

zeitschrift für menschenrechte

JOURNAL FOR HUMAN RIGHTS

Menschenrechte in Zahlen

Thema

Janika Spannagel: Ereignisdaten: Irrlichter in der Erfassung menschenrechtlicher Trends

Anne Löscher: Dem Welthunger eine Zahl geben

Roman Herre: Zahlenzauber. Das zähe Ringen um eine menschenrechtsbasierte Messung von Hunger

Monika Mayrhofer: Collecting Statistical Data on Sexual Orientation and Gender Identity, Characteristics and Expression

Leonie Holthaus und Fabian Rieke: Kann man die Gleichstellung der Geschlechter messen? Eine kritische Diskussion geschlechtsspezifischer Indizes und ihrer Aussagen zum postrevolutionären Tunesien

Ziba Vaghri und Isil Erdemli: A Desk Top Review of the existing indicators on articles and General Comments of the United Nations Convention on the Rights of the Child

Stephan Gerbig und Claudia Kittel: Kinderrechte-Verwirklichung messbar machen

Hintergrund, Forum, Tour d'Horizon

Jahrgang 13
2019
Nr. 1

zfmr



**WOCHE
SCHAU
VERLAG**

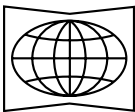
**zeitschrift für
menschenrechte**
journal for
human rights

Menschenrechte in Zahlen

Mit Beiträgen von

| | |
|--------------------|------------------|
| Isil Erdemli | Anne Löscher |
| Stephan Gerbig | Monika Mayrhofer |
| Marcel Helbig | Fabian Rieke |
| Roman Herre | Janika Spannagel |
| Leonie Holthaus | Janina Stürner |
| Claudia Kittel | Ziba Vaghri |
| Michael Krennerich | Sven Winkler |

**zfmr herausgegeben von
Michael Krennerich (Leitung),
Christina Binder, Tessa Debus,
Elisabeth Holzleithner, Regina Kreide,
Arnd Pollmann, Stefan Weyers**



WOCHENSCHAU VERLAG

Herausgeber: **Christina Binder** (*Universität der Bundeswehr München*)
Tessa Debus (*Wochenschau Verlag*)
Elisabeth Holzleithner (*Universität Wien*)
Regina Kreide (*Justus-Liebig-Universität Gießen*)
Michael Krennerich (*Nürnberger Menschenrechtszentrum sowie
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg*)
Arnd Pollmann (*Alice Salomon Hochschule Berlin*)
Stefan Weyers (*Johannes Gutenberg Universität Mainz*)

Rubrik Buchbesprechungen: **Marco Schendel** (*Univ. Erlangen-Nürnberg*)

Wissenschaftlicher Beirat: **Zehra Arat** (*Univ. of Connecticut, Storrs, CT*); **Seyla Benhabib** (*Yale Univ.*); **Samantha Besson** (*Univ. de Fribourg*); **Heiner Bielefeldt** (*Friedrich-Alexander-Univ. Erlangen-Nürnberg*); **Marianne Braig** (*Freie Univ. Berlin*); **Rainer Forst** (*Johann Wolfgang Goethe-Univ. Frankfurt/M.*); **Karl-Peter Fritzsche** (*Otto-von-Guericke-Univ. Magdeburg*); **Brigitte Hamm** (*Inst. für Entwicklung und Frieden, Duisburg*); **Rainer Huhle** (*Nürnberger Menschenrechtszentrum*); **Georg Lohmann** (*Otto-von-Guericke-Univ. Magdeburg*); **Anja Mihr** (*Humboldt-Viadrina Governance Center Berlin*); **Rainer Schmalz-Bruns** (*Leibniz Univ. Hannover*); **Susanne Zwingel** (*Florida International University, Miami, FL*)

**Redaktions-
anschrift:** Redaktion zeitschrift für menschenrechte, c/o Nürnberger Menschenrechts-
zentrum, Hans-Sachs-Platz 2, 90403 Nürnberg, zfmr@menschenrechte.org

Reviewverfahren: Die eingereichten Beiträge durchlaufen ein Reviewverfahren.

Bezugsbedingungen: Es erscheinen zwei Hefte pro Jahr. Preise: Einzelheft € 24,90; Jahresabopreis € 38,-; Sonderpreis für Referendare/Studierende (gegen Vorlage einer entsprechenden Bescheinigung): Jahresabo: € 19,-; alle Preise zzgl. Versandkosten. Kündigung: Acht Wochen (bis 31.10.) vor Jahresschluss. Bankverbindung: Volksbank Weinheim, IBAN DE59 6709 2300 0001 2709 07, BIC GENODE61WNM. Zahlungsweise: Lieferung gegen Rechnung oder Lastschrift; gewünschte Zahlungsweise angeben.

Erscheint im Wochenschau Verlag, Dr. Kurt Debus GmbH, Verleger: Bernward Debus, Dr. Tessa Debus, Geschäftsführung: Bernward Debus, Dr. Tessa Debus, Silke Schneider

© Wochenschau Verlag, Dr. Kurt Debus GmbH

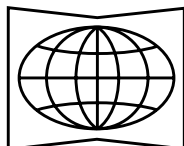
Anzeigen: Christiane Klär, Tel. 069/7880772-23, christiane.klaer@wochenschau-verlag.de

ISSN 1864-6492

www.zeitschriftfuermenschenrechte.de

Digitale Ausgabe: ISBN 978-3-7344-0847-2

The journal is available at EBSCO.



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

Wochenschau Verlag • Eschborner
Landstr. 42–50 • 60489 Frankfurt/M.
Tel: 069/7880772-22 • Fax: 069/7880772-20
info@wochenschau-verlag.de
www.wochenschau-verlag.de

INHALT

Editorial 5

Menschenrechte in Zahlen

Janika Spannagel: Ereignisdaten: Irrlichter in der Erfassung
mensenrechtlicher Trends 7

Anne Löscher: Dem Welthunger eine Zahl geben..... 28

Roman Herre: Zahlenzauber. Das zähe Ringen um eine menschenrechts-
basierte Messung von Hunger 42

Monika Mayrhofer: Collecting Statistical Data on Sexual Orientation and
Gender Identity, Characteristics and Expression 58

Leonie Holthaus und Fabian Rieke: Kann man die Gleichstellung der
Geschlechter messen? Eine kritische Diskussion geschlechtsspezifischer
Indizes und ihrer Aussagen zum postrevolutionären Tunesien 78

Ziba Vaghri und Isil Erdemli: A Desk Top Review of the existing indicators on
articles and General Comments of the United Nations Convention on the
Rights of the Child 94

Stephan Gerbig und Claudia Kittel: Kinderrechte-Verwirklichung
messbar machen..... 118

Hintergrund

Janina Stürner: Wahrheit auf der Flucht? Potenzial und Engagement der
syrischen Diaspora in Deutschland für Wahrheitsfindung,
Dialog und Friedensförderung 133

Forum

Marcel Helbig: Warum unsere Grundschulen immer ungleicher werden 157

Sven Winkler: Was ist bezahlbares Wohnen? 164

Tour d’Horizon

Michael Krennerich: Von Indizes, Weltkarten und Länderrankings zu
Menschenrechten 179

Buchbesprechungen

| | |
|--|-----|
| Max Graff: Literarische Dimensionen der Menschenwürde. Exemplarische Analysen zur Bedeutung des Menschenwürdebegriffs in der deutschsprachigen Literatur seit der Frühaufklärung (von Caroline Welsh) | 193 |
| Justine Lacroix/Jean-Yves Pranchère: Human Rights on Trial. A Genealogy of the Critique of Human Rights (von Heiner Bielefeldt)..... | 197 |
| Josef P. Mautner (Hg.): Regionale Menschenrechtspraxis. Herausforderungen – Antworten – Perspektiven (von Josef Bruckmoser)..... | 202 |
| Autorinnen und Autoren | 205 |

EDITORIAL

Die empirische Bestandaufnahme der Menschenrechtslage ist ein methodisch anspruchsvolles Unterfangen von großer politischer Bedeutung. Die Fragen, wie es um die Menschenrechte in einem Land bestellt ist und inwiefern die jeweiligen Staaten die Menschenrechte umsetzen oder aber verletzen, bilden für gewöhnlich den Ausgangspunkt staatlicher wie nichtstaatlicher Bemühungen, die Menschenrechte besser zu schützen.

Zugleich ist die methodisch reflektierte Erfassung der Menschenrechtslage auch sozialwissenschaftlich bedeutsam. Erst so lassen sich im zeitversetzten (diachronen) oder zeitgleichen (synchronen) Ländervergleich Entwicklungen und Unterschiede aufzeigen, die es zu erklären gilt. Warum hat sich beispielsweise die Menschenrechtslage in einem Land über die Zeit verbessert oder aber verschlechtert? Weshalb weisen einige Staaten ein besseres oder schlechteres Menschenrechtsprofil als andere Staaten auf? Gibt es Situationen, in denen die Menschenrechte besonders gefährdet sind, und gesellschaftliche Gruppen, die von Menschenrechtsverletzungen besonders betroffen sind? Solche Fragen lassen sich nicht beantworten, ohne die Menschenrechtslage empirisch zu erfassen.

Die Bandbreite des epistemologisch-methodischen Zugriffs auf die zu beschreibenden, zu erklärenden oder zu verstehenden sozialen Phänomene – wie etwa die Lage der Menschenrechte oder die Bestimmungsfaktoren und Auswirkungen von Menschenrechtspolitik – ist in den Sozialwissenschaften beträchtlich, je nachdem ob ein eher idiographisches oder ein eher nomothetisches Forschungsinteresse vorliegt. Ersteres zielt auf ein umfassendes Verständnis von Einzelfällen ab, letzteres auf die Bildung und Überprüfung gleichsam gesetzmäßiger Verallgemeinerungen. Entsprechend vielfältig sind die Vorgehensweisen in den Sozialwissenschaften. Sie reichen von kenntnisreichen Einzelfallstudien über qualitative Vergleiche weniger, ausgesuchter Fälle bis hin zu Vielländervergleichen, die nur wenige Variablen in den Blick nehmen. Für all die unterschiedlichen Vorgehensweisen – die stark vom Wissenschaftsverständnis und dem Erkenntnisinteresse der Forschenden abhängen – lassen sich Beispiele aus der Fachliteratur zu Menschenrechten finden.

Welchen Zugriff man auch immer wählt, es bedarf dazu Daten, die sich auf unterschiedliche Weise gewinnen und aufbereiten lassen: Im Rahmen ereignisbasierter Erhebungen (*events-based-approaches*) beispielsweise dienen qualitative und quantita-

tive Informationen vor allem dazu: menschenrechtsrelevante Geschehnisse zu rekonstruieren, Art und Ausmaß der Menschenrechtsverletzungen zu bestimmen sowie Betroffene und Verantwortliche mit ihren jeweiligen Merkmalen zu identifizieren. Es geht dann gewissermaßen darum, die „Grammatik“ menschenrechtsrelevanter Ereignisse zu entschlüsseln und deren Dimensionen zu erfassen. Um die Menschenrechtssituation im Ländervergleich anschaulich darzustellen und zu vergleichen, stehen ferner Indizes und Rankings politisch wie politikwissenschaftlich hoch im Kurs. Solche Indizes stellen standardisierte Verfahren (*standard-based measures*) dar, mittels derer länderbezogene Menschenrechtsinformationen qualitativer und quantitativer Art in numerische Skalen überführt werden. Mittels Umfrage-gestützten Erhebungen zu Menschenrechten (*survey-based approaches*) ist es wiederum möglich, Wahrnehmungen, Meinungen und Einstellungen zu Menschenrechten oder auch das Wissen und das Verständnis von Menschenrechten zu erfassen. Auch können direkte oder indirekte Erfahrungen mit Menschenrechtsverletzungen aufgedeckt werden. Hierzu wird ein mehr oder minder großes Sample der Bevölkerung oder einer spezifischen Zielgruppe befragt.

Der Schwerpunkt des vorliegenden Hefts trägt den Titel „Menschenrechte in Zahlen“. Es geht also um quantitative Angaben zu Menschenrechten. Die jeweiligen Autorinnen und Autoren setzen sich mit menschenrechtsbezogenen oder -relevanten Daten, Indikatoren und Indizes auseinander, die für ihre Arbeitsbereiche wichtig sind. Dabei werden auch Probleme quantitativer Messungen von Menschenrechten benannt und deren Aussagekraft und Verwendung hinterfragt. So hoffen wir, der Debatte über „Menschenrechte in Zahlen“ den einen oder anderen Impuls zu geben. Impulse gehen möglicherweise auch von dem Hintergrundbeitrag sowie den beiden Forums-Beiträgen aus. Letztere werfen – auch ohne ausdrücklichen Menschenrechtsbezug – die menschenrechtsrelevanten Fragen auf, ob unsere Grundschulen immer ungleicher werden und was bezahlbares Wohnen ist. Allen Autorinnen und Autoren gilt großer Dank für die angenehme Zusammenarbeit. Unseren Leserinnen und Lesern wünscht das – inzwischen erweiterte – Herausgeberteam eine informative und anregende Lektüre.

Janika Spannagel

Ereignisdaten: Irrlichter in der Erfassung menschenrechtlicher Trends¹

Die Verwendung ereignisbasierter Daten erfreut sich zunehmender Beliebtheit in der zivilgesellschaftlichen, journalistischen und wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der Abbildung von Menschenrechtsverletzungen. Das Paper beleuchtet die Gründe hierfür, konzentriert sich aber insbesondere auf die erheblichen Risiken, die mit der Versuchung einhergehen, Trends und allgemeine Aussagen aus Ereignisdaten abzuleiten. Diese Risiken hängen mit konzeptionellen Problemen einerseits und der stark begrenzten Verallgemeinerbarkeit der Daten andererseits zusammen. Anhand von verschiedenen Datensätzen sowie Beispielen aktueller ereignisbasierter Analysen von politischer Repression werden diese Probleme veranschaulicht und ihre Konsequenzen diskutiert.

The use of events-based data is enjoying increasing popularity in civil society, journalism and academia to depict human rights violations. The paper acknowledges the appeal of such data, but focuses in particular on the considerable risks associated with the temptation to derive trends and general statements from events data. These risks are related to conceptual problems on the one hand and the limited generalizability of the data on the other. These problems are illustrated and their consequences discussed on the basis of various data sets as well as recent examples of events-based analyses of political repression.

1. Einleitung

„Zahlen, meistens große Zahlen, erzielen Aufmerksamkeit.“ So drückt es Brian Root, der quantitative Analyst von Human Rights Watch aus, um die Verlockung von Zahlen in der Advocacy-Arbeit zu erklären. Menschenrechtsorganisationen, argumentiert Root (2016: 359), müssen sich auf dem „Marktplatz sozialer Probleme“ durchsetzen. Diese Affinität zu Zahlen bestand nicht immer, denn aus ethischen Gründen gab es lange Zeit Widerstände gegen die Quantifizierung von Menschenrechten. Die Folter auch nur einer Person sei, so die Argumentation, für sich allein genommen ein nicht hinzunehmendes Verbrechen und sollte nicht durch die Zählung von Folteropfern

¹ Dieses Paper ist im Rahmen einer Promotionsarbeit entstanden, maßgeblich unterstützt durch ein Stipendium der Studienstiftung des deutschen Volkes sowie durch eine von der Volkswagen-Stiftung finanzierten Schumpeter-Forschungsgruppe am Global Public Policy Institute in Berlin. Besonders bedanken möchte ich mich außerdem bei Dr. Katrin Kinzelbach für ihre hilfreichen Kommentare sowie viele anregende Gespräche, die diesem Artikel vorausgingen.

relativiert werden. Zudem war der Menschenrechtsbereich lange Zeit von Jurist*innen dominiert, die dem Versuch, die Verletzung von Menschenrechten mit sozialwissenschaftlichen und gar statistischen Methoden zu erfassen, eher argwöhnisch gegenüberstanden (Merry 2016: 164-167). Diese Zurückhaltung erklärt vielleicht auch, weshalb Organisationen wie Amnesty International, die selbst seit Jahrzehnten Unmengen an Informationen gerade auch zu Individualfällen verarbeiten, in der Vergangenheit selten den Versuch unternommen haben, Datenbanken für die statistische Analyse aufzubauen.

Im Laufe der letzten Jahrzehnte haben sich die Möglichkeiten der Menschenrechtsforschung mit den verfügbaren Technologien stetig weiterentwickelt. In der Folge dessen stehen immer größere Datenmengen über bestimmte Phänomene von Menschenrechtsverletzungen zur Verfügung. Auf dieser Grundlage hat die Quantifizierung von Menschenrechtsverletzungen zunehmend an Bedeutung gewonnen, sowohl in der Politikwissenschaft als auch unter Menschenrechtsaktivist*innen. Das ist insofern eine sehr begrüßenswerte Entwicklung, da quantitative Methoden die traditionell narrative und juristische Herangehensweise durch die Analyse von strukturellen Mustern und Trends mitunter entscheidend ergänzen können. So hat beispielsweise die Human Rights Data Analysis Group (HRDAG), die seit den 1990er Jahren Pionierarbeit in der quantitativen Auswertung insbesondere von Massentötungen leistet, bereits belastendes Beweismaterial für verschiedene Gerichtsverfahren gegen prominente Täter liefern können (z.B. Ball/Price 2018 zu Guatemala). Außerdem kann die wissenschaftliche Forschung, die sich mit der Erfassung von systematischen Mustern und globalen Trends in der Achtung und Verletzung von Menschenrechten befasst, untersuchen, ob und wie Menschenrechtsarbeit die erhoffte Wirkung erzielt.

Die Euphorie für die quantitative Beweisführung hat jedoch auch Schattenseiten, mit denen ich mich in Bezug auf Einzelfall- bzw. ereignisbasierte Daten in diesem Artikel befassen werde. Ereignisdaten stellen neben standardbasierten Indikatoren und umfragebasierten Daten eine von drei zentralen Formen der Quantifizierung von Menschenrechten dar (vgl. Landman 2004: 918 f.). Dabei werden in der Regel konkrete Vorfälle von Menschenrechtsverletzungen dokumentiert, insbesondere *was wann* passiert ist sowie *wer* involviert war. Diese Daten werden anschließend häufig in aggregierter Form für deskriptive oder numerische Zusammenfassungen verwendet. Menschenrechtlich relevante Ereignisse können sowohl auf der Makroebene (Proteste, Änderungen in Gesetzestexten, Militärinterventionen) als auch der Mikroebene (individuelle Verhaftungen, Reiseverbote) gemessen werden (Landman/Carvalho 2010: 45), wobei ich mich im Folgenden auf letztere konzentrieren werde.

Die Probleme bei der Auswertung von Ereignisdaten hängen zusammen mit einem häufigen Missverhältnis zwischen dem, was mit den Zahlen veranschaulicht werden soll, und dem, was die Datenlage tatsächlich an Informationen hergibt. Dass letzteres häufig überschätzt wird, hängt mit der eingangs beschriebenen Zugkraft von Zahlen zusammen. Sally Merry (2016: 26) beschreibt diese als „die Vorstellung, dass numerische Daten eine besonders verlässliche Form von Wahrheit darstellen“. Wie ich im Folgenden zeigen werde, repräsentieren Zahlen jedoch keineswegs eine unumstößliche Wahrheit, sondern sind „auch nur menschlich“, wie Root (2016) es formuliert. Während in wissenschaftlichen Kreisen bereits seit Jahrzehnten intensiv über die zweckmäßige Anwendung verschiedener quantitativer Methoden in der empirischen Menschenrechts- und Konfliktforschung debattiert wird (z.B. Jabine/Claude 1992), sind Fehlinterpretationen und irreführende Schlussfolgerungen gerade in der aktivistischen Verwendung von Zahlenbelegen noch immer oft die Regel. Das kann potentiell schwerwiegende Konsequenzen haben, auf die ich am Ende näher eingehen werde.

Was Ereignisdaten ganz besonders attraktiv macht, ist zum einen, dass sie relativ leicht zu erheben sind und sich auch häufig direkt aus der Arbeit von solchen Menschenrechts-NGOs ergeben, die mit Einzelfällen arbeiten. Zum anderen erscheinen sie intuitiv verständlich und besonders überzeugend, gerade auch, weil bei einer sorgfältigen Erhebung die Ereignisse alle einzeln verifizierbar sind. Im Gegensatz zu zusammengesetzten Indikatoren, bei denen Merry (2016) zu Recht die umfangreiche zugrundeliegende Interpretationsarbeit problematisiert, scheinen Ereignisdaten damit noch näher an einer objektiven Wahrheit zu liegen. In ihrer praktischen Verwendung können Ereignisdaten die Realität jedoch ebenfalls sehr leicht verfälschen. Menschenrechtsaktivist*innen haben leider oft nicht das nötige Fachwissen, um die Grenzen und systematischen Verzerrungen der vorliegenden Daten zu verstehen. Sie neigen daher dazu, die Aussagekraft der erhobenen Daten zu überschätzen und irreführende Schlussfolgerungen zu ziehen (Ball 2016, Root 2016). Im Folgenden werde ich vier grundlegende Problemfelder bei der Arbeit mit Ereignisdaten und die Auswirkungen auf ihre Brauchbarkeit anhand von Beispielen aus dem Bereich der Verfolgung von Menschenrechtsverteidiger*innen² (MRV) diskutieren. Um die Grenzen von ereignisbasierten Daten anzuerkennen und adäquat mit ihnen umzugehen, ist es essentiell,

2 Der Begriff der „Menschenrechtsverteidiger*innen“ wurde maßgeblich durch eine UN-Erklärung von 1998 geprägt, die das Recht eines jeden Menschen bekräftigt, sich für Menschenrechte einzusetzen. Seitdem ist das Thema zunehmend im Fokus internationaler Aufmerksamkeit. Ich verwende den Begriff hier aus sprachlichen Gründen weitgehend synonym mit „Menschenrechtsaktivist*innen“, allerdings wird er in der Regel breiter interpretiert.

diese Herausforderungen zu verstehen. Das erste Problem betrifft konzeptionelle Grenzen von Ereignisdaten sowie die großen Interpretationsspielräume in ihrer Erhebung und Auswertung. Zweitens sind wir in der großen Mehrheit der Forschungsfragen mit der Unmöglichkeit einer Vollerhebung konfrontiert. Drittens sind die erhobenen Daten in aller Regel keine Zufallssamples und lassen daher kaum Verallgemeinerungen zu. Diese Probleme werden schließlich noch verschärft durch die Tatsache, dass die verwendeten Daten sowie die Methodik ihrer Erhebung oft nicht ausreichend beschrieben werden. Wenn Menschenrechtsbeobachter*innen also zählen, was sie wissen, wissen wir oft nicht genau, was sie eigentlich zählen.

2. Konzeptionelle Grenzen und Interpretationsspielräume

Es ist grundsätzlich hilfreich sich bewusst zu machen, dass Ereignisdaten von Natur aus nur *Ereignisse* zählen. Was sie daher nicht ausreichend erfassen können, sind weniger punktuelle Formen von Repression, wie bestehende Gesetze, langsame und langfristige Entwicklungen oder ein Klima der Angst und Selbstzensur. Paradoxe Weise wird man daher feststellen können, dass es in einem hochgradig repressiven Umfeld weniger „Ereignisse“ von Menschenrechtsverletzungen gibt als in einer halb-autoritären Situation, in der die Gesellschaft unter weniger strenger Kontrolle steht. Wenn man beispielsweise die Häufigkeit von Angriffen auf Journalist*innen in einem Land zählt, kann das nur bedingt als Maßstab für die Pressefreiheit dienen, da ein gezielter Angriff voraussetzt, dass unbequeme Berichterstattung überhaupt stattfinden kann. Es ist also von entscheidender Bedeutung, diese Kontextblindheit von Ereignisdaten mitzudenken, wenn es eigentlich darum geht, Repression zu messen.

Dass Zahlen menschengemacht sind, wird bereits zum Zeitpunkt der Datenerhebung deutlich, denn es gibt oft einen erheblichen Interpretationsspielraum in der Definition dessen, was als Ereignis erfasst und in welcher Form es im Datensatz kodiert werden soll. Wenn es beispielsweise darum geht, Vorfälle von politischer Repression gegen Menschenrechtsverteidiger*innen zu erfassen, stellt sich zunächst die alles andere als triviale Frage, welche Merkmale eine Person erfüllen muss, um als Menschenrechtsverteidiger*in angesehen zu werden – eine Frage, die in der Praxis teils von Fall zu Fall und von Organisation zu Organisation unterschiedlich beantwortet wird. Weiterhin gilt es zu entscheiden, welcher Vorfall sich als politisch motivierter Angriff auf die menschenrechtliche Arbeit einer Aktivist*in bewerten lässt – und nicht etwa als krimineller Übergriff, Unfall oder kriegsbedingte Verletzung. Im Falle eines Gerichts-

verfahrens gilt es ebenfalls festzustellen, ob es sich um einen legitimen Prozess handelt oder politische Motive dahinterstehen. Da repressive Akteur*innen oft bewusst mit solchen Subtilitäten spielen, verlangt die Interpretation eines Vorfalls nicht selten ein vertieftes Hintergrundwissen. Wenn Informationen nur begrenzt oder aus zweiter Hand vorliegen, sind solche Fallentscheidungen entsprechend erschwert. Wenn verschiedene Personen zur Erfassung und Kodierung von Fällen im selben Datensatz beitragen oder wenn Datensätze aus unterschiedlichen Quellen zusammengeführt werden, ergeben sich Fragen nach möglicherweise abweichenden zugrundeliegenden Definitionen, die die Vergleichbarkeit und Einheitlichkeit der Fälle beeinträchtigen können. Diese Probleme zu minimisieren erfordert eine sehr überlegte und systematische Herangehensweise, die jedoch nicht immer gegeben ist. Um Daten sinnvoll interpretieren zu können, sollten Entscheidungen im Erhebungs- und Auswertungsprozess zudem in einem Kodierungsprotokoll dokumentiert und transparent gemacht werden.

Auch bei der Auswertung und Zusammenfassung von Daten besteht ein Ermessensspielraum, der zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen kann. Es stellt sich beispielsweise die Frage, wie unterschiedliche Menschenrechtsverletzungen in der Auswertung miteinander *verglichen* werden, wie etwa die willkürliche Verweigerung der Registrierung einer Organisation, regelmäßige Beschattung durch die Polizei, Haft mit tagelanger Folter oder die willkürliche Entlassung von der Arbeitsstelle. Werden diese aggregiert zusammengefasst als Vorfälle von politischer Repression, werden sie grob nach Schweregrad differenziert oder nach jeder einzelnen Eingriffsart aufgeschlüsselt? Wenn mehrere Menschenrechtsverletzungen gegen dasselbe Individuum registriert wurden (in kurzer Abfolge oder auch im Abstand von Monaten), werden diese dann auch getrennt aufgeführt oder wird die Zahl der betroffenen Individuen genannt? Werden Massenverhaftungen hunderter Demonstrant*innen als unabhängige Individualfälle behandelt, die eine globale Zählung von willkürlichen Verhaftungsfällen gegebenenfalls dramatisch ansteigen lassen oder werden diese gesondert dargestellt? Die Tragweite solcher Entscheidungen besteht darin, dass die Präsentation derselben Daten höchst unterschiedlich ausfallen kann und der Leser*in gegenüber damit gegebenenfalls sehr verschiedene Interpretationen nahegelegt werden.

Ereignisdaten bilden daher die Realität nur bedingt objektiv ab. Sie sind immer auch Produkt von Entscheidungen beim Erfassen und Auswerten von Informationen, die letztlich bestimmen, welche Ereignisse in welcher Form einbezogen und welche dagegen weggelassen werden.

3. Die Unmöglichkeit von Vollerhebungen

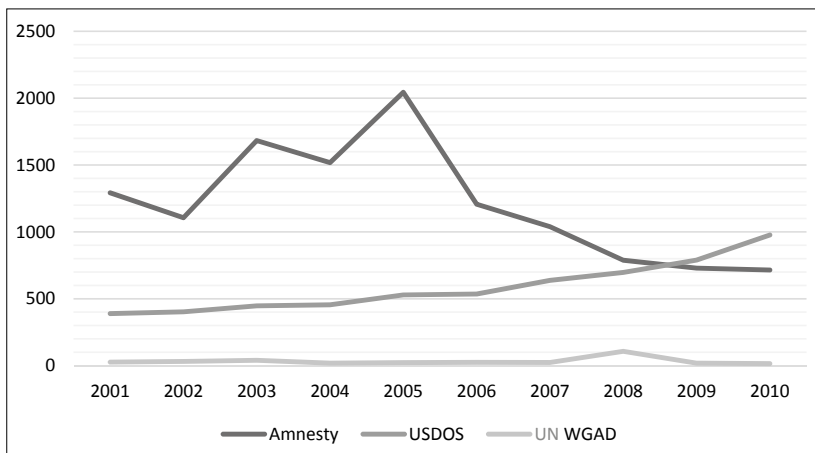
Eine Vollerhebung durchzuführen, also die Gesamtheit aller Vorfälle von Interesse zu erfassen, ist in der überwiegenden Mehrheit der Forschungsfragen zu Menschenrechtsverletzungen unmöglich (Moore 2014a). Menschenrechtsverstöße geschehen in der Regel im Verborgenen. Repressive Regierungen und Einzeltäter*innen haben ein Interesse daran, diese Vorfälle zu vertuschen und verfügen oft über weitreichende Ressourcen, um den Informationsfluss zu unterdrücken. Daher wird die Erfassung von Einzelfällen so gut wie immer unvollständig sein und sehr oft sogar nur einen kleinen Teil des realen Ausmaßes abdecken können. Ausnahmen bilden manche geographisch und zeitlich begrenzte Studien, insbesondere zu Vorfällen, die als Verwaltungsakte in Archiven dokumentiert sind. Human Rights Watch beispielsweise stieß im Jahr 2001 zufällig auf umfangreiche Aufzeichnungen der politischen Polizei unter dem tschadischen Diktator Hissène Habré (1982-1990) in deren verlassenen Hauptquartier in N'Djamena. Die Daten enthielten detaillierte Berichte unter anderem zu Todesfällen von Gefangenen, anhand derer HRDAG ein Gutachten zur Sterblichkeitsrate unter politischen Gefangenen anfertigen konnte. Dieses wurde 2015 als Beweismaterial im Prozess gegen Habré in Senegal eingebracht (HRDAG o. J.).

Solche Datenfunde, die Vergehen systematisch dokumentieren, sind jedoch äußerst selten. Weitaus häufiger werden Ereignisdaten anhand von Medien- oder NGO-Berichten gesammelt, die wiederum auf Zeug*innenaussagen oder direkter Beobachtung beruhen. In historischen Erfassungen wird zudem oft mit den Daten von Wahrheitskommissionen gearbeitet, die ebenfalls in der Regel auf Zeug*innenaussagen zurückgreifen (Landman/Carvalho 2010: 51). All diese Datenquellen haben den Nachteil, dass sie selbst auf lokaler Ebene mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht alle Vorfälle von Repression abdecken können. Zeug*innen – wenn es überhaupt welche gibt – sind oft eingeschüchtert oder entscheiden sich aus anderen Gründen dagegen, einen Vorfall bekannt zu machen; und Beobachter*innen haben rein logistisch gesehen keine Chance, alle Vorgänge aufzudecken und zu dokumentieren (Moore 2014a). Medienberichte folgen zudem einer redaktionellen Logik, nach der über manche bekannten Vorfälle berichtet wird, über andere jedoch nicht. Wenn Ereignisdaten auf globaler Ebene erfasst werden, verschärfen sich diese Probleme um ein Vielfaches. Aufgrund der oft sehr hohen Zahl an zu dokumentierenden Fällen spielt hier auch die begrenzte Monitoring-Kapazität der jeweiligen Organisation oft eine entscheidende Rolle.

Ein eingängiges Beispiel dafür ergibt sich aus dem Vergleich von Einzelfällen politischer Gefangener, die zwischen 2001 und 2010 jeweils von Amnesty International,

dem US-Außenministerium und der UN-Arbeitsgruppe zu willkürlicher Haft dokumentiert wurden (siehe Abb. 1). Die Kurven bilden die Zahl der Einzelfälle in 26 Ländern ab, die von jedem der drei Akteure in jedem Jahr namentlich benannt wurden. In den meisten Jahren deuten die verschiedenen Fallzahlen nicht nur sehr unterschiedliche Niveaus an, sondern teils sogar gegenläufige Trends. Anhand der Amnesty-Zahlen würden wir annehmen, dass es 2010 deutlich weniger Vorfälle von politischer Haft in den 26 untersuchten Ländern gab als 2005, während die US-Daten genau das Gegenteil vermuten lassen. Die Daten der UN-Arbeitsgruppe hingegen sind über den Untersuchungszeitraum weitgehend auf demselben Niveau geblieben. Der Grund für den starken Rückgang in den Amnesty-Fällen liegt jedoch an einer Entscheidung der Organisation, institutionelle Ressourcen von der Dokumentation von Gefangenenfällen hin zu anderen Menschenrechtsverletzungen zu verschieben. Auf Länderebene disaggregiert zeigen sich zudem Fluktuationen in den Fallzahlen, die sich direkt auf Mitarbeiter*innenzahlen im Internationalen Sekretariat zurückführen lassen.³ Dieser Vergleich bietet damit ein typisches Beispiel dafür, dass die global erfassten Einzelfallzahlen in aller Regel nicht vom Niveau der Repression, sondern vielmehr von der

Abbildung 1: Zahl politischer Gefangener in 26 Ländern, die von Amnesty International, dem US-Außenministerium (USDOS) und der UN Arbeitsgruppe zu willkürlicher Haft (UN WGAD) namentlich genannt wurden, einschließlich Mehrfachnennungen. Quelle: Kinzelbach/Spannagel 2018.



