

Zählen was zählt

Wie die SDG Indikatoren zu nützlichen Werkzeugen der Rechenschaftslegung werden können

Von Claudia Schwegmann und Patrizia Heidegger

Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 und der Nachhaltigen Entwicklungsziele (SDGs) in 2015 haben Entscheidungsträger, Zivilgesellschaft und andere Akteure ein wichtiges Ziel erreicht. Damit die 17 Ziele und die 169 Unterziele erreicht und Entscheidungsträger an ihnen gemessen werden können, verpflichteten sich die Unterzeichner der Agenda in Unterziel 17.18 zu einer kontinuierlichen Überprüfung der Zielerreichung auf der Basis von 'hochwertigen, aktuellen und verlässlichen Daten, disaggregiert nach Geschlecht, Alter, Rasse, Ethnizität, Migrationsstatus, Behinderung und sonstigen im nationalen Kontext relevanten Merkmalen'.

Der englische Ausdruck 'we treasure what we measure' verweist darauf, dass unsere Entscheidungen über unsere Messlatten unsere Prioritäten widerspiegeln. Im Hinblick auf die Fortschrittskontrolle empfiehlt die Agenda 2030 dass lokale

Kontexte und bestehende regionale und nationale Strategien und Vereinbarungen berücksichtigt werden. Das gilt auch für die EU und ihre Mitgliedstaaten. Vor diesem Hintergrund haben nicht nur Länder und Regionen, sondern auch Städte und Unternehmen eigene SDG Monitoringsysteme für die Agenda 2030 mit spezifischen Indikatoren entwickelt.

Auf globaler, regionaler und nationaler Ebene sind unterschiedliche Prozesse zur Auswahl der Indikatoren etabliert worden. Aufgrund der großen Anzahl und der recht allgemeinen Formulierung der SDGs Unterziele gibt es viele potentielle Indikatoren für die Fortschrittsmessung. Weil sich die Indikatoren nicht automatisch aus der 2030 Agenda und 17 Zielen ableiten lassen, ist die Auswahl der Indikatoren schwierig. Die Entscheidung über Indikatoren hängt nicht nur von der Verfügbarkeit der Daten, technischen Fragen statistischer Vergleichbarkeit oder der Festlegung der Stichprobe ab, sondern auch von politischen Präferenzen.

ÜBERBLICK: Auswahl relevanter SDG Indikatoren

- ✓ Fokus auf die größten Herausforderungen im Hinblick auf Nachhaltigkeit (im Gegensatz zu gesellschaftlichen Bereichen, wo Nachhaltigkeit bereits erreicht ist oder leicht erreicht werden kann).
- ✓ Fokus auf Herausforderungen, die viele Menschen betreffen – innerhalb und außerhalb der EU.
- ✓ Messung negative Auswirkungen von EU Maßnahmen oder EU Politik weltweit, inklusiver negativer Auswirkungen auf globale Gemeingüter.
- ✓ Auswahl angemessener, valider Indikatoren, die tatsächlich messen, was sie vorgeben zu messen.
- ✓ Auswahl spezifischer Indikatoren mit klarem zeitlichem Bezug in Anlehnung an bestehende EU-weite Ziele.
- ✓ Nutzung disaggregierter Daten, um Fortschritte für unterschiedliche gesellschaftliche Gruppe zu messen und um sicher zu stellen, dass keine Bevölkerungsgruppe in der Förderung von Nachhaltigkeit ausgeschlossen wird.
- ✓ Beteiligung und aktive Mitwirkung der Zivilgesellschaft und Wissenschaft bei der Auswahl von Indikatoren.
- ✓ Berücksichtigung von Daten von Zivilgesellschaft oder Wissenschaft, um Datenlücken im Monitoring der SDGs zu schließen.

Kontext Europäische Union

Im Jahr 2017 hat die Europäische Kommission eine Liste von 100 Indikatoren zum Monitoring der SDGs in der EU entwickelt. Diese Liste wurden 2019 überarbeitet. Eurostat ist verantwortlich für die Erhebung und Zusammenstellung der Indikatoren. Pro SDG werden maximal 6 Indikatoren verwendet und einige Indikatoren werden für unterschiedliche SDGs herangezogen (multi-purpose indicators (MPIs)). Die Begrenzung auf sechs Indikatoren zielt darauf, ab alle Ziele gleich zu gewichten und eine ausgeglichene Berücksichtigung der sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen und institutionellen Aspekte von Nachhaltigkeit zu gewährleisten. Neue Indikatoren werden nur aufgenommen, wenn bereits bestehende Indikatoren für das entsprechende Ziel gestrichen werden und wenn dadurch die Messung der SDG Umsetzung in der EU verbessert wird.

