

# Blinder Fleck Gleichstellung

## Warum SDG5 (noch) nicht in der deutschen Politik angekommen ist

von Hannah Birkenkötter, Gabriele Köhler, Wolfgang Obenland und Anke Stock

Mit Verabschiedung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung sowie der darin enthaltenen 17 Ziele (Sustainable Development Goals, SDGs) hat sich auch die Bundesregierung zu einer Reihe politischer Absichten bekannt. Denn die Agenda 2030 gilt für alle Länder gleichermaßen, egal ob im globalen Süden oder Norden – anders als noch Vorgänger-Agenden wie bspw. die Millenniumsentwicklungsziele. Zu den 17 SDGs gehört ganz zentral auch SDG 5, in dem sich die Regierungen dazu bekannt haben, bis ins Jahr 2030 die „Geschlechtergleichstellung [zu] erreichen und alle Frauen und Mädchen zur Selbstbestimmung [zu] befähigen“. Zu den detaillierteren Zielvorgaben von SDG 5 gehören bspw. die Beendigung aller Formen von Diskriminierung von Frauen und Mädchen,

die Beseitigung aller Formen von Gewalt gegen Frauen und Mädchen oder die Anerkennung unbezahlter Pflege- und Hausarbeit, die in überwiegendem Maß von Frauen geleistet wird (vgl. Box).

Allerdings hat SDG 5 auch im vierten Jahr nach Verabschiedung der Agenda 2030 keinen erkennbaren Einfluss auf Bemühungen um mehr Geschlechtergleichstellung in Deutschland gehabt. Vielmehr beziehen sich die Akteure in den Debatten nur selten auf SDG 5 und nutzen kaum die politischen Räume, die sich durch die Nachhaltigkeitsagenden eröffnet haben. Gründe dafür haben Hannah Birkenkötter, Gabriele Köhler und Anke Stock in einer Studie für UN Women im Frühjahr 2019 dargelegt.

### 1 — SDG 5 für Deutschland

Im September 2015 haben die Staats- und Regierungschefs in New York die Agenda 2030 inklusive der darin enthaltenen Ziele für nachhaltige Entwicklung verabschiedet. Damit hat sich jede einzelne Regierung dazu verpflichtet, bis zu den Zieljahren 2020 (das u.a. für diverse Ziele im Biodiversitätsbereich gilt) bzw. 2030 bestimmte Maßnahmen umzusetzen und politische Ziele zu erreichen. Anders als noch vorhergehende Entwicklungsdekaden oder die Millenniumsentwicklungsziele gelten die Vorgaben der Agenda 2030 bzw. der SDGs ausdrücklich nicht nur für die sog. Entwicklungsländer, sondern auch für Industrieländer wie Deutschland. Nachhaltige Entwicklung für alle ist nur dann machbar, wenn gerade die Länder im globalen Norden ihre Produktions- und Konsummuster so transformieren, dass alle in gleichem Maße an den dafür zur Verfügung stehenden Ressourcen partizipieren können.

Diese Erkenntnis schlägt sich auch in den SDGs nieder: So wurde mit SDG 10 ein Thema in den Mittelpunkt der Ziele gerückt, das bisher eher am Rande gestreift wurde, und während der Verhandlungen zur Agenda 2030 heiß umstritten war: Das des Abbaus der Ungleichheit auf nationaler wie globaler Ebene. An seinem Erreichen wird sich letzten Endes messen lassen, ob die Agenda 2030 eine Erfolgsgeschichte wird.

Ein weiteres Ziel von besonderer Relevanz, in dem sich dieser umfassende Gerechtigkeitsgedanke wiederfindet, ist SDG 5, in dem die Gleichstellung der Geschlechter ausbuchstabiert wird (vgl. Box).

Denn ökonomische, soziale, politische und ökologische Ungleichheiten bestehen nicht nur zwischen Einkommensgruppen, Ländern oder Regionen, sondern auch zwischen Frauen und Männern; und das in allen Ländern der Welt. Die Umsetzung von SDG 5 wird also auch von Deutschland einiges ab-



