bedenkliche Ausmaße angenommen. Heute entfallen 50 Prozent des weltweiten Umsatzes in der Herstellung von Lebensmitteln auf 50 Firmengruppen.<sup>9</sup> Wenn Firmen wie IKEA und Starbucks in Deutschland kaum Steuern zahlen, verschaffen sie sich einen enormen Wettbewerbsvorteil gegenüber kleineren Anbietern, die weniger Möglichkeiten zur Steuergestaltung haben.

### Wie Unternehmen Steuern vermeiden können

Das internationale System der Unternehmensbesteuerung ist reformbedürftig, darüber besteht weitgehend Einigkeit. Zahlreiche Enthüllungen um skandalös niedrige Steuerzahlungen von Marktriesen wie IKEA, BASF und Co. haben auch einer breiten Öffentlichkeit verdeutlicht, dass der Flickenteppich nationaler Regelwerke den Geschäftspraktiken transnational agierender Konzerne nicht mehr gerecht wird. Tochterfirmen multinationaler Unternehmen werden in den jeweiligen Ländern als selbstständige Einheiten besteuert. Dabei ist jedoch kaum nachzuvollziehen, ob der steuerliche Gewinn einer Tochter-

1 Vgl. Oltermann (2017).

2 Vgl. Radionova (2017).

3 Vgl. Fuest (2017) sowie Hirschfeld Davis/Rappeport/Kelly/Abrams (2017) und Hirschfeld Davis/Rappeport (2017).

4 Vgl. OECD (2015).

5 Vgl. Cobham/Janský (2017).

6 Vgl. Tax Justice Network (2015).

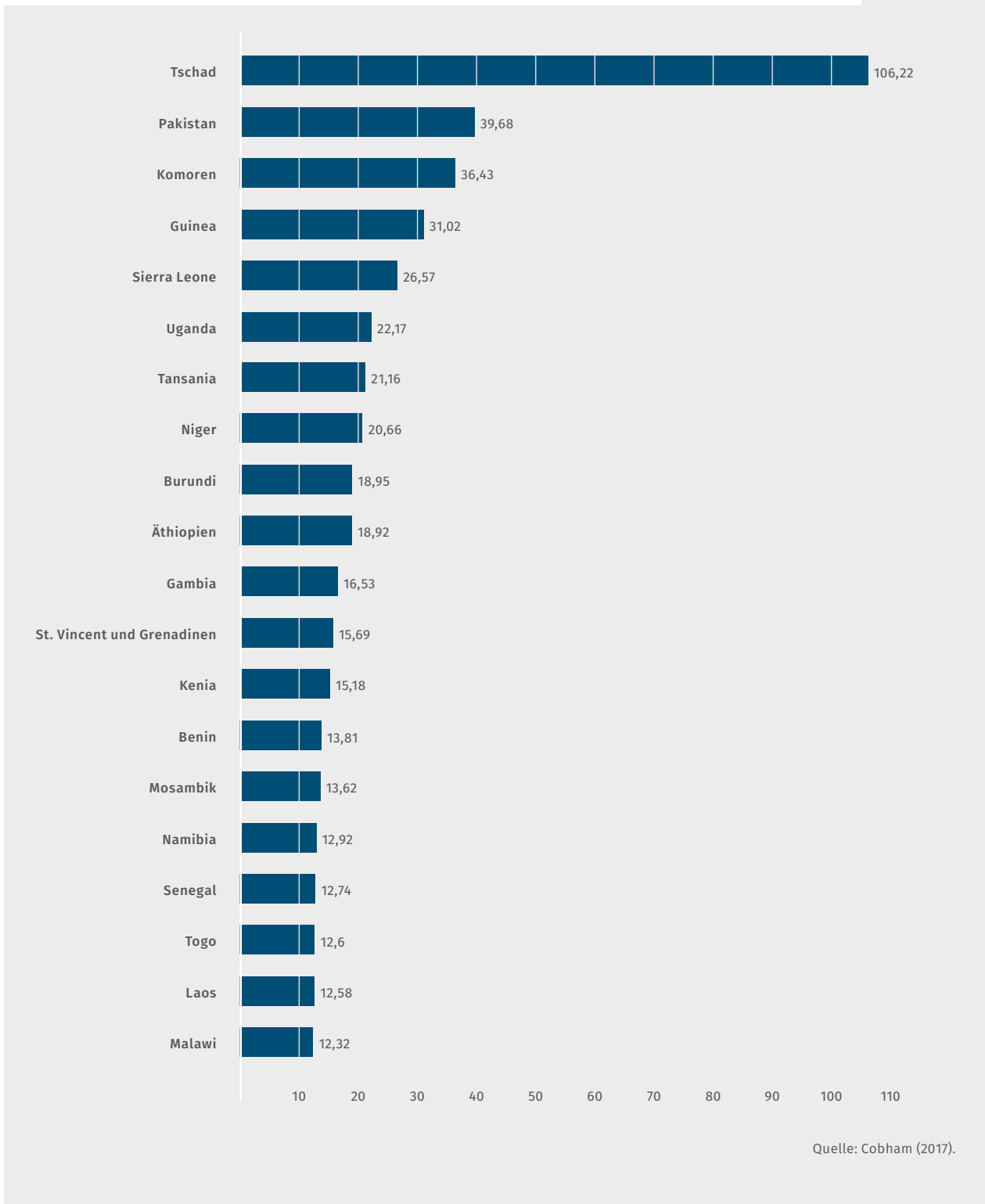
7 Vgl. Global Financial Integrity (2017), S. 5.

8 AU/UNECA (2015), S. 34.

9 Heinrich Böll Stiftung et al. (2017).

Abbildung I.06.01

Geschätzte Steuerausfälle in Ländern des globalen Südens (in Prozent der gesamten Steuereinnahmen)



Quelle: Cobham (2017).

firma korrekt ausgewiesen oder zum Beispiel durch manipulierte Preisfestsetzungen für konzerninterne Transaktionen künstlich kleingerechnet wird. Die Manipulationsmöglichkeiten sind so vielfältig, dass es immer wieder gelingt, Gewinne auf dem Papier in Niedrigsteuerländer zu verschieben. Für bestimmte Finanztransaktionen, Managementdienstleistungen, Patent-, Lizenz- oder Franchisinggebühren ist es fast unmöglich, überhaupt vergleichbare Verrechnungspreise festzulegen.

Eine Ende 2016 erschienene Studie im Auftrag der Grünen Fraktion im Europaparlament schätzt, dass sich die Steuervermeidungstricks des Chemiekonzerns BASF allein auf rund 900 Millionen Euro im Zeitraum 2010 bis 2015 summieren.<sup>10</sup> Dabei kommen verschiedene Steuervermeidungsstrategien und ein großes Netzwerk aus Tochterfirmen in verschiedenen Ländern zum Einsatz, u. a. in Belgien, Malta, den Niederlanden und der Schweiz. So bieten einige dieser Länder besonders günstige steuerliche Konditionen für Einnahmen, die aus der Nutzung von Patenten oder Markenrechten durch Tochterfirmen entstehen.

Die künstliche Aufblähung der Lizenzgebühren erlaubt es einer Tochterfirma, den in einem Hochsteuerland entstehenden Gewinn kleinzurechnen, während die Einnahmen aus Patenten in Ländern mit sogenannten Patentboxen Steuerfreiheit genießen oder nur mit einem sehr geringen Steuersatz belastet werden. So machte BASF offenbar großzügig Gebrauch von der niederländischen *innovation box*, die vorsieht, dass Einkünfte aus Lizenzen und Patenten mit nur fünf Prozent besteuert werden. Auch mithilfe gruppeninterner Darlehen und deren nachlässiger steuerlicher Behandlung in den Niederlanden konnten Steuern minimiert werden.<sup>11</sup>

### Schattenfinanzzentren und das *Race to the Bottom*

Während die Steuervermeidungstricks der Unternehmen und bestimmte von Steueroasen geschaffene Steuervergünstigungen auch von offizieller Seite

zunehmend kritisch gesehen werden, wird z. B. von den EU-Finanzministern hervorgehoben, dass allein ein Steuersatz von Null Prozent auf bestimmte Einkommensarten nicht ausreicht, um eine Prüfung zur Aufnahme auf die EU-Schwarzliste der Länder und Gebiete mit unfairen Steuerpraktiken einzuleiten. Wenig überraschend stehen hinter diesem Votum auch EU-Mitglieder wie Irland, Luxemburg, Malta und die Niederlande. Dennoch spiegelt die Entscheidung auch den nach wie vor verbreiteten Irrglauben wieder, dass Steuerwettbewerb an sich nicht problematisch sei, solange es sich um „fairen“ Steuerwettbewerb handele.

Es gibt viele Gründe anzunehmen, dass der Wettbewerbsgedanke übertragen auf Staaten nicht zu einem positiven Ergebnis führt. Das gilt vor allem dann, wenn Unternehmen zwar die mit öffentlichen Geldern bereitgestellte Infrastruktur in Hochsteuerländern nutzen, ihre Gewinne aber auf dem Papier in Länder verschieben, in denen sie offensichtlich weder qualifizierte Fachkräfte noch Forschung öffentlicher Universitäten oder ausgebaute Verkehrswege in Anspruch nehmen. Eine Briefkastenfirma lebt bescheiden. Abgesehen davon werden öffentliche Ausgaben auch für nicht direkt die Produktivität von Unternehmen steigernde Maßnahmen benötigt, z. B. um die negativen Folgen des Wirtschaftens wie z. B. Umweltzerstörung auszugleichen oder weitergehende gesellschaftliche Ziele wie Chancengleichheit zu verwirklichen. Diese wichtigen Funktionen des öffentlichen Sektors werden durch Steuerwettbewerb ausgehöhlt. Dies führt dazu, dass öffentliche Ausgaben gesenkt werden müssen oder die Steuerlast auf die Arbeitnehmer/innen umgeschichtet wird. Das ist aus verteilungspolitischer Sicht abzulehnen und gerade in Ländern des globalen Südens kaum umzusetzen, da formale Arbeitsverhältnisse und Transaktionen einen viel geringeren Teil der gesamtwirtschaftlichen Aktivität ausmachen.

Das Modell Steueroase scheint sich indes nur für einzelne, kleine Länder zu lohnen, die so übermäßig hohe Unternehmensgewinne anziehen, dass selbst ein winziger Anteil dieser Gewinne noch verhältnismäßig viel Geld in den kleinen Staatshaushalt spült. Ein umfassender Blick auf das Phänomen der Steuer- und Verdunkelungsasen offenbart allerdings,

<sup>10</sup> Vgl. Auerbach (2016).

<sup>11</sup> Ebd.

dass auch große Staaten wie Deutschland in Sachen Transparenz keine Vorreiter sind und vor allem ärmere Länder zu wenig dabei unterstützen, die ihnen zustehenden Steuereinnahmen einzutreiben und Korruption zu bekämpfen. Für den *Schattenfinanzindex* sammelt das Tax Justice Network seit 2009 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>12</sup> Das Tax Justice Network sieht vor allem noch erheblichen Reformbedarf bei der Geldwäschebekämpfung und der Zusammenarbeit mit ausländischen Steuerbehörden (vgl. Tabelle I.06.01).<sup>13</sup> Was den Informationsaustausch mit anderen EU-Ländern betrifft, befindet sich Deutschland zwar auf einem guten Weg. Die Bundesregierung sperrt sich jedoch in den entscheidenden Bereichen (öffentliche Register der wahren Firmeneigentümer und öffentliche länderbezogene Berichterstattung multinationaler Unternehmen) gegen die uneingeschränkte Weitergabe bzw. Veröffentlichung von Daten, die den Finanzbehörden ärmerer Länder beim Aufdecken von Steuerumgehungs- und Korruptionsfällen helfen würden.

### Lösungsansätze

Die bisherige Strategie – mit dem Verweis auf die unbezwingbaren Kräfte der Globalisierung nur hilflos mit den Achseln zu zucken – hat in vielen Ländern dazu geführt, dass sich eine wachsende Zahl von Wähler/innen von der Politik im Stich gelassen fühlt und sich rechten Parteien zuwendet. Diese gewinnen nicht nur mit rassistischer Stimmungsmache, sondern auch mit Schutzversprechen vor den Zumutungen des deregulierten internationalen Wirtschaftssystems an Zulauf. Dabei gibt es Ansätze, die, basierend auf internationaler Kooperation, ein

Voranschreiten und Beheben internationaler Regulierungsdefizite ermöglichen würden.

- I Ein globales Forum zur Kooperation in Steuerfragen:** Zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen und Regierungen aus dem globalen Süden kritisieren, dass die Abstimmungen über globale Steuerthemen v.a. bei der OECD oder im Rahmen der G20, stattfinden. Die dort erarbeiteten Standards sind naturgemäß auf die Interessen ihrer Mitglieder, der größten Wirtschaftsnationen, ausgerichtet. Stattdessen könnte der bestehende UN-Expertenausschuss für die internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen um eine zwischenstaatliche Kommission mit universeller Mitgliedschaft ergänzt werden.<sup>14</sup> Dieser Vorschlag wurde allerdings von den Ländern des globalen Nordens – darunter die Bundesregierung – zuletzt während der 3. Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Addis Abeba blockiert.
- I Öffentliche länderbezogene Berichterstattung:** Als wichtigster erster Schritt im Kampf gegen Steuervermeidung steht die Erhöhung der Transparenz. Für die Öffentlichkeit muss nachvollziehbar werden, wie multinationale Unternehmen ihre wirtschaftlichen Aktivitäten auf die verschiedenen Standorte verteilen und wie diese im Verhältnis stehen zu ihren Steuerzahlungen an den jeweiligen Standorten. Die OECD empfiehlt die Einführung länderbezogener Berichte (Country-by-Country-Reporting), in denen Konzerne ihre weltweiten Aktivitäten und Steuerzahlungen nach Ländern aufschlüsseln. Die deutsche Regierung ist jedoch dagegen, diese Daten öffentlich zugänglich zu machen.
- I Offenlegung von Steuervereinbarungen** zwischen Finanzämtern und Firmen (*Tax Rulings*), in denen z.B. die anzuwendenden Verrechnungspreise festgelegt werden: Zwar spricht grundsätzlich nichts gegen diese Verwaltungspraxis. Der Lux-Leaks-Skandal hat aber gezeigt, dass die Steuervereinbarungen mitunter EU-rechtswidrig waren und als von Unternehmensberatungen

12 Auch der Anteil des Standorts am weltweiten Geschäft mit Finanzdienstleistungen für ausländische Kunden fließt in das Ranking mit ein. Die nächste Aktualisierung des Index erscheint im Herbst 2017.

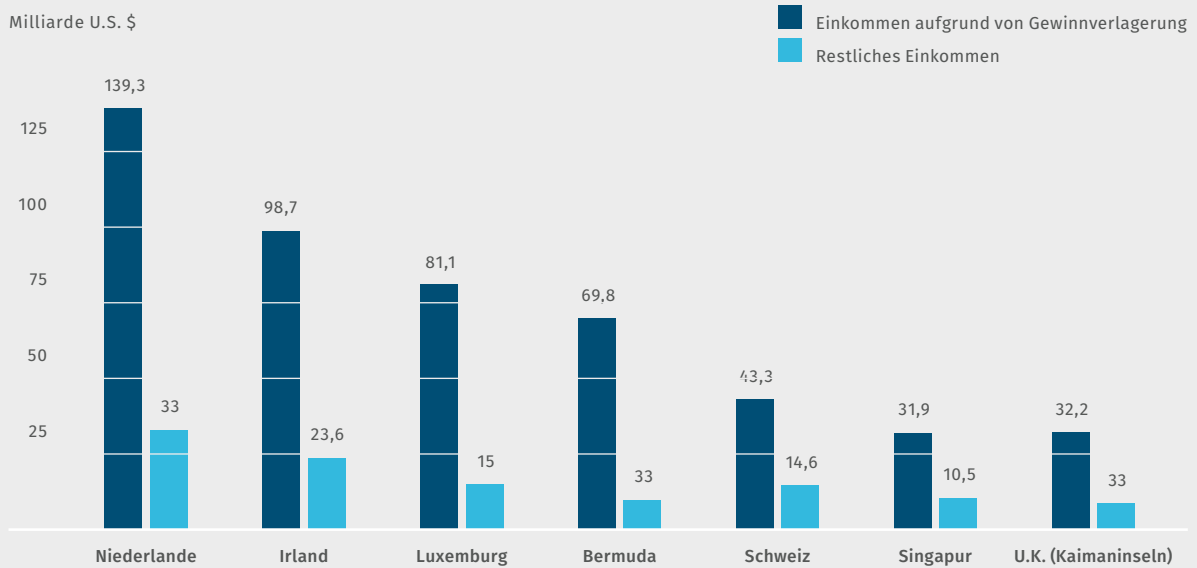
13 Vgl. [www.financialsecracyindex.com](http://www.financialsecracyindex.com) sowie Meinzer (2015), S. 67ff.

14 Vgl. Group of 77 and China (2014).



**Abbildung I.06.02**

Die sieben wichtigsten Zielländer für Gewinnverlagerungen US-amerikanischer multinationaler Unternehmen



Quelle: Clausing (2016), S. 16.

**Tabelle I.06.01**

Die Top 10 des Schattenfinanzindex 2015

LAND/GEBIET	
1	Schweiz
2	Hong Kong
3	USA
4	Singapur
5	Cayman Islands
6	Luxemburg
7	Libanon
8	Deutschland
9	Bahrain
10	Vereinigte Arabische Emirate (Dubai)

Quelle: www.financialsecrecyindex.com.

ausgedeilte Steuergeschenke verkauft werden.<sup>15</sup> In der EU wurde entschieden, Informationen über diese Steuervereinbarungen zumindest unter den Behörden automatisch auszutauschen. Eine Veröffentlichung würde es der Zivilgesellschaft ermöglichen, großzügige Steuergeschenke der Regierungen an Firmen zu hinterfragen.

- **Verzicht auf Reziprozität:** Insbesondere für diejenigen Länder des globalen Südens, die über geringere administrative Kapazitäten verfügen, ist zudem eine Veröffentlichung der Berichte vorläufig der einzige Weg, überhaupt an die Daten zu kommen. Denn aufgrund der u. a. von der deutschen Regierung geforderten Reziprozitätsregelungen (d. h. dass Daten nur an Länder übermittelt werden, die ihrerseits Daten liefern) und den strengen Datenschutzerfordernissen würde es mit verwaltungsmäßig schlecht aufgestellten Behörden zu keinem Austausch kommen. Deshalb sollte die gegenseitige Informationsweitergabe nicht zwingende Voraussetzung für die Meldung der Daten sein.
- **Stärkung der Finanzverwaltungen:** Anstatt die Datenweitergabe zu ermöglichen, setzt die Bundesregierung im Konzert der reicheren Länder des Nordens darauf, die Kapazitäten der Finanzverwaltungen in den Ländern des globalen Südens zu stärken. Dazu hat sie in Kooperation mit den Regierungen der Niederlande, Großbritanniens und der USA die *Addis Tax Initiative* ins Leben gerufen.<sup>16</sup> Die (Geber-) Länder verpflichten sich, die Mittel für die technische Zusammenarbeit im Bereich Steuern und heimische Ressourcenmobilisierung bis zum Jahr 2020 gemeinschaftlich zu verdoppeln.<sup>17</sup> Allerdings gibt es im Bereich der Steuerverwaltungen auch in Deutschland noch einiges zu tun. Die Zahl der Angestellten in deutschen Steuerbehörden war lange rückläufig. Damit liegt Deutschland im europaweiten Trend. Allein 2008 bis 2012 wurden 56.865 Stellen in eu-

ropäischen Finanzverwaltungen abgebaut, allein in Deutschland 2.981 Stellen.<sup>18</sup>

- **Schutz von Whistleblower/innen:** Whistleblower/innen haben Enthüllungen wie im Fall von Lux-Leaks erst ermöglicht. Ihr rechtlicher Schutz sollte dringend verbessert werden, denn derzeit sind sie einem sehr hohen persönlichen Risiko in Form von Jobverlust und Anklagen vor Gericht ausgesetzt.
- **Gesamtkonzernsteuer:** Grundsätzlich sollte das Ziel einer Gesamtkonzernsteuer weiter vorangetrieben werden. Dies würde die Transparenz in Steuerfragen erhöhen, Inkonsistenzen zwischen den nationalen Steuergesetzgebungen abbauen und damit die Spielräume für unerwünschte Steuergestaltungen verringern. Gezielte Steuer-Dumping-Strategien einzelner Regierungen könnten allerdings nur durch die Einigung auf Mindeststeuersätze erreicht werden.<sup>19</sup>



Sarah Godar  
ist Koordinatorin  
des Netzwerks  
Steuergerechtigkeit  
Deutschland.



Lisa Großmann  
ist Koordinatorin  
des Netzwerks  
Steuergerechtigkeit  
Deutschland.

<sup>15</sup> Vgl. Hentschel (2016).

<sup>16</sup> Vgl. dazu [www.addistaxinitiative.net/](http://www.addistaxinitiative.net/).

<sup>17</sup> Vgl. [www.addistaxinitiative.net/documents/Addis-Tax-Initiative\\_Declaration\\_EN.pdf](http://www.addistaxinitiative.net/documents/Addis-Tax-Initiative_Declaration_EN.pdf).

<sup>18</sup> Vgl. Meinzer (2015), S. 152.

<sup>19</sup> Hentschel (2017).

## Literatur

**AU/UNECA (2015):** Illicit Financial Flows – Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa. Addis Abeba. [www.uneca.org/publications/illicit-financial-flows](http://www.uneca.org/publications/illicit-financial-flows)

**Auerbach, Marc (2016):** Toxic Tax Deals. When BASF's Tax Structure Is More About Style Than Substance. Brüssel: The Greens/EFA Group in the European Parliament. [www.gruene-europa.de/fileadmin/dam/Deutsche\\_Delegation/ToxicTaxDealsVF2.pdf](http://www.gruene-europa.de/fileadmin/dam/Deutsche_Delegation/ToxicTaxDealsVF2.pdf)

**Batalla, Marta (2015):** Should countries cooperate on taxes at the United Nations? New York: Global Policy Forum/Social Watch. [www.globalpolicywatch.org/blog/2015/06/24/cooperate-on-taxes/](http://www.globalpolicywatch.org/blog/2015/06/24/cooperate-on-taxes/)

**Cobham, Alex (2017):** Estimating tax avoidance: New findings, new questions. London: Tax Justice Network. [www.taxjustice.net/2017/03/22/estimating-tax-avoidance-questions/](http://www.taxjustice.net/2017/03/22/estimating-tax-avoidance-questions/)

**Cobham, Alex/Janský, Petr (2017):** Global distribution of revenue loss from tax avoidance. WIDER Working Paper 2017/55 [www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2017-55.pdf](http://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2017-55.pdf)

**Fuest, Clemens (2017):** Trumps Steuerrevolution. Gastbeitrag im Handelsblatt, 09.02.2017. [www.handelsblatt.com/my/politik/international/gastbeitrag-von-clemens-fuest-die-folgen-von-trumps-steuerrevolution-/19363946.html](http://www.handelsblatt.com/my/politik/international/gastbeitrag-von-clemens-fuest-die-folgen-von-trumps-steuerrevolution-/19363946.html)

**G77 and China (2014):** Statement at the second round of substantive informal session of the preparatory process for the Third International Conference on Financing for Development. New York. [www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2014/12/9Dec14-statement-g77.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2014/12/9Dec14-statement-g77.pdf)

**Global Financial Integrity (2017):** Illicit Financial Flows to and from Developing Countries: 2005-2014. Washington, D.C. [www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2017/05/GFI-IFF-Report-2017\\_final.pdf](http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2017/05/GFI-IFF-Report-2017_final.pdf)

**Heinrich-Böll-Stiftung et al. (2017):** Konzernatlas – Daten und Fakten über die Agrar und Lebensmittelindustrie 2017. Berlin. [www.boell.de/sites/default/files/konzernatlas-2017.pdf](http://www.boell.de/sites/default/files/konzernatlas-2017.pdf)

**Hentschel, Karl-Martin (2016):** Der Kampf gegen aggressive Steuervermeidung hat begonnen – aber der Weg ist noch lang. Eine Zwischenbilanz nach den Panama Papers und BEPS. Info Steuergerechtigkeit #13. Berlin: Netzwerk Steuergerechtigkeit Deutschland. [https://netzwerksteuergerechtigkeit.files.wordpress.com/2014/06/info-steuergerechtigkeit\\_stand-nach-beps3.pdf](https://netzwerksteuergerechtigkeit.files.wordpress.com/2014/06/info-steuergerechtigkeit_stand-nach-beps3.pdf)

**Hentschel, Karl-Martin (2017):** Die Gesamtkonzernsteuer. Systemwechsel bei der Unternehmensbesteuerung. Vorteile, Fallstricke und der Kampf um die Umsetzung. Info Steuergerechtigkeit #14. Berlin: Netzwerk Steuergerechtigkeit Deutschland. <https://netzwerk-steuergerechtigkeit.de/material/info-steuergerechtigkeit/>

**Hirschfeld Davis, Julie/Rappeport, Alan (2017):** White House Proposes Slashing Tax Rates, Significantly Aiding Wealthy. In: The New York Times, 26.04.2017. [www.nytimes.com/2017/04/26/us/politics/trump-tax-cut-plan.html](http://www.nytimes.com/2017/04/26/us/politics/trump-tax-cut-plan.html)

**Hirschfeld Davis, Julie/Rappeport, Alan/Kelly, Kate/Abrams, Rachel (2017):** Trump's Tax Plan: Low Rate for Corporations, and for Companies Like His. In: The New York Times, 25.04.2017. [www.nytimes.com/2017/04/25/us/politics/tax-plan-trump.html](http://www.nytimes.com/2017/04/25/us/politics/tax-plan-trump.html)

**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-Update2015-Final.pdf](http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2015/12/IFF-Update2015-Final.pdf)

**Meinzer, Markus (2015):** Steueroase Deutschland – Warum bei uns so viele Reiche keine Steuern zahlen. München.

**Obenland, Wolfgang (2016):** Options for Strengthening Global Tax Governance. International Policy Analysis. Aachen/Bonn/Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung/MISEREOR/Global Policy Forum. [www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/12958.pdf](http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/12958.pdf)

**OECD (2014):** Two-Part Report to G20 Developing Working Group on the Impact of BEPS in Low Income Countries. Paris. [www.oecd.org/tax/tax-global/report-to-g20-dwg-on-the-impact-of-beps-in-low-income-countries.pdf](http://www.oecd.org/tax/tax-global/report-to-g20-dwg-on-the-impact-of-beps-in-low-income-countries.pdf)

**OECD (2015):** Measuring and Monitoring BEPS, Action 11 - 2015 Final Report. Paris. [www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264241343-en](http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264241343-en)

**Oltermann, Philip (2017):** Hammond threatens EU with aggressive tax changes after Brexit. In: The Guardian, 15.01.2017. [www.theguardian.com/politics/2017/jan/15/philip-hammond-suggests-uk-outside-single-market-could-become-tax-haven](http://www.theguardian.com/politics/2017/jan/15/philip-hammond-suggests-uk-outside-single-market-could-become-tax-haven)

**Rodionova, Zlata (2017):** Theresa May's planned corporation tax cut 'won't come close' to protecting economy from Brexit, warns JP Morgan. In: Independent, 27.02.2017. [www.independent.co.uk/news/business/news/theresa-may-corporation-tax-cut-hard-brexit-silver-bullet-jp-morgan-bank-uk-government-a7601261.html](http://www.independent.co.uk/news/business/news/theresa-may-corporation-tax-cut-hard-brexit-silver-bullet-jp-morgan-bank-uk-government-a7601261.html)

**Tax Justice Network (2015):** UNCTAD: multinational tax avoidance costs developing countries \$100 billion+. [www.taxjustice.net/2015/03/26/unctad-multinational-tax-avoidance-costs-developing-countries-100-billion/](http://www.taxjustice.net/2015/03/26/unctad-multinational-tax-avoidance-costs-developing-countries-100-billion/)

**Wilson, John Douglas (1999):** Theories of tax competition. In: National Tax Journal 52 (2), S. 269-304. [www.socsci.uci.edu/~jkbueck/course%20readings/Econ%20272B%20readings/wilson%20ntj.pdf](http://www.socsci.uci.edu/~jkbueck/course%20readings/Econ%20272B%20readings/wilson%20ntj.pdf)



Demonstration zur Anhörung des Bundesteilhabegesetzes in Berlin.

## Die Teilhabe und Inklusion von Menschen mit Behinderung Maßstab einer nachhaltigen Gesellschaft

VON MARTIN DANNER, NICOLE KAUTZ UND HOLGER BORNER

Gesellschaften sind nur dann nachhaltig, wenn alle Bevölkerungsgruppen an ihnen teilhaben können. Dies ist eine zentrale Botschaft der globalen Nachhaltigkeitsziele. Deutschland hat sich im Jahr 2009 dazu verpflichtet, die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) umzusetzen und damit die Inklusion von Menschen mit Behinderung zu ermöglichen. Verbände wie der Deutsche Behindertenrat kritisieren, dass trotz erkennbarer Reformbemühungen und Fortschritte die UN-BRK noch immer nicht in hinreichendem Maße in innerdeutsches Recht umgesetzt wurde. Es besteht weiterhin erheblicher politischer und gesellschaftlicher Handlungsbedarf. Dazu gehören Reformen im Rahmen des Behindertengleichstellungsgesetzes, des Bundesteilhabegesetzes, eine Nachbesserung des nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der UN-BRK sowie eine Überarbeitung des Bundeswahlgesetzes.

Ein Kernanliegen der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung ist es, niemanden zurück zu lassen („Leave no one behind“). Bei der Verwirklichung der globalen Nachhaltigkeitsziele (SDGs) muss es deshalb Priorität haben, marginalisierte und benachteiligte Bevölkerungsgruppen tatsächlich zu erreichen (SDG 10.2 und 10.3). Zu diesen gehören Menschen mit Behinderungen in besonderer Weise.

Nur eine umfassende Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) wird zum angestrebten Ziel der vollen und wirksamen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Leben in der Gemeinschaft führen. Es gilt, Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Menschen mit Behinderungen oder chronischer Erkrankung ohne irgendeine Form der Benachteiligung in allen Lebensbereichen, d. h. auf dem Arbeitsmarkt (SDG 8.5), im Bereich der Bildung (SDG 4.5), der gesundheitlichen Versorgung (SDG 1.3) oder auch bei kulturellen Aktivitäten (SDG 10.2) aktiv und umfassend mitwirken können und von bestehenden Möglichkeiten genauso profitieren wie Nichtbehinderte.

Leider agiert die deutsche Politik bei der Umsetzung der UN-BRK immer noch viel zu zögerlich. Insbesondere bei der Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen in innerdeutsches Recht bestehen weiterhin Defizite. Dazu gehört die Prüfung, ob neue Gesetzesvorhaben in hinreichender Weise den Vorgaben der UN-BRK gerecht werden bzw. welche gesetzlichen Maßnahmen erforderlich sind, um die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu verwirklichen, sowie bestehende Gesetze auf entsprechende Defizite hin zu untersuchen, um im Bedarfsfall notwendige gesetzgeberische Korrekturen vorzunehmen.

Widerstand rufen vor allem die mit der Verwirklichung von Behindertenrechten erwarteten Mehrkosten für Bund, Länder und Kommunen sowie die stärkere behinderungspolitische Verantwortung von Unternehmen hervor. Dabei sollten wirtschaftliche Bedenken eigentlich keinen Vorrang vor der diskriminierungsfreien Gestaltung unserer Gesellschaft haben. Die UN-BRK schafft keine zusätzlichen Ansprüche von Menschen mit Behinderungen, vielmehr konkretisiert sie die geltenden Menschenrechte im Hinblick auf ihre spezifische Lebenssituation.

Besonders deutlich zeigen sich die Defizite der deutschen Politik bei den beiden zentralen behinderungspolitischen Reformen der zu Ende gehenden Legislaturperiode, dem Gesetz zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts und dem Bundesteilhabegesetz (BTHG).

### Die Novellierung des Behindertengleichstellungsgesetzes

Das Behindertengleichstellungsrecht ist die Weiterentwicklung des seit 2002 bestehenden Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) und regelt beispielsweise Fragen der Barrierefreiheit in den Bereichen Bau, Infrastruktur und die Verwendung der Gebärdensprache sowie der Leichten Sprache. Ziel der Reform des BGG ist unter anderem die Zugänglichkeit von Gebäuden und Anlagen, die Benutzbarkeit des öffentlichen Verkehrs, den Zugang zu Bildung auf sämtlichen Bildungsstufen, die Nutzung von Dienstleistungen und die Möglichkeit, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen.

Die Novellierung des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) stellt einen wichtigen Schritt hin zu mehr Barrierefreiheit und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen dar, bleibt aber in Schlüsselbereichen hinter menschenrechtlichen Standards zurück, wie der Deutsche Behindertenrat, ein Aktionsbündnis von Organisationen behinderter und chronisch kranker Menschen in Deutschland, deutlich gemacht hat.<sup>1</sup> Die Bundesregierung konnte sich zum Beispiel nicht dazu durchringen, private Anbieter von Waren und Dienstleistungen zur Schaffung von Barrierefreiheit zu verpflichten – Teilhabe beschränkt sich aber nicht auf Behördengänge, sondern erstreckt sich gleichermaßen auf private Bereiche. Inklusion ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Artikel 9 der UN-BRK bezieht das Recht auf Barrierefreiheit ausdrücklich nicht nur auf Verwaltungen und sons-

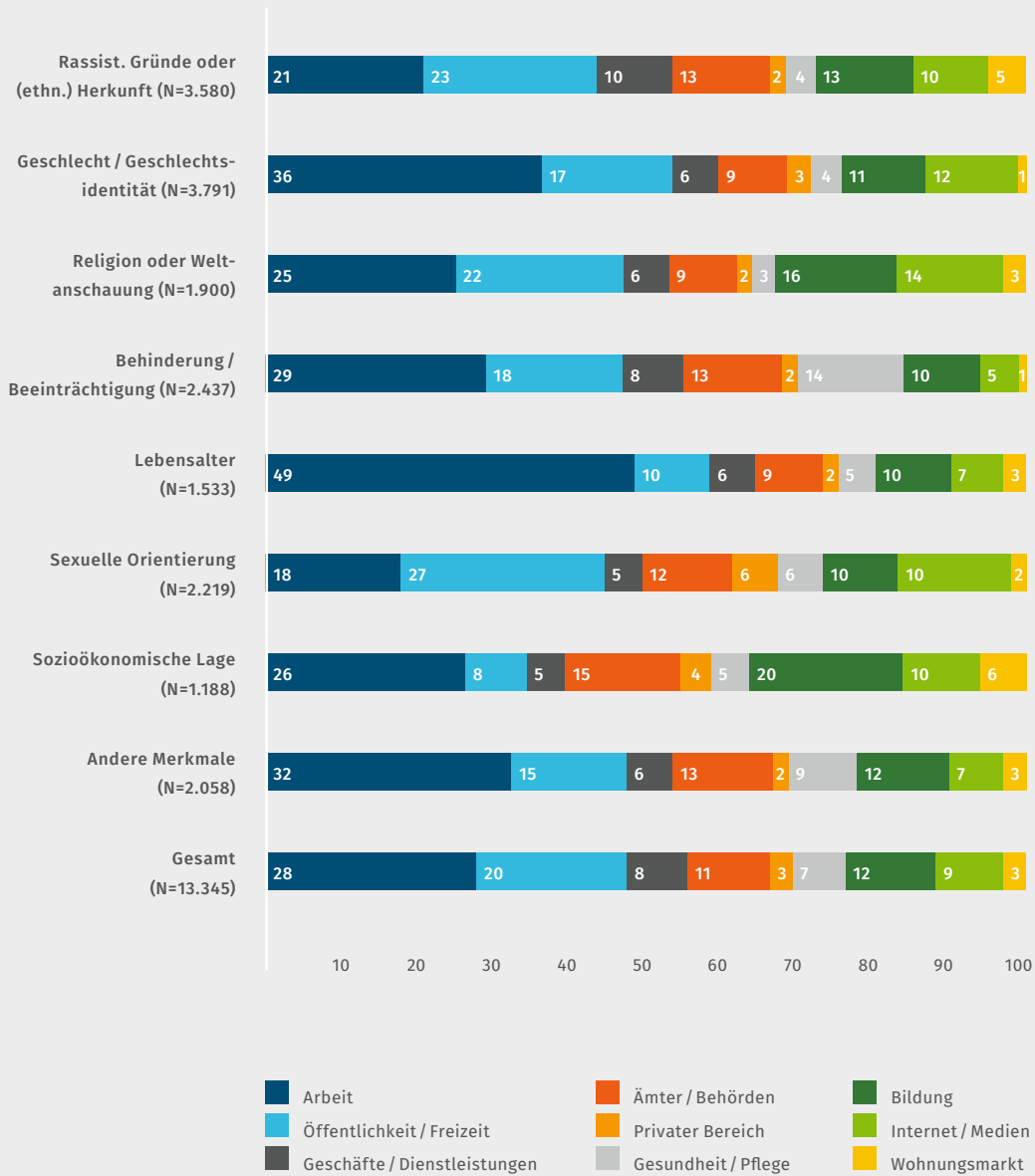
<sup>1</sup> Deutscher Behindertenrat (2016).

**Abbildung I.07.01**

Diskriminierungserfahrungen nach Lebensbereichen und Merkmal

Betroffenenbefragung/Basis:

13.345 Diskriminierungserfahrungen von 10.373 Befragten / Angaben in Prozent



Quelle: Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2016), S. 15.

tige öffentlich-rechtliche Einrichtungen.<sup>2</sup> Wenn sich private Rechtsträger Maßnahmen zur Stärkung der Barrierefreiheit verweigern, sollte dies als Form der Benachteiligung rechtlich anerkannt werden. Die Liste der Diskriminierungstatbestände im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) wäre entsprechend zu ergänzen.

### Das Bundesteilhabegesetz

Noch deutlicher werden die Defizite der gegenwärtigen Behindertenpolitik im Zusammenhang mit dem Bundesteilhabegesetz (BTHG), das seit dem 1. Januar 2017 stufenweise in Kraft tritt. Ein langer, intensiver Beteiligungsprozess sowie politische Ankündigungen hatten zu hohen Erwartungen bei den involvierten Akteuren geführt. Insbesondere die im Sozialgesetzbuch XII geregelte Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen war in vielerlei Hinsicht als dringend reformbedürftig angesehen worden. Demgegenüber sind nunmehr sogar Regelungen im BTHG enthalten, die aus Sicht mancher Betroffener zu Verschlechterungen und sogar Leistungsausschlüssen im Vergleich zur bisherigen Rechtslage führen. Beispielsweise war im Vorfeld des BTHG bereits kritisiert worden, dass nur Menschen Anspruch auf Leistungen der Eingliederungshilfe haben sollten, die in mindestens fünf von neun Lebensbereichen Unterstützung benötigten oder in mindestens drei von neun Lebensbereichen sogar mit Unterstützung von Teilhabe ausgeschlossen sind. Zudem stieß die gemeinsame Erbringung von Leistungen an mehrere Berechtigte (sog. „Poolen“), auf Kritik. Dieses Vorgehen hat zur Folge, dass Menschen mit Behinderungen ungeachtet ihrer persönlichen Wünsche im Bereich der sozialen Teilhabe bestimmte Angebote in Anspruch nehmen müssten. Ein weiteres Beispiel, welches heftigen Widerstand hervorrief, sind die geplanten Regelungen zu Pflegeleistungen. Pflegeleistungen sollen grundsätzlich vorrangig gegen-

über Leistungen der Eingliederungshilfe behandelt werden. Es besteht die Befürchtung, dass Pflegebedürftige dann in ihrem häuslichen Umfeld keine zusätzlichen Eingliederungshilfeleistungen erhalten. Die im Gesetzesentwurf enthaltenen Verbesserungen konnten nicht überzeugen. Die vorgesehene Anhebung der Vermögensfreigrenze wurde zwar begrüßt, aber das Prinzip der Anrechnung von Einkommen und Vermögen bei der Erbringung von Eingliederungshilfeleistungen insgesamt blieb unangetastet.

Nach heftigen Protesten ist es gelungen, zumindest einige nachteilige Regelungen zu verhindern. So bleibt die umstrittene „5-aus-9-Regelung“ ausgesetzt, um im Wege einer begleitenden wissenschaftlichen Untersuchung festzustellen, ob hierdurch tatsächlich Personengruppen, die bisher leistungsberechtigt gewesen sind, nunmehr von vornherein herausfallen. Die Klarstellung, dass Eingliederungshilfe und Pflege gleichrangig nebeneinander bestehen bleiben, trägt zur Beruhigung bei Betroffenen bei. Begrüßenswert sind sicherlich auch die neue Unabhängige Teilhabeberatung sowie Teile der vorgenommenen Korrekturen im Bereich der Teilhabe am Arbeitsleben. Ein wesentlicher Streitpunkt wurde jedoch nicht revidiert: Das Menschenrecht auf freie Wahl von Wohnort und Wohnform ist immer noch nicht realisiert worden. Menschen mit Behinderung brauchen ein umfassendes modernes Wahlrecht, um ihr Leben selbstbestimmt gestalten zu können. Das Recht, in einer eigenen Wohnung, ggf. mit Unterstützung, zu leben, darf nicht aus Kostengründen in Frage gestellt werden. Dies gilt auch für Menschen mit schweren Behinderungen. Das neue Gesetz stärkt die Wunsch- und Wahlrechte nicht, sondern schreibt defizitäre Regelungen der Sozialhilfe fort. Wünschen sich beispielsweise Menschen mit Behinderungen ihr Zuhause in gemeinschaftlichen Wohnformen, sollten sie nicht aus Kostengründen – z. B., weil die Kosten der Unterkunft in einer solchen Wohnform aus den sozialhilferechtlich festgelegten Beträgen nicht gedeckt werden können – aus diesen Wohnformen herausgedrängt werden dürfen oder ihnen der Zugang dorthin verwehrt werden.

Inwieweit das BTHG zu Verbesserungen oder Verschlechterungen im Einzelfall führt, wird die Praxis zeigen. Den umfassenden Vorgaben der UN-BRK

2 Art. 9 (2) UN-BRK: „Die Vertragsstaaten treffen außerdem geeignete Maßnahmen, [...] b) um sicherzustellen, dass private Rechtsträger, die Einrichtungen und Dienste, die der Öffentlichkeit offen stehen oder für sie bereitgestellt werden, anbieten, alle Aspekte der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen berücksichtigen; [...]“

entspricht das Gesetz leider nicht. Den fortwährenden menschenrechtlichen Reformbedarf illustrieren auch andere Teilbereiche der deutschen Behindertenpolitik.

### **Der nationale Aktionsplan zur Umsetzung der UN-BRK**

Der jüngst überarbeitete Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (NAP 2.0) enthält 175 Maßnahmen in 13 Handlungsfeldern. Dabei sind erstmals alle Bundesressorts mit eigenen Projekten, Initiativen und sonstigen Aktivitäten einbezogen – ein Zeichen gesamtstaatlicher Verantwortung. Die Neufassung zeichnet sich durch eine größere Orientierung an der UN-BRK aus, doch die Maßnahmen bleiben größtenteils unverbindlich und sind ohne hinreichende Zeitvorgabe und ohne klare Zielrichtung formuliert. In der Einleitung des NAP 2.0 erkennt die Bundesregierung die Notwendigkeit an, die Regelungen der UN-BRK in innerstaatliches Recht zu überführen, um den Betroffenen dadurch subjektive, d. h. einklagbare, Rechtsansprüche zu verleihen; leider lässt der Maßnahmenkatalog nicht erkennen, wie dies auch tatsächlich erfolgen soll.

### **Reform des Bundeswahlgesetzes**

Inakzeptabel ist ferner, dass sich die Bundesregierung bislang nicht dazu entschließen konnte, den in Paragraph 13 Nr. 2 und 3 Bundeswahlgesetz enthaltenen Wahlrechtsausschluss von Menschen mit Behinderungen ersatzlos zu streichen und damit die Ausübung des wichtigsten demokratischen Selbstbestimmungsrechts möglichst inklusiv zu gestalten. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat im Jahr 2016 einen Forschungsbericht über die in Deutschland bestehenden Wahlrechtsausschlüsse veröffentlicht, demzufolge heute insgesamt 85.000 Bürgerinnen und Bürgern eine Wahlbeteiligung verwehrt wird.<sup>3</sup> Die ungleiche regionale Verteilung der Wahlrechtsausschlüsse ist besonders alarmierend. Das Bundeswahlgesetz verletzt das Recht auf gleichberechtigte Teilhabe am politischen und öffentlichen

Leben und sollte dringend zur Bundestagswahl im September 2017 aufgehoben werden.

Für die betroffenen Menschen mit Behinderung und ihre Interessensvertretungen wird auch in Zukunft viel zu tun bleiben, wie die zu Beginn des Jahres begonnene Diskussion über die Umsetzung und Weiterentwicklung des BTHG zeigt. Es bleibt zu hoffen, dass nach Verabschiedung der oben genannten Gesetzespakete BGG und BTHG das Thema Behindertenpolitik nicht für die nächsten vier Jahre in der Schublade verschwindet, sondern eine notwendige Sensibilisierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen bei den politisch Verantwortlichen stattfindet und wirksame Schritte zur Umsetzung der UN-BRK in Angriff genommen werden. Dabei müssen Teilhabe und Inklusion auf allen politischen und gesellschaftlichen Ebenen stattfinden. Dies kann nur gelingen, wenn das Thema Teilhabe mit einem zielgerichteten politischen Willen angegangen wird und vor allem die Bundesebene den Inklusionsgedanken stärker vorantreibt. Die Umsetzung der Agenda 2030 kann hierbei wichtige Impulse setzen.

<sup>3</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016).





**Martin Danner**  
ist Bundesgeschäftsführer  
der BAG SELBSTHILFE e.V.  
sowie Koordinator des  
Arbeitsausschusses beim  
Deutschen Behindertenrat.



**Nicole Kautz**  
ist Projektleiterin für den  
Themenkomplex gendersensible  
Selbsthilfefarbeit sowie  
stellv. Koordinatorin  
des Arbeitsausschusses beim  
Deutschen Behindertenrat.



**Holger Borner** ist Leiter  
des Referats Recht  
und Sozialpolitik sowie Mitglied  
des Arbeitsausschusses  
des Deutschen Behindertenrats.

## Literatur

**Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2016):** Diskriminierung – Umfrage in Deutschland 2015. Berlin.  
[www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Handout\\_Umfrage\\_Diskriminierung\\_in\\_Dtschl\\_2015.pdf](http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/Handout_Umfrage_Diskriminierung_in_Dtschl_2015.pdf)

**Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen (2014):** Die UN-Behindertenrechtskonvention – Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Berlin.  
[www.behindertenbeauftragter.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Broschuere\\_UNKonvention\\_KK.pdf](http://www.behindertenbeauftragter.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Broschuere_UNKonvention_KK.pdf)

**Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016):** Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderung. Forschungsbericht 470. Berlin.  
[www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb470-wahlrecht.pdf](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb470-wahlrecht.pdf)

**Deutscher Behindertenrat (2016):** Forderungen des Deutschen Behindertenrates (DBR) zum Internationalen Tag der Menschen mit Behinderungen 2016. Berlin.  
[www.deutscher-behindertenrat.de/ID191082](http://www.deutscher-behindertenrat.de/ID191082)

**Deutscher Bundestag (2013):** Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG). Berlin.  
[www.gesetze-im-internet.de/agg/](http://www.gesetze-im-internet.de/agg/)

**Deutscher Bundestag (2016):** Bundeswahlgesetz (BWahlG). Berlin.  
[www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/](http://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/)

**Deutscher Bundestag (2016):** Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz – BGG). Berlin.  
[www.gesetze-im-internet.de/bgg/index.html](http://www.gesetze-im-internet.de/bgg/index.html)

**Deutscher Bundestag (2016):** Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG). Berlin.  
[www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/2016/bundesteilhabegesetz.pdf](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/2016/bundesteilhabegesetz.pdf)



# 17 Ziele – 17 Baustellen



Ortsvereine, Senioren\*innen und ver.di Jugend im Bezirk Weser-Ems machen sich gemeinsam auf den Weg, um für bessere Renten zu demonstrieren.

## Die Bedeutung der UN-Nachhaltigkeitsagenda für die Bekämpfung von Altersarmut

VON RAGNAR HOENIG UND LUISE STEINWACHS

Das erste der 17 Ziele der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDG) fordert die UN-Mitgliedstaaten auf, Armut in allen ihren Formen und überall zu beenden.<sup>1</sup> Gleichzeitig sind die Garantie für einen menschenwürdigen Lebensstandard und eine verlässliche soziale Sicherung in den sozialen Menschenrechten verankert. Ein wachsender Teil vor allem der älteren Bevölkerung ist jedoch benachteiligt und wird dauerhaft ausgegrenzt. Diese Entwicklung ist weltweit beobachtbar. Ein wesentlicher Faktor sind prekäre oder informelle Arbeitsverhältnisse – insbesondere bei Frauen – und schwach entwickelte staatliche soziale Sicherungssysteme, die den Menschen oftmals keine Alterssicherung ermöglichen. Die Lebenserwartungen von Frauen sind weltweit bis zu elf Jahre höher als die von Männern. Hinzu kommen demografische Faktoren, die zeigen, dass sowohl die Lebenserwartung steigt, als auch, dass die Bevölkerung wächst. Die Gruppe derjenigen über 60 nimmt weltweit zu.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> UN-Generalversammlung (2015), S. 15.

<sup>2</sup> Von 11% in 2010 auf 28% in 2011 vgl. UN-DESA (2011).

## Altersarmut in internationaler Hinsicht

Weltweit leben 80 Prozent der Menschen ohne eine Absicherung für schwierige Situationen wie Krankheit, Unfall oder Katastrophen. Viele von ihnen sind alte Menschen: 48 Prozent der Personen im Rentenalter erhalten keinerlei Zahlungen, und für viele der 52 Prozent, die eine Versorgung erhalten, ist diese nicht ausreichend.<sup>3</sup> Ältere Menschen gehören zu den vulnerabelsten Bevölkerungsgruppen in den Entwicklungs- und Schwellenländern.

Die Idee, „für das Alter vorzusorgen“, funktioniert nur, wenn es möglich ist, in bestimmten Lebensphasen zu sparen oder Vermögen anzulegen. Von einem guten Einkommen kann in Rentenversicherungen eingezahlt werden. Krankenversicherungen übernehmen einen Teil der Kosten, die im Alter vermehrt anfallen. Die Lebenssituation im Alter hängt stark von den Möglichkeiten ab, während des Arbeitslebens in formale soziale Sicherungssysteme wie Renten-, Kranken- und Pflegeversicherungen einzahlen zu können. Diese sind, wenn sie denn existieren, zumeist an ein formales Arbeitsverhältnis gebunden, von dessen Bezahlung Anteile in das System eingezahlt werden. Bei Frauen ist der Anteil der formalen Beschäftigung und damit verbundener Alterssicherung deutlich geringer als bei Männern, was zu einer noch stärkeren Verbreitung von Altersarmut führt. Zum Beispiel arbeiten 74 Prozent der Frauen in Afrika südlich der Sahara in informeller Beschäftigung, und 61 Prozent aller Männer. In Lateinamerika und der Karibik sind es 54 Prozent Frauen gegenüber 48 Prozent Männern<sup>4</sup>. Dem entsprechend erhalten Frauen seltener als Männer eine Pensionszahlung, in Nikaragua z. B. nur 21 Prozent der Frauen gegenüber 52 Prozent der Männer, in Kamerun 6 Prozent Frauen, 29 Prozent Männer.<sup>5</sup> Insgesamt arbeiten allerdings mehr Männer in der informellen Wirtschaft, da Frauen seltener erwerbstätig sind.<sup>6</sup>

In vielen Gesellschaften funktionieren Modelle nicht, die an formale Arbeitsverhältnisse geknüpft sind. Weltweit hat nur ein sehr geringer Teil der Menschen Zugang zu solchen Systemen. Menschen, die ihr Einkommen aus informellen Beschäftigungen beziehen, finden sich in einer ganz anderen Situation. Gerade in ländlichen Gebieten sind formale Anstellungsverhältnisse oder ein Beamtenstatus selten. Die größte Zahl von Einkommen wird in Selbständigkeit und landwirtschaftlicher Beschäftigung erwirtschaftet. Ergänzend zu beitragsfinanzierten öffentlichen und privaten Rentenversicherungen haben daher weltweit mehr als 100 Länder sog. *social pensions* bzw. *universal pensions* eingeführt – Rentenzahlungen, die ohne vorherige Beiträge monatlich an alte Menschen ausgezahlt werden. Dabei kann die Berechtigung, eine *social pension* zu beziehen, allein auf einem bestimmten Alter (z. B. ab 60 Jahre) basieren oder nur für diejenigen greifen, die keine andere Rente oder Unterhaltszahlung (z. B. für Menschen mit Behinderung) erhalten, oder ein bestimmtes Einkommen nicht überschreiten, also in extremer Armut leben.<sup>7</sup> Steuerfinanzierte Systeme spielen eine bedeutende Rolle bei der Ausweitung von Renten, da sie ein grundlegendes Schutzniveau für diejenigen darstellen, die kein beitragsfinanziertes Alterseinkommen erhalten. Typischerweise können Pensionssysteme folgende Aspekte umfassen:

1. nicht-beitragsgebundene Basiszahlungen (*social pensions, universal pension*),
2. beitragsgebundene öffentliche Pflichtsysteme (Rentenversicherung) und/oder
3. private Rentenversicherungen.

Das schon in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte 1948 formulierte Recht auf angemessenen Lebensstandard (Artikel 25), das die Bereiche Gesundheit und Wohlbefinden einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztlicher Betreuung und der notwendigen Leistungen der sozialen Fürsorge umfasst, muss auf der jeweiligen nationalen Ebene gesetzlich umgesetzt werden. Ein solcher

3 Vgl. ILO (2014a).

4 Vgl. [www.wiego.org/informal-economy/statistical-picture](http://www.wiego.org/informal-economy/statistical-picture).

5 Vgl. Arza (2015).

6 51% der Frauen und 77% der Männer weltweit waren 2012 erwerbstätig (vgl. ebd.).

7 Vgl. ILO (2014b).

Abbildung II.01.01

Daten zur sozialen Situation in Deutschland und global

DEUTSCHLAND<sup>1</sup>

**15,7 %** der Personen  
waren 2015 **armutsgefährdet**.<sup>2</sup>

**16,3 %** der Frauen über 65 Jahre  
waren **armutsgefährdet**.

Ca. **335.000** Personen  
waren 2014 **wohnungslos**.

**21,3 %** der Personen  
hatte **mangelnde soziale Kontakte**.<sup>6</sup>

2015 wurden Vermögen  
in Höhe von ca. **37,71 Mrd. Euro** vererbt  
und **64,3 Mrd. Euro** verschenkt.

Der durchschnittliche **Brutto-**  
**verdienst von Frauen** lag 2015 um **21 %**  
**niedriger** als der der Männer.

## GLOBAL

**28,7 %** der Beschäftigten weltweit  
erhalten 2017 **weniger als 3,10 US-Dollar**  
Lohn pro Tag.<sup>3</sup>

**74 %** der Frauen und **61 %**  
der Männer in Afrika südlich der Sahara arbeiten  
in **informeller Beschäftigung**.<sup>4</sup>

**48 %** der Personen im Rentenalter  
weltweit erhalten **keinerlei Zahlungen**.<sup>5</sup>

**80 %** der Menschen weltweit leben **ohne**  
**soziale Absicherung** gegen z. B. Krankheit,  
Unfall oder Katastrophen.<sup>7</sup>

**10,7 %** der Weltbevölkerung  
(das sind 766 Mio. Menschen) leben von **weniger**  
**als 1,90 US-Dollar pro Tag**.<sup>8</sup>

**28,4 %** der Frauen in Beschäftigungs-  
verhältnissen haben **Anspruch auf bezahl-**  
**te/n Mutterschutz oder Elternzeit**.<sup>9</sup>

Quellen: (1) Bundesregierung (2017b) unter [www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Alle-Indikatoren/Alle-Indikatoren-Excel.xlsx](http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Alle-Indikatoren/Alle-Indikatoren-Excel.xlsx); (2) Armutsgefährdet ist eine Person, die in einem Haushalt, dem weniger als 60% des Medians aller Nettoäquivalenzeinkommen zur Verfügung stehen, 2015 waren das 942 Euro; (3) Vgl. ILO (2017), S. 6; (4) Vgl. [www.wiego.org/informal-economy/statistical-picture](http://www.wiego.org/informal-economy/statistical-picture); (5) Vgl. ILO (2014a); (6) Der Indikator gibt den Anteil derjenigen Personen an der Gesamtbevölkerung an, die weniger als einmal im Monat Kontakt zu Freunden, Verwandten oder Nachbarn haben. Es handelt sich dabei um (freiwillige) Selbsteinschätzungen der erwachsenen Befragten auf Basis einer Stichprobenerhebung; (7) Vgl. ILO (2014a); (8) World Bank (2016), S. 4.; (9) Vgl. ILO (2014b), S. 64.

Rechtsanspruch ist eine wesentliche Forderung der internationalen Lobbyarbeit für die Herstellung sozialer Sicherheit weltweit.<sup>8</sup> Hierzu gehört vor allem ein angemessenes Einkommen, durch das der Zugang zu gesunder Nahrung gesichert, Kleidung erworben und passender Wohnraum garantiert werden kann. Hinzu kommt eine Gesundheitsversorgung, die für alle zugänglich ist und einer hohen Qualität gerecht wird. Verschiedene Optionen beinhalten hier den kostenfreien Zugang zu Gesundheitsversorgung, spezielle Zugangsregelungen für ältere Menschen oder die Übernahme von Mitgliedsbeiträgen in einer Versicherung durch staatliche oder andere Stellen.

Studien zu Renten und deren Verwendung haben gezeigt, dass die Zahlungen nicht nur für den Lebensunterhalt der alten Menschen verwendet werden. Zwar wird ein Großteil, ca. 70 Prozent, für Lebensmittel ausgegeben, doch lassen sich z. B. in Tansania ca. 13 Prozent als Ausgaben für Kinder verzeichnen.<sup>9</sup> Kinder, die in Haushalten mit ihren Großeltern aufwachsen, profitieren dabei in verschiedener Hinsicht. Nicht nur sind die Versorgung, meist durch die Großmütter, und das Wohnen besser, sondern Kinder und Jugendliche müssen weniger für das Familieneinkommen arbeiten, gehen eher zur Schule und haben mehr Zeit für sich. Alte Menschen, die eine Rente beziehen, sind mit ihren sozialen Beziehungen zufriedener. Es ist entlastend, weniger auf die Unterstützung durch andere Familienmitglieder oder Nachbarschaft angewiesen zu sein. Im Gegenteil kann durch die monatliche Einnahme zum Familieneinkommen beigetragen werden. Insbesondere der Status von alten Frauen kann sich durch eine Rentenzahlung verbessern. Das Renteneintrittsalter ist für Frauen üblicherweise niedriger als das von Männern. Gleichzeitig haben sie eine höhere Lebenserwartung und damit eine längere Phase des Alters. Die Anerkennung von Frauen und ihr Einfluss innerhalb der Familie, in der sie leben, steigen durch das stabile zusätzliche Einkommen. Ohne Rente kann demgegenüber die „Belastung“ des Familiennetzwerkes über lange Zeit andauern und die Versorgung alter Frauen unzureichend sein. Wichtig ist hier, dass soziale

Sicherungssysteme inklusive Alterssicherung gendersensibel gestaltet werden. Vorteilhaft für Frauen ist insbesondere, wenn die Höhe der Renten nicht an die vorherige Erwerbstätigkeit geknüpft ist, da diese meist kürzer und durch mehrfache Unterbrechungen charakterisiert ist. Auch ist das Einkommen von Frauen weltweit meist geringer als das von Männern. Da die Lebenserwartung von Frauen höher ist als die von Männern, muss sicher gestellt sein, dass die Zahlungen monatlich lebenslang erfolgen und nicht eine feste Summe zugrunde gelegt wird.

Um Altersarmut zu bekämpfen und ein Leben in Würde zu ermöglichen, müssen angesichts weit verbreiteter informeller Arbeitsverhältnisse staatlich finanzierte Sozialrenten eine politische Priorität sein. Die zunehmende Individualisierung der Verantwortung für Alterssicherung ist der falsche Weg.

