

# Forum Menschenrechte



Geschäftsstelle: Beate Ziegler  
**Haus der Demokratie und Menschenrechte**  
**Greifswalder Straße 4**  
**10405 Berlin**  
Tel. 030 – 42 02 17 71  
Fax. 030 – 42 02 17 72  
E-Mail: [kontakt@forum-menschenrechte.de](mailto:kontakt@forum-menschenrechte.de)

## **Nachhaltigkeit messen – Aber wie? Menschenrechtliche Anforderungen an die Indikatoren für die Globalen Nachhaltigkeitsziele**

### **Einleitung**

Im September 2015 haben die Staats- und Regierungschefs nach fast zweijährigen Verhandlungen die 2030 Agenda für Nachhaltige Entwicklung verabschiedet. Enthalten sind 17 Ziele für Nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, kurz SDGs) sowie 169 Unterziele. Der 2030 Agenda zufolge sind die SDGs darauf gerichtet, „*die Menschenrechte für alle zu verwirklichen*“<sup>1</sup>. Diese Grundorientierung an den internationalen Menschenrechten spiegelt sich auch in etlichen der Zielen und Unterzielen wieder, auch wenn der explizite Bezug zu den internationalen Menschenrechtsnormen relativ schwach ist. Derzeit konzentriert sich die internationale Debatte auf die Entwicklung eines Sets globaler Indikatoren, die die Messung des Fortschritts bei der Zielerreichung ermöglichen sollen. Zu diesem Zweck arbeitet die sog. *Inter-Agency and Expert Group on SDG Indicators* (IAEG-SDG) an Vorschlägen für einen globalen Indikatorenkatalog<sup>2</sup>. Deutschland ist über das Statistische Bundesamt in der Expertengruppe vertreten.

Aus Sicht des FORUM MENSCHENRECHTE ist ein ambitioniertes Set von Indikatoren mitentscheidend für den politischen Erfolg der 2030 Agenda insgesamt. Indikatoren sollten die SDGs weder re-interpretieren noch in ihrer menschenrechtspolitischen Reichweite einschränken<sup>3</sup>. Indikatoren müssen zwar auf der technischen Ebene konsistent, aber vor allem auf der politischen Ebene kohärent gestaltet sein. Daher ist es vorrangig, dass der Entwicklung globaler wie auch nationaler Indikatoren für die Erfolgsmessung der SDGs systematisch die Internationalen Menschenrechtsnormen und ihre Umsetzungsstandards zugrunde gelegt werden. Das vorliegende Papier möchte einen Debattenbeitrag für die internationale und die bundesdeutsche Diskussion leisten.

---

<sup>1</sup> UN (2015) Ergebnisdokuments des Gipfeltreffens der Vereinten Nationen zur Verabschiedung der Post-2015-Entwicklungsagenda. A/RES/69/315, S.2.

<sup>2</sup> Die aktuelle Vorschläge für eine Indikatorenliste findet sich unter <http://unstats.un.org/sdgs/files/meetings/iaeg-sdgs-meeting-02/Outcomes/Agenda%20Item%204%20-%20Review%20of%20proposed%20indicators%20-%2020Nov%202015.pdf>.

<sup>3</sup> SocialWatch (2015) Lost in Indicators: How the “Experts” are Rewriting the SDGs ([www.socialwatch.org/node/16943](http://www.socialwatch.org/node/16943)).

### Worum geht es?

Eine kritische Analyse der vorgeschlagenen 17 SDGs und 169 Unterziele zeigt zunächst eine hohe Übereinstimmung mit den aus den Internationalen Menschenrechtsnormen erwachsenden Verpflichtungen. Die SDGs bieten mit ihrem universellen Anspruch ein großes Potential für die Stärkung der Durchsetzung der Menschenrechte. Gleichzeitig offenbart der kritische menschenrechtliche Blick allerdings auch eine Reihe von Schwächen der bisher vorgeschlagenen Unterziele und Indikatoren<sup>4</sup>:

- Der **explizite Bezug zu den internationalen Menschenrechtsnormen** ist nur schwach ausgeprägt
- Relativ wenige der Indikatoren beziehen sich auf **Prozesse und Strukturen**
- Vorgaben zur **umfassenden Disaggregation von Daten** sind nur in einigen Indikatoren enthalten
- Einige der Indikatoren zeigen nur eine schwache Übereinstimmung mit der **menschenrechtlichen Ausrichtung** des entsprechenden Zieles