## SDG 5

## Geschlechtergleichstellung erreichen und alle Frauen und Mädchen zur Selbstbestimmung befähigen

- 5.1 Alle Formen der Diskriminierung von Frauen und Mädchen überall auf der Welt beenden
  - 5.2 Alle Formen von Gewalt gegen alle Frauen und Mädchen im öffentlichen und im privaten Bereich einschließlich des Menschenhandels und sexueller und anderer Formen der Ausbeutung beseitigen
  - 5.3 Alle schädlichen Praktiken wie Kinderheirat, Frühverheiratung und Zwangsheirat sowie die Genitalverstümmelung bei Frauen und Mädchen beseitigen
  - 5.4 Unbezahlte Pflege- und Hausarbeit durch die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen und Infrastrukturen, Sozialschutzmaßnahmen und die Förderung geteilter Verantwortung innerhalb des Haushalts und der Familie entsprechend den nationalen Gegebenheiten anerkennen und wertschätzen
  - 5.5 Die volle und wirksame Teilhabe von Frauen und ihre Chancengleichheit bei der Übernahme von Führungsrollen auf allen Ebenen der Entscheidungsfindung im politischen, wirtschaftlichen und öffentlichen Leben sicherstellen
  - 5.6 Den allgemeinen Zugang zu sexueller und reproduktiver Gesundheit und reproduktiven Rechten gewährleisten, wie im Einklang mit dem Aktionsprogramm der Internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung, der Aktionsplattform von Beijing und den Ergebnisdokumenten ihrer Überprüfungskonferenzen vereinbart
- 5.a Reformen durchführen, um Frauen die gleichen Rechte auf wirtschaftliche Ressourcen sowie Zugang zu Grundeigentum und zur Verfügungsgewalt über Grund und Boden und sonstige Vermögensformen, zu Finanzdienstleistungen, Erbschaften und natürlichen Ressourcen zu verschaffen, im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften
  - 5.b Die Nutzung von Grundagentechnologien, insbesondere der Informations- und Kommunikationstechnologien, verbessern, um die Selbstbestimmung der Frauen zu fördern
  - 5.c Eine solide Politik und durchsetzbare Rechtsvorschriften zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und der Selbstbestimmung aller Frauen und Mädchen auf allen Ebenen beschließen und verstärken

verlangen, beispielhaft abzulesen am noch immer – auch im europäischen Vergleich – hohen Verdienstabstand von Männern und Frauen, egal ob unbereinigt (20 Prozent 2018) oder bereinigt (6 Prozent).<sup>1</sup>

Das wird auch von der Bundesregierung wenigstens implizit akzeptiert. Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, die die SDGs als „Richtschnur deutscher Politik“ übersetzt, misst die Erreichung von SDG 5 in Deutschland anhand dreier Indikatoren:

- 5.1.a Verdienstabstand zwischen Frauen und Männern,
- 5.1.b Frauen in Führungspositionen in der Wirtschaft,
- 5.1.c Berufliche Qualifizierung von Frauen und Mädchen durch deutsche Entwicklungszusammenarbeit.

Die Bundesregierung macht es sich mit den Zielvorgaben verhältnismäßig leicht: der Frauenanteil in Aufsichtsräten der börsennotierten und voll mitbestimmten Unternehmen soll bis 2030 von zuletzt 28,4 auf 30 Prozent steigen; bis 2030 sollen die Mittel für berufliche Qualifizierung von Frauen und Mädchen in der Entwicklungszusammenarbeit sukzessive um ein Drittel zum Basisjahr 2015 steigen. Das wichtige Unterziel zum Gender Pay Gap ist äußerst schwach: der Verdienstabstand soll bis 2030 lediglich halbiert werden.

Mittlerweile befinden wir uns im fünften Jahr der Umsetzung der Agenda 2030. Im September 2019 haben die Regierungen zum ersten Mal auf Ebene der Staats- und Regierungschefs eine Zwischenbilanz beim sog. SDG-Gipfel gezogen. In der dabei verabschiedeten Gipfel-Erklärung heißt es: „Progress towards gender equality and the empowerment of all women and girls is too slow.“ Es geht mit der Geschlechtergleichstellung also nur schleppend voran – trotz der Agenda 2030 und der SDGs.

Ursächlich dafür könnte sein, dass die Umsetzung der Nachhaltigkeitsagenda und die Bemühungen um größere Geschlechtergerechtigkeit nebeneinander

<sup>1</sup> Vgl. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Verdienste-Verdienstunterschiede/Tabellen/ugpg-05-oed-privat-ab-2014.html>. Der unbereinigte Verdienstabstand wird v.a. mit der unterschiedlichen Postenbesetzung begründet, was selbst als ein Ausdruck für geschlechterbasierte Diskriminierung verstanden werden kann.

der her verlaufen und sich noch zu wenig wechselseitig befruchten. Darüber hinaus wird die geringe Bedeutung von SDG 5 in den Diskursen und Prozessen zur Geschlechtergleichstellung in Deutschland auch damit begründet, dass die in der Agenda 2030 niedergelegten Verpflichtungen schlicht nicht ambitioniert genug seien, um einen richtungweisenden Anstoß für die Situation in Deutschland zu bieten. Diesem Eindruck möchten wir jedoch entgegenzutreten.

