

## HANDICAP UND RECHT

15/2017 (12. DEZEMBER)

### Agenda 2030: Transformation in eine inklusive Welt

---

Mit den Millenniums-Entwicklungszielen (Millennium Development Goals, kurz MDG) verbinden politisch interessierte Lesende zumeist einen Katalog von Zielvorgaben im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. 2015 wurden diese von den Zielen der Agenda für Nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDG) abgelöst, die bis 2030 erreicht werden sollen. Die **«Agenda 2030»** geht in verschiedener Hinsicht über die MDG hinaus und erweist sich deshalb insbesondere auch für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz als bedeutungsvoll.

Anders als die MDG beschränken sich die SDG nicht primär auf die Reduktion von Armut, Hunger und Krankheit in den sogenannten Entwicklungsländern. Sie weisen vielmehr einen starken Bezug zu zahlreichen Menschenrechten auf und sprechen hierbei auch die Situation von Menschen mit Behinderungen an mehreren Stellen explizit und implizit an. Im Folgenden wird zuerst kurz erläutert, wie es zu diesem Paradigmenwechsel kam.

#### Was versteht man unter Entwicklung?

Im Jahr 1992 trafen sich die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (UNO) auf einer Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro («Erdgipfel»). Ziel war es, Armut, Ungleichheit zwischen Industrie- und Entwicklungsländern und schlechte Lebensbedingungen weltweit gemeinsam zu bekämpfen. Die daraus resultierende «Agenda 21» versuchte bereits, Entwicklung umfassend zu verstehen. So galten ökologische Nachhaltigkeit und wirtschaftliche Effizienz ebenso als anzustrebende Entwicklung wie soziale Gerechtigkeit

und gesellschaftliche Teilhabe. Im darauffolgenden Jahr wurde an der Wiener Menschenrechtskonferenz das Fundament für einen **menschenrechtsbasierten Entwicklungsansatz** gelegt. Gleichzeitig aber propagierten Weltbank und Internationaler Währungsfonds ein neoliberales Verständnis von Entwicklung.

Die Erarbeitung der MDG im Jahr 2000 stellte schliesslich eine Art Kompromiss zwischen diesen konkurrierenden Entwicklungsansätzen dar. Sie beinhalteten einen begrenzten Katalog von 8 Zielen und 21 Zielvorgaben vornehmlich in den Bereichen Armutsbekämpfung und Gesundheit, und waren v.a. für die ärmeren Länder des globalen Südens relevant.

#### Entstehung der Agenda 2030

Seit 2000 veränderten sich die wirtschaftlichen und politischen Machtverhältnisse erheblich, die Kluft zwischen Arm und Reich wurde – sowohl zwischen als auch innerhalb der Staaten – grösser, und die ökologischen

Probleme wuchsen. Vor diesem Hintergrund besann sich die Staatengemeinschaft auf ein umfassenderes Entwicklungsverständnis, wie es auch der Agenda 21 zugrunde lag. Am 25. September 2015 verabschiedete die UNO-Generalversammlung eine Resolution mit dem Titel «Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung». Zentral dabei ist, dass deren Ziele, die SDG, auf alle Länder der Welt anwendbar sind, bzw. alle Länder grundsätzlich als «Entwicklungsländer» betrachtet werden. Dies heisst für die Schweiz als Mitgliedstaat, dass sie die SDG auch **innerstaatlich** umzusetzen hat.

### Ein neuer Entwicklungsansatz

Die Agenda 2030 bezeichnet drei Dimensionen nachhaltiger Entwicklung: die wirtschaftliche, die soziale und die ökologische. Sie beinhaltet insgesamt 17 übergeordnete Ziele, denen wiederum insgesamt 169 spezifischere Zielvorgaben zugeordnet sind. Zur Messung bzw. Überprüfung der Umsetzung der Zielvorgaben wurden ausserdem Indikatoren erarbeitet. In der Präambel der Agenda werden die Ziele in fünf Schlagworten zusammengefasst: Menschen – Planet – Wohlstand – Frieden – Partnerschaft. Für Menschen mit Behinderungen von besonderer Bedeutung erscheinen folgende Zielvorgaben:

- **4.5:** Bis 2030 geschlechtsspezifische Disparitäten in der Bildung beseitigen und den gleichberechtigten Zugang der Schwachen in der Gesellschaft, namentlich von Menschen mit Behinderungen, Angehörigen indigener Völker und Kindern in prekären Situationen, zu **allen Bildungs- und Ausbildungsebenen** gewährleisten
- **4.a: Bildungseinrichtungen bauen und ausbauen**, die kinder-, behinderten- und geschlechtergerecht sind und eine sichere, gewaltfreie, inklusive und effektive Lernumgebung für alle bieten
- **8.5:** Bis 2030 produktive Vollbeschäftigung und **menschenwürdige Arbeit** für alle Frauen und Männer, einschliesslich junger Menschen und Menschen mit Behinderungen, sowie gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit erreichen
- **10.2:** Bis 2030 alle Menschen unabhängig von Alter, Geschlecht, Behinderung, Rasse, Ethnizität, Herkunft, Religion oder wirtschaftlichem oder sonstigem Status zu **Selbstbestimmung** befähigen und ihre soziale, wirtschaftliche und politische Inklusion fördern
- **10.3: Chancengleichheit** gewährleisten und Ungleichheit der Ergebnisse reduzieren, namentlich durch die Abschaffung diskriminierender Gesetze, Politiken und Praktiken und die Förderung geeigneter gesetzgeberischer, politischer und sonstiger Massnahmen in dieser Hinsicht
- **11.2:** Bis 2030 den Zugang zu sicheren, bezahlbaren, zugänglichen und nachhaltigen **Verkehrssystemen** für alle ermöglichen und die Sicherheit im Strassenverkehr verbessern, insbesondere durch den Ausbau des öffentlichen Verkehrs, mit besonderem Augenmerk auf den Bedürfnissen von Menschen in prekären Situationen, Frauen, Kindern, Menschen mit Behinderungen und älteren Menschen
- **11.7:** Bis 2030 den allgemeinen Zugang zu sicheren, inklusiven und zugänglichen Grünflächen und **öffentlichen Räumen** gewährleisten, insbesondere für Frauen und Kinder, ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen.
- **16.b: Nichtdiskriminierende Rechtsvorschriften und Politiken** zugunsten einer nachhaltigen Entwicklung fördern und durchsetzen.

Da es sich bei der Inklusion und der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen

um eine ausgeprägte Querschnittsmaterie handelt, sind grundsätzlich alle Ziele/Teilziele, welche eine starke gesellschaftliche bzw. sozialpolitische Komponente aufweisen (und nicht eine rein ökologische), für Menschen mit Behinderungen von Relevanz. Dies gilt insbesondere auch für Ziel 1 (**Armutrisiko/betroffenheit**), Ziel 3 (**Gesundheit und Wohlergehen**), Ziel 5 (**Geschlechtergleichstellung**), weitere Teilziele von Ziel 8 (menschwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum), Ziel 11 (u.a. **inklusive Städte und Siedlungen**) - insb. 11.5 und 11.b (inklusive Bevölkerungsschutz/ Katastrophenvorsorge) –, Ziel 16 (**friedliche und inklusive Gesellschaften**) - insb. 16.3 (Zugang zur Justiz) - sowie Unterziel 9.c (Zugang zu Informations- und Kommunikationstechnologien).

### Eine Menschenrechtsagenda

Bei der Lektüre der oben aufgeführten Zielvorgaben fällt auf, dass diese in vielerlei Hinsicht mit den Rechten der UNO-Behindertenrechtskonvention übereinstimmen. Tatsächlich bilden die internationalen **Menschenrechtsverträge** explizit einen **zentralen Bezugsrahmen** der Agenda 2030.

So gehen die Staats- und Regierungschefs in ihrer Erklärung von der Vision einer Welt aus, in der «die Menschenrechte und die Menschenwürde, die Rechtsstaatlichkeit, die Gerechtigkeit, die Gleichheit und die Nichtdiskriminierung allgemein geachtet werden (...)», und würdigen die Bedeutung des Diskriminierungsverbots, indem sie «die Verantwortung aller Staaten, (...) die Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne irgendeinen Unterschied nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Anschauung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt, **Behinderung** oder sonstigem Status zu achten, zu schützen und zu fördern» betonen. Inklusion bildet eine der Schlüsseldimensionen der Agenda und wird sehr oft explizit erwähnt. Un-

tersuchungen zeigen denn auch über die gesamte Agenda hinweg eine hohe Übereinstimmung mit den Verpflichtungen aus internationalen Menschenrechtsverträgen, so durch die Formulierung der Ziele und die Indikatoren zur Umsetzung sowie – ausser in der Präambel und der Erklärung allerdings eher selten – einen expliziten Bezug.