### Altersarmut in Deutschland

Die völkerrechtlich verbürgten Rechte auf soziale Sicherheit und auf einen angemessenen Lebensstandard werden in Deutschland durch ein lange entwickeltes und stark ausdifferenziertes Alterssicherungssystem umgesetzt. Dabei kommt der gesetzlichen Rentenversicherung die größte Bedeutung zu. Denn auf sie entfallen rund 74 Prozent aller Brutto-Alterssicherungsleistungen in Deutschland.<sup>10</sup> Zugleich leistet sie einen wesentlichen Beitrag dafür, dass ältere Menschen in Deutschland heute (noch) nicht so häufig von Armut betroffen oder bedroht sind wie andere Bevölkerungsgruppen. Misst man Altersarmut anhand der Bezugsquote von Sozialhilfeleistungen, ist festzustellen, dass im Jahr 2015 gerade einmal rund 2,7 Prozent der Beziehenden einer Altersrente ergänzende Leistungen der Sozialhilfe in Form der Grundsicherung im Alter in Anspruch nehmen mussten,<sup>11</sup> wobei der Anteil der Frauen unter den Grundsicherungsbeziehenden mit rund 60 Prozent erheblich höher lag.<sup>12</sup> Dennoch ist sich die Fachwelt weit gehend einig, dass Altersarmut hierzulande in Zukunft wieder steigen wird. Auch die Bundes-

8 Vgl. auch [www.socialprotectionfloors.org](http://www.socialprotectionfloors.org).

9 Vgl. HelpAge (2011).

10 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016a), S. 76.

11 Deutsche Rentenversicherung Bund (2016), S. 277.

12 Ebd., S. 274 (eigene Berechnung).

regierung scheint einen Handlungsbedarf für die Zukunft zu erkennen, wie aus der Neuauflage 2016 der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie<sup>13</sup> und dem 5. Armuts- und Reichtumsbericht<sup>14</sup> deutlich wird.

Konkrete Aussagen über die künftige Entwicklung von Altersarmut in Deutschland lassen sich nur schwer treffen. Allerdings werden in der Fachwelt für den künftigen Anstieg von Altersarmut in Deutschland drei zentrale Ursachen benannt. Die erste Ursache wird in den wachsenden Lücken in den Erwerbsbiographien der heutigen Versicherten erkannt, die vor allem mit dem Wandel am Arbeitsmarkt in den letzten Jahrzehnten zusammenhängen. Die Rente ist Spiegel des Erwerbslebens, das heißt, die Höhe der künftigen Rente hängt entscheidend von der Höhe der eingezahlten Beiträge ab. Wer wegen einer Niedriglohnbeschäftigung, prekären Selbständigkeit, (Langzeit-)Arbeitslosigkeit oder Familienarbeit niedrigere oder keine Rentenbeiträge entrichtet, erhält dementsprechend in aller Regel auch niedrigere Rentenansprüche. Frauen sind von diesen Lücken in den Erwerbsbiografien in besonderer Weise betroffen.

Als zweite Ursache für den künftigen Anstieg von Altersarmut treten die Einschnitte in die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung und das langfristig sinkende Rentenniveau hinzu. Lag das Rentenniveau vor Steuern vor der Riester-Reform noch bei rund 53 Prozent, ist es heute auf rund 48 Prozent gesunken.<sup>15</sup> Mittel- und langfristig soll es weiter fallen und nach den Modellrechnungen der Bundesregierung ab 2040 sogar die 42-Prozent-Marke unterschreiten.<sup>16</sup> Die hierdurch entstehende Versorgungslücke werden viele Versicherte aber wegen fehlender Sparfähigkeit, ungünstiger Anlageentscheidungen und der anhaltenden Niedrigzinsphase nicht in ausreichendem Umfang schließen können. Die dritte Ursache – und zugleich die besondere Brisanz des Problems – wird darin gesehen, dass die beiden zuvor genannten Ursachenkomplexe zusammen-

treffen, zusammenwirken und sich auf diese Weise verstärken.<sup>17</sup> Die Versicherten bekommen nicht nur weniger, weil sie weniger einzahlen, sondern auch weil das Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung im Vergleich zur Lohn- und Wohlstandsentwicklung zurückgeht.

Die Bundesregierung benennt in der Neuauflage 2016 der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie Maßnahmen, die unverzichtbar sind, um der wachsenden Altersarmut in Deutschland ursachenbezogen, effektiv und zielgenau entgegenzuwirken. So ist eine präventiv ausgerichtete Strategie zur Vermeidung von Altersarmut in einem lohn- und beitragsorientierten Rentensystem ohne gute Löhne und eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf nicht denkbar.<sup>18</sup> Allerdings reichen die Vorschläge nicht aus, um die Alterssicherung in Deutschland auch für die Zukunft „armutsfest“ zu machen.<sup>19</sup> Vielmehr muss die Bundesregierung noch an ihrer Strategie zur Verhinderung von Altersarmut arbeiten. Bereits die drei hier aufgezeigten Ursachenkomplexe machen deutlich, dass Altersarmut nur durch ein Maßnahmenbündel bekämpft werden kann.

### Schlussbemerkungen

Angesichts der Entwicklungen in der Arbeitswelt mit überwiegend informellen Arbeitsverhältnissen in den Ländern des globalen Südens und unsicheren und unterbrochenen Berufsbiografien in den Industrieländern müssen Systeme erwerbsunabhängiger Alterssicherung aufgebaut (z. B. Sozialrenten in armen Ländern) und gleichzeitig eine präventive Sozialpolitik zur Vermeidung von Altersarmut umgesetzt werden. In der Umsetzung der Agenda 2030 muss die deutsche Entwicklungszusammenarbeit angesichts akuter weltweiter Alterungsprozesse dem Thema Alter in allen Bereichen einen wesentlich höheren Stellenwert beimessen, insbesondere bei der Entwicklung und Umsetzung sozialer Sicherungssysteme. In der Entwicklungszusammenarbeit müssen die Geberregierungen ihrer Verantwortung für die

13 Bundesregierung (2017a), S. 55.

14 Bundesregierung (2017b), Teil B IV.1.4.

15 Deutsche Rentenversicherung Bund (2016), S. 27.

16 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016b), S. 54.

17 Bäcker/Schmitz (2012), S. 134.

18 Vgl. Bundesregierung (2017a), S. 56.

19 Vgl. ebd.

Sicherung eines angemessenen Lebensstandards im Alter weltweit aufgrund ihrer menschenrechtlich basierten Staatenpflichten nachkommen.



Ragnar Hoenig  
leitet die Abteilung  
Arbeit/Soziales/Europa  
beim AWO Bundesverband e.V.



Luise Steinwachs  
leitet das Referat Grunddienste  
und Ernährungssicherheit  
bei Brot für die Welt –  
Evangelischer Entwicklungs-  
dienst.

#### Literatur

**Arza, Camila (2015):** The Gender Dimensions of Pensions Systems: Policies and constraints for the protection of older women. New York: UN Women.  
[www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2015/7/dps-gender-dimension](http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2015/7/dps-gender-dimension)

**Bäcker, Gerhard/Schmitz, Jutta (2012):** Ausgangslage und Entwicklung der Armut bei älteren Menschen. Altersarmut und Reformoptionen der Rentenversicherung (Teil 1). In: Soziale Sicherheit 61 (4), S. 125-135.

**Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016a):** Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2016 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2016). Berlin.  
[www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilungen/2016/alterssicherungsbericht-2016.pdf](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilungen/2016/alterssicherungsbericht-2016.pdf)

**Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016b):** Gesamtkonzept zur Alterssicherung. Berlin.  
[www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Rente/gesamtkonzept-alterssicherung-detail.pdf](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Rente/gesamtkonzept-alterssicherung-detail.pdf)

**Bundesregierung (2017a):** Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016. Berlin.  
[www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BPA/Bestellservice/Deutsche\\_Nachhaltigkeitsstrategie\\_Neuauflage\\_2016.pdf](http://www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BPA/Bestellservice/Deutsche_Nachhaltigkeitsstrategie_Neuauflage_2016.pdf)

**Bundesregierung (2017b):** Lebenslagen in Deutschland – Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin.  
[www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/5-arb-langfassung.pdf](http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/5-arb-langfassung.pdf)

**Deutsche Rentenversicherung Bund (2016):** Rentenversicherung in Zeitreihen Oktober 2016. DRV-Schriften Band 22. Berlin.  
[www.deutsche-rentenversicherung.de/cae/servlet/contentblob/238700/publicationFile/62588/03\\_rv\\_in\\_zeitreihen.pdf](http://www.deutsche-rentenversicherung.de/cae/servlet/contentblob/238700/publicationFile/62588/03_rv_in_zeitreihen.pdf)

**HelpAge (2011):** Die Bedeutung von Renten im Kampf gegen Armut – Das Beispiel Kwa Wazee in Tansania. Osnabrück.  
[www.helpage.de/material/KwaWazeeStudie2011.pdf](http://www.helpage.de/material/KwaWazeeStudie2011.pdf)

**ILO (2014a):** Pensions and other social protection benefits for older persons – Insights from the ILO World Social Protection Report 2014/15. Social Protection for All Policy Brief 3/2014. Genf.  
[www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=48037](http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=48037)

**ILO (2014b):** World Social Protection Report 2014/2015. Genf.  
[www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_245201.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf)

**ILO (2017):** World Employment Social Outlook, Trends 2017. Genf.  
[www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_541211.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_541211.pdf)

**UN-DESA (2011):** World Population Prospects: The 2010 Revision. New York.  
[www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/trends/WPP2010/WPP2010\\_Volume-I\\_Comprehensive-Tables.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/trends/WPP2010/WPP2010_Volume-I_Comprehensive-Tables.pdf)

**UN-Generalversammlung (2015):** Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development (UN Doc. A/RES/70/1). New York.  
[www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E)





## Billige Nahrungsmittel und ihre Folgen

### Die EU-Exportstrategie – Das Beispiel Milch und die Auswirkungen auf die Weidetierhalter in Burkina Faso

VON KERSTIN LANJE UND TOBIAS REICHERT

---

Deutschland hat sich verpflichtet, die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDG) bis 2030 umzusetzen. In SDG 2 verpflichten sich die Staaten, Hunger zu bekämpfen und eine nachhaltige Landwirtschaft zu schaffen. Zudem betont die Bundesregierung in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2016, dass der Aufbau einer wettbewerbsfähigen Agrar- und Ernährungswirtschaft in Entwicklungsländern die wachsende Nachfrage nach Lebensmitteln vor Ort besser bedienen könne und gleichzeitig Arbeit und Einkommen im ländlichen Raum schaffen würde. Bisher läuft die deutsche und europäische Agrarpolitik aber in eine völlig andere Richtung. Was die Umsetzung des SDG 2 politisch bedeutet, lässt sich beispielhaft am Milchsektor aufzeigen.

In den letzten zwei Jahren wurde deutlich, wie stark der Milchsektor von Handelsverzerrungen und Marktungleichgewichten betroffen ist. Das Angebot an Milch ist in Europa höher als die Nachfrage. Die Erzeugerpreise in Deutschland sind auf ein existenzbedrohendes Niveau gefallen und lagen trotz leichter Erholung im März 2017 bei nur 31,82 Cent/kg.<sup>1</sup> Viele Milchbäuerinnen und -bauern haben in jüngster Vergangenheit ihre Höfe aufgegeben; alleine in Bayern waren es 2.000, in Niedersachsen 10.000 Betriebe. Milch, die in Europa nicht nachgefragt wird, landet auf dem Weltmarkt und konkurriert insbesondere als Milchpulver mit der lokalen Milchproduktion in Entwicklungsländern. Schon jetzt stammt 26 Prozent der auf dem Weltmarkt gehandelten Milchmenge aus der Europäischen Union. Die Exportorientierung lässt sich an den Zahlen ablesen: In den letzten zehn Jahren ist der Export von Magermilchpulver der EU um das 6,5-fache auf über 574.000 Tonnen gestiegen. Aus Deutschland wird jeder zweite Liter der hier gemolkenen Milch exportiert, der größte Teil geht in andere Länder der EU.

Für 2017 erwartet die EU-Kommission, dass die hohen Lagerbestände an Magermilchpulver abschmelzen und die Verkäufe um fast ein Viertel auf 712.000 Tonnen zulegen. Für 2018 wird eine Zunahme des Exports von Magermilchpulver in Drittländer um 13 Prozent angenommen. Die niederländische Rabobank schätzt, dass die europäische Milchproduktion bis 2020 um bis zu acht Prozent steigen wird, die heimische Nachfrage jedoch kaum. Auch in Deutschland setzen die Molkereien auf die Erzeugung von Milchpulver. Als Marktführer hat das Deutsche Milchkontor seine Produktionskapazitäten verdoppelt. Die Ammerland Molkerei exportiert Milchprodukte in 60 Länder und hat gar ein eigenes Vertriebsbüro in Peking eröffnet, um ihre Exportchancen zu erhöhen.

Diese hohe verfügbare Milchmenge ist begründet zum einen im Auslaufen der Milchquote im April 2015. Damals fielen die bis dahin vorhandenen Produktionsbegrenzungen. Zum anderen können Exportmärkte nur durch billige, standardisierte

Massenprodukte erobert werden. Die Preise müssen dauerhaft niedrig sein, um auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig sein zu können.

### Markterschließung steht an erster Stelle

Die EU-Kommission geht davon aus, dass die zusätzliche Nachfrage nach europäischen Agrarprodukten in den nächsten zehn bis 15 Jahren zu 90 Prozent außerhalb der EU entstehen wird. Wichtig ist somit der Zugang zu diesen Exportmärkten. EU-Agrarkommissar Phil Hogan wirbt für Marktöffnung, Bundeslandwirtschaftsminister Christian Schmidt hat das Budget für Exportförderung auf gegenwärtig 7,2 Millionen Euro aufgestockt und setzt auch auf die steigende Nachfrage aus dem Ausland.

Diese Exportorientierung mit der Neuausrichtung der EU-Agrarpolitik auf den (niedrigeren) Weltmarktpreis wird flankiert von der Marktöffnung für europäische Agrarprodukte in anderen Ländern, vorangetrieben durch die EU-Handelspolitik, die den Abbau des Außenschutzes durch Zölle oder Quoten durch Handelsabkommen forciert.

Handelsverzerrungen werden heute nicht mehr explizit durch Agrarexportsubventionen ausgelöst, deren Höhe 1992 noch 10 Milliarden Euro betrug. Der Effekt der im Agrarhaushalt der EU vorgesehenen Direktzahlungen und marktbezogenen Ausgaben in Höhe von 312,7 Milliarden Euro für den Zeitraum von 2014 bis 2020 ähnelt jedoch dem der Exportsubventionen. So können europäische Agrarprodukte die EU zu Preisen unterhalb der Erzeugungskosten verlassen. Ein Drittel des Einkommens der Landwirte besteht aus Direktzahlungen, die so die niedrigen Preise ermöglichen.

Schon für die letzte Krise am Weltmilchmarkt war die Europäische Union mit ihrer Produktionssteigerung von 11 Millionen Tonnen verantwortlich, davon alleine 2014 sechs Millionen Tonnen.

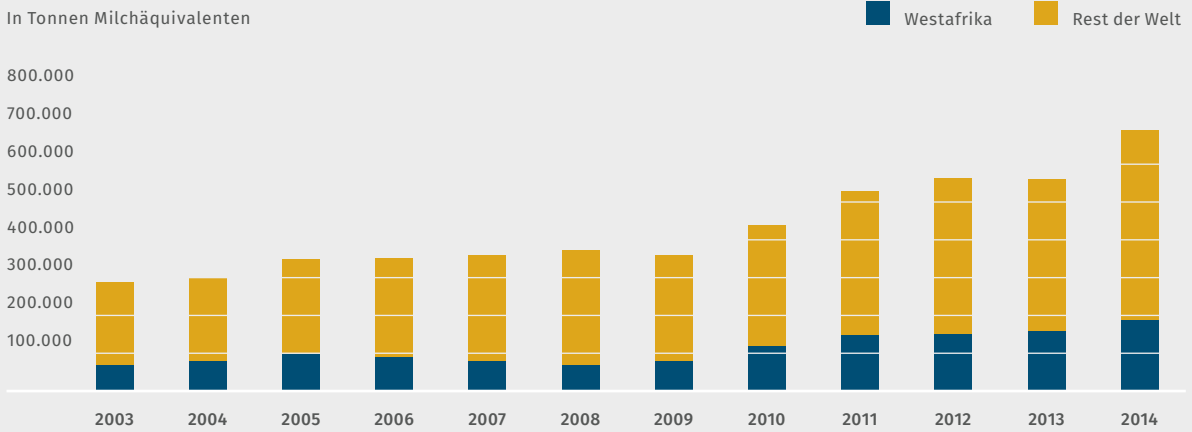
### Steigerung landwirtschaftlicher Produktivität und Einkommenserhöhung von Weidetierhaltern

Die Milchproduktion hat ein großes Potenzial zur Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern. Weltweit

<sup>1</sup> Siehe [www.agrarheute.com/news/milchpreis-aktuell-auszahlungspreis-eu-molkereien](http://www.agrarheute.com/news/milchpreis-aktuell-auszahlungspreis-eu-molkereien).

**Abbildung II.02.01**

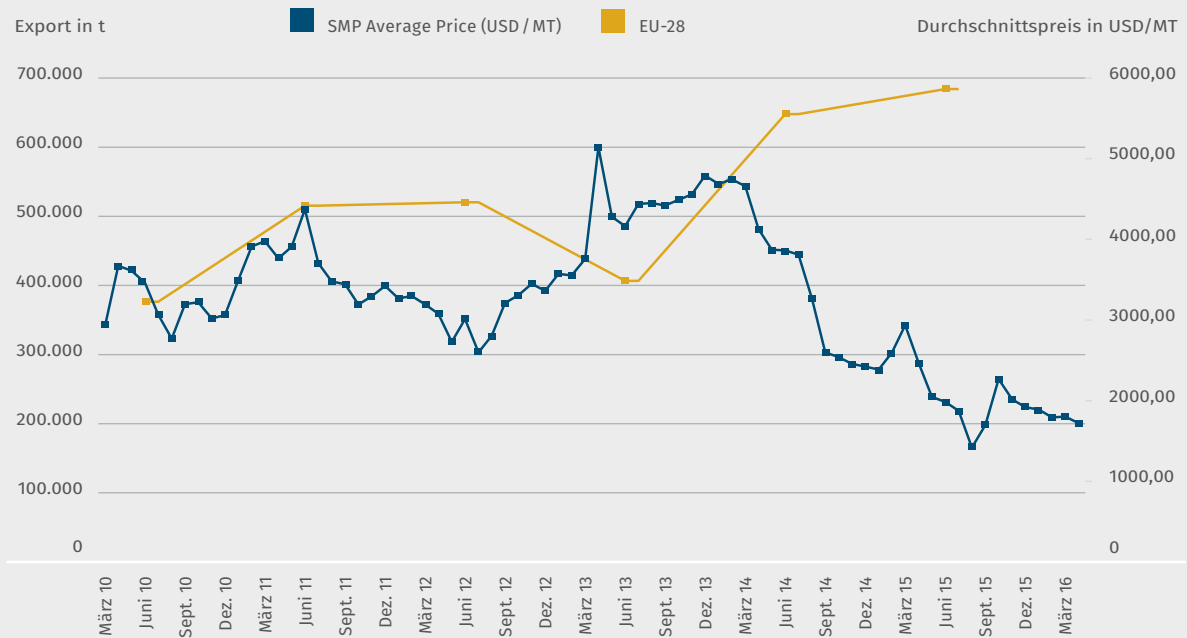
EU-Exporte von mit Pflanzenfett angereichertem Milchpulver



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten von Eurostat/UN Comtrade.

**Abbildung II.02.02**

Magermilchpulver-Exporte der EU-28 und Weltmarktpreis



Quelle: Reichert (2016), S. 3, basierend auf Daten aus [www.globaldairytrade.info/en/product-results/download-historical-data-for-gdt-events/?cb=1462186807683](http://www.globaldairytrade.info/en/product-results/download-historical-data-for-gdt-events/?cb=1462186807683) und [http://ec.europa.eu/agriculture/milk-market-observatory/pdf/mmo-economic-board-meeting-of-26-04-2016\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/milk-market-observatory/pdf/mmo-economic-board-meeting-of-26-04-2016_en.pdf).

wird die Milch von über 120 Millionen Milchviehbetrieben erzeugt, die im Durchschnitt 2,9 Kühe halten.

In Afrika südlich der Sahara, mit einem Anteil von 20 Prozent ein wichtiger Absatzmarkt für Milchpulver aus der EU, zeigt sich seit 2007 eine Zunahme der Importe auf 1,24 Millionen Tonnen, gemessen in Milchäquivalenten. Besonders billig auf dem Markt ist mit Pflanzenfett angereichertes Milchpulver. Hierfür wird der Milch das natürliche Fett entzogen und zu höherwertigen Produkten wie Butter verarbeitet. Der Milch wird stattdessen Pflanzenfett beigefügt. Ein großer Anstieg ist im wichtigen Absatzmarkt Nigeria zu verzeichnen, wo die Importe aus der EU um das Zweieinhalbfache auf 70.000 Tonnen stiegen. Besonders drastisch ist die Entwicklung in einigen Staaten wie Mali oder Kamerun, die vor zehn Jahren keine nennenswerten Mengen importierten und nun ein Importwachstum von mehreren tausend Tonnen verzeichnen.

### Auswirkungen auf die lokale Milchwirtschaft

Welche Auswirkungen diese Entwicklung auf die lokale Milchwirtschaft hat, kann am Beispiel Burkina Faso gezeigt werden. In dem Land wurden 2010 weniger als 2.000 Tonnen des mit Pflanzenfett angereicherten Milchpulvers importiert, 2015 waren es bereits 5.187 Tonnen. Und das, obwohl es in Burkina Faso eine lokale Milchviehhaltung mit zwei Millionen Milchproduzent/innen und zehn Millionen Kühen gibt. Viele Menschen leben von der Weiterverarbeitung und dem Verkauf von Milch und Milchprodukten. MISEREOR fördert seit über zehn Jahren den Aufbau lokaler Molkereien in Burkina Faso, wo mittlerweile über 40 Kleinstmolkereien entstanden sind, die das Auskommen ihrer Mitglieder, überwiegend Frauen, sichern. Die Produktion schwankt. Mitunter geben die Kühe nur zwei Liter, in der Regenzeit auch bis zu sechs Liter. Die Milch wird zur Molkerei gebracht und abgekocht oder als Joghurt verkauft. Das Einkommen reicht, um Futtermittel anzubauen, die eigene Ernährung zu sichern und die Kinder zur Schule zu schicken.

Aus entwicklungspolitischer und menschenrechtlicher Perspektive ist es wichtig sicherzustellen, dass die Lebensgrundlage der lokalen Bevölkerung

gestärkt werden kann. Etwa 80 Prozent der erzeugten Milch wird in den Produzentenfamilien selbst konsumiert und höchstens unverarbeitet in der näheren Umgebung zum Verkauf angeboten. In den Supermärkten und Kiosken sind fast ausschließlich Produkte aus importiertem Milchpulver zu finden, die deutlich billiger als lokale Milcherzeugnisse angeboten werden. Umgerechnet kostet ein Liter Milch, hergestellt aus mit Pflanzenfett angereichertem Milchpulver, etwa 34 Cent, lokale Milch hingegen zwischen 76 Cent und 1,10 Euro.

### Aufbau einer wettbewerbsfähigen Agrar- und Ernährungswirtschaft in Entwicklungsländern

Als wettbewerbsfähig gegenüber der Europäischen Milchwirtschaft kann man die Kleinstmolkereien in Burkina Faso noch nicht bezeichnen. Man muss aber berücksichtigen, dass durch diese Einkommen eine Lebensperspektive für die Weidetierhalter der ethnischen Gruppe der Peulh entstanden ist. Bei den Peulh, die keine Alternative zur Tierhaltung und Milchwirtschaft haben, sind es die Frauen (meist Analphabetinnen), die für die Produktion und den Verkauf der Milch zuständig sind. Diese Tätigkeit ist somit ihre einzige Möglichkeit, Einkommen zu erzielen. Einfach ist es nicht, konkurrenzfähig zu werden. Notwendig wäre die Steigerung des Futtermittelanbaus, das Einkreuzen von Milchkühen, die mehr Milch geben und Investitionen in die Vermarktung. Die hoffnungsvollen Anfänge werden jedoch konterkariert durch Bestrebungen großer internationaler Molkereien, den Markt selbst zu bedienen.

Dass die Konzentration auf das billige Milchpulver und die Absatzmärkte in Afrika Teil einer langfristigen Strategie ist, zeigen die Investitionen europäischer Unternehmen. ARLA, FrieslandCampina und Danone investieren verstärkt in die Milchverarbeitung in Westafrika, meist indem sie bestehende afrikanische Unternehmen aufkaufen oder Beteiligungen erwerben. Einige in Westafrika besonders aktive Konzerne haben Unternehmenszweige in Deutschland und verarbeiten deutsche Milch.

Im September 2014 gab z.B. ARLA den Aufbau zweier Gemeinschaftsunternehmen im Senegal und in Nigeria bekannt. Im September 2014 kaufte Royal Fries-

## Kasten 2 – Chancen nutzen statt weiter so!

### Öffentliche Gelder nur für gesellschaftliche Leistungen

VON BERIT THOMSEN

Statt die Exportorientierung weiterhin mit agrarpolitischen Mitteln und Maßnahmen zu fördern, muss eine Qualitätsoffensive das Leitbild einer zukunfts-fähigen Agrarpolitik werden. Wichtig ist dabei, dass möglichst viele Bauernhöfe mitgenommen werden und erhalten bleiben. Neben einer Neuausrichtung der Marktordnung, die hier bereits skizziert wurde (vgl. Kapitel II.02), gilt es, die Förderpolitik der europäischen Agrarpolitik zu reformieren. Solch ein Umbau in der Agrarpolitik ist eine wesentliche Voraussetzung für die Erreichung der SDGs, etwa die Stärkung von Kleinbauern und -bäuerinnen oder auch, die Böden und das Klima zukunftsfähig zu schützen. „Öffentliche Gelder sollen nur noch für gesellschaftliche Leistungen genutzt werden“, ist eine Forderung des neuen Papiers der sog. Plattform-Verbände, das von 30 Verbänden aus Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft, Entwicklungspolitik, Verbraucherschutz und Tierschutz getragen wird.<sup>1</sup> Das Papier verweist auf die Notwendigkeit, schon jetzt die Spielräume in EU-Verordnungen in Deutschland zu nutzen.

Die EU-Verordnung über die Direktzahlungen gibt jedem Mitgliedstaat die Möglichkeit, bis zu 15 Prozent der Gelder, die ihm von der EU für Direktzahlungen zur Verfügung gestellt werden, umzuschichten in Förderprogramme der Zweiten Säule (v. a. Agrarumwelt-, Klima- und Tierschutzmaßnahmen). Deutschland nutzt das Instrument mit 4,5 Prozent Umschichtung in den Jahren 2015 bis 2019 nur ansatzweise. Eine mögliche Erhöhung ist im EU-Recht ausdrücklich vorgesehen: Bis zum 1. August 2017 kann – und sollte – die Bundesregierung an die EU-Kommission melden, dass hier ab dem Jahr 2018 die Umschichtung auf 15 Prozent erhöht wird.<sup>2</sup> Der Bundesrat hat einen Gesetzentwurf zur Erhöhung der Umschichtung von 4,5 auf 6 Prozent beschlossen, den die Bundesregierung mit einer Stellungnahme an den Bundestag weitergeleitet hat.<sup>3</sup> Experten vermuten jedoch, dass der den Gesetzentwurf nicht mehr aufrufen wird; dann fällt er dem Diskontinuitätsprinzip zum Opfer. Damit wäre die Chance zur Umschichtung in diesem Jahr vertan.

Verbunden werden sollte die Ausschöpfung der Umschichtung in qualifizierte Maßnahmen der Zweiten Säule mit einer spürbaren Anhebung der Zahlungsaufschläge für die ersten Hektar je Betrieb. Auch diese Umschichtung wird den Mitgliedstaaten nach geltendem EU-Recht ermöglicht: Sie können bis zu 30 Prozent der (nach der Umschichtung in die Zweite Säule verbleibenden) Direktzahlungsmittel einsetzen, um den Betrieben für die ersten Hektar je Betrieb (bis maximal zur Durchschnittsgröße der Betriebe im Land, in Deutschland 46 Hektar) eine wesentlich höhere Direktzahlung zu gewähren als für die weiteren Hektar. Deutschland setzt auch dieses Instrument nur ansatzweise um: statt 30 Prozent werden nur sieben Prozent hierfür umgeschichtet. Der Aufschlag darf nach EU-Recht bis zu 65 Prozent der durchschnittlichen Zahlungen im Land je Hektar betragen, also rund 180 Euro. Das EU-Recht bietet also großen Spielraum, um die EU-Gelder so einzusetzen, dass mehr davon beim bäuerlichen Mittelstand ankommt und weniger bei den sehr flächenstarken Ackerbaubetrieben.<sup>4</sup>

1 Plattform-Verbände (2017).

2 Jasper (2016).

3 Deutscher Bundestag (2017).

4 Jasper (2016).

Eine weitere Weichenstellung für die Neuausrichtung der Förderpolitik ist die Kappung der Direktzahlungen pro Betrieb ab 150.000 Euro, um dieses Geld für Maßnahmen in der Zweiten Säule einzusetzen. Das sieht das jüngst abgestimmte Verhandlungsmandat des EU-Agrarministerrates zur sog. Omnibus-Verordnung vor.<sup>5</sup> Nimmt die Bundesregierung die SDGs ernst, muss sie alles daran setzen, diese ersten Weichen in der Agrarpolitik neu zu stellen.

**Literatur**

**Council of the European Union (2017):** Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the financial rules applicable to the general budget of the Union and amending

5 Council of the European Union (2017), S. 8.

Regulation (EC) No 2012/2002 [...] and of the Council and Decision No 541/2014/EU of the European Parliament and of the Council (Omnibus Proposal). Doc. 8314/17 (21 April 2017). Brüssel.  
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8314-2017-INIT/en/pdf>

**Deutscher Bundestag (2017):** Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes, (Drucksache 18/12106). Berlin.  
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/121/1812106.pdf>

**Jasper, Ulrich (2016):** Dauerkrise überwinden – für Bauern, Umwelt und die Tiere! In: AgrarBündnis e.V. (Hrsg.): Der kritische Agrarbericht 2016 – Schwerpunkt: Wachstum. Konstanz, S. 34-39.  
[www.kritischer-agrarbericht.de/fileadmin/Daten-KAB/KAB-2016/KAB2016\\_Kap1\\_34\\_39\\_Jasper.pdf](http://www.kritischer-agrarbericht.de/fileadmin/Daten-KAB/KAB-2016/KAB2016_Kap1_34_39_Jasper.pdf)

**Plattform-Verbände (2017):** Für eine gesellschaftlich unterstützte Landwirtschaftspolitik. EU-Agrarpolitik für eine Qualitätsstrategie umbauen.

Gemeinsame Forderungen der Plattform von Verbänden aus Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft, Entwicklungspolitik, Verbraucherschutz und Tierschutz. Rheinbach/Hamm.  
[www.bund.net/fileadmin/user\\_upload\\_bund/publikationen/landwirtschaft/landwirtschaft\\_gesellschaftlich\\_unterstuetzte\\_landwirtschaftspolitik.pdf](http://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/landwirtschaft/landwirtschaft_gesellschaftlich_unterstuetzte_landwirtschaftspolitik.pdf)



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

land/Campina von der OLAM-Gruppe aus Singapur Anteile im Geschäftsfeld Milch an der Elfenbeinküste für 18,7 Millionen Euro und für 6,3 Millionen die Milchmarke „Pearl“. Danone legte 2015 eine Anleihe von 1,3 Milliarden Euro für seine Investitionen im afrikanischen Kontext auf und investierte 21 Millionen Euro in den Einstieg in die Unternehmen FAN-Milk Westafrika und Brookside Dairy (Kenia).

Die große Mehrheit dieser Unternehmen nutzt ganz überwiegend oder ausschließlich importierte Rohstoffe, vor allem Milchpulver, die entweder in Portionen von Haushaltsgröße umgepackt oder zu anderen Produkten wie Trinkmilch, Joghurt oder Kondensmilch weiterverarbeitet werden.

**Schutz der heimischen Märkte als Beitrag zur SDG-Umsetzung**

Das Beispiel der Peulh zeigt, was geschehen muss, damit die SDGs erreicht werden. Das Potenzial der

lokalen Milchwirtschaft zur Armutsbekämpfung in Burkina Faso muss anerkannt, geschützt und unterstützt werden. Wie oben beschrieben sind erhebliche Investitionen in Burkina Fasos Milchwirtschaft erforderlich. Dieses ist auch vor dem Hintergrund der steigenden Arbeits- und Perspektivlosigkeit junger Menschen im ländlichen Raum notwendig.

Unerlässlich ist zudem, im Handelsabkommen der EU mit Westafrika den handelspolitische Spielraum zum Schutz der heimischen Milchwirtschaft zu stärken. Nach derzeitigen Plänen soll der Außenschutz in Form von Einfuhrzöllen auf Milchpulver (ab 25 kg-Packungen) für immer auf null Prozent gesenkt werden.

Es muss möglich sein, diese Verabredung auch wieder aufzuheben. MISEREOR fordert deshalb ein Moratorium der derzeitigen Verhandlungen über ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen. Partnerorganisationen von MISEREOR fordern einen Außen-

schutz für Milchpulver in Höhe von 35 Prozent. Des Weiteren muss die EU ein dauerhaftes Kriseninstrument zur Regulierung des Angebots installieren, das passend zur Nachfrage an der Produktionsmenge ansetzt und für alle EU-Mitgliedsstaaten gilt. Für den Einsatz eines solchen Instruments sprechen zwei Gründe. Zum einen ist es die Stabilisierung der EU-Binnenwirtschaft, indem über angemessene Milchpreise EU-weit Milchbetriebe und Arbeitsplätze in diesem Wirtschaftssektor erhalten bleiben. Zum anderen darf die Überproduktion in der EU nicht für den Export in Drittländer ohne Folgenabschätzung der Auswirkungen auf die Erzeuger/innen in Entwicklungsländern erfolgen. Nur so können diese ihre Milchwirtschaft entwickeln, ihre Produkte absetzen und ein Einkommen erwirtschaften. Armut, Migration und Hunger werden reduziert. Dass eine von der EU geförderte Milchreduktionsmaßnahme hilft, musste auch EU-Agrarkommissar Hogan anerkennen: In der EU reduzierte sich die Milchmenge um über 850.000 Tonnen Rohmilch, nach dem die EU-Kommission einen Anreiz zur Mengenreduzierung installierte und Erzeuger 14 Cent pro Kilogramm nicht angelieferte Milch bekamen.<sup>2</sup>



Kerstin Lanje ist Referentin für Welthandel und Ernährung beim Bischöflichen Hilfswerk MISEREOR.



Tobias Reichert ist Teamleiter für Welternährung, Landnutzung und Handel bei Germanwatch.

#### Weitere Informationen

**Germanwatch/Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (2015):** Mensch. Macht. Milch. Wie Konzerne unsere bäuerliche Landwirtschaft verpulvern. Berlin/Bonn/Hamm. [www.misereor.de/fileadmin/publikationen/comic-mensch-macht-milch.pdf](http://www.misereor.de/fileadmin/publikationen/comic-mensch-macht-milch.pdf)

**MISEREOR (2012):** Die Milch macht's: Kleinbäuerliche Milchproduktion in Burkina Faso und die Auswirkungen instabiler Weltmarktpreise. Aachen. [www.misereor.de/fileadmin/publikationen/studie-die-milch-machts-2012.pdf](http://www.misereor.de/fileadmin/publikationen/studie-die-milch-machts-2012.pdf)

**MISEREOR (2016):** Factsheet Milch – Fit für den Weltmarkt. Aachen. [www.misereor.de/fileadmin/publikationen/fact-sheet-milch-2015.pdf](http://www.misereor.de/fileadmin/publikationen/fact-sheet-milch-2015.pdf)

**MISEREOR (2017):** Ausstellung „Mensch macht Milch“. Aachen. [www.misereor.de/mitmachen/ausstellungen/ausstellung-mensch-macht-milch/](http://www.misereor.de/mitmachen/ausstellungen/ausstellung-mensch-macht-milch/)

**Reichert, Tobias (2016):** Milchkrise weltweit: Runter mit der europäischen Menge jetzt – langfristig auf Klasse statt Masse setzen! Bonn/Berlin: Germanwatch/Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft/aktion agrar. <https://germanwatch.org/de/download/15624.pdf>

**Reichert, Tobias/Leimbach, Johannes (2015):** Billiges Milchpulver für die Welt: Das Auslaufen der EU-Milchquote und die Milcherzeugung und -exporte in Deutschland und der EU. Aachen/Berlin/Bonn/Hamm: Germanwatch/Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft/Brot für die Welt/MISEREOR. [www.misereor.de/fileadmin/publikationen/studie-billiges-milchpulver-fuer-die-welt-2015.pdf](http://www.misereor.de/fileadmin/publikationen/studie-billiges-milchpulver-fuer-die-welt-2015.pdf)

<sup>2</sup> [www.agrarheute.com/news/eu-milchreduktionsmassnahme-gut-angenommen](http://www.agrarheute.com/news/eu-milchreduktionsmassnahme-gut-angenommen)

## Kasten 3 – Wie groß dürfen Konzerne werden? Megafusionen der Agrarkonzerne schaden Menschen, Umwelt und Demokratie

VON NELLY GROTEFENDT UND JUTTA SUNDERMANN

2017 ist das Jahr der Mega-Fusionen: gleich drei Giganten der Agrar- und Chemiebranche, Bayer und Monsanto, Dow und Dupont sowie ChemChina und Syngenta, wollen sich zusammentun und rufen mit diesen Plänen auf der ganzen Welt Protest hervor. Sie gefährden die Zukunftsperspektiven bäuerlicher, ökologischer Landwirtschaft und lokal angepasster Saatgutssysteme. Ihre Machtposition schadet zudem der Demokratie, denn Marktmacht ist auch eng verknüpft mit politischer Einflussnahme. Wenn die geplanten Fusionen im Agrarsektor zustande kommen, kontrollieren die drei Megakonzerne circa 70 Prozent des weltweiten Marktes für Agrarchemikalien und über 60 Prozent des globalen Saatgutmarktes.

Dies hat nicht nur Auswirkungen auf die biologische Vielfalt, sondern auch auf die Ernährungssouveränität. Betroffen sind insbesondere Kleinbäuerinnen und Kleinbauern, die die Basis der Welternährung sicherstellen und doch zugleich die schwächsten Glieder der Wertschöpfungsketten sind. Auf dem afrikanischen Kontinent beispielsweise macht Saatgut, wenn es von Bäuerinnen und Bauern eingekauft und nicht selbst vermehrt wird, bis zu

50 Prozent ihrer Ausgaben aus. Schon geringe Preissteigerungen hätten da fatale Folgen. Wo auf benachbarten Flächen Pestizide der großen Konzerne eingesetzt werden, sind teilweise schwere gesundheitliche Folgen zu beklagen.

Um Hunger zu bekämpfen und das Recht auf angemessene Nahrung umzusetzen, muss sich Saatgutzüchtung und -bereitstellung insbesondere an den Bedürfnissen der armen Bäuerinnen und Bauern ausrichten. Sie benötigen sehr günstiges, wenn nicht kostenloses, oder über eigenen Nachbau und Tausch zu erlangendes Saatgut und haben Interesse an einer großen Vielfalt an Pflanzen. Konzerne wie Bayer setzen auf Einheitlichkeit, um die hohen Übernahmekosten der angestrebten Fusion zu refinanzieren und Profite zu erwirtschaften. Schon seit Jahren ist maximaler Umsatz weniger (meist patentierter) Sorten seine Maxime, um Aktionäre zu befriedigen und Forschungsausgaben zu amortisieren.

Die Mega-Fusionen sind jedoch kein neues Phänomen, sondern ein jahrelanger Trend: Große Unternehmen werden immer größer und drängen kleine und mittlere aus dem Markt. Dies birgt

die oben geschilderten Probleme im Agrar-Bereich, betrifft aber auch andere Sektoren. Die Marktdominanz der Mega-Konzerne muss begrenzt werden und es braucht Gesetze, um Großkonzerne auch missbrauchsunabhängig entflechten zu können. Daher ist eine Verschärfung des Wettbewerbsrechts (der Fusions- und Missbrauchskontrolle aber auch zu erweiternder Entflechtungsregeln) unerlässlich. Die derzeitige Praxis ist unzureichend. Die zuständigen Behörden sind nicht gut genug ausgestattet, die angesetzten Kriterien sind ungeeignet, um die Fusionswellen aufzuhalten.

Das Wettbewerbsrecht wird bisher sehr wenig öffentlich diskutiert und ist kaum politisiert. Die Behörden müssen früher einschreiten und neben Marktkonzentration auch ökologische und soziale Auswirkungen von Fusionen untersuchen. Auch muss es endlich eine internationale Zusammenarbeit der unterschiedlichen Kartellbehörden geben, denn heute klaffen die Möglichkeiten der auf nationale Ebene oder maximal auf Staatengemeinschaften wie die EU beschränkten Kartellbehörden und die der global aufgestellten Konzerne immer weiter auseinander.



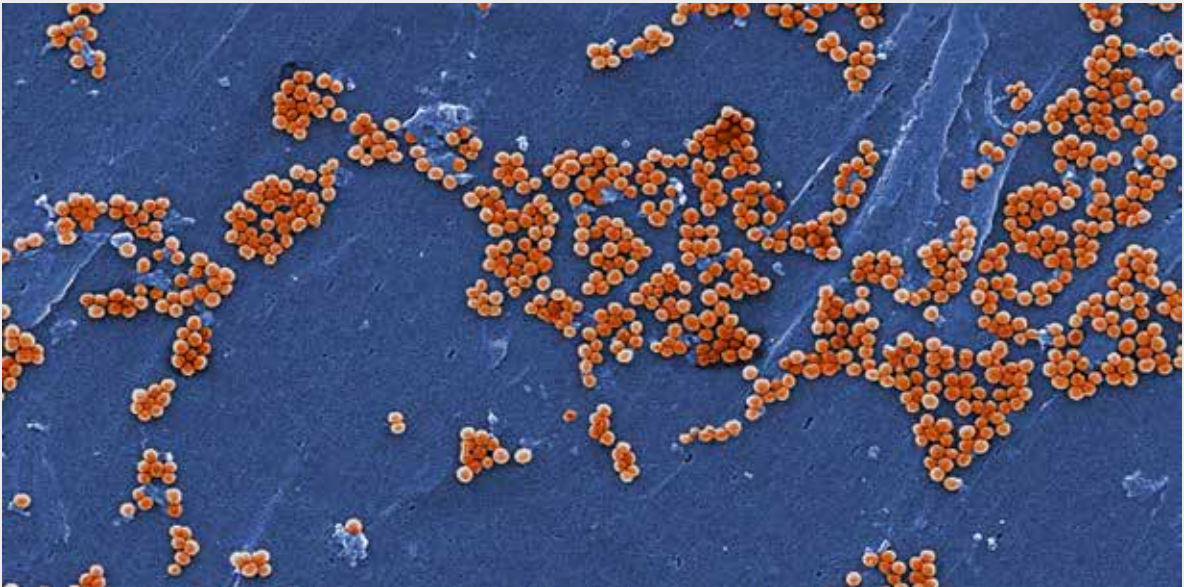
Es ist Zeit, zu fragen, wie groß Konzerne noch werden dürfen und ihrer Machtfülle Riegel vorzuschieben. Es geht um Chancen für soziale und ökologische Entwicklung und um die Demokratie, die Konzerninteressen etwas entgegensetzen können muss.



Nelly Grotefendt ist Referentin für Politik mit Schwerpunkt auf Weltwirtschaft und Handelspolitik beim Forum Umwelt und Entwicklung.



Jutta Sundermann leitet die Kampagnen wie „Brot in Not“ und „Kampf den Giganten – gegen die Fusion von Bayer und Monsanto“ bei Aktion Agrar.



Staphylococcus aureus Bakterien, die eine Resistenz gegen das Antibiotikum Methicillin entwickelt haben, unter dem Rasterelektronenmikroskop (2381-fach vergrößert).

## Antibiotika-Resistenzen – Eine globale, vielschichtige Herausforderung

VON JENS HOLST UND CHRISTIAN WAGNER-AHLFS

---

Die zunehmende Entstehung von Antibiotikaresistenzen ist zu einer globalen Bedrohung geworden. Weltweit treten immer häufiger Infektionen auf, gegen die gängige Medikamente unwirksam sind. Auf verschiedenen Ebenen haben die politisch Verantwortlichen Pläne und Strategien zur Eindämmung der Resistenzentwicklung verabschiedet. Schwerpunkte sind dabei verbesserte Hygiene, Datenerfassung, Fortbildung, Stärkung der Pharma-Forschung und das koordinierte Vorgehen in Human- und Tiermedizin. Der Fokus liegt dabei vornehmlich auf medizin-technologischen Ansätzen, was der Komplexität der Herausforderungen nicht gerecht wird.

Antibiotika sind ein wesentlicher therapeutischer Grundpfeiler der heutigen Medizin und seit vielen Jahrzehnten nicht mehr wegzudenken. Sie erlauben die Behandlung bakterieller Infektionen und damit das Überleben lebensbedrohlicher Erkrankungen. Mittlerweile schränken allerdings Resistenzen von Krankheitserregern die antibiotischen Behandlungsmöglichkeiten erheblich ein. Immer häufiger treten die erwarteten Therapieerfolge nicht ein oder es bleibt nur der Rückgriff auf wenige verbliebene Reserveantibiotika. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) spricht bereits von der „postantibiotischen Ära“, in der einfache Infektionen wieder zur tödlichen Gefahr werden können.<sup>1</sup>

Dies hat in den letzten Jahren auf verschiedenen politischen Ebenen Niederschlag gefunden. 2011 verabschiedete die Europäische Kommission einen Aktionsplan gegen die „zunehmende Bedrohung“ durch Antibiotikaresistenzen.<sup>2</sup> Die WHO legte 2014 eine detaillierte Analyse der Resistenzentwicklung in verschiedenen Weltregionen vor, woraufhin die Weltgesundheitsversammlung 2015 einen globalen Aktionsplan verabschiedete.<sup>3</sup> In der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung findet sich das Thema zwar nicht als eigenständiges Ziel, dafür aber in der Präambel: „Wir werden ebenso das Fortschritts-tempo bei der Bekämpfung von Malaria, HIV/Aids, [...] und anderen übertragbaren Krankheiten und Epidemien beschleunigen, unter anderem indem wir der wachsenden antimikrobiellen Resistenz [...] begegnen [...]“.<sup>4</sup>

Nachdem bereits zum Anfang des Jahrtausends klare Hinweise auf zunehmende Antibiotikaresistenzen vorlagen,<sup>5</sup> haben es multiresistente Keime und Resistenzen mittlerweile auch in Deutschland auf die Tagesordnung geschafft. Ein besonderer Fokus liegt hierzulande auf Krankenhausinfektionen, wie auch die Deutsche Antibiotika-Resistenzstrategie (DART)

der Bundesregierung betont.<sup>6</sup> Im Rahmen dieser Strategie legte das Bundesgesundheitsministerium 2015 einen Aktionsplan zur Bekämpfung resistenter Keime vor.<sup>7</sup>

Gesundheit gehört erklärtermaßen zu den Kernanliegen der deutschen Bundesregierung. Als Gastgeberin des G7-Treffens 2015 und des G20-Gipfels 2017 setzte sie das Thema Antibiotikaresistenzen auf die Agenda. Die Schwerpunkte liegen dabei auf Verbesserung der Hygiene, Datenerfassung, Fortbildung, Stärkung der Pharma-Forschung und dem „One-Health“-Konzept, also dem koordinierten Vorgehen in Human- und Tiermedizin sowie im Umweltbereich. Da weder Bakterien noch Resistenzen Grenzen kennen, bietet tatsächlich nur ein globaler Ansatz Chancen auf Erfolg. Doch die vielen guten Ansätze gehen nicht weit genug, sondern lassen wichtige Aspekte außer Acht.

### Medizinisch-technologische Ansätze unzureichend

Vor möglichen Resistenzen warnte schon Alexander Fleming, der Entwickler des ersten Antibiotikums Penicillin. Denn die Natur erweist sich als höchst flexibel und überlebensfähig, auch auf der Ebene kleinster Lebewesen. Zwar entstehen Unempfindlichkeiten von Bakterien auch spontan, doch zweifelsohne hat der Mensch erheblich zur Resistenzentwicklung bei Antibiotika beigetragen. Als wesentliche Ursache gilt der übertriebene, nicht gerechtfertigte Einsatz dieser Arzneimittel in der Medizin, sei es durch Unter- oder Fehldosierung, unspezifischen Gebrauch oder falsche Indikationsstellung.<sup>8</sup> Obwohl 85 Prozent aller Infekte der oberen Atemwege durch Viren verursacht sind, verordnen Ärzte bei Erwachsenen und vor allem bei Kindern häufig antibakterielle Substanzen. Bei niedergelassenen Ärzten hängt die Vergütung nicht von der Zeit ab, die sich Ärzte für jeden Einzelnen nehmen, sondern von der Zahl der Patientenkontakte. Ohne Änderung dieses Systems ist es unrealistisch, eine ausführliche Patientenaufklärung an Stelle einer schnellen Antibiotika-Verordnung zu erwarten. In Krankenhäusern und vor

1 Vgl. Reardon, Sara (2015).

2 Vgl. European Commission (2011).

3 Vgl. WHO (2015).

4 UN-Generalversammlung (2015), S. 8.

5 Vgl. Schröder/Nink et al. (2003), S. 8ff.

6 Vgl. BMG (2015b), S. 12ff.

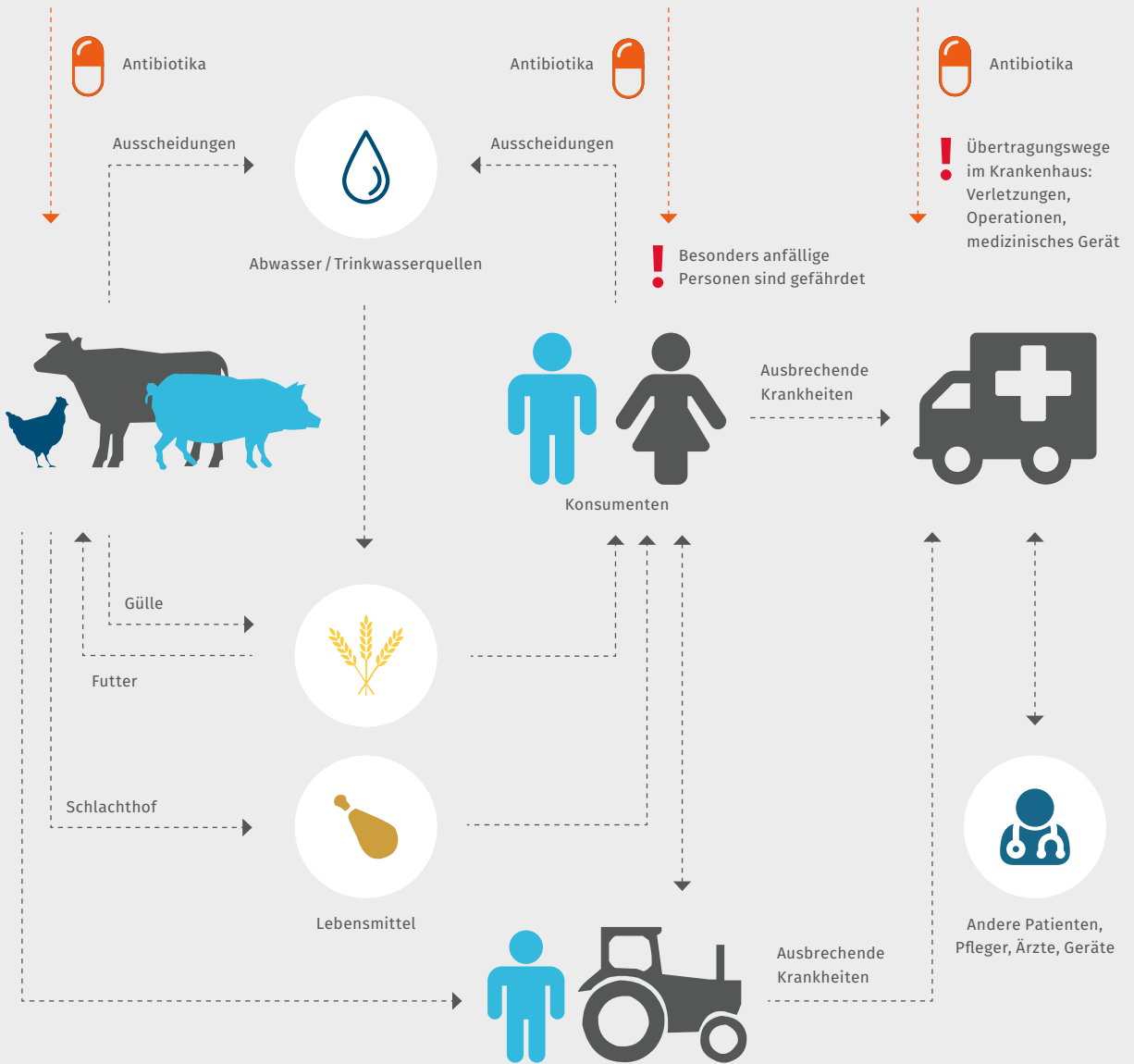
7 Vgl. BMG (2015a).

8 Vgl. DAK (2014).

Abbildung II.03.01

Entstehung und Verbreitung resistenter Keime

Wegen des massenhaften Einsatzes von Antibiotika in der Tierhaltung sowie wegen der unsachgemäßen Anwendung in der Humanmedizin können Resistenzen entstehen. Resistente Keime können auch auf bzw. zwischen Menschen übertragen werden. Die dadurch entstehenden Krankheiten sind kaum zu behandeln.



-----> Verbreitung resistenter Keime

- - - - -> Einsatz von Antibiotika

Quelle: Eigene Darstellung nach Stiftung Warentest (2013), S. 29.

allem auf Intensivstationen ist die Verwendung von Antibiotika gestiegen, obwohl sich die Häufigkeit der dort erworbenen Infektionen seit 1994 nicht verändert hat.<sup>9</sup> Der Einsatz unspezifischer Breitbandantibiotika bei schwerkranken Patienten hilft zwar günstigenfalls bei der Bekämpfung der Erreger, trägt aber auch zur Resistenzentwicklung bei anderen Bakterien bei.

In den Ländern des globalen Südens sind die Herausforderungen noch komplizierter. Das Nebeneinander ausgefeilter medizinischer Versorgungssysteme für die Oberschicht und einer rudimentären, vielfach auf Selbstzahlungen beruhenden Versorgung für die Bevölkerungsmehrheit begünstigt die Resistenzentwicklung gleich doppelt. Im Privatsektor fördert ein großzügiges, vielfach eher pekuniären Interessen als strengen Indikationsvorgaben folgendes Verschreibungsverhalten die Entwicklung von Multiresistenzen. Am unteren Ende der gesellschaftlichen Pyramide führen fehlende soziale Absicherung im Krankheitsfall, Arzneimittelknappheit in öffentlichen Gesundheitsposten und Armut zu unzureichenden Antibiotikabehandlungen: Die Betroffenen haben kein Geld für eine vollständige Behandlung und brechen die Antibiotikagabe vorzeitig ab. Teils aggressive und irreführende Arzneimittelwerbung, halb- oder illegale Geschäfte mit Arzneimitteln und fehlende Kontrollen fördern zusätzlich die unsachgemäße Verwendung von Antibiotika. Die wachsende Verbreitung gefälschter Arzneimittel mit unzureichender Wirkstoffmenge wird die Entstehung von Multiresistenzen weiter begünstigen.

### Keine bloße Frage der Veterinärmedizin

Auch von der Landwirtschaft geht ein großes Gefahrenpotenzial aus. In der industrialisierten Tierhaltung kommen erhebliche Antibiotikamengen zum Einsatz, um überzüchtete Masttiere mit stark geschwächter Immunabwehr unter extrem gesundheitsschädigenden Haltungsbedingungen am Leben zu halten. So sind Beschäftigte in der Landwirtschaft häufig Träger multiresistenter Erreger, aber auch die

Konsumenten von Fleischprodukten aus der Intensivtierhaltung sind durch die Belastung mit Antibiotika gefährdet. Zudem gelangen die von Tieren ausgetriebenen Antibiotika über die Gülle in die Umwelt.

Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft widmet sich ausführlich dem Thema der Antibiotikaresistenzen und konstatiert „erhebliches Potenzial zur Reduktion des Antibiotikaeinsatzes beim Masthuhn ohne Einbußen bei der Tiergesundheit“.<sup>10</sup> Gutachten verweisen vor allem auf das Dispensierrecht, das Tier- im Unterscheid zu Humanmediziner/innen zu Arzt bzw. Ärztin und Apotheker/in in einer Person macht, da sie die von ihnen verordneten Arzneimittel selber verkaufen. Der teils über 80-prozentige Mengenrabatt, den Veterinärmediziner/innen für ihre verordneten Medikamente erhalten, fördert unnötige Verschreibungen.

Zwar ist der „One-health-Ansatz“ der Bundesregierung und der Europäischen Kommission<sup>11</sup> als Schritt in die richtige Richtung zu begrüßen, aber nach konkreten Vorschlägen für systemische Veränderungen der deutschen Landwirtschaft wie die Abschaffung des Dispensierrechts sucht man in der Antibiotika-Strategie der Bundesregierung vergeblich. Im Mittelpunkt müsste die Verbesserung der Tiergesundheit stehen, was ein grundlegendes Umdenken in der Viehzucht erfordert – gesunde Tiere anstatt Leistungsmaximierung, gesetzliche Mindestanforderungen für die Haltungsbedingungen und ein Wechsel von exportorientierter Überschussproduktion zu regionaler Landwirtschaft mit kurzen Transportwegen.

Dringender Handlungsbedarf besteht auch bei der Verwendung von Antibiotika als Mastbeschleuniger. In geringer Dosierung führen bestimmte Antibiotika dazu, dass Tiere schneller ihr Schlachtgewicht erreichen. In der EU ist diese Mastbeschleunigung zwar seit 2006 verboten, lässt sich aber nicht vollkommen ausschließen. In weiten Teilen der Welt ist sie weiterhin gängige Praxis. Solange sich nichts an den

9 Vgl. Behnke/Hansen et al. (2013).

10 Vgl. Spiller/Gauly et al. (2015).

11 Vgl. European Commission (2011).

grundlegenden Produktionsbedingungen der Agrarindustrie ändert, wird der „One-Health“-Ansatz im human- und veterinärmedizinischen Bereich wenig ausrichten.

### Andere Forschungsmodelle

Neben der ursächlichen Bekämpfung der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Determinanten der weltweit zunehmenden Unwirksamkeit von Antibiotika ist auch die Entwicklung neuer Medikamente erforderlich. Da sich die meisten Pharmaunternehmen in den letzten Jahrzehnten aus der Antibiotikaforschung zurückgezogen haben, ist eine Forschungslücke entstanden. Forschung und Entwicklung alleine werden allerdings nicht ausreichen, diese Lücke zu füllen. Neue Antibiotika müssen auch kostengünstig verfügbar sein, damit sie auch in ärmeren Ländern Anwendung finden. Eine besondere Herausforderung besteht darin sicherzustellen, dass Reserveantibiotika so selten wie möglich zum Einsatz kommen, um eine unnötig schnelle Resistenzbildung hinauszuzögern.