Erstens darf SDG 5 nicht isoliert von den anderen Zielen und Inhalten der Agenda 2030 gesehen werden. Vielmehr ist es eingebettet in ein umfassendes Verständnis von Nachhaltigkeit, das politische, soziale, ökonomische und ökologische Bestrebungen miteinander vereint. Der Anspruch „niemanden zurückzulassen“ beinhaltet soziale und wirtschaftliche Gerechtigkeit sowie die Verwirklichung der Menschenrechte und ist auch in einem Land wie Deutschland relevant. Ein Bezug auf die Agenda 2030 würde also dazu beitragen, Geschlechtergleichstellung als Frage und im Kontext von sozialer Gerechtigkeit und ökologischer Nachhaltigkeit zu diskutieren. Dadurch würde zugleich betont, dass größere Geschlechtergleichstellung nur mit einem grundsätzlichen Wandel der Gesellschafts-, aber eben auch der Produktions- und Konsummuster zu erreichen ist.

Zweitens könnte die Agenda 2030 dafür sorgen, Geschlechtergleichstellung stärker zu „mainstreamen“, also in Politikfeldern zu diskutieren, denen diese Betrachtungsweise für gewöhnlich abgeht. Dazu gehört u.a. die Frage nach ökologischer Nachhaltigkeit. Die Frauen- und Umweltbewegungen in Deutschland sind noch zu wenig miteinander verknüpft.

Drittens könnten die Zielvorgaben von SDG 5 sowie die 54 geschlechterspezifischen Indikatoren zur Messung der SDG-Verwirklichung als zusätzliche Argumente für das angeführt werden, wofür Aktivist\*innen sowieso schon eintreten, bspw. Zielvorgabe 5.2 in den Debatten um Gewalt gegen Frauen oder Zielvorgabe 5.4 zur unbezahlten Sorgearbeit.

Die Verwirklichung von SDG 5 in Deutschland hat also das Potential, Geschlechtergleichstellung auch hierzulande voranzubringen. Dem stehen aber eine Reihe von Dissonanzen im Wege, die wir hier kurz darstellen und zu deren Beseitigung wir Vorschläge machen möchten.

## 2 — Horizontale und vertikale Lücken

Obwohl die Agenda 2030 also durchaus Beiträge zur Geschlechtergerechtigkeit in Deutschland leisten könnte, nutzen Frauenverbände und andere feministische Gruppierungen sie – wenn überhaupt – nur sporadisch und punktuell. Interviews zur Studie „A Tale of Multiple Disconnects“ deuten darauf hin, dass das zum einen an der mangelhaften Verknüpfung von unterschiedlichen politischen Akteuren und Prozessen in Deutschland liegt. Die Umsetzungsprozesse der Agenda 2030 in Deutschland sind v.a. in zwei Politikfeldern angesiedelt: der Entwicklungszusammenarbeit einerseits und der Umweltpolitik andererseits. Die Gleichstellungspolitik kommt als eigenständiges Politikfeld hinzu. Während Gender-Fragestellungen in der Entwicklungspolitik eine wichtige Rolle spielen, steht ihre Berücksichtigung in der Umwelt- und Klimapolitik noch am Anfang. Es gibt deshalb einen Mangel an Konsistenz und Zusammenhalt zwischen Ministerien und zivilgesellschaftlichen Akteuren über die beiden Politikfelder hinweg. Wir bezeichnen das als horizontale Trennung.

Die horizontale Trennung bedeutet nicht, dass überhaupt keine Querverbindungen zwischen Nachhaltigkeits- und Gleichstellungspolitik bestünden. So enthielt schon die erste Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes von 2002 eine Selbstverpflichtung zum sog. Gender Mainstreaming in allen Bundesministerien. Auch wurden Lohngleichheit und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf betont.<sup>2</sup> Es gab Forschungsvorhaben, wie etwa das 2002 initiierte Projekt „Geschlechterverhältnisse und Nachhaltigkeit“ des Umweltbundesamts, deren Ergebnisse allerdings politisch wenig einflussreich blieben – u.a. weil sie erst 2017, also 15 Jahre nach Beginn des Projekts, veröffentlicht wurden. 2016 starteten das Umweltbundesamt und das Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie außerdem ein Forschungsprojekt zur Rolle von Geschlechtergleichstellung als Treiber von Klimaschutzpolitik. Auch international spielt das Thema Geschlechtergerechtigkeit eine Rolle in der Klimapolitik, bspw. durch die Verabschiedung des Gender Action Plan bei der Vertragsstaatenkonferenz zum Klimawandel (COP 23) von 2017 in Bonn. Bislang bleiben diese Berührungspunkte aber eben genau das: Punkte. Ein systematisches Zusammendenken von Nachhaltigkeits- und Geschlechtergleichstellungspolitik findet kaum statt; Erkenntnisse der Geschlechtergerech-

<sup>2</sup> Allerdings fehlten für einige dieser Ansätze messbare Indikatoren; es wurde nur der Verdienstabstand von Männern und Frauen sowie die Verfügbarkeit von Betreuungseinrichtungen erhoben.

tigkeitsbewegung finden keinen systematischen Niederschlag in der Klima- und Umweltpolitik.