3 Ergebnis der Fallzahlbesprechungen in einer Expert*innenvalidierung der Forschungsergebnisse mit Mitarbeiter*innen des Internationalen Sekretariats von Amnesty International in London im Mai 2016.

Dokumentationskapazität bedingt sind. Während diese von Kinzelbach/Spannagel (2018) erhobenen Fallzahlen von den jeweiligen Akteuren nicht direkt zur Beschreibung von Trends herangezogen werden, lassen sich entsprechende Beispiele in den Veröffentlichungen anderer Organisationen finden. Front Line Defenders, eine Organisation, die sich seit 2001 für die Rechte von Menschenrechtsverteidiger*innen einsetzt und dabei insbesondere mit Einzelfällen arbeitet, gibt seit 2014 jährlich die Zahl dokumentierter Morde an MRV weltweit heraus. In einer Pressemitteilung des Human Rights Defenders World Summit 2018 wird diese Fallzahl zitiert und behauptet, dass „in 2017 mindestens 312 Menschenrechtsverteidiger*innen ermordet wurden, *doppelt so viele wie 2015*“ (World Summit 2018, eigene Hervorhebung). Der Bericht für 2015 von Front Line Defenders zeigt zwar, dass in diesem Jahr 156 Morde an MRV verzeichnet wurden. Der Vergleich zwischen den beiden Zahlen ist hingegen bedeutungslos im Hinblick auf einen realen Trend – außer vielleicht zur Beschreibung der Dokumentationsleistung der NGO. Global Witness beispielsweise, eine andere Organisation, die solche Morde erfasst, sich dabei aber ausschließlich auf Verteidiger*innen von Umweltrechten konzentriert, gibt die Zahl der getöteten Aktivist*innen in 2015 mit 185 an – also merklich höher als die von Front Line dokumentierte Zahl über alle Kategorien von Menschenrechtsaktivist*innen hinweg.

Die Beschreibung von Trends ist eines der komplexesten und kontroversesten Themen, mit dem sich sozialwissenschaftliche Menschenrechtsforscher*innen befassen. Entsprechende quantitative Analysen arbeiten in der Regel mit standardbasierten Daten, die weniger anfällig für derlei Fluktuationen sind als Ereignisdaten. Dennoch haben auch hier neuere Studien frühere Ergebnisse zunehmend in Frage gestellt, die eine gleichbleibende oder sich gar verschlechternde Menschenrechtslage diagnostiziert haben (siehe dazu Hafner-Burton/Ron 2009). Dabei wurden drei zentrale Faktoren herausgearbeitet, die unsere Wahrnehmung und unsere Daten über Menschenrechtsverletzungen verzerren und darauf hindeuten könnten, dass sich die Situation im Laufe der letzten Jahrzehnte in Wirklichkeit sogar verbessert hat. Erstens gibt es immer mehr Informationen über Menschenrechtsverletzungen in der Welt, was den Anschein erweckt, dass mehr Verstöße stattfinden, obwohl wir vielleicht nur die Dunkelziffer verkleinern (Clark/Sikkink 2013). Zweitens ist bekannt, dass negative Informationen mehr Aufmerksamkeit generieren und als überzeugender gewertet werden als positive Informationen. Diese kognitive Disposition führt dazu, dass wir uns Informationen über negative Ereignisse besser merken und sich so die *wahrgenommene* Häufigkeit und Wahrscheinlichkeit ihres Auftretens erhöht (Sikkink 2017: 159-162). Schließlich hat Christopher Fariss (2014) ein überzeugendes Argument hinsichtlich der Verschie-

bung von Maßstäben in Menschenrechtsdaten vorgebracht. Seinen Forschungsergebnissen zufolge hat sich die Art und Weise, wie Menschenrechtsbeobachter*innen Informationen über Menschenrechtsverletzungen bewerten, systematisch verändert, da immer mehr Formen von Rechtsverletzungen als solche verstanden werden. Solche sich ändernden Standards (beispielsweise was alles als Folter und Misshandlung erfasst wird) würden das registrierte Niveau der Menschenrechtsverletzungen im Vergleich zu früheren Jahren unweigerlich erhöhen. Diese drei Erkenntnisse sind auch in Bezug auf die Erhebung von Einzelfalldaten relevant, da sie beeinflussen, wie Zahlen generiert und im zeitlichen Verlauf interpretiert werden.

In Bezug auf das Thema Menschenrechtsverteidiger*innen lassen sich seit seinem Aufkommen durch die entsprechende UN-Erklärung in den 1990er Jahren praktisch nur Narrative finden, die eine fortwährende Verschlechterung der globalen Situation beteuern. Da diese in den seltensten Fällen mit konkreten Daten belegt werden, ist es äußerst schwierig, solche Behauptungen zu entkräften oder zu bestätigen. Es ist durchaus denkbar, dass diese Beobachtungen zumindest teilweise durch ein ständig steigendes Maß an Informationen, eine kognitive Neigung zum Negativen sowie sich ändernde Maßstäbe dessen, was als Repression erfasst wird, geprägt sind. Der diskursive Kontext und sein überwiegend negatives Narrativ könnten in jedem Fall erklären, warum quantitative Daten häufig dahingehend überinterpretiert werden, dass besonders einprägsame und schockierende Informationen – beispielsweise eine erhöhte Fallzahl global registrierter Tötungen – zur Illustration einer allgemeinen Verschlechterung herangezogen werden.

Um anhand von unvollständigen Ereignisdaten die Größe der Dunkelziffer schätzen zu können und belastbare Aussagen über Trends zu machen, sind statistische Methoden erforderlich, die viel Expertise erfordern und nur in Ausnahmefällen sinnvoll durchführbar sind. HRDAG hat dafür die Anwendung der sogenannten Multiple Systems Estimation maßgeblich vorangetrieben (vgl. Manrique-Vallier et al. 2013). In allen anderen Fällen bleiben Ereignisdaten lediglich eine Zählung derjenigen Ereignisse, die trotz unterschiedlicher Hindernisse erfasst werden konnten. Will Moore (2014b) schlug deshalb vor, diese Zahlen nicht als unzulängliche Beschreibung einer letztlich unbekanntem Realität heranzuziehen, sondern als Vollerhebung derjenigen Fälle zu begreifen und zu untersuchen, die öffentlich bekannt sind. Diese Herangehensweise hat auf globaler Ebene jedoch oft auch nur begrenzte Aussagekraft angesichts der Tatsache, dass selbst öffentlich dokumentierte Fälle in aller Regel nirgends zentral und vollständig erfasst werden. Aktuell ist es in jedem Fall praktisch unmöglich, von Einzelfalldaten weltweite Trends abzuleiten.

4. Verzerrungen in willkürlichen Stichproben

Das Kernproblem an der Dunkelziffer ist jedoch nicht die Menge der unerfassten Fälle per se, sondern die Tatsache, dass statistisch betrachtet nicht alle Fälle dieselbe Wahrscheinlichkeit aufweisen, aufgezeichnet zu werden. Die ungleiche Erfassungschance bedeutet, dass die dokumentierten Ereignisdaten systematischen Verzerrungen unterliegen, auch Bias genannt. In anderen Worten ausgedrückt können Ereignisdaten in aller Regel nicht als repräsentativ für die Gesamtheit aller Vorfälle angesehen werden, da es sich um keine Zufallssamples handelt. Dies wird deutlich, wenn man diverse Filtermechanismen betrachtet, von denen abhängig ist, ob eine internationale Organisation von bestimmten Fällen erfährt oder nicht.

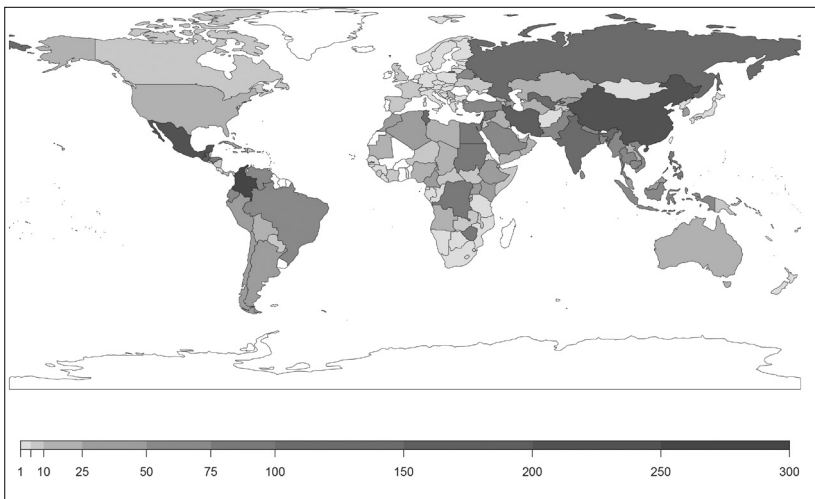
Die vielleicht offensichtlichste Ungleichheit betrifft die geographische Verortung der Menschenrechtsverletzung. Ob Informationen zu Vorfällen in einem bestimmten geographischen Gebiet international bekannt werden, hängt zum einen davon ab, wie engmaschig der jeweilige Staat den Informationsfluss kontrolliert. Nordkorea ist ein klassisches Beispiel für ein Gebiet, zu dem international so gut wie keine detaillierten Informationen vorliegen – die Zahl der politischen Gefangenen im Land beispielsweise kann nur anhand von Satellitendaten von Gefangenenlagern geschätzt werden (Amnesty International 2013). Darüber hinaus spielen zahlreiche andere Faktoren eine Rolle für die Wahrscheinlichkeit, dass ein Ereignis in Abhängigkeit seiner Lokalität medial und anderweitig berichtet wird. Dies schließt etwa die Höhe des Sicherheitsrisikos für Reporter ein, was vor allem in Krisen- und Kriegsgebieten den Zugang zu Informationen erschwert; die (technologische) Infrastruktur und Bevölkerungsdichte, was Informationen über ländliche Gebiete gegenüber denen aus Städten benachteiligt; geostrategische und sonstige Interessen, die eine überproportional häufige Berichterstattung über bestimmte Gebiete gegenüber anderen begründen; die Größe/Opferzahl des jeweiligen Ereignisses; Sprachbarrieren, was die Dokumentation und Überprüfung von Ereignisberichten beispielsweise aus sprachlich stark fragmentierten Gebieten schwieriger macht; sowie mediale Ermüdungserscheinungen, was die Wahrscheinlichkeit einer Aufmerksamkeit für einzelne Vorfälle aus Gebieten mit notorischen Menschenrechtsproblemen reduziert. Diese verschiedenen Faktoren führen dazu, dass beispielsweise „die Tötung einer Person im Stadtzentrum von Kiew von tausenden Menschen berichtet wird, während zehn Morde in Boda in der Zentralafrikanischen Republik sehr wahrscheinlich unbemerkt bleiben“ (Price/Gohdes 2014).⁴ Auch wenn diese Faktoren vor allem aus der Konfliktforschung bekannt sind und sich häufig auf

⁴ Vgl. auch Price/Ball 2014, Landman/Gohdes 2013 und Weidmann 2016.

die Verfügbarkeit von Informationen aus Medienberichten beziehen, spielen sie sehr wahrscheinlich eine ähnliche Rolle in der Erfassung von Menschenrechtsverletzungen. Ein weiterer Faktor, der hier die geographische Abdeckung beeinflusst, ist die Stärke und Erfahrung von Aktivist*innenstrukturen vor Ort oder im Exil, die dezidiert und oft ehrenamtlich Informationen sammeln, aufbereiten und weitergeben.

Als Beispiel für solch geographische Verzerrungen können die Daten dienen, die ich zur Einzelfallarbeit des UN-Sonderberichterstatters zu Menschenrechtsverteidiger*innen gesammelt habe. In Abbildung 2 dargestellt ist die Anzahl an fallbezogenen Briefen (n=4.511), die im Rahmen des UN-Mandats zwischen September 2000 und November 2016 an die jeweilige Regierung gesendet wurden (Spannagel 2018). Kolumbien beispielsweise ist das Land, das in diesem Zeitraum mit 282 weltweit die meisten Schreiben zu Fällen von mutmaßlichen Menschenrechtsverletzungen gegen MRV erhalten hat, während Länder auf dem gesamten afrikanischen Kontinent insgesamt gerade einmal 933 erhalten haben. Kolumbien ist nicht nur ein Land, das recht früh von der ersten UN-Sonderberichterstatterin zu MRV besucht wurde und wo Aktivist*innen daher seit Langem direkte Kenntnis von diesem UN-Mechanismus haben, sondern es ist auch ein Land, das generell über starke Aktivist*innennetzwerke im In- und Ausland verfügt.

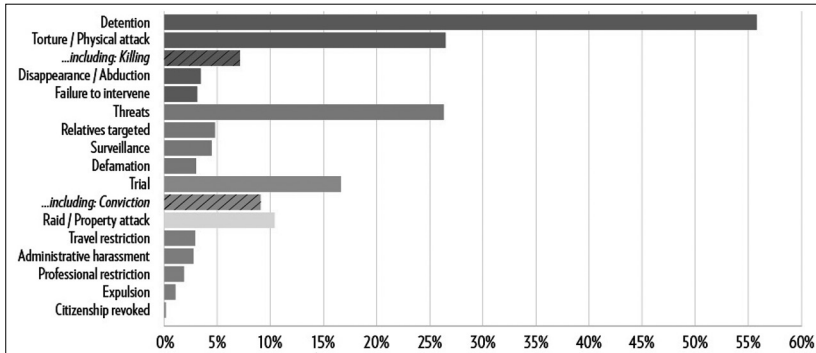
Abbildung 2: Geografische Verteilung der vom UN-Sonderverfahren für Menschenrechtsverteidiger gesendeten Beschwerden (n=4.511, 2000-2016, Länder in Weiß haben keine Beschwerde erhalten). Quelle: eigene Daten, vgl. Spannagel 2018.



Eine zweite, tendenziell vernachlässigte Verzerrung betrifft die Formen der Repression, die erfasst werden. Ereignisdaten, die von Menschenrechtsorganisationen mit hohen Fact-Checking-Standards erhoben werden, zählen üblicherweise nur Ereignisse, die nachprüfbar sind. Wie oben bereits erwähnt sind viele Repressionsformen jedoch gerade dadurch charakterisiert (und deshalb verbreitet), dass sie nicht genau nachprüfbar sind, schwer zweifelsfrei als Menschenrechtsverletzung erfassbar sind oder auch dadurch, dass der Staat nicht direkt verantwortlich gemacht werden kann. Diese Verschleierungstaktiken von politisch motivierten Übergriffen gegen Aktivist*innen können beispielsweise Ausdruck finden in Gerichtsverfahren und Inhaftierungen wegen Korruption oder Drogenhandel, Diffamierungskampagnen in sozialen Medien oder der Presse, Entlassungen unter vorgeschobenen Gründen, bürokratischen Hindernissen im Ausstellen von Dokumenten oder der Beauftragung von kriminellen Banden, die Überfälle organisieren. Diese Beispiele verweisen zurück auf Interpretationsspielräume hinsichtlich des Maßstabs der Eindeutigkeit, das Kontextualisierungsvermögen von Kodierer*innen sowie auf das inhärente Interesse von Täter*innen, ihre Taten zu verschleiern. Das Gebot der Überprüfbarkeit bedeutet damit, dass Repressionsformen proportional umso seltener aufgezeichnet werden je schwerer sie eindeutig nachweisbar sind. Ein weiterer, mindestens genauso wichtiger Faktor liegt jedoch auch im Aufmerksamkeitslevel, das bestimmte Menschenrechtsverletzungen erzeugen und andere nicht. Im Allgemeinen korreliert dabei die Stärke der Aufmerksamkeit mit der Schwere des Übergriffes – über einen Mord wird in den meisten Fällen eher berichtet als über ein Reiseverbot. Umgekehrt ist auch davon auszugehen, dass Betroffene vor Ort sich in Fällen von drastischer Repression häufiger an die internationale Gemeinschaft wenden als in alltäglichen, niederschweligen Einschränkungen. Die Analyse verschiedener Datensätze zeigt darüber hinaus, dass Fälle von Haft generell ganz besonders häufig erfasst werden. Unter den oben bereits genannten Einzelfällen des UN-Sonderverfahrens (n=12.086) sind beispielsweise 56 % aller beschriebenen Menschenrechtsverletzungen Inhaftierungen (siehe Abb. 3).⁵

5 Ein anderes Beispiel wären Berichte der Chilean Commission on Human Rights von 1979 bis 1986, siehe Reiter et al 1992: 118.

Abbildung 3: Verteilung der vom UN-Sonderverfahren zu Menschenrechtsverteidigern behandelten Einzelfälle (n=12.086, 2000-2016) anhand der berichteten Menschenrechtsverletzungen (mehrere können auf einen Fall zutreffen). Quelle: eigene Daten, vgl. Spannagel 2018.



Zwar haben wir keine Kenntnis darüber, wie die vermutlich abertausend nicht von der UN behandelten Fälle von Repression gegen MRV verteilt sind. Jedoch erscheint es recht unwahrscheinlich, dass Aktivist*innen weltweit so viel häufiger von Inhaftierung betroffen sind als dass sie politisch motivierten administrativen Hürden in ihrer Menschenrechtsarbeit begegnen. Das vermutlich stark überproportionale internationale Interesse an Inhaftierungsfällen kann aus einer Mischung der oben genannten Faktoren erklärt werden: Haftfälle lassen sich in der Regel leicht dokumentieren und direkt dem Staat zuschreiben. Zudem handelt es sich dabei um eine vergleichsweise drastische repressive Maßnahme, die öffentliches Interesse erzeugt und bei der die internationale Aufmerksamkeit als besonders dringend erachtet wird. Darüber hinaus gibt es durch die langjährige Arbeit von Amnesty International zu politischen Gefangenen historisch gewachsene Netzwerke und einen breiten Erfahrungsschatz im Umgang mit solchen Fällen.

Je nach Datengrundlage spielen auch spezifische Auswahlkriterien eine Rolle, die die Wahrscheinlichkeit einer Erfassung von bereits bekannten Ereignissen direkt beeinflusst. Dies ist besonders häufig der Fall in solchen Datenbanken, die nicht anhand einer Dokumentations-, sondern einer Wirkungslogik zusammengestellt wurden, was zum Beispiel für die Daten von NGOs gilt, die ihre eigene Fallarbeit dokumentieren. Das Problem kann aber auch in anderen Zusammenhängen auftreten. Landman und Carvalho (2010: 50) beispielsweise berichten über eine von der UN in Guatemala erstellte Datenbank, die zunächst nur die „primären“, also heftigsten Menschenrechtsverletzungen eines jeden Opfers erhob und daher die erfahrene Repression insgesamt stark verzerrt darstellte. Im oben erwähnten Datensatz, der auf Grundlage der Arbeit

des Sonderberichterstatters erstellt wurde, lassen sich hingegen trotz ihrer Drastik vergleichsweise wenige Fälle von Tötungen finden. Dies liegt mitunter daran, dass die chronisch überarbeitete Anlaufstelle tendenziell solche Fälle priorisiert, in denen die Hoffnung besteht, dass die Situation noch positiv beeinflusst werden kann.

Solcherlei Entscheidungen und Aufmerksamkeitsunterschiede verursachen also ebenfalls Verzerrungen in den Daten. In der Gesamtanalyse von Ereignisdaten bleiben diese Verzerrungen jedoch teils verborgen oder werden schlicht nicht berücksichtigt. Das ist dann besonders problematisch, wenn verschiedene Formen von Repression miteinander verglichen werden, um ein Bild dessen zu zeichnen, welchen Risiken Menschenrechtsverteidiger*innen ausgesetzt sind. Ein Beispiel hierfür wäre ein Bericht des CIVICUS-Monitors, eines relativ neuen Kooperationsprojekts, das Informationen und Daten über die Repression gegen die Zivilgesellschaft auf der ganzen Welt sammelt. Basierend auf einem Diagramm, das die Anzahl der gemeldeten Vorfälle anhand der verschiedenen Arten von Verstößen vergleicht, behauptet der Bericht irreführenderweise, dass Staaten zur Unterdrückung des zivilgesellschaftlichen Raums „am häufigsten“ auf die Inhaftierung von Aktivist*innen, Angriffe auf Journalist*innen und übermäßige Gewaltanwendung gegen Demonstrant*innen zurückgreifen (CIVICUS 2017: 5). In einem Jahresbericht von Front Line Defenders schreiben die Autor*innen, nachdem die Zahl von 312 registrierten Morden in 2017 genannt wurde, dass „Kriminalisierung jedoch nach wie vor die häufigste Strategie zur Blockierung und Delegitimierung der Arbeit von Menschenrechtsverteidiger*innen blieb. Tausende von MRV wurden inhaftiert [...]“ (Front Line Defenders 2017: 6). Beide Aussagen übersehen nicht nur das Problem der Repräsentativität und der damit verbundenen Verzerrungen zugunsten bestimmter Arten von Übergriffen. Sie ignorieren auch die eingangs diskutierte Tatsache, dass Ereignisdaten per Definition nur Ereignisse berücksichtigen, die sowohl beobachtet als auch gezählt werden können, was Themen wie systematische Zensur, Überwachung oder niederschwellige Verwaltungsentscheidungen weitgehend ausschließt. Es erscheint jedoch plausibel anzunehmen, dass solche Maßnahmen eine wichtige Rolle bei der Einschränkung des zivilgesellschaftlichen Raums und der Behinderung der Arbeit von MRV in vielen Ländern spielen – und zwar möglicherweise in einem größeren Umfang als die Inhaftierung einzelner Aktivist*innen.

Verzerrungen können auch thematischer Natur sein. Gerade wenn man Fälle von Repression gegen MRV betrachtet, deckt dies ein potentiell sehr breites Feld an inhaltlichen Schwerpunkten in deren Menschenrechtsarbeit ab. In den Zahlen der von der UNO behandelten Fälle beispielsweise lassen sich thematische Trends erkennen (wie etwa zum Thema Frauen, indigene Völker oder Umweltaktivismus), die direkt mit in-

ternationalen Aufmerksamkeitswellen und thematischen Berichten, die aktuell in Arbeit waren, in Verbindung gebracht werden können. Entsprechend lässt sich auch vermuten, dass die 2017 gestartete Kooperation zwischen der NGO Global Witness und der Zeitung The Guardian zur Dokumentation von getöteten Verteidiger*innen von Umweltrechten mit dazu beigetragen hat, dass solche Fälle international noch mehr Aufmerksamkeit erhalten und daher auch häufiger berichtet wurden. Dass 2017 das „schlimmste Jahr in den Aufzeichnungen“ war (Global Witness 2018) scheint in dieser Perspektive nicht sehr überraschend und sagt entsprechend wenig aus über einen weltweiten Trend aus. Trotzdem werden aus derlei Zahlen oft Aussagen darüber abgeleitet, dass Umweltaktivist*innen gegenüber anderen Themenfeldern einer besonders lebensbedrohlichen Arbeit nachgehen. Interessanterweise wurden 2018 wieder weniger Morde von Global Witness verzeichnet, was vom Kampagnenmanager der NGO als „deutlicher Rückgang in diesem Jahr gemäß unseren Daten“ beschrieben und medial als „gewisse Atempause für Aktivist*innen“ berichtet wurde (Volckhausen 2018). Möglicherweise hat der Effekt der medialen Aufmerksamkeit auch einfach nachgelassen. Diese Thematik verweist wieder zurück auf die Tatsache, dass die insgesamt vermutlich geringe Erfassung von Fällen gegenüber einer hohen Dunkelziffer Tendaussagen höchst problematisch macht, weil die Dokumentation sehr wahrscheinlich stärker von Informationseffekten und Monitoring-Kapazität als von wirklichen Repressionsverläufen beeinflusst wird.

5. Technische Herausforderungen und mangelnde Transparenz

Das letzte Problemfeld von Ereignisdaten bezieht sich zum einen auf technische Schwierigkeiten in der Aufzeichnung und Zusammenfassung solcher Daten und zum anderen auf die oft geringe Transparenz vor allem in der nicht-wissenschaftlichen Kommunikation von Analysen, die auf Ereignisdaten beruhen. Als ein Beispiel für technische Herausforderungen sei die sogenannte *de-duplication* und *record linkage* genannt, also das Aufspüren von verschiedenen Datenpunkten (innerhalb derselben bzw. unterschiedlichen Datenquellen), die auf denselben Fall verweisen. Dies ist häufig dann notwendig, wenn Informationen aus unterschiedlichen Quellen zusammengeführt werden, deren Aufzeichnungen überlappen. Bei Datenbanken mit mehreren tausenden Einzelfällen wird dies in der Regel automatisiert durchgeführt. Das zentrale Problem ergibt sich jedoch einerseits daraus, dass derselbe Name oft unterschiedliche Schreibweisen hat, insbesondere wenn es sich um Transliterationen aus einer Sprache mit nicht-lateinischem Alphabet handelt. Zwei identische Namen wiederum

verweisen nicht unbedingt auf dasselbe Individuum. Andererseits ist die Zuordnung zwar einfacher, je detaillierter die Fallinformationen aus den unterschiedlichen Quellen sind; allerdings können leicht abweichende Kodierungen dem korrekten Matching im Weg stehen. Eine fehlerfreie *record linkage* ist daher in der Regel kaum zu erreichen (vgl. Price et al 2014: 23 zum Beispiel Syrien).

Zuletzt sei noch die oft mangelnde Transparenz angesprochen, die es schwierig macht, präsentierte Zahlen und Analysen richtig einzuordnen und gegebenenfalls fundiert zu hinterfragen. Ein aktuelles Beispiel hierfür ist das HRD Memorial Project, eine im November 2018 offiziell gestartete gemeinsame Initiative einer Reihe prominenter NGOs, die sich mit dem Schutz von MRV befassen. Ziel des Projekts ist es, an Menschenrechtsaktivist*innen zu erinnern, die seit der UN-Erklärung zu MRV 1998 ermordet wurden. Die Projektwebseite behauptet, dass seit jenem Jahr „schätzungsweise 3.500 MRV getötet wurden“ (engl.: „*an estimated 3,500 HRDs*“), ohne weitere Informationen zur Grundlage dieser Schätzung oder einer Qualifikation ihres Vertrauensniveaus zu geben (Memorial o.D.). Auf Anfrage wurde mir mitgeteilt, dass man durch die Extrapolation der Zahlen getöteter Aktivist*innen, die seit 2014 in den Jahresberichten von Front Line Defenders genannt werden, eine Gesamtzahl von etwa 4.900 Opfer seit 1998 erhält, die dann vorsichtshalber auf 3.500 reduziert wurde. In Anbetracht der Tatsache, dass jeder dieser Berichte eindeutig eine potenziell sehr große Dunkelziffer getöteter Verteidiger*innen auslässt⁶ und dass für drei Viertel der Zeitspanne überhaupt keine Daten verfügbar sind, entspricht die Zahl der 3.500 nach wissenschaftlichen Maßstäben einer Fantasiezahl. In Anbetracht unserer weitgehenden Unkenntnis könnte die „wahre“ Zahl durchaus in der Größenordnung von 20.000, 100.000 oder auch darüber liegen. Zumindest theoretisch könnte sie auch weniger als 3.500 betragen. Basierend auf den verfügbaren Daten können wir jedoch nur Mutmaßungen anstellen, denn „sinnvolle Schätzungen können nur dann vorgenommen werden, wenn genügend zuverlässige Daten vorhanden sind, um Berechnungen zuzulassen“ (Root 2016: 365). Die Verwendung der Zahl durch das Memorial-Projekt vermittelt somit einen Anschein von Gewissheit, den die Daten unmöglich unterstützen können. Dennoch (oder gerade deshalb) wurde sie seither von verschiedenen Organisationen und prominenten Persönlichkeiten, darunter dem UN-Sonderberichterstatter Michel Forst, zitiert (und dabei teils falsch dargestellt).⁷

6 Siehe der oben gezogene Vergleich der dokumentierten Fälle zwischen Front Line Defenders und Global Witness für 2015.

7 In einem Artikel in The Independent behaupten beispielsweise die Menschenrechtsaktivistin Susi Bascon und der UN-Sonderberichterstatter Michel Forst, dass „3.500 Verteidiger getötet wurden“, seit

Es ist in der Praxis zugegebenermaßen schwierig, das Ziel einer möglichst knappen, leicht verdaulichen und einprägsamen Botschaft – zu deren Zweck Zahlen ja gerade eingesetzt werden – mit der Notwendigkeit einer detaillierten Methodenbeschreibung zu vereinbaren. Auch der vorliegende Artikel bedient sich zwangsläufig einiger numerischer Darstellungen von Einzelfalldaten, deren Erhebung nur in begrenztem Detail erläutert werden kann. Im Idealfall kann dabei auf anderweitig publizierte Quellen hingewiesen werden, die ausführlichere methodische Einblicke bieten. In jedem Fall gilt es jedoch sowohl für Autor*innen als auch für Leser*innen immer zu hinterfragen, ob eine verwendete Zahl glaubwürdig ist und ob ihre Herkunft hinreichend erläutert wurde.

6. Schlussbetrachtungen

Die verschiedenen hier aufgeführten Beispiele sind keine Sonderfälle, sondern veranschaulichen häufige Missverständnisse und mangelnde Transparenz bei der Verwendung von ereignisbasierten Daten in der Menschenrechtsarbeit. Diese Fälle zeigen, dass die illustrative Kraft von Zahlen leider oft unseriös genutzt wird, um ein bestimmtes politisches Narrativ zu unterstützen. Ich stimme mit Brian Roots Einschätzung überein, dass „die Manipulation von Fakten – oder der Leser*in – in der Regel nicht absichtlich ist“ (2016: 357). Dies schmälert jedoch nicht den empfindlichen Schaden, den solche irreführenden Zahlen anrichten können.

Die erste negative Konsequenz besteht darin, dass solche Darstellungen vermuten lassen, dass etwas bekannt ist, das nach den verfügbaren Informationen tatsächlich jedoch nicht bekannt ist. Die fahrlässige Verwendung von Zahlen vermittelt insbesondere sehr oft eine Gewissheit, die die Daten nicht unterstützen können. Dadurch wird Wissen vorgetäuscht, auf dessen Grundlage einem Thema Aufmerksamkeit gewidmet, politische Entscheidungen getroffen und Ressourcen zugeteilt werden. Während Aufmerksamkeit für jede Form von Menschenrechtsverletzung prinzipiell begrüßenswert ist, besteht hier die Gefahr, dass falsche Prioritäten gesetzt und empirisch gesehen wichtigere Themen vernachlässigt werden, zu denen keine entsprechenden Zahlen vorliegen.

Zweitens ist das größte Kapital von Menschenrechtsorganisationen die Glaubwürdigkeit und Zuverlässigkeit ihrer Informationen. Brian Root von Human Rights Watch

die UN-Erklärung unterzeichnet wurde (Bascon/Forst 2018). In einem von Amnesty International veröffentlichten Artikel heißt es: „Wir haben [die Fälle von] mindestens 3.500 Frauen, Männern und Kindern erfasst, die getötet oder gewaltsam verschwunden sind, nur weil sie die Menschenrechte verteidigt haben“ (Marengo 2017). Beide Aussagen sind falsch in Hinblick auf die ursprüngliche Zusammensetzung der Zahl des Memorial-Projekts.

beschreibt Argumente, die mit einer fadenscheinigen Statistik gestützt werden, als „Kartenhaus, das leicht zusammenstürzen kann sobald man am Fundament herumstochert“ (2016: 372). Wenn Zahlen und statistische Beweise auf unsolide Weise verwendet werden, birgt dies entsprechend das Risiko, diesen entscheidenden Ruf zu schädigen.