### Was ist zu tun?

Eine menschenrechtsbasierte Analyse kann nicht nur die Suche nach aussagekräftigen, messbaren und wirksamen Indikatoren erleichtern, sie kann zudem die in der 2030-Agenda angelegte menschenrechtliche Grundausrichtung wesentlich stärken. Es ist daher aus unsrer Sicht sowohl im laufenden internationalen Prozess als auch bei der Formulierung von Indikatoren im Zuge der Revision der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie vorrangig, die Festlegung der Indikatoren auf menschenrechtliche Prinzipien und Kriterien aufzubauen. Dabei sollten folgende **Grundprinzipien für menschenrechtsbasierte SDG-Indikatoren** berücksichtigt werden<sup>5</sup>:

- Die Indikatoren sollten auf den Internationalen Menschenrechtsnormen erwachsenden Verpflichtungen fußen und diese widerspiegeln.
- Die Indikatoren sollten nicht nur **Ergebnisse** abbilden (Outcomes), die alleine nicht die Einhaltung der menschenrechtlichen Schutzpflichten von Staaten abbilden können. Sie sollten vielmehr auch als **Prozess-Indikatoren** die politischen Anstrengungen von Staaten progressiven Umsetzung der Menschenrechte wiedergeben, insbesondere im Falle konfliktierender Politikansätze. Zusätzliche **Struktur-Indikatoren**, beispielsweise zur Ratifizierung der einschlägigen Menschenrechtsnormen, könnten darüber hinaus ein Set von Indikatoren auf nationaler Ebene ergänzen.
- Die Indikatoren sollten entsprechend des Menschenrechtsansatzes vorrangig aus der Perspektive der armen, marginalisierten, ausgegrenzten und benachteiligten Bevölkerungsgruppen heraus bestimmt werden. Hierzu können auch subjektive **wahrnehmungsbasierte Indikatoren**, beispielsweise zu dem Vorherrschen von Gewalt gegen Frauen, Diskriminierung oder Korruption in einer Gesellschaft, Eingang finden.
- Die Indikatoren sollten so formuliert sein, dass sie **keine Anreize für menschenrechtsgefährdende Politikansätze** bieten. So hat das MDG 7D zum Anteil der Slumbewohner an der Gesamtbevölkerung beispielsweise in einigen Fällen zu

---

<sup>4</sup> Danish Institute for Human Rights (2015) SDG Data, Indicators & Mechanisms ([www.humanrights.dk/files/media/dokumenter/sdg/dihr\\_human\\_rights\\_reference\\_paper\\_to\\_the\\_sdg\\_indicators\\_new.pdf](http://www.humanrights.dk/files/media/dokumenter/sdg/dihr_human_rights_reference_paper_to_the_sdg_indicators_new.pdf)).

<sup>5</sup> Center for Economic and social Rights (2015) The Measure of Progress – How Human Rights should Inform the Sustainable Development Goals Indicators ([www.cesr.org/downloads/cesr\\_measure\\_of\\_progress.pdf](http://www.cesr.org/downloads/cesr_measure_of_progress.pdf)).

erzwungenen Räumungen von Slums geführt, anstatt die Inklusion und formale Teilhabe der Slumbewohner an Entscheidungsprozessen zu stärken.

In der internationalen Diskussion existieren eine Reihe von konkreten Vorschlägen, die verdeutlichen, wie die genannten Grundprinzipien der Internationalen Menschenrechtsnormen in die Formulierung der SDG-Indikatoren Eingang finden können:

### **1. Messung von Ungleichheit und Diskriminierung**

Der Kampf gegen und die Überwindung von allen Formen von Ungleichheit und Diskriminierung ist ein fundamentales Menschenrecht. Die Verpflichtung der 2030 Agenda auf die Reduzierung von Ungleichheiten zwischen und innerhalb von Gesellschaften ist daher zu begrüßen.