Zum anderen gibt es auch eine vertikale Lücke zwischen der Agenda 2030, verstanden als internationales Abkommen, und ihrer Umsetzung auf nationaler Ebene – sowohl in Bezug auf die Agenda als Ganzes als auch in Bezug auf SDG 5. Mit Blick auf die Agenda als Ganzes ist das wichtigste Instrument zu ihrer „Übersetzung“ in Deutschland die *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie*, zuletzt aktualisiert im Herbst 2018. Diese orientiert sich explizit an der Agenda 2030 und den 17 SDGs. Allerdings bleibt auch diese Strategie – wie die Agenda 2030 – ein nicht rechtlich verbindliches Instrument und hat dadurch nur begrenzte politische Durchschlagskraft.<sup>3</sup> Darüber hinaus konkurriert speziell SDG 5 der Agenda 2030 mit entweder rechtsverbindlichen, von Deutschland ratifizierten Abkommen (wie der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW), der Istanbul-Konvention des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt) oder mit zwar nicht verbindlichen, aber einflussreichen Dokumenten im Bereich Gleichstellung (allen voran mit der detailreichen Aktionsplattform von Beijing).

Insgesamt werden in Deutschland internationale Abkommen noch zu wenig mit nationalen Programmen und Politikentscheidungen verknüpft. Davor ist auch die Agenda 2030 nicht gefeit, was erstaunlich ist, attestieren doch auch internationale Expert\*innen der deutschen Nachhaltigkeitsarchitektur ein hohes Maß an Komplexität und Ausdifferenziertheit. Auch ist Deutschland ein vergleichsweise sehr reiches Land und wird global als Vorreiterin in Sachen Nachhaltigkeit gesehen. Nichtsdestotrotz bleibt festzuhalten, dass die bestenfalls zögerlichen Fortschritte einer Verbindung zwischen Nachhaltigkeit und Geschlechtergerechtigkeit auch durch die Verabschiedung der Agenda 2030 keinen Aufwind erfahren haben.

Ursachen für diese horizontalen und vertikalen Trennlinien lassen sich an verschiedenen Stellen ausmachen: An Mängeln in der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und -architektur sowie an mangelnden Kooperationen zwischen Akteur\*innen sowohl in Politik als auch Zivilgesellschaft.

## Schwächen in der Nachhaltigkeitsstrategie und -architektur

Weder die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie noch der 2016 von der Bundesregierung in New York vorgestellte Freiwillige Staatenbericht zur Umsetzung der SDGs (Voluntary National Report, VNR) enthalten ambitionierte Zielvorgaben in Sachen Geschlechtergleichstellung, verglichen mit den bestehenden nationalen Anliegen oder politischen Prioritäten. Außerdem zeigen sie nicht den Mehrwert, den eine umfassende Umsetzung der Agenda 2030 eben auch für Geschlechtergleichstellung bieten könnte. Nur wenig Beachtung finden Gleichstellungsfragen jenseits der Einkommensfrage, beispielsweise zur Verteilung der in der Regel unbezahlten Sorgearbeit. Weitgehend ausgeblendet bleibt auch die Repräsentation von Frauen in Politik und öffentlicher Verwaltung. Außerdem fehlen weitergehende Betrachtungen von bspw. absoluter Einkommensarmut, von der schwerpunktmäßig Alleinerziehende (und damit überdurchschnittlich häufig Frauen) und Frauen im Ruhestand betroffen sind.<sup>4</sup> Auch die Themen reproduktive Gesundheit (SDG 5.6) oder Gewalt gegen Frauen und andere schädliche Praktiken (SDGs 5.2, 5.3) spielen in den deutschen Perspektiven auf die Umsetzung der SDGs kaum eine Rolle.<sup>5</sup> Zwar wurden diese Themen im Rahmen des Freiwilligen Staatenberichts (VNR) angesprochen, allerdings als Beitrag zu SDG 3 (Ein gesundes Leben für alle) und mit Bezug auf Deutschlands internationales Engagement, nicht aber als Thema für die Innen- und Sozialpolitik. Dabei zeigt die Debatte um Schwangerschaftsabbrüche bzw. Informationsrecht für Patientinnen deutlich, dass hier großer Handlungsbedarf besteht.