Zivilgesellschaftliche Organisationen kritisieren einerseits die Auswahl der EU Indikatoren und verweisen auf Lücken in der Indikatorenliste sowie den Mangel an qualitativen Daten. Andererseits hinterfragen sie den Prozess der Indikatorenauswahl und fordern einen breiten Dialog, um die Auswahl der Indikatoren zu überarbeiten. Beispielsweise beinhaltet die aktuelle Indikatorenliste der EU keinen Indikator für das Unterziel 12.6 im Hinblick auf die Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen oder Unterziel 12.7 zu nachhaltiger Beschaffung, obwohl beide Themen in den letzten Jahren an politischer Bedeutung gewonnen haben. SDG 16.2. zu Menschenhandel und SDG 16.4 zu illegale Finanzflüsse oder illegalen Waffenhandel sind ebenfalls nicht berücksichtigt im SDG Monitoring der EU. Mögliche Gründe für diese fehlende Berücksichtigung sind, dass sie von den Experten nicht als relevant erachtet wurden, oder dass keine geeigneten Daten verfügbar waren. Das Problem ist nicht in erster Linie, dass Eurostat die Anzahl der Indikatoren auf 100 begrenzt. Problematisch ist vielmehr, wie und von wem die Entscheidung über die Auswahl der getroffen wurde.

Warum ist Statistik wichtig?

Die Auswahl von Indikatoren zur Messung der SDGs mag als eine rein technische Aufgabe erscheinen. Tatsächlich ist es aber nur mit angemessenen Indikatoren möglich das zu messen, worauf es ankommt und zu überprüfen, ob die SDGs mit den bestehenden Strategien und Maßnahmen erreicht werden können. In diesem Artikel wird die Ansicht vertreten, dass die Auswahl der SDG Indikatoren kein technisches Detail ist, sondern politisch und Teil der politischen Prioritätensetzung. Die Definition der Indikatoren entscheidet darüber, ob gute Absichten im Monitoringsystem fest verankert oder verwässert werden. Die

Auswahl der der Indikatoren hat einen erheblichen Einfluss auf die Rechenschaftslegung der Regierungen. Dieses Kapitel wird auf der Basis von fünf SDG Indikatorensets die Herausforderungen bei der Auswahl relevanter und angemessener Indikatoren beschreiben.

Weil die Auswahl der Indikatoren ein politischer Prozess ist, sollte sie nicht technischen Experten und Politikern überlassen werden. Die Auswahl der Indikatoren sollte statt dessen ein zentrales Element eines partizipativen, inklusiven und transparenten Monitoring- und Rechenschaftsprozesses sein, in dem Zivilgesellschaft eine aktive Rolle einnimmt um sicher zu stellen, dass die relevantesten Indikatoren und Datensätze genutzt werden. Dieser Artikel gibt keine abschließende Antwort darauf, welche Indikatoren die relevantesten für die EU sind. Er schlägt jedoch Kriterien vor, um die Relevanz von Indikatoren zu bestimmen und legt Argumente dar für eine breite und inklusive Konsultation und Aushandlungsprozesse mit unterschiedlichen Akteuren.

Das SDG Indikatorenset wurde auf der Ebene der Vereinten Nationen von der Interagency Expert Group der Statistischen Kommission (IAEG) verhandelt. Dieses Indikatorenset wurde von der UN Generalversammlung in 2017 offiziell angenommen. Es wird kontinuierlich weiterentwickelt und alle Länder, inklusive alle EU Länder haben sich dazu verpflichtet, Daten für diese Indikatoren bereitzustellen.

Um die SDG Umsetzung durch und in der EU zu messen, hat Eurostat ein eigenes Indikatorenset mit 100 Indikatoren für die EU und die EU Mitgliedsländer zusammengestellt. Dieses Indikatorenset wurde von technischen Experten entwickelt ohne Berücksichtigung des politischen Charakters der Indikatorenauswahl und ohne starke Beteiligung von Zivilgesellschaft.

Für den Vergleich ist auch das Indikatorenset der OECD interessant, da es viele EU Mitgliedstaaten abdeckt. Ein weiteres Indikatorenset ist der SDG Index, der vom Sustainable Development Solutions Network in Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung entwickelt wurde. Der SDG Index ist ein prominentes Beispiel für ein Indikatorenset, dass außerhalb politischer Institutionen und unter Einbeziehung von Nachhaltigkeitsexperten entwickelt wurde. Als ein Beispiel für ein nationales Indikatorenset wird im weiteren Verlauf auch auf die Indikatoren der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie verwiesen.

¹ Siehe https://ec.europa.eu/eurostat/documents/276524/10369740/SDG_indicator_2020.pdf

² Siehe <https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/peace-justice-and-strong-institutions>

Legen wir den Schwerpunkt auf unsere Herausforderungen im Bereich Nachhaltigkeit?