Drittens stützen die von führenden Menschenrechtsorganisationen verwendeten Fallzahlen sich in der Regel auf verifizierte Fälle von Repression, die nicht einmal die vom Hörensagen bekannten Fälle umfassen – geschweige denn die auf internationaler Ebene unbekannt. Die „schätzungsweise 3.500“ getöteten Aktivist*innen beispielsweise kann auch als wenig alarmierend verstanden werden – wenn man sie in die Perspektive ihrer globalen Dimension und Zeitspanne von 20 Jahren stellt. Aus diesem Grund können unvorsichtig angewandte Statistiken, die die wahre Zahl möglicherweise massiv unterschätzen, dem eigentlichen Anliegen einen Bärendienst erweisen, indem sie das tatsächliche Ausmaß eines Problems herunterspielen.

Der sicherste Weg aus dieser Problematik wäre wohl, auf die Verwendung quantitativer Daten in der Menschenrechtsarbeit gänzlich zu verzichten – es sei denn, sie erfolgt auf der Grundlage einer Vollerhebung oder zufälligen Stichprobe – wie es der erfahrene Menschenrechtsstatistiker Patrick Ball (2016: 437) anzuraten scheint. Eine solche Vorgehensweise ist jedoch weder realistisch noch unbedingt hilfreich, wenn man die wachsende Verfügbarkeit und Beliebtheit quantitativer Daten bedenkt. Oft bieten sie eine einzigartige und sehr reichhaltige Informationsquelle über unterschiedlichste Menschenrechtsverstöße auf der ganzen Welt. Was Ereignisdaten nach wie vor leisten können – wenn sie gut recherchiert sind – ist, einen Minimalwert von *bekannt* Menschenrechtsverletzungen zu liefern. Diese Zahlen sind zwar in den wenigsten Fällen belastbar, um quantitative oder qualitative Repressionstrends abzubilden. Sie können aber als eindruckliche Sammlung von Einzelschicksalen, wie auch im Fall des Memorial-Projekts, durchaus sehr aussagekräftig sein. Bei einem entsprechend hohen Minimalwert können gegebenenfalls auch Aussagen über die Existenz von systematischen Menschenrechtsverletzungen getroffen werden (kaum aber über deren Abwesenheit).

Die entscheidende Schlussfolgerung aus den beschriebenen Überlegungen ist, dass es auch für statistisch nicht versierte Menschenrechtsaktivist*innen von größter Bedeutung ist, die Grenzen der vorliegenden Daten sehr genau zu verstehen und im Zweifelsfall der Versuchung zu widerstehen, ihnen zeitliche Entwicklungen und Trends entlocken zu wollen. Genauso gilt es für jede*n, die sich mit der Verbreitung von Menschenrechtsverletzungen befasst, die Aussagekraft von Ereigniszahlen kritisch zu hinterfragen und Irrlichter entsprechend als solche zu erkennen.

Literatur

- Amnesty International 2013: North Korea – New satellite images show continued investment in the infrastructure of repression, London; <https://www.amnesty.org/download/Documents/12000/asa240102013en.pdf>, Stand: 15. Februar 2019.
- Ball, Patrick 2016: The bigness of big data: Samples, models, and the facts we might find when looking at data, in: Alston, P./Knuckey, S. (eds.): *The transformation of human rights fact-finding*, New York: Oxford University Press, 425–440.
- Ball, Patrick/Price, Megan E. 2018: The statistics of genocide; <https://chance.amstat.org/2018/02/statistics-of-genocide/>, Stand: 15. Februar 2019.
- Bascon, Susi/Forst, Michel 2018: The Nobel prize committee has to stop overlooking the human rights defenders who risk their lives every day; <https://www.independent.co.uk/voices/nobel-prize-human-rights-united-nations-juana-raymundo-guatemala-a8560921.html>, Stand: 15. Februar 2019.
- CIVICUS 2017: People power under attack – Findings from the CIVICUS Monitor; http://www.civicus.org/images/CM_Findings_7Oct_v1.pdf, Stand: 15. Februar 2019.
- Clark, Ann Marie/Sikkink, Kathryn 2013: Information effects and human rights data: Is the good news about increased human rights information news for human rights measures?, in: *Human Rights Quarterly*, Vol. 35, No. 3, 539–568.
- Fariss, Christopher J. 2014: Respect for human rights has improved over time: Modeling the changing standard of accountability, in: *American Political Science Review*, Vol. 108, No. 2, 297–318.
- Front Line Defenders 2017: Annual report on human rights defenders at risk in 2017, Dublin; https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/annual_report_digital.pdf, Stand: 15. Februar 2019.
- Global Witness 2018: Deadliest year on record for land and environmental defenders, as agribusiness is shown to be the industry most linked to killings; <https://www.globalwitness.org/en/press-releases/deadliest-year-record-land-and-environmental-defenders-agribusiness-shown-be-industry-most-linked-killings/>, Stand: 15. Februar 2019.
- Hafner-Burton, Emilie/Ron, James 2009: Seeing Double: Human Rights through Qualitative and Quantitative Eyes, in: *World Politics*, Vol. 61, No. 2, 360–401.
- HRDAG (o.D.): Chad; <https://hrdag.org/chad/>, Stand: 15. Februar 2019.
- Jabine, Thomas B./Claude, Richard P. (eds.) 1992: *Human rights and statistics – Getting the record straight*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Kinzelbach, Katrin/Spannagel, Janika 2018: New ways to address an old problem: Political repression, in: Rodríguez-Garavito, C./Gomez, K. (eds.): *Rising to the populist challenge – A new playbook for human rights actors*, Bogotá, 185–196; <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2018/04/Rising-to-the-populist-challenge.pdf>, Stand: 15. Februar 2019.
- Landman, Todd 2004: *Measuring Human Rights: Principle, Practice, and Policy*, in: *Human Rights Quarterly*, Vol. 26, No. 4, 906–931.
- Landman, Todd/Carvalho, Edzia 2010: *Measuring human rights*, New York: Routledge.
- Landman, Todd/Gohdes, Anita 2013: A matter of convenience: Challenges of non-random data in analyzing human rights violations during conflicts in Peru and Sierra Leone, in: Seybolt, T.B./Aronson J. D./Fischhoff, B. (eds.): *Counting civilian casualties – An introduction to recording and estimating nonmilitary deaths in conflict*, New York: OUP, 77–93.

- Marengo, Guadalupe 2017: Human rights defenders are being killed or forcibly disappeared. It needs to stop; <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2017/12/human-rights-defenders-day/>, Stand: 15. Februar 2019.
- Manrique-Vallier, Daniel/Price, Megan E./Gohdes, Anita 2013: Multiple Systems Estimation techniques for estimating casualties in armed conflicts, in: Seybolt, T. B./Aronson J. D./Fischhoff, B. (eds.): *Counting civilian casualties – An introduction to recording and estimating nonmilitary deaths in conflict*, New York: OUP, 165-182.
- Memorial (o.J.): About the HRD Memorial; <https://hrdmemorial.org/about-the-project/>, Stand: 15. Februar 2019).
- Merry, Sally E. 2016: *The seductions of quantification – Measuring human rights, gender violence, and sex trafficking*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Moore, Will 2014a: No more fountains of youth/pots o' gold: Conceptualization and events data (part 1); <https://willopines.wordpress.com/2014/03/03/no-more-fountains-of-youthpots-o-gold-conceptualization-and-events-data-part-1/>, Stand: 15. Februar 2019.
- Moore, Will 2014b: No more fountains of youth/pots o' gold: Conceptualization and events data (part 2); <https://willopines.wordpress.com/2014/03/04/no-more-fountains-of-youthpots-o-gold-conceptualization-and-events-data-part-2/>, Stand: 15. Februar 2019.
- Price, Megan E./Ball, Patrick 2014: Big data, selection bias, and the statistical patterns of mortality in conflict, in: *SAIS Review of International Affairs*, Vol. 34, No. 1, 9-20.
- Price, Megan E./Gohdes, Anita 2014: Searching for trends: Analyzing patterns in conflict violence data, unter: <http://politicalviolenceataglance.org/2014/04/02/searching-for-trends-analyzing-patterns-in-conflict-violence-data/>, Stand: 15. Februar 2019.
- Price, Megan E./Gohdes, Anita/Ball, Patrick 2014: Updated statistical analysis of documentation of killings in the Syrian Arab Republic, HRDAG Report; <https://hrdag.org/wp-content/uploads/2015/07/HRDAG-SY-UpdatedReportAug2014.pdf>; Stand: 15. Februar 2019.
- Reiter, Randy B./Zunzunegui, M. V./Quiroga, Jose 1992: Guidelines for field reporting of basic human rights violations, in: Jabine, T. B./Claude, R. P. (eds.): *Human rights and statistics – Getting the record straight*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 90-126.
- Root, Brian 2016: Numbers are only human – Lessons for human rights practitioners from the quantitative literacy movement, in: Alston, P./Knuckey, S. (eds.): *The transformation of human rights fact-finding*, New York: Oxford University Press, 355-376.
- Sikkink, Kathryn 2017: *Evidence for hope: Making human rights work in the 21st century*, Princeton.
- Spannagel, Janika 2018: *Chasing shadows – A quantitative analysis of the scope and impact of UN communications on human rights defenders (2000-2016)*, GPPi Policy paper; <http://www.gppi.net/publications/human-rights/article/chasing-shadows/>, Stand: 15. Februar 2019.
- Volkhausen, Taran 2018: For embattled environmental defenders, a reprieve of sorts in 2018; <https://news.mongabay.com/2018/12/for-embattled-environmental-defenders-a-reprieve-of-sorts-in-2018/>, Stand: 15. Februar 2019.
- Weidmann, Nils B. 2016: A closer look at reporting bias in conflict event data, in: *American Journal of Political Science*, Vol. 60, No. 1, 206-218.
- World Summit 2018: World summit brings surge of new commitments to protect human rights defenders; <https://hrdworldsummit.org/wp-content/uploads/2018/10/Press-release-Human-Rights-Defenders-World-Summit-closing-action-plan-FINAL.pdf>, Stand: 15. Februar 2019.



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

zeitschrift für
menschenrechte
journal for
human rights

CALL FOR PAPERS

zfmr 1/2020: Schwerpunkt „Menschenrechte queer gelesen: Sexuelle Orientierung und Geschlecht/sidentität in nationalen und globalen Menschenrechtsdiskursen“

In den letzten Jahren konnten Bewegungen für die Rechte von LGBTIQ* ganz bemerkenswerte Erfolge erringen, und das nicht nur im „globalen Norden“: „Queere“ Menschenrechte erfahren zunehmend Anerkennung. Das Heft 1/2020 der *Zeitschrift für Menschenrechte* widmet sich diesen Entwicklungen: Wie werden Erfolge errungen – etwa über Initiativen des Gesetzgebers oder vor Gericht – und welche Rolle spielen dabei zivilgesellschaftliche Institutionen? Hat der Fokus auf bestimmte Themen – wie die Eheöffnung für gleichgeschlechtliche Paare – zu einer unangemessenen Verengung des Menschenrechtsaktivismus geführt? Werden LGBTIQ*-Menschenrechte instrumentalisiert, etwa in Form eines „Homonationalismus“? Welche Rolle spielen religiöse Akteur*innen? Und worin liegen die Gründe für den mancherorts erfolgenden Backlash gegen LGBTIQ*-Rechte? Diese und weitere Fragen können in regionaler, lokaler, nationaler, europäischer wie globaler Perspektive behandelt werden. Bitte übermitteln Sie Ihren Vorschlag für einen Beitrag als Abstract im Umfang von etwa 500 Wörtern bis **15. September 2019** an elisabeth.holzleithner@univie.ac.at. Die fertigen Beiträge (maximal 45.000 Zeichen inklusive Leerzeichen, Anmerkungen und Literaturverzeichnis) sollten bis **31. Januar 2019** eingehen. Die endgültige Entscheidung über die Annahme des Beitrags wird im Kreis der Herausgeber*innen getroffen.

Journal for Human Rights Vol. 1/2020: Queer Reading of Human Rights: Sexual Orientation and Gender / identity in National and Global Human Rights Discourses

Movements for the human rights of LGBTIQ* have been able to gain remarkable victories in recent years, not only in the “global North”. Vol. 1/2020 of the *Journal for Human Rights/Zeitschrift für Menschenrechte* will be dedicated to these developments from a human rights perspective: How were the victories achieved – through legislative initiatives or the courts – and what is the contribution of NGOs? Has the focus on certain topics – such as same-sex marriage – led to an undue narrowing of human rights activism? Are LGBTIQ* human rights being instrumentalized, e.g. as “homonationalism”? What role do religious actors play in the fight for/against “queer” human rights? And what are the reasons for the backlash against LGBTIQ* rights in some places? These and many other questions may be analysed from a regional, local, national, European or global perspective. Please send your proposal in form of an abstract of around 500 words to elisabeth.holzleithner@univie.ac.at until **15 September 2019**. You will be informed until mid-May if your abstract has been accepted. Your paper should be submitted no later than on **31 January 2020** and not exceed 45,000 characters including spaces, notes, and bibliography. The editorial board will make the final decision on acceptance of the paper.

Kontakt/Contact:

zfmr@menschenrechte.org

www.zeitschriftfuermenschenrechte.de

Anne Löscher¹

Dem Welthunger eine Zahl geben

Die Abwesenheit von Hunger stellt das Fundament der Menschenrechtscharta dar. Wer an Unterernährung leidet, dem wird es erschwert, angemessen seine politischen Rechte wahrzunehmen und andere Rechte einzufordern, die Würde und Lebensqualität sicherstellen. Somit stellen Maßzahlen zur Messung von Hunger einen grundlegenden Pfeiler dar, um die Möglichkeit der Umsetzung von Menschenrechten zu beziffern. Dieser Beitrag beschäftigt sich mit zwei dieser Indizes insbesondere: dem Global Hunger Index (GHI) und dem FAO-Chronic-Hunger-Index. Ziel des Beitrages soll es sein, Stärken und Schwächen der Indizes aufzudecken, um ihren Beitrag zur Bezifferung der Menschenrechte kritisch zu analysieren.

The absence of hunger is the basis of the Charta of Human Rights. Suffering from under- and malnutrition it is harder to adequately exercise one's rights or demand other rights that ensure dignity and quality of life. Measurements of hunger hence represent a fundamental pillar to quantify the possibility of the implementation of human rights. This contribution focuses on two indexes in particular: the Global Hunger Index (GHI) and the FAO-Chronic-Hunger-Index. The contribution's aim is to disclose strengths and weakness of the indexes to critically assess their contribution to the measurement of human rights.

1. Einleitung

Die Ernährung gehört zu den physiologischen Grundbedürfnissen und bildet damit das Fundament körperlicher Unversehrtheit und körperlichen und physischen Wohlbefindens. Wer an Unterernährung leidet, muss um das Überleben kämpfen und folglich wird es ihm/ihr erschwert, seine bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte adäquat einzufordern und wahrzunehmen. In einer Welt, deren Produktivität mindestens die Versorgung seiner gesamten Bevölkerung sicherstellen könnte, grassiert immer noch flächendeckend Hunger. Es wird geschätzt, dass 2017 etwa 10,9 % der Weltbevölkerung an Hunger litten, was 820,7 Millionen Menschen entspricht, während der geschätzte Anteil 2015 noch bei 10,6 % lag. Der Hauptteil der Unterernährten fällt auf arme Länder auf dem afrikanischen Kontinent und auf Teile Südasiens (Roser/Ritchie 2019).

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit dem Messen von Hunger und zwei Indikatoren, insbesondere: dem Global Hunger Index (GHI) und dem FAO-Chronic-

¹ Die Autorin dankt Prof.in Dr. Claudia Becker für hilfreiche Kommentare.

Hunger-Index (nachfolgend: FAO-Hungerindex). Der GHI wurde 2006 vom International Food Policy Research Institute (IFPRI) ins Leben gerufen und wird in Zusammenarbeit mit der Welthungerhilfe und Concern Worldwide jährlich publiziert. Der FAO-Hungerindex ist eine Initiative der UN (United Nations) Organisation FAO (Food and Agricultural Organization) und wird seit den 1990er Jahren berechnet. Neben diesen beiden Indikatoren existieren noch eine Vielzahl anderer Indizes zur Messung von Hunger, z. B. der Nutrition Index des Zentrums für Entwicklungsforschung, Global Food Security Index neben zahlreichen nationalen Hungerindizes (vgl. auch Jones et al. 2013). Der GHI und der FAO-Hungerindex sind am geläufigsten und bilden die Grundlage für die Messung von Zielen wie den Millennium Development Goals (MDGs) und den Sustainable Development Goals (SDGs; Masset 2011: 103)².

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Nachdem im zweiten Teil ein Überblick über das Verständnis von Hunger der internationalen Gemeinschaft geliefert wird sowie seinen Gründen und Folgen, erfolgt die Vorstellung des GHI und des FAO-Hungerindex hinsichtlich ihrer Ziele, Bestandteile und statistischen Konstruktion. Im fünften Teil wird ein kritischer Vergleich beider Indizes vorgenommen. Abschließend erfolgt ein Fazit.

2. Definition, Ursachen und Folgen von Hunger

Beide Indizes haben das Ziel, Hunger zu messen, um einen internationalen Vergleich zu ermöglichen. Hunger wird hier als die Abwesenheit von *food security* und/oder *nutrition security* verstanden. Im Deutschen gibt es für diese zwei Begrifflichkeiten nur eine gängige Entsprechung: Ernährungssicherheit. Die Definition von Ernährungssicherheit der internationalen Gemeinschaft hat sich im Zeitverlauf stark geändert. Während sich der Begriff noch in den 1970er Jahren auf die Bereitstellung von Lebensmitteln beschränkt hat, wurde diese produktionsseitige Perspektive Mitte der 1980er noch um den Zugang von Menschen zu Lebensmitteln erweitert (FAO 2002). Ab Mitte der 1990er Jahre trat dann verstärkt ein Verständnis von Ernährungssicherheit in den Vordergrund, was der adäquaten Versorgung mit Mikrobestandteilen der Nahrung Beachtung schenkte. Diese Entwicklungen finden in der folgenden Definition ihren Niederschlag: „Food security exists when all people, at all times, have

² In den MDGs waren u. a. die Ziele enthalten, den Anteil an unterernährten Menschen bis 2015 verglichen mit 1990 zu halbieren und die Sterberate der Unter-Fünf-Jährigen um zwei Drittel zu reduzieren (UN 2001). Dieses Ziel wurde knapp verfehlt: Der Anteil von Unterernährten ist von 23,3 % (1990) auf 12,9 % (2014) gefallen – anstatt der angestrebten 11,65 % (WVI 2015). Ein definiertes Ziel der SDGs ist die komplette Ausrottung von Hunger bis 2030 (UN 2015).

physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food which meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life.“ (FAO 2002, vgl. auch Jones et al. 2013).

Das sich verändernde Verständnis von Ernährungssicherheit ist nicht zuletzt auf einen Wandel in der Identifizierung von Gründen von Hunger zurückzuführen. Während sich bis Mitte der 1980er der Glaube hielt, dass Hunger das Resultat von Unterproduktion von Nahrungsmitteln sei, wurde dies von beobachtbaren Entwicklungen widerlegt. Einerseits hatte die Grüne Revolution, also durch technologischen Fortschritt erzielte Produktionssteigerungen, nicht den Effekt, Hunger in einem erwartbaren Maße zu bekämpfen. Andererseits brachen auch an Orten Hungersnöte aus, die eigentlich über ausreichend Lebensmittel verfügten. Die Arbeit von Amartya Sen hat zum Beispiel gezeigt, dass während der Hungerkatastrophen im äthiopischen Bundesstaat Wollo 1972 und 1974 bzw. 1982 und 1985 Lebensmittel sogar noch ausgeführt worden sind (FAO 2002). Er schlussfolgerte, dass nicht die mangelnde Verfügbarkeit von Lebensmitteln entscheidende Ursache für die Hungersnot war, sondern grassierende Armut, also die Unfähigkeit, die Lebensmittel zu kaufen (Sen 1981). Damit legte er das Fundament für einen Paradigmenwechsel: von dem Food-Availability-Denial-Erklärungsansatz von Hungersnöten hin zum Entitlement-Ansatz (Endale 1992). Dem Entitlement-Ansatz wurde kritisch entgegen gehalten, dass die Formulierung von Rechten reine Lippenbekenntnisse seien, wenn es produktionsseitig niemanden gibt, der die benötigten Lebensmittel produziert (FAO 2002).

Folgen von Hunger, also der Abwesenheit von Ernährungssicherheit, sind Gewichtsreduktion, Verlust von Vitalität, Anfälligkeit für Krankheiten, die wiederum einen erhöhten Energiebedarf zur Folge haben, Behinderung und vorzeitiger Tod aufgrund eines mangelhaften Ernährungsstatus. Dabei kommt es oft zu einem Teufelskreis, bei dem Gründe für Hunger durch Hunger reproduziert werden: Die physiologischen Folgen von Hunger, z. B. die Schädigung von Schleimhäuten, kann zu einer reduzierten Fähigkeit, Nahrung zu absorbieren, und einem erhöhten Energiebedarf führen. Hunger kann auch zu Arbeitsunfähigkeit führen, was das Armutsrisiko und damit auch das Risiko an Hunger zu leiden erhöht (Wiesmann 2006: 6). Und er beeinträchtigt Entwicklungschancen nachhaltig. Unterernährung im Kindesalter ist mit Misserfolgen in der Bildung sowie einem geringeren Einkommen von geschätzten fünf bis zehn Prozent assoziiert (Wiesmann 2006: 7).

3. Der Global Hunger Index

Der GHI verfolgt das Ziel, durch die Konstruktion einer methodologisch validen und dennoch leicht verständlichen Indexzahl, Details über das Ausmaß von Hunger und Unterernährung zu geben. Zur Schaffung von Vergleichbarkeit werden die Länder in einer absteigenden Reihenfolge (Länder mit geringen GHI-Werten, d.h. solche mit einem hohen Maß an Ernährungssicherheit bekommen die ersten, solche mit hohen GHI-Werten die letzten Ränge zugeordnet) aufgelistet. Durch die leichte Kommunizierbarkeit des Index und den daraus abgeleiteten Politikempfehlungen soll dem Ziel der adäquaten Lebensmittelversorgung der Weltbevölkerung nähergekommen werden. Hauptanliegen der AutorInnen des GHI war, in Anbetracht bereits existierender Indizes, zeitliche und methodologische Konsistenz zu bringen, nationale Trends identifizierbar und international vergleichbar zu machen und dabei auch „versteckten Hunger“, also eine unzureichende Versorgung mit Spurenelementen, sichtbar zu machen (Wiesmann 2006: 2.6).

Der Global Hunger Index berechnet sich wie folgt:

$$GHI = \frac{AUN + AUW + KS}{3}$$

AUN: Anteil Unterernährter an der Gesamtbevölkerung; AUW: Anteil unterernährter Kinder; KS: Sterblichkeit unter Kindern

Jeder dieser Teilindikatoren wird für eine 100-Punkte-Skala standardisiert, basierend auf den höchsten beobachteten Werten aller Länder. Für den Anteil der Unterernährten wird der Hungerindex der FAO (siehe nächster Abschnitt) verwendet, der den Grad an Unterernährung mittels der durchschnittlichen kalorischen Energieversorgung pro Einwohner eines Landes schätzt. Beim Indikator der Unterernährung von Kindern wird auf anthropometrische Daten rekuriert, die regelmäßig insbesondere von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) erhoben werden. Dabei wird in „Wasting“ (geringes Gewicht relativ zur Körpergröße), „Stunting“ (geringe Körpergröße für das Alter) und Untergewicht (geringes Gewicht für das Alter) unterschieden. Während „Wasting“ akute Unterernährung beziffert, reflektiert das Wachstumshindernis beim „Stunting“ Unterernährung sehr zeitverzögert und damit langfristig. Chronische und akute Unterernährung wird dahingegen allein vom Untergewicht wiedergegeben, wobei es stark mit den zwei anderen Indikatoren korreliert und folglich nicht in den Index inkludiert ist (Grebmer et al. 2017: 9.32, Wiesmann et al. 2015). Von der Mortalitätsrate bei Unter-Fünf-Jährigen wird angenommen, sie sei geeignet, Hunger

als Sterbeursache zu messen, weil die Gründe für Tod bei Erwachsenen vielfältiger als bei Kindern sind (z.B. Ausübung eines schädlichen Berufs, Kriegsteilnahme usw.; Wiesmann 2006: 61-63).

Der Wahl von zwei auf Kinder bezogenen Indikatoren liegt die Überlegung zugrunde, dass Kinder in einer Gesellschaft mit prekärer Lebensmittelversorgung eine besonders gefährdete Position einnehmen und somit von Defiziten in der Lebensmittelversorgung stärker betroffen sind. Des Weiteren sind die Konsequenzen von Hunger in der Kindheit besonders fatal. So könne z. B. Unterernährung, insbesondere versteckter Hunger, bei Kindern lebenslanges „Stunting“ zur Folge haben. Ein weiterer Vorteil von Kinder bezogenen Daten ist, dass sie flächendeckender und öfter erhoben werden. Die Anzahl der Unterernährten in Relation zur Gesamtbevölkerung und der Anteil unterernährter Kinder werden durch die Einbeziehung des Indikators Kindersterblichkeit auf ihre Erheblichkeit getestet. Zwar ist es schwer, die genaue Ursache von Kinderletalität zu bestimmen, aber man geht davon aus, dass über die Hälfte der Kinder aufgrund von Unterernährung sterben. Würde man bei dem GHI nur die Unterernährung berücksichtigen, wäre ein dramatisch verschiedenes Ranking zu verzeichnen, ohne dass die fatalste Konsequenz des Hungers, der Tod, darin seinen Niederschlag fände (Wiesmann 2006: 61-63).

Jeder Wert des GHI ist eine Momentaufnahme eines Jahres oder der Mittelwert mehrerer Jahre. Er bezieht sich aber nicht auf ein Basisjahr und steht auch nicht in Beziehung zu den Werten anderer Jahre. Die temporale Vergleichbarkeit zwischen den Untersuchungseinheiten wird durch die Berechnung des GHI in regelmäßigen Abständen hergestellt. Aus den Werten der Indikatoren werden die GHI der einzelnen Länder kalkuliert und auf eine 100-Punkte-Skala übertragen, wobei 0 der absoluten Abwesenheit von Hunger und 100 der Unterernährung der gesamten Bevölkerung entspricht. Zur Interpretation eines einzelnen GHI-Wertes wurde grob in fünf Phasen unterschieden. Ist der GHI kleiner gleich 9,9, so kann dies als geringes Vorherrschen von Hunger interpretiert werden. Befindet sich der GHI zwischen 10 und 19,9, so herrscht ein moderates Hungerniveau in dem entsprechenden Land. Liegt der GHI zwischen 20 und 34,9, kann man hingegen von einer ernsten, bei einem GHI zwischen 35 und 49,9 von einer sehr ernsten und bei einem GHI größer gleich 50 von einer extrem alarmierenden Ernährungslage ausgehen (Grebmer et al. 2017: 9).

Beim GHI wird auf Daten rekurriert, die von den einzelnen Ländern erhoben und von internationalen Institutionen veröffentlicht werden (z.B. UN 2019). Das verfügbare Datenvolumen ist dabei in den letzten drei Jahrzehnten enorm angestiegen. Standen noch 1989 für nur 89 Länder für den GHI ausreichende Datensätze zur

Verfügung, stieg durch die Öffnung der ehemaligen Ostblockstaaten für UN-Institutionen die Zahl bis 2012 auf 120 (Grebmer et al. 2012: 54). Durch die Verwendung von Daten, die von den Ländern erhoben werden, kommt es manchmal zu Inkonsistenzen und Datenlücken, die per Schätzung gefüllt werden müssen. Für die Indikatoren zur Ernährungssituation von Kindern gibt es eine breite Datenbasis aus verschiedenen Quellen (z.B. WHO, UNICEF, UN) für verschiedene Zeitperioden. Wenn Datensätze für ein bis zwei Jahre vor und nach dem Indexjahr vorliegen, wird aus diesen das arithmetische Mittel gebildet (Interpolation).

4. Der FAO-Hungerindex

Bis zur Konzeption GHI war der FAO-Hungerindex der geläufigste Indikator, um Unterernährung zu messen. Die FAO stellt jährlich einen Überblick über Unterernährung für fast alle Länder bereit. Der FAO-Index setzt sich aus drei Komponenten zusammen: dem durchschnittlichen Mindestkalorienbedarf (Dietary Energy Requirements; DER), dem Inter-Haushaltsvergleich und der kalorischen Energieversorgung (Dietary Energy Consumption; DEC). Letztere schätzt die kalorische Versorgung mit Lebensmitteln pro Person und basiert hauptsächlich auf der nationalen durchschnittlichen Energieversorgung (Dietary Energy Supply; DES). Die DES wird mittels Haushaltsumfragen und makroökonomischen Daten eines Landes zur agrarischen Produktion, Handel, Lagerhaltung und Verwendung von agrarischen Produkten für andere Zwecke als der Ernährung von Menschen geschätzt (Cafero/Gennari 2011: 10). Der FAO-Index klassifiziert den Anteil der Bevölkerung eines Landes als unterernährt, dessen DEC unter dem DER dieses Landes liegt (FAO 2019).

Die FAO greift auf zwei maßgebliche Quellen zurück: die Food Balance Sheets (FBS) und Haushaltsumfragen. Die FBS werden berechnet, indem die aus makroökonomischen Daten generierten Schätzungen für landesweite Verfügbarkeit von Nahrung durch die am Konsum beteiligte Bevölkerungszahl dividiert werden (FAO 2018: 140 ff.). Sie sind jährlich verfügbar, weisen aber einen hohen Anteil an Messfehlern auf. Die Haushaltsumfragen sind hingegen sehr präzise, werden aber in unregelmäßigen Abständen und nicht überall durchgeführt (Cafero/Gennari 2011: 14 f.).

5. Ein kritischer Vergleich zwischen beiden Indikatoren

Beide Indikatoren versuchen, einen aussagekräftigen Überblick über die globale und nationale Ernährungssituation zu vermitteln und dabei internationale Vergleichbarkeit

mittels der Harmonisierung von Systematiken und Begrifflichkeiten sicherzustellen. Da sie aber beide von Daten abhängen, die von den jeweiligen statistischen Ämtern der Länder und internationalen Organisationen erhoben werden, können die Indizes nur so gut sein, wie die zur Verfügung stehenden Daten. Durch Messfehler, Revisionen und Diskontinuitäten in der Erhebung und Berechnung des Datenmaterials kann die Konsistenz und internationale Vergleichbarkeit der Daten jedoch in Frage gestellt werden (vgl. z. B. Grebmer et al. 2012: 8). Der FAO-Hungerindex zum Beispiel hängt stark von dem Vorhandensein von Daten zur Verwendung von Lebensmitteln zu Nicht-Ernährungszwecken ab, die aber oft nicht vorhanden sind. Wird die Nutzung von Ölsaaten zur Gewinnung von Biotreibstoffen beispielsweise nicht in Statistiken berücksichtigt, dann kann es zu einer eklatanten Unterschätzung von Unterernährung kommen (Chand/Srivastava 2017).

Neben mangelnder Akkuratessse der Daten, mangelt es den Indikatoren auch an Aktualität. Wegen der benötigten Datenerhebung und -verarbeitung hinken internationale Indizes der Gegenwart mehrere Jahre hinterher, was sowohl für den GHI als auch den FAO-Hungerindex gilt. Für die Berechnung des GHI von 2017 wurden zum Beispiel Daten von 2012 bis 2016 verwendet (Grebmer et al. 2017: 8). Der GHI 2017 spiegelt folglich allein die Ernährungssituation dieser Jahre wider. Die starke Verzögerung bedeutet aber, dass akute Hungerperioden nicht früh genug abgebildet werden können, um intervenieren zu können. Durch den relativ langen Zeitraum von drei Jahren, der pro Indexwert abgedeckt wird, wirken sich akute Katastrophen zum Teil nicht auf den Index aus. Auch die Methode der FAO vermag keine kurzfristigen Schocks abzubilden, es sei denn sie wirken sich langfristig auf die Ernährungssituation aus. Diesen Anspruch hat der FAO-Index allerdings auch nicht, da er allein chronischen Hunger zum Untersuchungsgegenstand hat (Cafiero/Genari 2011: 2).

Die beiden Indikatoren hängen nicht nur von der Aktualität der ihnen zugrunde liegenden Daten ab, sondern auch von deren generellen Verfügbarkeit, da abgesehen von den von der FAO durchgeführten Haushaltsumfragen keine eigenen Primärdaten erhoben werden. In Krisengebieten oder dort, wo mangels statistischer Kapazitäten keine Daten erhoben werden, können auch keine Hungerindizes berechnet werden, obwohl sie dort unter Umständen am nötigsten sind. Dort, wo dies möglich ist, schätzt das IFPRI mangelnde Daten (Grebmer et al. 2017: 18). Aufgrund von Datenmangel konnte der GHI 2018 für Bahrain, Bhutan, Burundi, Demokratische Republik Kongo, Äquatorialguinea, Eritrea, Libyen, Moldawien, Katar, Somalia, Südsudan, Syrien und Tadschikistan nicht berechnet werden (Grebmer et al. 2018: 13).