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, dass der Menschenrechtsindex des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte – ein Suchinstrument zur Praxis der UNO-Menschenrechtsorgane – eine Rubrik enthält, bei der nach SDG gefiltert werden kann.

### Überprüfung der Umsetzung

Die Rechenschaftspflicht der Staaten zur Umsetzung der Agenda 2030 ist wenig ausgeprägt. Die Organisationen der Zivilgesellschaft hatten ursprünglich ein Berichterstattungsverfahren nach Vorbild der Allgemeinen universellen Überprüfung des Menschenrechtsrats (*Universal Periodic Review*) gefordert. In der endgültigen Fassung der Agenda 2030 besteht nun ein dreistufiges Überprüfungsverfahren: auf nationaler und subnationaler Ebene sollen regelmässig freiwillige Überprüfungen der Fortschritte bei der Umsetzung der SDG stattfinden. Dabei sollen alle wichtigen Akteursgruppen einbezogen werden.

Auf regionaler Ebene ist die Zusammenarbeit und der wechselseitige Austausch von Praxiserfahrungen vorgesehen, und auf der globalen Ebene können die Staaten dem Hochrangigen Politischen Forum für nachhaltige Entwicklung (*High-Level Political Forum, HLPF*) auf freiwilliger Basis Länderberichte über die Umsetzung der Agenda 2030 vorlegen (die sogenannten Voluntary National Reviews). In Form einer Ministererklärung werden jeweils Ergebnisse und Empfehlungen

des Forums zur Weiterbearbeitung auf internationaler wie auf nationaler Ebene festgehalten.

### Aktive Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen

Die Agenda 2030 sieht vor, dass am Hochrangigen Politischen Forum neben den Staaten auch Interessengruppen wie Entwicklungs- und Menschenrechtsorganisationen oder die Wirtschaft teilnehmen. Die globale Zivilgesellschaft organisiert sich deshalb ihrerseits auf speziellen Plattformen, um die Umsetzung der SDG zu überprüfen.

Die Rechte von Menschen mit Behinderungen werden auf globaler und regionaler Ebene durch die «Stakeholder Group of Persons with Disabilities for Sustainable Development» unter Leitung der International Disability Alliance vertreten. Unter anderem bringt die Stakeholder Group die Sicht von Menschen mit Behinderungen durch mündliche Statements und Positionspapiere aktiv in die Treffen des Hochrangigen Politischen Forums ein.

### Pflichten aus der Agenda 2030

Zusätzlich zur schwachen Rechenschaftspflicht kann aus völkerrechtlicher Sicht kritisiert werden, dass es sich bei der Agenda 2030 um eine Resolution der UNO-Generalversammlung handelt, die rechtlich – im Gegensatz zu den Menschenrechtsverträgen – nicht verbindlich ist. Wesentlich ist jedoch, dass die 17 Ziele (SDG) mit Verpflichtungen der Staaten aus den zentralen **internationalen Menschenrechtsabkommen** wie der UNO-BRK präzise untermauert werden. Dadurch erhält die Agenda 2030 doch einen rechtsverbindlichen Rahmen und wird selbst gewissermassen zum Instrument der Durchsetzung von Menschenrechten.

### Bisherige Massnahmen des Bundes

Der Bund hat Anfang 2016 einen interdepartementalen Prozess zur Umsetzung der

Agenda 2030 eingeleitet, der durch die **«Arbeitsgruppe Agenda 2030 national»** koordiniert wird. Diese wird vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) gemeinsam geleitet; darin vertreten sind die Bundesämter für Umwelt (BAFU), Gesundheit (BAG), Landwirtschaft (BLW), Statistik (BFS), die politische Direktion des EDA (Abteilung Sektorielle Aussenpolitik) und die Bundeskanzlei (BK).