Relevante Indikatoren sollten Fortschritte in den Politikbereichen messen, die aus Nachhaltigkeitsperspektive die größte Herausforderung in der EU darstellen – anstatt diese Politikbereiche zu ignorieren. Das Unterziel SDG 8.3 beispielsweise bezieht sich auf produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit. Eurostat hat sich dazu entschieden, dieses Unterziel mit dem Indikatoren für Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfällen und Armut-trotz-Arbeit in der EU zu messen. Viele Produkte auf dem Europäischen Markt werden außerhalb der EU produziert. Vor diesem Hintergrund sollten Arbeitsbedingungen auch für diejenigen gemessen werden, die Güter für Europäische Konsumenten produzieren. Menschenwürdige Arbeit sollte entlang der gesamten Wertschöpfungskette gemessen werden. Eurostat hat einen Indikator für Handelsvolumen mit den sogenannten Entwicklungsländern (als Indikator für SDG17, das auf einen Anstieg der Marktanteile der Entwicklungsländer ausgerichtet ist). Dieser Indikator betrachtet jedoch nicht den Aspekt guter Arbeitsbedingungen. Eine Erhöhung des Importvolumens aus Niedriglohnländern, die oft mit ausbeuterischen Arbeitsbedingungen und mit negativen Umweltfolgen einhergeht, führt so paradoxerweise zu einer besseren Nachhaltigkeitsbewertung der EU. Im Vergleich dazu hat der SDG Index den Slavery Index aufgenommen, um die Maßnahmen gegen ausbeuterische Arbeitsbedingung weltweit zu messen. Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie hat den Aspekt von Arbeitnehmerrechten entlang der Wertschöpfungskette teilweise aufgenommen und einen Indikator entwickelt, der die Anzahl der Unternehmen zählt, die sich dem Bündnis für Faire Textilien angeschlossen haben. Methodisch ist dieser Indikator zwar schwach, aber zumindest wird ein Versuch unternommen, auf echte Herausforderungen zu fokussieren.

SDG 10.7 strebt geordnete, sichere, legale und verantwortungsvolle Migration an. Die EU hat internationale Menschenrechtskonventionen unterzeichnet und eine Migrationspolitik entwickelt. Dennoch sind seit der Verabschiedung der 2030 Agenda tausende Migranten im Mittelmeer ertrunken. Und noch viel mehr werden in Flüchtlingslagern unter unmenschlichen Bedingungen eingesperrt und mit diplomatischen und militärischen Mitteln daran gehindert, einen Asylantrag zu stellen. Eurostat hat sich dazu entschieden SDG 10.7 zu messen anhand der Anzahl der Erstantragsteller von Asylanträgen und der Anzahl der positiven Asylbescheide pro 1 Millionen Einwoh-

ner. Zentrale Herausforderungen der EU Migrationspolitik und des gescheiterten Bemühens eines gemeinsamen Ansatzes für sichere Migrationswege können mit diesen Indikatoren nicht gemessen werden. Die OECD, der SDG Index und die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie beinhalten ebenfalls keine Indikatoren, die diese Herausforderungen berücksichtigen.

Liegt der Schwerpunkt auf Problemen, die viele Menschen betreffen?

Indikatoren sind relevant, wenn sie sich auf Probleme beziehen, denen viele Menschen ausgesetzt sind. Ein Beispiel dafür ist das SDG Unterziel 16.1, das die Verringerung aller Formen von Gewalt und gewaltbedingter Todesfälle überall fordert. Die IAEG, Eurostat und die OECD messen dieses Ziel anhand der Mordfälle pro x Einwohner und die Bundesregierung nutzt den Indikator der Kriminalitätsrate. Diese Indikatoren messen nur die Wirkung auf Menschen innerhalb der EU-Mitgliedsländer und insgesamt sind nur sehr wenige Menschen von diesen Indikatoren betroffen. Alternativ hätte ein Indikator mit Bezug zum Waffenexport gewählt werden können. Der Export von Waffen aus der EU betrifft Menschen in vielen fragilen Regionen der Welt aktuell und auf Jahre in die Zukunft. Das Eurostat Indikatorenset berücksichtigt den Waffenexport nicht. Interessanterweise hat die Bundesregierung einen Indikator mit Bezug zum Waffenhandel – allerdings nicht um die Rolle Deutschlands als Waffenexporteur zu messen, sondern die Anzahl der Projekte zur Entwaffnung im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Das ist eine interessante politischen Entscheidung, die zeigt, wie Regierungen den Beitrag Europas zu nachhaltiger Entwicklung wahrnehmen.

Fokussieren wir auf globale Gemeingüter und spill-over effects?

Eine weiterer Ansatz, um Indikatoren relevanter zu machen ist die stärkere Berücksichtigung der Auswirkungen der EU und der EU Mitgliedsländer auf globale Gemeingüter. Indikatoren, die globale Gemeingüter betreffen, wie beispielsweise CO2 Emissionen, der Anstieg des Säuregehalts in Meeren oder der Verbrauch von Rohmaterial ist vielen anderen Indikatoren vorzuziehen, weil diese Probleme langfristige, globale Folgen für nachhaltige Entwicklung haben, das Wohlergehen von Menschen und das Funktionieren der Ökosystemleistungen des Planeten bedrohen.