Die Nichtverfügbarkeit von Daten dort, wo sie am nötigsten gebraucht werden, gibt Hinweis auf ein weiteres Problem: Mit der Kalkulation von internationalen Indizes wird die Tendenz fortgesetzt, dass nur solchen Dingen Aufmerksamkeit entgegengebracht wird und Ausgangspunkt von Interventionen ist, die messbar sind. Wird aber die Verfügbarkeit von quantitativen Daten für Maßnahmen vorausgesetzt, kann das einerseits zu einer Ignoranz von Problemlagen führen, zu denen es keine Daten gibt. Andererseits kann es aber auch den Druck auf Länder erhöhen, kostspielige Datenerhebungen vorzunehmen, die statistische Erhebungskapazitäten erfordern, die meist in sehr armen Ländern nicht verfügbar sind (Jerven 2013).

Der FAO-Hungerindex ist viel in die Kritik geraten, was nicht zuletzt die Motivation war, den GHI zu entwickeln. Der FAO-Index reagiert beispielsweise stark auf kleine Änderungen in den ihm zugrundeliegenden Parametern (Masset 2011: 104). Bei den Modellannahmen der FAO wurde insbesondere das Schätzverfahren des Niveaus des Energiekonsums (DEC) mittels der Verfügbarkeit von Lebensmitteln in einem Land (DES) bemängelt. Auch die Annahme einer logarithmischen Normalverteilung des DEC, welches mit länderspezifischen Parametern angenommen wird, wird als invalide abgelehnt (Cafero/Gennari 2011: 14).

Im Vergleich zum FAO-Hungerindex stellt der GHI also eine Verbesserung dar. Da der GHI den FAO-Hungerindex als Teilindikator übernimmt, werden dessen Mängel jedoch zum Teil auch übernommen. Der FAO-Index klassifiziert den Grad an Unterernährung mittels des Anteils der Bevölkerung, dem geschätzt weniger als der durchschnittlich benötigten Kalorienzahl eines Landes zur Verfügung steht, anstatt von dem Mindestenergiebedarf der jeweiligen Personengruppen mit unterschiedlichem Alter, Geschlecht, körperlichen Aktivität etc. auszugehen. Die Verwendung von Mindestkalorienzahlen stellt eine probabilistische Methode dar, die nichts über den letztendlich realisierten Konsum von Lebensmitteln und deren Qualität aussagt und folglich eher von dem Verständnis von Ernährungssicherheit als Vorhandensein von ausreichend Lebensmitteln der 1970er ausgeht. An der Verwendung von Mindestkalorienzahlen wird bemängelt, dass diese auch in reicheren Haushalten nicht erreicht werden und Grenzen, ab denen man davon ausgehen kann, dass die gesamte Bevölkerung mit einer adäquaten Kalorienzahl versorgt sein müsste, notgedrungen willkürlich bleiben. Für Indien wurde zum Beispiel gemessen, dass 72% der indischen Bevölkerung nicht die definierte tägliche Mindestkalorienzahl konsumiert und dementsprechend als unterernährt gelten müsste (Chand/Srivastava 2017). Vor diesem Hintergrund kann man sich fragen, ob – so vorhanden – existierende länderspezifische berechnete Hungerindizes, die mit lokalen Sachlagen eher vertraut sind, nicht eher

Berücksichtigung finden sollten. Der Indische Rat für Medizinische Forschung und das Nationale Ernährungsinstitut Indiens nehmen zum Beispiel die Unterscheidung zwischen ländlichen und urbanen Gegenden vor und legen unterschiedliche Mindestkalorienzahlen bei ihrer Schätzung der Ernährungssituation zugrunde (2400 kcal bzw. 2100 kcal; Chand/Srivastava 2017).

Während der FAO-Hungerindex sich eines vorrangig probabilistischen Modells zur Schätzung der Unterernährung bedient, ergänzt der GHI dieses noch um eine empirische Grundlage durch Verwendung der anthropometrischen Daten zu Kinderunterernährung und -sterblichkeit. Anthropometrische Daten liegen aber nur für Kinder vor. Durch die extrem starke Gewichtung von Kinder-bezogenen Daten kommt es jedoch auch zu Verzerrungen. So macht der Anteil Unter-Fünf-Jähriger nur einen sehr geringen Teil der Gesamtbevölkerung aus. Des Weiteren wird kritisiert, dass Kindersterblichkeit auch vielerlei andere Gründe als Hunger hat, wie z. B. Krankheit, Umweltfaktoren etc. (Chand/Srivastava 2017). Es wird geschätzt, dass „nur“ ca. 55 % der Kindersterblichkeit mit Hunger begründbar ist (Wiesmann 2006: 7). Die Verwendung von anthropometrischen Daten repräsentiert also einerseits den Goldstandard der Messung des menschlichen Ernährungsstatus, läuft andererseits aber auch Gefahr, Faktoren jenseits eines schlechten Ernährungszustandes übermäßig zu bewerten. So können zum Beispiel epidemisch vorhandene Krankheiten wie AIDS die Absorptionsfähigkeit von Nahrungsmitteln beeinträchtigen (Jones et al. 2013: 499). Der GHI kontrolliert aber nicht auf andere Faktoren wie Umweltkatastrophen oder epidemische Krankheiten, wobei letzteres ein Indiz für Armut sein könnte, die wiederum ein guter Prädiktor von Hunger ist.

Der FAO-Hungerindex misst allein die Verfügbarkeit von Lebensmitteln und berücksichtigt nicht deren ungleiche Verteilung (Masset 2011: 104). Er reagiert daher insbesondere dort nicht sensibel, wo die Ernährungssituation am prekärsten ist: bei den ärmsten Teilen der Bevölkerung. Einer der Hauptkritikpunkte gegen den FAO-Index ist also, dass er Ungleichheit nicht berücksichtigt, also die Inter- und Intra-Haushaltsverteilung von Lebensmitteln. Dabei ist beobachtet worden, dass die Intra-haushaltsverteilung durchaus unterschiedlichen Präferenzen unterworfen ist (Jones et al. 2013: 483). Das ist ein entscheidender Vorteil des GHI. Durch die Integration anthropometrischer Daten wird noch die tatsächlich realisierte Ernährungssituation berücksichtigt sowie akute und chronische Unterversorgung mit Makro- und Mikrobestandteilen von Nahrung (Grebmer et al. 2017: 7). Daten von Kindern sind u. a. deshalb geeignet, weil sie besser verfügbar sind und weil der Entwicklungs- und Wachstumsverlauf von Kindern trotz ihrer verschiedenen genetischen Herkunft rela-

tiv ähnlich ist und deshalb gut für den internationalen Vergleich geeignet sind. Durch die Einbeziehung der Indikatoren Kinderunterernährung und -mortalität werden auch die langfristigen physiologischen Effekte, die Hunger auf den kindlichen Organismus haben, abgebildet. So soll der GHI der mehrdimensionalen Natur von Hunger besser gerecht werden. Er berücksichtige zusätzlich zu der Gesamtbevölkerung die besonders prekäre Situation von Kindern und damit einer Gruppe, die durch ihren geringen hierarchischen Status auch die Intra-Haushaltsverteilung widerspiegeln (Wiesmann 2006: 10). Dabei kann aber kritisiert werden, dass es zwar intuitiv überzeugt, dass Kindern als „unproduktiver“ Teil der Familie und Gesellschaft bei Knappheit besonders wenig Nahrung zugeteilt wird, dies aber von Wiesmann u. a. nicht empirisch belegt wird.

Mit der Berücksichtigung der empirischen Daten zu Kindern tun sich aber noch weitere Vorteile auf. Sie ermöglicht es dem GHI, auch versteckten Hunger einzufangen. Während der FAO-Index allein die theoretische Menge verfügbarer Lebensmittel abbildet, ohne den qualitativen Gehalt der Lebensmittel Rechnung zu tragen, deckt der GHI hingegen Mangelernährung als eine Facette des Hungers gut ab. Hohe Redundanzniveaus³ zwischen den Indikatoren des GHI und Mangelerscheinungen bei Kindern in Bezug auf Jod (gemessen am Jod-Anteil im Urin und Kropfbildung) und Vitamin A sowie Anämie (Eisenarmut) bei schwangeren Frauen bezeugen dies (Wiesmann 2006: 11.83).

Beiden Indikatoren ist gemein, dass der hohe Aggregationsgrad ihrer Daten wenig Schlüsse auf subnationale Ebenen zulässt und sie folglich nur sehr begrenzt in der Lage sind, als Grundlage für adäquate Politikempfehlungen zu dienen (für den FAO-Index vgl. Masset 2011: 104). Hunger herrscht beispielsweise oft armuts- und transportbedingt viel eher auf dem Land als in Städten. Um das Versprechen der Indikatoren einzulösen, für adäquate Politikberatung verwendbar zu sein, ist die Verkleinerung der geographischen Analyseeinheiten und die Differenzierung von sozioökonomischen Gruppen nötig. Das stellt sich aber problematisch dar, da die Daten auf der nationalen Ebene erhoben werden und sich nur schwer disaggregieren lassen. Allein die stärkere Anwendung von Haushaltsumfragen, um Primärdaten zu sammeln, könnte solche Differenzierungen möglich machen (Cafiero/Gennari 2011: 14 f.). Der GHI hat jedoch in den letzten Jahren vermehrt den Versuch unternommen, Aspekte von geographischer Ungleichheit zu berücksichtigen (siehe Grebmer et al. 2017: 16 ff.).

3 Statistische Redundanz beschreibt, wieviel Informationen in einem Indikator auch in einem anderen enthalten sind. Verschiedene Variablen weisen denselben Informationsgrad auf. Aus statistischer Sicht reicht es also aus, nur einen dieser Indikatoren zu verwenden.

Beiden Indikatoren ist gemein, dass sie die Inter-Haushaltsverteilung von Lebensmitteln zu wenig berücksichtigen. So ist eine unterschiedliche Versorgung mit Lebensmitteln Ausdruck von Machtverhältnissen, die in Armut sowohl teilweise ihren Ursprung als auch ihre Folge haben. Obwohl in ihm nicht direkt Maßzahlen von Armut berücksichtigt werden, stellt der GHI dahingehend eine Verbesserung dar, da er in einem hohen Maße mit Armutsindikatoren redundant ist, d.h. hohe Level an Armut in einem Land schlagen sich auch in einem hohen GHI nieder (Wiesmann 2006: 11.83). Des Weiteren scheint es bei den AutorInnen des GHI in den letzten Jahren vermehrt ein Bewusstsein dafür zu geben, welche Implikationen die Marginalisierung von Bevölkerungsgruppen für das Hungerlevel haben (Grebmer et al. 2017: 25 ff.). Die Berechnung eines Hungerindexes, der ungleichheitsbereinigt ist, wie es zum Beispiel beim Human Development Index (HDI; UNDP 2019)2,25]]}}, „prefix“:“HDI; „}}, „schema“:“<https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json>“} gemacht wird, würde eine deutliche Verbesserung darstellen.

Die Vorgehensweise des GHI, einzelne Länder miteinander in Konkurrenz zu setzen, ist jedoch fragwürdig. Die Idee hinter der Aufstellung als Rangfolge ist, dass die Länder in einen Wettbewerb zueinander gesetzt werden sollen, nachhaltige politische Praktiken zur Hungerbekämpfung zu fördern (Wiesmann 2006: 9). Aber damit wird nicht nur der Eindruck eines Nullsummenspiels in dem Kampf gegen den Hunger erweckt, sondern auch von absoluten (Miss-)Erfolgen abgelenkt und der zum Teil irrigen Ideen Vorschub geleistet, Hunger sei allein Ergebnis nationaler politischer Fehlentscheidungen. Der Klimawandel ist für extreme Wetterereignisse verantwortlich, die Ernten zerstört, wie unlängst der Zyklon Idai in Südafrika, was schon vor fast zwei Jahrzehnten von der FAO Problem benannt worden ist (FAO 2002). Wer allein Rufe nach Good Governance verlautbart, anstatt sich auch systemimmanente Faktoren zu berücksichtigen, ist auf einem Auge blind. So sind zum Beispiel enorme Preisfluktuationen Ausdruck von Boom-Bust-Zyklen, die Ernährungssicherheit in Gefahr bringen (Nissanke 2011). Diese sind maßgeblich auf die Liberalisierung internationaler Lebensmittelmärkte zurückzuführen, wie sie in den 1980ern vorgenommen worden ist (FAO 2002; Ghosh 2010). Die Preisfluktuationen betreffen sowohl ProduzentInnen als auch KonsumentInnen von Grundnahrungsmitteln, insbesondere da, wo die lokale Lebensmittelproduktion maßgeblich am Export ausgerichtet ist. Die Preisschwankungen haben aber auch schwerwiegende Effekte auf die Devisenreserven eines Landes, die wiederum dessen Möglichkeiten limitieren, Lebensmittel zu importieren. Auch haben die Strukturanpassungsmaßnahmen (SAPs) der Bretton-Woods-Institutionen und Verhandlungsrunden in der World Trade Organization (WTO)

einerseits zu einer solchen Exportausrichtung der heimischen Produktion und einer Liberalisierung der Lebensmittelmärkte geführt, also u. a. Preisstabilisierungspolitiken beendet. Und andererseits waren öffentliche Sparmaßnahmen Teil der SAPs, denen auch die Vorratshaltung in Kornspeichern zum Opfer gefallen ist. Als Folge waren die Lebensmittelspeicher in vielen Ländern nahezu leer, als es 2007 zu einem massiven Anstieg von Lebensmittelpreisen kam (Nissanke 2011: 12.20.33 f.).

6. Fazit

Es konnte gezeigt werden, dass sowohl der GHI als auch der FAO-Hungerindex an den Mängeln ihrer Datenbasis leiden. Diese können nur durch einen enormen Ressourcenaufwand z. B. in Form von flächendeckenden Haushaltsumfragen verbessert werden. Der GHI stellt dennoch eine Verbesserung gegenüber dem FAO-Hungerindex dar, übernimmt aber durch die Integration des Letzteren auch dessen Fehlerhaftigkeit in manchen Aspekten. So wird z. B. durch den GHI der tatsächliche Zugang und Konsum zu und von Lebensmitteln zumindest zum Teil abgebildet. Jenseits der durch die anthropometrischen Daten abgedeckten Intra-Haushaltsverteilung von Lebensmitteln wird die Ungleichheit innerhalb eines Landes in Bezug auf die ökonomischen Kapazitäten, gegen Hunger gerüstet zu werden, jedoch von beiden Indizes nur unzureichend berücksichtigt.

Literatur

- Cafiero, Carlo/Gennari, Pietro 2011: The FAO Indicator of the Prevalence of Undernourishment. Background paper prepared for the Committee of World Food Security Roundtable to review methods used to estimate the number of hungry. FAO Headquarters, Rome; www.fao.org/cfs/cfs-home/cfsroundtable1/it/
- Chand, Ramesh/Shivendra, Kumar 2017: A Misleading Hunger Index. The Hindu, 4. Dezember 2017; <https://www.thehindu.com/opinion/op-ed/a-misleading-hunger-index/article21255142.ece>
- Endale, Dershe 1992: The Ethiopian Famines, Entitlements and Governance, WIDER Working Paper 102/1993 UNU-WIDER, Helsinki; <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/WP102.pdf>
- FAO (Food and Agricultural Organization) 2002. Chapter 2. Food security: concepts and measurement. <http://www.fao.org/3/y4671e/y4671e06.htm>
- FAO 2018 The State of Food Security and Nutrition in the World. Building Climate Resilience for Food Security and Nutrition, Rome: FAO; <http://www.fao.org/3/I9553EN/i9553en.pdf>
- FAO 2019: Food security statistics; <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/en/>
- Ghosh, Jayati 2010: The Unnatural Coupling: Food and Global Finance, in: Journal of Agrarian Change 10 (1), 72-86; <https://doi.org/10.1111/j.1471-0366.2009.00249.x>

- Grebmer, Klaus von/Bernstein, Jill/Patterson, Fraser/Sonntag, Andrea/Klaus, Lisa Maria/Fahlbusch, Jan/Towey, Oliver et al. 2018: 2018 Welthunger-Index. Flucht, Vertreibung und Hunger, Dublin/Bonn: Concern Worldwide/Welthungerhilfe; <https://www.globalhungerindex.org/pdf/de/2018.pdf>
- Grebmer, Klaus von/Bernstein, Jill/Brown, Tracy/Prasai, Nilam/Yohannes, Yisehac/Towey, Oliver/Foley, Connell/Patterson, Fraser/Sonntag, Andrea/Zimmermann, Sophia-Marie/Hossain, Naomi 2017: 2017 Global Hunger Index. The Inequalities of Hunger, Washington, D.C., Dublin/Bonn: International Food Policy Research Institute/Concern Worldwide/Welthungerhilfe.
- Grebmer, Klaus von/Ringler, Claudia/Rosegrant, Mark W./Olofinbiyi, Tolulope/Wiesmann, Doris/Fritschel, Heidi/Badiane, Ousmane et al. 2012: Global Hunger Index. The Challenge of Hunger: Ensuring Sustainable Food Security under Land, Water, and Energy Stresses, Bonn/Washington D.C./Dublin: International Food Policy Research Institute; <https://doi.org/10.2499/9780896299429>
- Jerven, Morten 2013: Poor Numbers. How We Are Misled by African Development Statistics and What to Do about It. Ithaca: Cornell University Press.
- Jones, Andrew D./Ngure, Francis M./Peltó, Gretel/Young, Sera L. 2013: What Are We Assessing When We Measure Food Security? A Compendium and Review of Current Metrics. *Advances*, in: *Nutrition* 4, 481-505; <https://doi.org/doi:10.3945/an.113.004119>.
- Masset, Edoardo 2011: A Review of Hunger Indices and Methods to Monitor Country Commitment to Fighting Hunger, in: *Food Policy* 36, 102-108.
- Nissanke, Machiko 2011: Commodity Markets and Excess Volatility. Sources and Strategies to Reduce Adverse Development Impacts; http://www.common-fund.org/wp-content/uploads/2017/06/CFC_report_Nissanke_Volatility_Development_Impact_2010.pdf
- Roser, Max/Ritchie, Hannah 2019: Hunger and Undernourishment. *Our World in Data*; <https://ourworldindata.org/hunger-and-undernourishment>.
- Sen, Amartya 1981: Ingredients of Famine Analysis: Availability and Entitlements, in: *The Quarterly Journal of Economics* 96 (3), 433-464; <https://doi.org/10.2307/1882681>
- UN (United Nations) 2001: Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration. General Assembly A/56/326, New York; <http://www.un.org/documents/ga/docs/56/a56326.pdf>
- UN 2015: Goal 2: Zero Hunger. United Nations Sustainable Development, New York: UN.
- UN 2019: UNdata. A world of information; <http://data.un.org/>; <https://www.un.org/sustainable-development/hunger/>
- UNDP (United Nations Development Programme) 2019: Inequality-adjusted Human Development Index (IHDI) | Human Development Reports; <http://hdr.undp.org/en/content/inequality-adjusted-human-development-index-ihdi>
- Wiesmann, Doris 2006: A Global Hunger Index: Measurement Concept, Ranking of Countries, and Trends, FCND Discussion Papers, International Food Policy Research Institute (IFPRI); <https://ideas.repec.org/p/fpr/fcnddp/212.html>.
- Wiesmann, Doris/Biesalski, Hans K./Grebmer, Klaus von/Bernstein, Jill 2015: Methodological Review and Revision of the Global Hunger Index, ZEF Working Paper Series.
- WVI (World Vision International) 2015: Were the Millennium Development Goals a Success? Yes! Sort Of. *World Vision International*. 3. Juli 2015; <https://www.wvi.org/united-nations-and-global-engagement/article/were-mdgs-success>

Florian Dunkel

Der Nutzen internationaler Wahlbeobachtung

Zum Beitrag eines Kontrollmechanismus für die Umsetzung von Menschenrechten unter besonderer Berücksichtigung der EU-Wahlmissionen in Guinea-Bissau und Osttimor

Studienreihe des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte • Band 36

Das vorliegende Buch beschäftigt sich mit einem in der rechtswissenschaftlichen Literatur bisher weniger untersuchten menschen-

rechtlichen Kontrollmechanismus. Mit besonderem Fokus auf Wahlmissionen der Europäischen Union wird die Frage behandelt, welchen Beitrag internationale Wahlbeobachtung zur Umsetzung von Menschenrechten leistet.

Ein vertiefter Blick erfolgt dabei auf die Aspekte Wahlkampf und Medien, die aus menschenrechtlicher Perspektive für die Herausbildung eines freien und informierten Wählerwillens von zentraler Bedeutung sind.

In einem empirischen Teil wird die Umsetzung der Empfehlungen von EU-Wahlmissionen anhand der beiden Fallstudien Guinea-Bissau und Osttimor detailliert untersucht. Dabei werden insbesondere auch Verbesserungsmöglichkeiten für die Effektivität dieses menschenrechtlichen Kontrollmechanismus aufgezeigt.

978-3-7083-1236-1, 220 Seiten, broschiert, € 38,80



Bestellungen:

T: +43 (0)2236-63535-246

M: gabriela.atlas@medien-logistik.at

Neuer Wissenschaftlicher Verlag

www.nwv.at

Roman Herre

Zahlenzauber. Das zähe Ringen um eine menschenrechtsbasierte Messung von Hunger

Die jährlich publizierten Zahlen der Welternährungsorganisation FAO dominieren die Debatten um den Hunger in der Welt und dessen Bekämpfung. Dabei erklärt die FAO selbst, dass ihre globalen Schätzungen „eindeutig unzureichend“ sind, um daraus angemessene politische Entscheidungen abzuleiten. Was würde also benötigt, um politische Entscheidungsträger im Kampf gegen Hunger angemessen zu informieren? Der Menschenrechtsansatz, insbesondere die Arbeit zum Recht auf Nahrung und daraus abgeleitete Initiativen, bietet hierfür eine wichtige Grundlage. Allein die Politik selbst wehrt sich gegen solche komplementären Initiativen.

The figures published annually by the Food and Agriculture Organization (FAO) dominate the debates on hunger in the world and how to combat it. The FAO itself explains that its global estimates are „clearly insufficient“ to inform political decisions. So what is needed to adequately inform policy makers in the fight against hunger? The human rights based approach, in particular the work on the right to food and related initiatives, provides an important basis for this. However, politics frequently object such complementary initiatives.

1. Hungerzahlen verstehen: ein kritischer Blick auf die Quantifizierung von Hunger

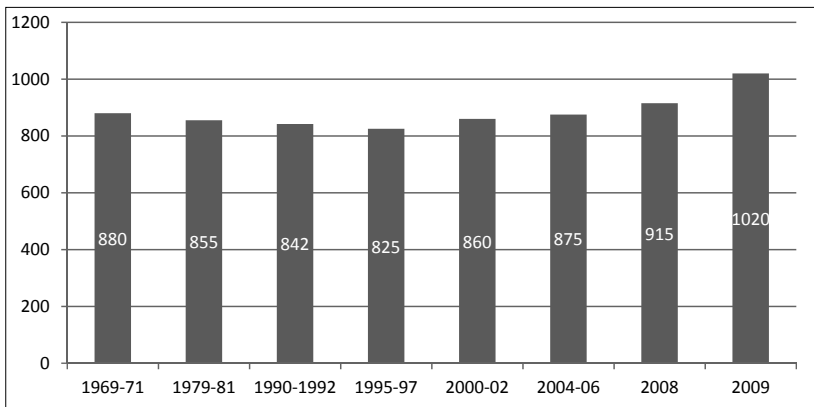
Im Internet sucht man vergeblich Statistiken zur Entwicklung der globalen Hungerzahlen seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs und der Gründung der Welternährungsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organisation, FAO) im gleichen Jahr. Dies liegt auch daran, dass die Methodologie zur Schätzung des globalen Hungers regelmäßig Veränderungen unterworfen ist.¹ Die Vergleichbarkeit von alten und neueren Zahlen ist kaum gegeben. Und so ist eine wissenschaftlich halbwegs solide Aussage über die Frage, ob heute mehr oder weniger Menschen Hunger leiden – ganz im Gegensatz zu anderen Messungen wie der globalen Erderwärmung – verflücht kompliziert. Wissenschaftlich solide widerlegbar ist allerdings die auf der ersten Welternährungskonferenz 1974 von Henry Kissinger getätigte Aussage: „Innerhalb eines

1 Bspw. hat die FAO kurz vor der ersten Welternährungskonferenz 1974 ihre Methodologie derart geändert, dass sich die alten von den neuen Schätzungen um 25 Prozent unterschieden. Siehe New York Times, 5. Oktober 1981: „Food and Hunger Statistics Questioned“.

Jahrzehnts wird kein Kind hungrig zu Bett gehen, wird keine Familie Sorge haben um das Brot des nächsten Tages, und die Fähigkeiten keines einzigen menschlichen Wesens werden durch Hunger oder Unterernährung behindert sein.“

Eine der wenigen Quelle zur Entwicklung der Hungerzahlen in den letzten 60 Jahren ist der FAO-Jahresbericht zur Lage der Welternährung („The State of Food Insecurity in the World“, SOFI²) aus dem Jahr 2009. Dort wird festgehalten, dass die Zahl der Hungernden 1970 etwa 880 Millionen betrug und bis 1996 leicht, jedoch stetig zurückging. Seitdem steigt der Hunger wieder deutlich an und liegt seit 2007 wieder über den Zahlen von 1970 (siehe Grafik 1). Die heutige Relevanz dieser Zahlen wird weiter unten erörtert.

Grafik 1: Zahl der hungernden Menschen – FAO 2009: State of Food Insecurity in the World)



Die FAO misst Hunger über den Index „Verbreitung von Unterernährung“ (prevalence of undernourishment, kurz PoU). Diese Messung ist dominiert von der Frage des Kalorienverbrauches (siehe Box 1) und steht in engem Zusammenhang mit dem Konzept der Ernährungssicherung. Dessen Definitionen unterliegen zwar einem zeitlichen Wandel. Im Zentrum der Betrachtung stehen dabei jedoch bis heute die absolute Produktionsmenge von Nahrungsmitteln in einem Staat, deren Erhöhung wie auch die Kompensation von Produktionsdefiziten durch Importe im Zentrum der Betrachtung. Dabei erklärt die FAO selbst, dass der PoU eindeutig unzureichend ist, um eine Orientierung für politische Maßnahmen zu bieten, da es viele relevante Dimensionen gebe, die durch den PoU nicht erfasst würden.³

2 Zusammenfassend: http://www.fao.org/tempref/docrep/fao/012/i0876e/i0876e_flyer.pdf

3 FAO 2012: 8. „FAO PoU [Prevalence of Undernourishment] is clearly insufficient to provide needed guid-

BOX 1: FAO-Indikator für Hunger

Die FAO bemisst Hunger über den Indikator „Verbreitung von Unterernährung“ (prevalence of undernourishment, auch PoU abgekürzt). Dieser ist definiert als die Wahrscheinlichkeit dafür, dass eine zufällig ausgewählte Person aus der Referenzpopulation weniger Kalorien verbraucht als ihr Bedarf für ein aktives und gesundes Leben (FAO 2014: 7).

22 Jahre nach dem ersten Welternährungsgipfel kam die Staatengemeinschaft zum zweiten Welternährungsgipfel 1996 in Rom zusammen. Dort wurde das Ziel formuliert, die Zahl der hungernden Menschen bis zum Jahr 2015 zu halbieren.⁴ Im Zuge der im Jahr 2000 formulierten Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDGs) wurden die globalen Ziele zur Hungerbekämpfung mit einer kleinen aber wirkungsvollen Änderung deutlich abgeschwächt: Jetzt sollte nur noch der relative Anteil der Hungernden halbiert werden (MDG 1c)⁵ – angesichts des Bevölkerungswachstums fast schon ein Selbstläufer. Doch auch dieses Ziel drohte deutlich gerissen zu werden, als die FAO die Auswirkungen der 2007/8 explodierten Weltmarktpreise für Grundnahrungsmittel auf den Hunger in der Welt vorlegte: Laut FAO ist dadurch nicht nur die Zahl der Hungernden, sondern erstmals wieder deren Anteil weltweit gestiegen.

1.1 „ERFOLG“ IN LETZTER SEKUNDE: DIE ERSTAUNLICHE ERFOLGSGESCHICHTE DES MDG 1

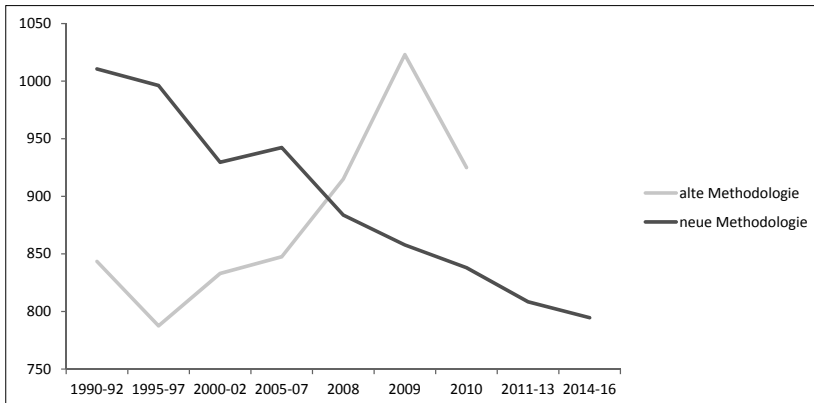
Ob die folgende Beschreibung auch eine geplante Reaktion auf die Nichterreichung des MDG 1c war, ist unklar. Festzuhalten gilt jedoch, dass die FAO die Methodologie ihrer Schätzungen 2012 substantiell änderte. Das Ergebnis war, dass (a) die damalige Zahl der hungernden Menschen um fast 100 Millionen geringer ausfiel, (b) der deutliche Anstieg der Hungerzahlen im Zuge der Nahrungsmittelpreiskrise und Hungeraufstände 2007/8 verschwand und (c) die Zahl der hungernden Menschen im Referenzjahr 1990 um 170 Millionen höher lag, wodurch für die aktuellen Zahlen ein deutlich stärkerer Rückgang verbucht werden konnte (FIAN/Brot für die Welt 2013). Insgesamt wurde der Trend mit dem Methodenwechsel völlig verkehrt (siehe Grafik 2), und die Zahlen aus Grafik 1 wurden obsolet.

ance for policy actions, as there are other relevant dimensions of food and nutrition insecurity that cannot be thus captured“; http://www.fao.org/fileadmin/templates/es/SOFI_2012/sofi_technical_note.pdf

4 Rome Declaration on World Food Security von 1996; <http://www.fao.org/3/w3613e/w3613e00.htm>

5 Siehe <http://www.un.org/millenniumgoals/poverty.shtml>

Grafik 2: Entwicklung der Hungerzahlen im Bewertungszeitraum der MDGs 1990 bis 2015 im Vergleich mit der bis 2010 genutzten Methodologie⁶



So verkündete die FAO mit dem SOFI 2015, dass die Zahl der Menschen, die an Unterernährung und Hunger leiden, seit 1990 um 216 Millionen gesunken ist – ein Rückgang von 23,3 Prozent in den Jahren 1990-92 auf 12,9 Prozent in „Entwicklungsländern“ (FAO/IFAD/WFP 2015). UN-Generalsekretär Ban Ki-moon erklärte die MDGs zur „erfolgreichsten Anti-Armuts-Bewegung der Geschichte.“ (UN 2015: 3). So wurde ein Messwert, der laut erhebender Institution kein angemessenes Bild der Realität darstellt, als zentrale Bewertung von Entwicklungsergebnissen genutzt. Dieses Beispiel veranschaulicht auch die herausragende Relevanz der Methodenwahl bei der statistischen Quantifizierung und Messung von Hunger. Und diese Wahl⁷ ist – ganz entgegen der Botschaft, sich auf politisch neutrale, harte Fakten zu berufen – politisch hoch relevant.

1.2 WEITERE INITIATIVEN UND ENTWICKLUNGEN IM BEREICH DATENMESSUNG

Der *Welthungerindex* (WHI) wird jährlich von den NGOs Welthungerhilfe und Concern (bis 2017 zusammen mit IFPRI) aus vier Datensätzen zusammengefügt, (a) dem PoU, dem Anteil der Kinder unter fünf Jahren, die an (b) Auszehrung leiden und (c) wachstumsverzögert sind sowie der (d) Sterblichkeitsrate von Kindern unter fünf

⁶ Daten aus FAO 2010 sowie FAO Food Security Indicators, Excel-Tabelle vom 27. Mai 2015.

⁷ Neben der Wahl der Methodologie muss natürlich auch der Zeitpunkt der Entscheidung, eine Methodologie zu verändern, im politischen Kontext gesehen werden.