Beide Bedingungen machen die Entwicklung neuer Antibiotika für gewinnorientierte Pharmaunternehmen völlig unattraktiv. Einen Ausweg bieten öffentlich finanzierte Produktentwicklungspartnerschaften. So hat die WHO 2016 die Global Antibiotic Research and Development Partnership (GARD-P) ins Leben gerufen,<sup>12</sup> die bedarfsorientiert neue Wirkstoffe für gemeinsam festgelegte Gesundheitsprobleme entwickeln soll. Im Gespräch ist auch ein öffentlich finanzierter, globaler Antibiotikaforschungsfonds zur besseren Koordinierung der weltweiten Forschungsaktivitäten. Auch das Bundesministerium für Gesundheit hat 2017 ein solches Konzept vorgelegt,<sup>13</sup> das allerdings dem allgegenwärtigen Prinzip folgt, Gewinne zu privatisieren und Verluste zu sozialisieren: Überschüsse sollen an die Pharmaindustrie gehen, während die Staatengemeinschaft die Verluste auffangen soll. Gesundheitspolitisch wäre es aber erheblich sinnvoller, mit öffentlichen Mitteln entwickelte Medikamente vom Patentrecht auszuschließen

und die bedarfsgerechte Verfügbarkeit in den Mittelpunkt zu stellen.<sup>14</sup>

### Korruption und private Gesundheitsfinanzierung

Insgesamt erfordert ein konsequentes Vorgehen gegen zunehmende Antibiotikaresistenzen einen erheblich komplexeren Ansatz, die angemessene Berücksichtigung wichtiger politischer Rahmenbedingungen und gesamtgesellschaftliches Engagement. So zeigt eine Untersuchung der Resistenzlage in 28 europäischen Ländern eine klare Beziehung zwischen dem Ausmaß der Korruption und der Entstehung von Multiresistenzen. Demnach hängt die Resistenzentwicklung auch eng mit schwacher Staatspolitik, schlechter Regierungsführung und privater Gesundheitsfinanzierung zusammen. Entscheidend für einen konsequenten, rationalen und somit resistenzvermeidenden Gebrauch von Antibiotika sind demnach verantwortungsvolle Führung der Staatsgeschäfte (*good governance*) und hinreichende öffentliche Gesundheitsfinanzierung.<sup>15</sup> Die Folgen zusammenbrechender Regierungs- und Sozialsysteme waren in besonders dramatischer Form nach dem Ende der Sowjetunion zu beobachten, in deren Nachfolgestaaten es unter anderem zu einem drastischen Anstieg der Tuberkulose- und HIV-Infektionen und in deren Folge zu einer starken Zunahme der Resistenzen kam.

Effektive Strategien zur Eindämmung der Resistenzentwicklung müssen daher auch die allgemeinen gesellschaftlichen und politischen Bedingungen sowie die sozialen Sicherungssysteme einbeziehen und die globale Tendenz zur Privatisierung der Gesundheitsausgaben umkehren. Ein erfolgversprechendes Vorgehen gegen zunehmende Antibiotikaresistenzen erfordert also erheblich mehr als die bisher verabschiedeten Aktionspläne. Die Stärkung von Gesundheitssystemen findet zwar teilweise Erwähnung, hat aber nicht den gebührenden Stellenwert. Zugleich müssen alle nationalen Ansätze engstens mit globalen gesundheitspolitischen Strategien verknüpft sein, um die weltweite Resistenzentwicklung aufzuhalten.

<sup>12</sup> Vgl. Drugs for Neglected Diseases Initiative (2016).

<sup>13</sup> Vgl. Stern/Chorzelski et al. (2017), S. 25ff.

<sup>14</sup> Vgl. Wagner-Ahlf (2015), S. 36.

<sup>15</sup> Vgl. Collignon/Athukorala et al. (2015).

Und solange Handels- und Investitionsabkommen wie CETA, TTIP und TTP die Renditen von Unternehmen über den Schutz der Bevölkerung vor gesellschaftlich und gesundheitlich schädlichen Folgen der Gewinnmaximierung stellen, bleiben die Aussichten im Kampf gegen Antibiotikaresistenzen trübe.

Wer die Versorgung der Bürger dem Gesundheitsmarkt überlässt, wer globalisierte Landwirtschaftsmonopole fördert anstatt mit regionalen Erzeugerstrukturen die Ernährung der Weltbevölkerung nachhaltig zu sichern, wer sich von der Pharma-Industrie leiten lässt, erzeugt schwerlich Vertrauen, das wachsende Multiresistenzproblem lösen zu können. Das sollte die Bundesregierung bedenken, wenn sie auf der globalen politischen Bühne tatsächlich Verantwortung für die Überwindung des Resistenzproblems übernehmen will.



Jens Holst (Internist und Gesundheitswissenschaftler) arbeitet seit vielen Jahren als selbständiger Gutachter und Autor und hat zurzeit eine Vertretungsprofessur an der Hochschule Fulda.



Christian Wagner-Ahlfs (Chemiker) ist Geschäftsführer bei der BUKO Pharma-Kampagne in Bielefeld und leitender Redakteur der Zeitschrift „Gute Pillen – Schlechte Pillen“.

## Literatur

**Behnke, Michael/Hansen, Sonja et al. (2013):** Nosokomiale Infektionen und Antibiotika-Anwendung: Zweite nationale Prävalenzstudie in Deutschland. In: Deutsches Ärzteblatt International, 110 (38), S. 627-33.  
[www.aerzteblatt.de/pdf.asp?id=146125](http://www.aerzteblatt.de/pdf.asp?id=146125)

**Bundesministerium für Gesundheit (BMG) (2015a):** Bekämpfung resistenter Erreger: 10-Punkte-Plan zur Vermeidung behandlungsassoziierter Infektionen und Antibiotika-Resistenzen. Bonn/Berlin.  
[www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3\\_Downloads/Z/10-Punkte\\_Antibiotika-Resistenzen.pdf](http://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/Z/10-Punkte_Antibiotika-Resistenzen.pdf)

**Bundesministerium für Gesundheit (BMG) (2015b):** DART 2020. Antibiotika-Resistenzen bekämpfen zum Wohl von Mensch und Tier. Berlin.  
[www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/Publikationen/Ministerium/Broschueren/BMG\\_DART\\_2020\\_Bericht\\_dt.pdf](http://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/Publikationen/Ministerium/Broschueren/BMG_DART_2020_Bericht_dt.pdf)

**Collignon, Peter/Athukorala, Premachandra et al. (2015):** Antimicrobial Resistance: The Major Contribution of Poor Governance and Corruption to This Growing Problem. In: PLoS ONE 10 (3).  
<http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0116746>

**DAK (2014):** Antibiotika-Report 2014. Berlin.  
[www.dak.de/dak/download/antibiotika-report-2014-1486100.pdf](http://www.dak.de/dak/download/antibiotika-report-2014-1486100.pdf)

**Drugs for Neglected Diseases Initiative (2016):** Global Antibiotic Research and Development Partnership. Developing new antibiotic treatments, promoting responsible use, and ensuring access for all. Geneva.

**European Commission (2011):** Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Action plan against the rising threats from Antimicrobial Resistance. COM (2011) 748. Brüssel.  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0748&from=EN>

**Reardon, Sara (2015):** WHO warns against 'post-antibiotic' era. In: Nature (online) 30.4.2014.  
[www.nature.com/news/who-warns-against-post-antibiotic-era-1.15135](http://www.nature.com/news/who-warns-against-post-antibiotic-era-1.15135)

**Schröder, Helmut/Nink, Katrin et al. (2003):** Antibiotika: Solange sie noch wirken ... In: Gesellschaft und Gesundheit Wissenschaft, 3 (2), S. 7-16. [http://wido.de/fileadmin/wido/downloads/pdf\\_arzneimittel/wido\\_arz\\_ggw\\_antib\\_2q03.pdf](http://wido.de/fileadmin/wido/downloads/pdf_arzneimittel/wido_arz_ggw_antib_2q03.pdf)

**Spiller, Achim/Gauly, Matthias et al. (2015):** Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung. Berichte über Landwirtschaft. Sonderheft Nr. 221.  
<http://buel.bmel.de/index.php/buel/article/download/82/Nutztiergutachten%20-%20Sonderheft%20221%20-%20Bül-pdf>

**Stern, Selma/Chorzelski, Simon et al. (2017):** Breaking through the Wall. A Call for Concerted Action on Antibiotics Research and

### 3 Jens Holst und Christian Wagner-Ahlfs

Development. Follow-up Report for the German Guard Initiative.  
Berlin: Boston Consulting Group/BMG.  
[www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/5\\_Publikationen/Gesundheit/Berichte/GUARD\\_Follow\\_Up\\_Report\\_Full\\_Report\\_final.pdf](http://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/5_Publikationen/Gesundheit/Berichte/GUARD_Follow_Up_Report_Full_Report_final.pdf)

**Stiftung Warentest (2013):** Biologische Keule. In: test 10/2013, S. 29f.  
[www.test.de/Huehnerfleisch-im-Test-Riskante-Keime-entdeckt-4612889-0/](http://www.test.de/Huehnerfleisch-im-Test-Riskante-Keime-entdeckt-4612889-0/)

**UN-Generalversammlung (2015):** Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. New York: United Nations.  
[www.un.org/depts/german/gv-70/a70-l1.pdf](http://www.un.org/depts/german/gv-70/a70-l1.pdf)

**Wagner-Ahlfs, Christian (2015):** Antibiotika-Resistenz: Eine globale Herausforderung. Pharma-Brief Spezial 2/2015, S. 3-38.  
[www.bukopharma.de/uploads/file/Pharma-Brief/2015\\_02\\_spezial\\_%20Antibiotika.pdf](http://www.bukopharma.de/uploads/file/Pharma-Brief/2015_02_spezial_%20Antibiotika.pdf)

**WHO (2015):** Global action plan on antimicrobial resistance. Genf.  
[http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/193736/1/9789241509763\\_eng.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/193736/1/9789241509763_eng.pdf)





Demonstration der GEW gegen ungleiche Bezahlung im Lehrerberuf.

## In Bildung investieren und damit soziale Gerechtigkeit weltweit fördern

VON SARAH KLEEMANN

Für Deutschland als Wissensgesellschaft ist und bleibt Bildung eine der zentralen gesellschaftlichen Ressourcen, die für den Abbau von Ungleichheiten entscheidend ist. Dies machen die SDGs durch den hohen Stellenwert der Bildungsziele deutlich. Gerade im vergangenen Jahrzehnt, mit der weltweiten Wirtschaftskrise, zahlreichen Herausforderungen in Europa, großen Migrationsbewegungen und dem Vormarsch der Digitalisierung, muss durch gleiche Bildungs- und Teilhabechancen dem Gefühl des abgehängt Seins oder abgehängt Werdens entgegengewirkt werden. Verringern könnte Deutschland das gravierende Problem der ungleichen Chancen durch eine Anpassung der Investitionen im öffentlichen Bildungssektor an die prosperierende Wirtschaft. Es wäre ein Schritt hin zu einer sozial orientierten, finanziellen Umverteilung, beispielsweise in Kitas und Schulen in sozialen Brennpunkten. Fehlende finanzielle und personelle Ausstattung führt gerade hier zur weiteren Spaltung zwischen Bildungsgewinner/innen und -verlierer/innen.

Den Vereinten Nationen ist mit dem Ziel für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goal, SDG) Nummer 4 „Inklusive Bildung, gerechte und hochwertige Bildung gewährleisten und Möglichkeiten des lebenslangen Lernens für alle fördern“ ein wichtiger Vorstoß zu einem global gültigen, breiten Bildungsbegriff des lebenslangen Lernens gelungen. Dieser umfasst eine universelle Sekundarbildung ebenso wie die Förderung von Bildung für nachhaltige Entwicklung (BNE). Um die Breite dieser Ziele zu erfüllen, hat Bundesforschungsministerin Johanna Wanka die „Wissenschaftsplattform Nachhaltigkeit 2030“ zur Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (in ihrer Neuauflage von 2016) und der SDGs Anfang Mai 2017 ins Leben gerufen.<sup>1</sup> Wissenschaftliche Erkenntnisse sollen hier in Realpolitik umgesetzt und eine Vernetzung zwischen den 17 SDGs gefördert werden. Zudem steht 2017 die Veröffentlichung des *Nationalen Aktionsplans Bildung für Nachhaltige Entwicklung* an, der von der Nationalen Plattform Bildung für Nachhaltige Entwicklung erarbeitet wurde. Er zeigt, wie nachhaltiges Handeln in den Bildungsbereichen durch die Bundesregierung strukturell verankert und vermittelt werden kann. Grundlage sind die Ergebnisse aus sechs Fachforen, die seit Mitte 2015 erarbeitet wurden.<sup>2</sup> Neben dem *Nationalen Aktionsplan für BNE* soll auch ein Bericht der Bundesregierung zur BNE noch vor Ende der Legislaturperiode erscheinen.<sup>3</sup> Zur Verbesserung der Bildungsrealität in Deutschland sowie der deutschen Verantwortung für Bildung in der Weltgemeinschaft, müssen sich beide Papiere deutlich für mehr Ausgaben von Bund, Ländern und Kommunen im Bildungssystem aussprechen. Nur so können die Bildungsziele mit inklusiven, qualitativ hochwertigen Bildungschancen aller durch kostenlose Grund- und Sekundarschulbildung erreicht werden.

1 Siehe [www.iass-potsdam.de/de/news-media/news/wissenschaftsplattform-nachhaltigkeit-2030-geht-den-start](http://www.iass-potsdam.de/de/news-media/news/wissenschaftsplattform-nachhaltigkeit-2030-geht-den-start).

2 Die Fachforen fanden statt zu den Bereichen „Frühkindliche Bildung“, „Schule“, „Berufliche Bildung“, „Hochschule“ und „Non-formales und Informelles Lernen/Jugend“ sowie „Kommunen“.

3 Vgl. [www.bmbf.de/de/bildung-fuer-nachhaltige-entwicklung-535.html](http://www.bmbf.de/de/bildung-fuer-nachhaltige-entwicklung-535.html).

## Defizite im Bildungsbereich

In praktisch allen Bildungsbereichen besteht in Deutschland Handlungsbedarf. Das gilt sowohl für die frühkindliche Erziehung, als auch für die Hochschulbildung sowie die berufliche Weiterbildung.

### *Frühkindliche Bildung*

In der frühkindlichen Bildung (vgl. SDG 4.1) braucht es nach dem Ausbau der Kinderbetreuung in Deutschland ein bundesweit geltendes Kitaqualitätsgesetz: Einem quantitativen Ausbau muss die Sicherstellung der pädagogischen Qualität folgen. Der Bedarf an qualitativ hochwertigen Betreuungsplätzen steigt stetig, u. a. durch die Umsetzung der Inklusion. Nach aktuellen Angaben des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) fehlen 2017 rund 300.000 Plätze und die Qualitätsunterschiede sind groß: So schwanken bspw. die Betreuungsschlüssel je nach Bundesland zwischen 1:3 und 1:14. Zugleich müssen die Stellen in den Kitas, in denen mit über 90 Prozent mehrheitlich Frauen beschäftigt sind, durch bessere Bezahlung aufgewertet werden. Dazu gehören die Entlohnung der Ausbildung und die Etablierung eines Studiums der Kindheitspädagogik. Sowohl in der Kindertagesbetreuung als auch in Grund- und Sekundarschulen braucht es zur Aufwertung eine Aufstockung der Bezüge für Erzieher/innen und Lehrer/innen. In Berlin ist dies für die Grundschullehrkräfte 2017 gelungen, sie werden neuerdings eine Gehaltsstufe höher eingruppiert.

### *Hochschulen*

Betrachtet man den Zusammenhang zwischen Bildungschancen und sozialer Herkunft, fällt die akademische Bildung besonders ins Auge: Noch immer haben Kinder aus akademischen Haushalten deutlich größere Chancen auf den Zugang zu, die Förderung und Erlangung von akademischer Bildung. Um diesen Zusammenhang aufzubrechen, hätte bspw. die Erhöhung der staatlichen Unterstützung für die Ausbildung von Schüler/innen und Studierenden entsprechend des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) 2014 bedeutend höher ausfallen müssen. Die angelegten Bedarfssätze und Freibeträge entsprechen nicht den gestiegenen Lebenshaltungskosten.

Ziel muss eine Anhebung der Sätze bzw. Rückführung des Darlehensanteils in der Ausbildungsförderung zu Gunsten einer Zuschussförderung sein, ebenso wie eine Anpassung der Förderhöchstdauer an die tatsächlichen Studienzeiten. Reformbedarf gibt es auch in der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses. Hier herrschen noch immer prekäre, v. a. befristete Arbeitsverhältnisse vor (ca. 93 Prozent). Dieser Anteil muss dringend verringert werden, um Unsicherheiten in der beruflichen wie familiären Zukunftsplanung der Betroffenen zu reduzieren.

Beim Blick auf Geschlechtergleichstellung und Bildungschancen scheint die Entwicklung zunächst sehr positiv. Doch der zweite Blick zeigt in vielen Bildungsbereichen weiterhin strukturelle Gleichstellungsdefizite, die sich im Lebensverlauf insbesondere auf Frauen auswirken. Auch an Hochschulen wird dies deutlich: Über 50 Prozent Frauenanteil erreicht Deutschland unter den Absolvent/innen. Die Studienstatistiken zeigen aber tiefgreifend unterschiedliche Bildungsverläufe von Frauen und Männern: In den sogenannten MINT-Fächern (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik) verbessert sich der Frauenanteil nur langsam und die oftmals prekären Rahmenbedingungen im Wissenschaftsbetrieb wirken gerade auf Frauen als individuelles Karrierehemmnis. So liegt der Frauenanteil unter den Habilitationen bei nur noch 28 Prozent. In der Professor/innenschaft bewegt sich die Frauenquote gerade einmal bei 20 Prozent.

### *Berufliche Bildung*

SDG 4.3 verpflichtet zur erschwinglichen und hochwertigen fachlichen, beruflichen und tertiären Bildung. Deutschland ist für sein gutes und starkes duales Ausbildungssystem bekannt. Doch auch das berufliche Bildungssystem kann nur erschwinglich und qualitativ hochwertig bleiben, wenn die Schulgebäude ausreichend saniert und an die digitale Welt angepasst werden. Ferner bedürfen die vollzeitschulischen Ausbildungen insbesondere in den Erziehungs-, Sozial- und Gesundheitsberufen einer angemessenen Anerkennung und Wertschätzung. Der Berufsbildungsbericht 2017 zeigt, dass 1,22 Millionen (knapp 13 Prozent) junge Menschen im Alter zwischen 20 und 29 Jahren weiterhin keine abge-

schlossene Ausbildung haben. Pro Jahrgang bedeutet das im Schnitt mehr als 120.000 Jugendliche ohne Ausbildung. In eine nachhaltige und gute Berufs- und Studienberatung muss folglich dringend investiert werden, damit Jugendliche motiviert und nicht abgehängt werden. Dabei ist gleichzeitig auf mehr Geschlechterbewusstheit hinzuwirken. Frauen wählen weiterhin hauptsächlich bestimmte Berufsausbildungen – wie Kauffrau im Einzelhandel, Verkäuferin und Bürokauffrau. Männern wählen hingegen Ausbildungen zum Kraftfahrzeugmechatroniker, Kaufmann im Einzelhandel und Industriemechaniker. Auffällig ist zudem, dass weibliche Jugendliche sich auf weniger Ausbildungsberufe als männliche Jugendliche konzentrieren: 71 Prozent Frauen wählten 2011 einen der 20 am häufigsten von Frauen ergriffenen Berufe – Männer zu 55 Prozent die 20 häufigsten Berufe ihrer Gruppe.<sup>4</sup>

### **Deutschland muss mehr in Bildung investieren. Zu Hause...**

Zur Umsetzung der SDGs in allen Bildungsbereichen, über Geschlechtergleichstellung bis hin zur Umsetzung von Inklusion und Bildung für nachhaltige Entwicklung, muss Deutschland deutlich mehr finanzielle Ressourcen bereitstellen. Bereits 2008 hatte sich die Bundesregierung beim Dresdner Bildungsgipfel verpflichtet, die Investitionen in Bildung auf sieben Prozent und in der Forschung auf drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu erhöhen. Die Quote der Schul- oder Berufsabbrüche sollte halbiert und die Weiterbildungsbeteiligung auf EU-Standard angehoben werden. Vor allem im internationalen Vergleich zeigt sich das Defizit bei Bildungsinvestitionen. Gemessen an der Wirtschaftsleistung erreichte Deutschland 2013 nur 4,2 Prozent öffentliche Ausgaben für seine Bildungseinrichtungen, der OECD-Durchschnitt lag bei 4,8 Prozent. Bspw. Norwegen investierte über sieben Prozent.<sup>5</sup>

4 Siehe [www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/BeruflicheBildung/BerufsbildungBlick0110019129004.pdf](http://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/BeruflicheBildung/BerufsbildungBlick0110019129004.pdf).

5 Vgl. <https://data.oecd.org/eduresource/public-spending-on-education.htm#indicator-chart>.

Nach Roman Jaich fehlen allein Ländern und Kommunen in den Bildungsbereichen rund 44,2 Milliarden Euro, inklusive der Inklusion an allgemeinbildenden Schulen.<sup>6</sup> Der Bund muss für seine Bildungsaufgaben nach Jaich zusätzlich ca. 5,6 Milliarden Euro in die Hand nehmen.<sup>7</sup> Für die Integration von Geflüchteten errechnet Jaich 3,6 bis 4,7 Milliarden Euro. Insgesamt kommt Deutschland damit auf zusätzliche jährliche Ausgaben zur Verbesserung des Bildungssystems zwischen 53,4 und 54,5 Milliarden Euro. Jaich zeigt in seinem Gutachten auf, welche Bedarfe in welchen Bildungsbereichen durch Investitionsaufstockungen in dieser Größenordnung erfüllt würden und wie Deutschland dadurch zu einem inklusiven ganzheitlichen Bildungswesen käme. Zu erwähnen ist, dass sich im Vergleich zu 2016 die notwendigen zusätzlichen Ausgaben in 2017 leicht verringert haben. Dies ist auf Verbesserungen der Quantität und Ausstattung in einigen Bildungsbereichen zurückzuführen, wie dem Ausbau der Kindertagesbetreuung, der teilweise Abschaffung von Elternbeiträgen für Kindertagesstätten, auf die Einführung von einzelnen Sprach-Kitas, das Elterngeld-Plus und die Abschaffung von Studiengebühren in manchen Bundesländern. Von einem nachhaltigen Umsteuern in der Bildungspolitik ist Deutschland jedoch weit entfernt.

Zu den in Jaichs Gutachten aufgeführten rund 54,5 Milliarden Euro kommt zudem der Investitionsstau in der kommunalen Infrastruktur hinzu: Allein der Bedarf an Sanierung bei Schulgebäuden liegt bei 34 Milliarden Euro.<sup>8</sup> Bei den Hochschulen beläuft sich der Baubedarf nach Berechnungen der Kultusminister/innenkonferenz (KMK) auf knapp 50 Milliarden Euro.<sup>9</sup> Der Sanierungsstau führt vor allem in Kindertagesstätten und Schulen zu Störungen im Lernumfeld von Kindern. Dazu zählen die Größe der Klassen-

räume, Akustik bzw. Lärmpegel, Beleuchtung usw. Ausbleibende Sanierungen führen zudem zu Folgen für die Umwelt, beispielsweise wenn undichte Leitungssysteme das Grundwasser verunreinigen. Mit Blick auf die SGDs, die implizit auf gut ausgebaute Bildungseinrichtungen abstellen, ist die jüngste Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zwar insgesamt positiv zu bewerten. Die vereinbarten zusätzlichen Finanzhilfen in Höhe von 3,5 Milliarden Euro, begrenzt auf finanzschwache Kommunen und den Zeitraum von 2017 bis 2021, können bei einem notwendigen Bedarf von 34 Milliarden Euro jedoch nur als erster Schritt bewertet werden. Ebenfalls in Ansätzen positiv ist, dass durch die entsprechende Änderung des Grundgesetzes (Art. 104c) eine Lockerung des Kooperationsverbotes zwischen Bund und Ländern in der Bildung erfolgte. Das Verbot müsste jedoch insgesamt abgeschafft werden. Zugleich ist problematisch, dass bei der Umsetzung der Gebäudesanierung die Möglichkeit von Öffentlich-Privaten-Partnerschaften gesetzlich festgeschrieben wurde.

### ... und grenzüberschreitend

Zur Erfüllung der SDG-Bildungsziele ist Deutschland nicht nur national sondern auch international gefordert. Das Ziel „Bildung für nachhaltige Entwicklung“ (SDG 4.7) ist nur dann realisierbar, wenn in den Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit, humanitären Hilfe und auswärtigen Kultur- sowie Bildungspolitik mehr Investitionen vorgesehen werden. Die Zuwanderung von über einer Million Menschen aller Altersgruppen und Bildungsgrade innerhalb kurzer Zeit war und ist eine Herausforderung für das deutsche Bildungssystem. Dasselbe gilt in größerem Maße für Länder, die noch mehr Geflüchteten Unterkunft gewähren. Jeder Bildungsbereich, von der Kita, Schule, Hochschule bis hin zur Weiterbildung, ist betroffen. Sprachförderung von Anfang an, unabhängig vom Alter und Geschlecht, sowie Anerkennung von formellen sowie informellen Qualifikationen spielen dabei eine besonders wichtige Rolle. Dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) samt seiner Außenstellen der Fülle an Aufgaben, wie der Durchführung von Asylverfahren und von Integrationskursen (Sprach- und Orientierungskurse), kaum gerecht werden kann, ist nicht verwunderlich. Hier zeigt sich symptomatisch ein weiteres Defizit:

6 Vgl. Jaich (2017).

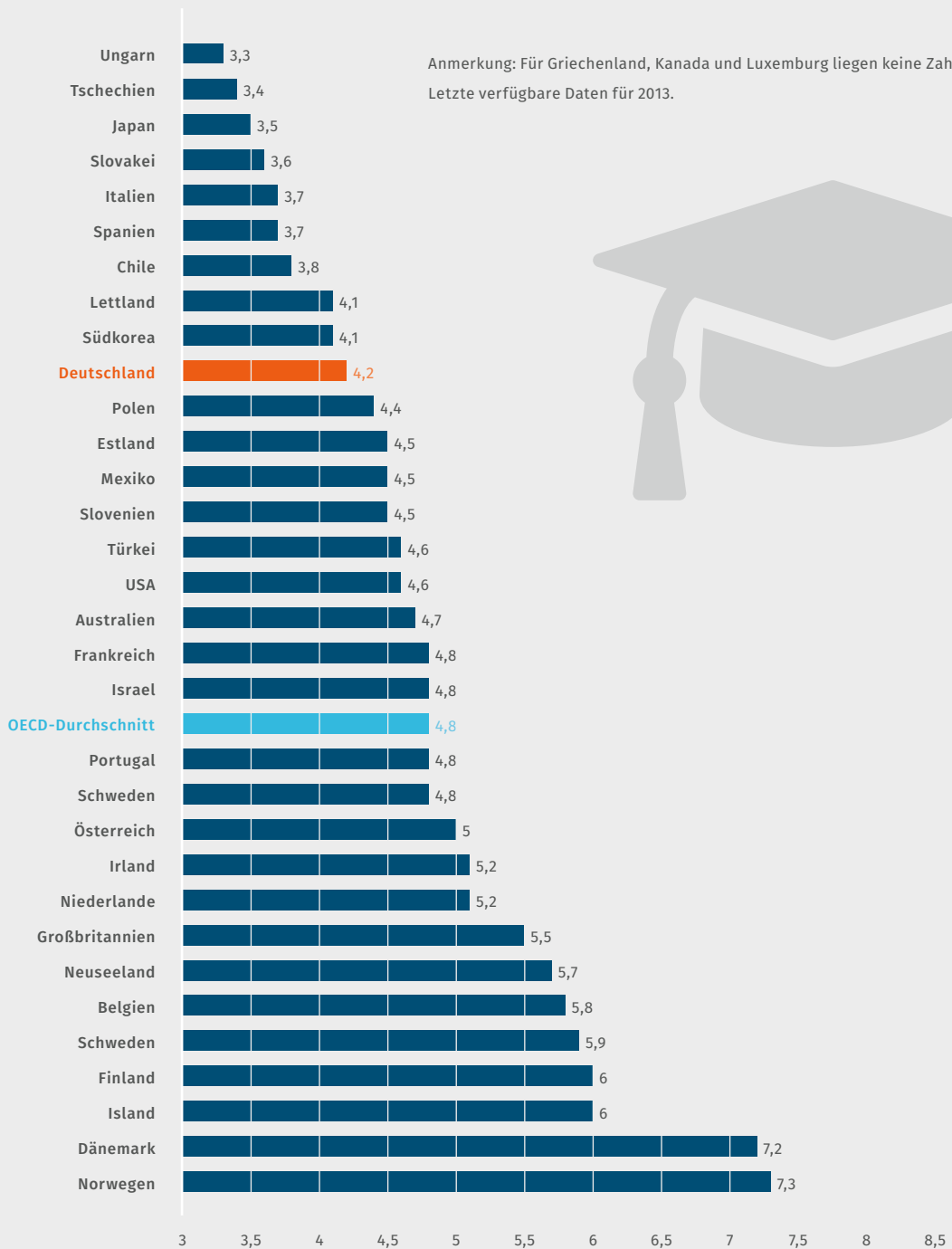
7 Ebd.

8 KfW Research (2016), S. 3.

9 „Um den aufgelaufenen Sanierungs- und Modernisierungsbedarf abzudecken, sind zusätzlich zu dem den Ländern unter den derzeitigen finanzpolitischen Rahmenbedingungen bis zum Jahr 2025 zur Verfügung stehenden Baubudget in Höhe von 21 Mrd. € je nach Flächenerweiterungsszenario weitere 8 bis 35 Mrd. € nötig.“ Siehe KMK (2016).

Abbildung II.04.01

Öffentliche Ausgaben für Bildung in der OECD (In Prozent des Bruttoinlandsprodukts)

Quelle: <https://data.oecd.org/eduresource/public-spending-on-education.htm#indicator-chart>.

personell zu gering ausgestattete öffentliche Einrichtungen. Im Durchschnitt der OECD-Länder arbeiten etwa 21 Prozent der Beschäftigten im öffentlichen Sektor; in Deutschland sind es gerade einmal 15 Prozent. Die skandinavischen Länder weisen doppelt so hohe Werte auf: Norwegen 32 Prozent, Dänemark 34 Prozent. Wenn die öffentliche Beschäftigung in Deutschland nur den OECD-Durchschnittswert erreichen würde, entspräche dies rund 1,5 Millionen Beschäftigten mehr.<sup>10</sup>

Mit Blick auf die Migrationsbewegung sind die Auswirkungen auf Kinder, Jugendliche und ganze Generationen besonders gravierend: Laut dem Bildungsexperten der UNICEF, Friedrich W. Affolter, waren nie zuvor so viele Kinder von humanitären Krisen bedroht wie heute. 2,3 Milliarden US-Dollar braucht es laut UNESCO/UNHCR allein, um den Bildungsbedarf von geflüchteten Kindern und Jugendlichen in Krisen- und Konfliktregionen abdecken zu können. 8,5 Milliarden US-Dollar fehlen insgesamt, um Kinder in Kriegs- und Krisengebieten Bildung zu ermöglichen.<sup>11</sup>

Die zentrale Bedeutung der Bildungsinvestitionen für die nachkommenden Generationen und deren Zukunftsperspektiven in diesen Gebieten ist zu wenig anerkannt und wird im tatsächlichen politischen Handeln unzureichend berücksichtigt. Einen aktiven Beitrag könnte Deutschland durch die Unterstützung des Aufbauplans und Hilfsfonds „Education Cannot Wait/Bildung kann nicht warten“ – während des Humanitären Weltgipfels 2016 in Istanbul ins Leben gerufen – leisten. Die Globale Bildungskampagne und ihre Partner/innenorganisationen fordern hier von der Bundesregierung einen jährlichen Beitrag von rund 50 Millionen Euro.<sup>12</sup> Der Fonds soll Übergangshilfe und Entwicklungszusammenarbeit im Bildungsbereich besser verzahnen und die Koordination zwischen den Akteur/innen fördern. Das Geld ist für ausreichend öffentliche Schulplätze, qualifizierte Lehrkräfte und Unterrichtsmaterial für die geflüchteten Kinder und Jugendlichen vorgesehen. Zudem sollen Maßnahmen zur Integration in

die nationalen Bildungssysteme besser koordiniert werden. Die Niederlande, Norwegen, Großbritannien, die USA und in kleinem Umfang die Europäischen Union haben Unterstützung zugesagt. Ohne Hilfspakete wie diese droht in Ländern wie Syrien sowie den Nachbarländern eine ganze Generation ohne Schulbildung aufzuwachsen. Nach Angaben der UNO-Flüchtlingshilfe hatte die Türkei mit circa 2,5 Millionen Menschen bis Ende 2015 die meisten Geflüchteten aufgenommen.<sup>13</sup> Mindestens 400.000 der insgesamt rund 900.000 minderjährigen Geflüchteten in der Türkei sind von Kinderarbeit betroffen, berichtet Murat Erdoğan, Direktor des Forschungszentrums für migrationspolitische Fragen der Hecettepe Universität (HÜGO).<sup>14</sup> Diesen Kindern und den weltweit 124 Millionen, die keinerlei Chance auf Grundbildung haben – also auf Lesen, Schreiben, Rechnen – kann durch solche, internationalen Bildungskooperationen und Hilfsfonds konkret vor Ort geholfen werden. Krisen und Konflikte wirken sich verschärfend gerade auf ungleiche Bildungszugänge aus. Ein einfaches und zugleich schwieriges Thema ist bereits die Ausstattung von Schulgebäuden mit hygienischen Einrichtungen. Fehlen Toiletten, oder sind diese nicht für alle Kinder zugänglich oder für Mädchen und Jungen zusammen vorgesehen, führt dies immer wieder dazu, dass Mädchen und junge Frauen der Schule fernbleiben. Ähnlich verhält es sich bei nicht behindertengerechter Ausstattung von Schulgebäuden. Die geringe Bildungsteilhabe bestimmter Kinder verschärft sich. Deutlich wird: Bildung für nachhaltige Entwicklung muss inklusiv und nachhaltig gedacht und umgesetzt werden, um der Vielzahl an Diskriminierungstatbeständen entgegenzuwirken zu können.

Im Koalitionsvertrag hatte die Bundesregierung 2013 festgeschrieben, in der internationalen Zusammenarbeit Bildung als Schwerpunkt zu setzen. Und bereits seit 2009 ist Bildungsförderung Schwerpunkt der deutschen Entwicklungspolitik. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) haben in den vergan-

<sup>10</sup> Vgl. GEW (2017).

<sup>11</sup> Vgl. Globale Bildungskampagne (2017).

<sup>12</sup> Ebd.

<sup>13</sup> Vgl. UNO-Flüchtlingshilfe (2015).

<sup>14</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2017).

genen zwei Jahren beispielsweise Bildungsvorhaben zu inklusiver Bildung in Malawi sowie in Guatemala umgesetzt.<sup>15</sup> Leuchtturmprojekte wie diese und andere politische Vorhaben sind teilweise jedoch einseitig, was von der Globalen Bildungskampagne kritisiert wird. So fließen von den 1,36 Milliarden Euro für Bildung als Mittel der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance, ODA), ca. 740 Millionen in Stipendien für Studierende aus Entwicklungsländern in Deutschland. Diese Ausgaben sind wichtig und ebenfalls im Sinne der SDGs: In SDG 4b wird gefordert, bis 2020 die Stipendien für Entwicklungsländer für Hochschulen, berufliche Bildung und Informations- und Kommunikationstechnik, Technik, Ingenieurs- und Wissenschaftsprogramme wesentlich zu erhöhen. Sie müssten jedoch durch Mehrausgaben in anderen Bereichen ergänzt werden. Die Problematik der Mittelverteilung des BMZ in Bildung wird außerdem bei Betrachtung der beruflichen Bildung und des tertiären Bereichs deutlich. Hierhin fließt die Hälfte der BMZ-Bildungsmittel.<sup>16</sup> Die Grundbildung, von der frühkindlichen Bildung bis zur nachholenden Erwachsenenbildung, gilt demgegenüber als unterfinanziert: 125,7 Millionen Euro fließen hier jährlich. Das entspricht 34 Prozent der BMZ-Bildungsmittel und 1,2 Prozent der bilateralen Mittel insgesamt.<sup>17</sup> Dabei könnte gerade durch die Bildungsförderung in den ersten Lebensjahren bis hin zur Sekundarbildung in Entwicklungsländern besonders viel bewirkt werden. Es wäre ein wichtiger Schritt, um die Zahl der weltweit 775 Millionen Analphabet/innen zu verringern und um den insgesamt 263 Millionen Kindern zu helfen, die nicht zur Schule gehen – 75 Millionen davon leben in einem Krisen- oder Konfliktgebiet. Geflüchteten Kindern, Mädchen sowie Kindern mit Behinderung wird der Schulbesuch überdurchschnittlich oft verwehrt.<sup>18</sup>

Die Weltgemeinschaft betrachtend muss die Aufforderung für eine Stärkung der Bildung für Nachhaltige Entwicklung in stärkeres (finanzielles) Engage-

ment reicher Länder im defizitär ausgestatteten Bereich der Bildungsausgaben in der Entwicklungszusammenarbeit münden. In der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie von 2016 führt die Bundesregierung aus, dass sie in allen Bildungsbereichen „Bildung für nachhaltige Entwicklung“ strukturell verankern will.<sup>19</sup> Insbesondere als individuellen Erkenntnisgewinn und Reifungsprozess. Wie durch die o.g. Beispiele deutlich wird, benötigt BNE starke finanzielle Förderung innerhalb klarer politischer Strategien, um national im globalen Kontext erfolgreich umgesetzt zu werden. BNE als individueller Erkenntnisprozess ist ein wichtiger Teil dessen. Die Nachhaltigkeitsstrategie sollte jedoch deutlicher machen, dass es durch die Herstellung gleicher Bildungschancen für alle, weltweit um die Herstellung und den Erhalt von sozialer Sicherheit, Chancengerechtigkeit, Partizipation und Demokratie gehen muss. Die Aussage in der Nachhaltigkeitsstrategie, das Gelingen von BNE hänge von der „Vernetzung der verschiedenen Akteure aus Verwaltung, Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Kultur sowie schulischer und außerschulischer Lernorte“ ab, scheint insbesondere in internationaler Perspektive zu kurz gegriffen.<sup>20</sup> BNE kann nur dann nachhaltig sein, wenn sie über nationale Grenzen hinweg gedacht und angegangen wird.

## Fazit

Für Deutschland als Wissensgesellschaft ist und bleibt Bildung eine der zentralen gesellschaftlichen Ressourcen, die für den Abbau von Ungleichheiten entscheidend ist. Dies machen die SDGs durch den hohen Stellenwert der Bildungsziele deutlich. Gerade im vergangenen Jahrzehnt, mit der weltweiten Wirtschaftskrise, zahlreichen Krisen in Europa, großen Migrationsbewegungen und dem Vormarsch der Digitalisierung, muss durch gleiche Bildungs- und Teilhabechancen dem Gefühl des abgehängt Seins oder abgehängt Werdens entgegengewirkt werden. Das gravierende Problem der ungleichen Chancen im Bildungssystem könnte Deutschland verringern, wenn die Investitionen im öffentlichen Bildungssektor der prosperierenden Wirtschaft angepasst würden. Es

15 Vgl. Webseite zum Engagement des BMZ unter [www.bmz.de/de/themen/bildung/bildungsfoerderung\\_deu/index.html](http://www.bmz.de/de/themen/bildung/bildungsfoerderung_deu/index.html).

16 Vgl. Schönfeld/Klimisch (2016), S. 45.

17 Ebd.

18 Vgl. Globale Bildungskampagne (2017).

19 Vgl. Bundesregierung (2017).

20 Vgl. ebd., S. 84.

wäre ein Schritt hin zu einer sozial orientierten, finanziellen Umverteilung, bspw. in Kitas und Schulen in sozialen Brennpunkten. Fehlende finanzielle und personelle Ausstattung führt gerade hier zur weiteren Spaltung zwischen Bildungsgewinner/innen und -verlierer/innen.



Sarah Kleemann  
leitet das Parlamentarische  
Verbindungsbüro  
der Gewerkschaft  
Erziehung und Wissenschaft  
in Berlin.

#### Literatur

**Bundesregierung (2017):** Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016. Berlin.  
[www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/2017-01-11-nachhaltigkeitsstrategie.pdf](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/2017-01-11-nachhaltigkeitsstrategie.pdf)

**Deutscher Bundestag (2017):** Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dağdelen, Jan van Aken, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/11568. Die Lage der Flüchtlinge in der Türkei und Nachbarländern. Berlin.  
<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/115/1811568.pdf>

**Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) (2017):** Richtig gerechnet! Das Steuerkonzept der GEW – Aktualisierung und Neuberechnung. 3. überarbeitete Auflage. Berlin.  
[www.gew.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=25149&token=60691565bb39393820a45932783f282a6cc0c836&sdownload=&n=GEW\\_Steuerkonzept.pdf](http://www.gew.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=25149&token=60691565bb39393820a45932783f282a6cc0c836&sdownload=&n=GEW_Steuerkonzept.pdf)

**Globale Bildungskampagne (2017):** Bildung darf nicht warten. Analyse des deutschen Beitrags zur Förderung von Bildung in Krisen und Konflikten. Berlin.  
[www.bildungskampagne.org/sites/default/files/download/Bildung%20darf%20nicht%20warten\\_Empfehlungspapier\\_GBK\\_0.pdf](http://www.bildungskampagne.org/sites/default/files/download/Bildung%20darf%20nicht%20warten_Empfehlungspapier_GBK_0.pdf)

**Jaich, Roman (2017):** Bildungsfinanzierung der öffentlichen Hand – Stand und Herausforderungen. Gutachten im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung.

**KfW Research (2016):** Kommunalen Investitionsrückstand bei Schulgebäuden erschwert Bildungserfolge. Fokus Volkswirtschaft Nr. 143, 24. September 2016. Frankfurt/Main.  
[www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-Nr.-143-September-2016-Investitionsr%C3%BCckstand-bei-Schulgeb%C3%A4uden.pdf](http://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-Nr.-143-September-2016-Investitionsr%C3%BCckstand-bei-Schulgeb%C3%A4uden.pdf)

**Kultusministerkonferenz (KMK) (2016):** Solide Bauten für leistungsfähige Hochschulen – Wege zum Abbau des Sanierungs- und Modernisierungsstaus im Hochschulbereich. Beschluss vom 11.02.2016. Berlin.  
[www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen\\_beschluesse/2016/2016\\_02\\_11-Abbau-Sanierungsstau.pdf](http://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2016/2016_02_11-Abbau-Sanierungsstau.pdf)

**Schönfeld, Dorothea/Klimisch, Jan-Thilo (2016):** Eine kritische Betrachtung der deutschen Umsetzung der Bildungsziele – aus Perspektive der Globalen Bildungskampagne. In Forum Menschenrechte et al. (Hrsg.): Noch lange nicht nachhaltig – Deutschland und die UN-Nachhaltigkeitsagenda 2016. Berlin/Bonn/Osnabrück.  
[www.2030report.de/de/bericht/kapitel/ii6-eine-kritische-betrachtung-der-deutschen-umsetzung-des-bildungsziels-aus](http://www.2030report.de/de/bericht/kapitel/ii6-eine-kritische-betrachtung-der-deutschen-umsetzung-des-bildungsziels-aus)

**UNO-Flüchtlingshilfe (2015):** Global Trends – Jahresbericht 2015. Bonn.  
[www.uno-fluechtlingshilfe.de/fluechtlinge/zahlen-fakten.html](http://www.uno-fluechtlingshilfe.de/fluechtlinge/zahlen-fakten.html)





„Oftmals lässt sich feststellen, dass Vorstellungen zum Thema Menschenhandel auf sexuelle Ausbeutung von Frauen in der Prostitution beschränkt sind, und weder Frauen im Bereich der Arbeitsausbeutung noch Männer im Bereich der sexuellen Ausbeutung ausreichend im Blick haben.“

## Gestraft für den Rest des Lebens? Rechte für Betroffene von Menschenhandel in Deutschland

VON SARAH SCHWARZE UND NAILE TANIŞ

Menschenhandel und Ausbeutung sind vielschichtige Probleme die verschiedenste Lebens- und Arbeitsbereiche betreffen und sich weder auf bestimmte Personengruppen noch Bereiche beschränken. Dies wird auch in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung berücksichtigt: Die Themen Menschenhandel und Ausbeutung finden sich in einigen der 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) wieder. In SDG 5 „Geschlechtergleichheit“, heißt es beispielsweise, dass alle Formen von Gewalt, einschließlich Menschenhandel und sexueller sowie anderer Arten von Ausbeutung gegen alle Frauen und Mädchen sowohl im öffentlichen wie auch im privaten Bereich beseitigt werden sollen. SDG 8 „Gute Arbeit und Wirtschaftswachstum“ fordert u. a. sofortige und effektive Maßnahmen zur Beseitigung von Zwangsarbeit, zur Beendigung von moderner Sklaverei und Menschenhandel. SDG 16 „Frieden und Gerechtigkeit“ verlangt die Beendigung von Missbrauch, Ausbeutung, Menschenhandel und aller Formen von Gewalt gegen und Folter von Kindern.

„Ich bin gestraft für den Rest meines Lebens. Ich kann nicht zurück zu meiner Familie, ich muss alles neu erkämpfen. Er aber bekommt zwei oder drei Jahre Knast, dann geht er als Held nach Rumänien zurück und bekommt alles!“<sup>1</sup>

### Menschenhandel und Ausbeutung in den SDGs

Menschenhandel und Ausbeutung sind vielschichtige Probleme die verschiedenste Lebens- und Arbeitsbereiche betreffen und sich weder auf bestimmte Personengruppen noch Bereiche beschränken. Dies wird auch in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung berücksichtigt: Die Themen Menschenhandel und Ausbeutung finden sich in einigen der 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) wieder. In SDG 5 „Geschlechtergleichheit“, heißt es beispielsweise, dass alle Formen von Gewalt, einschließlich Menschenhandel und sexueller sowie anderer Arten von Ausbeutung gegen alle Frauen und Mädchen sowohl im öffentlichen wie auch im privaten Bereich beseitigt werden sollen. SDG 8 „Gute Arbeit und Wirtschaftswachstum“ fordert u. a. sofortige und effektive Maßnahmen zur Beseitigung von Zwangsarbeit, zur Beendigung von moderner Sklaverei und Menschenhandel. SDG 16 „Frieden und Gerechtigkeit“ verlangt die Beendigung von Missbrauch, Ausbeutung, Menschenhandel und aller Formen von Gewalt gegen und Folter von Kindern.

Sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene gibt es einen breiten Konsens darüber, dass Menschenhandel ein Verbrechen ist, das nachhaltig bekämpft werden muss. Auch die Bundesregierung betont in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie, dass sie der Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und der Bekämpfung des Menschenhandels eine hohe Bedeutung zumisst.<sup>2</sup>

Was heißt das jedoch konkret? Was wird zur Bekämpfung von Menschenhandel getan und wie sieht es mit dem Aspekt der Unterstützung der Betroffenen aus?

### Menschenhandel und Ausbeutung – auch hier in Deutschland?

*Frau E. ist alleinstehend und hat Familienangehörige, für die sie sorgen muss. Sie lernt Herrn G. in ihrem Heimatland Rumänien kennen. Sie stellt ihn ihren Eltern vor und reist mit ihm nach Deutschland, wo sie in seinem türkischen Café als Bedienung arbeitet. Täglich arbeitet sie zwischen 12 und 16 Stunden. Ursprünglich wurde ihr ein Monatslohn von 500 Euro versprochen. Als sie keinen Lohn erhält, fordert sie ihr Geld und will zurück in die Heimat. Es kommt zu Auseinandersetzungen. Durch Schläge und die Androhung, sie umzubringen, zwingen Herr G. und sein Freund sie zur Weiterarbeit. Sie versucht zu fliehen, was ihr nicht gelingt. Daraufhin wird ihr der Ausweis weggenommen. Frau E. wird erneut geschlagen, und mit vorgehaltenem Messer gezwungen, einen Schuldschein über 15.000 Euro zu unterschreiben. Am nächsten Tag gelingt ihr die Flucht und sie erstattet Anzeige. Darüber kommt sie in Kontakt mit der regionalen Fachberatungsstelle für Betroffene von Menschenhandel.*

Auf der Fachebene wird immer wieder darüber diskutiert, wie schwierig es ist, Betroffene von Menschenhandel zu erkennen. Ein erster wichtiger Schritt ist es zunächst einmal, das Phänomen und das Vorkommen verschiedener Formen von Menschenhandel und Ausbeutung in Deutschland „anzuerkennen“: Menschenhandel und Ausbeutung sind keine Verbrechen, die weit weg passieren. Sie geschehen auch hier in Deutschland, und zwar in den unterschiedlichsten Erscheinungsformen. Vielleicht in der Nachbarschaft. Vielleicht nebenan bei der netten Familie, die eine Pflegekraft für ihren kranken Großvater hat. Oder im Restaurant gegenüber, wo das Essen so gut schmeckt und auch so günstig ist.

Oftmals lässt sich feststellen, dass Vorstellungen zum Thema Menschenhandel auf sexuelle Ausbeutung von Frauen in der Prostitution beschränkt sind, und weder Frauen im Bereich der Arbeitsausbeutung noch Männer im Bereich der sexuellen Ausbeutung ausreichend im Blick haben. Diese eingeschränkte Wahrnehmung des Problems spiegelt jedoch nicht die tatsächliche Situation in Deutschland wider und ist nur ein Ausschnitt des Gesamtbildes. Menschenhandel und Ausbeutung kommen in verschiedenen

<sup>1</sup> FIZ (2016), S. 22.

<sup>2</sup> Bundesregierung (2017), S. 96f.

Formen vor und betreffen verschiedenste Personen(-gruppen) aller Altersstufen. Frauen und Mädchen werden nicht nur sexuell ausgebeutet, sondern auch in ihrer Arbeitskraft. Auch werden Männer und Jungen nicht nur in ihrer Arbeitskraft, sondern auch – was gemeinhin deutlich weniger bekannt ist – sexuell ausgebeutet. Darüber hinaus werden Personen, einschließlich Minderjähriger, bei der Bettelei oder dem Begehen von Straftaten ausgebeutet. Da dieser Bereich erst seit kurzem in Deutschland als Menschenhandel erfasst wird, besteht hier ein Dunkelfeld, über dessen Größenordnung sich bislang keine Aussagen treffen lassen. Kurz gesagt: Menschenhandel kann überall dort vorkommen, wo es möglich ist Menschen auszubeuten.

Es ist wichtig, Sensibilität für das Thema und vor allem für seine Vielschichtigkeit zu entwickeln um Ausbeutung zu erkennen und verhindern zu können

### Menschenhandel in Deutschland – wovon sprechen wir?

Menschenhandel wird als eine Straftat verstanden, bei der Personen gezwungen werden, gegen ihren Willen Tätigkeiten zu verrichten, durch die eine andere Person profitiert. Betroffen sein können Personen aller Geschlechter, Kinder, Migrant/innen, Geflüchtete aber auch deutsche Staatsbürger/innen.

Bezogen auf unser Beispiel:

*Frau G. wurde gegen ihren Willen und durch den Einsatz von physischer und psychischer Gewalt gezwungen, trotz der schlechten Bedingungen weiter in dem Cafe als Kellnerin zu arbeiten.*

Die Ausbeutung oder der Zwang sind nicht immer leicht zu erkennen, gerade weil – entgegen der eher geläufigen Vorstellung – die Täter/innen nicht immer organisierte Banden sind, sondern auch Einzelpersonen, wie Bekannte und sogar Partner/innen oder Familienangehörige, wie auch im oben beschriebenen Fallbeispiel.

Die Mittel, mit denen die Betroffenen gezwungen und bedroht werden, können sehr subtil und daher schwer erkennbar sein. Es wird häufig keine, oder

nicht nur reine physische Gewalt angewandt, um die Betroffenen in ausbeuterische Situationen zu bringen oder darin festzuhalten.

*Frau E. wird geschlagen, es wird ihr aber auch der Ausweis abgenommen und sie wird gezwungen, einen Schuldschein zu unterschreiben.*

Entgegen häufigen Annahmen ist Menschenhandel auch nicht zwangsläufig mit Migration verknüpft. Menschenhandel setzt kein Überschreiten von Ländergrenzen voraus, er kann auch innerhalb eines Landes stattfinden und es können auch Bürger/innen des Landes selbst davon betroffen sein. Allerdings hängen Migration und Menschenhandel in der Praxis häufig zusammen, bzw. befinden sich Migrant/innen nicht selten in prekären Situationen, die sie verletzlicher für Menschenhandel und Ausbeutung machen können.

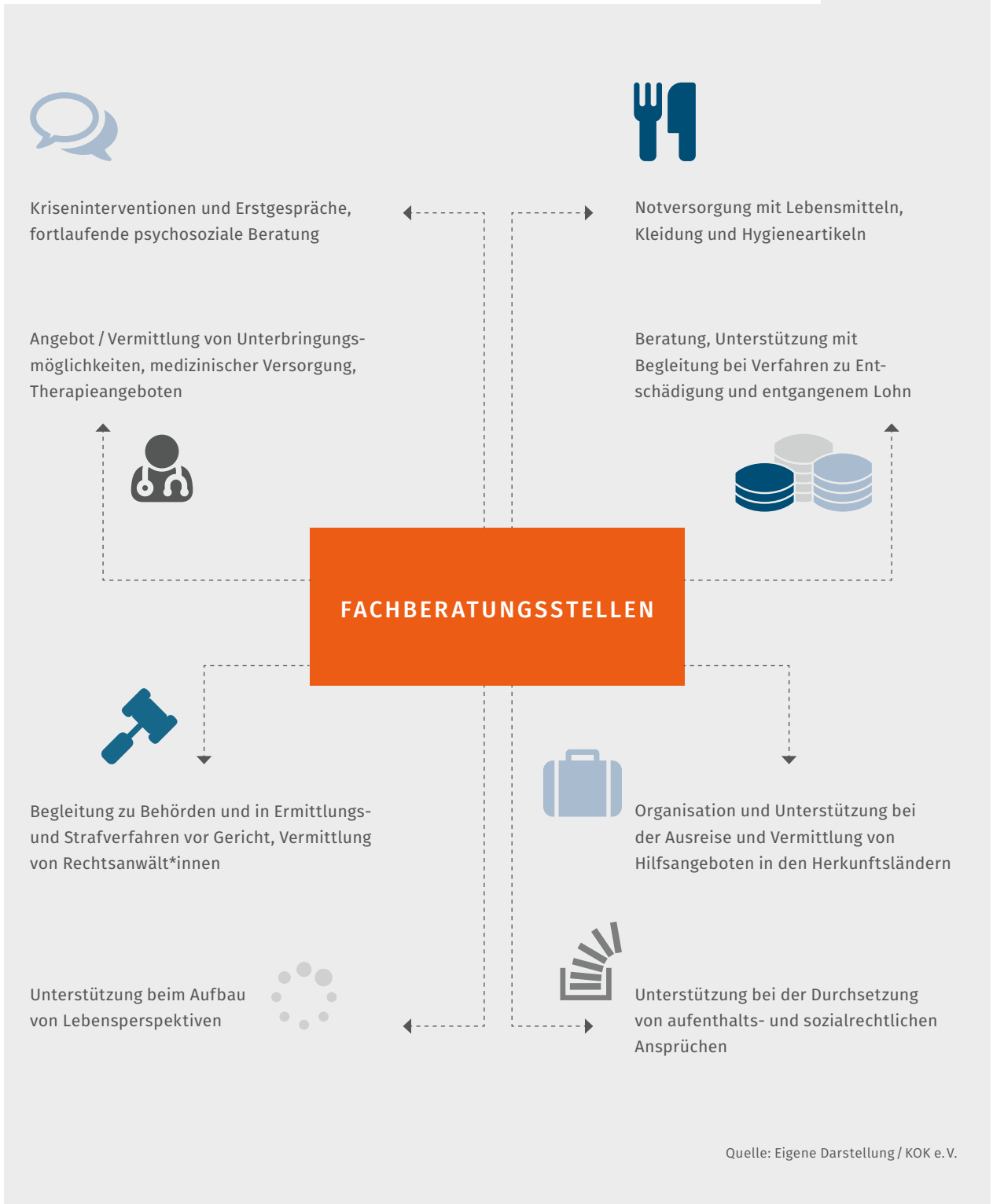
Schwierige wirtschaftliche, politische und soziale Situationen in den Herkunftsländern generell wie auch individuelle wirtschaftliche Not, Perspektivlosigkeit oder die Hoffnung auf eine bessere Zukunft können zu Migrationsentscheidungen führen.

Die häufige gesellschaftliche Benachteiligung von Frauen und geschlechtsspezifische Diskriminierungen begünstigen es, dass gerade Frauen in stärkerem Maße als männliche Migranten im gesamten Migrationsprozess Gefahren und strukturellen Nachteilen ausgesetzt sind.<sup>3</sup> Viele Bereiche, in denen Migrant/innen im Zielland arbeiten, zeichnen sich dadurch aus, dass sie zum sogenannten informellen Wirtschaftssektor gehören, der sich oft durch unregulierte Beschäftigung, schlechte Bezahlung und schwierige Arbeitsbedingungen auszeichnet. Dazu zählen zum Beispiel Tätigkeiten als Haushaltshilfe, in der Prostitution oder als private Pflegekräfte aber auch in Bereichen wie der Gastronomie, der Landwirtschaft oder im Baugewerbe finden sich ausbeuterische Beschäftigungsverhältnisse. Dies wird auch dadurch bedingt, dass sich die Einwanderungspolitik in Deutschland in den letzten Jahren immer restriktiver entwickelt hat. Legaler Zugang zum Arbeitsmarkt

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

Abbildung II.05.01

Arbeit und Angebote der spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel



ist für Drittstaater/innen so gut wie nicht möglich. Auch für EU-Bürger/innen ist dies häufig schwierig, z. B. weil sie nicht über ausreichend Qualifikationen verfügen oder diese in Deutschland nicht anerkannt werden.

### Vielschichtige Lösungsansätze sind nötig

Menschenhandel zu bekämpfen bedeutet auch anzuerkennen, dass es keine einfachen Lösungen gibt. Ein vielschichtiges Phänomen verlangt nach vielschichtigen Lösungsansätzen.

Die von der Bundesregierung in der aktuellen Legislaturperiode eingeleiteten Maßnahmen, die zum Teil auch in der *Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie* aufgeführt werden, sind sicherlich gute erste Schritte, um Menschenhandel und Ausbeutung etwas entgegenzusetzen, z. B. die umfassende Reform der Straftatbestände zu Menschenhandel im Jahr 2016.<sup>4</sup> Ob sich dies nun in der Praxis wirklich darin auswirkt, dass die Strafprozesse effektiver und mehr Täter/innen verurteilt werden bleibt noch abzuwarten.

*Frau E. wendet sich an eine Fachberatungsstelle. Was kann diese ihr anbieten? Welche Rechte und Möglichkeiten hat Frau E.? Welche Auswirkungen auf sie und ihre persönliche Situation hätte die Strafverfolgung der Täter?*

Ein essentieller Bestandteil der Bekämpfung des Menschenhandels, der häufig neben den Aspekten der Strafverfolgung in den Hintergrund rückt, ist die Stärkung der Rechte der Betroffenen. Sie sind nicht nur Opfer einer Straftat, sie sind auch Träger/innen von Rechten. Dies gilt es anzuerkennen. Nach der Reform des Strafrechts müssen die Maßnahmen darauf abzielen, die Durchsetzung der Rechte der Betroffenen zu ermöglichen, z. B. das Recht auf Schutz, Unterbringung, Sicherung des Lebensunterhalts und Entschädigung.

Die dringend notwendige Reform des Opferentschädigungsgesetzes muss stattfinden, um den Betroffenen ihr Recht auf Entschädigung zu gewähren.

Verbesserungen im Aufenthaltsrecht sind nötig, z. B. die Gewährung eines Aufenthaltsrechts unabhängig von der Strafverfolgung – dies gilt insbesondere für betroffene Kinder. Es heißt auch die Notwendigkeit anzuerkennen, dass in die Finanzierung der Unterstützungsstruktur investiert werden muss.

*Frau E. hat den Weg zu einer spezialisierten Fachberatungsstelle gefunden. Letztlich ist dieser Weg jedoch von verschiedenen Zufallsfaktoren abhängig.*

Wo lebt Frau E.? Gibt es in der Region eine spezialisierte Fachberatungsstelle? Hat diese auch die Ressourcen, Frauen und Männer zu unterstützen, die von Arbeitsausbeutung betroffen sind? Gibt es in der Region die Möglichkeit, die Betroffenen geschützt unterzubringen?

Die spezialisierten Fachberatungsstellen (FBS) bieten Betroffenen von Menschenhandel eine ganzheitliche Beratung und Unterstützung an, die Beratung u. a. zu sozial-, aufenthalts- und zivilrechtlichen sowie sonstigen Fragen umfasst und darüber hinaus auch psychosoziale Betreuung. Dieses umfassende Angebot erfordert jedoch eine ausreichende Ausstattung mit personellen und finanziellen Mitteln. Dies ist überwiegend nicht der Fall. Viele FBS sind personell nur sehr eng ausgestattet, in manchen Bundesländern gibt es nur eine FBS – z. T. mit einer personellen Ausstattung von nur einer bis eineinhalb Personalstellen –, die das ganze Bundesland abdecken muss. Für bestimmte Zielgruppen, z. B. männliche Betroffene, Familien oder Minderjährige, gibt es bisher keine spezielle Unterstützungsstruktur. Die bestehenden, im Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Menschenhandel (KOK) zusammengeschlossenen FBS beraten diese Zielgruppen bereits zum Teil mit, dies ist aufgrund knapper Ressourcen jedoch nur eingeschränkt möglich.