Zusätzlich zu den Auswirkungen auf globale Gemeingüter

können Politiken und Maßnahmen der EU negative Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung in Entwicklungsländern führen, zu so genannten Spillover-Effekten oder negativen Externalitäten. Zum Beispiel, der Konsum von landwirtschaftlichen Produkten wie Fleisch, Palmöl oder Biokraftstoffen kann Entwaldung verschärfen; die erhöhte Nachfrage nach Rohmaterial aus Minen kann Vertreibung und ökologische Konflikte anheizen; die Produktion von Baumwolle für unsere Textilien ist teilweise verbunden mit Wüstenbildung und Zwangsarbeit. Die Begünstigung illegaler Finanzflüsse oder ungerechter Steuerabkommen, die von EU Ländern abgeschlossen werden, haben erhebliche Einflüsse auf Entwicklungsländer.

Der SDG Index zeigt, dass die Wirkung auf globale Gemeingüter und Spill-Over Effekte gemessen werden kann, beispielsweise durch Indikatoren wie die CO2 Emissionen in Importen. Das SDSN hat einen Spillover Index entwickelt, um die um die ökologischen und sozio-ökonomischen Wirkungen des Handels auf jedes Land zu bewerten. Wie zu erwarten, haben europäische Länder sehr negativer Werte. Da das Eurostat Indikatorenset keine Indikatoren zu globalen Gemeingütern oder negativen Spillover-Effekte beinhaltet, kann die negative Auswirkung der EU auf die nachhaltige Entwicklung in anderen Ländern nicht gemessen und nachgehalten werden.

Sind die EU Indikatoren valide?

Die Frage nach der Relevanz von Indikatoren ist komplex. Neben dem inhaltlichen Fokus ist auch die Frage der Validität wichtig. Ein Indikator ist valide, wenn er misst, was er vorgibt zu messen. Einige Beispiele von den fünf SDG Indikatorensets illustrieren wie scheinbar gute Indikatoren ein verzerrtes Bild davon vermitteln, welcher Grad an Nachhaltigkeit erreicht worden ist.

SDG 5 strebt die Gleichberechtigung der Geschlechter an. Die Bundesregierung misst den Anteil von Frauen in Aufsichtsräten von börsennotierten Unternehmen und legt einen Zielwert von 30% fest. Diese Unternehmen sind jedoch gesetzlich dazu verpflichtet einen Frauenanteil von mindestens 30% zu haben. Es ist daher nicht verwunderlich, dass der Wert für diesen Indikator sehr gut ist. Das Gleiche gilt für den Eurostat Indikator, der ebenfalls den Anteil von Frauen in den Vorständen börsennotierter Unternehmen betrachtet. Auch wenn es keine EU-Vorgabe zum Frauenanteil gibt, so haben doch mehrere Mitgliedstaaten Quoteneingeführt. Die gewählten Indikatoren decken nur einen sehr kleinen Anteil der 27 Millionen Unternehmen in der EU ab. Daher sagt dieser Indikator wenig über die Gleichberechtigung

von Frauen im höheren Management in Unternehmen und Organisationen allgemein aus. Wenn die Datenbasis für diesen Indikator auch nicht-börsennotierte, kleine und mittelständische Unternehmen umfassen würde, würde der Wert sehr viel schlechter ausfallen und der Einschätzung von Eurostat widersprechen, dass es erhebliche Fortschritte im Bezug auf Frauen im höheren Management erreicht worden sind.

SDG 8 strebt menschenwürdige Arbeit und nachhaltiges Wirtschaftswachstum an. Um das zu messen verwendet Eurostat das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf obwohl eine Verbesserung dieses Indikators auch zu einer Verschlechterung menschenwürdiger Arbeit führen kann. In der EU hat sich die Armutsrate von Menschen mit Beschäftigung trotz steigendem Bruttoinlandsprodukts erhöht. Hoch industrialisierte Länder, wie die meisten EU-Mitgliedstaaten, sollten das BIP nicht als einen Indikator nachhaltiger Entwicklung ansehen. Forschungsergebnisse der letzten Jahre belegen, dass ein kontinuierliches Wachstum des BIP nicht kompatibel mit zentralen Nachhaltigkeitszielen wie die Verringerung des Rohmaterialkonsums, der Land- und Wasserverbrauchs, Umweltverschmutzung und Emissionen.

Bei SDG 9 geht es um den Aufbau von resilienter Infrastruktur, die Förderung inklusiver und nachhaltiger Industrialisierung und die Förderung von Innovation. Die IAEG, die OECD und die Bundesregierung messen diese Ziele anhand der Anzahl der Forscher und der Höhe der Ausgaben für Forschung. Der Indikator von Eurostat ist die Anzahl der Patentanmeldungen bei der Europäischen Patentbehörde. Diese Indikatoren sind nicht valide, da sie nicht berücksichtigen, ob diese Innovationsförderung der inklusiven und nachhaltigen Industrialisierung tatsächlich nutzt oder vielleicht sogar schadet.