Jahren.⁸ Im Fahrwasser der MDGs wurde damit auch beim WHI der Fokus auf relative Zahlen gelegt.

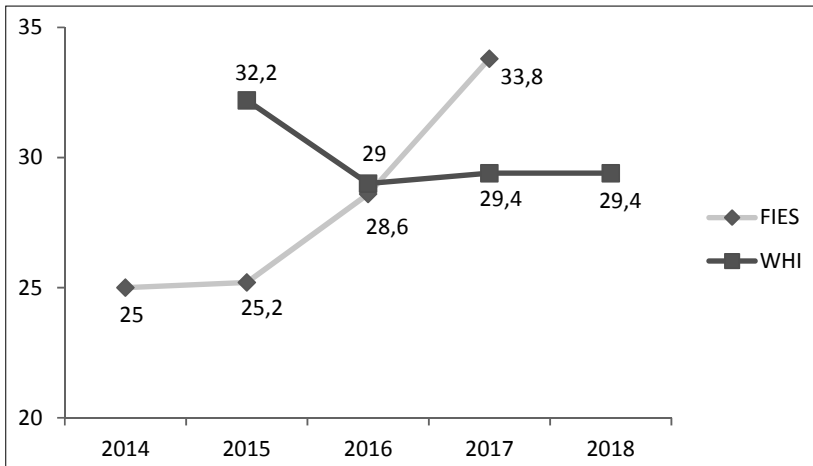
2011 hatte der reformierte Welternährungsrat (Committee on World Food Security, CFS, siehe Kapitel 3) die FAO aufgerufen, ein breiteres Set an Daten zum Thema Welternährung bereitzustellen. Diese sogenannte *Suite of Indicators* wurde daraufhin erstmals 2012 vorgestellt und beinhaltet neben dem dominanten PoU auch Datenreihen zu Importkosten von Nahrungsmitteln oder die durchschnittliche Fettzufuhr.⁹ Damit ist sicherlich die technische Ebene von Daten zum Thema Welternährung verbessert worden – wohlgermerkt angestoßen durch das CFS. Jedoch wurden die weiteren Daten kaum aufgegriffen, und der Fokus der Politik und Öffentlichkeit blieb gleichbleibend auf den PoU ausgerichtet.

Im Kontext der globalen Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) wurde für Ziel 2 („Den Hunger bis 2030 beenden“) dem PoU ein zweiter Indikator zur Seite gestellt, die so genannte *Food Insecurity Experience Scale* (FIES). Diese Messung basiert auf Haushaltsbefragungen und ist sicherlich eine hilfreiche Weiterentwicklung der Messung von Hunger. Laut FAO ist FIES vor allem aus zwei Gründen ein besonders wertvoller Indikator. Erstens handelt es sich um eine direkte, erhebungsbasierte Messung. Dadurch können Daten auch aufgeschlüsselt werden, bspw. um Gruppen zu identifizieren, die am stärksten von der Ernährungsunsicherheit betroffen sind. Zweitens ist es möglich, unterschiedliche Schweregrade von Hunger abzuschätzen (FAO et al. 2018: 7). Allerdings beschränkt sich die FAO bis dato auch hier auf die Veröffentlichung einzig der Daten zu extremem Hunger (severe food insecurity).

Vergleiche solcher Daten zeigen bisweilen erhebliche Diskrepanzen. Beispielsweise sind die Trends zwischen der auf FIES basierenden schweren Nahrungsmittelunsicherheit und dem WHI für Afrika südlich der Sahara gegenläufig (siehe Grafik 3).

⁸ Siehe <https://www.welthungerhilfe.de/hunger/welthunger-index/>

⁹ Siehe <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/en/>

Grafik 3: Vergleich der Daten von WHI und FIES zu Afrika südlich der Sahara¹⁰

2. Hungerdaten: Entkoppelt von Ursachen und Betroffenen

Die verschiedenen Quantifizierungsmethoden weisen teilweise große Differenzen auf. Wenigstens genauso wichtig ist jedoch, dass die Quantifizierungen deutliche Tendenzen haben, für sich als geschlossene Systeme zu stehen. Sie basieren weitgehend auf der quantitativen Messung der Kalorienzufuhr, der Einkommen oder der Ausgaben für Lebensmittel, der landwirtschaftlichen Produktion, die sich unter anderem auf die Ergebnisse auf Einzel- und Haushaltsebene konzentriert. Ihnen fehlt jedoch in unterschiedlichem Grad – und diese ist aus menschenrechtlicher Sicht von herausragender Bedeutung – (a) die Verbindung zu den zugrundeliegenden Ursachen von Hunger, welche auch Fragen der Diskriminierung im Zusammenhang mit Klasse, Geschlecht und Rasse/Ethnizität, Entrechtung, Eigentumsverhältnissen und Zugang zu Land, Arbeit und Kapital beinhalten und (b) die Verbindung zu den Betroffenenengruppen selbst, die weitgehend auf Objekte statistischer Erhebungen reduziert werden und nicht als Subjekte wirken können, die mitbestimmen, was und wie überwacht werden soll.

Die Menschenrechtsorganisation FIAN hat in den letzten Jahren mehrfach kritisiert, dass die Jahresberichte der FAO kaum Zusammenhänge zu Politiken herstellen, die sich negativ auf Ernährungssicherheit und das Recht auf Nahrung auswirken. Im Gegenteil: Seit Jahrzehnten wird vermieden, Politiken zu analysieren, die sich negativ

¹⁰ Welthungerindex 2015, 2016, 2017, 2018 sowie FAO 2018.

auf den Kampf gegen Hunger auswirken. Hingegen weisen die Autor*innen der SOFI-Berichte regelmäßig auf Faktoren hin, die nicht im engeren Sinne der Agrar- und Menschenrechtspolitik zuzuordnen sind und damit weitgehend außerhalb ihres eigenen Handlungsfeldes liegen. Dies war auch wieder jüngst auf der Pressekonferenz zur Vorstellung des SOFI 2018 zu beobachten. Der FAO-Direktor fasst die Kernaussagen der SOFI-Berichte 2017 und 2018 wie folgt zusammen: „...eine der Haupteklärungen für die gestiegene Zahl unterernährter Menschen war [2017] die gestiegene Zahl an Konflikten weltweit.“ Weiter wird für 2018 ausgeführt: „Klimaschwankungen und Klimaextreme drohen die Erfolge bei der Bekämpfung von Hunger und Mangelernährung zu vernichten und umzukehren.“¹¹

Was der Bericht beispielsweise nicht behandelt, ist, welche Systeme zum globalen Klimawandel beitragen im Vergleich zu denen, die zur Minderung und Anpassung beitragen. Während das industrielle Ernährungssystem einen großen Anteil an den globalen Treibhausgasemissionen und dem Klimawandel hat, produziert es zudem Lebensmittel auf Kosten der Biodiversität, der menschlichen Gesundheit und des Rechts auf Nahrung.

Verglichen mit den Ergebnissen der Hunger Task Force aus 2003, vermisst man damit beim SOFI die Benennung der Faktoren, die als zentrale Ursachen erkannt wurden und in deren Zentrum politisches Handeln oder Unterlassen im Bereich Agrar- und Ernährungspolitik stehen. Diese Herangehensweise trägt dann dazu bei, dass bis heute der einfache Dreisatz von Bevölkerungswachstum, Produktionssteigerung und Hungerbekämpfung die politische und öffentliche Diskussion dominiert. Dies trotz der Tatsache, dass wir heute Nahrung für 10-12 Milliarden Menschen produzieren¹² und es nicht schaffen, den Hunger zu besiegen.¹³

3. Auf dem Weg zu menschenrechtsbasierten Alternativen zur Messung und Überwachung von Hunger

Spätestens ab dem zweiten Welternährungsgipfel 1996 in Rom bekam das Konzept der Ernährungssicherung Konkurrenz. Die dortige Abschlusserklärung beinhaltet explizit die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung. So heißt es im ersten Satz der Erklärung:

11 Siehe Webstream vom 11. September 2018: <http://www.fao.org/webcast/home/en/item/4828/icode/>; Minute 4:25-5:45; eigene Übersetzung.

12 Siehe bspw. Berners-Lee et al. 2018.

13 Bezeichnend hier der Titel des Beitrags von Holt-Gimenez et al. 2012: „We Already Grow Enough Food for 10 Billion People.... and Still Can't End Hunger“.

„Wir [...] bekräftigen das Recht aller auf Zugang zu sicherer und nahrhafter Nahrung, im Einklang mit dem Recht auf angemessene Ernährung und dem Grundrecht aller, frei von Hunger zu sein.“¹⁴ Zurückzuführen ist das auf die systematischen Bemühungen von Menschenrechtsexpert*innen, sozialen Bewegungen und NGOs, eine Messung und Überwachung von Hunger auf Basis des Rechts auf Nahrung vorzubringen.

Der Gipfel 1996 kann in der Tat als ein Katalysator für den rechtebasierten Ansatz zur Hungerbekämpfung auf Grundlage des Rechts auf Nahrung gesehen werden.¹⁵ Die dortigen Debatten und Vernetzungen bereiteten den Boden für den Allgemeinen Rechtskommentar zum Recht auf Nahrung (RaN) (1999) des UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, die Einrichtung der Funktion des Sonderberichterstatters zum RaN (2000), die darauf folgenden FAO-Leitlinien zur Umsetzung des RaN (2004) und die bedeutende Reform des Welternährungsrates CFS (2009). Einige der Schritte werden im Folgenden angesprochen.

3.1 DER ALLGEMEINE RECHTSKOMMENTAR KLÄRT UND STÄRKT DIE NORMATIV-ANALYTISCHE EBENE

Der Allgemeine Rechtskommentar zum Recht auf Nahrung¹⁶ ist eine umfassende und maßgebende Interpretation zum Recht auf Nahrung, so wie dieses im UN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, kurz: ICESCR) niedergelegt ist. Er bietet wichtige Orientierungen für die Bestimmung, Messung und Überwachung des Rechts auf Nahrung, und zwar in Bezug auf:¹⁷

- (1) allgemeine Staatenpflichten, wie die schrittweise Verwirklichung des RaN, Nicht-Diskriminierung sowie den effektiven Zugang zu Entschädigung;
- (2) spezifische Staatenpflichten, das Recht auf Nahrung zu respektieren, schützen und gewährleisten (auch Pflichtentrias genannt);
- (3) die Einbeziehung der verschiedenen Dimensionen des Rechts auf Nahrung, wie Verfügbarkeit, Zugang, Stabilität/Nachhaltigkeit, Angemessenheit;
- (4) die Menschenrechtsprinzipien der Teilhabe, Rechenschaftspflicht, Transparenz und den Fokus auf die verwundbarsten Gruppen.

¹⁴ Rome Declaration on World Food Security von 1996; <http://www.fao.org/3/w3613e/w3613e00.htm>

¹⁵ Zum anderen wurde hier das Konzept der Ernährungssouveränität erstmals auf internationaler Ebene in multilaterale Gremien gehoben. Dies stellt einen wenigstens ebenso bedeutenden historischen Einschnitt dar, der in diesem Artikel jedoch nicht weiter erörtert werden kann.

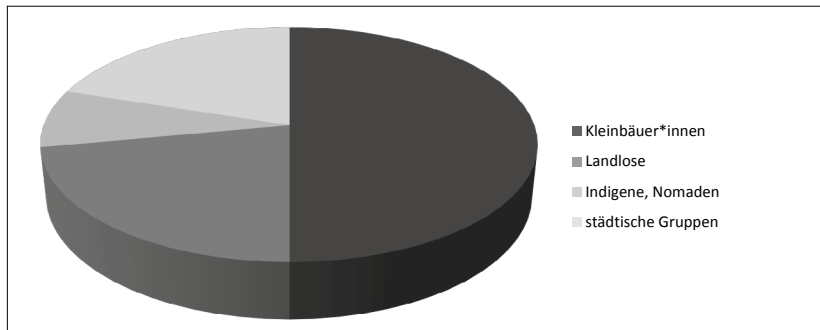
¹⁶ Abrufbar unter: <http://www.un.org/depts/german/wiso/ec12-1999-5.pdf>

¹⁷ Siehe auch Wolpold-Bosien 2008. Erwähnenswert ist, dass sich die im Rechtskommentar ausgearbeitete Pflichtentrias zu einer allgemein anerkannten menschenrechtlichen Norm etabliert hat.

3.2 HUNGER TYPOLOGISIERT

Eine wichtige Grundlage für die weitere menschenrechtsbasierte Analyse von Hunger bildeten Anfang der 2000er Jahre die Ergebnisse der vom UN-Generalsekretär beauftragten Arbeitsgruppe Hunger (Hunger Task Force) unter dem Dach des Millennium Projektes. Diese erstellte 2003 erstmals eine so genannte Hungertypologie, bei der analysiert und festgehalten wurde, wer, wo und warum weltweit hungert. Demnach sind die Hälfte der Hungernden Kleinbäuer*innen, etwa 22 Prozent landlose ländliche Bevölkerungsgruppen, acht Prozent indigene Gruppen und 20 Prozent städtische Bevölkerungsgruppen (Scherr 2003).

Grafik 4: Hungertypologie



Diese Typologisierung war ein herausragend wichtiger Schritt zur Identifikation, konkreten Benennung und folgenden politischen Anerkennung der Betroffenenengruppen. Daraus folgte zudem eine wichtige Zuordnung gruppenspezifischer, struktureller Ursachen von Hunger, wie beispielsweise mangelnden Zugang zu Land, dem laut Bericht mit Agrarreformen begegnet werden kann (UN 2003: x, 22, 27). Solche strukturellen Faktoren sind demnach die wichtigsten Ursachen von Hunger. Die Expert*innen-Gruppe schätzte, dass demgegenüber etwa 7,5 Prozent des Hungers in der Welt ursächlich auf gewaltsame Konflikte und extreme Wetterereignisse zurückzuführen seien (UN 2003: ix). Diese globale Erhebung wurde bis heute nicht mehr aktualisiert.

3.3 LEITLINIEN ZUM RECHT AUF NAHRUNG

2004 wurden die Verhandlungen zu den FAO-Leitlinien zum Recht auf Nahrung¹⁸ abgeschlossen und die Leitlinien einstimmig angenommen. Zur Konkretisierung des

¹⁸ Vollständiger Name: „Freiwillige Leitlinien zur Unterstützung der schrittweisen Verwirklichung des Rechts auf Nahrung im Kontext nationaler Ernährungssicherung“.

Regelwerks wurden sieben pragmatische Schritte zu deren Umsetzung erarbeitet, die auch knapp zehn Jahre später als global anerkanntes Rahmenwerk in den „Global Strategic Framework“¹⁹ des CFS aufgenommen wurden (CFS 2013: 38 f.). Diese sieben Schritte zeigen anschaulich einen rechtebasierten Ansatz, indem sie klare Rollenzuweisungen für den Pflichtenträger (Staat, staatliche Instanzen) und die Rechteinhaber*innen (von Hunger und Mangelernährung bedrohte und betroffene Personen) vornehmen. Hier sollen folgende Aspekte hervorgehoben werden: Der erste Schritt legt ganz im Sinne der oben beschriebenen Typologisierung auch für die nationalstaatliche Ebene fest, dass als Grundlage des Messens, Überwachens und Handelns die Frage beantwortet werden muss, wer von Unterernährung betroffen ist, wo diese Menschen leben und warum sie hungern. Dabei sollen disaggregierte Daten (nach Geschlecht, Alter, Wohnort etc.) genutzt und die zugrundeliegenden Ursachen von Unterernährung analysiert werden. So lassen sich Zusammenhänge zwischen (einzelnen) Politiken oder Gesetzen und deren Wirkung auf marginalisierte Gruppen herstellen. Hervorgehoben wird im letzten der sieben Schritte die Bedeutung von Überwachung und Rechenschaftspflicht. Diese Einbettung von Daten in partizipative Prozesse wurde mit den Leitlinien nochmals unterstrichen.

3.4 VERTANE CHANGE DES UN-RAHMENAKTIONSPLANS

Die so genannte Nahrungsmittelpreiskrise 2007/08 signalisierte dann auch der Politik akuten Handlungsbedarf. Die daraufhin ins Leben gerufene und direkt dem UN-Generalsekretär unterstellte *High Level Task Force on the Global Food Security Crisis* erarbeitete einen Rahmenaktionsplan (Comprehensive Framework of Action). Dessen Grundlogik war die Doppelstrategie aus (kurzfristiger) Nothilfe und (langfristiger) Verbesserung der Nahrungsmittelproduktion. Die Zivilgesellschaft, aber auch Akteure wie der damalige UN-Sonderberichterstatter zum Recht auf Nahrung Olivier de Schutter, versuchten dort einen dritten Strategieansatz zu verankern. Auf der Welternährungskonferenz 2009 schien ein Durchbruch erreicht. Der damalige UN-Generalsekretär Ban Ki-moon erklärte zur Doppelstrategie: „Wir sollten bereit sein, einen dritten Pfeiler hinzuzufügen – das Recht auf Nahrung – als Basis für Analysen, Aktionen und Rechenschaft.“²⁰ Allerdings waren im Weiteren die Widerstände einzelner

19 Der GSF ist ein „overarching framework and a single reference document with practical guidance on core recommendations for food security and nutrition strategies, policies and actions validated by the wide ownership, participation and consultation afforded by the CFS“, siehe CFS 2014.

20 Rede von Ban Ki-moon am 27. Januar 2009; <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2009-01-27/remarks-high-level-meeting-food-security-all>

Staaten und des Leiters der High Level Task Force so groß, dass dieses Versprechen nicht eingehalten wurde.²¹

3.5 REFORM DES CFS: „NOTHING ABOUT US WITHOUT US“

Auf einer anderen Ebene hat der Handlungsdruck der Nahrungsmittelpreiskrise allerdings sehr positive Entwicklungen unterstützt. So wurde im Jahr 2009 die Reform des Welternährungsrates CFS eingeläutet und als internationale und zwischenstaatliche UN-Plattform mit der globalen Koordinierung und Konvergenz von Politiken zur Ernährungssicherheit mandatiert. Weitere zentrale Merkmale der Reform sind²²:

- Förderung der Verwirklichung des Rechts auf Nahrung;
- Schaffung eines politischen Raums, in dem der Stimme der am stärksten von Ernährungsunsicherheit Betroffenen Priorität eingeräumt wird;
- Förderung von Rechenschaftspflicht und Entwicklung eines innovativen, inklusiven Überwachungsmechanismus.

In diesem Reformkontext wurde der – bereits aus der Behindertenrechtsbewegung bekannte – Slogan der beteiligten sozialen Bewegungen „Nothing about us without us“ auch für das Recht auf Nahrung popularisiert. Er unterstreicht die zentrale Bedeutung, auch beim Thema Hunger und Welternährung, die am stärksten betroffenen und gefährdeten Gruppen von Objekten statistischer Erfassung zu handelnden, beteiligten Subjekten zu erheben. Dieses im Kern menschenrechtliche Prinzip (Stichworte: aktive Teilhabe, Empowerment, Rechenschaftspflicht) wurde über den Zivilgesellschaftsmechanismus (Civil Society Mechanism, CSM) im CFS formal verankert. Damit haben diese Gruppen ein formales Sprachrecht im CFS. Hervorzuheben ist gerade in Zeit des „Multistakeholderism“, dass die Entscheidungsverantwortung trotz dieses Multiakteursforums bei den Staaten verbleibt, die somit auch zur Rechenschaft gezogen werden können.

Das Reformdokument des CFS definiert die Förderung der Rechenschaftspflicht, insbesondere durch einen innovativen Überwachungsmechanismus, als eine von sechs Schlüsselfunktionen des CFS.²³ In einem mühsamen Prozess wurden bis 2016 Terms of Reference für einen solchen innovativen Überwachungsmechanismus erarbeitet.²⁴

21 Von der Bundesregierung wurde bspw. parallel die GAFSP (<https://www.gafspfund.org>) ins Leben gerufen und finanziert, wohlwissend, dass diese die Hoffnung auf einen „triple-track approach“ weiter abschwächte.

22 Zu weiteren Details siehe auch: McKeon 2018.

23 Siehe <http://www.fao.org/3/a-k7197e.pdf>, S. 3

24 Über die Open Ended Working Group Monitoring, siehe <http://www.csm4cfs.org/working-groups/monitoring/>

Demnach sollen Überwachungsaktivitäten:

- menschenrechtsbasiert, insbesondere im Hinblick auf die schrittweise Verwirklichung des Rechts auf Nahrung sein;
- es ermöglichen, Entscheidungsträger rechenschaftspflichtig zu halten;
- und die von Hunger und Mangelernährung am meisten betroffenen Gruppen in die Bewertungen aktiv einzubeziehen.

Dabei sollen quantitative und qualitative Aspekte gleichwertig genutzt werden.²⁵ Der Arbeitsstrang zu Monitoring ist jedoch sehr umkämpft und dessen menschenrechtliches Fundament wird regelmäßig – insbesondere von den USA und Russland – in Frage gestellt.

3.6 ZIVILGESELLSCHAFT MACHT'S VOR: MENSCHENRECHTSBASIERTE ÜBERPRÜFUNG

Was macht eine menschenrechtsbasierte Überprüfung (Human Rights Based Monitoring, HRBM) zum Recht auf Nahrung aus? Letztendlich soll damit die Einhaltung bzw. Nichteinhaltung menschenrechtlicher Staatenpflichten präzise identifiziert werden:

- Welche konkreten Schritte wurden im Kontext der menschenrechtlichen Staatenpflichten unternommen oder auch nicht?
- Wer sind die spezifischen Gruppen, die von der Nicht-Einhaltung der Staatenpflichten betroffen sind und welche staatlichen Stellen sind dafür verantwortlich?
- Auf Basis einer Falldokumentation oder Politikanalyse werden konkrete Schritte zur Durchsetzung des Rechts auf Nahrung identifiziert.

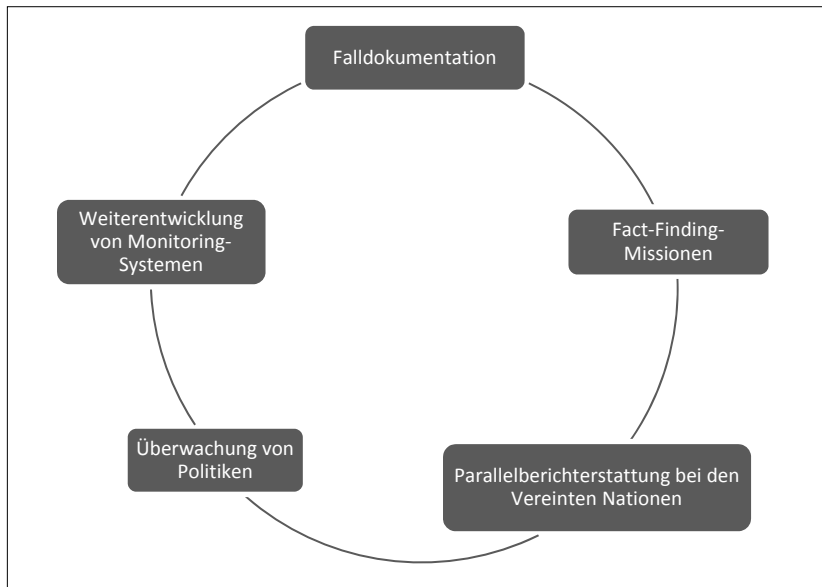
Box 2: Right to Food and Nutrition Watch (WATCH)

Einer der zivilgesellschaftlichen Prozess, der versucht die verschiedenen Ebenen von Bewertung und Analyse im Bereich Recht auf Nahrung zusammenzuführen, ist der seit 2008 veröffentlichte Jahresbericht zum Recht auf Nahrung – kurz der WATCH. Zu den Herausgebern gehören Brot für die Welt und FIAN International. Hierin werden auf Basis konkreter Fälle und Entwicklungen menschenrechtsbasierte Analysen durchgeführt – und dies zusammen mit Basisorganisationen wie der Malischen Allianz gegen Landgrabbing (CMAT) oder einem globalen Dachverband indigener Gruppen (WAMIP).

²⁵ Siehe <http://www.fao.org/3/a-mr182e.pdf>

Dafür sind – gerade aus zivilgesellschaftlicher Sicht – zwei unterschiedliche Aspekte zu berücksichtigen. Erstens geht es um eine normative Herangehensweise, die Parameter und ggf. auch Indikatoren wie die oben geschilderte Basis des Rechts auf Nahrung festlegt.²⁶ Zweitens geht es um die aktive und unabhängige Beteiligung der Zivilgesellschaft an solchen Überprüfungen mit besonderem Fokus auf die von Hunger und Mangelernährung betroffenen Gruppen. Die genannte Verbindung quantitativer und qualitativer Bewertungen sowie der Mikro- und Makro-Ebene spielt dabei eine wichtige Rolle, wie die schematische Darstellung von Arbeitsbereichen zivilgesellschaftlicher Akteure veranschaulicht (siehe Grafik 5 sowie Wolpold-Bosien 2008).

Grafik 5: Instrumente und Methoden menschenrechtsbasierter Überwachung



Eines der Ergebnisse solcher Arbeit ist der Bericht des CFS zur Umsetzung der Leitlinien zum Recht auf Nahrung aus dem Jahr 2018 (CSM 2018a). Der Civil Society Mechanism innerhalb des CFS hatte sich in einem umfassenden, partizipativen Prozess an der Überwachung beteiligt (CSM 2018b). So kommt der Bericht des CFS zur Überwachung der Umsetzung der Leitlinien zum RaN zu Ergebnissen auf völlig ande-

²⁶ Solche Indikatoren wurden im Bereich Recht auf Nahrung beispielsweise durch das Indicators, Benchmarks, Scoping, Assessment (IBSA)-Projekt der Universität Mannheim zusammen mit FIAN erarbeitet. Für Details siehe: University of Mannheim/FIAN International 2009.

ren Ebenen als beispielsweise der SOFI. Zentrale Faktoren zur Durchsetzung des RaN sind demnach: institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen und Reformen wie die Gesetze zum RaN, das Vorhandensein von Gesetzen und Programmen zur Ernährungssicherheit und Ernährung allgemein, befähigte durchlässige lokale Institutionen, vorhandene partizipative Mechanismen oder überhaupt die Präsenz von relevanten Institutionen. Auch dieses Beispiel hebt den Gegensatz – aber auch die Komplementarität – zu den technischen Erhebungen des SOFI und dessen Ergebnissen hervor.

3.7 SDG 2: DEN HUNGER BEENDEN

Seit den Diskussionen um die SDGs haben sich zivilgesellschaftliche und auch multilaterale Akteure um eine substantielle Integration der Menschenrechte in die SDGs bemüht. Und auch hier besteht die Sorge, einen zu großen Fokus auf technische Daten zu legen. Dies wird im aktuellen Kontext der Digitalisierung weiter befeuert. Herausgegriffen werden soll hier exemplarisch eine Stellungnahme des Civil Society Mechanism zu den SDGs und ihren Indikatoren: „Die Betonung der so genannten „Datenrevolution“ und die Forderung nach einem neuen Set von Entwicklungsindikatoren zur Unterstützung der Umsetzung der 169 Ziele ist ein weiteres besorgniserregendes Element. Während die Bedeutung von Daten nicht vernachlässigt werden darf, kann eine Überbetonung von Daten tatsächlich zu einem weiteren technokratischen Wandel und einer neuen Generation von verführerischen Statistiken führen, die sich vom direkten Engagement der am stärksten Betroffenen bei der tatsächlichen Überwachung von Entwicklungsfortschritten entfernen.“ (CSM 2016)

4. Ausblick

Der Fokus auf die Erhebung angeblich „harter Daten“ verzerrt oft die Realität, anstatt die strukturellen Ursachen von Hunger und Mangelernährung wie bspw. Ungleichheit, Diskriminierung oder Armut zu benennen und zu bewerten. Das Beispiel der Historie der FAO Hungerzahlen zeigt zudem, dass die Idee harter, politisch neutraler Daten im besten Falle Wunschdenken ist: Daten sind politisch. Innerhalb der geschlossenen Fragestellung um die Verbesserung von Datenerhebungen zum Thema Hunger gibt es interessante Weiterentwicklungen wie beispielsweise den FIES. Diese Weiterentwicklungen sind wichtig, reichen jedoch nicht aus, um menschenrechtlichen Belangen Genüge zu tun.

Auf der anderen Seite werden Menschenrechtsinstrumente wie die Leitlinien zum RaN zunehmend von sozialen Bewegungen genutzt, um ihre Mitglieder nicht nur vor

schweren Missbräuchen und Menschenrechtsverletzungen zu schützen, sondern auch um öffentliche Politiken und Gesetze einzufordern, die strukturelle Bedingungen für die Ausübung sozialer Rechte schaffen. So wurde das Recht auf Nahrung sowohl auf nationaler Ebene (wie z. B. als Grundlage für öffentliche Beschaffungsprogramme in Brasilien und Indien) als auch auf regionaler und internationaler Ebene (insbesondere im Rahmen des CFS) verankert. Solche Fortschritte und ihre Auswirkungen auf die Lebensqualität der Menschen werden in den bestehenden Überwachungsberichten zu Ernährungssicherheit, wie dem jährlichen FAO-Bericht SOFI oder dem Welthungerindex, nicht erfasst, da dort keine Indikatoren zur Beteiligung der Bevölkerung, der Regierungsführung, der Rechenschaftspflicht und der Kohärenz mit den Menschenrechten enthalten sind.

Daher muss der Schritt über diesen geschlossenen Kreis der Datenerhebung hinausgehen. Diesbezüglich können drei menschenrechtlich relevante Aspekte hervorgehoben werden:

- (1) Menschenrechtliche Rechenschaftspflicht der Staaten: Statistiken müssen nicht nur konkrete Aussagekraft über die Einhaltung menschenrechtlicher Normen haben, sie müssen zudem eingebettet sein in einen Prozess, der es zulässt, Rechenschaft und Menschenrechtspflichten effektiv einzufordern.
- (2) Neben quantitativen benötigt es qualitativer, menschenrechtsbasierter Analysen. Diese sollten im Kern sicherstellen, dass die vorrangigen Probleme der am stärksten von Hunger und Menschenrechtsverletzungen betroffenen Personen erfasst werden und damit konkrete Bezüge zu Politiken und politischem Handeln bzw. Unterlassen hergestellt werden.
- (3) Die am meisten von Hunger und Mangelernährung betroffenen Gruppen und deren Vertreter*innen müssen als handelnde Subjekte und Teil der Lösung verstanden werden. Dazu benötigen sie (Frei-)Raum, in dem sie sich unabhängig austauschen und organisieren können.

Mit dem reformierten CFS als der am inklusivsten globalen Plattform zu Politikprozessen in Bezug auf das Recht auf Nahrung und die Ernährungssicherheit wurde sicherlich ein großer Schritt in diese Richtung getan. Jedoch gerät dessen Arbeit und insbesondere der menschenrechtsbasierte Ansatz im CFS in den letzten Jahren verstärkt unter Druck. Somit bleibt es auch hier ein zähes Ringen um die Weiterentwicklung einer menschenrechtsbasierten Messung von Hunger.