### Was sind nächste wichtige Schritte?

Mit der Reform des Strafrechts sind weitere Formen des Menschenhandels und der Ausbeutung ins Strafgesetzbuch aufgenommen worden. Es sind sowohl in der Politik, bei den staatlichen Behörden und bei den Unterstützungsstrukturen unterschiedliche Akteure zuständig. Folglich sind umfassende, gut koordinier-

<sup>4</sup> Vgl. Küblbeck (2017).

te und abgestimmte Maßnahmen der verschiedenen Akteure notwendig, um Menschenhandel und Ausbeutung auf allen Ebenen effektiv zu bekämpfen und die Betroffenen zu schützen und zu unterstützen.

Korrespondierend mit den rechtlichen Änderungen müssen nun innovative Konzepte und Strategien entwickelt werden, wie die Betroffenen dieser neuen Formen effektiv identifiziert und unterstützt werden können.

Seit 2016 wurden beispielsweise durch die Bundesregierung viele Projekte zur Unterstützung von geflüchteten Frauen bzw. anderen besonders schutzbedürftigen Geflüchteten gefördert. Dies waren sehr gute und notwendige Maßnahmen, mit denen viele Betroffene erreicht und wichtige Ansätze auf den Weg gebracht werden konnten, z. B. für den Bereich Menschenhandel im Kontext von Flucht und Asyl.

In Bezug auf die „neuen Ausbeutungsformen“ sollte es ebenfalls eine verstärkte und nachhaltige Förderung der Unterstützungsstruktur geben. Letztlich können die Reform des Strafrechts und die Verfolgung der Täter/innen nur erfolgreich sein, wenn auch die Betroffenen in ihrer Situation gestärkt und bei der Durchsetzung ihrer Rechte gut unterstützt und beraten werden.

Konkret betrifft dies

- ▮ das Recht auf Schutz und Unterstützung,
- ▮ das Recht auf sichere Unterbringung,
- ▮ das Recht auf Entschädigung und Zahlung entgangener Löhne,
- ▮ das Recht auf sichere Lebensperspektiven,
- ▮ das Recht auf Zugang zu Leistungen,
- ▮ das Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt und
- ▮ das Recht auf kulturelle und soziale Teilhabe.

Eine effektive Bekämpfung des Menschenhandels und der Ausbeutung ist ohne die Unterstützung der

Betroffenen und die Stärkung ihrer Situation nicht möglich. Daher sollte Deutschland einen rechtsbasierten Ansatz verfolgen, bei dem die Rechte der Betroffenen zumindest gleichrangig mit der Strafverfolgung im Fokus stehen.



Sarah Schwarze ist Referentin beim KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V.



Naile Tanış ist Geschäftsführerin des KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V.

#### Literatur

**Bundesregierung (2017):** Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016. Berlin.  
[www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BPA/Bestellservice/Deutsche\\_Nachhaltigkeitsstrategie\\_Neuauflage\\_2016.pdf](http://www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BPA/Bestellservice/Deutsche_Nachhaltigkeitsstrategie_Neuauflage_2016.pdf)

**Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (Fiz) (2016):** Jahresbericht 2016. Zürich.

**KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V. (2017):** Forderungskatalog zur Bundestagswahl 2017. Berlin.  
[www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user\\_upload/medien/stellungnahmen/KOK\\_Forderungskatalog\\_Wahl\\_2017.pdf](http://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/stellungnahmen/KOK_Forderungskatalog_Wahl_2017.pdf)

**Küblbeck, Eva (2017):** Die EU Richtlinie gegen Menschenhandel: Situation und Umsetzung in Deutschland. In: NDV Nachrichtendienst, 04/2017, S. 172-176.  
[www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user\\_upload/Kueblbeck\\_NDV-4-2017.pdf](http://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/Kueblbeck_NDV-4-2017.pdf)

**United Nations Population Fund (UNFPA) (2015):** Schutz für Frauen und Mädchen in Not – Eine Zukunftsagenda für eine krisengeschüttelte Welt. Weltbevölkerungsbericht 2015. Deutsche Kurzfassung. Berlin.  
[www.weltbevoelkerung.de/fileadmin/content/PDF/Weltbevoelkerungsbericht.pdf](http://www.weltbevoelkerung.de/fileadmin/content/PDF/Weltbevoelkerungsbericht.pdf)



„Der direkte Wasserverbrauch im Tourismus liegt bei bis zu 2.425 Litern pro Person und Übernachtung. Er umfasst den persönlichen Wasserbedarf fürs Duschen und die Toilette, sowie Swimmingpools, die Zimmerreinigung, die Bewässerung von Grünanlagen, etc.“

## Tourismus und Wasserknappheit

VON ANTJE MONSHAUSEN

Große Swimmingpools, weitläufige Gärten – seit Jahrzehnten schon üben die Hotelanlagen in warmen Küstenregionen eine besondere Anziehungskraft auf Reisende aus und bescheren den deutschen Reiseveranstaltern Wachstumsrekorde. Doch die Besucherströme hinterlassen ihre Spuren. Immer mehr Tourist/innen und die wachsende Infrastruktur verzehren Unmengen an Wasser. Der Wasserverbrauch auf Reisen ist nicht nur wesentlich höher als zu Hause, Tourismus findet auch häufig in Regionen statt, die unter Wassermangel leiden bzw. in denen unzureichende (verwaltungs-) technische Voraussetzungen Wasserverschwendung und -verunreinigung begünstigen. Das Recht der Einheimischen auf Wasser bleibt dabei in vielen Fällen auf der Strecke. Damit gefährdet der Tourismus die Erreichung des sechsten Ziels für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) zur nachhaltigen Bewirtschaftung von Wasser und der Sanitärversorgung für alle.

Mit SDG 6 enthält die Agenda 2030 ein eigenes Ziel für nachhaltige Entwicklung für den Bereich Wasser und stärkt damit das seit 2010 in den Kanon der allgemeinen Menschenrechte aufgenommene Recht auf Wasser und Sanitärversorgung. Der Zugang zu Wasser ist nicht nur ein allein stehendes Ziel, sondern hat enge Verbindungen zu weiteren SDGs, wie der Beendigung von Hunger, der Förderung nachhaltigen Wirtschaftswachstums, der Sicherstellung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster, der Bekämpfung von Klimawandel und seinen Auswirkungen und vielen anderen mehr. Schon an dieser unvollständigen Aufzählung wird deutlich, wie eng SDG 6 mit den Bedingungen verbunden ist, unter denen Tourismus stattfindet. Tourismus wiederum wird in drei der 17 SDGs explizit genannt (SDG 8, 12, 14) – nicht aber im Wasserziel, obwohl es enge Verknüpfungen zwischen Wasser und Tourismus gibt: Der Wasserverbrauch auf Reisen ist nicht nur wesentlich höher als zu Hause, Tourismus findet auch häufig in Regionen statt, die unter Wassermangel leiden bzw. in denen unzureichende (verwaltungs-) technische Voraussetzungen Wasserverschwendung und -verunreinigung begünstigen. Die beliebtesten Reisemonate fallen darüber hinaus meist mit den niederschlagärmsten Zeiten im Gastland zusammen.

Der Tourismus, wie er heute existiert, verstärkt Wasserknappheit und führt eher zu Wasserungerechtigkeit, als das er diese Probleme beseitigt. „Tourists in many areas actually contribute to water scarcity and inequity, through the appropriation of public water supplies, over exploitation of aquifers, lowering of groundwater tables, and contamination of freshwater by saltwater and sewage. This leads to conflict and resentment among local people, and threatens the sustainability of tourism, which in turn further damages the economy of the places being visited.“<sup>1</sup>

### Deutschland: „Weltspitze“ beim Wasserverbrauch und beim Reisen

Durchschnittlich 120 Liter Wasser pro Tag verbraucht jeder Mensch in Deutschland im Haushalt, um zu kochen und zu putzen, zu duschen und die

Toilette zu spülen. Weitere 5.000 Liter „virtuelles Wasser“ kommt hinzu, also Wasser, das benötigt wird für die Herstellung von Nahrungsmitteln und Gütern, die in Deutschland im Durchschnitt täglich pro Person konsumiert werden.<sup>2</sup> Gerade für die Herstellung landwirtschaftlicher Produkte – die weltweit 70 Prozent allen verfügbaren Trinkwassers verbraucht – „verschuldet“ sich Deutschland in Bezug auf den Wasserverbrauch im Ausland, weil es viele Produkte aus wasserarmen Gebieten importiert.

Nicht nur der Wasserverbrauch der Deutschen ist enorm, auch die Reiseintensität ist international sehr hoch: Deutschland ist global gesehen der drittgrößte Sendemarkt; in keinem anderen Land der Welt reist ein so großer Teil der Bevölkerung so oft und so weit. Besonders beliebt ist dabei der Sonne-Sand-Meer Tourismus, der von warmem, regenarmem Wetter abhängt. Beliebte Urlaubsländer rund um das Mittelmeer erfüllen nahegelegene Urlaubsträume. Sie leiden aber auch in zunehmendem Maße unter Wassermangel – im Frühsommer 2017 u. a. in Italien zu beobachten, wo bereits Ende Juni, noch vor den heißesten und trockensten Monaten des Jahres, in einigen Regionen die Wasservorräte erschöpft sind und die Regierung den Notstand ausgerufen hat.<sup>3</sup> Schatten spendende Grünanlagen, weitläufige Golfplätze und kühlende Pools benötigen viel Wasser. Kein Wunder, dass der Verbrauch auf Reisen nachweislich höher ist als zu Hause.

### Reisen wird zunehmend wasserintensiver

Bisher existieren global kaum Studien zum Wasserverbrauch im Tourismus. Im Folgenden werden Zahlen von Gössling/Peters (2015) genannt, die die Ressourcennutzung des Tourismus zwischen 1900 und 2010 erfassen und Projektionen bis 2050 anstellen:<sup>4</sup>

- I Der jährliche direkte und indirekte Wasserverbrauch des Tourismus lag 2010 bei 138 Kubikki-

1 Jennings (2016), S. 39.

2 Brot für die Welt (2015), S. 37.

3 Vgl. z.B. [www.nzz.ch/panorama/hitzewelle-notstand-wegen-wasserknappheit-in-italien-ld.1302567](http://www.nzz.ch/panorama/hitzewelle-notstand-wegen-wasserknappheit-in-italien-ld.1302567).

4 Gössling/Peeters (2015).



lometern (km<sup>3</sup>) – das entspricht im Schnitt 6.575 Litern pro Reisendem und Tag. Wegen des touristischen Wachstums und der Zunahme wasserintensiver Reiseangebote sowie Transportmittel wird erwartet, dass sich der absolute Verbrauch bis 2050 etwa verdoppeln wird.

- Der direkte Wasserverbrauch in den Unterkünten liegt zwischen 84 und 2.425 Litern pro Übernachtung. Er beinhaltet den persönlichen Wasserbedarf fürs Duschen und die Toilette, sowie Swimmingpools, die Zimmerreinigung, die Bewässerung von Grünanlagen, etc. Mit steigender Ausstattung der Hotels steigt auch der Wasserverbrauch. Im Rahmen von Freizeitaktivitäten kommen noch einmal 10 bis 875 Liter pro Reisetag hinzu. Immer beliebter werden wasserintensive Angebote, wie Golfspielen oder Wellnessangebote.
- Des Weiteren entfallen auf Nahrungsmittel nochmals im Schnitt 6.000 Liter Wasser pro Reisetag. Im Schnitt verbrauchen Urlauber täglich mindestens 0,5 Kilogramm Nahrungsmittel mehr als zu Hause – auch dank verschwenderischer Büfets.
- Die Anreise zum Urlaubsort ist ebenfalls wasserintensiv: je nach Distanz bzw. Verkehrsmittel fallen hier nochmal 5 bis 2.500 Liter pro Gast und Übernachtung an. Die Nutzung von Bio-Kraftstoffen im Flugverkehr verursacht mit 2.500 Litern pro Reisetag den höchsten Wasserverbrauch. Agro-Kraftstoffe, die von der Luftverkehrsbranche als eine der Säulen für „nachhaltige“ Entwicklung forciert werden, haben erhebliche Nebenwirkungen und sind keine Lösung, sondern Teil des Problems.

### Wasserstress in beliebten Reiseländern

Neben dem absoluten Wasserverbrauch der Reisenden ist auch die Wassersituation der lokalen Bevölkerung hoch relevant. Tourismus wird zu einer Frage der Gerechtigkeit, wenn Wasser vor Ort ein knappes Gut und der Wasserverbrauch der Reisenden im Vergleich zur lokalen Bevölkerung enorm hoch ist.

Einige Beispiele:

- Im indischen Goa verbraucht ein 5-Sterne-Ressort 1.785 Liter Wasser pro Zimmer und Tag, während die nahe lebende Bevölkerung mit täglich 14 Litern auskommen muss. Ihre eigenen Brunnen wurden wegen Wassermangels und Verunreinigungen zum Teil geschlossen.<sup>5</sup>
- Auf der indonesischen Insel Bali werden 65 Prozent des vorhandenen Wassers im Tourismus verbraucht. Da der Wasserdruck der öffentlichen Leitungen oft gering ist, besitzen die meisten Hotels eigene Brunnen, die im Gegensatz zu den Brunnen der Bevölkerung motorbetrieben sind. Die Brunnen werden immer tiefer gebohrt, so dass der Wasserspiegel zunehmend fällt und Salzwasser das vorhandene Grundwasser verunreinigt.<sup>6</sup>
- In Florida füllen Kreuzfahrtschiffe ihre Wasserreserven auf und zahlen dabei einen Pauschalpreis, egal wie viel Wasser sie entnehmen. Die Hauptreisezeit fällt traditionell in die trockensten Monate, in denen lokale Unternehmen und die Bevölkerung regelmäßig zum Wassersparen aufgerufen werden.<sup>7</sup> Ähnliche Berichte gibt es aus Südafrika, das 2016 von einer enormen Trockenheit betroffen war, sowie von verschiedenen karibischen Inseln, auf denen die Wasserversorgung vor Ort teilweise stundenweise zum Erliegen kommt, wenn Kreuzfahrtschiffe ihre Vorräte auffüllen.

### Die Tourismuswende gestalten

Trotz seiner enormen Bedeutung für die Erreichung der Agenda 2030, wird die externe Dimension des SDG 6, das heißt die ökologischen und sozialen Konsequenzen des Wasserverbrauchs der Deutschen im Ausland in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie nicht hinreichend reflektiert. Neben der Agrar- und Elektroindustrie, sowie der Rohstoffgewinnung ist der Tourismus in einer Vielzahl von Südländern für

<sup>5</sup> Tourism Concern (2012).

<sup>6</sup> Cole (2012).

<sup>7</sup> Vgl. [http://articles.sun-sentinel.com/2011-11-28/news/fl-cruise-water-20111127\\_1\\_cruise-ships-largest-cruise-vance-gulliksen](http://articles.sun-sentinel.com/2011-11-28/news/fl-cruise-water-20111127_1_cruise-ships-largest-cruise-vance-gulliksen).

## Kasten 4 – Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten von Unternehmen verbindlich regeln

VON HEIKE DRILLISCH

Sei es im Tourismus, bei der Rohstoffgewinnung, bei der Herstellung von Textilien oder IT-Produkten oder beim Export von Gütern: um unsere Wirtschaft nachhaltig zu gestalten, müssen auch die Produktionsbedingungen dort, wo unsere Konsumgüter herkommen, umweltfreundlich und menschenrechtskonform sein und dürfen hierzulande produzierte Güter an ihrem Bestimmungsort nicht zu Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörung beitragen.

Bisher achten viele Unternehmen kaum auf die menschenrechtlichen Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit. Nur wenige führen systematische, regelmäßige Risikoanalysen durch und ergreifen effektive Maßnahmen zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen in ihrer Lieferkette. Unternehmen erkennen selten einen ausreichenden wirtschaftlichen Vorteil darin, dem Menschenrechtsschutz eine Priorität einzuräumen. Eine Nichtanwendung der menschenrechtlichen Sorgfalt bleibt für sie weitgehend folgenlos. Sie müssen kaum Sanktionen, Bußgelder oder Schadenersatz gegenüber Geschädigten fürchten.

In Frankreich und Großbritannien sind dagegen unlängst

Gesetze zur menschenrechtlichen Sorgfalt eingeführt worden, die einen Mindeststandard gesetzlich definieren: Großbritannien hat ein Gesetz zum Verbot moderner Sklaverei erlassen;<sup>1</sup> in Frankreich wurde im März 2017 ein Sorgfaltspflichtengesetz beschlossen.<sup>2</sup> Zudem hat der Europarat in einer Empfehlung vom März 2016 seine Mitgliedstaaten aufgefordert, von in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen Unternehmen ggf. zu verlangen, bei ihrer gesamten Geschäftstätigkeit menschenrechtliche Sorgfaltspflichten walten zu lassen, und den Rechtszugang Betroffener zu verbessern.<sup>3</sup> Auf UN-Ebene wird über ein internationales verbindliches Abkommen zur Regelung der Unternehmensverantwortung diskutiert.<sup>4</sup> Die Bundesregierung beteiligt sich an diesem Prozess jedoch noch kaum und hat mit dem Ende 2016 veröffentlichten Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte den Schritt zu einem Sorgfaltspflichtengesetz nicht gewagt, obwohl Nichtregierungsorganisationen einen konkreten Vorschlag vorge-

stellt hatten, wie Sorgfaltspflichten im deutschen Recht verankert werden könnten.<sup>5</sup>

Um deutsche Unternehmen stärker in die menschenrechtliche Verantwortung zu nehmen, müssen der künftige Bundestag und die künftige Bundesregierung

- eine gesetzliche Regelung zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht einführen;
- Anreize für Unternehmen zur Einhaltung der gesetzlich definierten menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht schaffen, indem nur Unternehmen, die ihrer Sorgfaltspflicht nachkommen, Außenwirtschaftsförderung und öffentliche Aufträge erhalten;
- Sanktionen verankern und Klagemöglichkeiten verbessern. Die Vorgaben des Gesetzes sollten durch staatliche Behörden überwacht und durchgesetzt werden. Darüber hinaus sollten Unternehmen gegenüber Geschädigten haften, wenn der Schaden vorhersehbar und durch zumutbare Sorgfaltsmaßnahmen

1 Parliament of the United Kingdom (2015).

2 ECCJ (2017).

3 Europarat (2016).

4 <https://business-humanrights.org/en/binding-treaty/un-human-rights-council-sessions>

5 Klinger/Krajewski/Krebs/Hartmann (2016).

men vermeidbar war. Hierzu müssen praktische Hürden beim Rechtszugang abgebaut werden, u. a. indem Kollektiv- und Verbandsklagen eingeführt, Beweislast erleichtert und Prozesskostenhilfe ausgebaut wird. Es sollte außerdem die Einführung eines Unternehmensstrafrechts geprüft werden;

- I sich konstruktiv an den Verhandlungen zu einem völkerrechtlichen Abkommen über Wirtschaft und Menschenrechte beteiligen; und
- I in ihrer Handels- und Investitionspolitik den Vorrang von Menschenrechten vor Investorenrechten sichern und u. a. Sonderklagerechte von Unternehmen ablehnen, menschenrechtliche Folgenabschätzungen durchführen und Menschenrechtsklauseln in Handelsabkommen aufnehmen.



Heike Drillisch ist Koordinatorin des CorA-Netzwerks für Unternehmensverantwortung.

#### Literatur

**CorA-Netzwerk (2016):** Bessere Rechtsetzung für Menschen und Umwelt. Forderungen des CorA-Netzwerks für Unternehmensverantwortung an Bundestag und Bundesregierung für die Legislaturperiode 2017 - 2021. Berlin. [www.cora-netz.de/cora/wp-content/uploads/2017/03/CorA\\_Forderungen\\_BT-Wahlen\\_Legislatur2017-2021\\_2016-11-09.pdf](http://www.cora-netz.de/cora/wp-content/uploads/2017/03/CorA_Forderungen_BT-Wahlen_Legislatur2017-2021_2016-11-09.pdf)

**Europarat (2016):** Wirtschaft und Menschenrechte: Neue europäische Richtlinien. Straßburg. [www.coe.int/de/web/portal/news-2016/-/asset\\_publisher/StEVosr24HJ2/content/human-rights-and-business-new-european-guidelines](http://www.coe.int/de/web/portal/news-2016/-/asset_publisher/StEVosr24HJ2/content/human-rights-and-business-new-european-guidelines)

**European Coalition for Corporate Justice (ECCJ) (2017):** France adopts corporate duty of vigilance law: a first historic step towards better human rights and environmental protection. Brüssel. <http://corporatejustice.org/news/393-france-adopts-corporate-duty-of-vigilance-law-a-first-historic-step-towards-better-human-rights-and-environmental-protection>

**Klinger, Remo/Krajewski, Markus/Krebs, David/Hartmann, Constantin (2016):** Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von Unternehmen im deutschen Recht. Berlin: Amnesty International/Brot für die Welt/Germanwatch/Oxfam Deutschland. <https://germanwatch.org/de/download/14745.pdf>

**Parliament of the United Kingdom (2015):** Modern Slavery Act 2015. London. [www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/pdfs/ukpga\\_20150030\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/pdfs/ukpga_20150030_en.pdf)

steigenden Wassermangel mit verantwortlich und muss daher für die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele in die Pflicht genommen werden.

Tourismuspolitik wird aber weiterhin als Standortpolitik innerhalb Deutschlands verstanden. Die Bedeutung der Auslandsreisen der deutschen Bevölkerung für die Nachhaltigkeit und die Entwicklung in den betreffenden Ländern wird nicht abgebildet. Dabei ist die Nennung des Tourismus in der Agenda 2030 eine notwendige Anerkennung der immensen Bedeutung des Sektors. Gleichzeitig ist sie aber auch Mahnung, den Tourismus endlich auf einen nachhaltigen Entwicklungspfad zu steuern. Diese Mahnung ist bisher offensichtlich in der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie noch nicht angekommen. Die 2018 anstehende Überarbeitung der Nachhaltigkeitsstrategie bietet Gelegenheit, dies zu korrigieren und die Auswirkungen des deutschen Auslandstourismus hinreichend zu berücksichtigen.

Auf Grund seines hohen und zunehmenden Wasserverbrauchs, ist der Tourismus momentan eher ein Hemmschuh für die Erreichung von SDG 6. Damit sich dies ändert, ist in Deutschland eine grundlegende Politik-, Unternehmens- und Konsumwende im Tourismus nötig.

#### *Politikwende*

- I Klare Reduktionsziele des deutschen Wasserverbrauchs in der Nachhaltigkeitsstrategie und ihrem Monitoring festlegen:** Es bedarf der Erfassung und Minderung gerade des virtuellen Fußabdrucks durch Deutschland in Ländern, die von Wasserstress betroffen sind.
- I Unternehmensverantwortung und Berichterstattung verbindlich regeln:** Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte beschreiben deutlich die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten von Unternehmen. Bisher hat sich die Bundesregierung im Nationalen Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte nur auf eine Erwartungshaltung gegenüber Unternehmen verständigt. Die Überprüfung und Sanktionierung bei Nicht-Beachtung steht noch aus.

- I Umwelt- und klimaschädigende Subventionierung abbauen und Bewirtschaftungsweisen in Bezug auf ihre Klimawirkung adäquat besteuern:** Die Subventionierung klimaschädlicher Mobilitätsarten, allen voran des internationalen Flug- und Schiffsverkehrs, sind einer der wichtigsten Gründe für das immense Wachstum des Tourismus. In diesem Zusammenhang ist auch die Förderung von Agrotreibstoffen zu nennen. Ihr großflächiger Anbau für den Straßen- und zunehmend auch den Flugverkehr hat erhebliche Auswirkungen auf den Wasserverbrauch und das Recht auf Wasser – insbesondere in Entwicklungsländern.

- I Good governance fördern:** Die Stärkung und Umsetzung regulativer Maßnahmen vor Ort und der Abbau von Korruption sollte gestärkt werden. Dazu gehört die Anerkennung von Wasser als sozialem und kulturellem Gut, das nicht für den Individualbedarf kommerzialisiert werden darf, sowie die Sicherstellung und Förderung des Wasser- und Sanitärzugangs – insbesondere von vulnerablen Gruppen, wie Frauen, Kindern und indigenen Völkern.

- I Partizipation der lokalen Bevölkerung stärken:** Im Sinne des „leave no one behind“-Prinzips der Agenda sollte die Mitwirkung lokaler Gemeinschaften an der Verbesserung der Wasserbewirtschaftung und der Sanitärversorgung unterstützt und verstärkt werden. Das gilt besonders für Programme der Entwicklungszusammenarbeit und der Außenwirtschaftsförderung.

#### *Unternehmenswende*

- I Produktanpassungen vornehmen:** Es wird nicht ausreichen, Wasser nur im operativen Geschäft zu sparen. Eine Anpassung von Reiseangeboten an die lokale Wassersituation wird notwendig werden, d. h. die Vermeidung wasserintensiver Angebote in Ländern, die von Wasserknappheit betroffen sind.
- I Ressourcen verantwortungsvoll managen und Wasserverbrauch reduzieren:** Reiseunternehmen sind gefordert, die Auswirkungen ihres Handelns auf das Recht auf Wasser und Sanitärversorgung

**Abbildung II.06.01**

Daten zu Wasserverbrauch und Tourismus



In Goa verbraucht  
ein 5-Sterne-Hotel

**1.785** Liter

Trinkwasser pro Zimmer  
und Tag.\*\*\*



Die lokale Bevölkerung  
muss mit

**14** Litern

pro Kopf und Tag  
auskommen.\*\*\*



**70 %** des **Trinkwasserverbrauchs**  
gehen weltweit in die Landwirtschaft.\*\*

Reisende verbrauchen bei der An- und Abreise

ca. **2.500** Liter pro Kopf und Tag.\*\*



**120** Liter  
Wasser verbraucht  
jede Person in Deutsch-  
land pro Tag  
im Haushalt.\*



Im Urlaub liegt der direkte  
Wasserverbrauch in den  
Unterkünften bei bis zu

**2.425** Litern

pro Übernachtung.\*\*

Durchschnittlich **6.000** Liter Wasser  
verbrauchen Reisende pro Kopf und Tag allein für  
Nahrungsmittel.\*\*

Durchschnittlich **6.575** Liter Wasser  
verbrauchen Reisende pro Kopf und Tag.\*\*



2010 verbrauchte  
der globale Tourismus  
etwa

**138** km<sup>3</sup>

Trinkwasser.\*\*



Bis 2050  
könnte dieser Wert  
auf

**265** km<sup>3</sup>

anwachsen.\*\*

Quellen: \* Brot für die Welt (2015), S. 37; \*\* Vgl. Gössling / Peeters (2015), S. 20; \*\*\* Tourism Concern (2012).

kontinuierlich zu prüfen und im Rahmen von Verbesserungsprogrammen zu optimieren.

- I **Kontinuierlichen Dialog und Beschwerdemöglichkeiten sowie Abhilfe bei Verletzungen des Rechts auf Wasser und Sanitärversorgung schaffen.**
- I **Gemeinsamen Nutzen schaffen:** Strategien entwickeln, wie notwendige tourismusbezogene Infrastrukturmaßnahmen für das eigene Unternehmen, die Realisierung von Wasser- und Sanitärzugang für die lokale Bevölkerung unterstützen können.
- I **Bildungsmaßnahmen im Unternehmen implementieren, damit die Mitarbeitenden auf allen operativen Ebenen Wassersparmaßnahmen kennen und umsetzen.**

#### *Konsumwende*

- I **Verantwortungsvoll reisen:** Reisende sollten der lokalen Wassersituation angemessene Reiseangebote wählen, mit knappen Ressourcen vor Ort respektvoll umgehen und ihren Wasserverbrauch reduzieren.



Antje Monshausen  
leitet Tourism Watch  
bei Brot für die Welt –  
Evangelischer  
Entwicklungsdienst.

#### **Literatur**

**Brot für die Welt (2015):** Die Welt im Wasserstress – Wie Wasserknappheit die Ernährungssicherheit bedroht. Wasser Report. Analyse 49. Berlin.

[www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2\\_Downloads/Fachinformationen/Analyse/analyse-49\\_wasserreport.pdf](http://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Fachinformationen/Analyse/analyse-49_wasserreport.pdf)

**Cole, Stroma (2012):** A political ecology of water equity and tourism: A Case Study From Bali. In: Annals of Tourism Research, 39 (2), S. 1221-1241.

**Gössling, Stefan/Peeters, Paul (2015):** Assessing tourism's global environmental impact 1900–2050. In: Journal of Sustainable Tourism, 23 (5), S. 639-659.

[www.researchgate.net/profile/Stefan\\_Goesling2/publication/273901806\\_Assessing\\_tourism%27s\\_global\\_environmental\\_impact\\_1900-2050/links/552e284e0cf2d4950717b589.pdf](http://www.researchgate.net/profile/Stefan_Goesling2/publication/273901806_Assessing_tourism%27s_global_environmental_impact_1900-2050/links/552e284e0cf2d4950717b589.pdf)

**Jennings, Helen (2016):** Goal 6: Clean Water and Sanitation. In: Arbeitskreis Tourismus & Entwicklung/Alba Sud et al. (Hrsg.): Transforming Tourism – Tourism in the 2030 Agenda. Berlin, S. 39-44. [www.transforming-tourism.org/fileadmin/baukaesten/sdg/downloads/sdg-complete.pdf](http://www.transforming-tourism.org/fileadmin/baukaesten/sdg/downloads/sdg-complete.pdf)

**Tourism Concern (2012):** Water equity in Tourism: A Human Right – A Global Responsibility. Croydon.



„Welche Zukunft haben die Beschäftigten in den deutschen Braun- und Steinkohlekraftwerken, die derzeit in Deutschland noch rund 40 Prozent des Stroms erzeugen?“

## Kohleausstieg – nur sozialverträglich

### Wie wäre ein „Kohlekonsens“ mit den Beschäftigten möglich?

VON REINHARD KLOPFLEISCH

Das Pariser Klimaschutz-Abkommen ist politische Grundlage für die Bekämpfung des Klimawandels. Der Anstieg der mittleren Temperatur auf der Erde soll auf maximal 2 Grad, möglichst aber auf 1,5 Grad begrenzt werden. Das Abkommen ist inzwischen ratifiziert, auch Deutschland ist damit verbindliche Verpflichtungen eingegangen. Soviel ist allgemein bekannt. Weniger bekannt: Das Pariser Abkommen fordert, den Wandel als *just transition* auszugestalten: als sozial „gerechten“ Übergang von der alten zur neuen, klimaverträglichen Weltwirtschaft. *Decent work* soll geschaffen werden, also Arbeit, die menschenwürdig ist. Doch was geschieht mit den Beschäftigten, die durch den Wandel ihre Arbeit verlieren?

Auch die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) der UN spiegeln diesen Antagonismus. Ganz wesentlich fordern sie einen schnellen Wandel weg von den fossilen Energieträgern hin zu den Erneuerbaren Energien, auch um die Klimaziele zu erreichen. Andererseits soll „gute Arbeit“, die den Beschäftigten ein gutes Einkommen und gute Arbeitsbedingungen ermöglicht, für alle gelten. Auch für die Beschäftigten der Kohleindustrie?

## Strukturwandel ohne Widersprüche?

Natürlich bieten die neuen umwelt- und klimafreundlichen Energien eine große Anzahl von qualifizierten, tendenziell auch guten Arbeitsplätzen. Doch wächst mit der Beschleunigung des Kohleausstieges, den zur Erreichung der Klimaziele insbesondere Umweltverbände, aber auch viele aus der Wissenschaft fordern, das Risiko für viele Beschäftigte in den „alten“ Bereichen wie den Kohlebetrieben, am Ende ohne Arbeit und ausreichende soziale Absicherung da zu stehen. Es wäre blauäugig anzunehmen, dass der Strukturwandel ganz ohne Widersprüche verlaufen könnte. Entsprechend könnten Gewerkschaften versucht sein, nach Kräften Geschwindigkeit aus dem Ausstieg aus den fossilen Energien heraus zu nehmen. Ein Konflikt, der nicht einseitig entschieden werden kann.

Unter Berücksichtigung der Situation der Beschäftigten nähert sich auch die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) der Frage, wie eine sozial und ökologisch gleichermaßen verantwortliche, wirtschaftliche Entwicklung sicher zu stellen wäre.<sup>1</sup> Der anspruchsvolle Übergang gelinge laut ILO nur mittels wachsender Beschäftigung mit hoher Qualität von Lohn- und Arbeitsbedingungen. Nur mit guten, ausreichend dotierten und langfristig sicheren Arbeitsplätzen ist eine umwelt- und klimaverträgliche Wirtschaft aufzubauen. Doch auch die ILO hat keine Antwort auf die Frage: Wie kann konkret denjenigen, die durch die Umgestaltung arbeitslos zu werden drohen, soziale Sicherheit garantiert werden, ohne Einbußen an Einkommen und Arbeitsqualität? Denn natürlich sind viele Arbeitsplätze, auch gut bezahlte mit guten Arbeitsbedingungen, nicht mit den zukünftigen Anforderungen vereinbar.

## Beschäftigte in deutschen Kohlekraftwerken

Welche Zukunft haben die Beschäftigten in den deutschen Braun- und Steinkohlekraftwerken, die derzeit in Deutschland noch rund 40 Prozent des Stroms erzeugen? Eine Gewerkschaft wie ver.di, die sich zum Klimaschutz bekennt, aber auch zustän-

dig ist für die Energie-Beschäftigten, kommt nicht umhin, sich dieser Frage zu stellen. Der Klimaschutzplan der Bundesregierung strebt schließlich an, dass Deutschland bis 2050 weitgehend CO<sub>2</sub>-frei werden soll. Und bereits bis 2030, so sieht es die verbindliche Verpflichtung im Rahmen des Pariser Abkommens vor, soll der Ausstoß an Klimagasen um 40 Prozent zurückgehen.

ver.di müsste diese Ziele in Frage stellen, wollte sie ihren Mitgliedern glaubwürdig erklären, ihre Arbeitsplätze seien dauerhaft sicher. Doch eine derartige Strategie führte doppelt in die Irre: Sie würde weder den Beschäftigten gerecht, noch wäre sie klimapolitisch vertretbar. Denn klar ist: Die vorhandenen Kohlekraftwerke werden womöglich schon vor dem Ende ihrer technischen Lebensdauer vom Netz gehen müssen. Und eine solche Entwicklung, wie auch immer sie genau verläuft, wird die Beschäftigung in den deutschen Kohlekraftwerken kontinuierlich reduzieren. Damit sind wir mitten im Problem: Wie ein sozial gerechter Übergang für die dort Beschäftigten auszugestalten wäre.

## Wie kann ein sozialverträglicher Kohleausstieg aussehen?

Da hilft nur die Flucht nach vorn. Als Gewerkschaft muss ver.di darauf bestehen, diesen überwiegend hochqualifizierten Kolleginnen und Kollegen auch „nach der Kohle“ eine Perspektive ohne materielle Einbußen zu eröffnen, sei es durch vorgezogenen Ruhestand bei vollen Bezügen, sei es – und das ist das vorrangige Ziel – durch geeignete Umschulung und Weiterbildung unter anderem für Tätigkeiten beispielsweise im Bereich der erneuerbaren Energien.

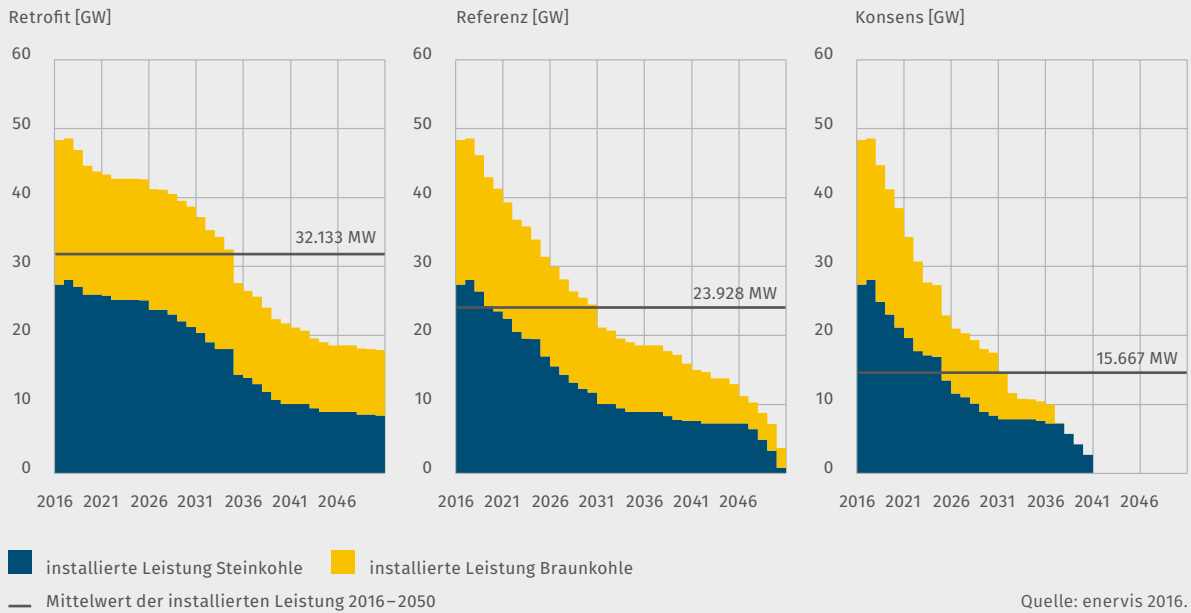
Um wie viele Menschen handelt es sich, was muss konkret getan werden und wie viel Geld ist erforderlich, um den Übergang sozialverträglich gestalten zu können – und, (wie) kann das finanziert werden? Darauf hatten bisher weder Wissenschaft noch Politik Antworten. Die Gewerkschaft ver.di hat daher bei der enervis energy advisors GmbH ein entsprechendes Gutachten in Auftrag gegeben, um zu berechnen, wie ein sozialverträglicher Ausstieg aus der Kohleverstromung ohne materielle Einbußen für die Beschäf-

<sup>1</sup> ILO (2015).



**Abbildung II.07.01**

Entwicklung der Leistungen der Kohlekraftwerke in Deutschland



**Abbildung II.07.02**

Beschäftigung im Kohlekraftwerksbetrieb im Vergleich der Szenarien

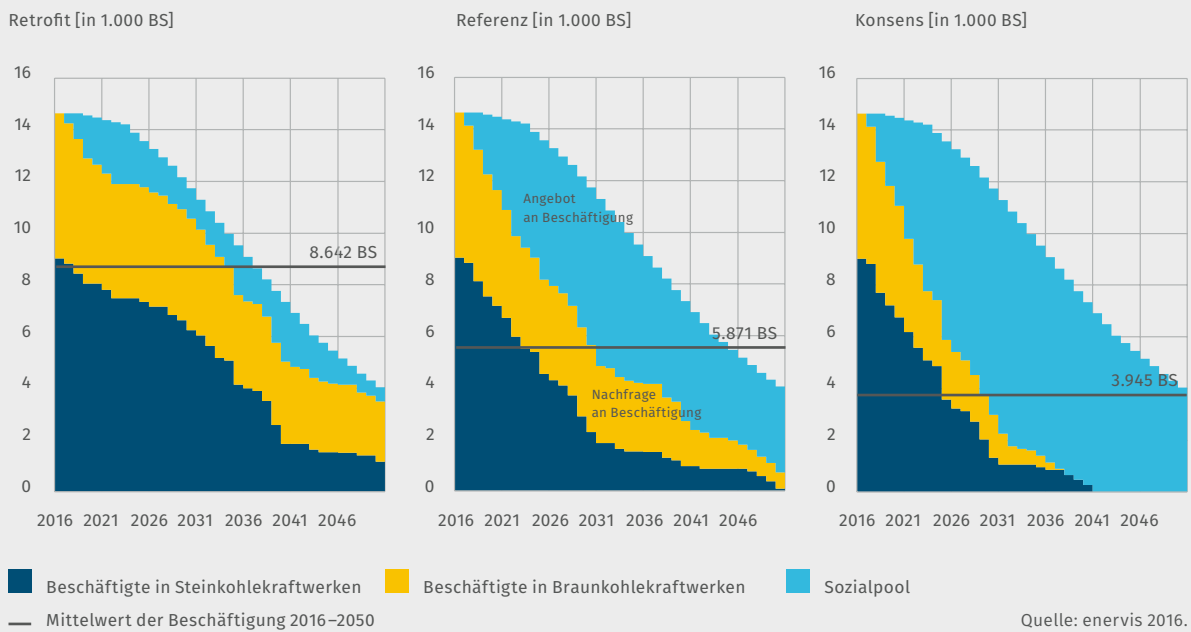
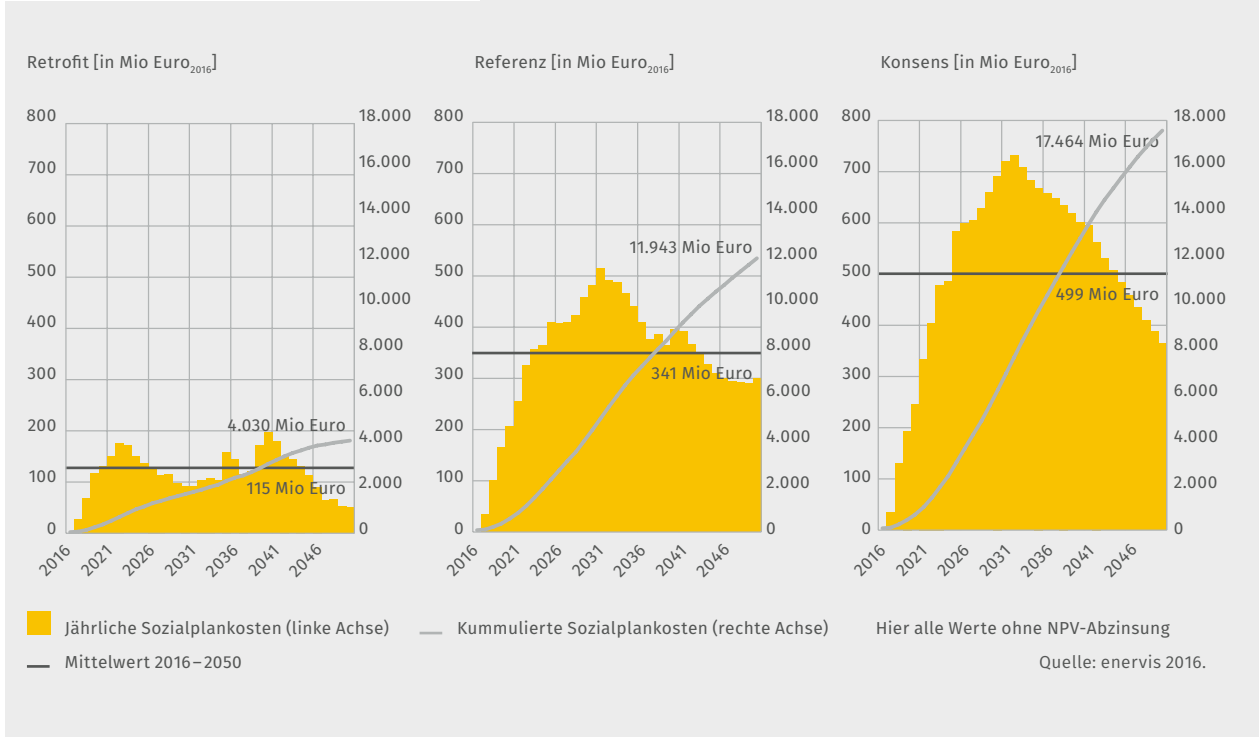


Abbildung II.07.03

Jährliche Sozialplankosten in den Szenarien



tigten in den Kraftwerken in den nächsten Jahrzehnten konkret zu bewältigen wäre.<sup>2</sup>

In der Studie wurden drei Szenarien über die Entwicklung des Kraftwerksparks untersucht. Sie unterscheiden sich jeweils in den Annahmen über die Lebensdauer der Kohlekraftwerke. Allen ist gemeinsam, dass keine neuen Braun- und Steinkohlekraftwerke in Betrieb gehen, sie schreiben – entsprechend der Prämisse Klimaschutz – allesamt einen mindestens langfristigen Ausstieg aus der Kohleverstromung vor, wenn auch in unterschiedlicher Geschwindigkeit.

Das Retrofitszenario unterstellt eine – eher unwahrscheinliche – Entwicklung, in der die Kohlekraftwerke ihr technisches Laufzeitpotenzial weitgehend ausschöpfen (Steinkohle 50, Braunkohle 60 Jahre). Ihre mittlere installierte Leistung zwischen 2016

und 2050 betrüge dann noch rund 32 Gigawatt (GW). Das Referenzszenario sieht demgegenüber einen ambitionierten Rückgang der Kohlekapazitäten mit einer Halbierung der installierten Leistung der Kohlekraftwerke bis 2030 und einem Ausstieg bis 2050 vor. Das erfordert politische Rahmensetzungen, reicht aber wahrscheinlich nicht aus, um die Klimaschutzziele zu erreichen. Diese Anforderung wird forciert im dritten, dem sogenannten Konsensszenario, das sich an einen von der Agora Energiewende vorgeschlagenen Kohlekonsens anlehnt.<sup>3</sup> Agora, eine gemeinsame Initiative der Stiftung Mercator und der European Climate Foundation, hat den Vorschlag so gestaltet, dass die nationalen Klimaschutzziele, bezogen auf Stromerzeugung, mittelfristig erreicht werden. Konkret sieht es vor, dass Braun- und Steinkohlekraftwerke bis 2040 in der Reihenfolge ihres Alters nacheinander abgeschaltet werden.

<sup>2</sup> enervis (2016).

<sup>3</sup> Agora Energiewende (2016).

## Welche Auswirkungen auf die Beschäftigung im Kraftwerksbetrieb sind zu erwarten?

In allen Szenarien erfolgt der Rückgang an Kraftwerksleistung schneller, als die dort Beschäftigten altersbedingt in Rente gehen. Damit entsteht ein Beschäftigungsüberschuss, der – rein rechnerisch – in einen Sozialpool überführt wird. Aus dessen Größe bestimmt sich dann, welcher jährliche Finanzbedarf besteht, um diesen Menschen weiterhin gesicherte Lebensverhältnisse zu ermöglichen.

2016 waren etwa 15.000 Mitarbeiter/innen in den deutschen Kohlekraftwerken beschäftigt.<sup>4</sup> Bereits im Retrofit-Szenario geht die Beschäftigung deutlich zurück und liegt im Mittel bei knapp 9.000. Schon hier werden deutlich weniger Beschäftigte benötigt, als vorhanden sind. Diese Entwicklung verstärkt sich im Referenzszenario und noch einmal deutlich im Konsensszenario. So sinkt die mittlere Beschäftigung auf knapp 6.000 beziehungsweise auf nur noch 4.000.

Die Zahlen zeigen eindrucksvoll den Einfluss energiepolitischer Entscheidungen auf die Beschäftigungssituation. So sinkt die mittlere Beschäftigung im Konsensszenario gegenüber dem Retrofitszenario um mehr als 50 Prozent. Für alle diese Menschen gilt es nun, einen sozial gerechten Übergang zu organisieren.

## Was kostet der sozialverträgliche Kohleausstieg?

Zu berechnen war, welche Sozialplankosten entstünden, wenn man die Beschäftigten so einsetzte, als ob der in den Szenarien abgebildete Rückgang der Kohlekapazitäten ausbliebe und sie mithin bis zur Rente keinerlei materielle Einbußen haben sollten. Präziser: Alle Beschäftigten des Sozialpools sollen nach der Stilllegung des jeweiligen Kohlekraftwerks eine Gehaltsfortzahlung bis zum Renteneintritt mit 67 Jahren erhalten – inklusive typischer Zuwächse entsprechend dem Anstieg der Tarifgehälter in den letzten Jahren. So entstand eine Schätzung der

maximalen gesellschaftlichen Kosten, wenn nach der Stilllegung für keinen Beschäftigten ein neuer Arbeitsplatz gefunden werden könnte.

Selbst im Retrofit-Szenario liegen die mittleren Aufwendungen bei 115 Millionen Euro pro Jahr (in Summe rund 4 Milliarden). Diese steigen auf 341 Millionen Euro pro Jahr im Referenzszenario (in Summe rund 12 Milliarden) und auf 499 Millionen Euro pro Jahr im Konsensszenario (in Summe rund 17,5 Milliarden).

Praktisch ist freilich davon auszugehen, dass die Beträge deutlich niedriger ausfallen, weil eine Gehaltsfortzahlung bis zum Renteneintritt gleichsam den *worst case* für die weitere Arbeitsbiografie der Beschäftigten darstellen würde. Viele der größtenteils hoch qualifizierten Mitarbeiter/innen werden schnell eine andere Beschäftigung finden – damit sinkt der Finanzbedarf deutlich ab. Um deren Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern, sollten andererseits die berechneten Mittel auch für aktive Sozialplanmaßnahmen wie Fortbildung und qualifizierte Arbeitsvermittlung verwendet werden können.

## Wie sollen die Mittel aufgebracht werden?

ver.di geht davon aus, dass mit einer derartigen konzentrierten Aktion allenfalls die Hälfte der berechneten Mittel tatsächlich benötigt würde. Das ver.di-Konzept sieht unterschiedliche Möglichkeiten vor, um diese Mittel aufzubringen. Sachgerecht wäre es, die Sozialplankosten aus den Erlösen der Versteigerung von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten zu finanzieren. Nimmt man die den enervis-Modellen zu Grunde liegenden Annahmen über die Entwicklung des CO<sub>2</sub>-Preises, wird dies möglich sein. Diese unterstellen, dass der jährliche CO<sub>2</sub>-Preis in den nächsten Jahren deutlich ansteigen wird, von derzeit weniger als 10 Euro pro Tonne auf 24,80 Euro 2030 und auf 48,20 Euro 2050. Dann reichte ein Anteil von weniger als 10 Prozent aus, um die Sozialplankosten gegenzufinanzieren.

Nimmt man die Berechnungen des Konsensszenarios als Maßstab, liegen die Kosten bei einem mittleren dreistelligen Millionenbetrag pro Jahr. Damit erreichen sie sicherlich eine relevante Größenordnung

<sup>4</sup> Nicht berücksichtigt sind die Beschäftigten im Braunkohletagebau, wo noch einmal Mitarbeiter/innen in einer ähnlichen Größenordnung arbeiten.

– doch sind sie in Relation zu den Gesamtkosten des Stromsystems von jährlich 60 bis 70 Milliarden Euro begrenzt.

Diesen Zahlungen stände ein „hochrelevanter Gegenwert“ gegenüber, wie Julius Ecke von enervis betont: „Ein Mechanismus zur verbindlichen Finanzierung der Sozialplankosten würde eine Basis schaffen, damit die in den Kraftwerken arbeitenden Menschen den Weg des Kohleausstieges mittragen können. Er wäre damit Garant für eine reibungsarme, sozialverträgliche und konsensuale Umsetzung eines Kohleausstieges – und somit auch ein wichtiger Beitrag zur Dekarbonisierung der Energiewirtschaft und zur Erreichung der Klimaschutzziele.“<sup>5</sup>

Aus Sicht der Gewerkschaft ver.di gehört ein derartiger Vorschlag auf einen runden Tisch, der eine konsensuale Weiterentwicklung des Elektrizitätssystems unter Einhaltung der Klimaschutzziele vereinbaren müsste. Er sollte spätestens nach der Bundestagswahl 2017 eingerichtet werden, um den Beitrag, den die Energiewirtschaft zur Einhaltung der Klimaschutzziele leisten kann, unter allen Beteiligten fest zu legen – sozialverträglich.



Reinhard Klopffleisch  
ist Referatsleiter für Energiepolitik beim Bundesvorstand der Gewerkschaft ver.di.

#### Literatur

**Agora Energiewende (2016):** Elf Eckpunkte für einen Kohlekonens. Konzept zur schrittweisen Dekarbonisierung des deutschen Stromsektors (Kurzfassung). Berlin.

[www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2015/Kohlekonens/Agora\\_Kohlekonens\\_KF\\_WEB.pdf](http://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2015/Kohlekonens/Agora_Kohlekonens_KF_WEB.pdf)

**Ecke, Julius et.al. (2016):** Transformationspfade und beschäftigungspolitischer Flankierungsbedarf. In: ew 11/2016, S. 20.

**enervis (2016):** Sozialverträgliche Ausgestaltung eines Kohlekonenses (im Auftrag von ver.di). Berlin.  
[https://ver-und-entsorgung.verdi.de/++file++5800cc3e7713b8528b9bcbf82/download/Verdi\\_Gutachten%20Sozialvertra%CC%88glicher%20Kohlekonens\\_Dokumentation\\_gesendet%2022%2009.pdf](https://ver-und-entsorgung.verdi.de/++file++5800cc3e7713b8528b9bcbf82/download/Verdi_Gutachten%20Sozialvertra%CC%88glicher%20Kohlekonens_Dokumentation_gesendet%2022%2009.pdf)

**ILO (2015):** Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all. Genf.  
[www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_432859.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_432859.pdf)

<sup>5</sup> Ecke et.al. (2016), S. 20.



## Ohne soziale Gerechtigkeit und menschenwürdige Arbeit ergibt Nachhaltigkeit keinen Sinn

VON KAI LINDEMANN UND THOMAS FISCHER

Es hat lange gedauert bis soziale Themen offiziell in die Programmatik des ökologischen Umbaus eingeflossen sind. Sozialwissenschaftler/innen und auch die Gewerkschaften haben viele Jahre auf die sozialen Voraussetzungen für den ökologischen Umbau hingewiesen. In der Agenda 2030 der Vereinten Nationen mit ihren Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) ist das Thema sozialer Ungleichheit nun eng mit ökologischen und entwicklungspolitischen Zielen verwoben. Soziale Ungleichheit meint in diesem Zusammenhang nicht ausschließlich die materielle Ungleichheit zwischen Ländern, sondern auch die Ungleichheit innerhalb eines Landes. Die Ziele sind aktuell für Deutschland anwendbar, denn inzwischen mahnen viele internationale Organisationen die grassierende soziale Ungleichheit in Deutschland an. Soziale Gerechtigkeit und gesellschaftlicher Zusammenhalt sind eine Bedingung für den Erfolg des ökologischen Umbaus.

Es hat lange gedauert bis soziale Themen offiziell in die Programmatik des ökologischen Umbaus eingeflossen sind. Sozialwissenschaftler/innen (z. B. Tim Jackson) und auch die Gewerkschaften haben viele Jahre auf die sozialen Voraussetzungen für den ökologischen Umbau hingewiesen. In der Agenda 2030 der Vereinten Nationen mit ihren Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) ist das Thema sozialer Ungleichheit nun eng mit ökologischen und entwicklungspolitischen Zielen verwoben. Soziale Ungleichheit meint in diesem Zusammenhang nicht ausschließlich die materielle Ungleichheit zwischen Ländern, sondern auch die Ungleichheit innerhalb eines Landes.

Die Ziele sind aktuell für Deutschland anwendbar, denn inzwischen mahnen viele internationale Organisationen die grassierende soziale Ungleichheit in Deutschland an.<sup>1</sup> Soziale Gerechtigkeit und gesellschaftlicher Zusammenhalt sind Bedingungen für den Erfolg des ökologischen Umbaus.

Einkommens- und Vermögensärmere weisen geringe Sparquoten bzw. höhere Konsumquoten als Vermögende auf. Sie müssen einen größeren Teil ihres Geldes für täglich notwendige Güter und Dienstleistungen wie Lebensmittel, Kleidung und Miete ausgeben und stützen somit die Binnenwirtschaft. Konzentriert sich aber ein immer größerer Teil des Volkseinkommens bei den Reichen und Super-Reichen, nimmt die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen trotz existierender Bedarfe sukzessive ab. Das hat Folgen für die Investitionen der Unternehmen. Diese investieren in Produktionsanlagen sowie in Forschung und Entwicklung, wenn ihre Produkte auf eine entsprechend zu erwartende Nachfrage stoßen. Ohne diese Voraussetzung beflügeln die Ersparnisse aber keine Investitionen. Auf der Suche nach renditeträchtigen Anlagen werden die Anlagevermögen dann oftmals in riskante Finanzprodukte investiert. Deshalb ist es ökonomisch und ökologisch sinnvoll, das Risikopotential

einer solchen immensen Vermögenskonzentration abzubauen. Schließlich ist es nicht nur gesellschaftspolitisch sinnvoll, soziale Ungleichheit abzubauen, sondern auch ökonomisch notwendig, vorhandenes Kapital in reale, ökologische Innovationen zu investieren. Sollten sich die Einkommen und Vermögen auch zukünftig so unterschiedlich entwickeln wie in den letzten Jahren, bleiben große Potentiale ungenutzt. Damit droht der Wohlstand für alle zu sinken, denn auch die großen und einseitig konzentrierten Vermögen sind bei krisenhafter Zuspitzung der latenten Gefahr der Entwertung ausgesetzt. Gerade in Deutschland werden so Möglichkeiten für den sozial-ökologischen Umbau verschenkt.

### Armut

Zur genaueren Betrachtung der sozialen Ungleichheit in Deutschland enthält der aktuelle 5. Armuts- und Reichtumsbericht (im folgenden ARB genannt) der Bundesregierung verschiedene Indikatoren zur Armutsmessung in Deutschland.<sup>2</sup> Die Bundesregierung verzichtet darin aber weitgehend darauf, Handlungsempfehlungen zur Armutsbekämpfung zu benennen. Dieses Defizit wiegt umso schwerer, als die im Bericht dargestellte Situation in Deutschland auf kritischem Niveau stagniert. Laut ARB ist in Deutschland jede/r Sechste von Armut betroffen oder bedroht. In der Gesamtbetrachtung zeigt sich ein starker Anstieg in der ersten Hälfte der 2000er-Jahre. In den letzten Jahren stagniert die Quote und ist von 15,4 Prozent der Bevölkerung im Jahr 2014 auf den Höchststand von 15,7 Prozent in 2015 angestiegen.<sup>3</sup>

Weder der Zuwachs an materiellen Möglichkeiten (z. B. Haushaltsüberschuss des Staates) noch der Rückgang der Erwerbslosigkeit konnten genutzt werden, um Armut wirksam zurückzudrängen. Zwei Feststellungen sind aus gewerkschaftlicher Sicht in diesem Kontext zentral:

- Es ist nicht gelungen, den Abstand armer und von Armut bedrohter Haushalte zur Wohlstandsnor-

1 Zum Beispiel mahnt der IWF regelmäßig die geringen Lohnsteigerungen in Deutschland an, insbesondere im Niedriglohnssektor. Die OECD und UNICEF beklagen seit einigen Jahren die hohe Kinderarmut in Deutschland.

2 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017).

3 Armutsrisikoquoten auf Basis des Mikrozensus, vgl. ebd., S. 551 bzw. Tabelle C.II.1.3.

malität in der Mitte der Gesellschaft zu reduzieren. Damit die Armutsrisikoquote sinkt, müssen die Einkommen armer Haushalte stärker steigen als das Median-Einkommen. Ein solches Aufholen findet offenkundig nicht statt.

- Der Statuswechsel von Erwerbslosigkeit in Beschäftigung ist vielfach nicht mit einem Ausweg aus Armut verbunden. Sinkende Arbeitslosenzahlen und steigende Beschäftigung bei stagnierenden Armutsrisikoquoten bedeuten, dass die neuen Erwerbseinkommen vielfach zu niedrig sind, um vor Armut zu schützen. Zu beobachten ist ein Übergang von „Armut bei Erwerbslosigkeit“ in „Armut trotz Erwerbsarbeit“.

Frauen sind mit einer Risikoquote von 16,3 Prozent öfter von Armut betroffen als Männer (Quote 15,1%).<sup>4</sup> Da diese Quote im Haushaltskontext gemessen wird, ist ein frauenspezifisches Risiko verdeckt, nämlich die Frage, inwiefern das *eigene Einkommen* ausreicht, die Existenz unabhängig vom Haushalt zu sichern. Exorbitant hohe Armutsrisikoquoten weist der Bericht für Alleinerziehende (43,8%) sowie für Erwerbslose (59%) aus. Das macht den Handlungsbedarf beim Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung sowie der stärkeren Förderung von Alleinerziehenden und (Langzeit-)Erwerbslosen deutlich.