Eurostat verwendet auch den Indikator der durchschnittlichen CO2 Emissionen pro 100km für neu zugelassene Personenkraftwagen (PKWs). Während die Emissionen neuer PKWs in den letzten Jahren aufgrund besserer Technik gesunken sind, hat sich die absolute Anzahl der PKWs im leichten Zeitraum weiter erhöht. CO2 Emissionen von Pkws stellen inzwischen mehr als 60% der gesamten Emissionen aus Straßenverkehr in Europa dar. Der Indikator berücksichtigt ebenfalls nicht die Emissionen aus der Herstellung und Entsorgung der Fahrzeuge sowie die gestiegenen Emissionen aufgrund der Nutzungszyklen der Fahrzeuge, die sehr viel kürzer sind, als die optimalen Nutzungsphasen von 15-20 Jahren. Der Indikator CO2 Emissionen neuer Pkws ist nicht valide, weil er keine Aussage darüber erlaubt, ob sich die absoluten CO2 Emissionen des PKW Verkehrs verringern oder nicht.

3 Parrique T., Barth J., Briens F., C. Kerschner, Kraus-Polk A., Kuokkanen A., Spangenberg J.H. (2019) [Decoupling Debunked. Evidence and arguments against green growth as a sole strategy for sustainability.](#)

4 Siehe Transport & Environment https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/2018_04_CO2_emissions_cars_The_facts_report_final_0_0.pdf

5 Siehe EEA <https://www.eea.europa.eu/themes/waste/resource-efficiency/the-plastic-waste-trade-in>

SDG 11 bezieht sich auf nachhaltige Städte. Ein Indikator von Eurostat ist die Recyclingrate städtischen Abfalls. Das Recycling von Abfall ist wichtig. Noch wichtiger ist jedoch, wie viel Abfall wir insgesamt produzieren. Seit der Verabschiedung der 2030 Agenda hat sich laut Eurostat die Produktion von städtischem Müll pro Kopf in der EU weiter erhöht, aber diese Zahlen werden nicht für das SDG Monitoring genutzt. Die Recyclingrate berücksichtigt auch nicht den Müll, der aus der EU exportiert wird, und teilweise in Müllhalden landet. Nach Angaben der EEA exportiert die EU jeden Monat 150 000 Tonnen Plastik. Messen wir also wirklich, was wir messen sollten oder messen wir was politisch gut aussieht?

SDG 15 thematisiert Ökosysteme auf dem Land. Die IAEG, die OECD und Eurostat nutzen den Flächenanteil von Wald als Indikator, unabhängig davon, ob der Wald aus Biodiversitätsperspektive tot ist. Unter Anwendung dieses Indikators ist ein Wald mit hoher Biodiversität und Habitat für bedrohte Arten, der 20% der Gesamtfläche ausmacht weniger wertvoll als 25% Flächenanteil mit Monokulturwald. Dies ist ein weiteres Beispiel dafür, dass wir nicht wirklich messen, was wir messen wollen, nämlich gesunde Wälder mit hoher Artenvielfalt.

Sind die Indikatoren spezifisch und zeitlich festgelegt?

Die offiziellen UN Indikatoren definieren nicht immer eine bestimmte Zielmarke oder einen Zeitpunkt an dem ein Ziel erreicht werden soll. Wo diese Zieldefinitionen fehlen, müssen sie auf regionaler oder nationaler Ebene getroffen werden. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Entwicklungsstufen, auf denen sich Länder befinden, ist das sinnvoll. Die Festlegung dieser Zielmarken für die unterschiedlichen Indikatoren ist eine politische Entscheidung. Daher verwundert es nicht, dass die Zielmarken, die bisher gesetzt wurden, nicht immer ambitioniert genug sind um die Nachhaltigkeitsziele bis 2030 zu erreichen. Sie sind auch nicht immer auf dem Stand wissenschaftlicher Empfehlungen.

Der Indikator für SDG 2 und nachhaltige Landwirtschaft der Bundesregierung illustriert wie Zielmarken gewählt werden, die nicht dem Stand wissenschaftlicher Forschung entsprechen. Um SDG 2 zu evaluieren hat die Bundesregierung den Stickstoffüberschuss auf landwirtschaftlich genutzter Fläche als Indikator

gewählt. Obwohl der wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung für Globale Umweltveränderungen einen maximalen Stickstoffüberschuss von 50 Kilogramm pro Hektar empfiehlt, hat sich die Bundesregierung für einen deutlich weniger ambitionierten Zielwert von 70 Kilogramm pro Hektar entschieden.

Ein Beispiel für einen zentralen Nachhaltigkeitsindikator ohne Zielwert betrifft die Kreislaufwirtschaft. Die EU hat die Kreislaufwirtschaft zu einer ihrer Prioritäten erklärt und einen Aktionsplan für Kreislaufwirtschaft als Teil des Europäischen Green Deals veröffentlicht. Dieser Aktionsplan hat jedoch keine klare und zeitlich definierte Zielmarke für die Erreichung der Kreislaufwirtschaft in der EU. Eurostat misst die Rate des verwendeten Materials im Rahmen von SDG 12. Diese Rate hat sich in den letzten Jahren erhöht und die EU bewertet dies als Fortschritt hin zur Erreichung der SDGs. Allerdings ist der Anstieg dieser Rate im vergangenen Jahrzehnt extrem langsam gewesen – nur ein paar Prozentpunkte – so dass wir auch 2030 noch weit entfernt sein werden von einer Kreislaufwirtschaft. Das Fehlen klarer Zielmarken macht die Messung echten Fortschritts unmöglich.