Literatur

- Berners-Lee, Mike et al. 2018: Current global food production is sufficient to meet human nutritional needs in 2050 provided there is radical societal adaptation, in: *Elementa Science of the Anthropocene*, vo. 6, No. 1, 52, DOI: <http://doi.org/10.1525/elementa.310>
- CFS (Committee on World Food Security) 2013: Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition; http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1213/gsf/GSF_Version_2_EN.pdf
- CFS 2014: Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition (GSF), 3. Version; www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1314/GSF/GSF_Version_3_EN.pdf
- CSM (Civil Society Mechanism) 2016: The CFS engagement with the SDGs – CSM Position Paper (Advanced Draft); <http://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2016/02/CSM-Document-for-SDGs-OEWG-Advanced-Draft-Jan-20.pdf>
- CSM 2018a: Experiences and Good Practices in the Use and Application of the Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food; http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/bodies/CFS_sessions/CFS_45/CFS45_INF/MX518_INF_19/MX518_CFS_2018_45_INF_19_en.pdf
- CSM 2018b Civil Society Report on the use and implementation of the Right to Food Guidelines; <http://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2018/10/EN-CSM-LR-2018-compressed.pdf>
- FAO (Food and Agriculture Organization) 2010: State of Food Insecurity in the World 2010, Rome.
- FAO 2012: The State of Food Insecurity in the World 2012. Technical note. FAO methodology to estimate the prevalence of undernourishment, Rome.
- FAO 2014: Advances in Hunger Measurement. Traditional FAO Methods and Recent Innovations, Rome.
- FAO 2018: State of Food Insecurity in the World 2018, Rome.
- FAO/IFAD/WFP 2015: The State of Food Insecurity in the World 2015. Meeting the 2015 international hunger targets: taking stock of uneven progress; <http://www.fao.org/3/a-i4646e.pdf>
- FAO et al. 2018: The State of Food Security and Nutrition in the World 2018, Rome usw.
- FIAN/Brot für die Welt 2013: Zahlenzauber. Wirklich weniger Hunger in der Welt?; http://www.fian.de/fileadmin/user_upload/dokumente/shop/hunger/13_10_11_FAO_Hungerzahlen.pdf
- Holt-Gimenez, Eric et al. 2012: We Already Grow Enough Food for 10 Billion People.... and Still Can't End Hunger, in: *Journal of Sustainable Agriculture*, Vol. 36, No. 6, 595-598.
- McKeon, Nora 2018: Global Food Governance. Zwischen mächtigen Konzernen und verletzlicher Demokratie; https://www.sef-bonn.org/fileadmin/SEF-Dateiliste/04_Publikationen/GG-Spotlight/2018/ggs_2018-02_de.pdf
- University of Mannheim/FIAN International 2009: IBSA Handbook. Monitoring the Realization of ESCR: The Example of the Right to Adequate Food, Mannheim/Geneva.
- Scherr, Sarah et al. 2003: Halving Global Hunger, Background Paper of the Millennium Project Task Force on Hunger, New York/Chennai: UN.
- UN 2015: The Millennium Development Goals Report 2015; http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/english/UNDP_MDG_Report_2015.pdf
- Wolpold-Bosien, Martin 2008: Methods to Monitor States' Compliance with the Right to Food, in: FIAN/Brot für die Welt/ICCO (eds.): Right to Food and Nutrition Watch 2008; https://www.righttofoodandnutrition.org/files/WATCH_2008_English.pdf

Monika Mayrhofer

Collecting Statistical Data on Sexual Orientation and Gender Identity, Characteristics and Expression

Collecting statistical data on the status of (in)equality and the prevalence of discrimination is considered to be an important part of monitoring the implementation of and the compliance with international and regional human rights law. Statistical equality data is also crucial for advocacy work and it can be necessary in court cases dealing with indirect discrimination. The collection of data on sexual orientation and gender identity, characteristics and expression (SOGICE) is a rather new area in the field of collecting equality data. The article focuses on specific challenges and experiences of collecting data on SOGICE from a queer perspective. A queer perspective on human rights law and on the collection of statistical data on SOGICE aims at making visible the way sexuality and binary gender norms become effecting within and through these norms and processes. The article, firstly, focuses on the emerging inclusion of SOGICE in human rights law and policies and, secondly, discusses the role of statistical data in this context, including the role of states and international and regional institutions when collecting data on SOGICE. The article, thirdly, analyses the challenges of data collection in this field from a queer perspective, focusing on issues associated with categorization, the risk of reproducing practices of heteronormativity and cisnormativity and the explicit and implicit stories told on SOGICE by current practices of collecting and using this data.

Die Sammlung von Daten zu Un/Gleichheit und der Prävalenz von Diskriminierung ist ein wichtiger Bestandteil des Monitoring der Implementation und Umsetzung von internationalen und regionalen Menschenrechtsverpflichtungen. Statistische Daten zu Diskriminierung und Gleichstellung sind auch wichtig für die Interessensvertretung und können bei Gerichtsverfahren, die sich mit indirekten Diskriminierungen befassen, eine zentrale Rolle spielen. In diesem Zusammenhang ist die Sammlung von Daten zu sexueller Orientierung, Gender Identität, Charakteristiken und Ausdrucksformen (SOGICE) ein relativ neuer Bereich. Dieser Beitrag fokussiert auf Herausforderungen hinsichtlich der Sammlung von Daten zu SOGICE aus einer Queer-Perspektive. Queere Ansätze haben das Ziel, sichtbar zu machen, wie Sexualitäten und binäre Gendernormen durch Menschenrechte und damit zusammenhängende Prozesse, wie das Sammeln von Daten, (re)produziert werden. Der Artikel konzentriert sich erstens auf die beobachtbare Inklusion von SOGICE in Menschenrechte und zweitens auf die Rolle der Sammlung von statistischen Daten in diesem Zusammenhang. In einem dritten Schritt werden die Herausforderungen der Sammlung von statistischen Daten in diesem Bereich aus einer Queer-Perspektive diskutiert.

“In policy debates, numbers are commonly used to tell a story. [...] Political actors involve figures to show that a problem is getting bigger and worse, or to project present trends into the future to demonstrate that decline is just around the bend. Numbers are also important in stories of helplessness and control. But as important as the explicit stories numbers tell are the implicit ones. The acts of counting and publicizing a count convey hidden messages, independent of the numbers and their explicit stories.” (Stone 2012: 191)

1. Introduction

Numbers are increasingly used by political actors and institutions in the context of human rights. Numbers are used to tell stories about human rights failures and progress, on how society and politics should be and what is understood to be right and wrong. They also tell implicit stories, for example, by what is chosen to be counted and measured and what is left out, what is defined as a measurable human rights problem and what solution is implicitly suggested by counting and measuring a specific phenomenon. Numbers are also increasingly employed to tell stories on inequality and discrimination in the human rights context. Statistical data on different aspects of equality are not only an important advocacy instrument used by political actors to support their arguments, they are also considered to be an important part of monitoring the implementation of and the compliance with international and regional human rights law including equality and anti-discrimination legislation. The so-called equality data contains information in order to describe, analyse and assess conditions and issues of inequality in a society. One way of collecting equality data is to count and to measure and to process the gained data with statistical methods.

A rather new field in this context is the collection of data on sexual orientation and gender identity, characteristics and expression (SOGICE).¹ This contribution will focus on the normative foundation of collecting equality data in this field and the role of SOGICE data in the human rights context, it will also discuss the specific challenges and experiences of collecting equality data, in particular statistical data, on SOGICE

1 The author is aware that the Yogyakarta Principles plus 10 use the wording “sexual orientation, gender identity, gender expression and sex characteristics”. The Principles define sex characteristics as “each person’s physical features relating to sex, including genitalia and other sexual and reproductive anatomy, chromosomes, hormones, and secondary physical features emerging from puberty” (The Yogyakarta Principles plus 10 2017). From a queer perspective this terminology is questionable as it is based on a distinction between sex and gender. A queer perspective, however, assumes that so-called “physical features” that are associated with the concept of sex as well as the differentiation between sex and gender are “socially produced and regulated” (Otto 2015: 303). This article will use the term “gender characteristics” instead of “sex characteristics” as the author thinks it is a more appropriate term to indicate its social constructedness.

from a queer perspective. A queer perspective means that sexual orientation as well as sex and gender “should be understood as the effects of performative and reiterative gender norms (legal, social, symbolic...) which materialise, naturalise, regulate, and discipline sexed bodies and identifications.” (Otto 2015: 301) Such an approach questions binary constructions of norms with regard to gender and sexual orientation and refers to the importance of intersectionality, which “emphasizes the interaction of categories of difference”. (Hancock 2007: 63 f.) Furthermore, a queer approach conceptualises sexual orientation and gender identity, characteristics and expression not from a group perspective, which is widely used in human rights language (e.g. women, Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender/Gender diverse, Intersex, Questioning/Queer, Asexuals/Allies and others (LGBTIQ+)², the elderly) but rather “in terms of practical categories, situated actions, cultural idioms, cognitive schemes, discursive frames, organizational routines, institutional forms, political projects, and contingent events” (Brubaker 2004: 11). A queer perspective focuses on concepts, norms and implicit stories underlying human rights policies, instruments, processes and discourses. A central starting point of queer approaches concerning law is the normative power of legal instruments and processes and in particular the very often implicit hegemonic heteronormativity of law in general and human rights law in particular. “Heteronormativity designates a regime that organizes sex, gender and sexuality in order to match heterosexual norms. It denotes a rigid sexual binary of bodily morphology that is supported by gender and sexual identities.” (Do Mar Castro Varela et al. 2011: 11) Heteronormativity describes practices, ideologies and standards of thinking which place heterosexuality as the norm of gendered sexual relations that structure identities, living conditions, symbolic order and social organisation. A more recent focus of queer approaches is the concept of cisnormativity. “Cisnormativity describes the expectation that all people are cissexual,³ that those assigned male at birth always grow up to be men and those assigned female at birth always grow up to be women. [...] Cisnormativity shapes social activity such as child rearing, the policies and practices of individuals and institutions, and the organization of the broader social world through the ways in which people are counted and [...] organized.” (Bauer et al. 2009)

Adopting a queer perspective on human rights law in general and on the collection

2 The article will use the abbreviation LBGTIQ+. However, exceptions will be made when the term is used in a specific context such as by UN bodies or by specific legal documents. Then the respective abbreviations such as LGBT or LGBTI will be used indicating the specific utilization of the term in the particular context.

3 Cissexual persons describes individuals whose gender identity matches the gender which was ascribed to them at birth.

of statistical data on SOGICE in the context of human rights in particular, aims at making visible the way sexuality becomes effective within and through these norms and processes. It makes visible the heteronormative and cisnormative subtext of human rights law, that is its cisnormative and “[hetero]sexual ordering that is so taken for granted that it is considered ‚natural‘.” (Otto 2018: 2) The article will, firstly, focus on human rights law in general and the emerging inclusion of SOGICE in the context of human rights and equality law. It will then discuss the role of collecting equality data regarding SOGICE in the human rights context and elaborate on the normative foundation as well as the policy context of collecting these data. The article will be concluded with a short discussion of these developments from a queer perspective.

2. Normative backgrounds – Human rights and SOGICE

Sexual orientation and gender identity have received increased scholarly as well as political attention in general and particularly in the field of (human) rights.⁴ Historically, the issues of sexual orientation and gender identity as well as the topic of sexual rights as such have been – and still are – contentious, especially in the context of global human rights policies and instruments (see Miller et al. 2015, Otto 2018). Law in general as well as human rights law in particular were and are still biased against sexualities and gender identities, characteristics and expressions deviating from heterosexual and binary gender norms, leading to explicit and implicit forms of legal exclusions. The explicit dimension refers to all forms of legal discrimination against and/or prohibition and criminalization of same sex relations, gender identities, characteristics and expressions not fitting into either female or male categories and/or the exhibition of same sex affection. The implicit dimension refers to tacit norms, which are embedded in (human rights) laws and policies that are discriminatory and exclusionary regarding persons who do not meet heterosexual and binary gender norms, the so-called implicit heteronormativity of (human) rights (see above).

In Europe, first steps towards including LGBTIQ+ in the human rights project were repeated political initiatives aiming at decriminalisation and raising awareness on different forms of discrimination on grounds of sexual orientation and on harassment and violence against gays and lesbians. Other initiatives were the financing of

⁴ See, for example, Special Issue: Human Rights, Sexual Orientation and Gender Identity (2015), in: *Nordic Journal of Human Rights*, Vol. 33, No. 4; Sheil 2009, Waites 2009, Tobler 2014, Thoreson 2009.

civil society groups in this context, the consideration of sexual orientation in soft law and the integration of sexual orientation in “minor legislative innovations”.⁵ A further step was the gradual implementation of the gradual implementation of formal equality by decriminalising same-sex sexual acts, expressions and relationships, by applying general anti-discrimination clauses to cases of discrimination on grounds of sexual orientation and, finally, by explicitly prohibiting different forms of discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity. There have been many legal initiatives in order to achieve formal equality and non-discrimination with regard to SOG-ICE. For example, on a regional European level, the legal recognition of sexual orientation and gender identity started with jurisprudence of the European Court of Human Rights (ECtHR) in the 1980s.⁶ Also concerning policies and legal initiatives at the EU level, discussions on measures against discrimination on grounds of sexual orientation started initiated by the European Parliament in the 1980s. Due to intensive lobbying by interest groups sexual orientation was included in Art. 13 of the Amsterdam Treaty, which was later renumbered as Art. 19 under the Treaty of Lisbon. This provision gives the EU the power to “take appropriate action to combat discrimination based on (...) sexual orientation.” Based on Art. 19 of the Treaty of the Functioning of the European Union, the EU started addressing discrimination on grounds of sexual orientation in several secondary laws, the most important of which is Council Directive 2000/78/EC establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation which prohibits amongst others discrimination on grounds of sexual orientation in the employment sector. Sexual orientation was further included in Art. 21 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union which prohibits “any discrimination based on any grounds such as sex, (...) or sexual orientation”. Gender identity is not explicitly included in the Charter, but interpretation of case law by the Court of Justice of the European Union (CJEU) sees gender identity with respect to transgender persons who underwent, are undergoing or intend to undergo gender reassignment as covered by EU law (FRA 2018: 171).

Initiatives to include explicit anti-discrimination clauses on SOGICE in global human rights instruments have been less successful. Since several decades, there has been considerable advocacy work done by human rights activists and interest groups to frame sexual orientation and gender identity, characteristics and expression as human

5 Bell 1998: 60; for the development in the context of the European Union see, for example, Mayrhofer 2012.

6 See, for example, Tobler 2014; for a selection of jurisprudence see ECHR 2018, 2019.

rights issues.⁷ Same sex relations were recognised by a UN body for the first time in 1994, when the UN Human Rights Committee (HRC) concluded in the communication *Toonen v. Australia*⁸ that reference to “sex” in articles 2, paragraph 1⁹ and 26¹⁰ of the International Covenant on Civil and Political Rights is to be taken as including sexual orientation. Gender identity was first mentioned in the UN context by a Joint Statement on Human Rights Violations based on Sexual Orientation and Gender Identity by the Human Rights Council in 2006.¹¹ Another joint statement on human rights, sexual orientation and gender identity was delivered by Argentina on behalf of 66 States on 18 December, 2008. The statement reaffirms that “the principle of non-discrimination which requires that human rights apply equally to every human being regardless of sexual orientation and gender identity” and calls upon all States and international human rights mechanisms “to commit to promote and protect human rights of all persons, regardless of sexual orientation and gender identity”.¹²

The general approach of international human rights debate in this field was to include LGBTIQ+ in existing rights, to call on states to honour their human rights commitments also with regard to “sexual minorities” and not to create specific rights referring to SOGICE. One of the most well-known initiatives in this context are the so-called Yogyakarta Principles, which are principles on the application of international human rights law in relation to sexual orientation and gender identity. The 29 principles were developed and adopted by a group of international human rights experts in 2006 and were extended by nine additional principles in 2017. Although the Yogyakarta principles are not a UN instrument, many international organisations and bodies have referred to them (McGoldrick 2016: 632). “Today, in nearly every body

7 See, for example, Karsay 2014, McGill 2014, McGoldrick 2016.

8 Human Rights Committee (1994) *Toonen v. Australia*, Communication No. 488/1992, U.N. Doc CCPR/C/50/D/488/1992 (1994), available at <http://hrlibrary.umn.edu/undocs/html/vws488.htm>, Stand: 14. Februar 2019.

9 “Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the present Covenant, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.” (ICCPR, Art. 2, para 1)

10 “All persons are equal before the law and are entitled without any discrimination to the equal protection of the law. In this respect, the law shall prohibit any discrimination and guarantee to all persons equal and effective protection against discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.” (ICCPR, Art. 26)

11 Joint Statement (2006), 3rd Session of the Human Rights Council, available at <https://arc-international.net/global-advocacy/sogi-statements/2006-joint-statement/>, Stand: 14. Februar 2019.

12 Joint statement on human rights, sexual orientation and gender identity (2008) available at <https://arc-international.net/global-advocacy/sogi-statements/2008-joint-statement/>, Stand: 14. Februar 2019.

of the UN human rights system, there are substantive advocacy discussions and disputes related to sexuality and gender that are no longer shrouded in the language of marriage and family, and no longer limited to heterosexual identities, behaviours and relationships.” (McGill 2014: 9 f.) In September 2015, UN bodies released a joint statement calling on States to protect LGBTI persons from violence, repeal discriminatory laws in this context, and protect LGBTI adults, adolescents and children from discrimination.¹³ In 2016, the Human Rights Council decided in a resolution to appoint an Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity. The Independent Expert is entrusted with the mandate to “assess the implementation of existing human rights instruments with regard to ways to overcome violence and discrimination against persons on the basis of their sexual orientation or gender identity”. (HRC 2016: para 3a).

3. The Role of Statistical Data and SOGICE

Statistical data on SOGICE are an important factor in the human rights context in three respects: Firstly, collecting statistical data on SOGICE as a necessary part of monitoring equality and non-discrimination is a central obligation of State parties in the context of human rights instruments. Monitoring constitutes an important part of implementing equality and non-discrimination law and moving towards the aim of substantial equality. Monitoring indicates if progress towards the actual implementation is made, which requires the repeated collection of (statistical) data in areas relevant in the context of SOGICE.

Secondly, data play an important role concerning the advocacy and framing of SOGICE as a human rights concern: Counting the number of human rights violations against LGBTIQ+ is used to emphasise the importance of the issue, to highlight the failure of states concerning their duty to protect LGBTIQ+ persons and to reveal that discrimination against and harassment of people not complying with sexual and gender norms is not confined to individual cases but is a systemic issue.¹⁴

Thirdly, statistical data “can play an important role in helping a claimant give rise to a presumption of discrimination. It is particularly useful in proving indirect dis-

13 Joint UN statement on Ending violence and discrimination against lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex people (2015), https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Discrimination/Joint_LGBTI_Statement_ENG.PDF, Stand: 14. Februar 2019.

14 See, for example, the data collected and reports published by the International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association, a global NGO, which has also consultative status on the UN Economic and Social Council, available at <https://ilga.org/>, Stand: 23. März 2019.

crimination, because in these situations, the rules or practices in question are neutral on the surface.” (FRA 2018: 242) The importance of statistics with regard to making visible indirect discrimination was confirmed also by jurisprudence of the European Court of Human Rights (ECtHR) and the Court of Justice of the European Union (CJEU). Most of these cases relate to “discrimination on grounds of sex”.¹⁵ For example, in *Hoogendijk v. the Netherlands* the ECtHR asserts that “where an applicant is able to show, on the basis of undisputable official statistics, the existence of a prima facie indication that a specific rule – although formulated in a neutral manner – in fact affects a clearly higher percentages of women than men, it is for the respondent Government to show that this is the result of objective factors unrelated to any discrimination on grounds of sex”.¹⁶

Given this central role of statistical data in the context of human rights, the question arises what are potential sources of statistical data concerning SOGICE. Generally, a major challenge in the context of collecting equality data is the diversity of potential data sources. Sources of equality data in general and with regard to SOGICE in particular are official statistics (administrative records, census data, data from official surveys, e.g. the Labour Force Survey), research (surveys, discrimination testing and other studies), complaints data (police crime report data, justice system data, equality body data, NGO data) and data collected in the context of employment (Makkonen 2016; see also Bell 2017).

The role of the state in collecting data on SOGICE

The national administration plays a crucial role concerning the collection of data, which raises the question whether states are obliged to collect statistical data on sexual orientation and gender identity, characteristics and expression. Concerning member states of the EU, it has been pointed out that “adopted national laws in EU countries do not oblige to collect data relating to sexual orientation, gender identity or sex characteristics.” (Bell 2017: 6) However, the EU equality directives contain references to the collection of data. Paragraph 15 of the *COUNCIL DIRECTIVE 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation* acknowledges the significance of statistical data in particular concerning the establishment of indirect discrimination:

¹⁵ See, for example, ECtHR, *Hoogendijk v. the Netherlands* (dec.), No. 58641/00, 6 January 2005; see also FRA 2018: 242-248.

¹⁶ ECtHR, *Hoogendijk v. the Netherlands* (dec.), No. 58641/00, 6 January 2005.

“The appreciation of the facts from which it may be inferred that there has been direct or indirect discrimination is a matter for national judicial or other competent bodies, in accordance with rules of national law or practice. Such rules may provide, in particular, for indirect discrimination to be established by any means including on the basis of statistical evidence.”

Concerning gender equality, *Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation (recast)* contains references to statistical data. Paragraph 37 of the Preamble says: “For the sake of a better understanding of the different treatment of men and women in matters of employment and occupation, comparable statistics disaggregated by sex should continue to be developed, analysed and made available at the appropriate levels.” The paragraph only explicitly refers to “men and women” and, thus, excludes intersex persons or persons who do not identify as women or men.

On a global level, several actors and documents have emphasised the responsibility of states concerning the collection of statistical data on SOGICE. For example, Principle 30 of the Yogyakarta Principles Plus 10 stipulates that the collection of statistical data is necessary in the context of fulfilling the right to state protection from violence, discrimination and other harm regardless of sexual orientation, gender identity, gender expression or sex characteristics. States shall “[c]ompile statistics and research on the extent, causes and effects of violence, discrimination and other harm, and on the effectiveness of measures to prevent, prosecute and provide reparation for such harm on grounds of sexual orientation, gender identity, gender expression and sex characteristics”. In addition, the UN Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity called upon States “to develop comprehensive data-collection procedures in order to be able to assess uniformly and accurately the type, prevalence, trends and patterns of violence and discrimination against lesbian, gay, bisexual, trans and gender non-conforming persons.” (HRC 2018: para 94)

The role of international and regional institutions in collecting data on SOGICE

Not only states are entrusted with the task to collect statistical data on SOGICE, also international and regional organisations and bodies are mandated to carry out this task (often in close cooperation with state institutions). The European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), for example, is mandated to “collect, record, analyse and disseminate relevant, objective, reliable and comparable information and data, including results from research and monitoring communicated to it by Member States,

Union institutions as well as bodies, offices and agencies of the Community and the Union, research centres, national bodies, non-governmental organisations, third countries and international organisations and in particular by the competent bodies of the Council of Europe”.¹⁷ The areas of research of FRA are defined by a Multiannual Framework. So far, all three Multi-annual Frameworks (2007-2012, 2013-2017, 2018-2022) define discrimination based on sex as well as sexual orientation as working areas of FRA. FRA has conducted several studies and surveys on the fundamental rights situation with regard to LGBTI.¹⁸

Institutions in the UN and international context have also been increasingly active concerning the collection of data on SOGICE. Based on two HRC resolutions from 2011 and 2014 (HRC 2011a, HRC 2014), OHCHR, for example, prepared a report “documenting discriminatory laws and practices and acts of violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity, and how international human rights law can be used to end violence and related human rights violations based on sexual orientation and gender identity.” (HRC 2011b) The report was updated in 2015 (HRC 2015). Also UNDP identified the collection, availability and use of disaggregated data and analyses as a key working area and emphasises that “[i]mproved data and analysis of the impacts of inequality and exclusion on LGBTI people are critical to inform rights-based policies and programmes and UNDP partners for strengthening the evidence base and capacities on inclusion of LGBTI and other excluded groups.”¹⁹ Together with the World Bank and UNDP has published a joint study on “Investing in a Research Revolution for LGBTI Inclusion”, which discussed research and knowledge gaps with regard to human rights and inclusion for LGBTI persons and identified high-priority research needs in this area (The World Bank/ UNDP 2016). Finally, the World Bank and UNDP together with other UN agencies developed LGBTI inclusion measurement indicators in specific sectoral or thematic areas. The objective was to develop “a definition of LGBTI inclusion and provide advice on what was necessary to measure it.” (Cortez 2015)

17 Council Regulation (EC) No. 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights, Art. 4, para. 1(a).

18 See <https://fra.europa.eu/en/theme/lgbti>, Stand: 14. Februar 2019.

19 The Role of the United Nations in Combatting Discrimination and Violence against Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex People, A Programmatic Overview, 19 June 2018, 6, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Discrimination/LGBT/UN_LGBTI_Summary.pdf, Stand: 14. Februar 2019.

4. Collecting data on SOGICE – a queer appraisal

Given these many starting points and initiatives concerning the collection of equality data on SOGICE the question on the specific challenges and experiences of collecting data on SOGICE in general and from a queer perspective in particular remains. Collecting statistical data is a powerful instrument in the context of human rights as it contributes to enhancing the visibility of specific issues, circumstances, structures, situations and problems and, thus, influences and informs policy making and the distribution of resources. Collecting data and processing these data with statistical methods is quite commonly used as a basis for political intervention. Not being visible in the data, not being counted in has economic and social consequences for people affected.

Collecting equality data in general and on SOGICE in particular poses many challenges. It requires a considerable amount of resources, including time, knowledge, financial, personnel resources as well as political willingness to collect such data. The negation of the existence of violence and discrimination based on sexual orientation or gender identity is still a major obstacle concerning the gathering of SOGICE data (HRC 2018: 14). Collecting equality data on SOGICE also raises methodological questions as well as questions concerning the quality of the data such as objectivity, reliability and comparability. Other challenges are a lack of data in particular concerning SOGICE.²⁰ With regard to EU Member States, it has been pointed out that “there is relatively little systematic and recurrent data collection taking place in this field amongst EU Member States. In comparison to some other discrimination grounds, such as sex or age, sexual orientation and gender identity remain invisible in many social surveys. Moreover, any form of data collection pertaining to intersex people [...] is still rare.” (Bell 2017: 5) In order to address this issue, FRA has launched an online survey of LGBT persons’ experiences of discrimination, violence and harassment in 2012. However, although online surveys are useful methods to collect data on sensitive issues such as SOGICE, they are also particularly challenging concerning the representativeness of the collected data.²¹ Reports published in the context of the UN use a broad variety of available data, in particular they use complaint data submitted by states and other stakeholders in the course of reporting processes or anecdotal evidence reported, for example, by NGOs.²² Although complaint data are a valuable source

20 See, for example, HRC 2018: 14 f., Makkonen 2016: 13, Park 2016: 2.

21 See <https://fra.europa.eu/en/publication/2013/eu-lgbt-survey-european-union-lesbian-gay-bisexual-and-transgender-survey-results>, Stand: 22. März 2019.

22 See, for example, HRC 2011a, 2014, 2015, 2018.

concerning SOGICE data, they are associated with challenges such as underreporting or lack of comparability and “they constitute poor indicators of actual levels of discrimination” (Makkonen 2016: 33). Other challenges concerning the collection of data on SOGICE are the necessity to ensure cooperation of various institutions, the methodological challenges hereof as well as with regard to taking account of the vast diversity of data sources and the obligation of taking into consideration legal frameworks concerning data protection. A further challenge is that data collection on SOGICE concerns intimate matters that are often difficult to disclose and the fact that stigmatization as well as criminalisation of same sex relations in some countries still hampers the collection of these data (see HRC 2018: 15). Thus, reconceptualising existing data collection concepts and categories to be more LGBTIQ+ inclusive is still one of the most disputed issues.

Assessing the collection of data on SOGICE from a queer perspective reveals some profound challenges: The first challenge, which was already indicated above, refers to the point that counting needs categorization. There is an ambivalence concerning the definition of specific SOGICE categories and the role of categorizing in discriminating, suppressing and excluding persons. Categorizing “means deciding whether to include or exclude. We categorize by selecting important characteristics and asking whether the object to be classified is substantially like other objects in the category. Categorization thus involves establishing boundaries in the form of rules or criteria that tell whether something belongs or not.” (Stone 2012: 184) Inclusion and exclusion are crucial issues regarding the collection of statistical data on SOGICE. Individuals not conforming to heterosexual and binary gender norms have frequently experienced data collection and research as a form of exclusion, discrimination and degradation. Historically, “research on homosexuality was scarce and focused on identifying the causes of homosexuality for the purposes of developing prevention initiatives.” (Park 2016: 2) For the most part, however, data collection in the human rights context simply ignored LGBTIQ+ persons. A still widespread example is the discriminating practice of questionnaires and data collection to restrict gender to either female or male (see Directive 2006/54/EC above).²³ Questionnaires may also be based on stigmatising assumptions, for example in the health sector in the context of blood donation. Donor history questionnaires usually ask male donors if they had sexual contact with other men. Men who had sexual contact with other men (often but not always restricted to a specific timeframe) are excluded from blood donations in many countries although

²³ This is also the case for data collected and presented within the reporting processes in the context of the CEDAW committee.

they may not have been engaged in sexual behaviour, which would be a risk factor with regard to HIV infections (e.g. unprotected sex with people they do not know the health status or sexual history of). Questionnaires do not ask for the actual sexual behaviour of persons donating blood and they do not include questions directed at heterosexuals, lesbians or any other sexually orientated person who adopt a sexual behaviour that would qualify as a risk factor concerning HIV infections. Questionnaires only ask whether male donors had sexual relations with another man, which means it is based on stereotyping assumptions that all men who have sex with other men engage in 'risky' sexual behaviour.²⁴

Also the *inclusion* of SOGICE in quantitative data collection is a challenge because it requires the definition of distinct SOGICE categories. This may create new forms of exclusions. For example, data collection on SOGICE of FRA focuses on LGBTI, thus, excluding experiences of people identifying as asexual, queer or in any other way. However, queer critique of categorization runs even deeper, as queer theory with "its focus on a critique of normalisation and the destabilisation of categories" (Haschemi Yekani et al. 2010) fundamentally challenges the use of categories as such and points out the problematic consequences of this endeavour:

"Queer is more often embraced to point to fluidity in identity, recognising identity as a historically-contingent and socially-constructed fiction that prescribes and proscribes against certain feelings and actions. It signifies the messiness of identity, the fact that desire and thus desiring subjects cannot be placed into discrete identity categories, which remain static for the duration of people's lives. Queer thus denotes a resistance to identity categories or easy categorisation, marking a disidentification from the rigidity with which identity categories continue to be enforced and from believes that such categories are immovable." (Giffney 2009).

The fluidity of as well as the diversity regarding SOGICE poses fundamental challenges for collecting SOGICE data. It raises questions in what way such categories are able to reflect social experiences, or, whether they neglect diverse and fluid identities and experiences within a specific category. "To categorize in counting [...] is to select one feature of something, assert a likeness on the basis of that feature, and ignore all other features. [...] Every number is a political claim about 'where to draw the line.'" (Stone 2012: 185) Thus, collecting data on SOGICE is a double-edged sword, where the counting in of specific experiences and identities not only comes at the expense of

²⁴ See, for example, eligibility criteria for blood donations by the American Red Cross, <https://www.redcrossblood.org/donate-blood/how-to-donate/eligibility-requirements/lgbtq-donors.html>, Stand: 22. März 2019. See also Dunne 2015.

excluding others but also of contributing to the “illusion that a very complex and ambiguous phenomenon is simple, countable, and precisely defined” (Stone 2012: 196). By assuming that people covered by the chosen category “share a common feature” also usually leads to the assumption that they “should be treated as a group” (Stone 2012: 194). For example, UN Reports frequently use anecdotal evidence from or data referring to a specific local context to make very general and global claims about the situation of persons not complying with heterosexual or binary gender norms in general (HRC 2011a, 2014, 2015, 2018). In doing so, they neglect different positions, local contexts, resources, experiences, identities, capacities and social belongings of LGBTIQ+ persons. This practice also can contribute to stereotypical images and the enforcement of stigmatising and inaccurate identity labels. Another example of the problematic effects of group-based approaches was discussed above with regard to blood donor questionnaires.

The second, and closely connected with the first, challenge refers to the question of heteronormativity and cisnormativity as basic principles of human rights law, which are also apparent in the field of data collection. The challenge is that “measuring any phenomenon implicitly creates norms” (Stone 2012: 196) or implicitly acknowledges and confirms existing norms. The collection of data on sexual orientation and gender identity, characteristics and expression so far almost exclusively focuses on people not complying with heterosexual and binary gender norms. FRA reports, for example, explicitly focus on lesbian, gay, bisexual, transgender or intersex persons (see, for example, FRA 2014). The two reports published by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights in 2011 and 2015, which were mentioned above, are examples where the title would suggest a focus on sexual orientation and gender identity in general, however, the reports and the data presented are exclusively focusing on persons not complying with heterosexual and binary gender norms. The data does not indicate in what way a heteronormative social order puts persons complying with heterosexual and binary gender norms in an invisible privileged position. The same is true for the 2018 Report of the Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity. There is mostly a complete silence on heterosexual persons. The analysis of sexual orientation is restricted to those who differ from heterosexual norms. Also the collection of data on gender identity, characteristics and expression is not conceptualised as being a part of data collection on men and women. It is part of the data collection on “LGBTI” persons. This exacerbates a problem, which Cruells/Coll-Planas (2013: 130) have pointed out in the context of equality policies: “The objective is not to incorporate

sexual and gender diversity, but rather to acknowledge the existence of a minority with special needs.” In doing so, they “leave space for elites to tentatively recognize sexual minorities as a population at risk without endorsing a full slate of rights that they might not support” (Thoreson 2009: 328, Otto 2015: 312, 2018: 6f.). This is a problematic practice as it reduces sexual orientation and gender identity, characteristics and expression to those deviating from heterosexual and binary gender norms and at the same time renders the (hetero-)normative and binary gendered structure of the society invisible. Heterosexuality as well as binary gender norms are presumed, they become invisible as a structure (Phelan 2001: 35, Mayrhofer 2012: 71 f.). This practice is also problematic concerning the role of statistical data with regard to the identification of indirect discrimination as indicated by EU equality law and jurisprudence (see above). In order to show indirect discrimination with the support of data it is necessary to collect data in a way that allows for comparison of different inequality categories.