### Kinderarmut

Der Anteil der Kinder und Jugendlichen, die von Armut betroffen sind, stagniert in Deutschland seit Jahren auf hohem Niveau, um die 19 Prozent (laut Mikrozensus).<sup>5</sup> Die Potentiale der guten wirtschaftlichen Entwicklung wurden nicht genutzt, um die Armut von Kindern und Jugendlichen spürbar zurückzudrängen. Kinderarmut ist aus Sicht des DGB besonders besorgniserregend und erfordert dringend politische Maßnahmen, da sie nicht nur eine akute Unterversorgung und eine Ausgrenzung von sozialer Teilhabe darstellt, sondern auch massiv die zukünftigen Chancen der Kinder und letztlich auch des gesamten Landes nachhaltig beeinträchtigt. Der ARB

stellt zu recht fest: „Kinder entwickeln ein negatives Selbstbild, wenn über lange Zeiträume das Lebensgefühl der Benachteiligung vorherrscht.“<sup>6</sup> 8,6 Prozent der von Armut betroffenen Kinder und Jugendlichen leben sieben Jahre und länger unter der Armutsrisikogrenze.

Das Zusammenleben mit einem Kind ist nicht das eigentliche Armutsrisiko. Die Armutsrisikoquoten von Paar-Haushalten mit einem oder zwei Kindern liegen mit 9,8 und 10,8 Prozent deutlich unter dem Durchschnitt aller Haushaltstypen (15,7%).<sup>7</sup> Am oberen Ende der Wohlstandsskala kann man sich Kinder ohnehin „leisten“. 20 Prozent der reichen Haushalte (mehr als 200% des Äquivalenzeinkommens) sind Haushalte mit Kindern.<sup>8</sup> Im ARB wird darauf hingewiesen, dass die Geburt eines Kindes nur selten dazu führt, dass ein vorher nicht armutsgefährdeter Haushalt von Armut betroffen ist. Richtigerweise analysiert der ARB Kinderarmut im Haushaltskontext („Kinder sind arm, weil ihre Familien arm sind.“<sup>9</sup>) und betont die hohe Bedeutung der Erwerbseinkommen.

Die Armutsrisikoquoten von Alleinerziehenden (43,8%) und Paar-Haushalten mit drei und mehr Kindern (25,2%) liegen deutlich über der Quote aller Haushalte. Die Daten belegen, dass das Armutsrisiko mit den eingeschränkten Erwerbsmöglichkeiten aufgrund der Kindererziehung bzw. der unzureichenden öffentlichen Kinderbetreuung zusammenhängt. Neun von zehn Alleinerziehenden sind Frauen.<sup>10</sup> Sie sind in besonderem Ausmaß betroffen. Neben den eingeschränkten Erwerbsmöglichkeiten kommt bei alleinerziehenden Frauen hinzu, dass sie oftmals keinen oder nicht den vollen Unterhalt vom Vater für das Kind bekommen. Diese geschlechtsspezifischen Aspekte fehlen allerdings im ARB.

<sup>4</sup> Ebd.

<sup>5</sup> Ebd.

<sup>6</sup> Ebd., S. 257.

<sup>7</sup> Ebd., S. 551.

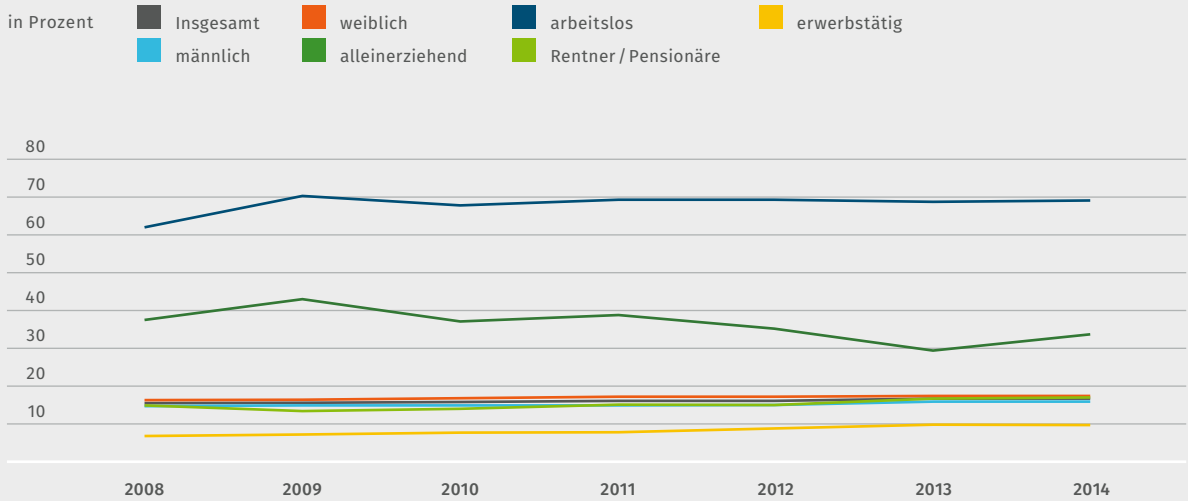
<sup>8</sup> Ebd., S. 576ff.

<sup>9</sup> Ebd., S. 246.

<sup>10</sup> Statistisches Bundesamt (2016).

Abbildung II.08.01

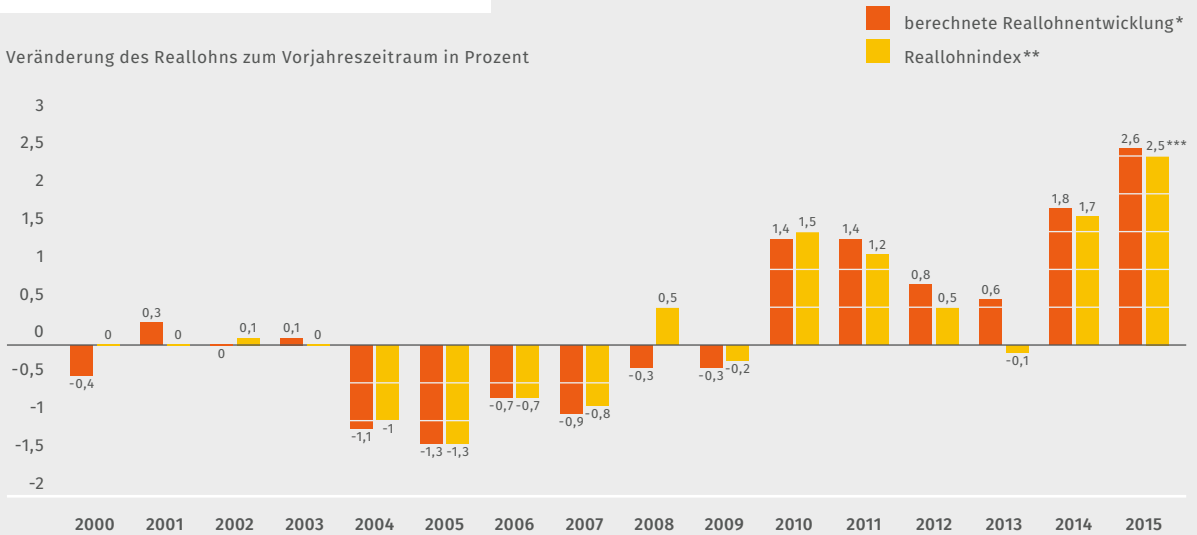
Quote der Armutsgefährdeten Personen in Deutschland



Quelle: ARB unter [www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Alle-Indikatoren/Alle-Indikatoren-Excel.xlsx](http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Alle-Indikatoren/Alle-Indikatoren-Excel.xlsx) (Blatt A01i).

Abbildung II.08.02

Reallohnentwicklung in Deutschland seit 2000



\* Reale Bruttolöhne und-gehälter monatlich je AN in Gesamtwirtschaft.

\*\* Index nach Statistischen Bundesamt für das Produzierende Gewerbe und Dienstleistungsbereich.

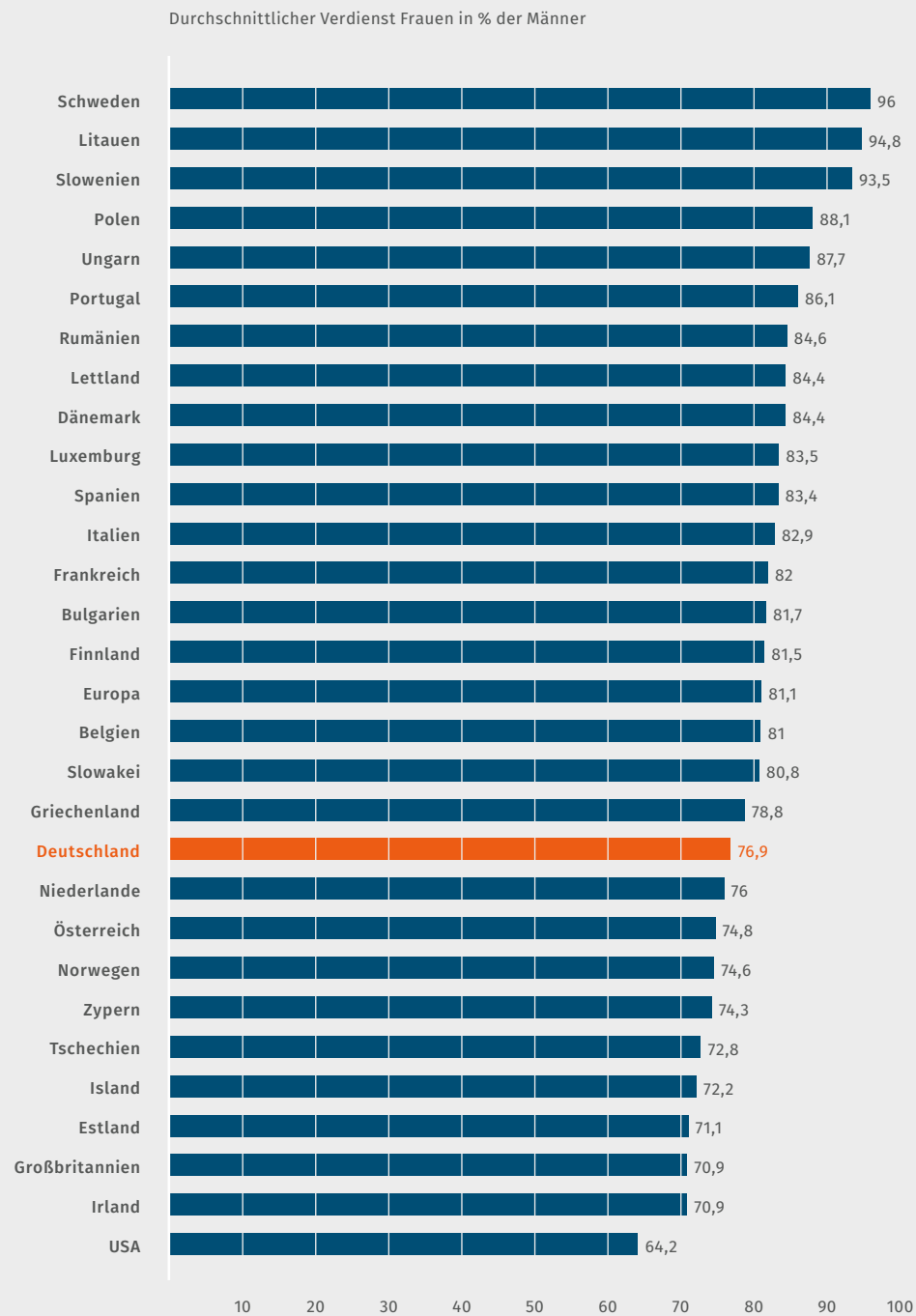
\*\*\* bis 3. Quartal 2015

Quelle: DGB (2016a), S. 24.



Abbildung II.08.03

Gender Pay Gap im internationalen Vergleich



Quelle: DGB (2016a), S. 48.

## Armut und Abstieg

Die Armutsgefährdung von Langzeiterwerbslosen ist in Deutschland exorbitant hoch. Während die Armutsrisikoquote für alle 35- bis 64-Jährigen 11,5 Prozent beträgt, liegt sie bei Langzeiterwerbslosen<sup>11</sup> bei 55,7 Prozent und für Personen in Haushalten, in denen alle Erwerbsfähigen langzeiterwerbslos sind, sogar bei 69,1 Prozent.<sup>12</sup>

Viele Beschäftigte aus dem Niedriglohnsektor werden nur geringe gesetzliche Rentenansprüche aufbauen können. Das führt dazu – sofern nicht politisch gegengesteuert wird –, dass es insbesondere für Frauen schwieriger wird, eine Rente oberhalb der Armutsgrenze zu erhalten. Frauen haben im Vergleich zu Männern um 60 Prozent geringere eigene Alterssicherungseinkommen (vgl. auch Kapitel II.01).<sup>13</sup>

Fakt ist: Im Jahr 2013 befand sich jede dritte Person zwischen 18 und 30 Jahren in der Gruppe der Niedriglöhner. Eine Generation zuvor war es nur jede fünfte Person. Gerade junge Menschen leiden immer mehr unter zu geringen Gehältern sowie befristeten Arbeitsplätzen. Die Folge ist, dass der soziale Aufstieg hierzulande immer schwieriger wird. Lag die Verharrungsquote der einkommensschwachen Personen, also die Wahrscheinlichkeit sich nach gewisser Zeit in derselben Einkommensklasse wiederzufinden, Anfang der 90er-Jahre noch bei 44 Prozent, so stieg sie im Jahr 2011 auf 54 Prozent an. Armut wird somit zum Dauerzustand. Die Wahrscheinlichkeit eines Abstiegs in Armut ist für die Mittelschicht deutlich wahrscheinlicher als ein Aufstieg.

## Menschenwürdige Arbeit

Erstmals wird in einem ARB der Zusammenhang zwischen atypischer Beschäftigung und Armut ausführlich analysiert. In der Agenda 2030 wird diesbezüglich im Sinne der Gewerkschaften im SDG

8 *decent work* (menschenwürdige Arbeit) als Nachhaltigkeitsziel gefordert. Seit Mitte der 90er-Jahre ist der Anteil der Beschäftigten mit Niedriglöhnen<sup>14</sup> in Deutschland kontinuierlich gestiegen. Seit 2007 pendelt der Wert auf einem hohen Niveau um die 24-Prozentmarke.<sup>15</sup> Fast die Hälfte (46%) der abhängig Beschäftigten im Alter zwischen 15 und 24 Jahren, also viele Berufseinsteiger/innen, beziehen Niedriglohn. Überproportional betroffen sind auch Mini-Jobber/innen, Leiharbeiter/innen und gering Qualifizierte.<sup>16</sup> Beschäftigte, die nach einem Tarifvertrag bezahlt werden, bekommen im Schnitt mindestens ein Fünftel mehr als Beschäftigte ohne Tarifvertrag. Dies lässt sich aus den Verdienststrukturerhebungen des Statistischen Bundesamtes ablesen. Allerdings ist fraglich, inwieweit der gemessene Unterschied tatsächlich die Folge kollektiver Lohnvereinbarungen ist. Der Zusammenhang könnte schließlich auch umgekehrt sein: Wo es mehr zu verteilen gibt, besonders in wirtschaftlich starken Großbetrieben, würden nach dieser Lesart eben auch häufiger Tarifverträge geschlossen. Dennoch bleibt die Tarifbindung die wesentliche Einflussgröße: Mit Branchentarif liegt der durchschnittliche Stundenverdienst 11,1 Prozent höher als in Betrieben ohne Kollektivvereinbarung – wenn die Betriebsmerkmale bereits herausgerechnet sind. Bei Haustarifen beträgt das Plus sogar 15,7 Prozent. Eine Stärkung von Reichweite und Prägekraft des deutschen Tarifsystems würde einen entscheidenden Beitrag zu „menschenwürdiger Arbeit“ leisten. Darüber hinaus ist die Tarifbindung ein Garant gegen den sozialen Abstieg.

## Fazit

Soziale Ungleichheit ist in Deutschland in den letzten 20 Jahren gestiegen. Die reichsten 10 Prozent der hiesigen Bevölkerung verfügen über 57,5 Prozent,

11 Langzeiterwerbslosigkeit meint hier, dass der überwiegende Erwerbsstatus im Vorjahr Erwerbslosigkeit war.

12 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017), S. 390.

13 Vgl. [www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationsliste,did=175248.html](http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationsliste,did=175248.html).

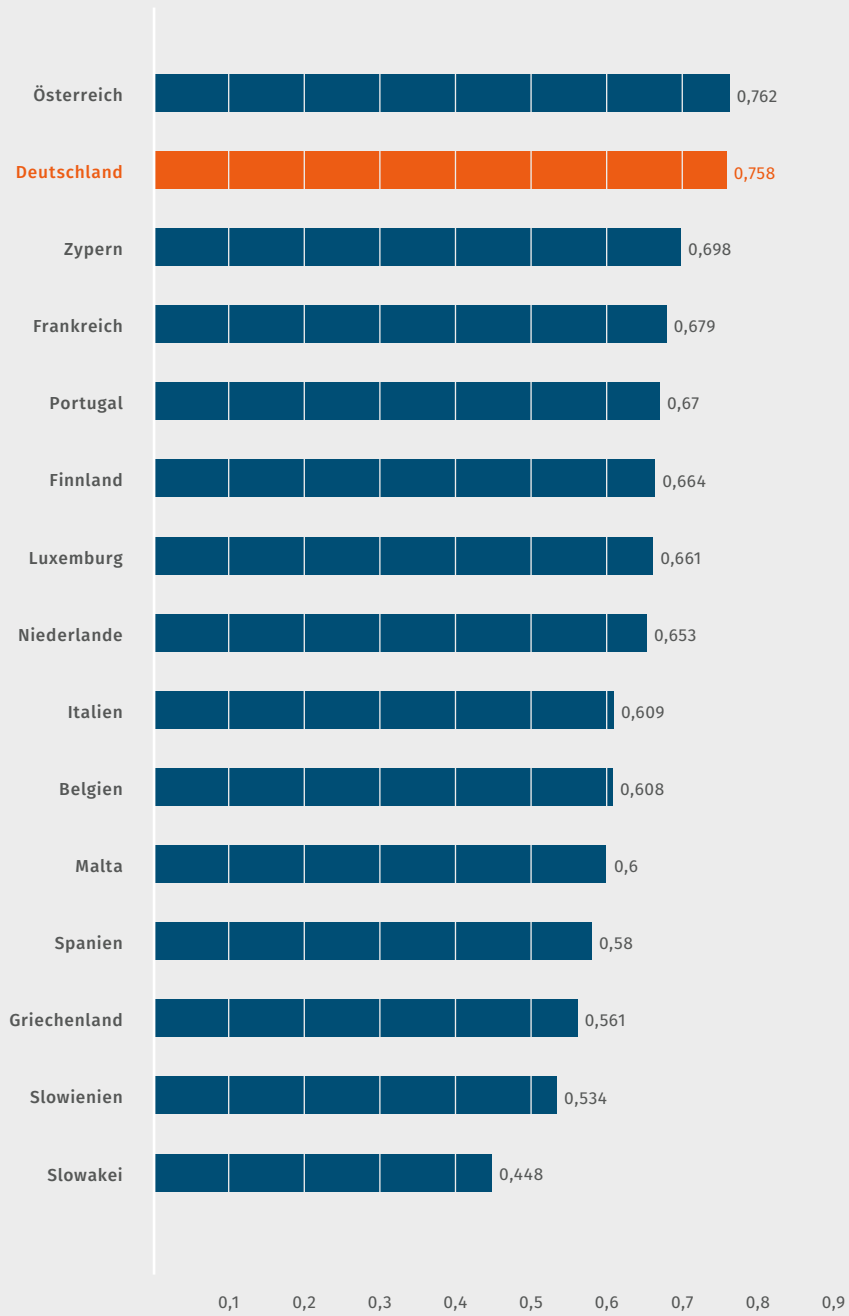
14 Die Grenze zum Niedriglohnbereich liegt bei einem Verdienst von zwei Drittel des Median-Bruttostundenverdienstes. Nach Daten des SOEP lag die Schwelle bei 9,30 Euro (2013), nach der Verdienststatik des Statistischen Bundesamtes bei 10,00 Euro (2014).

15 Die aktuellsten Daten beziehen sich auf das Jahr 2013 und somit auf eine Zeit vor Einführung des Mindestlohns. Siehe Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017), S. 66.

16 Ebd.

Abbildung II.08.04

Gini-Koeffizienten der Vermögensverteilung in Ländern der Eurozone im Jahr 2010



Quelle: DGB (2016a), S. 59.

das wohlhabendste eine Prozent über 24 Prozent des Gesamtnettovermögens. Am anderen Pol der Vermögensverteilung besitzen 70 Prozent der Bevölkerung gerade einmal neun Prozent des Gesamtvermögens.<sup>17</sup> Diese soziale Ungleichheit findet ihre Fortsetzung in politischer Ungleichheit, wie eine Studie belegt, die dem ARB zugrunde lag und in der Kabinettsabstimmung des ARB für einen Skandal sorgte. Es ist die sogenannte „Responsivitäts-Studie“ von Lea Elsässer, Svenja Hense und Armin Schäfer.<sup>18</sup> Dort wurde untersucht, welche Bevölkerungsgruppe im Zeitraum von 1998 bis 2015 von den verabschiedeten Gesetzen am stärksten begünstigt wurde. Es waren vornehmlich die einkommensstarken Bevölkerungsgruppen, die zugleich in Umweltfragen am engagiertesten sind, aber als Minderheit den ökologischen Umbau nicht alleine bewältigen können. Arme und von Abstiegsangst bedrohte Beschäftigte konsumieren nicht nachhaltig und entwickeln seltener ein ökologisches Bewusstsein, weil sie weder die materiellen noch die zeitlichen Ressourcen dafür besitzen. Auch im Lebensstil der Super-Reichen spielt die Nachhaltigkeit eine untergeordnete Rolle, ihre CO<sub>2</sub>-Bilanz ist oft verheerend. Die Schere zwischen „arm und reich“ auszugleichen, ist somit der richtige Weg zu einer nachhaltigen, zukunftsfähigen Welt.

Der DGB hat diesbezüglich Maßnahmen vorgeschlagen, die geeignet wären, das Ausmaß der ungleichen Verteilung von Einkommen und Vermögen zu korrigieren.<sup>19</sup>

- ▮ **Höheres Kindergeld statt Kinderfreibetrag**, weil jedes Kind dem Staat gleich viel wert sein muss
- ▮ **Entgeltgleichheitsgesetz**, um den *Pay-Gap* zwischen Frauen und Männern zu schließen
- ▮ **Tarifbindung gesetzlich stärken**, um „Armut trotz Arbeit“ zu verhindern
- ▮ **Reiche und große Vermögen stärker besteuern:**

- ▮ **Rückabwicklung der Abgeltungsteuer:** Einkommen aus Kapitalerträgen muss wieder genauso besteuert werden, wie Einkommen aus eigener Hände Arbeit
- ▮ **Entlastung der Einkommensteuersätze bis 80.000 Euro Bruttoeinkommen im Jahr pro Person**, damit kann auch nachhaltiger konsumiert werden
- ▮ **Wiedererhebung der Vermögensteuer:** Die Eigentümer der größten Vermögen müssen wieder mehr in die Verantwortung für das Gemeinwesen genommen werden
- ▮ **Reform der Erbschaftsteuer:** Eine gerechte Erbschaftsteuer schafft Arbeitsplätze, weil sie zur Finanzierung dringend erforderlicher Zukunftsaufgaben unentbehrlich ist.

Für die Gewerkschaften kann der ökologische Umbau nur in einer gerechten Gesellschaft erfolversprechend vollzogen werden. Die SDGs umzusetzen, ist in diesem Sinne ein anspruchsvoller, aber auch vielversprechender Ansatz.



Kai Lindemann ist Referatsleiter Arbeitswelt und gesellschaftlicher Zusammenhang in der Abteilung Grundsatzangelegenheiten und Gesellschaftspolitik in der Bundesvorstandsverwaltung des Deutschen Gewerkschaftsbundes



Thomas Fischer ist Leiter der Abteilung Grundsatzangelegenheiten und Gesellschaftspolitik in der Bundesvorstandsverwaltung des Deutschen Gewerkschaftsbundes

<sup>17</sup> Vgl. DGB (2016a).

<sup>18</sup> Vgl. [www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Service/Studien/studien.html](http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Service/Studien/studien.html)

<sup>19</sup> Vgl. DGB (2016b).

## Literatur

**Bundesregierung (2017):** Lebenslagen in Deutschland. 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin.  
[www.armuts-und-reichtumsbericht.de](http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de)

**DGB (2016a):** Gerecht verteilen – Wohlstand sichern. DGB Verteilungsbericht 2016. Berlin.  
[www.dgb.de/themen/++co++56e1d1a2-dc76-11e5-8b6e-52540023ef1a](http://www.dgb.de/themen/++co++56e1d1a2-dc76-11e5-8b6e-52540023ef1a)

**DGB (2016b):** Gerecht besteuern, in die Zukunft investieren. Steuerpolitische Eckpunkte des DGB zur Bundestagswahl 2017. Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 6. Dezember 2016. Berlin.  
[www.dgb.de/themen/++co++4ae67f12-c1e3-11e6-92b9-525400e5a74a](http://www.dgb.de/themen/++co++4ae67f12-c1e3-11e6-92b9-525400e5a74a)

**Statistisches Bundesamt (2016):** Bevölkerung – Familien mit minderjährigen Kindern nach Lebensform. Wiesbaden.



„Deutschland ist bei der Verbreitung leistungsfähiger Zugänge zu digitalen Netzwerken nur unteres Mittelmaß.“

## Vernetzt euch!

### Dezentrale drahtlose Netzwerke für eine bessere Welt

VON CHRISTIAN HEISE

Netzwerktechnologien sind fester Bestandteil im Alltag vieler Menschen. Um die Digitalisierung gesamtgesellschaftlich zu gestalten, müssen Bürgerinnen und Bürger in der Lage sein, diese Technologie bewusst und kompetent zu nutzen. Freie und unabhängige Netze können einen Beitrag dazu leisten, die aktive Teilhabe aller an der digitalen Welt zu ermöglichen und die notwendigen Grundkenntnisse zu vermitteln um netzpolitische Entscheidungen treffen zu können. Damit leisten sie u. a. einen Beitrag zur Verwirklichung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen, die die Staaten unter anderem auffordert „den Zugang zur Informations- und Kommunikationstechnologie erheblich zu erweitern“ (SDG 9.c).

Die epochalen Veränderungen der Telekommunikation haben unser Informations- und Kommunikationsverhalten nachhaltig verändert. Dass Informationen und deren Verbreitungskanäle einen nicht unbedeutenden Machtfaktor darstellen, ist sicher unbestritten. Unbestritten ist aber auch, dass digitale Netze (auch) zu anderen Zwecken geschaffen wurden: Als freie, öffentlich zugängliche und nicht kommerzielle Infrastruktur im Besitz der Gemeinschaft für die Übertragung von Daten unabhängig von ihrem Inhalt, von Absender und Empfänger.

In den letzten 40 Jahren erfuhr die Telekommunikation vier wesentliche Umwälzungen, von denen jede eine neue Epoche einleitete. Die erste war der Beginn des digitalen Zeitalters in den 70er Jahren, die zweite große Umwälzung war die Datenpaket-Vermittlung, die dritte der Mobilfunk und die vierte das Internet der Dinge und die damit einhergehenden Möglichkeiten zum Aufbau dezentraler IT-Infrastrukturen.

Jede dieser Veränderungen brachte fundamentale Neuerungen mit sich. Die erste schaffte erste multimediale Anwendungen. Die zweite ermöglichte ständige Onlinekommunikation und -verbindungen. Die dritte führte zu funktionaler Mobilität und die vierte stellte die Grundlage für die Informationsinfrastruktur und Allgegenwertigkeit des Digitalen im analogen Raum dar.

Diese epochalen Veränderungen haben die Informations- und Kommunikationskanäle nachhaltig verändert. Dass Informationen und deren Verbreitungskanäle einen nicht unbedeutenden Machtfaktor darstellen, will in diesem Zusammenhang sicher niemand bestreiten. Digitale Netze sollten deshalb den Zweck, zu dem sie geschaffen wurden (wieder) erhalten: Als freie, öffentlich zugängliche und nicht kommerzielle Infrastruktur im Besitz der Gemeinschaft für die Übertragung von Daten unabhängig von ihrem Inhalt, dem Absender und der Empfängerin.

### Deutschland, ein digitales Schwellenland?

Obwohl die Preise für Netzwerk-Hardware so niedrig sind wie noch nie und der Bundesgerichtshof bereits im Jahr 2013 erklärt hat, dass das Internet zur Lebensgrundlage von Privatpersonen gehört, ist Deutschland bei der Verbreitung leistungsfähiger Zugänge zu digitalen Netzwerken nur unteres Mittelmaß. Das führt dazu, dass Privatpersonen sowie kleine und mittlere Betriebe in ländlichen Regionen, von der sozialen, politischen und wirtschaftlichen Entwicklung abgeschnitten sind – ein Armutszeugnis für Deutschland.

Mit welchen Schwierigkeiten digitale zivilgesellschaftliche Initiativen in Deutschland zu kämpfen haben, sieht man am Beispiel der digitalen Geflüchtetenhilfe. Das Internet ist für Geflüchtete von unschätzbarem Wert und stellt bei der Integration einen

wesentlichen Anlaufpunkt dar. Doch in vielen Erstaufnahmeeinrichtungen und Wohnheimen gibt es bislang keinen kostenlosen Internetzugang, so dass Geflüchtete viel Geld für entsprechende Smartphone-Verträge oder Prepaid-Karten ausgeben müssen.

Viele kommunale Verantwortliche haben noch immer nicht erkannt, dass neben öffentlichen Hotspots auch private Netzwerke durchaus ihre Berechtigung haben. Anstatt dass Eigeninitiative gefördert wird, haben viele ehrenamtliche Initiativen seit langem mit Stadtverwaltungen zu kämpfen. Besonders die Erlaubnis zur Montage von Antennen und die Energienutzung erweisen sich dabei immer wieder als Schwierigkeiten.

Grund für die Zurückhaltung der Verantwortlichen in vielen Kommunen beim Thema WLAN für Geflüchtetenunterkünfte war die sogenannte Störerhaftung. Dieses bis 30. Juni 2017 gültige Rechtsprinzip besagte, dass die Inhaberin oder der Inhaber eines Internetzugangs dafür haftet, wenn andere über diesen Anschluss eine Rechtsverletzung begehen.<sup>1</sup> Die Betreiber von Unterkünften fürchteten also, dass sie zur Kasse gebeten oder anderweitig rechtlich belangt würden, falls zum Beispiel illegale Inhalte aus dem Internet heruntergeladen würden. Die Initiative Freifunk hat mit viel ehrenamtlichem Aufwand rechtliche und technische Lösungen gefunden, die allerdings auf Kosten des Engagements beim Ausbau und der Dezentralität der Netze gehen.

Der lange Zeit fehlende politische Wille bei der politischen Entwicklung um die Störerhaftung ist dabei leider kein Einzelfall. Ähnliches gilt beim fehlenden Bekenntnis für Netzneutralität, bei der Anerkennung der digitalen ehrenamtlichen Tätigkeiten sowie bei der Einbindung von Zivilgesellschaft in netzpolitische Entscheidungsprozesse.

### Freie Netze als Lösung?

Nur in wenigen Regionen Deutschlands hat die Politik verstanden, welche Chancen mit dem Aufbau

<sup>1</sup> Vgl. <http://freifunkstattangst.de/2017/06/30/offene-wlans-fuer-alle-wlan-stoererhaftung-ade/>.

selbstinitiiertes Netzwerke verbunden sein können. Die technische Vernetzung geht nämlich stets mit der Bildung neuer lokaler, sozialer Netzwerke einher. Mit lokalen WLAN-Netzwerken ergeben sich unter anderem zahlreiche neue Aspekte für die Jugendmedienarbeit. Strukturschwache Regionen könnten wieder an Attraktivität für die Bevölkerung sowie für kleine und mittelständische Unternehmen gewinnen. Und Netze bilden schließlich die Voraussetzung für die betagte Idee einer „elektronischen Agora“,<sup>2</sup> eine demokratisierte Kommunikationsinfrastruktur im Besitz ihrer Benutzerinnen und Benutzer.

Die Idee freier Netze ist gewiss nichts Neues. Doch die Utopie des Internets als selbstorganisierter Informations- und Kommunikationsfreiraum wurde schon Ende der 90er-Jahre zunehmend unrealistischer. Aus heutiger Perspektive betrachtet besteht die unmittelbare Gefahr, dass das Internet schon bald ohne künstliche Barrieren weder öffentlich noch anonym zugänglich, mehr und mehr kommerziell und zensiert und nicht im Besitz einer Gemeinschaft und dezentral organisiert sein wird.

Um auf der Straße und öffentlichen Plätzen miteinander zu sprechen, brauchen wir keine kommerziellen Anbieter. Um unseren Freunden zu Hause Filme zu zeigen, brauchen wir kein bezahltes Fernsehen, sei es durch Werbung oder Gebühreneinzug. Statt auf wenige zentrale Anbieter zurück greifen zu müssen, sollen in freien Netzen Teilnehmerinnen und Teilnehmer miteinander kommunizieren können, genauso wie im öffentlichen Raum. Teilnehmer/innen haben in diesen freien Netzen die Möglichkeit, Dienste zu betreiben und diese anderen anzubieten. Ein derartiger Ansatz steht Monopolstrukturen im Software-, Telekommunikations- und Energiesektor diametral gegenüber.

Hier setzen freie Netze an. Sie werden von immer mehr Menschen in Eigenregie aufgebaut und gewartet. Jede Nutzerin im Freifunk-Netz stellt ihren WLAN-Router für den Datentransfer der anderen Teilnehmer zur Verfügung. Im Gegenzug kann sie oder er ebenfalls Daten, wie zum Beispiel Texte,

Musik und Filme über das interne freifunk-Netz übertragen oder über von Teilnehmern eingerichtete Dienste im Netz chatten, telefonieren und gemeinsam spielen.

In Deutschland haben lokale, ehrenamtliche Initiativen in knapp 400 Orten mit über 40.000 Zugängen das größte nicht-kommerzielle freie Funknetzwerk in Europa aufgebaut: Freifunk.net. Solche freien Netze werden von immer mehr Menschen in Eigenregie aufgebaut und gewartet.

Was genau macht ein Netzwerk zu einem freien Netz? Der kürzlich verstorbene Journalist und Medienkünstler Armin Medosch schreibt dazu „Free Networks verweist zugleich auf die Analogie zu Free Software. Immer mehr Software wird heute unter Copyleft-Lizenzen gestellt, so dass sie als Gemeingut genutzt werden kann. Ähnlich wie freie Software entstehen freie Netze durch die kooperativen Handlungen vieler einzelner Akteure. Dabei ist der Aspekt der persönlichen Freiheit ausschlaggebend und nicht, dass etwas gratis angeboten wird.“<sup>3</sup>

### Warum sind freie Netze wichtig?

Die Verbreitung dieser freien Netzwerke, so die Vision, ermöglicht die Demokratisierung der Kommunikationsmedien und unterstützt die Förderung lokaler Sozialstrukturen in einer digitalen Gesellschaft. Auf lokaler Ebene stellen zum Beispiel die vielen freifunk-Initiativen immer mehr eine Alternative zu den kommerziellen Netzwerkanbietern dar. Diese Freifunk-Netze bieten einen öffentlichen Raum in dem freie Inhalte verbreitet werden können.

Der anfängliche Beweggrund, Teil eines Freifunk-Netzes zu werden, ist meist das Bedürfnis, einen kostenlosen oder kostengünstigen Zugang zum Internet bereit zu stellen oder zu nutzen. Freifunk-Aktivist/innen sehen jedoch vielmehr die Möglichkeit sich miteinander in freien Netzen verbinden zu können – ohne sich den Beschränkungen kommerzieller Anbieter unterordnen zu müssen.

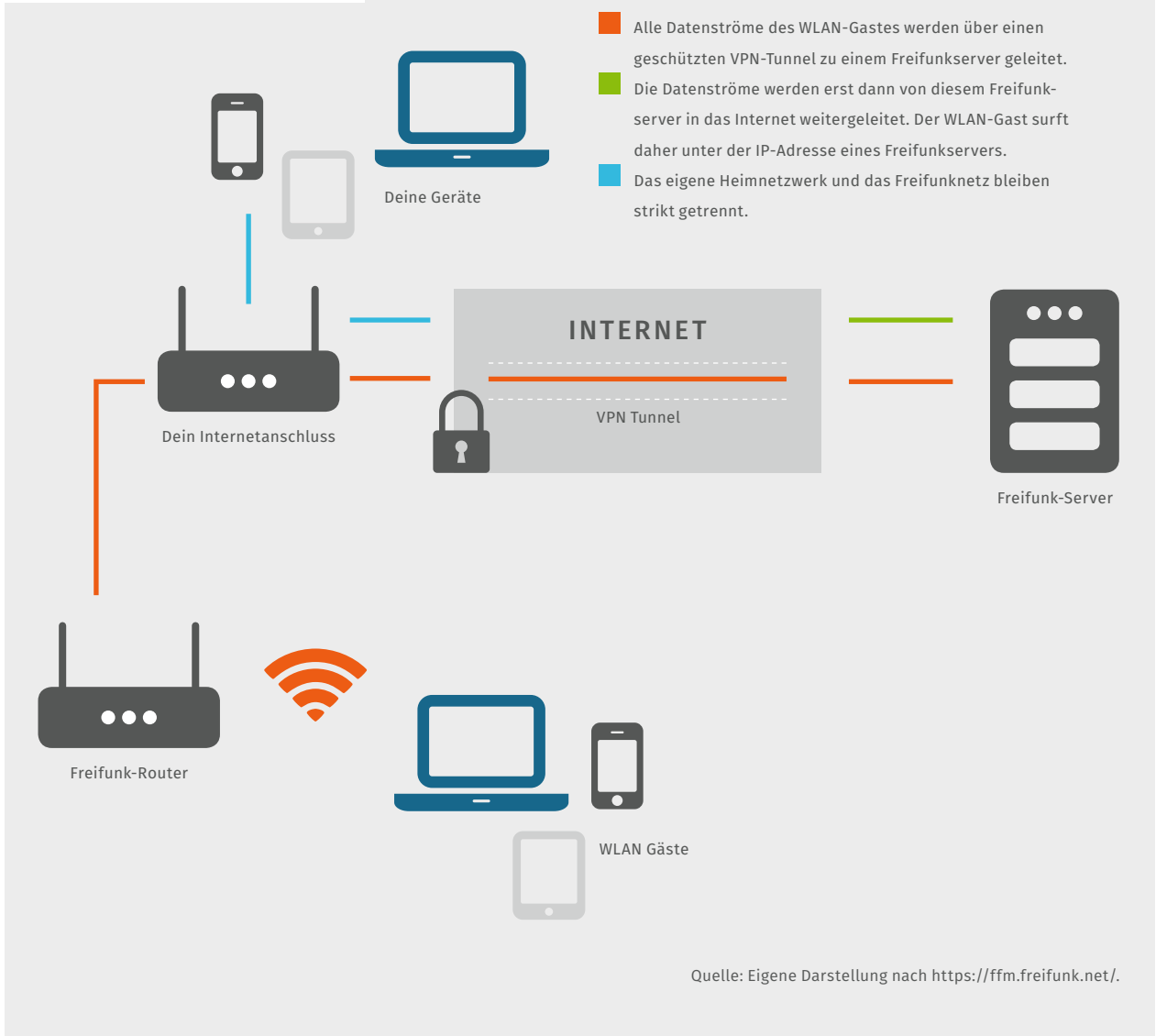
2 Vgl. Kamps (2001).

3 Medosch (2003), S. 8.



Abbildung II.09.01

So funktioniert ein Freifunk-Netz



Es geht unter anderem um die Aufklärung und Sensibilisierung für Themen rund um die Kommunikations- und Informationsfreiheit, die aktive Bekämpfung der digitalen Spaltung, ungehinderte Verbreitung von Wissen und Ressourcen und die möglichst umfassende Befähigung, digitale Netze zu verstehen, aufzubauen und zu betreiben.

Durch die Vernetzung ganzer Stadtteile, Dörfer und Regionen wollen die Freifunker/innen der digitalen

Kluft entgegenwirken und freie, unabhängige Netzwerkstrukturen aufbauen, in denen zum Beispiel lizenzfreies Community-Radio, die Übertragung lokaler Events, private Tauschbörsen und die gemeinsame Nutzung eines Internetzugangs möglich werden.

Der Austausch in den freien Netzen basiert dabei nicht auf kommerziellen Interessen, sondern auf dem freiwilligen Geben und Nehmen jeder und jedes Einzelnen im Netzwerk.

## Ein Grundsatzabkommen für eine globale Bürgernetzbeziehung

Dieser Anspruch an freiwilliges Geben und Nehmen hat allerdings mit dem inneren Widerspruch aller Graswurzelbewegungen zu kämpfen. Freifunker/innen sind Idealisten, die sich nicht gerne vorschreiben lassen, unter welchen Bedingungen sie ihre Dienste anbieten. Es dauerte eine Weile, bis man sich schließlich auf einen Lösungsansatz geeinigt hatte. Was dabei herausgekommen ist, ist ein Dokument mit dem Namen *PicoPeeringAgreement* (PPA)<sup>4</sup>.

Als *Peering Agreement* bezeichnet man die Abkommen, die Provider untereinander über den Transit von Daten zwischen ihren Netzen treffen. *Pico* verweist auf die Kleinheit der Anbieter in diesem Fall, wo es sich oft nur um eine Person und ihren WLAN-Knoten handelt. Der *PicoPeering*-Vertrag versucht, bei maximaler Offenheit einige wichtige Prinzipien zu formulieren.

Der Betreiber eines Funknetzknottes erklärt die grundlegende Bereitschaft, den freien Transit von Daten über sein Netz zuzulassen. Freier Transit bedeutet, weder in den Datenfluss Eingriff zu nehmen, noch dafür Geld zu verlangen. Der Betreiber verpflichtet sich darüber hinaus, die für das *Peering* notwendigen technischen, geografischen und persönlichen Informationen zu publizieren. Da der Dienst frei ist, gibt es keine Garantie jedweder Art. Konflikte sollen möglichst auf lokaler Ebene gelöst werden.

Über diesen technologischen Minimalkonsens hinaus haben die Freifunker und Freifunknerinnen im *Freifunk Memorandum of Understanding*<sup>5</sup> von 2015 weitere soziale, organisatorische und technische Prinzipien definiert unter denen sie sich als eine Bewegung für freie Netzwerke zusammenfinden.

### Vernetzt euch!

Der Aufbau und die Aufrechterhaltung nicht kommerzieller kabelloser Netzwerke ist also nicht nur

eine Frage der Technik. Es geht in hohem Grad um die Menschen, die dahinter stehen. Es geht um Themen wie Medienkonvergenz, Ehrenamt, Netzneutralität und digitale Persönlichkeitsrechte. Themen, die bisher noch immer einer digitalen Bohème vorbehalten sind und von den politischen Entscheidungsträgern vernachlässigt werden.

Bis auf wenige Ausnahmen fehlen der deutschen Politik offenbar der Wille und die Kompetenz, die Digitalisierung konstruktiv zu gestalten. Es ist weder gelungen, ein schlüssiges Konzept noch ein konkretes Maßnahmenpaket für die Gestaltung der Digitalisierung in Deutschland vorzulegen. Die Digitalisierung zu gestalten bedeutet auch, die Grundlagen für den Ausbau digitaler dezentraler Infrastrukturen zu schaffen und den Bürgerinnen und Bürgern zu helfen, das Netz bewusst und kompetent zu nutzen. Transparenz, Partizipation und Teilhabe in Bezug auf digitale Medien sind jedoch ohne die entsprechenden Infrastrukturen nicht vermittelbar. Was man dagegen tun kann? Sich endlich zur Gestaltung der Digitalisierung zu bekennen und sich zu vernetzen!



Christian Heise ist ehrenamtliches Vorstandsmitglied der Open Knowledge Foundation Deutschland e.V., beim Förderverein Freie Netzwerke e.V. setzt er sich für die Öffnung von Wissen und IT-Infrastrukturen ein.

### Literatur

Kamps, Klaus (2001): Die "Agora" des Internet - Zur Debatte politischer Öffentlichkeit und Partizipation im Netz. Wiesbaden. Hannover.

Medosch, Armin (2003): Freie Netze - Geschichte, Politik und Kultur offener WLAN-Netze. Hannover.

[ftp://ftp.heise.de/pub/tp/buch\\_11.pdf](ftp://ftp.heise.de/pub/tp/buch_11.pdf)

<sup>4</sup> [www.picopeer.net/PPA-de.shtml](http://www.picopeer.net/PPA-de.shtml)

<sup>5</sup> <https://github.com/freifunk/MoU>



Nicht leicht zu bekommen: Eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt in der EU inkl. Erlaubnis der Erwerbstätigkeit.

## Migration und Flucht in Zeiten der Globalisierung

VON PEDRO MORAZÁN

Mehr als 65 Millionen Menschen befinden sich weltweit auf der Flucht vor Krieg, Gewalt, Hunger oder Naturkatastrophen. Das sind so viele wie noch nie. Die Zahl der Migrantinnen und Migranten wird auf ca. 240 Millionen Menschen weltweit geschätzt. Zunehmende Mobilität und Migration sind auch eine Folge sowie eine Antwort auf die globalen und nationalen Ungleichheiten.

Die ökonomische Globalisierung hat, neben einer starken Einkommenspolarisierung in allen Ländern, die Einkommensdifferenzen zwischen den Ländern des globalen Nordens und des globalen Südens weiter vertieft. Die Liberalisierung von Handel und Finanzen, die mit Hilfe von WTO und IWF umgesetzt wurden, spielten dabei eine entscheidende Rolle. Die Agenda 2030 bietet einen Rahmen, wichtige Dimensionen von Ungleichheit mit einer positiven Gestaltung von Migration zu verbinden. Bislang bieten die Gesetzeslage und die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung hier nur unzureichende Instrumente.

Mehr als 65 Millionen Menschen befinden sich weltweit auf der Flucht vor Krieg, Gewalt, Hunger oder Naturkatastrophen (vgl. Abb. I.01.01). Das sind so viele wie noch nie. Die Zahl der Migrantinnen und Migranten wird auf ca. 240 Millionen Menschen weltweit geschätzt. Die meisten von ihnen bewegen sich in und zwischen den armen Ländern des globalen Südens. Aber auch die Süd-Nord-Migration hat in den letzten Jahren zugenommen. Die reichen Länder des Nordens haben sich in den 80er- und 90er-Jahren stark für Freihandel und freie Kapitalbewegungen über Grenzen hinweg eingesetzt. Privatinvestitionen werden dort angesiedelt, wo Arbeitskräfte am billigsten und staatliche Regulierungen am schwächsten sind. In der neoliberalen Globalisierung darf sich das Kapital, nicht aber die Menschen frei über nationale Grenzen hinweg bewegen.<sup>1</sup>

### Globale Ungleichheit und Migration

Die Globalisierung hat insbesondere zu einer Vertiefung von Ungleichheiten zwischen reichen Ländern des globalen Nordens und armen Ländern des globalen Südens geführt. Mithilfe von Handelsüberschüssen, ausländischen Direktinvestitionen und Finanzspekulationen wurde in den letzten 30 Jahren das Nationaleinkommen der reichen Länder wie kaum zuvor vermehrt. In den meisten Ländern des globalen Südens ist das versprochene Wirtschaftswunder der Liberalisierung dagegen weitgehend ausgeblieben. Eine weitere offensichtliche Folge der neoliberalen Globalisierung ist der enorme Zuwachs der Vermögensungleichheit, der zuletzt von Oxfam International in einer Studie dargestellt wurde. Demnach besaßen die acht reichsten Männer der Welt im Jahr 2016 zusammengekommen 426 Milliarden US-Dollar, während die ärmere Hälfte der Weltbevölkerung, d. h. 3,6 Milliarden Menschen, mit insgesamt 409 Milliarden Dollar Vermögen auskommen mussten.

Ungleichheit in und zwischen den Ländern wird inzwischen als ein Hindernis für Wirtschaftswachstum und Wohlstandsteigerung angesehen – u. a. von Institutionen wie dem Internationalen Währungs-

fonds (IWF) und dem Weltwirtschaftsforum.<sup>2</sup> Die große Kluft zwischen den Ultrareichen und den Armen ist auch in reichen Ländern ernüchternd. In den Ländern des globalen Südens hat die ungleiche Verteilung von Einkommen und Zugangsmöglichkeiten zu Bildung, Gesundheitsdienstleistungen, Krediten usw. zu einer Beeinträchtigung von Wirtschaftswachstum, gesellschaftlichem Zusammenhalt, zu aufgeblähten Gesundheits- und Bildungskosten und zu einer Verschärfung von Kriminalität geführt.

In den meisten europäischen Ländern wird immer noch ein Unterschied zwischen ökonomisch nachgefragten Migrant/innen (qualifizierte Arbeitskräfte werden gezielt angeworben z. B. Krankenschwestern aus den Philippinen) und kulturell anerkannten Zuwanderer/innen (innerhalb der EU Grenzen dürfen sich Menschen aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten frei bewegen) gemacht. Darüber hinaus sehen sich viele Einheimische mit geringer Qualifikation in ihrer Einkommens- und sozialen Situation durch die Neuankömmlinge bedroht. Bestehende Ängste werden durch Terrorismus noch gestärkt. Die Chancen für Neuankömmlinge, eine Wohnung zu finden, werden immer geringer. Dadurch steigt die Tendenz, Grenzen abzuschotten und Zuwandernde in die ethnische Isolation zu vertreiben.

### Lohn disparitäten und Arbeitsmigration

Die Anziehungskräfte, die durch bessere Lebensbedingungen in den reichen Ländern und Regionen des globalen Nordens entstehen, sind genauso stark wie die Abstoßungskräfte in den armen Ländern und Regionen des globalen Südens. Die Folge ist grenzüberschreitende Migration. Unter den wirtschaftlichen Faktoren, die als Auslöser von Migration angesehen werden, spielen die Lohn disparitäten zwischen dem globalen Norden und dem globalen Süden eine Schlüsselrolle. Nach Schätzungen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) gibt es derzeit um die 150 Millionen Arbeitsmigrant/innen weltweit.<sup>3</sup> Dabei werden als Arbeitsmigrant/innen nur die Personen

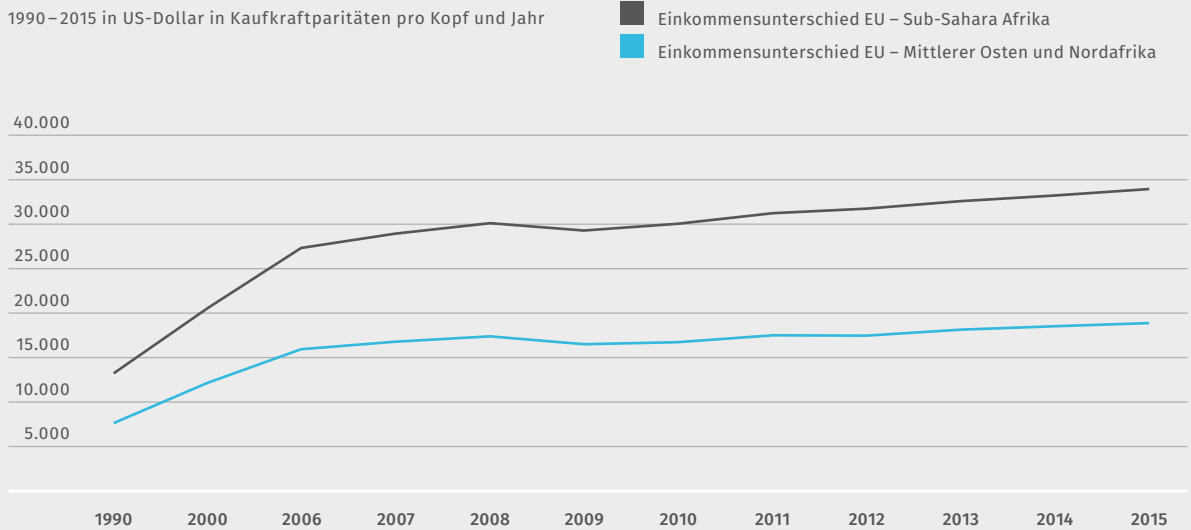
<sup>1</sup> Vgl. Morazan/Mauz (2016).

<sup>2</sup> Vgl. [www.theguardian.com/business/2013/jan/08/climate-change-debt-inequality-threat-financial-stability](http://www.theguardian.com/business/2013/jan/08/climate-change-debt-inequality-threat-financial-stability) und IMF (2014).

<sup>3</sup> Vgl. ILO (2015b).

Abbildung II.10.01

Einkommensabstand zwischen der EU und Sub-Sahara-Afrika bzw. dem Mittleren Osten und Nordafrika

Quelle: Eigene Berechnung nach World Development Indicators (<http://databank.worldbank.org>).

gezählt, die als „Gastarbeiter/innen“ in Zielländern beschäftigt oder auf Arbeitssuche sind. Mehr als 48 Prozent der Arbeitsmigrant/innen leben in Nordamerika und in der Europäischen Union (EU). Die meisten internationalen Migrant/innen bewegen sich von Niedrig- zu Hochlohnländern. Das erklärt, warum 60 Prozent der weltweiten Migrant/innen in Ländern des globalen Nordens leben, in denen lediglich 16 Prozent der weltweit Beschäftigten beheimatet sind.<sup>4</sup> Im Jahr 2000 gab es in diesen Ländern 52 Millionen Migrant/innen unter den 465 Mio. Beschäftigten, d. h. zwölf Prozent der Arbeitskräfte im globalen Norden waren Arbeitsmigrant/innen aus dem globalen Süden.

In den Ländern des globalen Südens sieht die Situation anders aus. Die 32 Millionen Arbeitsmigrant/innen in diesen Ländern machen nur ein Prozent der drei Milliarden Arbeitskräfte aus. Dabei reichen diese Anteile von null Prozent in China und Vietnam bis hin zu 70 Prozent in den Öl-exportierenden Ländern

des Mittleren Ostens. Demographische, ökonomische und soziale Nord-Süd Ungleichheiten sind inzwischen wichtige Treiber von Migration.<sup>5</sup>

Das Ziel der sogenannten Wirtschaftsmigrant/innen ist es, durch bessere Arbeitsbedingungen ihren Wohlstand zu vergrößern. Während Wirtschaftsmigrant/innen per Definition ihr Beschäftigungseinkommen zu verbessern suchen, geht es Flüchtenden in erster Linie darum, ihr Leben zu retten und sich in Sicherheit zu bringen. Es muss allerdings festgehalten werden, dass auch Geflüchteten eher in Länder mit geringer Arbeitslosigkeit wie Deutschland, Österreich oder Schweden gehen als in Länder mit Beschäftigungsproblemen wie Griechenland oder osteuropäische Länder.<sup>6</sup>

Die Lohn disparitäten zwischen reichen, industrialisierten und Entwicklungs- und Schwellenländern

4 Vgl. GCIM (2005).

5 Vgl. ebd.

6 Vgl. IWF (2016).

sind groß und haben in den letzten Jahren trotz der Wirtschaftskrise weiter zugenommen. Der Durchschnittslohn in den USA (gemessen in US-Dollar in Kaufkraftparitäten) ist mehr als dreimal so hoch wie der Durchschnittslohn in China. Zwar ist der Lohnunterschied leicht zurückgegangen, allerdings nicht im Gleichschritt mit den Arbeitsbedingungen und der Beschäftigung. Der Durchschnittslohn in den Ländern des globalen Nordens lag 2013 bei ca. 3.000 US-Dollar in Kaufkraftparitäten, verglichen mit einem Durchschnittslohn von ca. 1.000 US-Dollar in den Ländern des globalen Südens.<sup>7</sup>

Eine Folge der letzten globalen Finanz- und Wirtschaftskrise war ein Fallen der Reallöhne und eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen weltweit. Obwohl Reallohnsteigerungen in den letzten Jahren in einigen Entwicklungs- und Schwellenländern Asiens und Osteuropas größer waren als in den reichen Ländern des globalen Nordens, öffnet sich die Lohneinkommensschere zwischen Europa und Afrika weiter. Aber nicht nur im Hinblick auf Afrika hat sich das Versprechen als ein Märchen erwiesen, dass neoliberale Handelsreformen und Globalisierung zu einer allmählichen Konvergenz im Einkommensniveau führen.

### Konflikte, Migration und Flucht

Die arabischen Länder im Norden Afrikas stehen häufig im Mittelpunkt der Migrationsdebatten. Der sogenannte arabische Frühling wurde hier als der Aufstand der Bevölkerung gegen unterdrückerische und korrupte Regierungen in Ländern wie Tunesien, Libyen oder Ägypten verstanden. Wie so oft gab es aber auch ökonomische Ursachen für die zunehmende Unzufriedenheit der Menschen. Diese Ursachen, die mit einer zunehmenden Einkommensungleichheit und einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen zu tun haben, bleiben weiterhin bestehen. Von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung sind insbesondere junge Menschen in Nordafrika betroffen. Nach Angaben der ILO ist Nordafrika mit knapp 30 Prozent (bei weiblichen Jugendlichen sind es sogar 45 Prozent) die Region mit der höchsten

Jugendarbeitslosigkeit weltweit. Kinderarbeit bleibt mit mehr als neun Millionen arbeitenden Kindern sehr hoch. Im Sudan machen Kinder ca. vier Prozent aller Beschäftigten aus. Hinzu kommt, dass soziale Dienstleistungen und soziale Sicherungssysteme in der Region zersplittert und unzureichend sind. Dabei wird sich das Problem von Arbeitslosigkeit und prekären Arbeitsbedingungen in den arabischen Ländern in der Zukunft eher verschlechtern, denn in dieser Region liegt die Erwerbsbeteiligungsquote (insbesondere bei Frauen)<sup>8</sup> weit unter dem weltweiten Durchschnitt.<sup>9</sup>

In Subsahara-Afrika bleibt die informelle Wirtschaft mit 50 bis 80 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und 60 bis 80 Prozent der Beschäftigten das akuteste Problem auf dem Arbeitsmarkt. Sowohl auf dem Land als auch in den Städten sind neun von zehn Erwerbstätigen im informellen Sektor beschäftigt, d. h. unter prekären Arbeitsverhältnissen. Dabei gibt es sehr starke regionale Unterschiede, die von den jeweiligen Produktionsstrukturen abhängen.<sup>10</sup> Knapp 70 Prozent der Beschäftigten arbeiten unter prekären Bedingungen. Der weltweite Durchschnitt liegt bei 46 Prozent. Diese Menschen haben nicht nur niedrige Löhne sondern auch lange Arbeitszeiten und keinen sozialen Arbeitsschutz. Frauen sind in Afrika stärker von ungeschützten Arbeitsverhältnissen betroffen als Männer.<sup>11</sup> Kein Wunder also, dass Subsahara-Afrika die höchsten Migrationszahlen weltweit aufweist. Nach Angaben von UNHCR hat die Region eine Migrationsrate von 1,5 Prozent gegenüber einem Welt-durchschnitt von einem Prozent. Länder mit hohen arbeitsbedingten Migrationsraten sind Gambia, die Elfenbeinküste, Somalia und Simbabwe.

Haushaltseinkommen bestehen bekanntlich nicht nur aus Lohneinkommen, sondern auch aus Einkommen aus Eigentum, aus der Produktion von Dienstleistungen für den Eigenbedarf sowie aus erhaltenen Transferzahlungen. Die negativen Veränderungen

<sup>7</sup> Vgl. ILO (2015).

<sup>8</sup> Die Erwerbsbeteiligungsquote ist der Anteil der Erwerbspersonen in Relation zur Gesamtbevölkerung.

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

<sup>10</sup> Vgl. ebd.