Ungleichheit und Diskriminierung wird häufig durch aggregierte Daten verdeckt. Ein menschenrechtsbasiertes Set von Indikatoren muss daher den besonderen Verwundbarkeiten marginalisierter sozioökonomischer Gruppen in der Gesellschaft ebenso Rechnung tragen wie den Anforderungen nach Geschlechtergerechtigkeit. Um aussagekräftige Ergebnisse zu erzielen, müssen die herangezogenen Daten nach Geschlecht, Alter (wenigstens in 5-Jahres-Intervallen), Geschlecht, Vermögen, Wohnort, Migrationshintergrund, physischen oder psychischen Herausforderungen sowie ethnischer Zugehörigkeit disaggregiert erhoben werden. Nur so kann der grundlegenden Zielsetzung der 2030 Agenda „*Leave no one behind*“ entsprochen werden.

Um die Entwicklung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Ungleichheiten effektiv zu verfolgen, ist die Erfassung der Entwicklung von Vermögen und Wohlstand innerhalb und zwischen Gesellschaften essentiell. Da viele sozioökonomische Datensätze derzeit die Beiträge der „unsichtbaren Reichen und Vermögenden“ nicht erfassen, gerät unser Bild der Wirkung wohlfahrtsorientierten politischer Verteilungspolitiken in Schieflage. Menschenrechtsbasierte Indikatoren zur Messung von Ungleichheit und Wohlstand müssen daher zwangsläufig die kombinierte Verteilung von Armut und Reichtum zwischen den einkommensschwächsten und den einkommens- und vermögensstärksten Gruppen in den Blick nehmen, so wie dies beispielsweise das Palma-Verhältnis tut<sup>6</sup>.

Die Messung von gesellschaftlicher Diskriminierung als eine wesentliche Ursache für Ungleichheiten und Verletzung von Menschenrechten erfordert ebenfalls Berücksichtigung bei der Entwicklung von Indikatoren. Zahlreiche existierende Ansätze für das Monitoring von diskriminierenden Praktiken können hierzu herangezogen werden. Neben der Erfassung direkter Diskriminierungsereignisse sollten Indikatoren zu den nach Bevölkerungsgruppen differenzierten Auswirkungen von Verteilungspolitiken sowie strukturelle Indikatoren zu den möglicherweise diskriminierenden Auswirkungen von gesetzlichen Regelungen herangezogen werden. Die Einbeziehung von geschlechtersensitiven Indikatoren sollte zudem den Grad der gesellschaftlichen Teilhabe an Ressourcen und politischer Mitsprache verdeutlichen.

### **2. Relevanz für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte**

Eine Reihe von SDGs decken sich zumindest teilweise mit der Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte. Mit den bestehenden Monitoring-Instrumenten für den Wirtschafts- und Sozialpakt der Vereinten Nationen (ICESCR) existieren eine Reihe von eingeführten Prozessen, um Fortschritte bei der Zielerreichung durch aussagekräftige Indikatoren zu messen. Vorschläge für Indikatoren sollten sich dabei auf etablierte menschenrechtliche Qualitätsstandards berufen, darunter die AAAQ Kriterien für

---

<sup>6</sup> Global Policy Forum (2015) Gut Leben Global – Neue Ansätze der Wohlstandsmessung und SDGs für Deutschland, S.40ff ([www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/GPF-Gut\\_leben\\_global-web.pdf](http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/GPF-Gut_leben_global-web.pdf)).

Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Akzeptabilität und Qualität von Indikatoren. Auch das IBSA-Indikatorenkonzept zur Verbesserung des Menschenrechtsmonitorings<sup>7</sup> kann wirksam werden, um die Grundprinzipien der Menschenrechtsnormen in einem künftigen Set von Indikatoren abzubilden. Der Vorschlag basiert auf einem 4-stufigen Verfahren zur Erstellung von Indikatoren (indicators), der Definition von Wegmarken für die Umsetzungsfortschritte (benchmarks), der Einbindung von Regierungen (scoping) sowie einer regelmäßigen Untersuchung der Fortschritte (assessment). Diesem Zweck diene auch die von zivilgesellschaftlichen Organisationen vorgeschlagenen „Stepping Stone Equity Targets“ für die 2030 Agenda<sup>8</sup>, die von Beginn an Indikatoren für die am meisten benachteiligten und ausgegrenzten gesellschaftlicher Gruppen fordern und auf die schrittweise Reduzierung von Ungleichheiten entlang klar formulierter Indikatoren für Zwischenziele abheben.