And thirdly, and coming back to the initial starting point of the article, numbers are used to tell stories. It has to be emphasised that most reports concentrating on SOGICE do not primarily focus on the presentation of statistical data and numbers, instead they present consecutive paragraphs of written texts which present explicit and implicit stories. The validity of these stories is demonstrated by references to statistical but also other data. Besides the hidden story on the heteronormativity of the human rights project it is also important to look at other stories that are told with the support of SOGICE data. Data collections on the human rights situation of LGBTIQ+ are mostly used to tell stories of the terrible situation of people not complying with heterosexual and binary gender norms, they are used to tell stories of specific “abuses, exclusions and injustices that sexual minorities face, often in great detail” (Thoreson 2009: 330). The 2015 Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on “Discrimination and violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity” contains stories and data on homophobic and transphobic violence such as killings, sexual violence, torture and ill-treatment and on various forms of discrimination against people not complying with heterosexual and binary gender norms. Data collection on SOGICE in this specific report but also in other reports such as the 2018 Report of the Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity exclude negative (or any) experiences of persons identifying themselves as heterosexuals and positive experiences of persons not identifying as heterosexuals.²⁵ Furthermore,

²⁵ The 2018 Report of the Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity, for example, refers to intimate partner violence in the section

stories that are told and supported by the data collected on SOGICE in the human rights context are forcing LGBTIQ+ persons in the category of the victim, which is a figure associated with tragedy, powerlessness and helplessness (Mutua 2001: 203). These stories do not accommodate the diversity, richness and complexity of LGBTIQ+ experience and agency and they ignore the distribution of systematic privileges as well as disadvantages of hegemonic heteronormativity. Although the focus on the victim subject also had important and beneficial consequences for persons affected, as has been shown with the example of the global debate on violence against women, the victim subject has many drawbacks due to its negative and disempowering connotations (Kapur 2002). The cruel stories supported by SOGICE data also indicate a specific solution: the inclusion of LGBTIQ+ into the human rights project and the prohibition of discrimination because it prevents sexual minorities from enjoying their basic rights and freedoms (Thoreson 2009: 328, Donnelly 2003: 226) and the *same* rights as people conforming to heterosexual and binary gender norms. Queer researchers have pointed out that the inclusion of LGBTIQ+ without transforming the heteronormative context may have problematic consequences. The ‘counting in’ carries the risk that the challenges posed by queer critique loses its ‘emancipatory’ and critical impulse: “The end result is not an emancipated sexual subject, but one who is regulated and sequestered in an through the normative scaffolding of (hetero)sexual rights.” (Kapur 2018: 142).

5. Concluding remarks

A broad range of human rights institutions have emphasised the significance of collecting data on SOGICE in order to contribute to the protection of LGBTIQ+ persons. Collecting data on SOGICE, however, creates tensions between the necessity to collect data in this field in order to gain political visibility and to combat human rights violations on the one hand and the danger of creating new exclusions as well as perpetuating heteronormative and gendered distortions of the human rights project on the other hand. International human rights reports are highly dependent on states to provide reliable and comparable data. However, international human rights bodies and actors could also support states by giving recommendations on how to collect data

on “Violence and discrimination based on sexual orientation”, however, restricts the analysis to lesbian, gay and bisexual persons. Intimate partner violence among heterosexual couples is not mentioned in the report, and, in general in the context of the human rights discourse framed as violence against women and, rather recently, also as gender-based violence.

and what data to collect in the field of SOGICE. The chosen indicators should be carefully selected and include process, structural as well as outcome indicators. In general, institutions which collect data on SOGICE have to be aware of the exclusive power of categorization as well as the problematic consequences an inclusion without questioning the (hetero)normative basis might have. Inclusion must mean a transformation of norms, practices and policies, and this should be reflected by data collection in this field. Data collection activities on SOGICE, furthermore, should be sensitive concerning hidden stories and messages they tell and they should be transparent on the objectives and policy implications they have.

Literature

- Bauer, G. R./Hammond, R./Travers, R./Kaay, M./Hohenadel, K. M./Boyce, M. 2009: "I Don't Think This is Theoretical; This Is Our Lives": How Erasure Impacts Health Care for Transgender People; https://www.academia.edu/355463/_I_Dont_Think_This_is_Theoretical_This_is_Our_Lives._How_Erasure_Impacts_Health_Care_for_Transgender_People, Stand: 23. Februar 2019.
- Bell, M. 1998: Sexual orientation and anti-discrimination policy: the European Community, in Carver, T./Mottier, V. (eds.): *The Politics of Sexuality*, London, 58-67.
- Bell, M. 2017: Data collection in relation to LGBTI People. Analysis and comparative review of equality data collection practices in the European Union. European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers, Luxembourg, Publication Office of the European Union.
- Brubaker, R. 2004: *Ethnicity without groups*, Harvard University Press.
- Cortez, C. 2015: When people are counted, no one is left behind; <http://www.undp.org/content/undp/en/home/blog/2015/12/10/When-people-are-counted-no-one-is-left-behind.html>, Stand: 14. Februar 2019.
- Do Mar Castro Varela, M./Dhawan, N./Engel, A. 2011: Introduction, in *ibid.* (eds.): *Hegemony and Heteronormativity: Revisiting 'The Political' in Queer Politics*, Ashgate, 1-24.
- Donnelly, J. 2003: *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Ithaca: Cornell University Press.
- ECHR (European Court of Human Rights) 2018: Sexual orientation issues, Factsheet; https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Sexual_orientation_ENG.pdf, Stand: 12. Februar 2019.
- ECHR 2019: Gender identity issues, Factsheet; https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Gender_identity_ENG.pdf, Stand: 12. Februar 2019.
- FRA (Fundamental Rights Agency) 2014: EU LGBT survey, Main results; https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-eu-lgbt-survey-main-results_tk3113640enc_1.pdf, Stand 22. März 2019.
- FRA 2018: *Handbook on European non-discrimination law*, 2018 edition, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Hancock, A.-M. 2007: When Multiplication Doesn't Equal Quick Addition: Examining Intersectionality as a Research Paradigm, in: *Perspectives on Politics*, Vol. 5, No. 1, 63-79.
- Kapur, R. 2002: The Tragedy of Victimization Rhetoric: Resurrecting the "Native" Subject in International/Post-Colonial Feminist Legal Politics, in: *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 15, No. 1.
- Cruells, M./Coll-Planas, G. 2013: Challenging equality policies: The emerging LGBT perspective, in: *European Journal of Women's Studies*, Vol. 20, No. 2, 122-137.

- Dunne, P. 2015: A right to donate blood? Permanent deferrals for “Men who have Sex with Men” (MSM): Léger, in: *Common Market Law Review*, Vol. 52, No. 6, 1661-1677.
- Giffney, N. 2009: Introduction: The ‘Q’ Word’, in: Giffney, N./O’Rourke, M. (eds.): *The Ashgate Research Companion to Queer Theory*, Ashgate, 1-13.
- Haschemi Yekani, E./Michaelis, B./Dietze, G. 2010: Try Again. Fail Again. Fail Better.’ Queer Interdependencies as Corrective Methodologies, in: Taylor, Y./Hines, S./Casey, M. (eds.): *Theorizing Intersectionality and Sexuality*, Houndsmill, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 78-95.
- HRC 2011a: Resolution adopted by the Human Rights Council 17/19 Human rights, sexual orientation and gender identity, A/HRC/RES/17/19, 14 July 2011.
- HRC 2011b: Discriminatory laws and practices and acts of violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, A/HRC/19/41, 17 November 2011.
- HRC 2014: Resolution adopted by the Human Rights Council 27/32 Human rights, sexual orientation and gender identity, A/HRC/RES/27/32, 2 October 2014.
- HRC 2015: Discrimination and violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, A/HRC/29/23, 4 May 2015.
- HRC 2016: Resolution adopted by the Human Rights Council on 20 June 2016, 32/2. Protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity, A/HRC/RES/32/2.
- HRC 2018: Report of the Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity, A/HRC/38/43, 11 May 2018.
- Kapur, R. 2018: The (im)possibility of queering international human rights law, in: Otto, D. (ed.): *Queering International Law. Possibilities, Alliances, Complicities, Risks*, Routledge, New York, 131-147.
- Karsay, D. 2014: How far has SOGII advocacy come at the UN and where is it heading? Assessing sexual orientation, gender identity, and intersex activism and key developments at the UN 2003-2014, ARC International; <https://arc-international.net/wp-content/uploads/2013/09/How-far-has-SOGII-for-web.pdf>, Stand: 14. Februar 2019.
- Makkonen, T. 2016: European handbook on equality data, 2016 revision; https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?action=display&doc_id=43205, Stand: 15. Februar 2019.
- Mayrhofer, M. 2012: Queeuropa. Toleranz und Antidiskriminierung von LGBT als Technologie der neoliberalen Gouvernementalität der europäischen Integration, in: Haberler, H./Hajek, K./Ludwig, G./Paloni, S. (Hg.): *Que[e]r zum Staat, Heteronormativitätskritische Perspektiven auf Staat, Macht und Gesellschaft*, Berlin: Querverlag, 61-77.
- McGill, J. 2014: SOGI....So What? Sexual Orientation, Gender Identity and Human Rights Discourse at the United Nations, in: *Canadian Journal of Human Rights*, Vol. 3, No. 1, 1-38.
- McGoldrick, D. 2016: The Development and Status of Sexual orientation Discrimination under International Human Rights Law, in: *Human Rights Law Review*, Vol. 16, 613-668.
- Miller, A. M./Kismödi, E./Cottingham, J./Gruskin, S. 2015: Sexual rights as human rights: a guide to authoritative sources and principles for applying human rights to sexuality and sexual health, in: *Reproductive Health Matters*, Vol. 23, No. 46, 16-30.
- Mutua, M. 2001: Savages, Victims, and Saviors, The metaphor of human rights, in: *Harvard International Law Journal*, Vol. 42, No. 1, 201-245.

- Otto, D. 2015: Queering Gender [Identity] in International Law, in: *Nordic Journal of Human Rights*, Vol. 33, No. 4, 299-318.
- Otto, D. 2018: Introduction. Embracing queer curiosity, in *Ibid.* (ed.): *Queering International Law. Possibilities, Alliances, Complicities, Risks*, New York: Routledge, 1-11.
- Park, A. 2016: *Reachable: Data collection methods for sexual orientation and gender identity*; <https://williamsinstitute.law.ucla.edu/wp-content/uploads/Reachable-Data-collection-methods-for-sexual-orientation-gender-identity-March-2016.pdf>, Stand: 27. März 2019.
- Phelan, P. 2001: *Sexual Strangers. Gays, Lesbians, and Dilemmas of Citizenship*, Philadelphia: Temple University Press.
- Sheill, K. 2009: Human Rights, Sexual Orientation, and Gender Identity at the UN General Assembly, in: *Journal of Human Rights Practice*, Vol. 1, Issue 2, 315-319.
- Stone, D. 2012: *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, New York/London: W.W. Norton.
- The World Bank/UNDP 2016: *Investing in a Research Revolution for LGBTI Inclusion*; <http://documents.worldbank.org/curated/en/196241478752872781/pdf/110035-WP-InvestinginaResearchRevolutionforLGBTIInclusion-PUBLIC-ABSTRACT-SENT.pdf>, Stand: 14. Februar 2019.
- The Yogyakarta Principles plus 10 2017: *Additional Principles and State Obligations on the Application of International Human Rights Law in Relation to Sexual Orientation, Gender Identity, Gender Expression and Sex Characteristics to Complement the Yogyakarta Principles*, as adopted on 10 November 2017, Geneva; http://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2017/11/A5_yogyakartaWEB-2.pdf, Stand: 12. Februar 2019.
- Thoreson, R. R. 2009: Queering Human Rights: The Yogyakarta Principles and the Norm That Dare Not Speak Its Name, in: *Journal of Human Rights*, Vol. 8, No. 4, 323-339.
- Tobler, C. 2014: Equality and Non-Discrimination under the ECHR and EU Law. A Comparison Focusing on Discrimination against LGBTI Persons, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 521-561.
- Waites, M. 2009: Critique of 'sexual orientation' and 'gender Identity' in human rights discourse: global queer politics beyond the Yogyakarta Principles, in: *Contemporary Politics*, Vol. 15, No. 1, 137-156.



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

Politisches Fachbuch

Wolfgang Benz

Alltagsrassismus

Feindschaft gegen „Fremde“ und „Andere“

Der bekannte Zeithistoriker und Antisemitismusforscher Wolfgang Benz erklärt Phänomene des Alltagsrassismus. Das Buch ist lexikalisch aufgebaut, so dass man, je nach Bedarf, einen kurzen Überblick zu einem konkreten Stichwort finden oder sich das Themengebiet systematisch erschließen kann.

Der Autor liefert fundiertes Überblickswissen in gut verständlicher Sprache. Neben der fachlichen und historischen Einordnung finden sich Kapitel zu Rassismus als Ideologie, Theorie und Praxis des Rassismus, Parolen und Propaganda, Aktionsfeldern, Akteuren, Orten und Ereignissen sowie Gruppen und deren Abwertung.



Der Autor

Prof. Dr. Wolfgang Benz ist Historiker. Er lehrte bis 2011 an der TU Berlin und leitete dort das Zentrum für Antisemitismusforschung. Zahlreiche Veröffentlichungen zur deutschen Geschichte im 20. Jh., zum Holocaust und zur Ressentimentforschung.



ISBN 978-3-7344-0794-9
224 S., €14,90

E-Book 978-3-7344-0795-6 (PDF)
€11,99

www.wochenschau-verlag.de



[www.facebook.com/
wochenschau.verlag](https://www.facebook.com/wochenschau.verlag)



[@wochenschau-ver](https://twitter.com/wochenschau-ver)

Leonie Holthaus und Fabian Rieke

Kann man die Gleichstellung der Geschlechter messen? Eine kritische Diskussion geschlechtsspezifischer Indizes und ihrer Aussagen zum postrevolutionären Tunesien

Die Gleichstellung der Geschlechter ist erklärtes Ziel internationaler Abkommen, wie der UN-Frauenrechtskonvention CEDAW, und zahlreicher Demokratieförderungsprogramme. Um Antworten auf die Frage zu generieren, ob die Gleichstellung der Geschlechter weltweit und in einzelnen Ländern zunimmt, und um internationale Vergleiche zwischen einzelnen Ländern zu ermöglichen, werden vermehrt spezifische Indizes verwendet. Dieser Beitrag entwickelt durch konzeptionelle Überlegungen und empirische Befunde eine kritische Perspektive auf Indizes, wie den UNDP Gender Inequality Index. Hierfür wird zunächst die Entwicklung der Indizes vorgestellt und, aufbauend auf bestehender Literatur, auf konzeptionelle Probleme verwiesen. In einem weiteren Schritt erweitern wir die konzeptionelle Kritik durch eine empirische Diskussion der Indizes und ihrer Aussagen zum (Nicht-)Anstieg von Geschlechtergleichstellung im postrevolutionären Tunesien. Wir zeigen, dass die Indizes zwar teilweise ein grobes Abbild der Gleichstellungssituation und ihrer rechtlichen Dimension liefern, jedoch wenig über die gesellschaftlichen und sozialen Veränderungen aussagen. Aus Sicht von tunesischen Frauen- und Menschenrechtsorganisationen ist fraglich, ob Frauen auch über die formal-rechtliche Ebene hinaus spürbar mehr Gleichstellung erfahren.

Is gender equality measurable? A critical discussion of gender equality indexes and their statements on post-revolutionary Tunisia: The promotion of gender equality has become a chief priority in development and democratic aid in the aftermath of the UN Women's Rights Convention. To provide answers to the question of whether gender equality has increased in particular countries and around the globe, and to enable international comparisons, international organizations rely on specific gender equality indexes. This contribution develops a critical perspective on indexes such as the UNDP's Gender Inequality Index through conceptual and empirical discussion. Building on the available literature, we first introduce the indexes and the critique of them. Then, we extend the common critique through an empirical discussion of the indexes and their statements about post-revolutionary Tunisia. We show that the indexes provide a rough picture of the stagnant gender situation and its juridical dimension, but claim that they fail to capture socio-economic aspects and gaps between constitutionally guaranteed rights and common juridical practices. Tunisian gender activists thus question whether there has been progress towards gender equality in Tunisia after 2011.

1. Einleitung

WissenschaftlerInnen, PolitikerInnen und PraktikerInnen der Menschenrechtspolitik, Entwicklungszusammenarbeit und Demokratieförderung schenken Fragen der Gender Equality zunehmend große Aufmerksamkeit (Sundström et al. 2017: 321). Internationale Vereinbarungen wie die Frauenrechtskonventionen (CEDAW) oder die Verankerung von Gender Equality in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen (UNDP) haben maßgeblich dazu beigetragen. Daneben wird in der Entwicklungsforschung instrumentell auf die positiven Auswirkungen verwiesen, die politische und gesellschaftliche Repräsentation von Frauen auf wirtschaftliche Entwicklung und Demokratisierung habe. Frauen gelten hier aufgrund ihrer sozialen Erfahrungen als gemeinschaftsorientierter und weniger anfällig für Korruption und Vetternwirtschaft (Branisa et al. 2010: 11 f.). Aus normativer Perspektive ist Gender Equality und Empowerment für Frauen hingegen ein intrinsisches Ziel und bedarf keiner instrumentellen Rechtfertigungen.

Mit wachsendem Interesse in Wissenschaft und Praxis stellt sich auch zunehmend die Frage, ob man Fortschritte in der Gleichstellung der Geschlechter messen kann. Implizit scheint sie meist positiv beantwortet zu werden – 1995 fügte das UNDP dem Human Development Index eine geschlechtssensible Dimension hinzu: Mit dem *Gender-Related Development Index* (GDI) und dem *Gender Empowerment Index* (GEM) entstanden die ersten Indizes zur Messung von Gender (In)Equality auf globaler Ebene. Neben Zuspruch erfuhren die Indizes jedoch auch Kritik für eklatante methodische Schwächen¹. In der Folge entstand eine Fülle alternativer genderbezogener Indizes, die jedoch wiederum Kritik entfachten.

Einerseits sehen viele AkademikerInnen und PraktikerInnen, die sich zu der Menschenrechts- oder Demokratieförderungsgemeinschaft zählen, in der Entwicklung von geschlechtsspezifischen Indizes einen Fortschritt (King 2017: 12). Sie versprechen sich konkrete Rückmeldungen zum Erfolg ihrer Arbeit oder, allgemeiner gefasst, Antworten auf die Frage, ob die Gleichstellung der Geschlechter weltweit und in einzelnen Ländern zunimmt, sowie die Möglichkeit, international Vergleiche zwischen einzelnen Ländern zu ziehen. Die bestehende Literatur zu geschlechtsspezifischen Indizes reflektiert diesen Umstand: Sie ist kaum an politische Theorien angebunden und Debatten zur Effektivität der Indizes finden primär in Publikationsorganen statt, die an der Schnittstelle von Theorie und Praxis anzusiedeln sind (Beneria/Permanyer 2010). Hier finden sich meist kritische Stimmen. Das heißt, dass man, einerseits von der Messbar-

¹ Siehe z. B. Dijkstra 2002, Schüler 2006, Klasen/Schüler 2011, Permanyer 2013.

keit von Gender Equality ausgeht, jedoch, andererseits, die verfügbaren Indizes nach wie vor als defizitär ansieht.

Dieser Beitrag möchte von einer kritisch-qualitativen Position aus die vorhandene Diskussion zu geschlechtsspezifischen Indizes erweitern. Wir halten es für entscheidend, dass Indizes zur Messung von Gender Inequalities der Mehrdimensionalität und Komplexität dieses Phänomens Rechnung tragen und argumentieren deshalb gegen eine extreme Simplifizierung der Indizes. Darüber hinaus plädieren wir dafür, mit den gewonnenen Daten kritisch-reflektiv umzugehen und empfehlen WissenschaftlerInnen, zusätzliche Daten durch qualitative Methoden zu gewinnen (Kühner et al. 2013: 8). Nur durch solch ein duales Vorgehen kann man zu belastbaren Aussagen über den Fort- oder Rückschritt bezüglich Gender Equality gelangen.

Wir entwickeln unser Argument wie folgt: Zunächst stellen wir die wichtigsten Indizes und ihre konzeptionellen Probleme vor. Dabei bauen wir auf bestehender Literatur auf und ordnen diese ein. In einem weiteren Schritt erweitern wir die konzeptionelle Kritik durch eine empirische Diskussion der Indizes und ihrer Aussagen zum (Nicht-)Anstieg von Gender Equality im postrevolutionären Tunesien. Wir haben dieses Beispiel gewählt, da in Tunesien zwar (verfassungs-)rechtliche Fortschritte erzielt wurden, diese jedoch weiter in die Rechtspraxis übersetzt werden müssen und teils konservativen Geschlechterbildern entgegenstehen. Damit ist Tunesien ein komplexes Beispiel. Wir zeigen, dass die Indizes zwar ein grobes Abbild der Gleichstellungssituation und ihrer rechtlichen Dimension liefern, jedoch wenig über die gesellschaftlichen und sozialen Veränderungen oder lokale Auffassungen von Gleichberechtigung aussagen. Außerdem leiten wir Bedingungen für aussagekräftigere Indizes ab. Im Schlusswort fassen wir unser Argument zusammen.

2. Gender Indizes – in der Kritik

Trotz einer Vielzahl von Indizes widmet sich die jüngste wissenschaftliche Auseinandersetzung nur einer begrenzten Auswahl an Gender-Indizes². Auf diese Auswahl werden auch wir uns in der folgenden Analyse beschränken, außerdem berücksichtigen wir ausschließlich Indizes, die weiterhin aktualisiert werden und auf Gender Inequality fokussiert sind.

In Reaktion auf die Kritik am GDI und GEM brachte das UNDP (2010) einen Nachfolger, den *Gender Inequality Index* (GII), heraus. Dieser erfasst 160 Länder und misst weniger Gender Inequality als vielmehr die sozioökonomischen Verluste, die für

2 Vgl. z. B. Hawken/Munck 2013, Klasen 2017, Permanyer 2013, Schüler 2006, Sundström et al. 2017.

ein Land durch Gender Inequality entstehen (Klasen 2017: 14). Er beinhaltet drei Sub-Indizes: 1. „Reproductive Health“; 2. „Empowerment“ und 3. „Labour Market“. Die erste Komponente misst Müttersterblichkeit sowie Mutterschaften im Jugendalter und beruht auf der Annahme, dass hohe Werte auf diskriminierenden Praktiken, wie beispielsweise der Schließung von Kinderehen, beruhen (Permanyer 2013: 23). Die Erfassung von Empowerment in Form von höherer Schulbildung und parlamentarischer Repräsentation ist zwar ein nachvollziehbares, aber auch sehr grobes Kriterium (Permanyer 2013: 3), das in erster Linie Frauen erfasst, die der Elite angehören. Die dritte Komponente misst den Anteil von Frauen, die sich am Arbeitsmarkt beteiligen, sei es durch Erwerbstätigkeit oder durch die aktive Suche nach Arbeit (UNDP 2018: 41). Tunesien erreichte im Jahr 2017 einen relativ niedrigen und damit relativ positiven GII-Wert von 0,298 (UNDP 2019). Wie bereits gesagt, werden mittels dieses Ergebnisses Länder und die in ihnen entstehenden Wohlfahrtsverluste aufgrund von Gender Inequality vergleichbar. So landet Tunesien auf Rang 63 von 160.

Der *Global Gender Gap Index* (GGGI) wurde 2006 vom World Economic Forum (WEF) herausgebracht und erfasst 149 Länder. Der GGGI erfasst Gender Inequalities in den Bereichen Partizipation und Chancen auf ökonomischer Ebene; Bildung; politisches Empowerment; Gesundheit und Überleben. Damit umfasst der GGGI eine weitere Kategorie und arbeitet auch mit deutlich mehr Indikatoren. So wird politisches Empowerment anhand von parlamentarischer Repräsentation und des Anteils an weiblichen MinisterInnen und Regierungsoberhäuptern gemessen. Anders als bei dem GII ist Bildung nicht der Empowerment-Komponente zugeordnet, sondern stellt eine eigene Kategorie dar. Auf gesundheitlicher Ebene werden statt reproduktiver Gesundheit die erwarteten Lebensjahre bei guter Gesundheit und die Anzahl an weiblichen Neugeborenen bzw. die Anzahl von Abtreibungen von weiblichen Föten gemessen. Im Gegensatz zum GII umfasst die ökonomische Komponente auch geschlechtsbedingte Lohnunterschiede.

Es werden drei grundlegende Unterschiede zwischen GII und GGGI deutlich: Erstens versucht der GGGI, Gender Inequality direkt zu erfassen. Zweitens arbeitet der GGGI mit mehr Indikatoren. Drittens werden, ergänzend zu quantitativen Aussagen, auch qualitative Daten berücksichtigt. Der erste Punkt lässt sich an unserem Fallbeispiel Tunesien verdeutlichen: Tunesien erreicht im Jahr 2018 einen GGGI-Wert von 0,648 auf einer Skala von Null bis Eins. Je höher der Wert, desto kleiner der Gender Gap in dem jeweiligen Land; schließlich definiert der GGGI den Gender Gap als das Ausmaß geschlechtsbasierter Unterschiede zwischen Mann und Frau. In Tunesien ist der Gender Gap demnach bereits zu 64,8 Prozent geschlossen (World Econo-

mic Forum 2018: 11). Interessant ist, dass sich das Ergebnis auch insofern von dem des GII unterscheidet, als Tunesien im GGGI nur auf Rang 119 von 149 kommt, obwohl der GGGI sogar deutlich weniger Länder erfasst. Insofern schneidet Tunesien in den beiden Indizes recht unterschiedlich ab.

Dass rechtliche Dimensionen nicht erfasst werden, stellt jedoch eine fundamentale Schwäche des GII und des GGGI dar. Besonders deutlich wird dies bei der Analyse des Abschneidens von Saudi-Arabien im GII: Da Frauen in Saudi-Arabien in der Regel ein hohes Maß an Gesundheitsversorgung und Bildung zuteil wird, schneidet Saudi-Arabien in diesem Index mit Rang 50 (von 160) recht gut ab. Dies weist auf deutliche Mängel im GII hin, da Saudi-Arabien wie kaum ein anderes Land für enorme gesellschaftliche und rechtliche Diskriminierungen der Frau bekannt ist.

Ein Index, der diese rechtlichen und gesellschaftlichen Diskriminierungen zu erfassen sucht, ist der unregelmäßig veröffentlichte *Social Institutions and Gender Index* (SIGI). Er wurde von dem OECD Development Center in Kooperation mit der Universität Göttingen im Jahr 2009 geschaffen. Im Dezember 2018 wurde er stark überarbeitet und deckt nun 120 Länder ab. Sein Fokus liegt auf der Entscheidungsmacht von Frauen und ihrem Status im Haushalt; der Kontrolle von Frauen und Mädchen über ihren Körper und Einstellungen gegenüber geschlechtsspezifischer Gewalt; dem Zugang von Frauen zu und der Kontrolle über entscheidende produktive und wirtschaftliche Ressourcen und Vermögenswerte; sowie dem Zugang von Frauen zum öffentlichen Raum, ihrer politischen Mitsprache sowie auf ihrer Beteiligung an allen Aspekten des öffentlichen Lebens. Zu diesen Komponenten erhebt der SIGI in erster Linie qualitativ (mittels 144 Fragen), ob rechtliche Diskriminierungen vorliegen. Hierbei wird auch erfasst, ob bestehende Frauenrechte durch diskriminierende Gewohnheiten und soziale Normen beziehungsweise durch traditionelle oder religiöse Praktiken und Regeln eingeschränkt werden (OECD Development Center 2019).

Somit präsentiert der SIGI einen völlig neuen Ansatz zum Messen von Gender Inequality, da er deren Ursachen zu erfassen versucht. Diese werden in den Geschlechterrollen vermutet, die das alltägliche Leben prägen (Branisa et al. 2010: 2). Diese Rollen entstünden in sozialen Institutionen, Traditionen, Bräuchen und kulturellen Praktiken sowie in formellen und informellen Regeln (ebd.: 4). Gerade soziale Institutionen bildeten die Grundlage der Machtverteilung zwischen Männern und Frauen in der Familie sowie im ökonomischen, sozialen und politischen Leben (ebd.). Unter PraktikerInnen, u. a. aus der Demokratieförderungsgemeinschaft, genießt der SIGI vergleichsweise hohes Ansehen (Nowack 2018: 10). Es bestehen zwei grundlegende Unterschiede zu den zuvor vorgestellten Indizes: Erstens misst der SIGI nicht auf

Gender Inequality zurückzuführende ökonomische Verluste, sondern Ursachen von Gender Inequality und Frauenrechte. Zweitens werden deutlich mehr Indikatoren sowie eine Vielzahl von qualitativen Daten erfasst. Mit der rechtlichen Gleichstellung erfasst der SIGI eine Dimension, die von den zuvor vorgestellten Indizes vernachlässigt wird. Im Fall Tunesiens zeigt der Index, dass Frauen weiterhin rechtlich diskriminiert werden und teilweise bestehende rechtliche Gleichstellung unzureichend in gesellschaftliche Realität überführt wurde. So landet Tunesien im SIGI 2019 in der Kategorie „Hohe Diskriminierung“ – mit Platz 107 von 120 schneidet das Land in diesem Index deutlich schlechter ab als in GII und GGGI.

Alle bestehenden Indizes zur Messung von Gender Inequality rufen Kritik hervor. Wir werden im Folgenden konzeptionelle Kritikpunkte aus quantitativer und kritisch-qualitativer Perspektive hervorheben, welche die Beantwortung der Frage nach der Möglichkeit der Messbarmachung von Gender Inequality berühren.

Ein vielschichtiger Kritikpunkt, auf den sich quantitativ und qualitativ arbeitende ForscherInnen verständigen können, betrifft die verwendete Datengrundlage, die Aussagekraft der Indizes sowie ihre Übersichtlichkeit und Transparenz (Hawken/Munck 2013: 819). Die relevanten Daten sind oft nicht über einen ausreichend langen Zeitraum oder für genügend Länder verfügbar, und besonders in Bezug auf Entwicklungsländer lückenhaft (Sundström et al. 2017: 321). Veränderungen innerhalb der Indizes, wie z. B. die Modifizierung von Indikatoren und Methodik, machen zeitliche Vergleiche zudem problematisch bis unmöglich. Außerdem wird besonders mit Blick auf GII und GGGI die Kombination verschiedener Dimensionen, wie z. B. Wohlfahrt und Empowerment (Klasen 2017: 3), oder absolut und relativ gemessenen Indikatoren (ebd.: 14), kritisiert. Diese Kombinationen führen dazu, dass z. B. im GII Industriestaaten wie Japan wesentlich besser abschneiden als Entwicklungsländer, da sie durch Leistungen im Gesundheitssektor die Müttersterblichkeit vergleichsweise niedrig halten (Permanyer 2013: 20 f.). Dennoch können in den Gesellschaften konservative Geschlechterbilder herrschen. Deshalb plädieren einige KritikerInnen beispielsweise für die Entfernung der Reproductive Health-Komponente aus dem GII, da dadurch der hohe Einfluss des BIP pro Kopf auf den GII verschwände (ebd.: 17).

VertreterInnen von quantitativen Verfahren und ÖkonomInnen fordern vor diesem Hintergrund eine Simplifizierung der Indizes. Gerade PraktikerInnen stünden vor großen Schwierigkeiten, die Ergebnisse für ihre Zwecke zu interpretieren (Permanyer 2013: 14, Klasen 2017: 15), da zu viele Komponenten erfasst würden (Klasen 2017: 7). Es sind neben einigen AkademikerInnen jedoch gerade auch PraktikerInnen, die von umfassenderen Indizes zunehmend überzeugt zu sein scheinen. So brachten zuletzt

neben OECD und WEF (deren Indizes wir vorgestellt haben, s. o.) auch die Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB) und die Afrikanische Union (AU) umfangreiche, multidimensionale Indizes heraus.