Bis im Frühjahr 2018 soll im Rahmen einer **Bestandesaufnahme** geklärt werden, wo die Schweiz in Bezug auf die Umsetzung der SDG steht. Darauf basierend wird der **Handlungsbedarf** ermittelt, um die SDG bis 2030 zu erreichen. Zudem sollen Schwerpunkte gesetzt und die Umsetzungsarbeiten koordiniert werden.

Trotz ihrer fehlenden völkerrechtlichen Verbindlichkeit (dazu siehe auch unten) äussert der Bundesrat seinen Willen, die Agenda 2030 sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene umzusetzen. Dies soll durch bestehende Instrumente und Politiken erfolgen, insbesondere durch die Strategie Nachhaltige Entwicklung, die Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2017–2020. Als weitere Instrumente nennt er bestehende nationale und internationale Sektoralpolitiken, inklusive deren bilaterale und multilaterale Übereinkommen.

### Dialog 2030 für Nachhaltige Entwicklung

Um eine breite Diskussion der nachhaltigen Entwicklung gemäss der Agenda 2030 zu gewährleisten, führte der Bund den «Dialog 2030 für nachhaltige Entwicklung» ein. Im Rahmen regelmässiger Treffen sollen Dialogprozesse zur Nachhaltigkeitspolitik gebündelt und ein Austausch der Expertisen und Interessen aller relevanten Akteure stattfinden.

Gegenstand der Diskussionen sind insbesondere Querschnittsthemen der Agenda 2030

und der Prioritäten bei der Umsetzung durch die Schweiz. Mitunter sollen auch die Berichte und Strategien, die der Bundesrat im Rahmen der Umsetzung der Agenda 2030 erstellt, einer breiten Konsultation unterzogen werden.

So führte der Bund im Sommer 2017 eine Online-Konsultation zu den Ergebnissen der ersten Phase seiner **Bestandsaufnahme** durch. Unter anderem formulierte er im betreffenden Dokument – unter Bezugnahme auf die SDG-Zielvorgaben und Indikatoren – Vorschläge für eigene Zielsetzungen und Indikatoren und stellte den gegenwärtigen Beitrag der Schweiz zu den SDG dar. Interessierte Akteure konnten sich in der Konsultation zu den Zielsetzungen des Bundes, seinen Einschätzungen und zum Handlungsbedarf äussern. Die finale Bestandsaufnahme soll in bereinigter Form Anfang 2018 erscheinen.

Inclusion Handicap nahm an dieser Konsultation und der anschliessenden Veranstaltung teil und wies - wie sie dies bereits im Schattenbericht tat - darauf hin, wo aus Sicht der Menschen mit Behinderungen Handlungsbe-

darf besteht und wie Zielsetzungen und Indikatoren angepasst werden sollten.

### **Berichterstattung der Schweiz**

Basierend auf der genannten Bestandsaufnahme wird die Schweiz ihren ersten Länderbericht voraussichtlich im Frühjahr/Sommer 2018 veröffentlichen und über das weitere Vorgehen entscheiden. Mit Blick auf die hohe Übereinstimmung der Zielvorgaben der Agenda 2030 mit den rechtlich verbindlichen Verpflichtungen der Schweiz aus internationalen Menschenrechtsverträgen ist eine **Ver-schränkung** der Erarbeitung des Länderberichts **mit bestehenden menschenrechtlichen Berichterstattungsverfahren** betreffend die Schweiz zentral.

So enthält z.B. der **Schattenbericht** von Inclusion Handicap eine umfassende Bestandsaufnahme und die Eruierung des Handlungsbedarfs mit Blick auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen gemäss UNO-BRK, welche für die entsprechenden Zielvorgaben der Agenda 2030 ebenso Gültigkeit haben. Inclusion Handicap wird sich für eine solche **menschenrechtsbasierte Umsetzung** der Agenda 2030 weiterhin einsetzen.

---

### **Impressum**

Autorin: Eliane Scheibler, MLaw. Abteilung Gleichstellung, Inclusion Handicap.

Herausgeber: **Inclusion Handicap** | Mühlemattstr. 14a | 3007 Bern

Tel.: 031 370 08 30 | [info@inclusion-handicap.ch](mailto:info@inclusion-handicap.ch) | [www.inclusion-handicap.ch](http://www.inclusion-handicap.ch)