### **3. Relevanz für bürgerlich-politische Rechte**

Die politischen Verhandlungen zur 2030 Agenda haben zwar einerseits zur Verankerung bürgerlich-politischer Rechte innerhalb des Ziels 16 geführt und damit deren Schlüsselrolle bei der Verwirklichung der SDGs anerkannt, andererseits aber dazu geführt, dass die formulierten Unterziele zu unspezifisch, schwierig messbar oder wenig aktionsorientiert ausgefallen sind. Indikatoren in diesem Bereich sollten sich vorrangig auf die Messung des politischen Willens sowie der Veränderung struktureller und normativer Rahmensetzungen konzentrieren. Hilfreich können hier beispielsweise die operativen Kriterien und illustrativen Indikatoren der United Nations High-Level Task Force on the Implementation of the Right to Development sein, die Vorgaben zur Messung der Umsetzung der UN-Erklärung zum Recht auf Entwicklung aus dem Jahr 1986 bieten<sup>9</sup>. Zudem können Indikatoren, die die Entwicklung einer menschenrechtsbasierten Haushaltsführung als Grundlage einer rechtsbasierten nachhaltigen Entwicklung messen, hier eine wichtige Orientierungshilfe bieten.

### **4. Menschenrechtsbasiertes SDG-Monitoring**

Die Erfahrungen der Arbeit der Internationalen Menschenrechtsinstitutionen halten wertvolle Erfahrungen für ein menschenrechtsbasiertes Monitoring der SDG-Umsetzung bereit. Dazu gehört die Erfahrung bei der Beteiligung aller Stakeholder im Rahmen von Peer Review Verfahren, Konsultationsprozessen und thematischen Reviews ebenso wie die Rolle der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen beim Schutz und der Förderung der Menschenrechte. Jährliche Berichte zur Lage der Menschenrechte können dabei ebenso wie zivilgesellschaftliche „Schattenberichte“ eine wertvolle Orientierungshilfe und Informationsquelle zur Einschätzung der Menschenrechtslage in einem Land bieten. Daher sollte die Einbindung nationaler Menschenrechtsinstitutionen sowie zivilgesellschaftlicher Gruppen als ein unverzichtbares Element in einem Monitoring-System für die Umsetzung der SDGs verankert sein<sup>10</sup>. Zumindest im Rahmen der deutschen staatlichen EZ gibt es bereits

---

<sup>7</sup> Eibe Riedel (2006) The IBSA Procedure as a Tool of Human Rights Monitoring ([http://riedel.uni-mannheim.de/inhalt/unterdokumente/downloads/ibsa/ibsa2/2\\_the\\_ibsa\\_procedure\\_as\\_a\\_tool\\_of\\_human\\_rights\\_monitoring\\_1\\_1.pdf](http://riedel.uni-mannheim.de/inhalt/unterdokumente/downloads/ibsa/ibsa2/2_the_ibsa_procedure_as_a_tool_of_human_rights_monitoring_1_1.pdf)).

<sup>8</sup> Kevin Watkins (2013) Leaving No One Behind: An Equity Agenda for the Post-2015 Goals ([www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8638.pdf](http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8638.pdf)).

<sup>9</sup> UN (2010) Report of the high-level task force on the implementation of the right to development on its sixth session, Addendum A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.2 (<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/118/37/PDF/G1011837.pdf?OpenElement>).

<sup>10</sup> OHCHR (2015) The Mérida Declaration – The Role of National Human Rights Institutions in Implementing the 2030 Agenda for Sustainable Development (<http://nhri.ohchr.org/EN/ICC/InternationalConference/12IC/Background%20Information/Merida%20Declaration%20FINAL.pdf>).