Immerhin weist die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie nach Geschlechtern disaggregierte Indikatoren, bspw. zu vorzeitiger Sterblichkeit oder zur Erwerbstätigenquote, aus. Die Themenvielfalt und Diskussionsbreite in Sachen Geschlechtergleichstellung, die bspw. auch Fragen intersektionaler Diskriminierungen berücksichtigt, zeigt der 2017 veröffentlichte Zweite Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. Wo dieser Bericht aber in Sachen Gleichstellung umfassend informiert und Vorschläge macht, berücksichtigt er die Agenda 2030

3 Zusätzliche gibt es eine ganze Reihe von Strategien und Maßnahmen auf Länder- bzw. kommunaler Ebene. Wir beschränken uns hier auf die Bundesebene.

4 Vgl. zu letzterem bspw. <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/frauen-rente-kinder-1.4602552>.

5 Dies zeigt sich auch erneut in der 2019 beim Hocharangigen Politischen Forum vorgestellten Datenbank der Bundesregierung, in der Indikatoren für die Agenda 2030 einsehbar sind. Für SDG 5.6 wird derzeit überhaupt erst eine Datenbasis ermittelt: <https://sustainabledevelopment.germany.github.io/en/5/> (zuletzt abgerufen am 6. Oktober 2019).

und SDG 5 nur unzureichend. Und das, obwohl er im Bundeskanzleramt – wo auch die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie angesiedelt ist – entwickelt wurde. Hier zeigt sich deutlich die eingangs beschriebene horizontale Lücke zwischen verschiedenen Akteuren unterschiedlicher Politikfelder.

Schwächen zeigt auch die institutionelle Architektur, die rund um die Nachhaltigkeitsstrategie aufgebaut wurde. So haben die beteiligten Institutionen praktisch keine politische Durchsetzungsfähigkeit. Der parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung im Bundestag prüft lediglich, ob in Gesetzesformulierungen Nachhaltigkeitsgesichtspunkte berücksichtigt wurden, hat darüber hinaus aber kein qualitatives Mitwirkungsrecht oder kann gesetzgeberisch nicht initiativ werden. Der Rat für Nachhaltige Entwicklung ist wiederum ein Beratungsgremium, das zwar inhaltlich wertvolle Impulse geben kann, in seiner Aufhängung als Projekt der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) aber zu weit von den Hebeln der Macht entfernt ist, um politisch wirklich Gehör zu finden. Und der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung und seine Vorbereitungsgremien, der eigentlich für die Koordination des Nachhaltigkeitsprozesses zuständig wäre, diskutieren zwar Sachfragen, inhaltliche Kohärenz wird aber dadurch erschwert, dass hierfür jeweils ein Ministerium die Federführung übernimmt und damit die Arbeit des Gremiums dominiert. Insgesamt verläuft also die horizontale Trennlinie auch zwischen den Fachressorts und behindert eine ganzheitliche Politik im Sinne von Nachhaltigkeit und Geschlechtergleichstellung.

Darüber hinaus verstärken horizontale und vertikale Trennlinien sich gegenseitig. Dies zeigt sich in der Zuständigkeitsverteilung für die Agenda 2030 als internationaler Politikprozess und ihre nationale Umsetzung. Für die Nachhaltigkeitsstrategie zuständig ist das Bundeskanzleramt; für die internationale Ebene und die Agenda 2030 aber die Entwicklungs- und Umweltministerien. Im Financing for Sustainable Development Prozess bei den Vereinten Nationen, der eine entscheidende Rolle für Umsetzungsfragen spielt, wird Deutschland aber nur vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) vertreten. Innenpolitisch zuständig für wichtige Einzelfragen – beispielsweise in der Steuerpolitik oder der Frauenförderung – sind wiederum andere Sachressorts. Eine wirklich kohärente Abstimmung zwischen den einzelnen Ministerien kann daher über den Staatssekretärsausschuss nicht gelingen.

## Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure

„Die Zivilgesellschaft“ wird systematisch an der Weiterentwicklung und begleitend an der Umsetzung der Agenda 2030 in Deutschland beteiligt. Dazu dienen eine ganze Reihe von Gesprächs- und Beratungsformaten:

- » Das **Forum Nachhaltigkeit** des Bundeskanzleramts organisiert jährlich einen Austausch über die Fortschritte in der Nachhaltigkeitspolitik. Mehr als 150 Organisationen werden eingeladen, wovon immerhin knapp 100 die Gelegenheit ergreifen, direkt mit dem Kanzleramt ins Gespräch zu kommen. Neben der formalistischen Übung, in der die verschiedenen Verbände und Organisationen – von Forum Umwelt und Entwicklung bis zum Bund Deutscher Industrie – Statements abgeben, wurde das Forum um interaktivere Workshops ergänzt, in denen beispielsweise die Arbeitsverfahren der Nachhaltigkeitsinstitutionen oder die Weiterentwicklung der Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie beraten werden. Die Ergebnisse des Forums fließen ein in die Fortschreibungen der Nachhaltigkeitsstrategie (zuletzt 2018). Allerdings bleibt auch dieses Format lückenhaft. Zum einen erlaubt es die schiefe Anzahl interessierter Organisationen nicht, dass tatsächlich alle eingeladen werden können; kleinere NGOs werden oft nicht berücksichtigt. Zum anderen wird auch nicht allen Einladungen gefolgt. So waren 2019 Organisationen wie der Deutsche Frauenrat nicht anwesend. Zudem bietet das Aufgreifen von Verbändeforderungen oder konstruktiven Vorschlägen aus der Zivilgesellschaft keine Garantie für tatsächliche politische Verbesserungen. Dafür ist die Nachhaltigkeitsstrategie ein politisch zu schwaches und indirektes Instrument. Auch bleiben inhaltliche Dissonanzen zwischen den beteiligten Verbänden unvermeidlich, was zu verwässerten Ergebnissen führt.
- » Im Kontext des **Staatssekretärsausschusses für nachhaltige Entwicklung** wurde 2018 eine sog. **Dialoggruppe** installiert, die die jeweiligen Treffen des Ausschusses mit Inputs aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft vorbereitet. Allerdings ist die Beteiligung hierbei noch exklusiver als beim Forum Nachhaltigkeit. Regelmäßig eingeladen werden 15 Verbände, hinzu kommen wenige Fachleute zu den jeweils diskutierten Themen. Problematisch ist außerdem, dass in den Dialoggruppen v.a. um Antworten zu vorher ausgewählten Themen gebeten und

damit eine interaktive Diskussion schon im Vorbereitungsprozess abgewürgt wird. Auch bleibt unklar, was aus den Dialoggruppen in die Staatssekretärsrunden weitergetragen wird. Die jeweiligen Beamt\*innen fungieren hier als Filter.

- » In der **Fortschreibung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie** gibt es Beteiligungsmöglichkeiten. So soll bis Ende 2020 eine Überarbeitung erfolgen. Zur Vorbereitung werden ab Oktober 2019 Dialogkonferenzen veranstaltet (29. Oktober in Berlin; 27. November in Stuttgart; Norderstedt, Erfurt und Bonn im Januar/Februar 2020). Zeitlich parallel können Interessierte ihre Überlegungen zur Verbesserung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie auf einer für diese Zwecke eingerichteten Online-Plattform einbringen. Ob daraus kohärente Umsetzungsreformen erwachsen bleibt abzuwarten.

Aber die Zivilgesellschaft ist noch nicht ausreichend für eine umfassende Auseinandersetzung mit der Agenda 2030 und SDG 5 gerüstet. Das liegt gleich an mehreren Faktoren: (1) Es sind nur eine kleine Zahl großer und ausreichend finanziell wie personell ausgestatteter Verbände überhaupt dazu in der Lage, sich inhaltlich mit der ganzen Bandbreite der Agenda zu befassen. Den meisten fehlt an einer oder mehreren Stellen die Expertise und, nicht zuletzt aufgrund prekärer Finanzen, die zeitliche Kapazität, Wechselbeziehungen zu bearbeiten. (2) Das führt fast zwangsweise zu einem Mangel an umfassenden Analysen und Vorschlägen, die Nachhaltigkeit in ihrer ganzen Bandbreite reflektieren, sowie rein organisatorisch zu einer Repräsentationslücke. (3) Der offensichtliche Ausweg aus dieser Situation – stärkere Zusammenarbeit – ist schwieriger als erwartet. Zwar haben sich eine Reihe von Organisationen und Spitzenverbänden zu gemeinsamen Aktionen und Formaten zusammengefunden (u.a. im Rahmen der sog. Transformationskonferenzen und dem „Schattenbericht“ *Deutschland und die globale Nachhaltigkeitsagenda*, der seit 2016 jährlich erscheint), aber dennoch bleiben diese Aktionen und Formate noch zu wenig anschlussfähig für die eigentliche politische Arbeit der beteiligten Akteur\*innen und auch hier bleiben Frauenverbände und feministische Gruppierungen strukturell unterrepräsentiert. So enthalten zwar die Berichte *Deutschland und die globale Nachhaltigkeitsagenda* jährlich Beiträge zu genderpolitischen Themen, bspw. zu Menschenhandel (2017) oder zur Besteuerung von Frauenhygieneprodukten (2018). In der Herausgeberschaft findet sich aber keine explizit als solche erkennbare feministische