Haben wir disaggregierte Daten?

Ein weiterer Aspekt relevanter Indikatoren hängt mit der Verfügbarkeit disaggregierter Daten zusammen; also Daten, die die Situation von unterschiedlichen Gruppen in der Gesellschaft beleuchten: Männer und Frauen, junge Menschen und alte Menschen, Menschen mit Behinderungen, Menschen unterschiedlicher Einkommensniveaus, Menschen mit farbiger Haut, etc.. Disaggregierte Daten sind unerlässlich, wenn wir das Prinzip der 2030 Agenda umsetzen wollen, niemanden zurückzulassen (Leave no one behind). Die Bereitstellung disaggregierter Daten bis 2020 wurde in einem eigenen Unterziel, SDG 17.18.1. in der Agenda festgeschrieben.

Zugang zu Bildung, beispielsweise, kann gemessen werden für die Bevölkerung insgesamt oder für marginalisierte Gruppen. Falls nur Daten für die Gesamtbevölkerung bewertet werden ist der ungleiche Zugang zu Bildung von Kindern aus armen oder weniger privilegierten Haushalten unsichtbar. Ein weiteres Beispiel ist der Indikator Zugang zu sauberem Wasser und sanitären Anlagen. Eurostat nutzt diesen allgemeinen Indikator im Rahmen von SDG 6. Aktuell haben 2% der EU Bevölkerung keinen Zugang zu sauberem Wasser und Sanitäranlagen – ein

⁶ Siehe DG Environment <https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/>

⁷ Siehe ERCC <https://www.europeaninterest.eu/article/europe-must-ensure-access-water-pandemic/>

⁸ Siehe EEB <https://eeb.org/library/pushed-to-the-wastelands-environmental-racism-against-roma-communities-in-central-and-eastern-europe/>

recht niedriger Wert. Der Eurostat Monitoringbericht schließt daraus, dass die EU signifikanten Fortschritt im Hinblick auf SDG 6 erreicht hat. Aufgrund der fehlenden Disaggregation ist in diesen Daten jedoch nicht sichtbar, dass die Mehrheit der in der EU lebenden 6 Millionen Roma keinen Wasserzugang in ihrem Haus haben und mehr als die Hälfte von ihnen von einer Wasserversorgung abhängig sind, die mehr als 150 Meter von ihrem Haus entfernt ist. Viele Romagemeinschaften verfügen nur über unkontrollierte und potentiell gesundheitsgefährdende Wasserquellen. Der fehlende Zugang zu Wasser und Sanitäranlagen für die größte ethnische Minderheit in Europa hat sich in den vergangenen Jahren nicht verbessert und ist in den allgemeinen Daten des Eurostat SDG Monitorings nicht sichtbar.

Welche Bezugsgrößen werden verwendet?

Eine weitere wichtige Frage für ein angemessenes Monitoringssystem betrifft Bezugsgrößen. Eurostat Indikatoren decken alle EU Mitgliedsländer ab und die Daten aus den unterschiedlichen Ländern müssen vergleichbar sein. Die Evaluierung von SDG 10.7 bei dem es um eine geordnete, sichere, reguläre und verantwortungsvolle Migration geht, ist auch hier ein gutes Beispiel: im Moment zählt der Eurostat Indikator die Anzahl der Asylanträge pro eine Millionen Einwohnern. Die Rangliste der einzelnen Länder für diesen Indikator würde sich stark verändern, wenn Eurostat nicht die Bevölkerungszahl sondern die wirtschaftliche Stärker jedes EU Mitgliedslandes als Bezugsgröße herangezogen würde. Das Beispiel unterstreicht nochmal, dass die Auswahl und Operationalisierung eines Indikators nicht nur eine technische, sondern eine politische Frage ist. Die grundlegende politische Frage in diesem konkreten Beispiel ist, ob reichere EU Mitgliedsstaaten mehr Verantwortung für Flüchtlinge übernehmen sollten oder nicht. Und diese Frage sollte öffentlich diskutiert und in Konsultation mit unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteuren entschieden werden.

Wie sollen Indikatoren gewichtet werden?

Eurostat veröffentlicht Daten für alle EU Mitgliedsländer, allerdings werden die Daten nicht zu einer Gesamtbewertung aggregiert, um eine zusammenfassende Rangliste zu erstellen. Im Gegensatz dazu aggregiert der SDG Index die Ergebnisse für alle Indikatoren zu einer Gesamtbewertung pro Land. Dabei werden alle Indikatoren gleich gewichtet. Dieses Vorgehen führt dazu, dass eine schlechte Bewertung in den SDGs 13, 14

oder 15, bei den es um global relevant Trends wie Klimawandel und den Verlust der Biodiversität geht, ausgeglichen werden kann mit einer guten Bewertung beispielsweise im nationalen Bildungs- oder Gesundheitswesen.