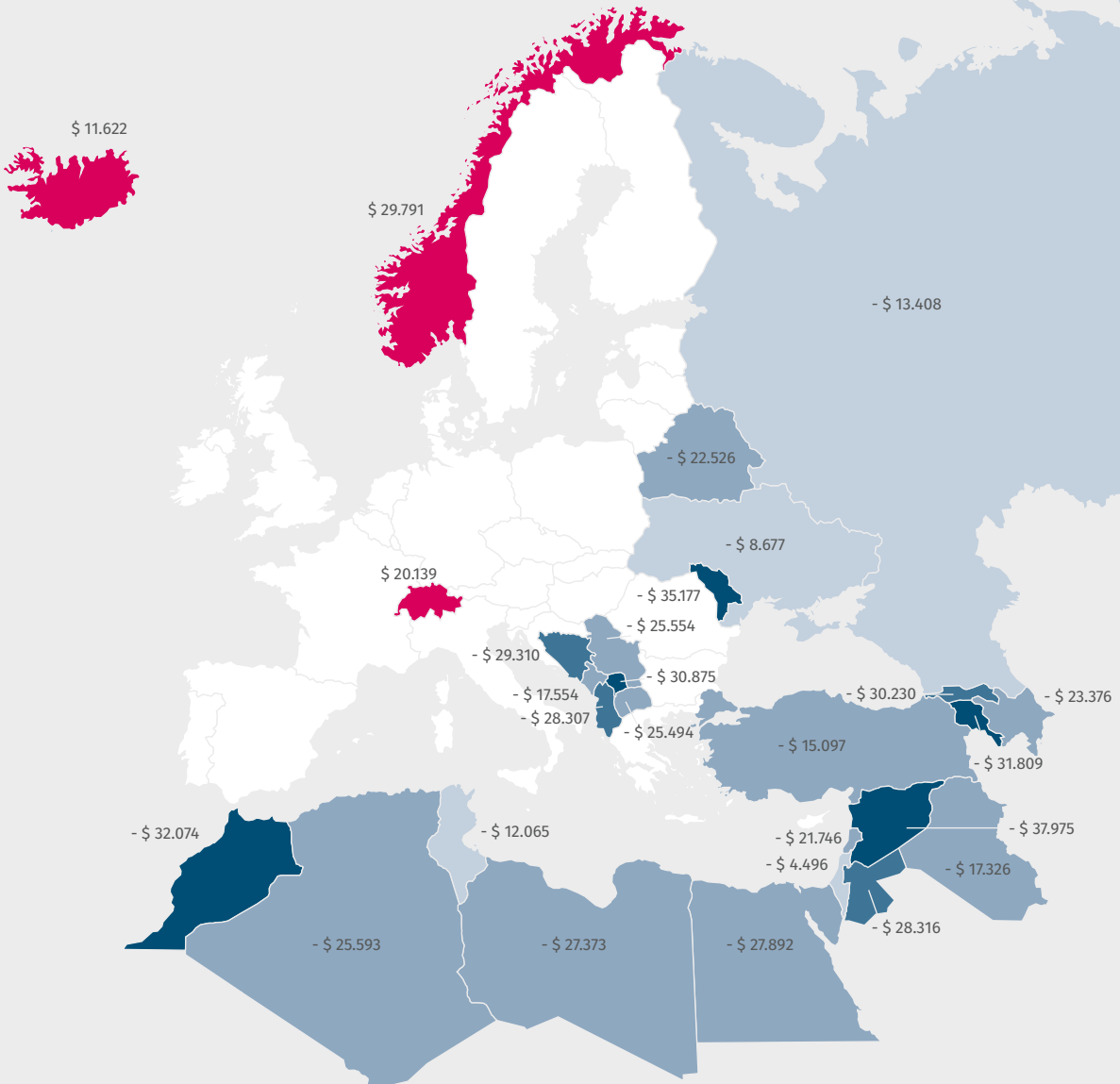
<sup>11</sup> Vgl. ebd.

**Abbildung II. 10.02**

Einkommensabstand zwischen der EU und ihren Nachbarländern

Differenz des Bruttoinlandsprodukt / Kopf in US-Dollar (PPP)

Anmerkung: Das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen in der EU beträgt momentan geschätzt 40.875 US-Dollar (PPP) pro Kopf und Jahr, in Deutschland ca. 49.815 US-Dollar (PPP).



Quelle: Darstellung nach eigenen Berechnungen basierend auf Daten in IWF (2017). Zahlen für 2017 (IWF-Schätzungen). Zahlen für Syrien und Kosovo aus CIA World Factbook (vgl. [www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/](http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/), jeweils geschätzt).

in der Einkommensungleichheit in den entwickelten Ländern lassen sich daraus erklären. Anders als in den entwickelten Ländern sind Sozialtransfers in den Ländern des globalen Südens so gut wie nicht vorhanden. Hier ist der Anteil von Eigeneinkommen aus privaten Dienstleistungen größer. Darüber hinaus ist der Anteil der Lohnabhängigen am Arbeitsmarkt deutlich geringer, das Armutsrisiko entsprechend größer. Die Ungleichheit zwischen entwickelten und Entwicklungsländern lässt sich dadurch erklären.<sup>12</sup>

### Das weibliche Gesicht der Migration

Die Auswirkungen von Migration auf Frauen und Männer sind recht unterschiedlich. Frauen erleben weit mehr Schwierigkeiten und Gefahren als Männer während der Flucht- bzw. Migrationsreise. Frauen sind nicht selten Opfer von Gewalt, Missbrauch und Vergewaltigungen. Häufig sind sie Opfer von Schmugglern und Menschenhändlern. In vielen Fällen, in denen Frauen als Ehepartnerinnen auswandern, ist deren legaler Status im Zielland von ihren Ehemännern abhängig. Migration ist stark gekoppelt an die Nachfrage nach weiblichen Arbeitskräften, bspw. in den Bereichen Pflege und Hausarbeit. Die Migration von Frauen in hochqualifizierte Jobs ist dagegen weniger sichtbar als die von Männern. Obwohl Frauen in Durchschnitt 17 Prozent weniger Lohn für die gleiche Tätigkeit erhalten als Männer, sparen sie in der Regel mehr, um Rücküberweisungen für Familienangehörigen zu leisten.<sup>13</sup>

### Deutschland: Exportweltmeister und Einwanderungsland

Mit einem Leistungsbilanzüberschuss von über 297 Milliarden US-Dollar (ca. 268 Mrd. Euro) im Jahr 2016 bleibt Deutschland noch vor China (245 Mrd. US-Dollar) „Exportweltmeister“. Der Überschuss von ca. 9 Prozent der jährlichen Wirtschaftsleistung liegt weit über dem von der EU-Kommission als stabilitätsge-

fährdend erklärten Wert von 6 Prozent.<sup>14</sup> Der größte Teil dieses Überschusses (ca. 255 Mrd. Euro) kommt aus dem Warenhandel.<sup>15</sup> Deutschland ist auch als Kreditgeber Weltspitze. Leistungsbilanz-Überschüsse in einem Land bedeuten Leistungsbilanzdefizite und Auslandverschuldung anderenorts. Daher trägt Deutschland eine strukturelle globale Verantwortung.

Die Liberalisierung des Welthandels hat unter anderem zu einer Ausweitung der industriellen Landwirtschaft weltweit geführt und Millionen von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern in den Ruin getrieben (vgl. Kapitel II.02). An strukturpolitische Vorgaben gebundene Kredite von multilateralen Finanzinstitutionen, neue multilaterale Handelsregeln sowie bilaterale und regionale Handelsabkommen haben zu mehr Monokulturen und Exportorientierung in der Landwirtschaft vieler Entwicklungsländer geführt. Die Konsequenzen für die Ernährungssicherung sind katastrophal. Die größten Gewinner des Konzentrationsprozesses sind multinationale Agrarkonzerne und Großproduzenten in den Entwicklungsländern. Mit dieser Form der Globalisierung wurde den armen Entwicklungsländern die Chance beraubt, eine eigene weiterverarbeitende Industrie zu entwickeln, die sie zu einer besseren Position im internationalen Handel führen würde. Für Länder des globalen Südens spielt der weiterverarbeitende Sektor eine Schlüsselrolle im Prozess einer nachhaltigen Entwicklung. Lediglich 30 Prozent der gesamten afrikanischen Exporte sind verarbeitete Produkte.<sup>16</sup> Da die Ausweitung des internationalen Handels direkt oder indirekt zu einer Steigerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen führt, trägt Deutschland auch in Bezug auf den Klimawandel große globale Verantwortung.

Kein Wunder also, dass die Lebensbedingungen in den Defizitländern schlechter geworden sind, während der Reichtum in Deutschland gesamtwirt-

<sup>12</sup> Vgl. ILO (2015a).

<sup>13</sup> Vgl. Morazan/Mauz (2016).

<sup>14</sup> Siehe hierzu: [www.finanznachrichten.de/nachrichten-2017-01/39792453-ifo-deutschland-2016-wieder-kapitalexportweltmeister-015.htm](http://www.finanznachrichten.de/nachrichten-2017-01/39792453-ifo-deutschland-2016-wieder-kapitalexportweltmeister-015.htm).

<sup>15</sup> Vgl. ifo Institut (2017).

<sup>16</sup> Vgl. UNEP (2013).



schaftlich gesehen stark vermehrt wurde. Mehr als eine Million Flüchtende kamen im Jahr 2015 nach Deutschland. Die Integration von Asylbewerber/innen in den deutschen Arbeitsmarkt wurde allerdings durch die Migrationsgesetze der 80er-Jahre eher behindert. Im Dezember 2016 erließ die bayerische Staatsregierung eine Weisung, Geflüchteten aus Afghanistan, Pakistan und Nigeria keine Arbeitserlaubnis mehr zu erteilen, da sie zur Gruppe derer zählen, die keine positive Bleibeperspektive haben. Durch das Arbeitsverbot für Asylbewerber/innen soll unerwünschte Einwanderung abgeschreckt werden.

Nach wie vor wirken sich die Einschränkungen der „Residenzpflicht“ (d. h., die Beschränkung auf einen bestimmten zugewiesenen Wohnort, die verpflichtende Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften, Sach- statt Geldleistungen) negativ auf die Eigeninitiative von Geflüchteten aus. Damit sind sehr viele Asylbewerber/innen und Geduldete von Zahlungen des „Asylbewerberleistungsgesetzes“ abhängig. „Ironischerweise finanzierte der Staat später wiederum Maßnahmen, mit denen Geduldete in Arbeit vermittelt werden sollten. Bei der Anerkennung von Härtefällen wurden vor allem Arbeit und eigener Verdienst gewürdigt, die Flüchtlinge trotz der ausgrenzenden Bedingungen erreicht hatten.“<sup>17</sup>

Diese Gesetzgebung wurde seit 2013 schrittweise geändert: „Residenzpflicht“ und Arbeitsverbot wurden auf drei Monate reduziert. Der Bearbeitungsstau bei den Asylanträgen ist allerdings immer noch ein wichtiges Hindernis. Die Ankunft von knapp einer Million Menschen 2015 hat sowohl den politischen Diskurs („Deutschland ist kein Einwanderungsland“) als auch die entsprechende Gesetzgebung verändert. Zudem dürfen Menschen aus „sicheren Herkunftsländern“ keine Arbeitserlaubnis erhalten. Zu den sicheren Herkunftsländern zählen bis heute laut Webseite des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) die Mitgliedsstaaten der EU sowie Albanien, Bosnien und Herzegowina, Ghana, Kosovo, Mazedonien, Montenegro, Senegal und Serbien. Für Asylsuchende aus diesen Ländern, die ihren Asylantrag nach dem 31. August 2015 gestellt haben, gilt ein Arbeitsverbot.

17 Thränhardt (2015), S. 37.

Da die meisten Geflüchteten dem Arbeitsmarkt bislang noch nicht zur Verfügung stehen, ist es schwer, eine Einschätzung über deren Einkommenspotenzial zu geben. Die deutsche Arbeitsagentur rechnet zudem mit weiter steigenden Arbeitslosenzahlen von Geflüchteten und Migrant/innen in den kommenden Jahren, aufgrund einer schrittweisen Ausweitung des Arbeitskräfteangebotes durch die Fluchtmigration.<sup>18</sup> Allein diese Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt droht, die Ungleichheit in Deutschland weiter zu verschärfen. Es ist zudem damit zu rechnen, dass die Integration von Geflüchteten im Wahlkampfjahr 2017 eher langsamer laufen wird.

### Heimatüberweisungen

Deutschland ist das fünftgrößte Senderland von Heimatüberweisungen weltweit: Mehr als 23 Milliarden US-Dollar wurden 2014 über formelle Kanäle ins Ausland transferiert. Polen bleibt der wichtigste Empfänger gefolgt von Frankreich, Österreich, Italien, Spanien, Ungarn und der Tschechischen Republik. Außerhalb der Europäischen Union sind der Libanon, Russland, China, Vietnam, Nigeria, Serbien, Türkei, Thailand, Kosovo, Ukraine, die USA, Indien, Marokko, die Philippinen, Kirgisistan, Sri Lanka und Bosnien und Herzegowina wichtige Empfängerländer.<sup>19</sup>

Unklar ist, ob die von den Migrant/innenfamilien verfolgten Ausgabestrategien vereinbar sind mit ihren Zukunftsplänen. Die Heimatüberweisungen von Migrant/innen haben ebenfalls Auswirkungen auf die soziopolitischen Strukturen und die Regierungsführung in den Empfängerländern und können soziale Bindungen beeinflussen. Jedes Land und jede Region hat unterschiedliche Ausgangssituationen und Besonderheiten. Es gibt allerdings bestimmte Aspekte von Heimatüberweisungen, die relevant sind,

18 Vgl. ILO (2016a). „Bei einem Zuzug von jeweils einer Million Flüchtlinge 2015 und 2016 ergäbe sich im Vergleich zu einem Szenario ohne Flüchtlingsmigration eine zusätzliche Arbeitslosigkeit von +130.000 Personen. Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, dass die Beschäftigungsquote von Flüchtlingen von unter zehn Prozent im Zuzugsjahr fünf Jahre nach dem Zu-zug auf knapp 50 Prozent steigt.“ Siehe hierzu: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2016a), S. 1.

19 Vgl. KNOMAD/World Bank (2016).

um ihre Potenziale zu bewerten. Für Subsahara-Afrika ist dies z. B. die vorherrschende Migration in die Nachbarländer und die EU, die regelmäßigen Geldsendungen über viele Jahre hinweg und die beinahe klischeehaften Ausgabemuster und das Sparverhalten (Investitionen), sofern letztere möglich sind.

### Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie

Da Migration unter anderem von der durch die Globalisierung vergrößerten Einkommensungleichheit getrieben wird, sollten auch Strukturen in den Zielländern der Migration angegangen werden, die zu einer Zunahme der Ungleichheiten zwischen den Ländern beigetragen haben. Eine wichtige Orientierung für die Bundesregierung bieten die in der Agenda 2030 vorgeschlagenen Zielvorgaben für den Abbau von globalen Ungleichheiten. Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie hat solche Vorgaben leider nicht aufgegriffen.

Dabei geht es z. B. um eine Verbesserung von Regulierungen und Monitoring von globalen Finanzmärkten und Institutionen und darum, die Implementierung solcher Regulierungen zu stärken. Deutschland hat eine starke Position, sowohl in Europa als auch global, solche Maßnahmen einzuführen. Im Euroraum besteht die Möglichkeit, insbesondere angesichts der Erfahrungen aus der Finanzkrise, entsprechende Reformen einzuführen. Dabei spielen auch die Fragen von Steuerflucht und die Austrocknung von Steueroasen eine wichtige Rolle.

SDG-Zielvorgabe 10.7 („Eine geordnete, sichere, reguläre und verantwortungsvolle Migration und Mobilität von Menschen erleichtern [...]“) sollte ebenfalls in der Nachhaltigkeitsstrategie aufgegriffen werden, damit Migration nicht zu einer Verschärfung von Ungleichheiten weltweit und in Deutschland beiträgt. Deutschland könnte ebenfalls für eine Modernisierung und eine Senkung der Kosten von Heimatüberweisungen eintreten im Sinne von Zielvorgabe 10.c der SDGs.

Im gegenwärtigen politischen Diskurs über Flucht und Migration wird häufig über Ursachenbekämpfung gesprochen. Dabei geht es zwar auch darum, die Armut und Beschäftigungssituation in den

Herkunftsländern zu verbessern. Leider konzentriert sich die tatsächliche Politik aber darauf, mehr Geld für die Sicherung der Grenzen vor Ort (auch an autoritäre Regierungen in instabilen Staaten) zur Verfügung zu stellen. Es mangelt auch in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung daran, die Perspektive zu erweitern. Als Gewinner der Globalisierung hat Deutschland eine große strukturelle Verantwortung, die sich in der Nachhaltigkeitsstrategie nicht ausreichend widerspiegelt (vgl. auch Kapitel I.01 und II.17).



Pedro Morazán ist wissenschaftlicher Mitarbeiter bei SÜDWIND – Institut für Ökonomie und Ökumene in Bonn.

### Literatur

Bundesagentur für Arbeit (2017): Auswirkungen der Migration auf den deutschen Arbeitsmarkt. Nürnberg.

GCIM (2005): Migrants in the global labor market.

Hamilton, Bob/Whalley, John (1984): Efficiency and Distributional Implications of the Global Restrictions on Labour Mobility. In: Journal of Development Economics, 14 (1984).

IAB (2016a): Zuwanderungsmonitor. Aktuelle Berichte, September 2016. Nürnberg.

[http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Zuwanderungsmonitor\\_1609.pdf](http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Zuwanderungsmonitor_1609.pdf)

IAB (2016b): Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015. Nürnberg.

[http://doku.iab.de/aktuell/2015/aktueller\\_bericht\\_1514.pdf](http://doku.iab.de/aktuell/2015/aktueller_bericht_1514.pdf)

ifo Institut (2017): Deutschland 2016 Weltmeister beim Kapitalexport – USA beim Kapitalimport. Pressemitteilung vom 30.01.2017. München. [www.cesifo-group.de/de/ifoHome/presse/Pressemitteilungen/Pressemitteilungen-Archiv/2017/Q1/press\\_20170130-DL-Weltmeister-Kapitalexport-.html](http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/presse/Pressemitteilungen/Pressemitteilungen-Archiv/2017/Q1/press_20170130-DL-Weltmeister-Kapitalexport-.html)

ILO (2015a): Global Wage Report 2014/15: Wages and income inequality Global. Genf.

ILO (2015b): Global estimates of migrant workers and migrant domestic workers: results and methodology. Genf.

**IWF (2014):** Redistribution, Inequality, and Growth. Washington, D.C.

**IWF (2016):** The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges. Washington, D.C.

**IWF (2017):** World Economic Outlook 2017. Washington, D.C.  
[www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/index.aspx](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/index.aspx)

**KNOMAD/World Bank (2016):** Migration and Remittances Factbook. Country Tables. Washington, D.C.  
[http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/4549025-1450455807487/Factbook2016\\_Countries\\_A-L.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/4549025-1450455807487/Factbook2016_Countries_A-L.pdf)

**Morazán, Pedro/Mauz, Katharina (2016):** Migration und Flucht in Zeiten der Globalisierung: Die Zusammenhänge zwischen Migration, globaler Ungleichheit und Entwicklung. Bonn, Südwind Institut für Ökonomie und Ökumene.  
[www.suedwind-institut.de/fileadmin/fuerSuedwind/Publikationen/2016/2016-24\\_Migration\\_und\\_Flucht.pdf](http://www.suedwind-institut.de/fileadmin/fuerSuedwind/Publikationen/2016/2016-24_Migration_und_Flucht.pdf)

**OECD (2009):** Migration and Employment. Paris.

**OECD-DAC (2017):** Development aid rises again in 2016. Paris.  
[www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2016-detailed-summary.pdf](http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2016-detailed-summary.pdf)

**Oxfam (2016):** An Economy for the 1 %: How privilege and power in the economy drive extreme inequality and how this can be stopped. Briefing Paper 210. Oxford.  
[www.oxfam.de/economy-1-percent](http://www.oxfam.de/economy-1-percent)

**Thränhardt, D. (2015):** Die Arbeitsintegration von Flüchtlingen in Deutschland: Humanität, Effektivität, Selbstbestimmung. Berlin: Bertelsmann Stiftung.  
[www.bertelsmannstiftung.de/de/publikationen/publikation/did/die-arbeitsintegration-von-fluechtlingen-indeutschland-1/](http://www.bertelsmannstiftung.de/de/publikationen/publikation/did/die-arbeitsintegration-von-fluechtlingen-indeutschland-1/)

**UNEP (2013):** Green Economy and Trade – Trends, Challenges and Opportunities. Nairobi.  
[www.unep.org/greeneconomy/GreenEconomyandTrade](http://www.unep.org/greeneconomy/GreenEconomyandTrade)



## Klug und clever? Wie Stadtentwicklung gerecht gestaltet werden kann

VON ALMUTH SCHAUBER

---

Stimmen die Prognosen, werden 2050 neun Milliarden Menschen die Erde bevölkern, sieben Milliarden werden in Städten leben. Zwischen zwei und drei Milliarden Menschen könnten dann unter unzumutbaren Bedingungen in Armenvierteln leben. Gleichzeitig wächst die urbane Mittel- und Oberschicht. Ihr an westlichen Vorbildern orientierter Lebensstil führt dazu, dass urbane Räume etwa 70 Prozent der weltweit erzeugten Energie verbrauchen und 70 Prozent der Treibhausemissionen ausstoßen. Massive Infrastrukturinvestitionen werden nötig sein: In den nächsten drei Jahrzehnten werden Schätzungen zufolge so viele Infrastrukturprojekte neu entstehen wie insgesamt in den vergangenen 5.000 Jahren. Deshalb ist die Art und Weise, wie Städte in den nächsten drei Jahrzehnten gedacht, geplant und gebaut werden, entscheidend für die Umsetzung der Sustainable Development Goals (SDG), die auch ein eigenes Stadt-Ziel formulieren.

## „Smart Cities“

### Wie soll die Stadt von morgen aussehen?

Die Diskussion um „Smart Cities“ fällt in eine Zeit, in der weltweit Städte infrastrukturell an ihre Grenzen gelangen und Alternativen suchen, besonders in den Bereichen Energieversorgung, Wohnen und Transport. Parallel hierzu findet, ebenfalls weltweit, eine gesellschaftliche Diskussion um eine Umnutzung, Rückeroberung und damit neue Interpretation urbaner Räume statt, die sich an den Schnittstellen von Lebensqualität und infrastrukturellen Fragen festmacht: Wo soll knapper urbaner Boden für bezahlbaren Wohnraum nutzbar sein? Welche Mobilitätsangebote werden benötigt für eine Stadt der kurzen Wege und gesunder Luft? Wo sind öffentliche Räume mit guter Aufenthaltsqualität und wie sollten diese gestaltet werden?

„Smart City“-Konzepte umfassen all das, was urbane Räume durch den Einsatz technisch-informatischer Infrastruktur effizienter, ökologischer, „fortschrittlicher“, sozialer und partizipativer gestalten könnte. Eine optimierte Stadt ist in der Logik von „Smart Cities“ eine bequeme Stadt, in der neueste Technologie in Kombination mit der Analyse und immer neuen Generierung von Datenströmen zum Einsatz kommt. Das betrifft quasi alle Bereiche urbaner Infrastruktur, von der Steuerung der Wasserver- und Abwasserentsorgung, Energiezugang und -versorgung, Entscheidungen über die Nutzung städtischen Raums, Transportinfrastrukturen, bis zu gutem Regieren und Nachhaltigkeit, um nur einige Bereiche zu nennen. *Public Private Partnerships* (PPP) werden als eine Option für Kommunen gesehen, notwendige Investition zu tätigen.

Konzerne wie Siemens, IBM, Google oder Energieversorger sind dabei sowohl Entwickler von Produkten als auch Technologieberater von Kommunen. Auf solides Datenmaterial zurückzugreifen, um Entscheidungen auf Faktenlage treffen und steuern zu können, ist seit jeher Kerngeschäft kommunaler Verwaltungen. „Smart City“-Konzepte sind nicht der Beginn faktenbasierter kommunaler Entscheidungen. Ein Unterschied liegt in der vernetzten Datengewinnung und offenen Fragen, die den Schutz der Daten betreffen.

Die „Smart City“-Forschung in Deutschland ist unter anderem angesiedelt beim Bundesministerium für Bildung und Forschung, der Fraunhofer-Gesellschaft, beim Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung und dem Deutschen Institut für Urbanistik. Gemeinsam mit privatwirtschaftlichen Dienstleistern, die „Smart City“-Konzepte entwickeln und ihre Produkte verkaufen möchten, dominieren sie aktuell die Diskussion. Kommunen und ihre Bürger/innen sind wenig bis gar nicht beteiligt. Menschenrechtliche Aspekte, insbesondere die gesellschaftlichen und sozio-ökonomischen Voraussetzungen bzw. Folgen, die „Smart City“-Konzepte in Entwicklungsländern haben, sind nicht das Kompetenzfeld dieser Institutionen.

„Smart City“-Konzepte setzen einen gleichberechtigten Zugang aller zu digitalen Medien und Medienkompetenz voraus, indem sie technologische Innovationen als neutral und nutzbar für alle darstellen. Ebenso setzen sie voraus, dass es einen für alle gleichen Zugang zu Macht-, Diskussions- und Handlungsräumen gibt. Ein zentrales Element der „Smart City“-Konzepte ist aus diesem Grund, den Dialog zwischen Kommunen und Bürgerinnen und Bürgern zu verbessern. Internetgestützte Partizipationselemente wie Open Maps seien gut geeignet, zivilgesellschaftliche Motivations- und Meinungsbildung voranzutreiben. Manche Kommunen nutzen inzwischen aktiv Facebook und Twitter. Dies erlaube es Bürger/innen, sich angepasst an veränderte Lebensgewohnheiten, von zu Hause in Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse einzubringen. Dies wiederum stärke bürgerschaftliches Engagement.

### Kommunen als Transformationszentren und Geschäftspartner

Dennoch regt sich viel Kritik an den „Smart City“-Konzepten. Zum einen geht es dabei um Datenerhebung und -interpretation. Firmen, so die Befürchtung, hätten ein Interesse daran, kostenintensive, technologiegetriebene Innovationen zu verkaufen und könnten die Dateninterpretation so gestalten, dass Infrastrukturentscheidungen von Kommunen in ihrem Sinne beeinflusst würden. Zum anderen läge die Steuerung und in manchen Fällen der Besitz lebenswichtiger Güter und Dienstleistungen mögli-

cherweise in den Händen von Konzernen und ihren Beteiligungsgesellschaften. Diese könnten dann Berater, Produzent/in, Lieferant und Interpret/in, eventuell sogar Eigentümer von Infrastrukturen und Dienstleistungen sein. In einem solchen Fall könnten einer Kommune die Steuerungsziele für bestimmte Bereiche entgleiten.

### Wer hat die Datensouveränität?

Des Weiteren ist Datensouveränität – aufseiten der Bürger/innen und der Kommunen – eine der Kernfragen der Debatte um „Smart Cities“. Kritiker/innen geben zu bedenken, dass die im großen Maßstab Daten auswertende Algorithmen, so klug sie auch sein mögen, weder die Motivation einer Aussage erkennen, noch auf Interaktionen basierte Meinungsbildung und soziale Integrität ersetzen könnten. Algorithmen können nicht fairer und verantwortlicher sein als bestehendes Denken und Erfahrungen, die die Algorithmen hervorgebracht haben. Zugespitzt geht es dabei um die Frage, wem die neue Technologie letztlich dient. Dient sie den Bewohner/innen einer Stadt, oder fungieren diese vor allem als Datenlieferant/innen und Kund/innen, während die „Smart Cities“ von Konzernen vorangetrieben werden? Es geht um Kosten und Nutzen. Wem kommen die Vorteile von „Smart City“-Optionen zugute, welche Gruppen profitieren?

Datensicherheit und -souveränität sind in einer Zeit, in der in vielen Ländern Handlungsspielräume zivilgesellschaftlicher Akteure und Aktivist/innen enger werden von höchster Bedeutung. Nur wenn sie gewährleistet sind, können alle, auch gesellschaftliche Randgruppen, angstfrei die Handlungs- und Gestaltungsräume von „Smart City“-Konzepten nutzen bzw. als Nutzer/innen intelligenter Systeme gelassen bleiben.

### Ist das, was „smart“ ist, auch gerecht?

Städte bzw. Stadträume als Ganzes sind entscheidend im Ringen um die globale Zukunft. Aus der Binnenperspektive der Städte heraus geht es um Gerechtigkeitsaspekte, um soziales, ökonomisches und ökologisches Miteinander, um Akzeptanz, Leben und Überleben, um Menschenrechte in diesen dicht gedrängten Räu-

men. Bereits ausgegrenzte, arme, informelle Stadtbewohner/innen müssen explizit in die Entscheidungs- und Meinungsbildung einbezogen werden.

In Entwicklungs- und Schwellenländern sind im Durchschnitt 30 Prozent der Bevölkerung informelle Einwohner/innen, deren Siedlungen von ihren Kommunen nicht anerkannt werden. Die Frage ist also, ob „Smart Cities“ gesellschaftlich und ökonomisch ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen Optionen bereitstellen, sich an den Entwicklungen ihrer Städte zu beteiligen oder von den angebotenen Dienstleistungen zu profitieren.

Sehr verschiedene Lebensstile, die in sehr unterschiedlichen Verbräuchen von Energie und damit Klimagas-Emissionen, von Rohstoffen und Platzverbrauch resultieren,<sup>1</sup> münden in unterschiedlichste Erwartungen an ein gutes Leben in der Stadt, die wiederum politische Aushandlungsprozesse zwischen Wohlhabenden und Armen bedingen. Aus dieser Gerechtigkeitsperspektive müssten „Smart City“-Konzepte explizit auf Aspekte der Verteilungsgerechtigkeit ausgerichtet sein, nicht zuletzt, um gesellschaftlichen Ausgleich zu erreichen.

Doch gerade im Entwicklungs-Kontext, insbesondere in Asien und Afrika, wird die schöne neue Welt der „Smart Cities“ nicht nur gleichgesetzt mit sogenannten „World Class Cities“, wie Städte, die „Weltrang“ anstreben, sich gerne selbst benennen. „Smart Cities“ werden als Kontrapunkt zum gefühlten Durcheinander informeller, ungeplanter Stadtgeflechte polarisiert. Diese passen nicht in das Bild der schönen neuen Welt, auch wenn sie das anbieten, was „Smart Cities“ versprechen: kurze Wege, „Connectivity“, effizientes Energie- und Ressourcenmanagement.<sup>2</sup> Die Nichtwahrnehmung und Nichtanerkennung informeller Siedlungen erlaubt es, diese zugunsten hochgradig smarter Wohngebiete im Sinne „moderner“ World Class-Logik zu vertreiben.

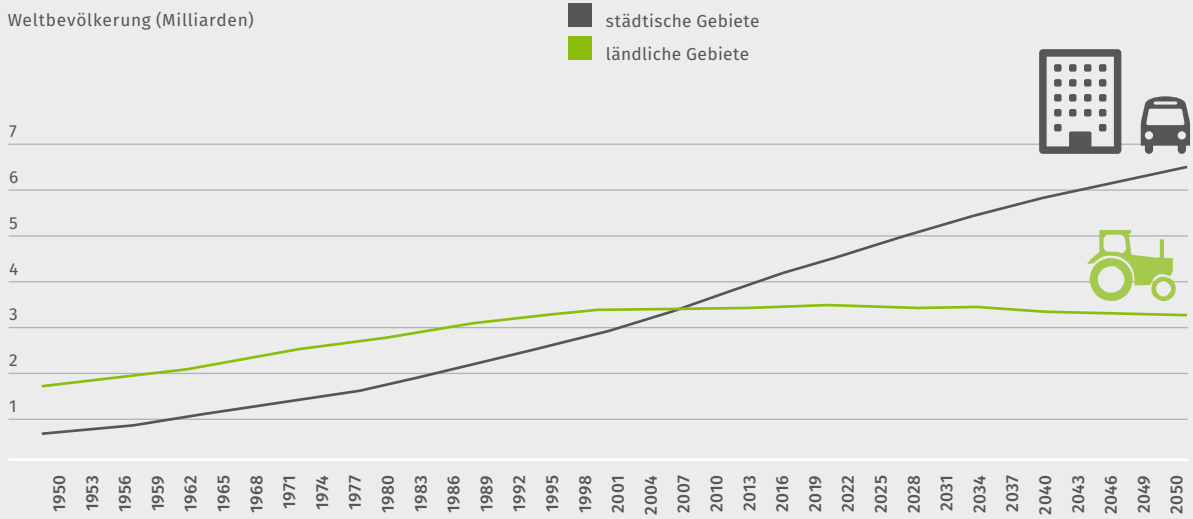
Darüber hinaus ist der gleichberechtigte Zugang zu Dienstleistungen und Entscheidungen nicht ge-

<sup>1</sup> Vgl. Roy (2015), S. 53.

<sup>2</sup> Vgl. Dodman (2017).

**Abbildung II.11.01**

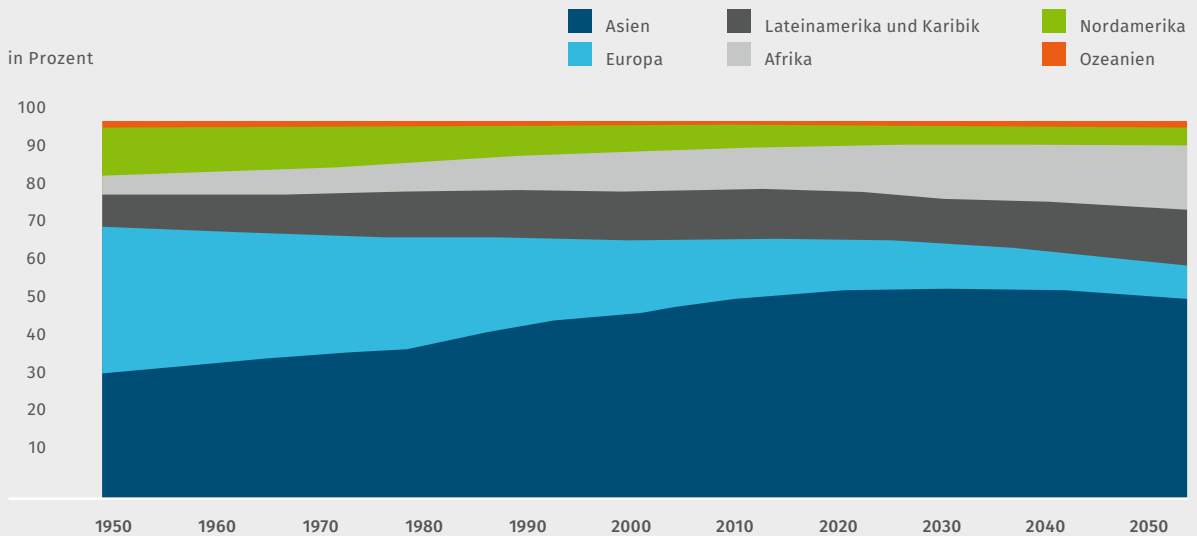
Die Entwicklung der ländlichen und städtischen Weltbevölkerung im Vergleich 1950 bis 2050



Quelle: Eigene Darstellung nach <https://esa.un.org/unpd/wup/CD-ROM/>.

**Abbildung II.11.02**

Anteil der Kontinente an der städtischen Bevölkerung weltweit



Quelle: Eigene Darstellung nach <https://esa.un.org/unpd/wup/CD-ROM/>.

währleistet. Dabei wäre dies angesichts der Vielfalt, Heterogenität und Widersprüchlichkeit urbaner Bevölkerungsgruppen von großer Bedeutung, insbesondere, um soziale Randgruppen und Bedürftige gezielt zu fördern. Dem gegenüber steht, dass die soziale Netzwerkforschung gezeigt hat, dass Mittel- und Oberschicht Machtzentren und -personen einbindende Netzwerke pflegen, während arme Gemeinschaften genau zu diesen kaum Zugang haben. Je ärmer Menschen sind, desto mehr wären sie auf kommunalen Service angewiesen. Doch wird ihnen dieser häufig mit Verweis auf ihren informellen Status verweigert. Die Erfahrung zeigt zudem, dass nur bestens organisierte Gemeinschaften die Chance haben, Einfluss auf die Entwicklung ihrer Siedlungen und Städte zu nehmen.

Vielfach geht es für städtische Basisgruppen deshalb zunächst einmal darum, die langjährige Präsenz informeller Siedlungen und damit der einzelnen Bewohner/innen zu belegen. Dies geschieht per Kartierung ihrer Siedlungen unter Nutzung modernster Technik, wie GIS Mapping und 3D-Brillen. Dies schafft, oft ein erstes Mal, eine Gesprächsgrundlage mit lokalen Verwaltungen. Ob die Ideen von Kommunen dann aber wahrgenommen, diskutiert und im besten Falle mitgedacht werden, steht auf einem ganz anderen Blatt. Viel Phantasie ist gefordert, um sich unter diesen Umständen faire und gleichberechtigte „Smart City“-Konzepte mit gerechtem Zugang für und zum Wohl ausgegrenzter Bevölkerungsgruppen vorzustellen.

### Lebenswerte Städte für alle

In einer Zeit, in der die Entwicklung von Städten als entscheidend für die Bewältigung des Klimawandels erkannt wird und die Bedeutung der Urbanisierung für gesellschaftlichen Wandel, ist die Debatte um „Smart Cities“ eine um den Kompass von Entscheidungen. Geht es um eine technologiegetriebene Stadtentwicklung? Geht es bei Neugestaltungen um öko-sozialen und politischen Ausgleich in Städten? Geht es darum, heterogenen städtischen Bevölkerungsgruppen die Option an die Hand zu geben, grundsätzliche Infrastrukturentscheidungen mit zu beeinflussen? Eine Alternative zu „Smart Cities“ sind deshalb „clevere“ Systeme, die vorrangig auf

soziale Innovationen und Ideen in Kombination mit alternativen Planungen setzen. Sie basieren auf der Idee, dass Menschen Taktgeber/innen transformativen Wandels sind, durchaus unter Nutzung neuester Technologie. Sie zielen darauf ab, sich ändernde gesellschaftliche Lebensgefühle und Anliegen in Politikentscheidungen münden zu lassen, unter Nutzung digital erweiterter Kommunikations-, Gestaltungs- und Protesträume. Crowdmaps und Planungstools können und werden dann von Interessierten und Betroffenen genutzt, um konkrete Vorschläge zu erarbeiten, die anschließend in die politische Diskussion eingebracht werden.

Sensible Infrastrukturen müssen in Bürger/innenhand und damit in kommunaler Obhut behalten werden. Moderne technologische Optionen können eine Chance sein, immer vorausgesetzt, sie unterstützen das, was eine heterogene Stadtgesellschaft als dienlich erachtet. Dezentralität ist wichtig, verbunden mit der Idee, möglichst viele Bürgerinnen und Bürger an Entscheidungen zu beteiligen, um an ihren Erfahrungen und Ideen einer lebenswerten Stadt anzusetzen. Dies wäre eine Möglichkeit, global agierenden Strukturen und ihren Ideen kluger Städte zu begegnen. Gleichzeitig könnte dies den emotionalen Bezug zum Lebensort und den Gemeinsinn stärken. Das wäre eine clevere und sympathische Entwicklungsperspektive.



Almuth Schauber ist Referentin für Städtische Armut beim Bismarckschen Hilfswerk MISEREOR.

### Literatur

**Dodmann, David (2017):** Why Informal Settlements are Already Smart. In: Devex. Development International (27. March 2017). [www.devex.com/news/opinion-why-informal-settlements-are-already-smart-89450](http://www.devex.com/news/opinion-why-informal-settlements-are-already-smart-89450)

**Roy, Dunu (2015):** A Subaltern View of Climate Change. In: Economic & Political Weekly, 50 (31), 01 Aug, 2015, S. 31-39. [www.epw.in/system/files/pdf/2015\\_50/31/A\\_Subaltern\\_View\\_of\\_Climate\\_Change.pdf](http://www.epw.in/system/files/pdf/2015_50/31/A_Subaltern_View_of_Climate_Change.pdf)





## Staatliche Leitplanken für nachhaltigen Konsum sind notwendig

VON KATHRIN KRAUSE

Nachhaltiger Konsum ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Die Bundesregierung muss politische Rahmenbedingungen schaffen und die wichtigsten Akteure auf dem Markt – Hersteller und Handel – in die Verantwortung nehmen. Staatliche Mindestkriterien für eine sozial- und ökologisch verantwortliche Produktion sind notwendig, damit sich Verbraucher/innen wie auch Produzent/innen am Markt orientieren können.

Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 durch die Vereinten Nationen (UN) im September 2015 hat nachhaltiges Wirtschaften und Konsumieren einen neuen Schub erhalten. Denn SDG 12 fordert, „Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherzustellen“ und setzt nachhaltigen Konsum damit auf die internationale wie auch nationale politische Agenda.

Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 durch die Vereinten Nationen (UN) im September 2015 hat nachhaltiges Wirtschaften und Konsumieren einen neuen Schub erhalten. SDG 12 fordert, „Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherzustellen“ und setzt nachhaltigen Konsum damit auf die internationale wie auch nationale politische Agenda.

Die Bundesregierung listet in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie einige Maßnahmen auf, die Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherstellen sollen. Im Folgenden werden vier Aktivitäten der Bundesregierung aus Verbraucherperspektive bewertet.

### Umsetzung eines Nationalen Programms für nachhaltigen Konsum (NPNK) und Einrichtung eines Kompetenzzentrums nachhaltiger Konsum

Seit Februar 2016 ist das NPNK<sup>1</sup> „Teil der Gesamtstrategie der Bundesregierung für mehr Nachhaltigkeit“ und zentrales Programm der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung für die Umsetzung von SDG 12. Das NPNK umfasst 6 Konsumbereiche, die aus Sicht der Bundesregierung das größte Potential für Entlastungen haben: Mobilität, Ernährung, Wohnen und Haushalt, Büro und Arbeit, Bekleidung sowie Tourismus und Freizeit. Daraus ergeben sich 170 Einzelmaßnahmen, die in den kommenden Jahren durchgeführt werden sollen.

Hehre Absichten sind erkennbar und die ressortübergreifende Arbeit dreier Ministerien zum NPNK scheint ein Meilenstein nach jahrelanger ministerieller „Siloarbeit“ zu sein. Doch bei Lippenbekenntnissen und sich selbst feiernden Veranstaltungen darf es nicht bleiben. Das NPNK braucht Konkretisierung, Verbindlichkeit und finanzielle Mittel für die Umsetzung. Es scheint, als hätte die Bundesregierung ein großes „Recycling“ innerhalb ihrer Maßnahmenpläne durchgeführt. Kaum eine der Einzelmaßnahmen

ist neu in das Programm gekommen, stattdessen wurden bereits laufende Maßnahmen zu einem Programm gebündelt.

Um in den sechs genannten Konsumbereichen einen gesellschaftlichen Wandel zu erzielen, muss nachhaltiger Konsum einen höheren politischen Stellenwert bekommen. Zentral ist die ressortübergreifende Verankerung: Insbesondere das Wirtschaftsministerium (BMWI) als Treiber ökonomischen Fortschritts und unter anderem zuständig für die Ökodesign-Verordnung, das Ministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) sowie das Verkehrsministerium (BMVI) müssen sich aktiv mit ihren Kompetenzen einbringen. Dazu zählt auf der einen Seite die sukzessive Eliminierung nicht-nachhaltiger Politikmaßnahmen sowie auf der anderen Seite die ideelle und auch finanzielle Unterstützung nachhaltiger Politikinstrumente.

Am 23. März 2017 wurde „feierlich“ der Startschuss für ein Kompetenzzentrum Nachhaltiger Konsum im Umweltbundesamt gegeben. Physisch betreten lässt es sich nicht, denn bisher gibt es mangels Haushaltstitel, Personal und konkreten Arbeitsaufgaben ein Kompetenzzentrum nur auf dem Papier.<sup>2</sup> Schade, denn ein Kompetenzzentrum ist sehr begrüßenswert. Besteht doch so die Möglichkeit, die vielen Akteure aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Politik zu bündeln und Kohärenz zwischen den einzelnen Initiativen herzustellen sowie den Wissenstransfer und Austausch zu fördern.

Doch bisher ist vieles noch unklar, zum Beispiel wie das Thema auf allen gesellschaftlichen Ebenen von der Bundes- bis auf die kommunale Ebene thematisiert werden soll, um auch eine gesellschaftliche Diskussion in Gang zu setzen. Mit Hilfe niederschwelliger Informations- und Beratungsangebote könnten Verbraucher/innen hierzu befähigt werden.

Bereits engagierte Bürgerinnen und Bürger sollten bei ihren Aktivitäten für nachhaltigen Konsum unterstützt und neue Zielgruppen an nachhaltigen

<sup>1</sup> Vgl. [www.bmub.bund.de/themen/wirtschaft-produkte-ressourcen-tourismus/produkte-und-umwelt/produktbereiche/nachhaltiger-konsum/](http://www.bmub.bund.de/themen/wirtschaft-produkte-ressourcen-tourismus/produkte-und-umwelt/produktbereiche/nachhaltiger-konsum/).

<sup>2</sup> <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/113/1811359.pdf> S. 8; Frage 10.

Abbildung II.12.01

Verbraucher / innen wollen nachhaltig einkaufen

Zwei von drei Verbraucherinnen und Verbrauchern achten beim Einkauf auf die Nachhaltigkeit der Produkte



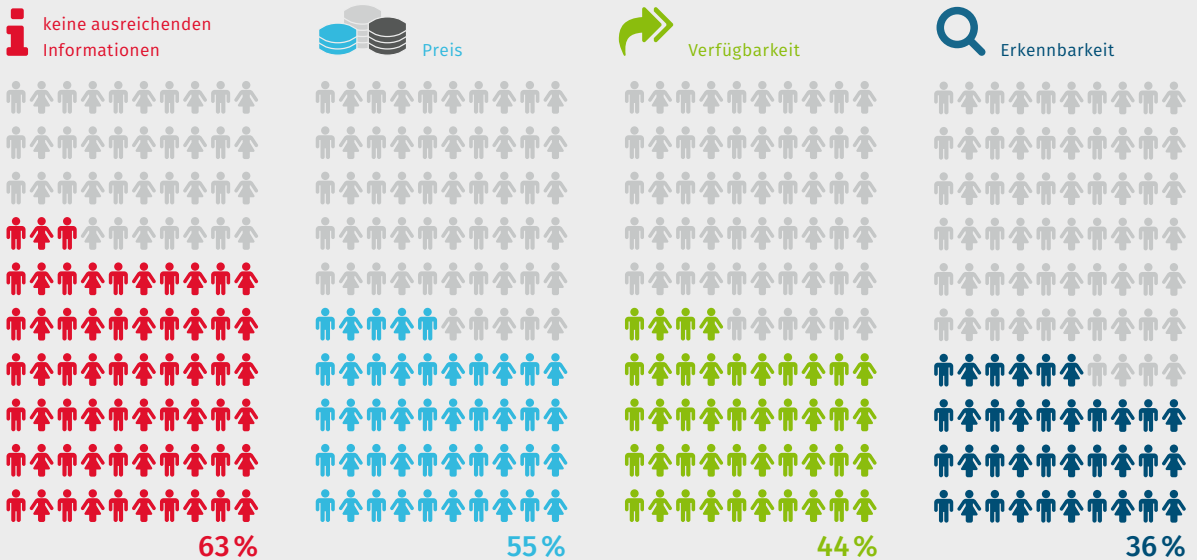
Quelle: Verbraucherzentrale Bundesverband (2016),

[www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/Infografik-Nachhaltiger-Lebensmittelkonsum-vzbv-2016.pdf](http://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/Infografik-Nachhaltiger-Lebensmittelkonsum-vzbv-2016.pdf).

Abbildung II.12.02

Unverständlich, teuer oder nicht verfügbar

Nicht alle, die nachhaltig einkaufen wollen, können das auch. Fast zwei Drittel der Verbraucher / innen finden, Informationen zu Produkten sind nicht ausreichend. Mehr als der Hälfte sind nachhaltige Produkte zu teuer.



Quelle: Verbraucherzentrale Bundesverband (2016),

[www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/Infografik-Nachhaltiger-Lebensmittelkonsum-vzbv-2016.pdf](http://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/Infografik-Nachhaltiger-Lebensmittelkonsum-vzbv-2016.pdf).

Konsum herangeführt, begeistert und gewonnen werden.<sup>3</sup>

### Unterstützung und Förderung einer gesellschaftlichen Diskussion über nachhaltige Lebensstile

Eine gesellschaftliche Debatte über nachhaltige Lebensstile ist unabdingbar, um eine sozial-ökologische Transformation wie in der Agenda 2030 beschrieben zu erreichen. Insbesondere für SDG 12 gilt „Leave no one behind“. Die Auswirkungen unseres Konsums müssen unabhängig von sozialem Status und bisherigem Umweltverhalten der Verbraucher/innen diskutiert werden.

Nachhaltiger Konsum entscheidet auch über Generationengerechtigkeit. Politische Rahmenbedingungen sollten eine inklusive Gesellschaft fördern, die alle Verbrauchergruppen einschließlich Senioren, Kindern, Behinderten, sozial-schwachen Menschen sowie Migrant/innen und Geflüchteten die gleiche Teilhabe und Zugang zum gesellschaftlichen Leben ermöglichen und niemanden schlechter stellen oder diskriminieren. Soziale Ungleichheit und damit die Ungleichheit in der Kaufkraft in Deutschland müssen berücksichtigt werden. Verletzliche Verbraucher/innengruppen<sup>4</sup> handeln zum Teil unbewusst „umweltfreundlicher“ – entsprechend ihrer (geringen) Kaufkraft. Wogegen die als aufgeklärt zu bezeichnenden Verbraucher/innen häufig umweltbewusst sind, al-

lerdings ressourcenintensive Lebensstile aufweisen.<sup>5</sup> Die negativen Externalitäten, die ressourcenintensive Lebensstile mit sich bringen, werden gesamtgesellschaftlich getragen und sind somit unfair verteilt.

Innerhalb einer gesellschaftlichen Debatte zu nachhaltigem Konsum darf das Thema Suffizienz nicht ausgespart werden. Nachhaltiger Konsum ist ein ambivalenter Begriff, der „verbrauchen“ und „bewahren“ in einem Konzept vereint und einen Konsum- und Lebensstil meint. Die Umsetzung des Konzepts Nachhaltigkeit basiert auf drei Strategien: Effizienz, Konsistenz und Suffizienz. Bisher fokussieren Politik-, Bildungs- und Forschungsansätze vorrangig auf Strategien der Effizienz und Konsistenz im Kontext der nachhaltigen Entwicklung.<sup>6</sup> Allerdings können Strategien zur Effizienz Rebound-Effekte verursachen, die den Ressourcenverbrauch vergrößern. Suffizienz ist unbequem, aber erforderlich, wenn nachhaltiger Konsum effektiv vorangetrieben werden soll.<sup>7</sup> Politische Maßnahmen zur Förderung nachhaltigen Konsums müssen daher auch Rahmenbedingungen für suffiziente Lebensstile schaffen und diese fördern.

### Glaubwürdige Siegel und Label

Für Verbraucher/innen bietet der Siegeldschungel mit über 1.000 Siegeln keine Orientierung. Staatliche Mindestkriterien für eine sozial und ökologisch verantwortliche Produktion müssen etabliert werden. Nur dann können sich Produzent/innen und Verbraucher/innen orientieren. Wir brauchen aber auch eine Aufsicht, die das Einhalten der Kriterien prüft – sonst sind Siegel eher ein buntes Feigenblatt als Nachweise für Nachhaltigkeit und Fairness. Das EU-Bio Siegel für Lebensmittel ist vorbildlich: Die bewährte EG-Öko-Verordnung schreibt Mindeststandards für

3 Das Projekt MehrWert NRW der Verbraucherzentrale NRW leistet diese Arbeit und zeigt Nutzen und Trends klimaverträglicher Lebensstile auf. Die Haushalte in Nordrhein-Westfalen sollen motiviert werden, in den Bereichen Ernährung, Mobilitätsverhalten und ressourcenschonender Konsum einen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten. Lebensmittel sind zu wertvoll, um sie wegzuerwerfen. Rohstoffe sind erschöpflich. [www.verbraucherzentrale.nrw/mehrwert](http://www.verbraucherzentrale.nrw/mehrwert).

4 "A consumer, who, as a result of socio-demographic characteristics, behavioural characteristics, personal situation, or market environment: Is at higher risk of experiencing negative outcomes in the market; Has limited ability to maximize his/her well-being; Has difficulty in obtaining or assimilating information; Is less able to buy, choose or access suitable products; or Is more susceptible to certain marketing practices." [http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_evidence/market\\_studies/docs/vulnerable\\_consumers\\_approved\\_27\\_01\\_2016\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/docs/vulnerable_consumers_approved_27_01_2016_en.pdf)

5 Vgl. Diekmann/Preisendörfer (2008) sowie Kleinhückelkotten/Neitzke/Moser (2016).

6 Vgl. Lukas/Liedtke/Baedeker/Welfens (2014).

7 Diese Position unterstützt auch ein offener Brief von Nachhaltigkeitswissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern anlässlich der „Nationalen Konferenz: Umsetzung nachhaltiger Konsum in Deutschland“ am 23. März 2017 in Berlin [www.aloenk.tu-berlin.de/menue/offener\\_brief\\_np\\_nk/](http://www.aloenk.tu-berlin.de/menue/offener_brief_np_nk/).

die ökologische Produktion vor. Nur wenn diese Standards eingehalten werden, dürfen Produkte das grüne Blatt mit den Eurosternen tragen und sich als „biologisch erzeugt“ bezeichnen.

Mindestkriterien, die Initiativen wie das von der Bundesregierung initiierte Portal siegelklarheit.de festgelegt hat, haben keine Auswirkungen auf die Siegellandschaft. Es sind keine Kriterien, die die Produktion von Gütern sowie Nutzung und Auslobung von Nachhaltigkeitseigenschaften verändern. Zudem listet siegelklarheit.de nur Siegel, die eine „positive Bewertung“ also einen „Smiley“ erhalten haben. Der Siegeldschungel wird dadurch nicht gelichtet. Die schwachen bzw. ambitionslosen Siegel, die für Verwirrung auf dem Markt sorgen, werden so nicht eliminiert.

Der Blaue Engel und das europäische Umweltzeichen hingegen sind freiwillige staatliche Umweltzeichen, die Kriterien vorgeben. Es bestehen um die 150 Vergabegrundlagen für Produkte. In den Regalen der Geschäfte stechen sie leider nicht heraus. Deshalb muss die Politik auch Anreizmechanismen für Unternehmen schaffen, damit häufiger nach ökologischen Kriterien produziert wird und sich der Blaue Engel öfter in den Regalen wiederfindet.

### Einführung einer Nachhaltigkeitsberichterstattung für größere Unternehmen

Der Bundestag hat im März 2017 ein Gesetz zur Stärkung der nichtfinanziellen Berichterstattung von Unternehmen verabschiedet. Damit setzte die Bundesregierung die so genannte CSR-Richtlinie der Europäischen Union mit mehrmonatiger Verspätung um.<sup>8</sup> Leider hat Deutschland mit dem Gesetz auf die Möglichkeit verzichtet, weitergehende Maßnahmen im deutschen Recht zu verankern. Andere EU-Mitgliedsstaaten wie Schweden oder Dänemark haben die Gelegenheit genutzt und die CSR-Richtlinie mit umfassenderen Pflichten für Unternehmen umgesetzt.

Das Gesetz verpflichtet deutsche kapitalmarktorientierte Unternehmen ab 500 Beschäftigten dazu, in Berichten ihre „Strategien, Risiken und Ergebnisse“ in den Bereichen Soziales und Arbeitnehmerbelange, Menschenrechte sowie Umwelt und Korruption, darzulegen. In Deutschland sind etwa 550 Unternehmen betroffen, also ein Bruchteil derer, mit denen Verbraucher/innen im Alltag Kontakt haben. Nicht-Kapitalmarktorientierte Firmen wie Aldi, Dr. Oetker oder Würth mit Milliardenumsätzen und erheblichen Auswirkungen auf Umwelt und Gesellschaft fallen durch das Raster.

### Fazit

Um SDG 12 „Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherzustellen“ bis 2030 zu erreichen, müssen weiterreichende Maßnahmen als die bestehenden ergriffen werden. Nachhaltiger Konsum sollte vor allem von der Produktionsseite her gedacht werden, einhergehend mit veränderten Marktstrukturen, die nachhaltigen Konsum für Verbraucher/innen ermöglichen und einfach machen. Zurzeit stehen die Verbraucher/innen im Fokus und in der Verantwortung. Durch ihre Konsumententscheidung sollen sie einen Missstand am Markt beseitigen, den die Politik sich nicht anzugehen traut. Verbraucher/innen sind wichtige Marktakteure, aber die Verantwortung für Menschenrechte, Ressourcennutzung und Ökologie darf nicht in den Supermarkt oder das Einkaufszentrum verschoben werden.



Kathrin Krause  
ist Referentin  
für nachhaltigen Konsum  
beim Verbraucherzentrale  
Bundesverband e.V.

<sup>8</sup> [www.vzbv.de/meldung/gesellschaftliche-verantwortung-von-unternehmen-endet-als-minimalkompromiss](http://www.vzbv.de/meldung/gesellschaftliche-verantwortung-von-unternehmen-endet-als-minimalkompromiss)

## Literatur

**Diekmann, Andreas/Preisendörfer, Peter (2008):** Umweltbewusstsein und Umweltverhalten in Low und High-Cost-Situationen. In: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 27, Nr. 6; S. 438 – 453.

**Kleinhückelkotten, Silke/Neitzke, H.-Peter/Moser, Stephanie (2016):** Repräsentative Erhebung von Pro-Kopf-Verbräuchen natürlicher Ressourcen in Deutschland (nach Bevölkerungsgruppen). Texte 39/2016. Dessau: Umweltbundesamt.  
[www.umweltbundesamt.de/publikationen/repraesentative-erhebung-von-pro-kopf-verbraeuchen](http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/repraesentative-erhebung-von-pro-kopf-verbraeuchen)

**Lukas, Melanie/Liedtke, Christa/Baedeker, Carolin/Welfens, Maria-Jolant (2014):** Suffizienz als Anknüpfungspunkt für ein nachhaltiges Handeln des verletzlichen Verbrauchers. In: Bala, Christian/Müller, Klaus (Hrsg.): Der verletzte Verbraucher: Die sozialpolitische Dimension der Verbraucherpolitik, Bd. 2. Beiträge zur Verbraucherforschung, S. 99–121. Düsseldorf: Verbraucherzentrale NRW.



Das Eis wird dünner.

## Klimagerechtigkeit global

VON STEFAN TUSCHEN

Deutschland hat sich mit der Agenda 2030 dazu verpflichtet,<sup>1</sup> „umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen [zu] ergreifen“. Bekräftigt hat die Bundesregierung diese Verpflichtung durch die zügige Ratifizierung des Pariser Klimaschutzabkommens.<sup>2</sup> Die Neuauflage der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie führt im Bereich Klimaschutz beide Agenden zusammen.<sup>3</sup> Das ist konsequent und begrüßenswert. Allerdings wird die Bundesregierung der gebotenen Dringlichkeit und der notwendigen Tragweite des Handelns bislang nicht gerecht. Dabei ist das nicht zuletzt eine Frage globaler (Klima-) Gerechtigkeit.

1 Vgl. United Nations (2015a).

2 Vgl. United Nations (2015b).

3 Vgl. Bundesregierung (2017a).

Klimagerechtigkeit lässt sich am anschaulichsten über ihre Negation definieren: Klimaungerechtigkeit herrscht, weil diejenigen Gesellschaften, die zu den Hauptverursachern des Klimawandels zählen, bislang kaum mit den zerstörerischen Auswirkungen für Menschen und Natur zu kämpfen haben. Außerdem haben sie sich schon Strategien zurechtgelegt, wie sie sich relativ gut an die Folgen anpassen können. Sie sind also weitgehend „resilient“. Das gilt in besonderem Maße für Industrieländer wie Deutschland, das schon seit vielen Jahren eine Anpassungsstrategie hat.<sup>4</sup> Auf der anderen Seite leiden diejenigen Menschen, die am wenigsten zu den Klimaveränderungen beigetragen haben, bereits heute und auch in Zukunft am meisten unter den Folgen. Klimawandel und Klimaschutz werden somit zu einer Frage von Gerechtigkeit und Solidarität.

### Klimagerechtigkeit in der internationalen Politik

Im Kontext der internationalen Klima- und Nachhaltigkeitspolitik dominiert ein zwischenstaatliches, auf quantitativer Verteilung beruhendes Verständnis von Gerechtigkeit: Diejenigen Vertragsstaaten, die bei der Verabschiedung der Klimarahmenkonvention als Industrieländer oder „entwickelte Länder“ galten, haben eine besondere Verantwortung, beim Klimaschutz und bei der Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen voran zu gehen. Darüber hinaus tragen sie ebenso eine Verantwortung, die „sich entwickelnden Länder“ bei deren Bemühungen um Klimaschutz und Anpassung an die Folgen des Klimawandels zu unterstützen. Ein wichtiges Instrument ist hier die Bereitstellung internationaler Klimafinanzierung.