bzw. frauenpolitische Organisation. Diese Lücke können auch die entwicklungspolitischen Organisationen bzw. Verbände nicht ausreichend schließen, selbst wenn sie Gender-Aspekte berücksichtigen oder über entsprechende Arbeitsgruppen verfügen, wie VENRO oder das Forum Umwelt und Entwicklung. Ein zusätzliches Problem ist, dass solche Arbeitsgruppen nicht immer von Dauer sind und gerade in der Entwicklungszusammenarbeit genderpolitische Themen meist abgekoppelt von der Situation in Deutschland behandelt werden.

### 3 – Zeit für Optimismus?

Besteht dennoch Grund zur Hoffnung, dass die beschriebenen horizontalen und vertikalen Lücken in absehbarer Zeit wenn nicht verschwinden, so doch verkleinert werden könnten?

Es bewegt sich innerhalb der Zivilgesellschaft einiges, und politische Prozesse insbesondere auf der lokalen Ebene machen vor, wie es besser gehen könnte. Dennoch gibt es für alle Beteiligten noch eine Menge zu tun:

Zivilgesellschaftliche Organisationen tun sich wie beschrieben schwer, über ihr jeweiliges Mandat hinaus zusammenzuarbeiten und aktiv zu werden. Allerdings finden in den letzten Monaten vermehrt Konferenzen statt, die gemeinsam von Umwelt-, Sozial-, und Entwicklungsverbänden und den Gewerkschaften ausgerichtet werden. Die Einbeziehung weiterer Gruppen wie frauenpolitischer Verbände, feministischer und intersektioneller Organisationen oder migrantischer Interessenvertretungen ist naheliegend und sollte vorangetrieben werden. Wichtig für die politische Wirksamkeit wird aber sein, dass solche Konferenzen und ihre Publikationen auch jenseits der Arbeitsebenen und Aktivist\*innenkreise stärker genutzt werden, und sich Vorstände und Präsidien gemeinsam öffentlich zu Wort melden und für Inhalte starkmachen, die über die Kernaufgabe des jeweiligen Verbands hinausgehen. Anlässe dafür wären gegeben, von der sog. Kohlekommission, über Prozesse zur Einhaltung der Klimaziele, bis hin zur Neufassung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Hier könnte die professionelle und gut organisierte Zivilgesellschaft von denen lernen, die für Klimaschutz oder gegen Rassismus auf die Straße gehen und damit in kurzer Zeit mehr in Bewegung gebracht haben als so manche Organisation, die seit Jahrzehnten daran arbeitet.

Vorbilder finden sich nicht nur bei Schüler\*innendemos oder bei Bewegungen wie „Unteilbar“ und vielen anderen, sondern auch auf lokaler Ebene. Einige Kommunen haben sich der Umsetzung der SDGs verschrieben und dafür umfassende Beteiligungsverfahren aufgelegt. Dabei werden gezielt alle sozialen Akteure mit einbezogen, was selbstverständlich auch Frauenverbände und feministische Gruppen mit einschließt. Wo es solche gibt, die sich sowieso mit sektorübergreifenden Fragestellungen befassen – wie die migrantische Frauenorganisation Tutmonde e.V. in Stralsund oder Women Engage for a Common Future aus München – kann das zu einer kohärenteren, gendergerechten Nachhaltigkeitspolitik führen.

Insgesamt gilt es, politische Akteure für die Belange der Agenda 2030 zu sensibilisieren. Das gilt auch für die politischen Parteien. Hier könnte die Agenda handlungsweisend sein.

Wenn diese Basisarbeit geleistet ist, wird letztendlich auch die Politik auf Bundesebene nicht umhin kommen, holistische Nachhaltigkeitspolitik aus ihren geschlossenen Kreisen in die Schlaglichter der Öffentlichkeit zu holen. In der Klimapolitik hat die Bundesregierung vorgemacht, wie es gehen könnte: Auch wenn sich über die Ergebnisse streiten lässt, hat die Einberufung eines eigenen Klimakabinetts für eine hohe öffentliche Aufmerksamkeit gesorgt und so das Thema Klimaschutz aus seinen Expert\*innenkreisen herausgeholt.