Weil der SDG Index insgesamt einen größeren Fokus auf die Herausforderungen in Entwicklungsländern legt und dazu viele Indikatoren verwendet, belegen die hoch industrialisierten Länder mit gut entwickelten sozialen Sicherungssystemen die ersten Ränge. Dänemark, Schweden und Finnland werden so als Vorreiter der Nachhaltigkeit dargestellt. Die zehn obersten Plätze im SDG Ranking werden von EU Mitgliedsländern belegt. 24 der 30 bestbewerteten Länder sind ebenfalls EU Länder. Unter diesen Ländern mit den besten Bewertungen sind jedoch auch einige der größten Waffenexporteure weltweit, die Länder mit den höchsten CO2 Emissionen pro Kopf, mit dem höchsten Müllaufkommen und mit dem höchsten Rohmaterialverbrauch pro Kopf. Unter diesen vermeintlichen Vorreitern der Nachhaltigkeit sind auch wichtige Steueroasen und die Heimatländer multinationaler Konzerne die Lobbyarbeit betreiben gegen strengere Umwelt- und Sozialstandards. Die Aggregation von Indikatoren und der Vergleich von Ländern mit unterschiedlichen Herausforderungen ist daher sehr irreführend und erlaubt es Ländern mit großen Problem in der Nachhaltigkeit sich als Vorreiter zu feiern.

Was ist die Rolle der Zivilgesellschaft?

Die Diskussion sinnvoller SDG Indikatoren hat gezeigt, dass die Auswahl und Operationalisierung von Indikatoren kein technischer Prozess ist, der statistischen Experten überlassen werden sollte. Vielmehr sollte anerkannt werden, dass Entscheidungen im Bezug auf Indikatoren immer auf der Basis von Interessen und politischen Prioritäten getroffen werden. Daher ist dieser Prozess hoch politisch. Vor diesem Hintergrund sollten zivilgesellschaftliche Akteure an diesem Prozess beteiligt sein und dazu aktiv beitragen. Zivilgesellschaftliche Organisationen haben eine große Fachkenntnis zu Fragen der nachhaltigen Entwicklung in der EU und darüber hinaus. Sie haben ein tiefes Verständnis zu sehr spezifischen Fragen wie Steuerpolitik, Waffenexport, Ungleichheit und Umweltthemen entwickelt. Diese Expertise und die durch Zivilgesellschaft vertretenen Interessen sollten in die Auswahl der SDG Indikatoren miteinfließen, um sicherzustellen, dass sie so relevant wie möglich für aktuelle Policy Fragen sind.

In einigen Fällen kann Zivilgesellschaft auch Daten bereitstellen, die sonst nicht gesammelt werden. Ein gutes Beispiel dafür ist der Corruption Perception Index von Transparency

International, der sowohl von Eurostat, dem SDG Index und der Bundesregierung genutzt wird. Ein weiteres Beispiel ist der Financial Secrecy Index vom Tax Justice Network, das über viele Jahre hinweg Daten zu illegalen Finanzflüssen und Steueroasen gesammelt und analysiert hat. Die Methode der Datensammlung ist sehr transparent und wird von externen Steuerexperten überprüft. Die Länderbewertungen des Financial Secrecy Indexes könnte für die Messung von SDG 16.4 in der EU genutzt werden. Ein drittes Beispiel für zivilgesellschaftliche Datensammlung auf nationaler Ebene bietet die Nichtregierungsorganisation "Frauen in Aufsichtsräte" (FIDAR) in Deutschland. FIDAR sammelt Daten über die Anzahl von Frauen in Aufsichtsräten in der Privatwirtschaft und veröffentlicht drei unterschiedliche Indizes auf der Basis von drei unterschiedlichen Stichproben. Die Bundesregierung nutzt einen dieser Indizes als Indikator in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie.

Die Tatsache, dass ein kollaborative Auswahl von SDG Indikatoren unter Einbeziehung von Zivilgesellschaftlich möglich und bereichernd ist, zeigt das Beispiel des SDG Monitoring Tools 2030Watch, das von der Open Knowledge Foundation in Deutschland pilotiert wurde. 2030Watch basierte auf einem intensiven Rechercheprozess zu möglichen Indikatoren und bestehenden Indikatorensets zu Nachhaltigkeit. Die Recherche umfasste Interviews und Workshops mit Experten und Expertinnen aus der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft und führte zu einer Liste von mehreren hundert möglichen SDG Indikatoren. Diese Liste wurde dann analysiert im Bezug auf die Verfügbarkeit von aktuellen und historischen Daten für EU oder OECD Länder sowie im Bezug auf die Möglichkeit, einen Basiswert und einen Zielwert zu bestimmen. Die Indikatoren wurden auch im Hinblick auf ihre Relevanz für die aktuelle Situation in Deutschland bewertet. Neben der Indikatorenauswahl fokussierte das Pilotprojekt auf die Visualisierung der Daten in einer Webapplikation. Um nützlich zu sein für Öffentlichkeitsarbeit und politische Diskussionen war es wichtig, dass Nutzer der Webapplikation die Bewertung und die politische Relevanz der Daten leicht erfassen können. Sowohl zivilgesellschaftliche Nutzer als auch politische Entscheidungsträger haben das Pilotprojekt positiv bewertet. Das Projekt wird in Kürze vom Forum Umwelt und Entwicklung neu aufgelegt.