Anknüpfungspunkte für die zukünftige menschenrechtliche Ausrichtung des SDG-Monitorings: Der „BMZ-Kriterienkatalog für die Bewertung der Entwicklungsorientierung von Partnerländern“ beurteilt jährlich auf Grundlage von verschiedenen Kriterien die Governance- und Menschenrechtssituation in Partnerländern und nimmt dabei Bezug auf international anerkannte Indizes und Assessments internationaler Organisationen bzw. Institutionen, Botschaftsberichte, Empfehlungen internationaler Menschenrechtsorgane (z. B. Concluding Observations, Universal Periodic Review-Berichte), sowie Studien und Berichte von Menschenrechtsorganisationen zur Menschenrechtssituation<sup>11</sup>.

## 5. Partizipative Datenerhebung

Eine zentrale Anforderung an die Suche nach menschenrechtsbasierten Indikatoren und einer aussagekräftigen Datengrundlage ist die breite Einbeziehung aller relevanten Stakeholder, darunter die Zivilgesellschaft und die nationalen Menschenrechtsinstitutionen. Die Zivilgesellschaft und alle betroffenen gesellschaftlichen Gruppen sollten entsprechend des Prinzips der Partizipation umfassend und in strukturierter Weise im Prozess der Indikatorenfindung und anschließenden Datenerhebung beteiligt werden. Dazu zählt mindestens, die Indikatoren, die ihnen zugrundeliegenden Datensätze und Methodologien öffentlich verfügbar zu machen. Die Setzung klarer Menschenrechts-Safeguards könnte sicherstellen, dass es während der Sammlung, Disaggregation und Auswertung von Daten nicht zur systematischen Diskriminierung oder Ausgrenzung besonders vulnerabler gesellschaftlicher Gruppen, beispielsweise aufgrund ihrer sexuellen, religiösen oder ethnischen Orientierung, kommt. Die nationalen und regionalen statistischen Systeme sollten sich zudem für Datensätze aus partizipativen zivilgesellschaftlichen Erhebungen (socio-economic surveys) und anderen „nicht-traditionellen“ Datenquellen öffnen. Schließlich sollten diese Daten global zugänglich gemacht werden, um von der Zivilgesellschaft und anderen Stakeholdern im Prozess der Fortschrittsüberprüfung genutzt werden zu können. Zu diesem Zweck wurde von der Independent Expert Advisory Group on a Data Revolution for Sustainable Development (IEAG) die Gründung eines für alle Stakeholder offenen „World Forum on Sustainable Development Data“ vorgeschlagen<sup>12</sup>, welches die Vielzahl der möglichen Datenquellen auf internationaler Ebene systematisieren und dem politischen Prozess des Monitorings der Umsetzung der 2030 Agenda im Rahmen des HLPF zugänglich machen könnte.

## Forderungen des FORUM MENSCHENRECHTE an die Bundesregierung

*Die menschenrechtskonforme Ausgestaltung der Indikatoren zur Umsetzung der 2030 Agenda setzt voraus, dass*

- Indikatoren auf der Basis der o.g. Grundprinzipien für menschenrechtliche Indikatoren formuliert und ggf. angepasst werden. Die weitgehende Disaggregation von Daten aller Indikatoren ist die Voraussetzung für die menschenrechtskonforme Umsetzung auf internationaler und nationaler Ebene.
- Ratifizierungsprozesse von internationalen Menschenrechts-Konventionen als strukturüberprüfende Indikatoren aufgenommen werden (z.B. als Indikator zu Ziel 8, Unterziel 8).
- bereits bewährte Instrumente wie die ‚Stepping Stone Equity Targets‘ für die Überprüfung menschenrechtlicher Prozesse übernommen werden.

<sup>11</sup> <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/063/1706374.pdf>.

<sup>12</sup> Independent Expert Advisory Group on a Data Revolution for Sustainable Development (2015) A World that Counts – Mobilising the Data Revolution for sustainable Development ([www.undatarevolution.org/wp-content/uploads/2014/12/A-World-That-Counts2.pdf](http://www.undatarevolution.org/wp-content/uploads/2014/12/A-World-That-Counts2.pdf)).

- der Aufbau einer partizipativen Datenerhebungsstruktur zur Verbesserung der Datenlage und Schaffung größerer Transparenz gestärkt wird.
- zur Überprüfung der SDG-Umsetzung neben der Datenerhebung ein partizipativer Monitoringprozess eingerichtet wird, in dem die Expertise nationaler Menschenrechtsinstitute und zivilgesellschaftlicher Organisationen einbezogen sind.