Ähnliches täte auch der Verwirklichung der Agenda 2030 gut. Vielleicht wäre die Einberufung eines „Nachhaltigkeitskabinetts“, das alle Ressorts umfassen müsste, ein Ansatz. Auf dem Weg dahin gäbe es viele Zwischenschritte: Der Parlamentarische Beirat für Nachhaltige Entwicklung könnte aufgewertet und der Staatssekretärsausschuss verstetigt und seine Arbeitsweise transparenter gemacht werden. Im Bereich Geschlechtergerechtigkeit sollte die im Bundeskanzleramt vorhandene Geschlechtergleichstellungsexpertise konsequenter abgefragt werden. Es gibt auch Ideen, Nachhaltigkeit in die Verfassung aufzunehmen oder in Form eines Nachhaltigkeitsgesetzes zu einer verbindlichen Richtlinie zu machen. Dabei wäre aber entscheidend, wie und von wem geschlechtergerechte Nachhaltigkeit konzipiert wird.

Die Stärkung und Verankerung von Geschlechtergerechtigkeit und Geschlechtergleichstellung erfordert ein Engagement, das die politischen, sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Bestrebungen der Agenda 2030 zusammenführt. Um den Kampf gegen die strukturellen geschlechtsspezifischen Benachteiligungen in Deutschland voranzubringen, muss die Vision der Gleichstellung der Geschlechter alle Akteur\*innen auf allen Ebenen antreiben.

## Weiterführende Literatur

**Birkenkötter, Hannah/Köhler, Gabriele/Stock, Anke (2019):** A Tale of Multiple Disconnects – Why the 2030 Agenda does not (yet?) contribute to moving German gender equality struggles forward. UN Women Discussion Paper No. 29. New York.

<https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2019/05/discussion-paper-a-tale-of-multiple-disconnects>

**Bundesregierung (2016):** Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2016. Berlin.

<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975274/318676/3d30c6c2875a9a08d364620ab7916af6/2017-01-11-nachhaltigkeitsstrategie-data.pdf>

**Bundesregierung (2018):** Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Aktualisierung 2018. Berlin

<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975274/1546450/65089964ed4a2ab07ca8a4919e09e0af/2018-11-07-aktualisierung-dns-2018-data.pdf>

**Clark, Helen et al. (2018):** Change – Opportunity – Urgency: The Benefit of Acting Sustainably. The 2018 Peer Review on the German Sustainability Strategy. Berlin: Rat für Nachhaltige Entwicklung.

[https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2018/05/2018\\_Peer\\_Review\\_of\\_German\\_Sustainability\\_Strategy\\_BITV.pdf](https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2018/05/2018_Peer_Review_of_German_Sustainability_Strategy_BITV.pdf)

**CorA et al. (Hrsg.) (2018):** So geht Nachhaltigkeit – Deutschland und die globale Nachhaltigkeitsagenda | 2018. Berlin/Bonn/Frankfurt a. M.

<https://www.2030report.de>



Dieses Briefing basiert auf Erhebungen im Rahmen der umfassenderen Studie

### A Tale of Multiple Disconnects

Why the 2030 Agenda does not (yet?) contribute to moving German gender equality struggles forward

von Hannah Birkenkötter, Gabriele Köhler und Anke Stock

Herausgegeben von UN Women als Discussion Paper No. 29, May 2019

## Impressum

### Blinder Fleck Gleichstellung

Warum SDG 5 (noch) nicht in der deutschen Politik angekommen ist

#### Herausgeber\*innen

Global Policy Forum Europe e.V.  
Königstraße 37a, 53115 Bonn  
Tel. 0228 9650510  
[europe@globalpolicy.org](mailto:europe@globalpolicy.org)  
[www.globalpolicy.org](http://www.globalpolicy.org)  
Kontakt: Jens Martens

Women Engage for a Common Future e.V. (WECF e.V.)  
St.-Jakobs-Platz 10, 80331 München  
Tel 089 23239380  
[wecf@wecf.eu](mailto:wecf@wecf.eu)  
[www.wecf.eu](http://www.wecf.eu)  
Kontakt: Dr. Anke Stock

**Autor\*innen:** Hannah Birkenkötter, Gabriele Köhler, Wolfgang Obenland und Anke Stock

**Redaktion:** Hanna Kieschnick

**Gestaltung und Druck:** [www.kalinski.media](http://www.kalinski.media)

Bonn/München, Oktober 2019

Dieses Briefing ist Teil des Projekts „**Weichenstellung 2030**“ des Global Policy Forums Europe, gefördert von der Stiftung Umwelt und Entwicklung Nordrhein-Westfalen sowie von Engagement Global im Auftrag des BMZ.



STIFTUNG UMWELT  
UND ENTWICKLUNG  
NORDRHEIN-WESTFALEN



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung

Für den Inhalt dieser Publikation sind allein Global Policy Forum Europe e.V. und WECF e.V. verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global gGmbH, dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und der Stiftung Umwelt und Entwicklung Nordrhein-Westfalen wieder.