Trotz des Potentials der Zivilgesellschaft einen positiven Beitrag zu leisten, war ihre Beteiligung im Auswahlprozess der SDG Indikatoren bisher begrenzt. Auf UN Ebene hat die IAEG der UN Statistik Kommission einen online Konsultationsprozess zur Auswahl der SDG Indikatoren organisiert, bei dem Zivilgesellschaft, Wissenschaftler und Firmen sich beteiligen konnten.

Alle Beiträge dieser Akteure wurden veröffentlicht. Allerdings gab nur wenige Beiträge zivilgesellschaftlicher Organisationen. Viele NROs verfügen nicht über die Personalressourcen um sich über ihre eigenen Aufgaben hinaus an solchen Prozessen zu beteiligen. Im weiteren Verlauf hat die IEAG interne Diskussionen mit statistischen Experten von UN Institutionen und Regierungen organisiert. Die Arbeit der IAEG dauert an und die Statistische Kommission der UN erarbeitet weitere Vorschläge, die in der UN Vollversammlung zur Abstimmung gestellt werden.

In den Auswahlprozessen von Eurostat und der Bundesregierung wurden ebenfalls Vorschläge von Zivilgesellschaft und anderen Akteuren entgegengenommen, die Diskussionen und Entscheidungen wurden jedoch intern getroffen. Im Fall der Bundesregierung betraf die Konsultation nicht nur die Indikatoren, sondern die überarbeitete Nachhaltigkeitsstrategie insgesamt. Auch hier wurde fand jedoch keine inklusive Debatte zu den Indikatoren statt. Eurostat lud unterschiedliche Akteure zu einem Treffen im März 2017 ein, bevor ein erstes Indikatorenset verabschiedet wurde. Allerdings fand dieses Treffen relativ spät im Auswahlprozess der Indikatoren statt. Der Entwurf des Indikatorensets war im Vorfeld mit der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten entwickelt worden, ohne eine aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft. Die Einladungen zu dem Treffen wurden spät versandt, so dass zivilgesellschaftliche Organisationen zu wenig Zeit hatten für eine Vorbereitung und für Entwicklung umfassender Vorschläge. Das führte dazu, dass Zivilgesellschaft nur einen geringen Spielraum hatte, um zur Entwicklung der Indikatoren beizutragen und dass es keine breite Diskussion zu den Indikatoren gab. Im weiteren Prozess hat die Europäische Kommission eine Expertengruppe, die 'Multi-Akteurs Plattform zur Implementierung der SDGs' einberufen, als zentrales Beratungsgremium zu den SDGs. Dieses Gremium war jedoch nicht beteiligt an der Überarbeitung des Eurostat Indikatorensets.

Was braucht es jetzt?

Für die Zukunft braucht es eine überarbeitete Auswahl der SDG Indikatoren mit ambitionierten und zeitlich festgelegten EU Zielwerten, die eine Fortschrittsmessung erlauben und mit Indikatoren für globale Gemeingüter und für negative Spillover Effekte. Solche eine Auswahl würde zu einer Neubewertung des globalen Rankings in der SDG Umsetzung führen und den Diskurs darüber verändern, ob die EU auf einem guten Weg hin zu einer nachhaltigen Gesellschaft ist, oder nicht.

Ein erster Schritt auf dem Weg zu einem inklusiven Prozess der Indikatorenauswahl wäre die Organisation öffentlicher Debatten

mit unterschiedlichen Fachexpert*Innen, um das aktuelle Indikatorenset der EU zu überarbeiten. Wie oben ausgeführt sind sowohl die SDGs als auch die bestehenden sektorspezifischen EU Strategien sehr umfassend. Ein öffentlicher Diskurs ist notwendig um die Themen innerhalb eines Politikfeldes zu bestimmen, die im Monitoringsystem priorisiert werden sollten. Auf der Basis dieser öffentlichen Debatten sollten Indikatoren ausgewählt werden, unter Berücksichtigung von Daten zivilgesellschaftlicher Organisationen und unabhängiger Forschungsinstitute.

Die Europäischen Kommission hat Nachhaltigkeit und einen gerechten Wandel hin zu einer fossilarmen Wirtschaft als Hauptpriorität definiert. Um dieser Ambition gerecht zu werden muss die Kommission die längst überfällige breite öffentliche Debatte über sinnvolle SDG Indikatoren und zeitlich festgelegte Zielmarken anstoßen. Ideen dazu, wie die Zivilgesellschaft in den Prozess der Indikatorenauswahl, des kontinuierlichen Monitorings und der Rechenschaftslegung einbezogen werden kann werden im folgenden Kapitel ausgeführt.