Die Auslegung und Ausbuchstabierung dieses am „Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten“ orientierten Verständnisses von Gerechtigkeit war einer der Knackpunkte bei den Verhandlungen des neuen globalen Klimaabkommens von Paris. In zunehmendem Maße sind es die wohlhabenden Ober- und Mittelschichten weltweit – in den Industriestaaten ebenso wie in den Schwellen- und sogar den Entwicklungsländern – die den Klimawandel

weiter vorantreiben und gleichzeitig selbst ausreichend gegen seine Folgen gewappnet sind. Damit verschiebt sich auch die Verantwortung, für die Klimafolgen aufzukommen. Daran wird deutlich: Ein quantitatives, insbesondere rein zwischenstaatliches Verständnis von Gerechtigkeit und Verantwortlichkeiten greift zu kurz. Das Problem der Ungleichheit – global wie innerhalb von Staaten – rückt ins Zentrum und zeigt die Untrennbarkeit von ökologischer und sozialer Krise auf. Das bedeutet aber nicht, dass die Industrieländer wie Deutschland aus ihrer Verantwortung entlassen werden dürfen!

### Atmosphäre weiterhin kein globales Gemeingut

Versteht man die Atmosphäre als (globales) Gemeingut,<sup>5</sup> haben die früh industrialisierten Länder bzw. Gesellschaften dieses über die Maßen und weit über ihre Nutzungsrechte hinaus verbraucht. Unter den Folgen leiden die verletzlichen Teile der Bevölkerung, insbesondere in den ärmsten Ländern und den kleinen Inselstaaten. Das gilt für die heute lebenden, aber auch mit Blick auf die zukünftigen Generationen. Klimagerechtigkeit schaffen heißt daher, nicht nur die Folgen des Klimawandels zu bekämpfen, die wir bereits heute sehen und spüren, sondern ob der zu erwartenden Folgen in der Zukunft, jetzt erst recht etwas gegen die Ursachen zu unternehmen. Das Gemeingut Atmosphäre darf nicht länger von einigen wenigen zum Schaden aller missbraucht werden.

### Symptom- statt Ursachenbekämpfung

Das Gegenteil scheint jedoch der Regelfall: „Viele von denen, die mehr Ressourcen und ökonomische oder politische Macht besitzen, scheinen sich vor allem darauf zu konzentrieren, die Probleme zu verschleiern oder ihre Symptome zu verbergen, und sie versuchen nur, einige negative Auswirkungen des Klimawandels zu reduzieren.“<sup>6</sup> Die aktuell erstarkende Debatte über Climate Engineering bzw. Geoengineering kommt nicht von ungefähr. Doch eine Symptom- statt Ursachenbekämpfung zementiert nur die bestehenden Ungerechtigkeiten. Insbesondere die

<sup>4</sup> Vgl. Bundesregierung (2008).

<sup>5</sup> Vgl. Edenhofer et al (2012).

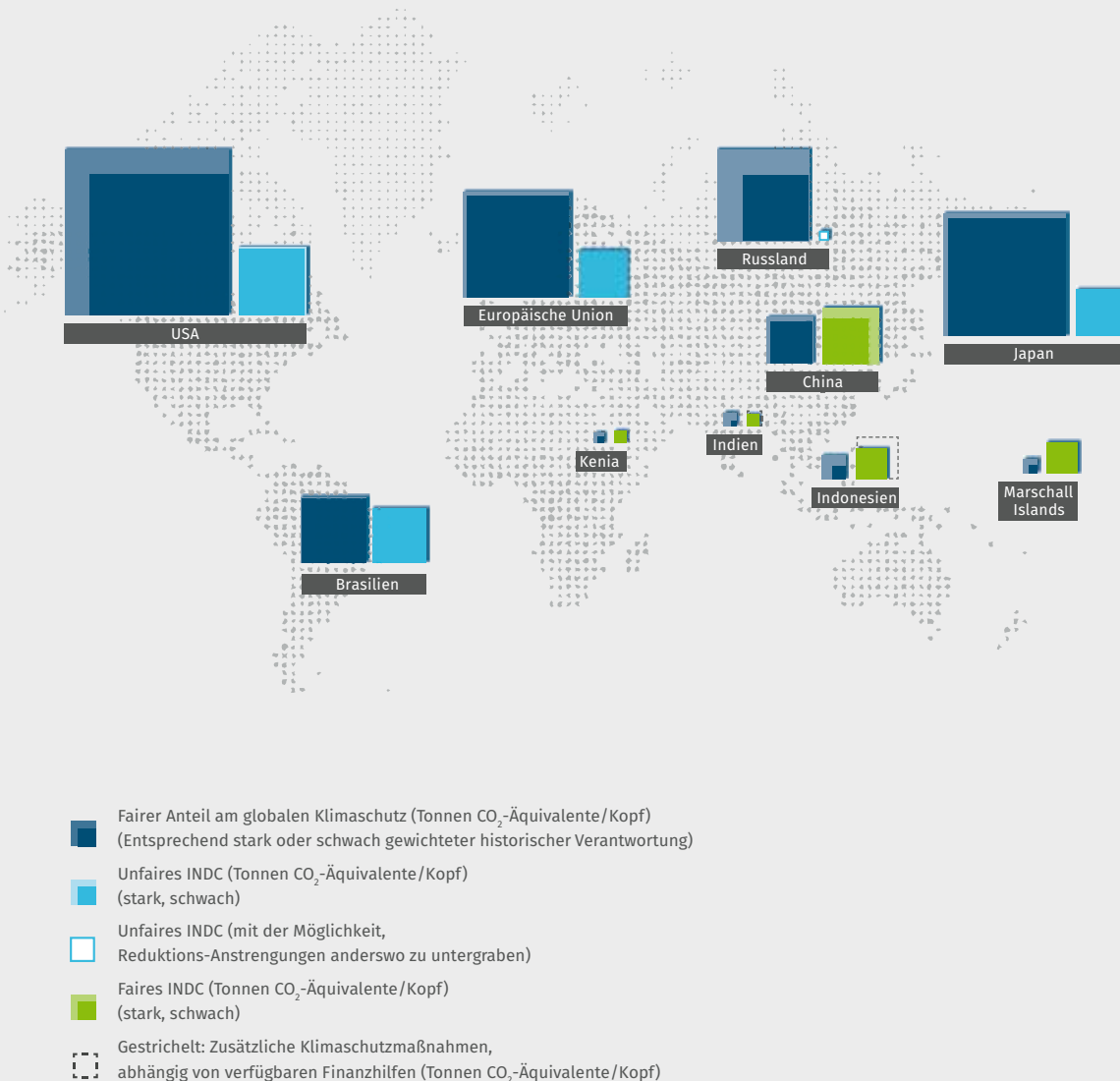
<sup>6</sup> Papst Franziskus (2015).



## Abbildung II.13.01

Wer erfüllt seinen fairen Anteil an den nötigen Emissions-Reduktionen?

Eine breite Koalition zivilgesellschaftlicher Organisationen aus aller Welt hat die Intended Nationally Determined Contributions (INDCs) verschiedener Länder bzw. Regionen mit dem verglichen, was sie in einem aufwändigen Verfahren unter Berücksichtigung historischer Emissionen als deren fairen Anteil berechnet haben. Unter dem Titel *Fair Shares: A Civil Society Equity Review of INDCs* haben sie die Ergebnisse zusammengefasst: (1) Das Ambitionsniveau praktisch aller hochemittierenden Länder / Regionen des globalen Nordens liegt weit hinter dem zur Einhaltung des 2° C-Ziels Nötigen zurück (ganz zu schweigen von 1,5° C und den Ausstieg der USA aus dem Paris-Abkommen nicht berücksichtigend). (2) China und Indien hingegen, als die bevölkerungsreichsten Länder der Erde, übertreffen mit ihren INDC die Anforderungen an den *Fair Share*.



Quelle: Climate Equity Reference Project (2015).

jungen Generationen versuchen vermehrt über den Rechtsweg, ihre Regierungen oder auch Konzerne zur Rechenschaft zu ziehen, da sie den freiwilligen Selbstverpflichtungen nicht oder nur unzureichend nachkommen. Rund um den Globus gibt es eine wachsende Zahl von Klimaklagen.<sup>7</sup> Als wichtiger Hebel könnte sich da noch erweisen, dass das Paris-Abkommen seine Vertragsstaaten dazu anhält, bei allen Maßnahmen gegen den Klimawandel den menschenrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen.<sup>8</sup>

Vielen politisch Verantwortlichen geht es allzu leicht von den Lippen (und einige leugnen es vehement): „Der Klimawandel ist eine der größten Herausforderungen unserer Zeit.“ So konstatiert es die Agenda 2030, und das Paris-Abkommen bekräftigt, dass der Klimawandel daher ein „gemeinsames Anliegen der Menschheit“ ist. Wenn der Fokus dann „nur“ auf der Bewältigung der Folgen liegt, ist das mehr als unzureichend. Dank Förderung von Resilienz müsste im besten Fall gar nichts verändert werden. Die weitaus größere Herausforderung liegt nämlich in der Bekämpfung der Ursachen des Problems. Nicht, weil diese nicht bekannt wären. Vielmehr, weil das Problem an der Wurzel zu packen ganz im Sinne des Wortes radikale ökonomische und gesellschaftliche Veränderungen und entsprechende politische Maßgaben erfordert. Das erkennen die Regierungen im Grunde sowohl mit der Agenda 2030 als auch dem Paris-Abkommen an. Der Hype um die Resilienz birgt jedoch die Gefahr, dass genau diese „Wurzelbehandlung“ ausbleibt. Bei der Umsetzung der internationalen Vereinbarungen in nationale Politik und bei der Übersetzung in notwendig konsequentes Handeln wird die Größe der Aufgabe und der Herausforderung deutlich. Zumal Klimawandel und Armut sich genauso wenig getrennt voneinander betrachten lassen wie Umwelt- oder Klimagerechtigkeit auf der einen und soziale Gerechtigkeit auf der anderen Seite, genau wie die nationale nicht von der internationalen Ebene. Das hat im „Super-Jahr der internationalen Zusammenarbeit und Weichenstellung“<sup>9</sup> kein

Dokument so klar in Worte gefasst wie die Enzyklika *Laudato si'* von Papst Franziskus.<sup>10</sup>

### Deutschland muss mehr für den Klimaschutz tun – international...

Auf dem internationalen Parkett hat Deutschland in Sachen Klimaschutz (-politik) nach wie vor einen ziemlich guten Ruf. Sowohl bei den Verhandlungen der Agenda 2030 und der globalen Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs), als auch bei den Klimaverhandlungen vor und während der 21. Vertragsstaatenkonferenz (Conference of the Parties, COP21) in Paris hat die Bundesregierung eine wichtige Rolle gespielt. Ebenso begrüßenswert ist, dass die Themen Klimaschutz und Nachhaltigkeit im Programm der deutschen G20-Präsidentschaft durchaus prominent vertreten waren.<sup>11</sup> Das bedeutet leider nicht, dass die Ziele der Agenda 2030 und des Paris-Abkommens auch prominent auf der Agenda der Fachministertreffen stehen oder gar in deren Abschlussdokumenten Erwähnung und Unterstützung finden. Das Thema Klimafinanzierung wurde z. B. aus der Abschlusserklärung der G20 Finanzminister- und Notenbankgouverneure komplett gestrichen.<sup>12</sup> Lediglich eine knappe Bekräftigung der Selbstverpflichtung, ineffiziente (sic! nicht sämtliche) Subventionen fossiler Energieträger zu überprüfen und auslaufen zu lassen, fand am Ende noch Erwähnung. Ohne allerdings ein konkretes Zieljahr zu definieren.

### ... wie auch national

Subventionen für fossile Energieträger spielen auch in Deutschland und mit Blick auf die Umsetzung der Agenda 2030 eine Rolle. „Was den Klimawandel betrifft, sind die Fortschritte leider sehr spärlich. Die Reduzierung von Treibhausgas verlangt Ehrlichkeit, Mut und Verantwortlichkeit vor allem der Länder, die am mächtigsten sind und am stärksten die Umwelt verschmutzen.“<sup>13</sup> Also auch von Deutschland. Die Re-

7 Vgl. Heinrich-Böll-Stiftung (2017).

8 Vgl. United Nations (2015b).

9 Spiegel (2015).

10 Papst Franziskus (2015).

11 Bundesregierung (2017b).

12 G20 (2017).

13 Papst Franziskus (2015).

duktion der Treibhausgase – einer der beiden selbst gewählten Indikatoren für die Umsetzung des SDG 13 – kommt allerdings nicht voran. Laut Nahzeitprognose des Umweltbundesamtes sind die Emissionen in 2016 sogar leicht gestiegen.<sup>14</sup> Das Reduktionsziel von minus 40 Prozent bis 2020 gegenüber 1990 ist mit einem Weiter-so-wie-bisher nicht zu erreichen. Dabei ist klar: Den weitaus größten Anteil am gesamten Ausstoß von Treibhausgasen hat Kohlendioxid. Der mit Abstand größte Teil dieser Emissionen wiederum entsteht in der Gewinnung von Strom und Wärme. Das geschah auch 2016 zu über 40 Prozent<sup>15</sup> durch die Verbrennung von Braunkohle aus deutschen Tagebauen und – größtenteils importierter – Steinkohle.<sup>16</sup> Dennoch hat die Bundesregierung es vermieden, sowohl im Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 als auch im Klimaschutzplan 2050 – der anlässlich der COP22 in Marrakesch vorgelegten und gefeierten Langfriststrategie – ein ambitioniertes und konkretes Kohleausstiegsziel festzulegen. Es werden also weiterhin Subventionen fließen, ganz zu schweigen von den enormen gesellschaftlichen Kosten die durch den Braunkohletagebau entstehen (und die die Kosten für einen sozialverträgliche Ausstieg noch geringer erscheinen lassen, vgl. Kapitel II.07, Anm. d. Red.).<sup>17</sup> Auch in den Ländern, aus denen Deutschland seinen Steinkohlebedarf deckt, schlagen ökologische und soziale Folgen zu Buche, die mit der Verzögerung der Energiewende und der Verschleppung der Klimazielerreichung hierzulande zusammenhängen. Und weil das Klima ein komplexes, globales System ist, sind auch andere Länder davon betroffen. Selbst wenn die Bundesregierung ihren Beitrag zur internationalen Klimafinanzierung – der zweite Indikator in der Nachhaltigkeitsstrategie – tatsächlich (und nicht wie aktuell berechnet<sup>18</sup>) bis 2020 verdoppelte, stellt sich die Frage, welchen Effekt dieser Mitteleinsatz haben könnte, solange die Ursachen der Klimakrise nicht abgestellt werden.

Klimagerechtigkeit kann nicht erkaufte, sie muss hergestellt werden. Das bedeutet, es muss aktiv etwas dafür getan werden – insbesondere jenseits von zählen und zahlen, also der rein quantitativen Dimension von zwischenstaatlicher (Verteilungs-) Gerechtigkeit. Ein wesentliches Handlungsprinzip muss dabei Achtung, Schutz und Förderung der Menschenrechte sein. Nicht nur ökonomische und finanzielle, auch sozial und regional spezifische Lasten ebenso wie Vorteile müssen fair und gerecht geteilt werden – in der internationalen, den nationalen und darunter organisierten Gemeinschaften. Daraus folgt, dass Entscheidungen über Klima-bezogene Maßnahmen nur dann zu mehr Klimagerechtigkeit beitragen können, wenn sie Teilhabe – insbesondere der Betroffenen –, Transparenz und Rechenschaftspflicht ermöglichen. Auch hier können Klima- und Nachhaltigkeitspolitik Hand in Hand gehen und zu mehr Gerechtigkeit beitragen, muss doch die Agenda 2030 auf allen Ebenen umgesetzt werden, von der kommunalen bis zur globalen.



Stefan Tuschen ist Referent in der Abteilung Lateinamerika bei Misereor.

14 Umweltbundesamt (2017).

15 Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen (2017).

16 Gesamtverband Steinkohle (2016).

17 Wronski/Fiedler (2015).

18 Kowalzig (2017).

## Literatur

**Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen (2017):** Stromerzeugung nach Energieträgern 1990 – 2016, Stand: 07.02.2017. Berlin.  
[www.ag-energiebilanzen.de/index.php?article\\_id=29&fileName=20170207\\_brd\\_stromerzeugung1990-2016.pdf](http://www.ag-energiebilanzen.de/index.php?article_id=29&fileName=20170207_brd_stromerzeugung1990-2016.pdf)

**Bundesregierung (2008):** Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel. Berlin.  
[www.bmub.bund.de/themen/klima-energie/klimaschutz/klima-klimaschutz-download/artikel/deutsche-anpassungsstrategie-an-den-klimawandel/?tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=216](http://www.bmub.bund.de/themen/klima-energie/klimaschutz/klima-klimaschutz-download/artikel/deutsche-anpassungsstrategie-an-den-klimawandel/?tx_ttnews%5BbackPid%5D=216)

**Bundesregierung (2017a):** Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016. Berlin.  
[www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/2017-01-11-nachhaltigkeitsstrategie.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=14](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/2017-01-11-nachhaltigkeitsstrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=14)

**Bundesregierung (2017b):** Schwerpunkte des G20-Gipfels 2017. Berlin.  
[www.g20.org/Content/DE/\\_Anlagen/G7\\_G20/2016-g20-praesidentschaftspapier-de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](http://www.g20.org/Content/DE/_Anlagen/G7_G20/2016-g20-praesidentschaftspapier-de.pdf?__blob=publicationFile&v=5)

**Climate Equity Reference Project (2015):** Fair Shares: A Civil Society Equity Review of INDCs. Berkeley, CA/Stockholm.  
<http://civilsocietyreview.org/report>

**Edenhofer, Ottmar et al. (2012):** Die Atmosphäre als globales Gemeingut. In: Helfrich, Silke und Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Commons. Für eine neue Politik jenseits von Markt und Staat. Bielefeld, S. 473-478.  
<http://band1.dieweltdercommons.de/essays/edenhofer-die-atmosphere-als-globales-gemeingut/>

**G20 (2017):** Communiqué. G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting, Baden-Baden, Germany, 17-18 March 2017. Berlin.

**Gesamtverband Steinkohle (2016):** Steinkohle 2016. Zuverlässig im Wandel. Herne.  
[www.gvst.de/site/steinkohle/pdf/GVSt\\_Jahresbericht\\_2016\\_korr\\_11-11-16.pdf](http://www.gvst.de/site/steinkohle/pdf/GVSt_Jahresbericht_2016_korr_11-11-16.pdf)

**Heinrich-Böll-Stiftung (2017):** Climate Justice – Can the courts solve the climate crisis? Tipping Point 2/5. Berlin.  
[www.boell.de/en/2017/03/30/tipping-point-25-climate-justice-can-courts-solve-climate-crisis?](http://www.boell.de/en/2017/03/30/tipping-point-25-climate-justice-can-courts-solve-climate-crisis?)

**Kowalzig, Jan (2017):** Klimafinanzierung der Bundesregierung: So funktioniert die „Verdoppelung“. Berlin: Oxfam Deutschland.  
[www.deutschklimafinanzierung.de/blog/2017/02/klimafinanzierung-der-bundesregierung-so-funktioniert-die-verdoppelung/](http://www.deutschklimafinanzierung.de/blog/2017/02/klimafinanzierung-der-bundesregierung-so-funktioniert-die-verdoppelung/)

**Papst Franziskus (2015):** Laudato si'. Über die Sorge für das gemeinsame Haus. Rom.  
[http://w2.vatican.va/content/francesco/de/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/de/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html)

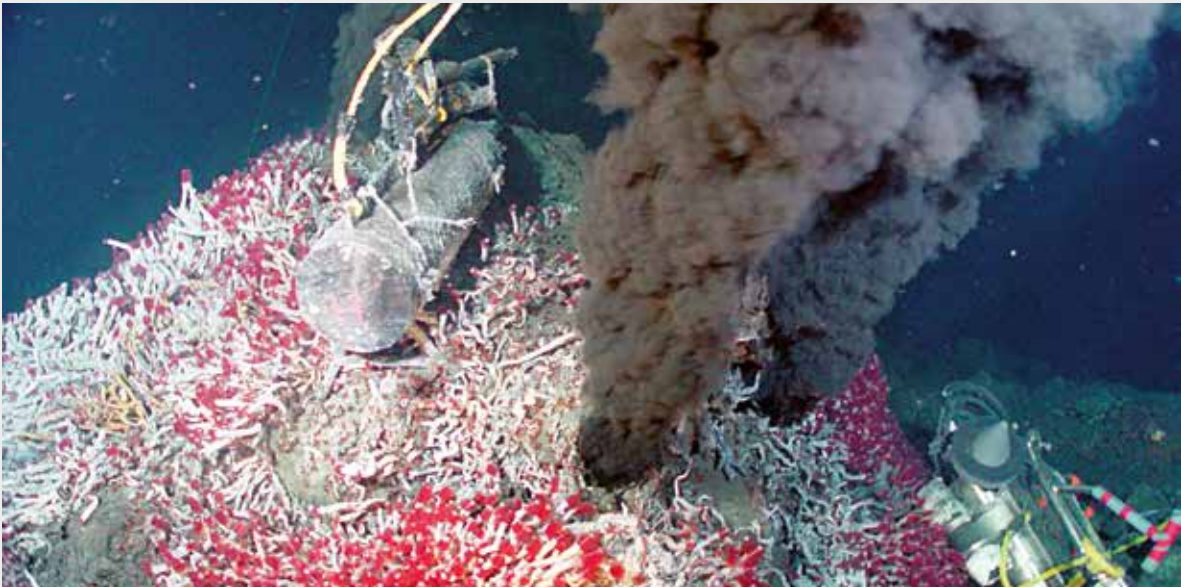
**Spiegel, Pirmin (2015):** Von Addis über New York nach Paris. Warum die Klimakonferenz COP21 so wichtig ist. In: Misereor (Hrsg.): Mut zu Taten. Magazin 2.2015, S. 24-26.

**Umweltbundesamt (2017):** Klimabilanz 2016: Verkehr und kühle Witterung lassen Emissionen steigen. Pressemitteilung Nr. 09/2017 vom 20.03.2017. Dessau.  
[www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/klimabilanz-2016-verkehr-kuehle-witterung-lassen](http://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/klimabilanz-2016-verkehr-kuehle-witterung-lassen)

**United Nations (2015a):** Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. New York.  
<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

**United Nations (2015b):** Paris Agreement. Paris.  
[http://unfccc.int/files/essential\\_background/convention/application/pdf/english\\_paris\\_agreement.pdf](http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf)

**Wronski, Rupert und Fiedler, Swantje (2015):** Gesellschaftliche Kosten der Braunkohle im Jahr 2015. Kurzstudie im Auftrag von Greepeace e.V. Berlin.  
[www.foes.de/pdf/2015-11-FOES-Gesellschaftliche-Kosten-der-Braunkohle.pdf](http://www.foes.de/pdf/2015-11-FOES-Gesellschaftliche-Kosten-der-Braunkohle.pdf)



Schwarzer Raucher im Nordost-Pazifik mit Potential für den Tiefseebergbau.

## 20.000 Tonnen unter dem Meer

### Tiefseebergbau und seine Risiken für Mensch und Natur

VON MICHAEL RECKORDT

---

Die deutsche Wirtschaft ist zu nahezu einhundert Prozent von Primärmetallimporten abhängig. Ihre Versorgungssicherheit ist die zentrale rohstoffpolitische Agenda der Industrie. Ökologische und soziale Auswirkungen in den Abbauregionen werden kaum thematisiert. Zusammen mit der Bundesregierung versucht die Industrie, zukünftig ihre Rohstoffversorgung auch durch Tiefseebergbau zu sichern. Weder der viel zu hohe Rohstoffverbrauch an Land, noch die ökologischen Risiken in der Tiefsee oder die Auswirkungen für den Menschen finden jedoch angemessene Beachtung in der Diskussion. Dabei ist klar: Tiefseebergbau steht der Umsetzung der SDGs diametral entgegen.

In Jules Vernes Roman *20.000 Meilen unter dem Meer* trifft der Meeresforscher Pierre Aronnax auf Kapitän Nemo, der mit seinem Unterseeboot Nautilus die Ozeane als Lebensraum nutzt. Die Tiefsee ist für Nemo und seine Crew ein Zufluchtsort, da er mit der Menschheit und somit der Erdoberfläche gebrochen hat. Die Mannschaft der Nautilus versorgt sich ausschließlich von den Schätzen im Meer. So wird auch der Energiebedarf des U-Bootes durch untermeerische Kohlenflöze gedeckt, andere Schätze am Meeresgrund, wie „Zink-, Eisen-, Silber- und Goldminen [...]“, deren Ausbeutung nicht so schwer wäre“,<sup>1</sup> lässt er am Meeresboden, da er sie nicht braucht.

Die Handlung von Jules Vernes Roman war 150 Jahre lang Science Fiction. Doch der Drang, die Rohstoffe der Tiefsee auszubeuten, ist in den letzten Jahren immer stärker geworden. Die Metalle könnten die Industrie zur Produktion von Smartphones, Elektroautos, Waschmaschinen oder für Windkraftanlagen benötigen. Wobei der Verne'sche Romanprotagonist an einer zentralen Stelle irrt: Die metallischen Rohstoffe aus der Tiefsee zu heben, ist erheblich schwieriger und aufwändiger als im Roman beschrieben.

### Was ist Tiefseebergbau?

Insgesamt unterscheidet man drei unterschiedliche Vorkommen von Rohstoffen in der Tiefsee: Manganknollen, Kobaltkrusten und Massivsulfide. Manganknollen sind schwarze Brocken in der Größe von Kartoffeln bis Fußbällen, die in 3.500 bis 6.500 Metern Tiefe verteilt auf dem Meeresboden liegen. In ihnen befinden sich vor allem große Mengen an Mangan. Die Knollen sollen mit Hilfe von Tauchrobotern, die wie Staubsauger über den Boden fahren, vom Meeresboden aufgelesen werden. Dabei werden bis zu 10 Zentimeter des Meeresbodens mit abgebaut, da die Knollen im Boden verankert sind. Kobaltkrusten entstehen an den Hängen von untermeerischen Erhebungen in der Tiefe von 600 bis 7.000 Metern Tiefe. Diese bis zu 30 cm dicken Krusten sind beispielsweise reich an Kobalt, Nickel und Kupfer. Sie müssen von den Seebergen maschinell abgetragen werden. Da die Krusten mit den Hängen verwachsen

sind, muss hier ein wesentlich höherer, technischer Aufwand betrieben werden.

Massivsulfide, auch „Schwarze Raucher“ genannt, entstehen an Hydrothermalquellen, die entlang von tektonischen Plattengrenzen und aktiven Vulkanen im Meer zu finden sind. Sie bilden sich überwiegend in 1.000 bis 4.000 Metern Tiefe mit Metallen wie Gold, Silber, Zink, Kupfer und Germanium, die ebenfalls nur mit großem maschinellen Aufwand abbaubar sind.<sup>2</sup>

Der grobe, rechtliche Rahmen für den Abbau ist im Internationalen Seerechtsübereinkommen (UNCLOS) festgelegt.<sup>3</sup> Dieses Abkommen unterscheidet zwischen Hoher See (mehr als 200 Seemeilen, ca. 370 Kilometer, Entfernung von einer Küste) und der Ausschließenden Wirtschaftszone (AWZ, innerhalb der 200 Seemeilen-Grenze). Die Hohe See ist als gemeinsames Erbe der Menschheit definiert, was bedeutet, dass es für zukünftige Generationen und vor den Ausbeutungsinteressen einzelner Staaten geschützt werden soll. Ein Rahmenwerk, das die Standards für Tiefseebergbau festlegen soll, wird im Moment von der Internationalen Meeresbodenbehörde (ISA) ausgearbeitet. Sie hat auch die Vergabe der bisherigen Erkundungslizenzen betreut. Die deutsche Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR), die Bundesregierung in der ISA vertretend, hält zwei dieser Erkundungslizenzen: Eine für Schwarze Raucher im Indischen und eine für Manganknollen im Pazifischen Ozean. Der Rohstoffabbau in der AWZ unterliegt dagegen den Regeln der jeweiligen Nationalstaaten, da es ihr Hoheitsgebiet ist. Insbesondere einige Inselstaaten im Pazifik, wie Papua-Neuguinea, die Salomon Inseln oder Fidschi sind schon in den Blick der Rohstoffkonzerne gerückt.

Der Tiefseebergbau ist momentan vor allem in der Erkundungsphase. Noch gibt es kein Metalle abbauendes Projekt. Aber die Vorbereitungen für den Abbau in der AWZ schreiten rasant voran und die Stimmen aus der Industrie, die Rohstoffquellen in Küstennähe und auf Hoher See zu erschließen, werden immer lauter.

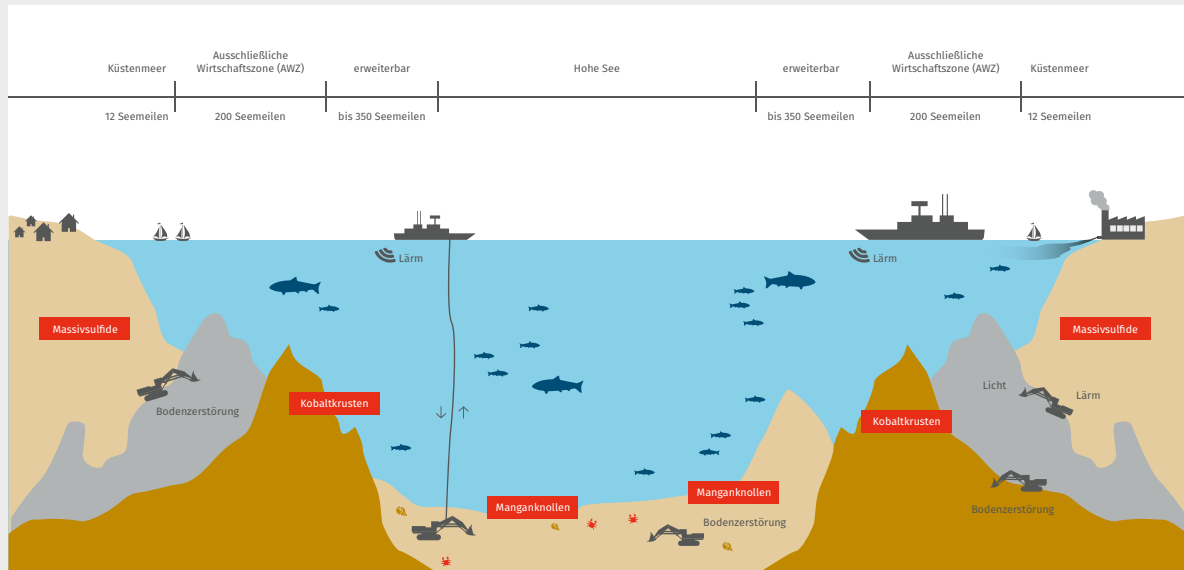
1 Verne (1972).

2 World Ocean Review (2014).

3 United Nations Convention on the Law of the Sea.

Abbildung II.14.01

Schematische Darstellung des Tiefseebergbaus



Quelle: Eigene Darstellung nach MISEREOR (2015), S. 8f bzw. www.visuell.ac.

### Soziale und ökologische Folgen des konventionellen Bergbaus an Land

Ein Grund für die Vorbereitungen ist der zu erwartende hohe Verbrauch für die Digitalisierung der Industrie, das heißt für Elektronik, Elektromobilität und andere Güter. Ein anderer: An Land ist der Rohstoffabbau mittlerweile äußerst umstritten. Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) benennt den Rohstoffsektor als jenen Industriesektor mit den meisten Menschenrechtsverletzungen. In den letzten 60 Jahren standen 40 Prozent aller Konflikte mit Rohstoffen in Verbindung. Immer wieder kommt es zu ökologischen Katastrophen, wie zuletzt Ende 2015. Der Bruch eines Rückhaltebeckens in der brasilianischen Eisenerzmine Samarco zerstörte das Flusssystem des Rio Doce und somit die Lebensgrundlage von zehntausenden Menschen. Allein 19 Personen starben durch die Schlammlawine, 700 Menschen wurden obdachlos und 8.000 Fischer/innen klagen momentan gegen das verantwortliche

Unternehmen BHP Billiton aufgrund des Verlustes ihrer Lebensgrundlage.<sup>4</sup>

Zudem wird global eine hohe Anzahl an Menschenrechtsverletzungen registriert, bis hin zu politisch motivierten Morden an Umweltschützer/innen. Die britische Nichtregierungsorganisation Global Witness deckt in ihrem im Juni 2016 vorgestellten Bericht *On dangerous grounds* auf, dass allein im Jahr 2015 weltweit 185 Umweltschützer/innen ermordet wurden.<sup>5</sup> 42 von ihnen engagierten sich aktiv gegen Bergbauprojekte. Dieser gilt somit als der Sektor mit den meisten Morden an Aktivist/innen. Daher scheint es auf einen flüchtigen Blick erst einmal eine gute Idee, die ökologischen und sozialen Folgen des Abbaus an Land zu minimieren und in die Tiefsee zu gehen.

<sup>4</sup> PowerShift (2017).

<sup>5</sup> Global Witness (2016).

## Tiefseebergbau kann Landbergbau nicht ersetzen

Der Tiefseebergbau verspricht, dass wir unseren heutigen, imperialen Lebensstil ohne Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörung fortführen könnten. Viele Länder des globalen Nordens, wie Deutschland, sind arm an metallischen Rohstoffen. Ihren Verbrauch können sie nur durch die Ausbeutung von Rohstoffquellen im globalen Süden decken. Tiefseebergbau wird den Landbergbau nicht ersetzen, sondern nur eine weitere, zusätzliche Rohstoffquelle sein. Viele Rohstoffe können nur in geringen Mengen in der Tiefe gewonnen werden.

Die Menschheit weiß heute mehr über den Mond als über die Tiefsee. Die negativen Konsequenzen des Abbaus sind sowohl für den Meeresboden als auch für die Menschen bis heute nahezu unerforscht. Wissenschaftler/innen haben allerdings aufgezeigt, dass unter der Meeressäule erst an den Manganknollen ein Leben für einige Arten möglich ist. Auf dem ansonsten sandigen, lockeren Meeresboden fänden einige Arten zu wenig Halt oder Tiere hätten ohne die Knollen weniger Schutz zum Aufzug ihres Nachwuchses. Das heißt, Tiefseebergbau wird zu einer Ausrottung von unzähligen Arten unter Wasser führen, die uns zum Teil noch unbekannt sind. Auch die negativen Konsequenzen durch Staubverwirbelung, Lärmbelästigung oder etwaige Unfälle beim Verladen der Manganknollen sowie der ersten Aufbereitung auf hoher See sind bisher unerforscht. Noch gravierender sind voraussichtlich die Auswirkungen der Gewinnung der Rohstoffe von metallreichen Krusten und Massivsulfiden, weil hier der technische Aufwand zur Abtragung der Krusten deutlich höher sein wird. Die Spuren eines Testversuchs aus den 1970er Jahren zum Hervorholen der Tiefseeressourcen hat gezeigt: Das Ökosystem am Meeresboden hat sich auch Jahrzehnte nach einem Eingriff nicht erholt.

### Tiefseebergbau: 150 Jahre alter Traum oder bald Realität?

Mit dem kanadischen Unternehmen Nautilus Minerals Inc., benannt nach dem Unterseeboot aus Jules Vernes Roman, treibt momentan ein Konzern den Abbau von Tiefseerohstoffen in Küstennähe von Papua-Neuguinea voran. Nautilus Minerals möch-

te zeitnah mit dem Abbau von Rohstoffen an den Schwarzen Rauchern beginnen.<sup>6</sup> Die dafür benötigte Technik ist zum Teil schon vorhanden. Dabei lehnen viele Menschen unweit der Küste in Papua-Neuguinea den Abbau ab. Das Land hat in der Geschichte schon mehrfach schlechte Erfahrung mit seinem Rohstoffreichtum gemacht. So produziert die Ok Tedi Mine seit den 1970er Jahren Kupfer und Gold. Dieser Abbau, der ohne Rückhaltebecken für toxische Substanzen und Abwässer begonnen wurde, hat unter anderem ein wichtiges Flussökosystem des Landes zerstört. Zudem gibt es in Papua-Neuguinea eine sehr schwache Regulierung der Bergbauaktivitäten und eine noch schwächere Implementierung des Umweltschutzes. Die lokale Bevölkerung protestiert daher aus Angst um ihre Lebensgrundlagen gegen das Vorhaben von Nautilus Minerals.<sup>7</sup> Auch deutsche NGOs unterstützen lokale Organisationen, die sich in der Deep Sea Mining Campaign zusammengeschlossen haben und ein Verbot von Tiefseebergbau fordern.<sup>8</sup>

## Versorgungssicherheit der deutschen Industrie

Ungeachtet dieser Proteste im pazifischen Raum drängen deutsche Industrie und Politik derweil, den Tiefseebergbau schneller voran zu treiben. Industrie und Politik haben wiederholt gefordert, mit einem Pilot-Mining-Test auf der Hohen See zu beginnen, um die ökologischen Folgewirkungen besser beurteilen zu können. Es wäre ein erster Schritt in Richtung Abbau.

Während es an Land vor allem die lokale Bevölkerung, mutige Journalist/innen oder zivilgesellschaftliche Organisationen sind, die Umweltzerstörung und Menschenrechtsverletzungen aufzeigen und anprangern, fehlen diese „Watch Dogs“ sowohl für den Bergbau in der AWZ als auch auf Hoher See. Wer könnte überhaupt überwachen, ob sich die Bergbaukonzerne in ihren Konzessionsgebieten aufhalten? Wer kontrollieren, ob die Konzerne die Umweltauflagen einhalten? Wer überprüft, ob beim Verladen der Rohstoffe und der Bearbeitung auf Hoher See die

6 Stiftung Asienhaus (2015).

7 MISEREOR (2015).

8 AK Rohstoffe (2016).



Regeln eingehalten werden? Müssen Umweltorganisationen, lokale Fischer/innengemeinschaften und Journalist/innen demnächst in U-Boote investieren, um ihre Rolle weiter zu erfüllen? Übernehmen die Regierungen und Behörden die Kontrolle, die schon heute an Land damit überfordert sind und immer wieder von der Zivilgesellschaft auf Menschenrechte und Umweltauflagen hingewiesen werden müssen? Schädigen wir mit dem Tiefseebergbau irreparabel die Nahrungskette und Natur, ohne diesen Fehler jemals wieder gut machen zu können?

### Tiefseebergbau: das Gegenteil der SDGs

Tiefseebergbau birgt viele Gefahren und verletzt somit mehrere der Grundsätze, die in den Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) und der Agenda 2030 von der internationalen Staatengemeinschaft formuliert wurden. So heißt es in Zielvorgabe 14.1, dass die Meeresverschmutzung signifikant reduziert werden soll. Doch der Rohstoffabbau wird eine weitere Belastung für die Meere sein, die bisher noch nicht einmal ansatzweise einschätzbar ist.

Auch der nachhaltigen Verwaltung von marinen und Küstenökosystemen (SDG 14.2) steht der Tiefseebergbau entgegen. Rohstoffabbau kann nicht nachhaltig geschehen, denn die Rohstoffe werden nun einmal abgebaut und sind dann weg. Auf der anderen Seite können die zu erwartenden ökologischen Belastungen eine nachhaltige, maritime Wirtschaft und nachhaltigen Tourismus gefährden oder zerstören. Das gefährdet auch Zielvorgabe 14.7, nach dem nachhaltiges Fischereimanagement, Aquakulturen und Tourismus gefördert werden sollen.

Betrachtet man die negativen Auswirkungen an Land, die Umweltzerstörung durch Aufbereitung von Rohstoffen und Umweltunfälle, kann die konsequente Umsetzung der SDG für die Rohstoffgewinnung nur eines bedeuten: Kein Tiefseebergbau, keine Rohstoffgewinnung in schon heute überlasteten Ozeanen! Die Lösung unseres Rohstoffhungers muss an Land gefunden werden und eine absolute Verbrauchsreduktion beinhalten. Dazu müssen die Kreislaufwirtschaft, die längere Nutzung von elektronischen Gütern sowie die bessere Recycling- und Reparierfähigkeit

ausgebaut werden. Es braucht eine Wirtschaftspolitik, die ökologische und soziale Belange ins Zentrum rückt. Solange kann man sich Kapitän Nemo nur in einer Sache anschließen. Die Rohstoffe der Tiefsee sollen bleiben, wo sie sind: „Ich verstehe darunter diesen Ozean, wo seine Schätze sicherer aufgehoben sind, als sie es in den Staatskassen wären.“<sup>9</sup>

### Literatur

**AK Rohstoffe (2016):** Verbände fordern Stopp des Tiefseebergbaus! Kein Wettlauf um Rohstoffe auf Kosten von Umweltschutz und Menschenrechten. Berlin.

<https://power-shift.de/pm-verbaende-fordern-stopp-des-tiefseebergbaus-kein-wettlauf-um-rohstoffe-auf-kosten-von-umweltschutz-und-menschenrechten/>

**Global Witness (2016):** On dangerous grounds. London. [www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/dangerous-ground/](http://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/dangerous-ground/)

**MISEREOR (2015):** Tiefseebergbau. Unkalkulierbares Risiko für Mensch und Natur. Aachen.

[www.misereor.de/fileadmin/publikationen/diskussionspapier-tiefseebergbau-pazifik-2015.pdf](http://www.misereor.de/fileadmin/publikationen/diskussionspapier-tiefseebergbau-pazifik-2015.pdf)

**PowerShift (2017):** Ressourcenfluch 4.0. Berlin.

<https://power-shift.de/ressourcenfluch-4-0/>

**Stiftung Asienhaus (2015):** Tiefseebergbau – Fakten und Schlussfolgerungen. Köln.

[www.asienhaus.de/stiftung-asienhaus/unsere-arbeit/tiefseebergbau-fakten-und-schlussfolgerungen/](http://www.asienhaus.de/stiftung-asienhaus/unsere-arbeit/tiefseebergbau-fakten-und-schlussfolgerungen/)

**Verne, Jules (1972):** 20.000 Meilen unter dem Meer. Berlin.

**World Ocean Review (2014):** Rohstoffe aus dem Meer – Chancen und Risiken. Hamburg.

[http://worldoceanreview.com/wp-content/downloads/wor3/WOR3\\_gesamt.pdf](http://worldoceanreview.com/wp-content/downloads/wor3/WOR3_gesamt.pdf)



Michael Reckordt arbeitet bei PowerShift e.V. als Koordinator des AK Rohstoffe, einem bundesweiten Netzwerk aus Umwelt-, Menschenrechts- und Entwicklungsorganisationen.

<sup>9</sup> Verne (1972).



Schön gelb und Teil der Bioökonomie.

## Mit der Bioökonomie zur Umsetzung der SDGs?

VON NIKOLAUS GEILER

---

Auf den ersten Blick könnte die Umstellung von einer erdölbasierten auf eine Biomasse-basierte Wirtschaft als ein wesentlicher Beitrag zu einer nachhaltigeren Gesellschaft erscheinen. Wenn aber nachwachsende Rohstoffe in großem Umfang für die energetische Nutzung und für bio-basierte Produkte angebaut werden, werden sich die jetzt schon vorhandenen Konkurrenzverhältnisse beim Flächengebrauch und beim Wasserbedarf noch weiter verschärfen. Beim Vorrang der Sicherung der Nahrungsmittelversorgung im Hinblick auf eine stark wachsende Weltbevölkerung sind somit die Nachhaltigkeitspotenziale der Bioökonomie stark begrenzt. Zudem ist eine Fortdauer von Menschenrechtsverstößen bei Anbau und Weiterverarbeitung von Biomassen zu befürchten. Wenn sich die Bioökonomie vorrangig auf biogene Abfallprodukte stützen soll, sind die Potenziale noch stärker begrenzt als bei der stofflichen und energetischen Verwendung von Anbaubiomasse.

## Bioökonomie – kein Durchbruch in Sicht

Seit der Halbierung der Erdölpreise 2015 ist aus dem Hype um die Bioökonomie die Luft etwas raus.<sup>1</sup> Die Bioökonomie war das Versprechen, basierend auf nachwachsenden Rohstoffen ein zukunftsfähiges Wirtschaftssystem aufbauen zu können. Statt des Einsatzes von Erdöl, Erdgas und Kohle könnte man zunehmend Mais, Holzabfälle und andere Biomassen für die Produktion von Kunststoffen verwenden. Die EU-Kommission hatte bereits 2009 die Produktion von bio-basierten Produkten als „Leitmarktinitiative“ geadelt – soll heißen, dass die Bioökonomie im Vergleich zu anderen Branchen überproportional dazu geeignet wäre, signifikant zum Wachstum beizutragen, vor allem in kleinen und mittelständischen Unternehmen viele Arbeitsplätze zu schaffen und der Europäischen Union zur technologischen Weltmarktführerschaft zu verhelfen. In der Folge investierte die EU Milliarden in die Förderung der Bioökonomie.<sup>2</sup>

Auch die Bundesregierung und mehrere Bundesländer machten sich die Bioökonomie zu Eigen. So gründete neben Nordrhein-Westfalen beispielsweise auch Baden-Württemberg ein Bioökonomie-Kompetenzzentrum und stattete es mit landeseigenen Forschungsgeldern aus. Der große Durchbruch ist bei der Weiterentwicklung der Bioökonomie und der Produktion von bio-basierten Produkten gleichwohl noch nicht zu erkennen. Denn die kunststoffproduzierende Industrie orientiert sich bei der Beschaffung ihrer Rohstoffe an den Einkaufspreisen – und da ist Erdöl derzeit immer noch deutlich preisgünstiger als biogene Rohstoffe.

## Bioökonomie als Schlüssel in der SDG-Umsetzung?

Um der lahmen Bioökonomie zu neuem Schwung zu verhelfen, wird nun mehr und mehr der Anschluss an die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) gesucht.

Denn was könnte nachhaltiger sein, als eine Abkehr von fossilen Rohstoffen und eine Hinwendung zur Biomasse? Schon die Vorsilbe „Bio“ signalisiert, dass man mit der Bioökonomie auf dem Weg zu einem „grünen“ Wirtschaften im Einklang mit der Natur voranschreiten wird.

Und tatsächlich hat die Bioökonomie vielfältige Berührungspunkte mit den SDGs. Aber weder in der weltweiten noch in der nationalen SDG-Diskussion ist es bislang gelungen, diese tatsächlich in die SDGs einzupassen. Denn würde man den ernsthaften Versuch unternehmen, die Bioökonomie an den SDGs zu orientieren, würde sehr schnell deutlich, wie eng gezogen Grenzen für eine nachhaltige Bioökonomie sind.

Erkennbar würde, dass die Grenzen nicht nur ökonomisch von den derzeit immer noch vergleichsweise niedrigen Erdölpreisen gesetzt werden. Die Produktion und Weiterverarbeitung von Biomasse in einem Umfang, in dem man tatsächlich große Massen an bio-basierten Produkten produzieren könnte, würde auch an die Grenzen der Land- und Wasserverfügbarkeit sowie der Sicherung der Nahrungsmittelversorgung stoßen. Die diesbezügliche Debatte wird seit Jahren von den Auseinandersetzungen um die Agrotreibstoffe („Biosprit“ und „Biodiesel“) bestimmt – Stichworte: „Teller, Trog oder Tank“.

Fast alle Argumente, die skeptisch gegen die Sinnhaftigkeit der Agrotreibstoffe ins Feld geführt werden, lassen sich auch auf die Verfügbarkeit von Biomasse zur Produktion von bio-basierten Produkten anwenden. Derzeit ist die Menge biogener Rohstoffe zur Herstellung von bio-basierten Produkten gegenüber der Biomasse zur Produktion von Agrotreibstoffen noch marginal. Aber in Abhängigkeit von den Preisrelationen zwischen fossilen und biogenen Rohstoffen könnten ggf. auch die Biomassen zur Herstellung von bio-basierten Produkten schnell in bedeutsame Größenordnungen aufrücken.

1 Zum Verfall der Erdölpreise im Jahr 2015 vgl. an Stelle vieler anderer Leisinger (2016).

2 Kritisch mit den Nachhaltigkeitsperspektiven der Bioökonomie beschäftigte sich in mehreren Aufsätzen Forum Umwelt & Entwicklung (2014).

Die Diskussionen über die Anwendung von Nachhaltigkeitsanforderungen auf biogene Rohstoffe sollten nicht erst dann beginnen.<sup>3</sup>

### Unnachhaltiges Geschäft mit nachwachsenden Rohstoffen

Dabei wird es dann nicht nur um die Flächenkonkurrenz<sup>4</sup> und die Verfügbarkeit von Wasser, sondern auch um Menschenrechtsfragen gehen. Denn warum sollte das Geschäft mit biogenen Rohstoffen anderen Mechanismen folgen als das mit mineralischen? So werden ins Handy und in andere Elektronikprodukte, in Windkraftgeneratoren und sonstige großtechnische Komponenten in der Regel die Produkte eingebaut, deren Rohstoffe sich auf dem Weltmarkt am preisgünstigsten beschaffen lassen. Das sind diejenigen Rohstoffe, bei deren Abbau und Weiterverarbeitung am Wenigsten auf ökologische Prämissen und Menschenrechtsbelange geachtet wird. Auch im weltweiten Geschäft mit biogenen Rohstoffen für die Agrotreibstoffproduktion hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass bei der Rohstoffbeschaffung (beispielsweise Palmöl) Ökologie und Menschenrechte allzu oft keine Rolle spielen.

Wenn also gilt, dass die SDGs auch bei der Beschaffung von Biomassen zur Herstellung von bio-basierten Produkten Anwendung finden, kommt Deutschland und der EU eine große Verantwortung zu. Diverse Bundesministerien (für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit und für Wirtschaft und Energie) haben diesbezüglich äußerst interessante Forschungsprojekte in Auftrag gegeben. In der wirtschaftspolitischen Realität werden dann aber die Anforderungen doch nur auf äußerst bescheidenem Niveau durchgesetzt – wie das Beispiel

3 Für bio-basierte Produkte gibt es hierzu inzwischen die europäische Norm EN 16751, die entsprechende Nachhaltigkeitskriterien formuliert. Allerdings fallen diese Nachhaltigkeitsanforderungen deutlich hinter die internationale Norm ISO 13065 zurück, in der Nachhaltigkeitsanforderungen für energetisch nutzbare Biomasse aufgestellt worden sind. Bei beiden Normen ist bis jetzt völlig unbekannt, ob sie in der Praxis überhaupt eine Anwendung finden.

4 Fritsche (2016).

der weichgespülten Nachhaltigkeitsanforderungen bei der Beschaffung mineralischer „Konfliktrohstoffe“ jüngst gezeigt hat.<sup>5</sup>

### Schwächen der Nachhaltigkeitszertifizierung

Am ehesten dürfte es gelingen, Nachhaltigkeitsanforderung in den Wirtschaftssektoren durchzusetzen, die als „verbrauchernah“ gelten. Beispielsweise kann es sich ein Waschmittelkonzern kaum noch leisten, palmöl-basierte Tenside ohne Nachweis eines nachhaltigen Anbaus in seinen Produkten einzusetzen. Allerdings steckt auch bei der Nachhaltigkeitszertifizierung von biogenen Rohstoffen der Teufel im Detail. Um nur ein Beispiel zu nennen: In den Produktionsprozessen großer Chemiestandorte steht das Verhältnis des Inputs an (nachhaltigkeitszertifizierten) biogenen Rohstoffen in keinem festen Verhältnis zum Output. Der Gehalt an biogenen Rohstoffen in den Endprodukten kann entsprechend der hochkomplexen Produktionsanlagen und -bedingungen in einem weiten Verhältnis schwanken. In den Fällen ist es somit nicht möglich, auf einem Produktlabel anzugeben, dass das Produkt beispielsweise zu 65 Prozent aus biogenen Rohstoffen hergestellt worden ist. Während in der einen Produktionscharge nur ein Prozent des biogenen Inputs stecken kann, sind es in der darauf folgenden Charge des gleichen Endproduktes vielleicht 88 Prozent.

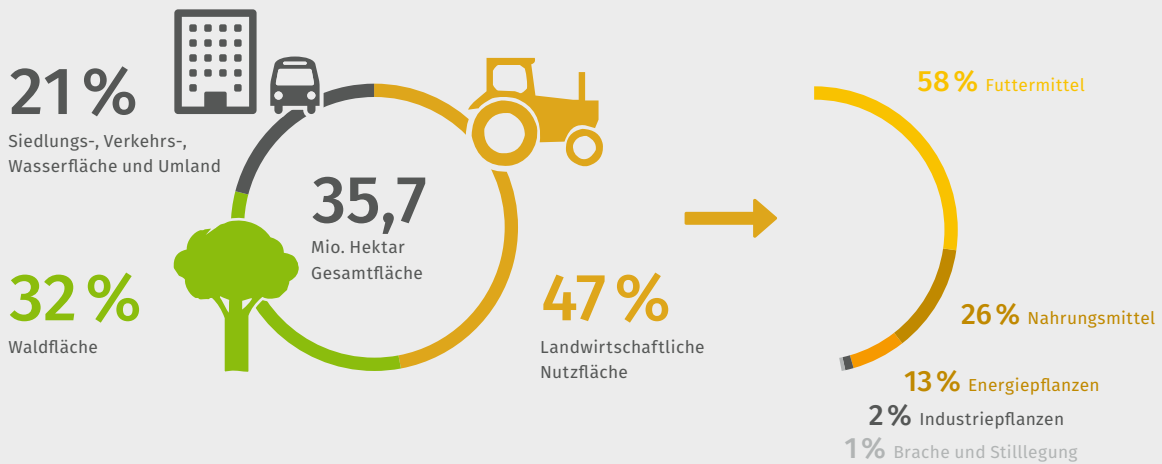
Die Chemiebranche wünscht sich deshalb die Anwendung des Massenbilanzverfahrens, wie man es beispielsweise auch von der Strom- und Gasrechnung kennt. Auf diesen Rechnungen wird angegeben, dass man beispielsweise 65 Prozent Ökostrom oder Biogas bezieht. Das ist allerdings nur ein rechnerischer Anteil. Tatsächlich können über den Strom- und Gaszähler völlig andere Anteile laufen. Das Massenbilanzverfahren wird auch bei vielen Fairtrade-Produkten angewandt – was bei Konsument/innen immer wieder zu Irritationen führt.

Dem Begehren der Industrie, das Massenbilanzverfahren auch bei biogenen Chemieprodukten zur Anwendung zu bringen, sind die EU-Kommission

5 Vgl. [www.ci-romero.de/presse\\_mappe\\_konfliktrohstoffe](http://www.ci-romero.de/presse_mappe_konfliktrohstoffe).

Abbildung II.15.01

Flächennutzung in Deutschland



Quelle: Eigene Darstellung nach FNR (2016), S. 2.

Abbildung II.15.02

Anbauflächen für Industrie- und Energiepflanzen in Deutschland 2015 in tausend Hektar



Quelle: Eigene Darstellung nach FNR (2016), S. 2.

und die europäische Normungsorganisation CEN bislang nicht gefolgt. Die europäische Chemiebranche arbeitet deshalb derzeit an einem eigenen Industrie-

standard, der eine Herkunftsdeklaration von bio-biobasierten Produkten über das Massenbilanzverfahren erlauben soll.

## Bioökonomie und die Grenzen des Wachstum

Auch wenn es über diese und andere Wege gelingen sollte, ökologische und menschenrechtliche Mindestanforderungen für die Bioökonomie festzuzurren, stellt sich weiterhin die Frage nach den Grenzen des Wachstums. Im Hinblick auf Agrotreibstoffe ist schon oft der Vergleich bemüht worden, dass die Substitution von erdölbasierten durch biogene Treibstoffe so ähnlich wäre, wie wenn ein Junkie von Heroin auf Methadon umsteigt. Dadurch würde sich an der Sucht nichts Grundlegendes ändern. Ebenso ergibt die Bioökonomie nur dann einen Sinn, wenn in den entwickelten Nationen die Produktion und der Konsum von Produkten – die man im weitesten Sinn als Wegwerfartikel bezeichnen könnte – signifikant heruntergeschraubt werden.

Die SDGs lassen sich in weltweiter und nationaler Perspektive nur realisieren, wenn prioritär der Warenumsatz reduziert wird – und erst sekundär kann es dann darum gehen, fossile Rohstoffe durch biogene Rohstoffe zu ersetzen. Um nur noch ein letztes Beispiel zu nennen: Nicht zuletzt durch den Klimawandel und das Bevölkerungswachstum wird in vielen Regionen, künftig nicht mehr genügend Wasser zur Verfügung stehen, um alle Ansprüche (Nahrungsmittel versus biogene Rohstoffe) befriedigen zu können.<sup>6</sup> Zumal der Import von Übersee-Biomasse für bio-basierte Produkte den ohnehin viel zu hohen Konsum an „virtuellem Wasser“ in Deutschland noch weiter steigern würde.<sup>7</sup> Biomasse wird demzufolge immer nur einen kleinen Teil der fossilen Rohstoffe ersetzen können, die heutzutage in viel zu großem – und gar noch weiter wachsenden – Umfang zur Deckung der vermeintlichen oder tatsächlichen Konsumansprüche verarbeitet werden. Auch wenn man ständig der „Gängelung des mündigen Bürgers“ bezichtigt wird, bleibt den Vertreter/innen der Zivilgesellschaft nichts anderes übrig, als auch gegenüber der Politik auf diesen essenziellen Knackpunkt in der Diskussion über Bioökonomie und SDGs immer wieder hinzuweisen.<sup>8</sup>



Nikolaus Geiler  
ist Sprecher  
des AK Wasser  
im Bundesverband  
Bürgerinitiativen  
Umweltschutz.

### Literatur

**Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e.V. (FNR) (2016):** Basisdaten Biobasierte Produkte, April 2016. Gülzow-Prüzen.  
[www.fnr.de/fileadmin/allgemein/pdf/broschueren/Basisdaten\\_biobasierte\\_Produkte-2016\\_web.pdf](http://www.fnr.de/fileadmin/allgemein/pdf/broschueren/Basisdaten_biobasierte_Produkte-2016_web.pdf)

**Forum Umwelt & Entwicklung (Hrsg.) (2014):** Goldgräberstimmung – Bioökonomie zwischen Welterdung und Rohstoffalternativen. Rundbrief 4/2014. Berlin.  
[http://forumue.de/wp-content/uploads/2015/04/FORUM\\_Rundbrief\\_IV-2014.pdf](http://forumue.de/wp-content/uploads/2015/04/FORUM_Rundbrief_IV-2014.pdf)

**Fritsche, Uwe R. (2016):** Folien zum Vortrag „Bioökonomie und globale Landnutzung: Ergebnisse von Globallands (und mehr)“. Zur Präsentation bei der NABU-Tagung „Wie finden wir zu einer gerechten Bioökonomie? Bioökonomie im Spannungsfeld von globalen Entwicklungszielen und nationalen Entwicklungstrends“, 17.-19. August 2016, Insel Vilm.

**Fritsche, Uwe R./Eppler, Ulrike (2016):** Stellungnahme zum Entwurf der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) – Neuauflage 2016 vom 31. Mai 2016. Darmstadt/Berlin: IINAS.  
[www.iinas.org/tl\\_files/iinas/downloads/IINAS\\_2016\\_Stellungnahme-DNS-update.pdf](http://www.iinas.org/tl_files/iinas/downloads/IINAS_2016_Stellungnahme-DNS-update.pdf)

**Geiler, Nikolaus (2014):** Unproblematisch und alternativlos? – Bioökonomie und die Begrenztheit der Wasserressourcen. In: Forum Umwelt & Entwicklung (Hrsg.) (2014), S. 15f.

**Leisinger, Christof (2016):** Feiglingsspiel am Erdölmarkt – Stark fallende Preise zeigen, dass Erdöl alles andere als knapp ist. Produzenten mit tiefen Kosten fördern viel, um teurere aus dem Markt zu drängen. In: Neue Zürcher Zeitung vom 08.01.16, S. 12.  
[www.nzz.ch/meinung/feiglingsspiel-am-erdoelmarkt-1.18673678](http://www.nzz.ch/meinung/feiglingsspiel-am-erdoelmarkt-1.18673678)

**Swars, Helge/Hess, Stefanie (2016):** Der deutsche Wasserverbrauch global – Wasserfußabdruck und virtuelles Wasser. In: Forum Umwelt & Entwicklung/Forum Menschenrechte/VENRO: Deutschland und die UN-Nachhaltigkeitsagenda 2016 – Noch lange nicht nachhaltig. Bonn/Berlin, S. 59-63.  
[www.2030report.de/de/bericht/kapitel/ii9-der-deutsche-wasserverbrauch-global-wasserfussabdruck-und-virtuelles-wasser](http://www.2030report.de/de/bericht/kapitel/ii9-der-deutsche-wasserverbrauch-global-wasserfussabdruck-und-virtuelles-wasser)

<sup>6</sup> Vgl. Geiler (2014).

<sup>7</sup> Vgl. Swars/Hess (2016).

<sup>8</sup> Vgl. auch Fritsche/Eppler (2016).



„Wir erleben in ganz Europa den Aufstieg rechtspopulistischer Parteien wie der AfD und einen Anstieg der Hasskriminalität.“

## Deutschland polarisiert sich

### Warum die Nachhaltigkeitsstrategie auch Gewalt in Deutschland thematisieren muss

VON RICHARD KLASSEN UND MARTIN QUACK

Die Ablehnung war groß, als 2009 die damalige Bundespräsidentenskandidatin Gesine Schwan aufgrund einer zunehmenden sozialen Ungleichheit im Land vor einer „explosiven Stimmung“ in Deutschland und einer „Gefahr für die Demokratie“ warnte. Seitdem – also lange vor der so genannten „Flüchtlingskrise“ – steigt die Hasskriminalität gegen Ausländerinnen, Ausländer und Andersdenkende kontinuierlich an: Von 2010 bis 2016 hat sie sich von 3.770 Straftaten auf 10.751 Straftaten fast verdreifacht.<sup>1</sup> Damit ist die Hasskriminalität so hoch wie noch nie seit Anfang der Messungen. Seit 2013 wiederum konnte sich mit der „Alternative für Deutschland“ (AfD) eine rechtspopulistische Partei in Deutschland etablieren. In der neuen deutschen Nachhaltigkeitsstrategie werden diese Entwicklungen ebenso wenig thematisiert wie in anderen Verlautbarungen und Politiken der Bundesregierung zur Umsetzung der *Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung*. Das muss sich dringend ändern.

<sup>1</sup> Bundesministerium des Innern (2017a).

Bundeskanzlerin Angela Merkel sieht in der neuen nationalen Nachhaltigkeitsstrategie den „zielführenden Kompass“ der Bundesregierung zur Umsetzung der *Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung* und der darin enthaltenen Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) in und durch Deutschland. Dabei ginge es „um nicht weniger als um ein Leben in Würde, Gerechtigkeit und Frieden“ und „um soziale Sicherheit.“<sup>2</sup> Aber wird die neue Nachhaltigkeitsstrategie diesem Anspruch und hier der neu hinzugekommenen Friedensdimension gerecht? Schon im Erarbeitungsprozess der neuen Nachhaltigkeitsstrategie befürchteten friedenspolitische Organisationen und Fachleute aus der Konfliktbearbeitung, dass die Friedensdimension weitgehend außer Acht gelassen und primär als Arbeitsfeld für die Außen- und Entwicklungspolitik gesehen wird.<sup>3</sup>

Die neue Nachhaltigkeitsstrategie bestätigt diese Befürchtungen: Zwar betont die Bundesregierung, dass die im so genannten „Friedensziel“ 16 „verankerten Ziele [...] im Verhandlungsprozess zur Agenda 2030 einen der vier strategischen Themenbereiche der Bundesregierung“ dargestellt hätten. In Bezug auf Deutschland werden diese Ziele aber in einen historischen Kontext gestellt: „Wie wichtig dauerhafter Frieden [...] für die Entwicklung“ ist, „hat Deutschland nach Ende des Zweiten Weltkrieges selbst erfahren. Wirtschaftlicher Wohlstand und der Aufbau eines demokratischen Rechtsstaats wären ohne ein stabiles und friedliches Europa nicht denkbar gewesen.“<sup>4</sup>

Sind ein allgemeiner Wohlstand sowie SDG 16 und damit die Schaffung einer friedlichen und inklusiven Gesellschaft für Deutschland also schon erreicht und somit Geschichte? Nein, denn laut verschiedenen übereinstimmenden Studien wächst die Ungleichheit in Deutschland.<sup>5</sup> Dazu gesellen sich die Abstiegs- und Globalisierungängste einer schwindenden Mittel-

schicht und anderer Bevölkerungsteile.<sup>6</sup> Gleichzeitig erleben wir in ganz Europa den Aufstieg rechtspopulistischer Parteien wie der AfD und einen Anstieg der Hasskriminalität.

Die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung selbst weist auf internationale Studien hin, die „zeigen, dass starke Ungleichheit und ein weitgehender Ausschluss von Teilen der Bevölkerung von gesellschaftlicher Teilhabe auch in Industrieländern dazu beitragen kann, den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes negativ zu beeinflussen.“ Und weiter: „Dadurch kann letztlich auch der soziale Frieden gefährdet werden.“<sup>7</sup> Trotz dieser Feststellung in den Ausführungen der Bundesregierung zu SDG 10 (Ungleichheit in und zwischen Ländern verringern) und einer im EU-Vergleich recht hohen sozialen Ungleichheit in Deutschland<sup>8</sup> findet die Nachhaltigkeitsstrategie bei den Darlegungen zu Ziel 16 auf diese Fragen kaum Antworten und schafft somit keine Kohärenz in beiden Politikfeldern.

### Indikatoren zu Frieden und Sicherheit in Deutschland mangelhaft

Das zeigt vor allem der Blick auf die von der Bundesregierung für die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie gewählten Indikatoren für Ziel 16: Drei Indikatoren sollen die Erreichung von Ziel 16 messbar machen: Im Indikatorenbereich „16.1 Kriminalität“ soll die Zahl der erfassten Straftaten je 100.000 Einwohner bis 2030 auf unter 7.000 sinken. Im Indikatorenbereich „16.2 Frieden und Sicherheit“ sollen in betroffenen Weltregionen bis 2030 mindestens 15 Projekte jährlich zur Sicherung, Registrierung und Zerstörung von Kleinwaffen und leichten Waffen aus Deutschland finanziert werden. Und im Indikatorenbereich „16.3 Gute Regierungsführung“ soll sich der *Corruption Perception Index* sowohl in Deutschland als auch in den entwicklungspolitischen Partnerländern verbessern.

2 Bundesregierung (2017), S. 3.

3 Vgl. etwa Plattform Zivile Konfliktbearbeitung/VENRO/et al. (2016).

4 Bundesregierung (2017), S. 208.

5 Vgl. etwa Der paritätische Gesamtverband (2017) oder Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung (2016).

6 Vgl. etwa Fücks (2016).

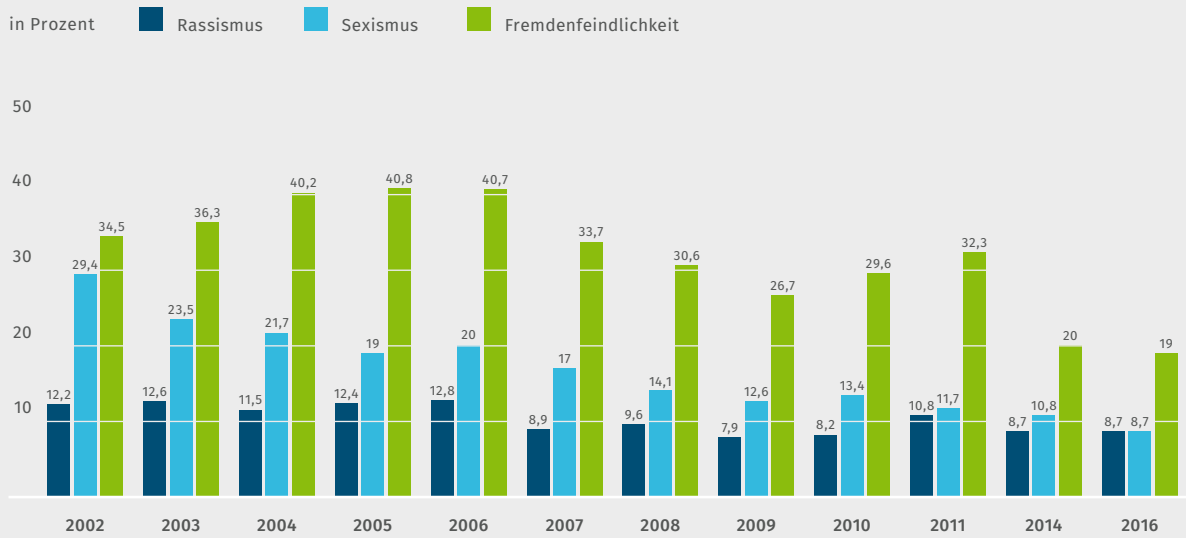
7 Bundesregierung (2017), S. 148. Zum „Sozialen Frieden“ und der Agenda 2030 vgl. <http://konfliktbearbeitung.net/einblicke/sozialer-frieden-nationale-globale-verpflichtung-agenda-2030>.

8 Siehe Rehm/Schnitzer (2015).



**Abbildung II.16.01**

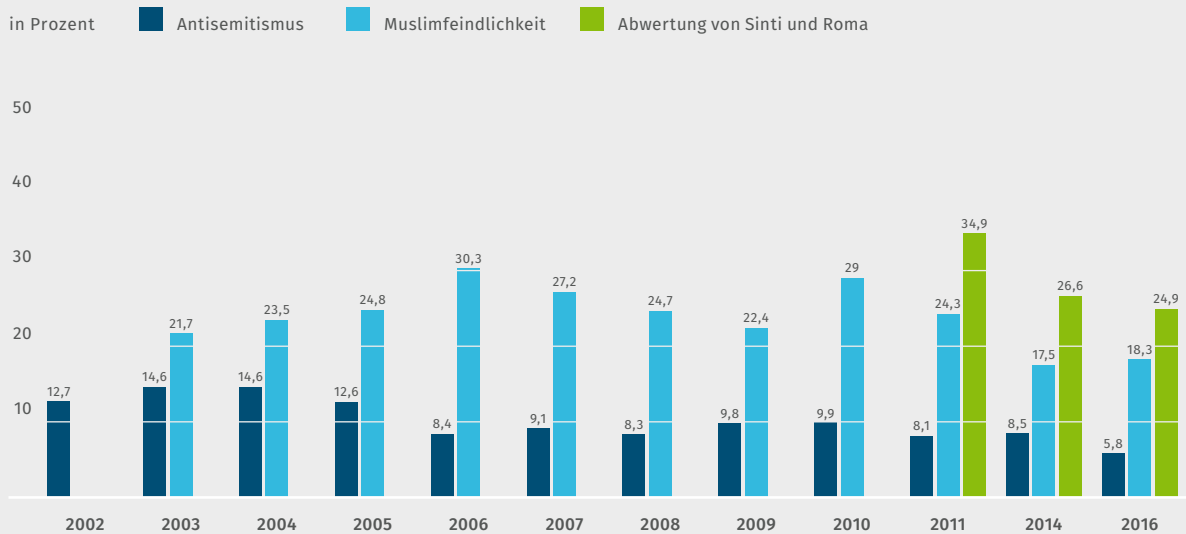
Verlauf der Zustimmungen zu den Elementen der Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit 2002–2016



Quelle: Zick / Küpper / Krause (2016), S. 50.

**Abbildung II.16.02**

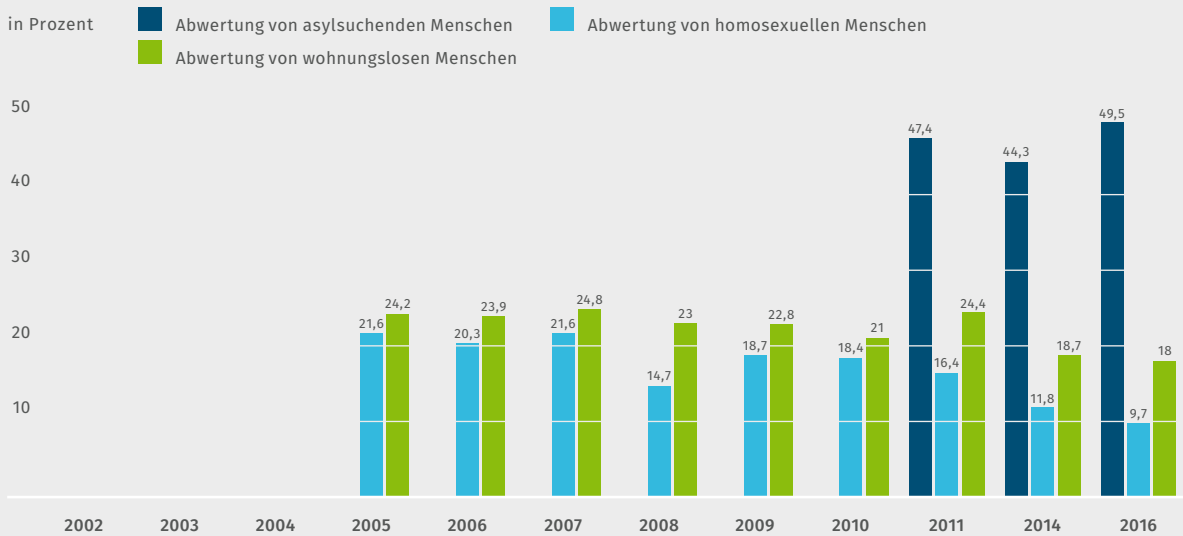
Verlauf der Zustimmungen zu den Elementen der Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit 2002–2016



Quelle: Zick / Küpper / Krause (2016), S. 50.

**Abbildung II. 16.03**

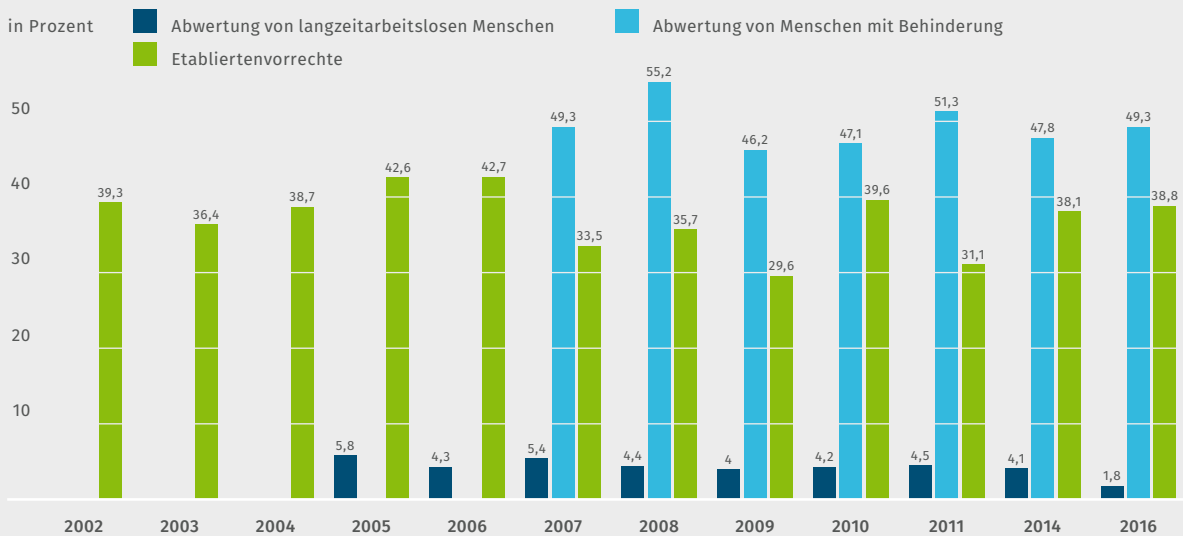
Verlauf der Zustimmungen zu den Elementen der Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit 2002–2016



Quelle: Zick / Küpper / Krause (2016), S. 51.

**Abbildung II. 16.04**

Verlauf der Zustimmungen zu den Elementen der Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit 2002–2016



Quelle: Zick / Küpper / Krause (2016), S. 51.

## Abbildung II.16.01–II.16.04 Erläuterungen

In den Abbildungen sind die Verläufe der Zustimmungen zu allen Elementen der Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit (GMF) abgebildet, die über 14 Jahre in den GMF-Studien und seit 2014 in den FES-Mitte-Studien erfasst wurden. Dabei ist zu beachten, dass die Stichproben in den aufgeführten Erhebungszeitpunkten unterschiedlich sind. In den Jahren 2002 bis 2011 wurden nur Personen mit deutscher Staatsbürgerschaft und ohne Migrationsbiografie (selbst, Eltern oder Großeltern zugewandert) befragt. Dagegen wurden 2014 und 2016 alle Personen mit einer deutschen Staatsbürgerschaft, also mit oder ohne Migrationsbiografie, befragt. Vergleiche sind daher nur eingeschränkt möglich. Mit Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit – kurz GMF – wird die Abwertung und Ausgrenzung von sozialen Gruppen und von Personen aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu bestimmten Gruppen genannt, die an Merkmalen wie Geschlecht, Nationalität, Ethnie, Religion, sexueller Orientierung, sozialer Herkunft oder auch ihrer physischen oder psychischen Konstitution festgemacht wird.

Die Erhebungen zur GMF erfolgen über Befragungen, in denen z.B. die Zustimmung zu Aussagen abgefragt wird wie „Aussiedler sollten besser gestellt sein als Ausländer, da sie deutscher Abstammung sind.“

Für Näheres, vgl. Zick/Küpper/Krause, S. 33ff, sowie 36ff und 49ff unter [www.fes-gegen-rechtsextremismus.de/pdf\\_16/Gespaltene%20Mitte\\_Feindselige%20Zust%C3%A4nde.pdf](http://www.fes-gegen-rechtsextremismus.de/pdf_16/Gespaltene%20Mitte_Feindselige%20Zust%C3%A4nde.pdf).

Von den drei Indikatoren nimmt nur Indikator 16.1 Frieden und Sicherheit in Deutschland in den Blick. Mit jenem Indikator soll die „persönliche Sicherheit“ gemessen werden, da das „Sicherheitsgefühl der einzelnen Menschen [...] eine wesentliche Voraussetzung für das Funktionieren sozialer Systeme und für den sozialen Zusammenhalt“<sup>9</sup> ist. Aber Indikator 16.1 ist weder ambitioniert noch in der Lage, die Entwicklungen in Deutschland mit den sich verschärfenden Konflikten zu messen: Denn als Indikator gewählt wurde lediglich die Zahl der Straftaten je 100.000 Einwohner, die von der *Polizeilichen Kriminalstatistik* (PKS) erfasst werden. Dazu gehören Wohnungseinbrüche, Betrug, gefährliche und schwere Körperverletzung und sonstige Straftaten. Dies ist aus vier Gründen nicht ausreichend:

Erstens: Hinter dieser Einheitszahl stehen unterschiedliche Entwicklungen. Während 2016 etwa die Zahl der Einbrüche um 9,5 Prozent zurückging, stieg die Gewaltkriminalität um 6,7 Prozent und die Anzahl einfacher Körperverletzungen um 6,6 Prozent an. Der sehr weit gefasste Indikator lässt also ohne weitere Rechercheleistungen kaum eine Beurteilung über die Entwicklungen bei diesen sehr heterogenen

Straftaten zu.<sup>10</sup> Man wird diesen Straftaten auch nicht mit den gleichen Mitteln und Maßnahmen Herr. Der Indikator lässt somit kaum „Aussagen zu Aktivitäten der Bundesregierung zur Umsetzung der gesetzten Ziele“<sup>11</sup> zu. Diese Definition gab die Bundesregierung selbst zum Sinn und Zweck der Indikatoren. Besonders deutlich wird das beim Blick auf die angeführten Maßnahmen der Bundesregierung zur Dezimierung der Straftaten in Deutschland: Zwar weist sie in Bezug auf schwere Körperverletzungsdelikte auf Polizei- und Präventionsarbeit in diesem Bereich hin.<sup>12</sup> Konkrete Ziele oder Zusagen oder gar die Benennung konkreter Maßnahmen oder Instrumente finden sich für diesen Bereich nicht.

Die Maßnahmen gegen Wohnungseinbrüche nehmen hingegen sehr viel mehr Platz in Anspruch und werden konkreter: So verweist die Bundesregierung auf das KfW-Programm „Kriminalprävention durch Einbruchsicherung“, für das sie 2015 und 2016 je zehn Millionen Euro zur Verfügung gestellt hat. Dieser Betrag soll auf 50 Millionen Euro erhöht werden. Als Haupthebel zur Erreichung einer friedlichen und inklusiven Gesellschaft ist ein Fokus auf die

9 Bundesregierung (2017), S. 212.

10 Nachzulesen in Bundesministerium des Innern (2017b), S. 8.

11 Bundesregierung (2017), S. 53.

12 Ebd., S. 212.

## Kasten 5 – Gewalt gegen Kinder beenden!

### Eine wichtige Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung weltweit

VON JUDY MÜLLER-GOLDENSTEDT

Gewalt gegen Kinder ist nach wie vor ein global unterschätztes Problem, gerade weil sie vielerorts nur wenig sichtbar ist.<sup>1</sup> Die verschiedenen Formen von Gewalt, wie z. B. Missbrauch, Ausbeutung, Kinderhandel, Folter und kriegsgerichtete Konflikte stellen schwere (Menschen-)Rechtsverletzungen dar – mit lebenslangen Folgen für die geistige und körperliche Entwicklung von Menschen. Die Auswirkungen von Gewalterfahrungen im Kindesalter sind mannigfaltig und langfristig. Sie betreffen nicht nur die Kinder selbst, sondern meist die ganze Gesellschaft. Daher ist es sehr zu begrüßen, dass die Agenda 2030 den Kinderschutz und die Reduzierung von Gewalt als globales Ziel verankert. Dies stärkt die jahrzehntelangen globalen Bemühungen in diesem Bereich, allen voran die konkrete Umsetzung der Kinderrechtskonvention (KRK) in einem verbindlichen Zeitrahmen. Die KRK ist von allen UN-Mitgliedsstaaten ratifiziert – außer den USA. Sie schreibt die Beendigung von Gewalt gegen Kinder in jeglicher Form fest und fordert den Aufbau von nationalen Schutzsystemen.

SDG 16 wird von der Bundesregierung als eines der „Schlüsselziele der Agenda 2030“ beschrieben.<sup>2</sup> Es stellt eine Grundvoraussetzung für Erreichung anderer SDGs dar (wie z. B. Armutsbekämpfung, Gesundheit, oder Bildung) bzw. es bestehen mit diesen enge Wechselwirkungen. Die Maßnahmen zu Zielvorgabe 16.2 „Missbrauch und Ausbeutung von Kindern, den Kinderhandel, Folter und alle Formen von Gewalt gegen Kinder beenden“ sind auf nationaler Ebene in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ausbuchstabiert. Die Bundesregierung möchte mehr „Prävention und Intervention“ anbieten, um Kinder effektiv gegen Gewalt und Ausbeutung zu schützen sowie die „frühen Hilfen“ für Säuglinge und ihre Eltern stärken. Diese Ansätze gehen u. a. auf das Gesamtkonzept für den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt zurück. Auf internationaler Ebene wird in der Nachhaltigkeitsstrategie der Schutz der Menschenrechte hervorgehoben, u. a. im Kontext des deutschen Engagements zur weltweiten Umsetzung der KRK.

Allerdings fehlt trotz des begrüßenswerten, erst kürzlich veröffentlichten Aktionsplans

zur Umsetzung von Kinder- und Jugendrechten in der Entwicklungszusammenarbeit<sup>3</sup> vor allem ein systematisches und fokussiertes Vorgehen zur Beendigung von Gewalt gegen Kinder und der Umsetzung der KRK in den Partnerländern. Es bleibt zu hoffen, dass dies in den kommenden Jahren noch stärker in den Blick genommen wird. Für die globale Ebene fehlen in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie außerdem konkrete Maßnahmen und Indikatoren.

Neben SDG 16 wird Gewalt gegen Kinder in den Zielvorgaben anderer SDGs genannt: Die Beseitigung aller Formen von Gewalt gegen Mädchen (SDG 5.2), das Verbot und die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit bis 2025 (SDG 8.7). Die Verwirklichung dieser Ziele erscheint nicht realistisch. Jedoch können zusätzliche Anstrengungen zur Umsetzung von SDG 16 und insbesondere der Zielvorgabe 16.2 zur Gewaltprävention weltweit beitragen. Allerdings braucht es – bei aller Freiwilligkeit der Umsetzung – ein international abgestimmtes und intensives Engagement, auch über das Jahr 2030 hinaus.

1 Vgl. UNICEF (2015).

2 Vgl. Bundesregierung (2017), S. 207.

3 Vgl. BMZ (2017).



Judy Müller-Goldenstedt ist Referentin für den Kinderrechtsansatz und Mittelamerika bei der Kindernothilfe e.V. und Ko-Sprecherin der VENRO AG Kinderrechte in der EZ.

#### Literatur

**Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2017):** „Agents of Change“ – Kinder- und Jugendrechte in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. BMZ Papier 04/2017. Aktionsplan. Bonn. [www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier385\\_04\\_2017.pdf](http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier385_04_2017.pdf)

**Bundesregierung (2017):** Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016. Berlin. [www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BPA/Bestellservice/Deutsche\\_Nachhaltigkeitsstrategie\\_Neuauflage\\_2016.pdf](http://www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BPA/Bestellservice/Deutsche_Nachhaltigkeitsstrategie_Neuauflage_2016.pdf)

**UNICEF (2015):** A Post-2015 World Fit for Children. Genf. [www.unicef.org/agenda2030/files/P2015\\_issue\\_brief\\_set.pdf](http://www.unicef.org/agenda2030/files/P2015_issue_brief_set.pdf)

Bekämpfung von Einbrüchen vollkommen unzureichend.<sup>13</sup>

Zweitens misst der gewählte Indikator lediglich die amtlich registrierte Kriminalität, also die so genannte Hellfeld-Kriminalität. Nicht zur Anzeige gebrachte oder anderweitig nicht entdeckte Kriminalität, die Dunkelfeld-Kriminalität, taucht nicht auf. Hierunter fallen aber viele Formen von Gewaltkriminalität: So bringen die Opfer von familiärer und/oder sexualisierter Gewalt aus Scham, Angst, Abhängigkeit oder einem falschen Loyalitätsgefühl diese Taten selten zur Anzeige. Dazu kommt, dass sich viele Bereiche der psychisch erlebten Gewalt wie Stalking, Mobbing oder Hate Speech in rechtlichen Grauzonen bewegen und nicht per se strafbar sind oder angezeigt werden.

Drittens werden in der PKS Betrugsdelikte und Wohnungseinbrüche erfasst, Staatsschutzdelikte – und damit ein Großteil der politisch motivierten Kriminalität – indes nicht. Im Klartext heißt das, dass etwa Terrorismus oder die Verwendung von verfassungsfeindlichen Symbolen im von der Bundesregierung gewählten Indikator nicht auftauchen, Trickbetrug aber schon. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Polarisierung unserer Gesellschaft ist das nicht ausreichend: Politisch motivierte Feindseligkeit muss stärker in einem Indikator zur Messung menschlicher Sicherheit in Deutschland berücksichtigt werden.

Viertens befindet sich Indikator 16.1 in einer Schieflage: Die Bundesregierung weist auf die ansteigende Kriminalität durch die „große Zahl der Menschen, die im Jahr 2015 als Flüchtlinge und Schutzsuchende nach Deutschland gekommen“<sup>14</sup> sind, hin. Dabei handelt es sich allerdings oftmals um die Straftaten „illegale Einreise“ und „illegaler Aufenthalt“. Auf die Gewalt gegen Geflüchtete geht die Nachhaltigkeitsstrategie jedoch nicht ein. Es spricht nichts dagegen, die durch Zugezogene verübte Kriminalität zu messen und so Vorwürfen, wonach in diesem

<sup>13</sup> Zum fundamentalen Unterschied zwischen einer Politik, die der Sicherheitslogik folgt und einer, die der Friedenslogik folgt, siehe Frey et al. (2014).

<sup>14</sup> Bundesregierung (2017), S. 212.

Bereich Intransparenz herrsche, zu begegnen.<sup>15</sup> In dieser einseitigen Form ist der Indikator aber wenig geeignet, die gesamtgesellschaftliche Entwicklung mit ihrem Anstieg der Übergriffe auf Menschen mit Migrationshintergrund und Flüchtlingsunterkünfte adäquat wiederzugeben.

### Ein neuer Indikator ist notwendig

Aus den genannten Gründen ist der Indikator nicht geeignet, die von der Bundesregierung selbst formulierte Intention widerzuspiegeln: „Ein sicheres Umfeld, in dem die Bürger ohne Angst vor Willkür und Kriminalität leben können.“<sup>16</sup> Auch die eingangszitierte Statistik zur seit 2010 auf ein dreifaches gestiegenen Hasskriminalität ist dazu nicht in der Lage, da auch diese sich auf Hellfeld-Straftaten konzentriert. Es braucht daher einen neuen Indikator: Anbieten würden sich hier die Studien zum Symptom der gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit, die vom Bielefelder Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung (IKG) erhoben werden: Diese Studien messen feindselige Einstellungen gegen besonders von Gewalt und Diskriminierung betroffene Bevölkerungsteile, etwa Obdachlose, Asylsuchende, Homosexuelle oder Menschen muslimischen und jüdischen Glaubens. Insgesamt zwölf Facetten gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit werden so erhoben, die Entwicklungen in diesen Bereichen werden zum Teil seit 2002 erfasst und lassen somit eine Bewertung der Entwicklungen in diesem Zeitraum zu. Mit einer Messung der Zu- oder Abnahme gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit kann das erstrebte Ziel einer „friedlichen und inklusiven Gesellschaft“ (Ziel 16) in Deutschland sicherlich besser erfasst werden, als mit Einbruchszahlen und Betrugsdelikten. Auch die Erfolge der „zahlreichen präventiven Projekte staatlicher

und nichtstaatlicher Akteure“<sup>17</sup> könnte so überprüft werden.

Erfreulicherweise stellt die Bundesregierung selbst in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie eine kontinuierliche Weiterentwicklung der Indikatoren und Ziele in Aussicht: Im Jahr 2018 will sie die gesetzten Ziele überprüfen, die Indikatoren ergänzen und die Managementregeln anpassen.<sup>18</sup> Zu Ziel 16 sollte sie in diesem Sinne nachsteuern und die Polarisierung und Gewalttätigkeit der Gesellschaft sichtbar machen.



Richard Klasen ist Referent für die Agenda 2030 und Friedenspolitik beim Forum Ziviler Friedensdienst.



Martin Quack ist freier Berater für Friedenspolitik und humanitäre Hilfe und Mitglied der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung.

15 Zum Thema „Kriminalität und Zuwanderung“, den Auswirkungen von ausländerrechtlichen Verstößen auf die PKS und dem Anteil zugewanderter Personen bei den Tatverdächtigen bei ausgewählten Straftaten/-gruppen vgl. Bundesministerium des Innern (2017b), S. 69ff.

16 Bundesregierung (2017), S. 212. Da menschliche Sicherheit ein Menschenrecht und kein Bürgerrecht ist, sollte *allen* Menschen in Deutschland, nicht nur seinen Bürgern, ein „sicheres Umfeld ohne Angst vor Willkür und Kriminalität“ ermöglicht werden.

17 Ebd., S. 212.

18 Ebd., S. 227.

## Literatur

**Bundesministerium des Innern (2017a):** Übersicht „Hasskriminalität“ - Entwicklung der Fallzahlen 2001-2016. Berlin.

[www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Nachrichten/Kurzmeldungen/2017/pmk-2016-hasskriminalitaet-2001-2016.pdf](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Nachrichten/Kurzmeldungen/2017/pmk-2016-hasskriminalitaet-2001-2016.pdf)

**Bundesministerium des Innern (2017b):** Bericht zur polizeilichen Kriminalstatistik 2016. Berlin.

**Bundesregierung (2017):** Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuaufgabe 2016. Berlin.

[www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BPA/Bestellservice/Deutsche\\_Nachhaltigkeitsstrategie\\_Neuaufgabe\\_2016.pdf](http://www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BPA/Bestellservice/Deutsche_Nachhaltigkeitsstrategie_Neuaufgabe_2016.pdf)

**Der paritätische Gesamtverband (2017):** Menschenwürde ist Menschenrecht. Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland. Berlin.

**Frey, Ulrich et al. (2016):** Friedenslogik statt Sicherheitslogik – Theoretische Grundlagen und friedenspolitische Realisierung (W&F Dossier Nr. 75/2014). Darmstadt/Bonn.  
<http://wissenschaft-und-frieden.de/seite.php?dossierID=079>.

**Fücks, Ralf (2016):** Kampf um die Moderne. In: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.) Die große Verunsicherung. Die Krise der liberalen Moderne (Böll-Thema 2/2016). Berlin, S. 3-5.

[www.boell.de/sites/default/files/boell\\_thema\\_2-16\\_v01\\_kommentierbar.pdf](http://www.boell.de/sites/default/files/boell_thema_2-16_v01_kommentierbar.pdf)

**Plattform Zivile Konfliktbearbeitung/VENRO/et al. (2016):** Die Friedensdimension in der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Stellungnahme zum Entwurf der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zur Umsetzung der Agenda 2030 durch Deutschland. Köln.  
[http://venro.org/uploads/tx\\_igpublikationen/Stellungnahme\\_Friedensdimension\\_in\\_Nachhaltigkeitsstrategie.pdf](http://venro.org/uploads/tx_igpublikationen/Stellungnahme_Friedensdimension_in_Nachhaltigkeitsstrategie.pdf)

**Rehm, Miriam/Schnitzer, Matthias (2015):** Piketty revisited: Vermögensungleichheit in Europa. In: Bofinger, Peter/Horn, Gustav A. et al. (Hrsg.): Thomas Piketty und die Verteilungsfrage. Analysen, Bewertungen und wirtschaftspolitische Implikationen für Deutschland. Berlin.

**Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung (2016):** Soziale Mobilität nimmt weiter ab. WSI-Report Nr. 31. Düsseldorf.  
[www.boeckler.de/pdf/p\\_wsi\\_report\\_31\\_2016.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_31_2016.pdf)

**Zick, Andreas/Küpper, Beate/Krause, Daniel (2016):** Gespaltene Mitte – Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2016. Bonn.  
[www.fes-gegen-rechtsextremismus.de/pdf\\_16/Gespaltene%20Mitte\\_Feindselige%20Zust%C3%A4nde.pdf](http://www.fes-gegen-rechtsextremismus.de/pdf_16/Gespaltene%20Mitte_Feindselige%20Zust%C3%A4nde.pdf)



Nur Vordergründig ein Champion multilateraler Politik? Die Bundesregierung bremst in vielen Prozessen.

## Mit Vollgas auf der Bremse

### Deutschlands selektiver Multilateralismus in den Vereinten Nationen

VON JENS MARTENS

Am 21. September 2016, fast genau ein Jahr nach Verabschiedung der Agenda 2030, präsentierte sich die Bundesregierung bei den Vereinten Nationen in New York einmal mehr als Vorreiterin des Multilateralismus. An diesem Tag kündigte sie ihre Kandidatur für einen nicht-ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat für die Periode 2019-20 an. In ihren „Bewerbungsunterlagen“ heißt es: „Als größte Volkswirtschaft und bevölkerungsreichstes Land in Europa verfügt die Bundesrepublik sowohl über die materiellen Fähigkeiten als auch über den politischen Willen, um international Verantwortung zu übernehmen. Dies gilt besonders für unser Engagement in den Vereinten Nationen.“<sup>1</sup>

Tatsächlich demonstriert die Bundesregierung im Umsetzungsprozess der Agenda 2030 auf UN-Ebene mit einigen Aktivitäten besonderes Engagement. Bei zahlreichen brisanten Themen, von der Schaffung eines Staateninsolvenzverfahrens über die internationale Steuerkooperation und die Debatten über ein internationales Rechtsinstrument im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte bis zu den Verhandlungen über ein Verbot von Atomwaffen, gehörte Deutschland jedoch in den letzten Jahren zu den Bremsern. Eine kohärente Stärkung der Vereinten Nationen im Sinne der Agenda 2030 und der in SDG 17 beschworenen Globalen Partnerschaft erfordert aber gerade in den „harten“ wirtschafts- und finanzpolitischen Bereichen mehr politisches Engagement auf UN-Ebene.

<sup>1</sup> Ständige Vertretung Deutschlands bei den Vereinten Nationen (2016), S. 1.



Bei der diplomatischen Unterstützung der Agenda 2030 auf UN-Ebene braucht sich die Bundesregierung keine Tatenlosigkeit vorwerfen zu lassen. Bereits bei der Unterzeichnung der Agenda gehörte sie zu der von Schweden initiierten „High-Level Support Group“, deren neun Mitglieder (neben Deutschland und Schweden noch Brasilien, Kolumbien, Tunesien, Liberia, Südafrika, Tansania und Timor-Leste) sich verpflichtet haben, auf nationaler und internationaler Ebene beispielhaft zu einer raschen und ambitionierten Umsetzung der Agenda 2030 beizutragen.<sup>2</sup> Geschehen ist seit 2015 allerdings wenig. Eine der wenigen gemeinsamen Aktionen dieser Gruppe war ein Brief an den neuen UN-Generalsekretär António Guterres, in dem die neun Staats- und Regierungschefs, einschließlich Bundeskanzlerin Merkel, den Generalsekretär aufriefen, die Agenda 2030 zu seiner „Top-Priorität“ zu machen.<sup>3</sup>

Als etwas dynamischer erwies sich die von Deutschland unterstützte Partnership for Action on Green Economy (PAGE).<sup>4</sup> Diese Partnerschaft war bereits nach der Rio+20-Konferenz 2012 von den fünf UN-Institutionen UN Environment, ILO, UNIDO, UNDP und UNITAR ins Leben gerufen worden. Sie soll Länder bei der Neuausrichtung ihrer Wirtschaft(spolitik) nach ökologischen Kriterien unterstützen. Die zweite PAGE-Ministerkonferenz fand auf Einladung der Bundesregierung vom 26. bis 28. März 2017 in Berlin statt.

Eine originär deutsche Initiative ist das Netzwerk „Partners for Review“.<sup>5</sup> Es versteht sich als „Transnational Multi-Stakeholder Network for a Robust Review Process of the 2030 Agenda for Sustainable Development.“ Die Initiative soll Länder insbesondere darin unterstützen, ihre nationalen Berichte über die Umsetzung der Agenda 2030 an das HLPF vorzubereiten. Koordiniert wird das Netzwerk von einem Team der GIZ. Ein internationales Netzwerktreffen fand am 27.-28. März 2017 in Bogotá, Kolumbien statt.

<sup>2</sup> Vgl. Bundesregierung (2017), S. 51.

<sup>3</sup> Vgl. [www.swedenabroad.com/sv-SE/Ambassador/Bogota-DC/Aktuellt/Nyheter/2030-Agenda-High-Level-Group-letter-to-incoming-Secretary-General-Guterres-sys1/](http://www.swedenabroad.com/sv-SE/Ambassador/Bogota-DC/Aktuellt/Nyheter/2030-Agenda-High-Level-Group-letter-to-incoming-Secretary-General-Guterres-sys1/).

<sup>4</sup> Vgl. [www.un-page.org/](http://www.un-page.org/).

<sup>5</sup> Vgl. [www.partners-for-review.de/](http://www.partners-for-review.de/).

Für diese diplomatischen Aktivitäten der Bundesregierung im Umsetzungsprozess der Agenda 2030 liegt die Federführung beim BMUB oder BMZ. Über sie gibt es kaum Kontroversen; der mit ihnen verbundene finanzielle Aufwand, aber auch ihr politischer Stellenwert sind jedoch vergleichsweise gering.

Anders sieht es bei Prozessen aus, die die internationale Wirtschafts- und Finanzpolitik betreffen und die für die Umsetzung der Agenda 2030 von essentieller Bedeutung sind. Denn ohne die notwendigen institutionellen und finanziellen Mittel zur Umsetzung (*means of implementation*, MoI) können die Agenda 2030 und ihre Ziele nicht realisiert werden. Und hier erwies sich die Bundesregierung, teils im Verbund mit ihren westlichen Verbündeten, immer wieder als Bremserin.

### Beispiel Staateninsolvenzverfahren

Die UN-Generalversammlung hatte bereits 2014 mit großer Mehrheit die Einrichtung einer Arbeitsgruppe beschlossen, die sich mit der Schaffung eines fairen Verfahrens zur Lösung von Staatsschuldenkrisen unter dem Dach der Vereinten Nationen befassen sollte. Der Prozess wurde maßgeblich von der in der G77 zusammengeschlossenen Gruppe der Länder des globalen Südens vorangetrieben. Deutschland und einige andere Staaten blieben der Arbeitsgruppe fern, weil sie der UN grundsätzlich die Zuständigkeit für die Behandlung dieser Fragen absprechen. Dagegen wurde der Prozess hin zu einem Staateninsolvenzverfahren von Wirtschaftsnobelpreisträger Joseph Stiglitz und auch von Papst Franziskus unterstützt. Am 10. September 2015 verabschiedete die UN-Generalversammlung als Ergebnis der Arbeitsgruppentätigkeit mit überwältigender Mehrheit Grundprinzipien eines Staateninsolvenzverfahrens (*Basic Principles on Sovereign Debt Restructuring Processes*).<sup>6</sup> Die Prinzipien orientieren sich maßgeblich an Vorschlägen der UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD), an denen auch das deutsche Entschuldungsbündnis erlassjahr.de beteiligt war.

<sup>6</sup> Vgl. UN Dok. A/RES/69/319.

Gegen die Resolution in der Generalversammlung stimmten lediglich sechs Länder: Die USA, Großbritannien, Kanada, Japan, Israel und Deutschland.

### Beispiel internationale Steuerkooperation

Bereits seit Jahren wird von Ländern der G77, Expertengremien und zivilgesellschaftlichen Organisationen die substantielle Stärkung der internationalen Steuerkooperation unter dem Dach der Vereinten Nationen gefordert. Sie soll dazu beitragen, Steuerflucht, schädliche Steuervermeidung und den Steuerwettbewerb nach unten weltweit zu bekämpfen. Für die Befürworter besteht ein wesentliches Problem bei der Erarbeitung globaler Standards zur Besteuerung transnationaler Konzerne im Fehlen eines globalen Forums zur Kooperation in Steuerfragen, in dem alle Regierungen, egal ob aus dem globalen Norden oder Süden, gleichberechtigt beteiligt sind.<sup>7</sup> Tatsächlich finden die internationalen Abstimmungen über Steuerthemen aber v. a. bei der Organisation der Industrieländer, der OECD, und im Club der 20 führenden Wirtschaftsnationen, der G20, statt. Die dort erarbeiteten Standards sind aber naturgemäß auf die Interessen ihrer Mitglieder ausgerichtet.

Länder der G77 haben aus diesem Grund in den vergangenen zehn Jahren immer wieder vorgeschlagen, ein zwischenstaatliches UN-Gremium für Steuerfragen einzurichten. Bei der dritten internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Addis Abeba im Juli 2015 gab es darüber heftige Debatten. Deutschland lehnte den Vorschlag im Verbund der EU ebenso ab, wie die USA und andere Industrieländer. Vor allem das Bundesfinanzministerium zeigte keinerlei Kompromissbereitschaft gegenüber den Vorschlägen der G77.

Stattdessen gelang es unter Federführung des BMZ lediglich, zur Stärkung der Steuerverwaltungen in Ländern des Südens die Addis Tax Initiative ins Leben zu rufen.<sup>8</sup> In ihrer gemeinsamen Erklärung verpflichteten sich die (Geber-) Länder damals, die Mittel für die technische Zusammenarbeit im

Bereich Steuern und heimische Ressourcenmobilisierung bis zum Jahr 2020 gemeinschaftlich zu verdoppeln.<sup>9</sup> Diese Initiative ist zweifellos sinnvoll, kann aber kein Ersatz für die institutionelle Stärkung der UN in diesem Bereich sein.

### Beispiel Unternehmensverantwortung

Im UN-Menschenrechtsrat stimmte Deutschland im Juni 2014 mit einer Minderheit von Ländern gegen die Aufnahme von Diskussionen über einen Vertrag, der die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen verbindlich regeln soll (*UN-Treaty*). Im Vorfeld hatte die Bundesregierung gemeinsam mit der EU Stimmung gegen diese Initiative gemacht. In einem Schreiben des Staatssekretärs im Auswärtigen Amt Stephan Steinlein an die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) bezeichnete dieser die Initiative als „kontraproduktiv.“<sup>10</sup> Durch sie würden sich „neue Konfrontationslinien ergeben [...]“. Steinlein sicherte der BDA zu, dass sich die Ständige Vertretung Deutschlands in Genf „gemeinsam mit den Partnern in der Europäischen Union“ dafür einsetzen würde, „die Annahme dieses Resolutionsentwurfs durch den VN-Menschenrechtsrat abzuwenden.“

Nachdem dies nicht gelungen war, blieb Deutschland der ersten Tagung der für diesen Prozess eingerichteten Arbeitsgruppe des Menschenrechtsrates im Juli 2015 fern. Bei der zweiten Tagung der Arbeitsgruppe im Oktober 2016 war Deutschland zwar präsent, ergriff in den Diskussionen aber nicht das Wort und war bis auf einen Sitzungstag lediglich durch eine Praktikantin vertreten. In der Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE äußert die Bundesregierung weiterhin Vorbehalte gegenüber dem Prozess. Sie sieht mögliche negative Auswirkung auf Akzeptanz und Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und fürchtet, „dass der mit ihnen

<sup>7</sup> Vgl. z.B. [www.globalpolicywatch.org/?p=516](http://www.globalpolicywatch.org/?p=516).

<sup>8</sup> Vgl. dazu [www.addistaxinitiative.net/](http://www.addistaxinitiative.net/).

<sup>9</sup> Vgl. [www.taxcompact.net/documents/Addis-Tax-Initiative\\_Declaration.pdf](http://www.taxcompact.net/documents/Addis-Tax-Initiative_Declaration.pdf).

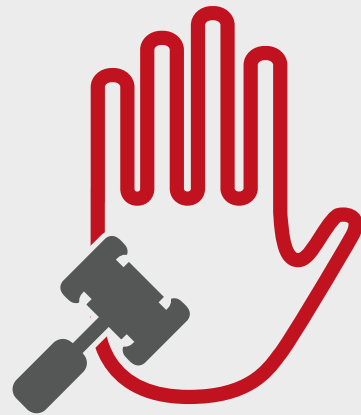
<sup>10</sup> Schreiben des Staatssekretärs im Auswärtigen Amt Stephan Steinlein an die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) vom 27. Juni 2014.

Abbildung II.17.01

Deutschland als Bremser in vier Prozessen



GLOBALE STEUERKOOPERATION



STAATENINSOLVENZVERFAHREN

MENSCHENRECHTLICHE  
VERANTWORTUNG  
VON UNTERNEHMEN

KERNWAFFENVERBOT

Quelle: Eigene Darstellung.

hergestellte internationale Konsens aufbricht und durch polarisierende Positionierungen das bisher Erreichte in Frage gestellt wird.“<sup>11</sup> Ein besonderes Anliegen ist der Bundesregierung die Einbeziehung der Wirtschaft in den Prozess. Sie plädiert dafür, „das Thema [Wirtschaft und Menschenrechte] im Sinne der Ruggie-Prinzipien durch einen breiten, partnerschaftlichen Ansatz voranzubringen und dabei die Wirtschaft als Partner einzubeziehen.“<sup>12</sup>

### Beispiel Verbot von Kernwaffen

Die Bundesregierung steht aber nicht nur auf der Bremse, wenn es um die Stärkung der Vereinten Nationen und ihrer Rechtsinstrumente im Bereich Wirtschaft und Finanzen geht. Auch ein aktueller Verhandlungsprozess, der auf das weltweite Verbot von Atomwaffen zielt, wird von Deutschland boykottiert. Treibende Kräfte hinter dieser Abrüstungsinitiative sind Österreich, Brasilien, Irland, Mexiko, Nigeria und Südafrika. Diese Gruppe hatte 2016 in der UN-Generalversammlung eine Resolution eingebracht, die den Beginn von Verhandlungen über ein Atomwaffenverbot zum Ziel hat. Sie wurde von einer breiten Staatenmehrheit angenommen. Dagegen stimmten 35 Länder, darunter alle Atommächte und Deutschland.<sup>13</sup> Deutschland werde den Verhandlungen fernbleiben, weil die Initiative „gesinnungsethisch“ sei, hieß es aus dem Auswärtigen Amt.<sup>14</sup> Ob diese Haltung die Unterstützung der G77 für einen nicht-ständigen Sitz Deutschlands im Sicherheitsrat fördert, ist fraglich.

Alles in allem betreibt Deutschland in den Vereinten Nationen die Politik eines selektiven Multilateralismus. Im 2030-Prozess engagiert sie sich mit Vollgas, wenn es um die Unterstützung von freiwilligen Partnerschaftsinitiativen geht, die wenig kosten.

Bei Initiativen, die auf die Stärkung der UN im Bereich internationaler Wirtschafts- und Finanzpolitik zielen, steht sie meist auf der Bremse. Die in SDG 17 beschworene Globale Partnerschaft erfordert aber gerade in diesen Politikbereichen die faire und gleichberechtigte Beteiligung aller Länder, einschließlich der Länder des globalen Südens. Und dies ist nur in den Vereinten Nationen möglich und nicht in exklusiven Clubs wie der G20, der OECD oder dem Pariser Club der Gläubigerländer.

Die neue Bundesregierung könnte ohne großen politischen Aufwand unter Beweis stellen, dass sie in kohärenter Weise bereit ist, einen demokratischen Multilateralismus unter dem Dach der Vereinten Nationen zu fördern. Gelegenheiten bieten sich dazu beispielsweise in den neu entfachten Diskussionen über internationale Steuerkooperation in der Generalversammlung und den Verhandlungen über einen UN-Treaty im Menschenrechtsrat. Wenn sie es mit dem in ihrer Bewerbung für den Sicherheitsrat beteuerten politischen Willen zur Verantwortung in den Vereinten Nationen ernst meint, sollte sie diese Prozesse konstruktiv unterstützen.



Jens Martens ist Geschäftsführer des Global Policy Forums.

### Literatur

**Bundesregierung (2017):** Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuaufgabe 2016. Berlin. [www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/Nachhaltigkeitswiederhergestellt/2017-01-11-nachhaltigkeitsstrategie.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=14](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeitswiederhergestellt/2017-01-11-nachhaltigkeitsstrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=14)

**Ständige Vertretung Deutschlands bei den Vereinten Nationen (2016):** Deutschland, eine Stimme für Frieden, Gerechtigkeit, Innovation, Partnerschaft in den Vereinten Nationen. Berlin. [www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/735950/publicationFile/217614/Sicherheitsrat\\_Broschuere.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/735950/publicationFile/217614/Sicherheitsrat_Broschuere.pdf)

11 Drucksache 18/10157 vom 27.10.2016 (<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/101/1810157.pdf>).

12 Ebd.

13 Vgl. <https://nuclearban.de/>.

14 Vgl. [www.sueddeutsche.de/politik/atomwaffen-koalition-derhoffnungsvollen-1.3438526](http://www.sueddeutsche.de/politik/atomwaffen-koalition-derhoffnungsvollen-1.3438526) und die deutsche Erklärung zu seinem Abstimmungsverhalten („explanation of vote“) unter [www.icanw.org/wp-content/uploads/2016/10/EOV\\_Deutschland.pdf](http://www.icanw.org/wp-content/uploads/2016/10/EOV_Deutschland.pdf).



# Impressum

Deutschland und die globale Nachhaltigkeitsagenda | 2017  
Großbaustelle Nachhaltigkeit

## Herausgeber

CorA – Netzwerk für Unternehmensverantwortung  
c/o Germanwatch  
Stresemannstr. 72  
10963 Berlin  
Telefon 030/2888 356 989  
E-Mail: [info@cora-netz.de](mailto:info@cora-netz.de)  
Internet: [www.cora-netz.de](http://www.cora-netz.de)

Deutscher Gewerkschaftsbund  
Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 240 60 0  
E-Mail: [info.bvv@dgb.de](mailto:info.bvv@dgb.de)  
Internet: [www.dgb.de](http://www.dgb.de)

Diakonie Deutschland  
Caroline-Michaelis-Str. 1  
10115 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 65 511 0  
E-Mail: [diakonie@diakonie.de](mailto:diakonie@diakonie.de)  
Internet: [www.diakonie.de](http://www.diakonie.de)

Forum Umwelt und Entwicklung  
Marienstraße 19–20  
10117 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 678 17 75 910  
E-Mail: [info@forumue.de](mailto:info@forumue.de)  
Internet: [www.forumue.de](http://www.forumue.de)

Netzwerk Steuergerechtigkeit  
c/o WEED e.V.  
Eldenaer Str. 60  
10247 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 27 58 26 14  
E-Mail: [info@netzwerk-steuergerechtigkeit.de](mailto:info@netzwerk-steuergerechtigkeit.de)  
Internet: <https://netzwerk-steuergerechtigkeit.de>

Deutscher Bundesjugendring  
Mühlendamm 3  
10178 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 400 40 400  
E-Mail: [info@dbjr.de](mailto:info@dbjr.de)  
Internet: [www.dbjr.de](http://www.dbjr.de)

Deutscher Naturschutzring  
Marienstr. 19–20  
10117 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 678 1775 70  
E-Mail: [info@dnr.de](mailto:info@dnr.de)  
Internet: [www.dnr.de](http://www.dnr.de)

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)

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)

Plattform Zivile Konfliktbearbeitung  
Obenmarspforten 7  
50667 Köln  
Telefon: +49 (0)221 16 93 24 60  
E-Mail: [koordination@konfliktbearbeitung.net](mailto:koordination@konfliktbearbeitung.net)  
Internet: [www.konfliktbearbeitung.net](http://www.konfliktbearbeitung.net)

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  
Internet: www.venro.org

**Redaktion**

Marie-Luise Abshagen (Forum Umwelt und Entwicklung), Sonja Grigat (VENRO),  
Daniel Jüttner (VENRO), Claus Körting (VENRO), Jürgen Maier (Forum Umwelt und Entwicklung),  
Wolfgang Obenland (Global Policy Forum), Michael Scholl (Deutscher Bundesjugendring),  
Jonas Schubert (terre des hommes für das Forum Menschenrechte).

**Koordination:** Wolfgang Obenland (Global Policy Forum)

**Gestaltung:** kipconcept gmbh, Bonn

**Druck:** Medienhaus Plump, Rheinbreitbach. Gedruckt auf 100% Recyclingpapier.

### Förderer:

Die Beiträge von VENRO zu diesem Bericht wurden gefördert von Engagement Global im Auftrag des



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung

Die Beiträge des Forums Umwelt und Entwicklung wurde gefördert durch das Umweltbundesamt und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. Die Mittelbereitstellung erfolgt auf Beschluss des Deutschen Bundestages.



Bundesministerium  
für Umwelt, Naturschutz,  
Bau und Reaktorsicherheit



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 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0) lizenziert (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.de>). Die Fotos und Abbildungen sind von der Lizenz ausgenommen (siehe Bildnachweise bzw. Angaben unter den Abbildungen).

Eine barrierearme PDF-Version dieses Berichts ist auf den Homepages der Herausgeber verfügbar sowie unter [www.2030report.de](http://www.2030report.de).

ISBN 978-3-943126-34-1

Berlin / Bonn / Köln, September 2017 (Redaktionsschluss: 30. Juni 2017)



## Bildnachweise

Für alle Abbildungen der Autorinnen und Autoren sowie die Logos der Herausgeber gilt:

Alle Rechte sind vorbehalten. Eine Weiterverwendung bedarf in jedem Fall der ausdrücklichen Zustimmung der Autorin/des Autors bzw. weiterer Rechteinhaber.

- Umschlag:** Malte Schmidt (2011): Panorama der Baustelle am Brühl Leipzig (CC BY-SA 3.0)
- Seite 19:** Miguel González Novo (2009): Garita de vigilancia en la frontera de Melilla (CC BY-SA 2.0)
- Seite 25:** Kalispera Dell (2015): PEGIDA Demo DRESDEN 25 Jan 2015 (CC BY 3.0)
- Seite 33:** Florian Timm (2014): Holborn Raffinerie (CC BY-SA 2.0)
- Seite 38:** Jörg Farys / BUND / Flickr (2017): Protest vor dem Dieselgate-Untersuchungsausschuss in Berlin 8.3.2017 (CC BY 2.0)
- Seite 46:** Rudolf Simon (2013): Angela Merkel and Automotive Managers (CC BY-SA 3.0)
- Seite 51:** Steffen Holzmann (2017): Jürgen Resch (alle Rechte vorbehalten)
- Seite 52:** stevepb (2017): Geldwäsche (gemeinfrei)
- Seite 60:** Jörg Farys Gesellschaftsbilder.de (2016): Demo zur Anhörung des Bundesteilhabegesetz (CC BY-NC-SA)
- Seite 67:** ver.di Bezirk Weser-Ems (2016): Ortsvereine, Senioren\*innen und ver.di Jugend im Bezirk Weser-Ems machen sich gemeinsam auf den Weg (alle Rechte vorbehalten)
- Seite 73:** frollein2007 / Flickr (2009): Mein Beitrag zum Thema „Lebensmittel, die nicht aus der Fabrik kommen“ (CC BY-NC-SA 2.0)
- Seite 82:** Centers for Disease Control and Prevention's Public Health Image Library (PHIL) (2005): Methicillin-resistant Staphylococcus aureus (gemeinfrei)
- Seite 89:** Mbdortmund (2011): Demonstration der GEW 2011 gegen ungleiche Bezahlung im Lehrerberuf (CC BY-SA3.0)
- Seite 97:** Bilder von Ana Catalá und Hannah Malina Daut (alle Rechte vorbehalten)
- Seite 102:** KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V. (2017): Sarah Schwarze und Naile Tanis (alle Rechte vorbehalten)
- Seite 103:** Thomas Hawk (2016): Somewhere in April Time (CC BY-NC 2.0)
- Seite 111:** Craebby Crabbson/Flickr (2015): Kraftwerk-sidylle (CC BY-NC 2.0)
- Seite 117:** IGMetallJugendRegensburg/Flickr (2013): Maidemo\_2013 (CC BY-SA 2.0)
- Seite 126:** Rene Dana / Flickr (2014): another yellow telephonebox (CC BY 2.0)
- Seite 131:** Muster einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU (Vorder- und Rückseite) in der ab 2. Dezember 2013 ausgegebenen Fassung (gemeinfrei)
- Seite 140:** Marco Verch / Flickr (2017): Tokio Panorama (CC BY 2.0)
- Seite 145:** gravitat-OFF / Flickr (2008): Bio-Einkaufswagen? (CC BY 2.0)
- Seite 151:** NASA HQ PHOTO/Flickr (2010): ICESCAPE Mission (201007090001HQ) (explored) (CC BY-NC-SA 2.0)

- Seite 157:** US-National Oceanic and Atmospheric Administration (2004): Sully Vent in the Main Endeavour Vent Field of the north-eastern Pacific Ocean (gemeinfrei)
- Seite 162:** Aiwok (2010): Brassica napus (CC BY-SA 3.0)
- Seite 167:** De Havilland / Flickr (2017): Gemeinsame Demonstration von PEGIDA und AfD in Dresden – 08.05.2017 (CC BY-NC 2.0)
- Seite 176:** United Nations Photo / Mark Garten / Flickr (2015): Chancellor of Germany Addresses Summit on Sustainable Development (CC BY-NC-SA 2.0)



DEUTSCHLAND UND DIE GLOBALE NACHHALTIGKEITSAGENDA | 2017

# Großbaustelle Nachhaltigkeit

Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 im Herbst 2015 hat sich die Bundesregierung dazu verpflichtet, die Ziele für nachhaltige Entwicklung (die SDGs) der UN auch in Deutschland und mit deutscher Unterstützung weltweit umzusetzen. Der nächste große Moment auf dem Weg in eine potentiell nachhaltigere Zukunft ist die Bundestagswahl 2017. Mit ihrer Entscheidung können Bürgerinnen und Bürger in Deutschland dafür sorgen, dass die *Transformation unserer Welt*, wie es in der Agenda 2030 heißt, ein Stückchen näher rückt. Die neue Bundesregierung muss dann unter Beweis stellen, wie ernst sie es mit der Erreichung der SDGs meint. In *Großbaustelle Nachhaltigkeit – Deutschland und die globale Nachhaltigkeitsagenda* legen 42 Autorinnen und Autoren aus der deutschen und europäischen Zivilgesellschaft dar, in welchen Bereichen aus ihrer Perspektive besonders große Umsetzungslücken bestehen und wie es nach der Bundestagswahl vorangehen muss.