Aus kritisch-qualitativer Perspektive ist der Forderung nach Simplifizierung somit entgegenzuhalten, dass Gender Inequality als multidimensionales Phänomen mit komplexen Ursachen zu verstehen ist. Möchte man es in seiner Gesamtheit darstellend erfassen oder gar messen, scheint es sinnvoll, absolute Indikatoren, wie z. B. das Vorhandensein essentieller Frauenrechte, und relative Indikatoren, wie z. B. der Anteil von erwerbstätigen Frauen im Vergleich zu Männern, zu erheben und zu kombinieren. Auch die weitere Berücksichtigung von Faktoren wie der regionalen, städtischen oder ländlichen Herkunft oder diversen ethnischen Zugehörigkeiten von Frauen wäre wünschenswert (Sundström 2017: 331). Dies gilt auch mit Blick auf den sozialen Hintergrund der Frauen, die in Parlamenten und in hohen Wirtschaftspositionen tätig sind. In den verfügbaren Indizes wird hauptsächlich die Situation dieser, der Elite angehörigen Frauen, erfasst (ebd.). Darüber hinaus ist aus kritischer Perspektive hervorzuheben, dass jeder der vorgestellten Indizes auf einem spezifischen Verständnis von Gender Inequality basiert, das über die Auswahl der zu messenden Indikatoren entscheidet, oder zu bestimmten Advocacy-Zwecken angefertigt wird. Wir werden auf weitere Problematiken in unserem Fallbeispiel eingehen.

3. Die Erfassung von Gender Inequality im postrevolutionären Tunesien

In der wissenschaftlichen und öffentlichen Debatte wird Tunesien oft in zweifacher Hinsicht als Ausnahmefall dargestellt (Benhadid 2017). Zum einen gilt Tunesien als Ursprungsland des sogenannten Arabischen Frühlings und als einziger Staat, in dem eine demokratische Transformation erfolgreich vollzogen wurde (Gana 2013). 2011 wurde das autokratische Regime von Zine el-Abidine Ben Ali gestürzt und 2014 wurde eine neue und demokratische Verfassung verabschiedet. Zudem wurden Parlamentswahlen abgehalten. Aufgrund von mehreren friedlichen Machtwechseln erscheint Tunesien in der Politikwissenschaft und Demokratieförderungsgemeinschaft mitunter sogar als konsolidierte Demokratie (Yardımcı-Geyikçi/Tür 2018: 789). Zum anderen gilt Tunesien als arabische Ausnahme, da bereits in den 1950er Jahren unter dem ersten autokratischen Herrscher im unabhängigen Tunesien, Habib Bourguiba, Säkularisierung und Frauenrechte gefördert wurden. 1956 kam es zur „Befreiung der Frau von oben“, als Bourguiba öffentlichkeitswirksam einer tunesischen Frau den Schleier

abnahm (Interview 22. Januar 2019). Das von Bourguiba erlassene und vergleichsweise progressive Personenstandsrecht (1956) sowie eine progressive Bildungspolitik gehören zu den Gründen, warum in Tunesien mehr Frauen erwerbstätig sind als in anderen arabischen Staaten.

Trotz dieser „history of strong women’s rights“ (Hursh 2017: 306) und des Aktivismus von Frauenrechtsorganisationen auch schon zu autoritären Zeiten fanden infolge des Demokratisierungsprozesses und der Politisierung von säkularen und religiösen Identitäten auch in Bezug auf die Geschlechtergleichstellung Veränderungen statt (Weilandt 2019). Mit der neuen Verfassung von 2014 wurden die Rechte der Frau umfassend erweitert und die Gleichstellung der Geschlechter in der Verfassung verankert (Hursh 2017: 319). Damit besteht nun ein staatlicher Auftrag, die festgeschriebenen Frauenrechte zu schützen, zu stärken und zu erweitern, sowie für die Umsetzung von Chancengleichheit auf allen Ebenen zu sorgen. Genderparität in gewählten Versammlungen und die Beseitigung von Gewalt gegen Frauen sind erklärte Ziele (Tunisia’s Constitution of 2014 Art. 46).

Die verfassungsrechtliche Gleichstellung fand auch teilweise ihren Weg in die Gesetzgebung. Eine Reihe diskriminierender Gesetze wurde abgeschafft. Am 10. November 2015 wurde beispielsweise ein Gesetz verabschiedet, welches Frauen erlaubt, auch ohne Einverständnis des Vaters, mit minderjährigen Kindern zu reisen (Human Rights Watch 2016: 577). Am 26. Juli 2017 verabschiedete das Parlament zudem ein umfassendes Gesetz gegen Gewalt an Frauen, welches entscheidende Elemente zum Schutz von Opfern häuslicher Gewalt sowie zur strafrechtlichen Verfolgung von Tätern beinhaltet (Human Rights Watch 2018: 558). Hierbei wurde ein Gesetz aus dem Strafgesetzbuch entfernt, welches einem Vergewaltiger bisher Straffreiheit gewährt hatte, wenn er sein Opfer heiratete (ebd.). Außerdem wurde am 14. September 2017 ein Gesetz aus dem Jahr 1973 außer Kraft gesetzt, welches einer tunesischen Frau verbot, einen nicht-muslimischen Mann zu heiraten (ebd.).

Darüber hinaus stellt eine Veränderung im Wahlrecht, wonach alle Parteien ihre Listenplätze abwechselnd mit Männern und Frauen besetzen müssen, eine Stärkung politischer Frauenrechte dar (Hursh 2017: 322). Da die meisten Parteien in den jeweiligen Wahlkreisen Männer zu ihren SpitzenkandidatInnen erklärten, wurde das Ziel der Gender-Parität im Parlament dennoch nicht erreicht. Meist erhält nur der oder die Erstplatzierte einer Wahlliste auch einen Platz im Parlament. Zudem koexistieren gesetzte Quoten für weibliche VertreterInnen auf kommunaler und Parlamentsebene mit konservativen Geschlechterbildern und Skepsis gegenüber dem politischen Aktivismus von Frauen. Trotzdem wurden infolge der nationalen Parlamentswahlen

2014 74 von 217 Sitzen mit ParlamentarierInnen besetzt. Dies ist der höchste Frauenanteil, der je in einem arabischen Land gemessen wurde (Akacha 2016: 109). Zudem kann eine zunehmende Aufstellung weiblicher SpitzenkandidatInnen festgestellt werden. Wurden 2011 nur sieben Prozent der Wahllisten von Frauen angeführt, waren es 2014 immerhin schon 12 Prozent (ebd.: 108). Auch die Wahlbeteiligung von Frauen hat zugenommen. Während 2011 nur 37,3% der im freiwilligen Wahlregister eingetragenen WählerInnen weiblich waren, waren es bei den Wahlen 2014 bereits 50,5 Prozent (vgl. ebd.: 107).

Darüber hinaus nutzt eine neue Generation von FrauenrechtsaktivistInnen ihre demokratischen Freiheiten, um sich zu organisieren und Wissen für die weitere Durchsetzung von Frauenrechten bereitzustellen (Weilandt 2019). Dies war vor der Revolution nur bedingt möglich, da ziviler Aktivismus von dem Staat kontrolliert blieb und Frauenrechtsorganisationen für staatliche Zwecke kooptiert wurden. Die demokratische Öffnung bringt Frauen folglich de jure neue sozio-politische Beteiligungsmöglichkeiten (Ben Amar 2016: 2). De facto korrelieren die Beteiligungsmöglichkeiten jedoch mit der sogenannten sozialen Frage, die in Tunesien einzigartige regionale und generationelle Dimensionen besitzt (Vatthauer/Weipert-Fenner 2017). So wurden unter Ben Ali Regionen abseits der Küste benachteiligt, sodass sie nach wie vor unverhältnismäßig stark von Arbeitslosigkeit und wirtschaftlichen Problemen betroffen sind. Zudem betrifft die Arbeitslosigkeit meist jugendliche HochschulabgängerInnen. Über diese Hindernisse hinaus, müssen FrauenrechtsaktivistInnen zudem gegen teils religiös begründete, konservative Geschlechterbilder angehen.

Somit ist festzustellen, dass die 2014 stattgefundenene rechtliche Stärkung von Frauenrechten in der postrevolutionären tunesischen Gesellschaft umstritten bleibt. Der gegenwärtige, säkulare Staatspräsident Essebsi setzte 2017 die sogenannte COLIBE (Commission des libertés individuelles et de l'égalité) ein, eine Kommission zur Feststellung individueller Freiheiten und des Gleichheitsgrundsatzes. Ihr Ziel ist es, die (ausbleibende) Verbindung zwischen der rechtlichen Stärkung von Individual- und Frauenrechten und der Praxis der Rechtsprechung zu untersuchen. Die Publikation der ernüchternden Ergebnisse der Kommission führte in Tunesien zu Protesten, sowohl seitens säkularer VertreterInnen von Frauenrechten als auch bei islamischen Organisationen und Parteien (Interview 22. Januar 2019). Gegenwärtig dreht sich deren politische und gesellschaftliche Auseinandersetzung um die Stellung der Frau im Erbschaftsrecht. Die regierende, islamisch-demokratische Ennahda Partei widersetzt sich bisher der Forderung, Frauen in Erbschaftsangelegenheiten gleichzustellen. Bislang sind Männer berechtigt, fast doppelt so viel wie Frauen zu erben (vgl. Maghreb Post

2018). Unabhängig von der Möglichkeit, einen Hochschulabschluss zu erwerben, institutionalisiert dieses Erbrecht Gender Inequality. Somit lässt sich wiederum feststellen, dass teils eklatante Diskrepanzen zwischen der (verfassungs-)rechtlichen (Gleich-)Stellung der Frau und der rechtlichen und gesellschaftlichen Praxis in Tunesien bestehen.

Nachdem wir nun einige der wichtigsten Veränderungen bezüglich der Geschlechtergleichstellung dargestellt haben, die in Tunesien durch den Demokratisierungsprozess stattfinden, möchten wir nun auf die Messbarkeit dieser Veränderungen bzw. auf ihre Darstellung in den besprochenen Indizes eingehen. Inwiefern sind die im ersten Teil dieses Aufsatzes vorgestellten Indizes in der Lage, diese komplexen gesellschaftlichen Veränderungen in Bezug auf Gender Equality abzubilden? Der nur fünf Indikatoren umfassende UNDP-Index GII erfasst Gender Inequality auf einer Skala von Null bis Eins, wobei Null für keinerlei Wohlfahrts-Verluste durch Gender Inequality steht. Wie in *Abb. 1* zu sehen ist, verbesserte sich der GII-Gesamtwert sowohl nach als auch vor dem Sturz Ben Alis im Jahr 2011 und setzte somit den bereits vor der Revolution begonnenen Trend zunächst fort. Zuletzt verbesserte sich der Wert nicht mehr. Insgesamt vermittelt dieser Index damit den Eindruck, dass von einer Stagnation der Gender Equality in Tunesien gesprochen werden muss.

Abbildung 1; Quelle der Daten: United Nations Development Programme 2019.

| | Gender Inequality Index (GII) | | | | | | | | | | |
|----------|-------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|-------|
| | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| Tunesien | 0,530 | 0,428 | 0,338 | 0,320 | 0,311 | 0,307 | 0,308 | 0,297 | 0,298 | 0,3 | 0,298 |

Ein wenig anders sieht dies beim GGGI aus, dem Index des Weltwirtschaftsforums, der Gender Equality deutlich umfassender zu messen versucht, indem er mehr Indikatoren erfasst. In *Abb. 2* haben wir die Entwicklung der GGGI-Werte für Tunesien in Vierjahresabständen seit dem Entstehen des Indexes im Jahr 2006 dargestellt. Anders als beim GII steht hier ein möglichst hoher Wert zwischen Null und Eins für mehr Geschlechtergleichstellung. Betrachtet man die Ergebnisse des Gesamtindex, so scheinen die Veränderungen zunächst nicht groß.

Auffällig ist allerdings, dass der Wert nach der Verabschiedung der neuen Verfassung im Jahr 2014 im Vergleich zu den Vorjahren stärker anstieg. Anders als der zuvor besprochene GII ermöglicht es der GGGI, die Subindizes auch einzeln zu betrachten. So fällt auf, dass der Wert für wirtschaftliche Teilhabe im Zeitraum nach der Revolution, also seit 2011, insgesamt leicht gesunken ist. Die Unterschiede zwischen Männern

und Frauen im Bereich Bildung bleiben im selben Zeitraum unverändert und auch in der Gesundheitskomponente hat sich die Situation der Frauen laut GGGI nach der Revolution nur leicht verbessert. Teilweise kann dies durch wirtschaftliche Probleme, die sich auch auf das Gesundheitssystem auswirken, erklärt werden. Anders sieht es im Bereich der politischen Teilhabe aus. Hier lässt sich eine sehr deutliche Verbesserung feststellen (von 0,127 auf 0,216). Dieses Ergebnis beruht auf der vergleichsweise hohen Zahl von Frauen im Parlament (31,3 %), sowie einer höheren Zahl an Frauen, die den Posten einer Ministerin innehaben (23,1 %) (World Economic Forum 2018: 275).

Hieraus kann gefolgert werden, dass die politischen Veränderungen in Tunesien durch den GGGI zumindest teilweise erfasst werden. Vergleicht man die Ergebnisse von GII und GGGI, wird deutlich, wie essentiell es ist, dass Indizes mit einer größeren Zahl an Indikatoren erfasst und in ihre Subkomponenten aufgeschlüsselt werden, um Transparenz und Aussagekraft zu gewährleisten (Permanyer 2013: 15).

Abbildung 2; Quelle der Daten: World Economic Forum 2006: 9, 2010: 11, 2014: 9, 2018: 11.

| Jahr | Global Gender Gap Index (GGGI) | | | | | | | | | |
|------|--------------------------------|------------|--------------------------|------------|---------|------------|------------------------|------------|-------------------------|------------|
| | Gesamt-Index | | Wirtschaftliche Teilhabe | | Bildung | | Gesundheit & Überleben | | Politisches Empowerment | |
| | Rang | Wert (0-1) | Rang | Wert (0-1) | Rang | Wert (0-1) | Rang | Wert (0-1) | Rang | Wert (0-1) |
| 2006 | 90 | 0,6288 | 97 | 0,480 | 76 | 0,959 | 98 | 0,966 | 53 | 0,110 |
| 2010 | 107 | 0,6266 | 122 | 0,4501 | 94 | 0,9662 | 109 | 0,9623 | 67 | 0,1278 |
| 2014 | 123 | 0,6272 | 130 | 0,4634 | 107 | 0,9506 | 129 | 0,9641 | 82 | 0,1306 |
| 2018 | 119 | 0,648 | 135 | 0,439 | 108 | 0,966 | 105 | 0,971 | 55 | 0,216 |

Insgesamt stellen die beiden Indizes eine stagnierende Situation bezüglich der Geschlechtergleichstellung dar. Fortwährende Diskriminierungen im Erbrecht (Interview 22. Januar 2019) werden von GII und GGGI nicht erfasst. Diese rechtlichen Diskriminierungen zu erfassen, ebenso wie die Diskrepanzen zwischen vorhandener rechtlicher Gleichstellung und alltäglicher Realität der Frauen, ist nur Anspruch des qualitativ messenden OECD-Indexes SIGI, der, wie gesagt, in Tunesien von einer „hohen Diskriminierung“ von Frauen spricht. Damit fasst er die zuvor angesprochenen Diskrepanzen zwischen rechtlicher Gleichstellung und Rechtspraxis, sowie die fortbestehenden rechtlichen Diskriminierungen (Erbrecht) zumindest ansatzweise. Wie sich rechtliche Gleichstellung und gesellschaftliche Diskriminierung von Frauen mit der Demokratisierung verändert hat, wird jedoch nicht erklärt. Ein längerer Vergleich der SIGI-Werte zu Tunesien ist auch nicht möglich, da der Index Ende 2018 komplett überarbeitet wurde, unregelmäßig erscheint und in weiten

Teilen und seinen Einzelkomponenten intransparent bleibt (Hawken/Munck 2013: 822).

Auf unsere konzeptionelle Kritik aufbauend möchten wir schließlich darauf hinweisen, dass sich die Indizes in ihrer Genauigkeit unterscheiden und die publizierten Zahlen nur grobe Richtwerte liefern. Dies gilt ebenfalls für den SIGI. Denn auch wenn beispielsweise mehr Frauen einen höheren Bildungsabschluss erlangen, ist dies kein Indiz für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Verbesserung der Lebensumstände von Frauen und AkademikerInnen. Vielmehr sind weibliche HochschulabgängerInnen in den ländlichen Gebieten Tunesiens am höchsten von Jugendarbeitslosigkeit betroffen. Die Arbeitslosenquote lag 2018 bei ca. 70 % (Interview 23. Januar 2019). Keiner der Indizes stellt dies dar – nur eine BeobachterIn, die bereits Kenntnis über die Situation in Tunesien besitzt, könnte relevante Daten durch eklektische Zugriffe auf alle Indizes nutzbar machen.

4. Schlusswort

Dieser Artikel ist der Frage nachgegangen, ob man Gender Equality durch Indizes messen kann. Um die Frage zu bearbeiten, haben wir zunächst drei Indizes vorgestellt, um einige konzeptionelle Probleme zu verdeutlichen: Der vom UNDP herausgegebene GII misst in erster Linie Wohlfahrtsverluste, die durch Gender Inequality entstehen. In Anbetracht der Notwendigkeit, Staaten von Investitionen in Entwicklung und Frauenrechte zu überzeugen, ist dies nachvollziehbar. Der GII liefert aber nur sehr grobe Richtwerte in Bezug auf die Geschlechtersituation in einzelnen Ländern. Der vom WEF herausgegebene GGI berücksichtigt mehr sozio-politische Komponenten, doch auch seine Werte orientieren sich an den weiblichen Eliten in einem Land. Zudem geht nur der von der OECD erstellte SIGI auf Diskrepanzen zwischen der rechtlichen Gleichstellung von Frauen und der Rechtspraxis ein. Leider ist auch dieser Index angesichts der verwendeten Daten, Transparenz etc., teils defizitär.

Die Relevanz der Berücksichtigung der rechtlich-gesellschaftlichen Dimension haben wir an dem Fallbeispiel des postrevolutionären Tunesiens veranschaulicht. Tunesien galt bereits vor dem 2011 einsetzenden Demokratisierungsprozess als eines der arabischen Länder, in dem Frauen verhältnismäßig viele Rechte genießen. Frauenrechte wurden im Demokratisierungsprozess weiter gestärkt, doch bisher nicht vollständig in die Rechtspraxis übersetzt. Auch stehen sie teils konservativen Geschlechterbildern in der Gesellschaft gegenüber. Wir haben gezeigt, dass diese stagnierende Situation von den Indizes grob wiedergegeben wird und der SIGI auch Diskrepanzen

zwischen rechtlicher/gesellschaftlicher Realität einfängt. Dennoch ist selbst dieser Index nicht in der Lage, rechtliche wie sozioökonomische Diskriminierungen umfassend darzustellen. Auch wenn es nicht der Anspruch des Indizes ist, muss festgestellt werden, dass es zu erheblichen Simplifizierungen kommt.

Wenn man von einer Messbarkeit der Gender Equality ausgeht und konzeptionelle Verbesserungsvorschläge machen möchte, sind mehrdimensionale und transparente Indizes, welche auch die Durchsetzung von garantierten Rechten erfassen, zu befürworten. Die Einbeziehung qualitativer Daten ist ebenfalls sinnvoll. PraktikerInnen teilen diese Sicht, denn es entstanden (z.B. durch OECD oder AfDB) zunehmend komplexe Indizes. Aus kritischer Perspektive ist jedoch hervorzuheben, dass, erstens, jede Messung sich einem gesetzten Verständnis von Gender Equality anschließt; zweitens, die meisten Indizes die Situation weiblicher Eliten einseitig darstellen; und drittens, die gewonnenen Daten in erster Linie für BeobachterInnen interpretierbar sind, die bereits Kenntnisse über die Geschlechtersituation haben. Somit plädieren wir dafür, eine kritische Haltung gegenüber der Messung von Gender Equality einzunehmen und mit verfügbaren Daten kritisch-reflektiv umzugehen. Ein kritisch-reflektiver Umgang mit den Indizes würde neben den konzeptionellen Problemen die o.g. Schwierigkeiten mitbeachten und wäre sensibel für die teils subtilen Machtkämpfe, welche die Wissensproduktion für die Indizes begleitet.

Literatur

- Akacha, Nadia 2016: Gender Election Monitoring Mission Tunisia 2014. Parliamentary and Presidential Elections 26 October, 23 November and 21 December. Final Report; http://www.genderconcerns.org/pdfs/Final_report_GEM_Tunisia_2014_FRENCH-ENGLISH.pdf, Stand: 13. Februar 2019.
- Beneria, Lourdes/Permanyer, Iñaki 2010: The Measurement of Socio-Economic Gender Inequality Revisited, in: *Development and Change*, Vol. 41, No. 3, 375-399.
- Ben Amar, Nihel 2016: Women's Political Participation in Tunisia, in: *Arab Citizenship Review*, No. 14, 1-13.
- Benhadid, Miriam 2017: Frauenrechte in Tunesien – Ein arabisches Vorbild; https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/tunesien-ist-ein-arabisches-vorbild-fuer-frauenrechte-15300390.html?printPagedArticle=true#pageIndex_0, Stand: 13. Februar 2019.
- Branisa, Boris/Klasen, Stephan/Ziegler, Maria 2010: Why we should all care about institutions related to gender inequality, in: *Proceedings of the German Development Economics Conference*, Hannover, Nr. 50, Verein für Sozialpolitik, Ausschuss für Entwicklungsländer, Göttingen.
- Dijkstra, Geske A. 2002: Revisiting UNDP's GDI and GEM: Towards an Alternative, in: *Social Indicators Research*, Vol. 57, No. 3, 301-338.
- Gana, Nouri 2013: Introduction: Collaborative Revolutionism, in: Gana, Nouri (ed.): *The Making*

- of the Tunisian Revolution: Context, Architects, Prospects. Edingburgh: Edingburgh University Press, 1-34.
- Hawken, Angela/Munck, Geraldo L. 2013: Cross-National Indices with Gender Differentiated Data: What do they measure? How valid are they?, in: Social Indicators Research, Vol. 111, No. 3, 801-838.
- Human Rights Watch 2016: Human Rights Watch World Report 2016; https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2016_web.pdf, Stand: 13. Februar 2019.
- Human Rights Watch 2018: Human Rights Watch World Report 2018; https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/201801world_report_web.pdf, Stand: 13. Februar 2019.
- Hursh, John 2017: The ‘Tunisian’ Spring: Women’s Rights in Tunisia and Broader Implications for Feminism in North Africa and the Middle East, in: University of Baltimore Law Review, Vol. 46, No. 2, 277-334.
- King, Elisabeth 2017: International Development, Sustainable Development Goals and Pluralism, Global Centre for Pluralism; https://www.pluralism.ca/wp-content/uploads/2017/10/Elisabeth_King_-_International_Development.pdf, Stand: 13. Februar 2013.
- Klasen, Stephan/Schüler, Dana 2011: Reforming the Gender-Related Development Index and the Gender Empowerment Measure. Implementing Some Specific Proposals, in: Feminist Economics, Vol. 17, No. 1, 1-30.
- Klasen, Stephan 2017: UNDP’s Gender-related measures: Current problems and proposals for fixing them, in: Courant Research Centre: Poverty, Equity and Growth. Discussion Papers No. 220, 1-29.
- Kühner, Angela/Langer, Phil C./Schweder, Panja 2013: Reflexive Wissensproduktion: eine Einführung, in: Langer, Phil C./Kühner, Angela/Schweder, Panja (Hg.): Reflexive Wissensproduktion: Anregungen zu einem kritischen Methodenverständnis in der qualitativen Forschung. Wiesbaden: Springer VS, 7-18.
- Mahgreb Post 2018: Tunesien – Ministerrat verabschiedet neues Erbrecht, 25.11.2018; <https://www.mahgreb-post.de/gesellschaft/tunesien-ministerrat-verabschiedet-neues-erbrecht/>, Stand: 13. Februar 2019.
- Nowack, Daniel 2018: Cultural Values, Attitudes, and Democracy Promotion in Malawi. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Discussion Paper Vol. 27/2018, Bonn.
- OECD Development Center 2019: Social Institutions & Gender Index. Methodology; <https://www.genderindex.org/methodology/>, Stand: 13. Februar 2019.
- Permanyer, Iñaki 2013: A Critical Assessment of the UNDP’s Gender Inequality Index, in: Feminist Economics, Vol. 19, No. 2, 1-32.
- Schüler, Dana 2006: The Uses and Misuses of the Gender-related Development Index and Gender Empowerment Measure: A Review of the Literature, in: Journal of Human Development, Vol. 7, No. 2, 161-399.
- Sundström, Aksel/Paxton, Pamela/Wang, Yi-Ting/Lindberg, Stefan L. 2017: Women’s Political Empowerment: A New Global Index, 1900-2012, in: World Development, Vol. 94, 321-335.
- Tunisia’s Constitution of 2014; https://www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf, Stand: 13. Februar 2019.

- UNDP (United Nations Development Programme) 2018: Human Development Indices and Indicators. 2018 Statistical Update; http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf, Stand: 13. Februar 2019.
- UNDP 2019: Human Development Reports. Gender Inequality Index (GII); <http://hdr.undp.org/en/indicators/68606>, Stand: 13. Februar 2019.
- Vatthauer, Jan-Philipp/Weipert-Fenner, Irene 2017: Die soziale Frage in Tunesien: Sozioökonomische Proteste und politische Demokratisierung nach 2011. Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, HSFK-Report Vol. 3/2017, Frankfurt/M.
- Weilandt, Ragnar 2019: Divisions within post-2011 Tunisia's secular civil society, in: Democratization, Vol. 26, i.E.
- World Economic Forum 2006: The Global Gender Gap Report 2006; http://www3.weforum.org/docs/WEF_GenderGap_Report_2006.pdf, Stand: 13. Februar 2019.
- World Economic Forum 2010: The Global Gender Gap Report 2010; http://www3.weforum.org/docs/WEF_GenderGap_Report_2010.pdf, Stand: 13. Februar 2019.
- World Economic Forum 2014: The Global Gender Gap Report 2014; http://www3.weforum.org/docs/GGGR14/GGGR_CompleteReport_2014.pdf, Stand: 13. Februar 2019.
- World Economic Forum 2018: The Global Gender Gap Report 2018; http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2018.pdf, Stand: 13. Februar 2019.
- Yardımcı-Geyikçi, Şebnem/Tür, Özlem 2018: Rethinking the Tunisian miracle: a party politics view, in: Democratization, Vol. 25, No. 5, 787-803.

Dieser Beitrag wurde durch finanzielle Unterstützung des Exzellenzclusters „Normative Ordnungen“ gefördert.

WISSENSCHAFT FÜR DIE PRAXIS

POLITIKUM erschließt Erkenntnisse und Kontroversen der Wissenschaft einem breiten Publikum.

POLITIKUM steht für unterschiedliche wissenschaftliche Perspektiven und politische Positionen.

POLITIKUM ist leicht lesbar und verständlich.

POLITIKUM stellt das, was umstritten ist, auch kontrovers dar.

POLITIKUM lässt renommierte Autor/-innen aus Politik, Wissenschaft und Gesellschaft zu Wort kommen.

POLITIKUM

Heft 2 | 2019

ANALYSEN | KONTROVERSEN | BILDUNG

NEUE GEOPOLITIK

经济中心
Wirtschaftsknotenpunkt

对接
Andocken

接轨 民主
Anpassung Demokratie

Inhaltsverzeichnis: € 19,90, Onlineheft: € 19,90, Schwarzwald: € 16,90

Geopolitische Denkfiguren

Kritik der klassischen Geopolitik oder Zeit für eine Ehrenrettung

Die Geo-Ökonomie der USA

Russland in einer polyzentrischen Welt

China: Strategie der Konnektivitätspolitik

Deutsche Außenpolitik pro & contra: verkehrt oder bewährt?

Ist die EU strategisch blind?

NEU

 **WOCHENSCHAU
VERLAG**

Wochenzeitschrift | 5. Jahrgang | Sommer 2019

Noch lieferbar u. a.:



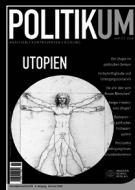
Pk3_17



Pk4_17



Pk1_18



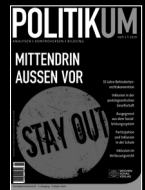
Pk2_18



Pk3_18



Pk4_18



Pk1_19

JETZT GRATIS-HEFT ANFORDERN UNTER
WWW.POLITIKUM.ORG



**WOCHENSCHAU
VERLAG**

Ziba Vaghri and Isil Erdemli¹

A Desk Top Review of the existing indicators on articles and General Comments of the United Nations Convention on the Rights of the Child

Indicators are increasingly used to monitor the status of human rights. Similarly, there have been considerable efforts to develop indicators to monitor rights under the Convention on the Rights of the Child (CRC). These efforts generally focus on creating tools to monitor a singular right or a cluster of rights in isolation, rather than all clusters in a comprehensive manner meanwhile linking them to one another. The indivisibility of human rights demands such linkages. Additionally, the existing indicator sets seldom facilitate examination of the obligations of the States (structure-related and process-related indicators) vis-a-vis their impact on children (outcome-related indicators). Such comprehensive indicator sets, referred to as SPO pattern, would enable us to understand the bottleneck in the system. The international team of GlobalChild has embarked on the task of developing indicators for all rights under nine reporting clusters of the CRC. This paper presents an inventory and a critical appraisal of the child rights indicators efforts of the past 10 years while introducing GlobalChild; a comprehensive child rights monitoring platform, which will also facilitate the tracking of child-focused targets of the SDGs.

1. Introduction

Ratified by 197 United Nations member states, the Convention on the Rights of the Child (CRC) obligates the States Parties (SP) to report to the Committee on the Rights of the Child (the Committee) every five years. Ideally the reports should be evidence-based, enabling the Committee to understand how governments, as the primary duty bearers, are upholding their obligations under the CRC². Upon review of the reports the Committee, through its Concluding Observations, makes recommendations towards the progressive fulfilment of the CRC.

This year marks the 30th anniversary of the CRC, however, the state of children's rights has yet to make the progress envisaged at the inception of the CRC. Delayed, skipped, and inadequately prepared reports limits the Committee's capacity to pro-

1 The authors acknowledge the funds from the Michael Smith Foundation for Health Research and the Canadian Institute for Health Research which facilitated the DTR and the development of this manuscript.

2 The CRC Reporting process. UNICEF. Retrieved on March 10th, from: https://www.unicef.org/pacificislands/Element_7.pdf

perly perform its advisory role. Moreover, due to its limited resources, the Committee experiences a backlog and sometimes delays as long as few years in reviewing the submitted reports. All in all, the state of CRC monitoring faces multiple challenges. Indicators have long been used to collect data, and may serve to effectively improve quality of the reports while streamlining its process of preparation.

The use of indicators as a tool to operationalize the complex guidelines and resource documents of various fields started in the early 20th century, found their way to the field human rights in the 1990s (Merry 2014), and experienced a rapid and exponential growth thereafter. They proved to be helpful with: acquiring accurate information to monitor States' compliance, and translating the broad, and sometimes ambiguous provisions of the treaty into precise and tangible commitments and outcomes. The rise in development and use of indicators was not specific to any treaty and all nine treaties experienced an increase in indicator development although to a somewhat different extent from one and other.

Perhaps the field of child rights has experienced an increase in the use of indicators to a higher degree. A survey of country reports (2007-2011) for the frequency of using the word "indicator" shows that on average, reports coming to the treaty body monitoring the Convention on the Rights of the Child (CRC) included this word 8.7 times (Kälén 2012). To date, a large number of indicators have been developed to monitor different themes, clusters or articles of the CRC. The existing child rights indicators, however, mostly address each right in isolation without linking it to other rights. Additionally, most of the existing indicator tools either exclusively monitor the performance of the state parties (the structures and processes in support of a given right) or the outcome at the child or human right level. The interconnectedness and indivisibility of human rights necessitates a coordinated approach, and the creation of linkages between the indicators of one right with all the other rights relevant to it. At the very least, making connections with the general principle of right to life, survival, and development, and principles of non-discrimination, best interest of the child, and respect to the views of the child.

In 2016, we, a multinational team comprised of child rights and child development researchers and advocates, embarked on the remarkable task of operationalizing the 41 substantive rights under the CRC. The first rational preparatory step for this work, known as the GlobalChild project, was to conduct a Desk Top Review (DTR) of the preexisting indicator sets on any article and General Comments (GC) of the CRC. This paper will provide concise appraisal of these indicator sets. Prior to presenting the summary of DTR, an overview and background of the GlobalChild work will be provided herein, to put our work in a proper context for the readers.

2. Global Child: A Decade-Long Journey and its Background

The Convention defines a ‘child’ as “every human being below the age of eighteen years...” (United Nations General Assembly 1989). Young children have the same rights and freedoms as all other children, but due to their special needs, their survival and development requires special attention to their early environments. As young children are also dependent to adults for most of their needs and care, a universal safeguarding system is required to guarantee the realization of their rights.

By 2004, after reviewing the reports from a large number of SPs, the Committee made an alarming observation that the majority of countries had been overlooking young children in their reports, and focused mainly on older children. The implication of such inadequate reporting by countries was that young children’s rights, and the status of young children as rights-holders, were either not considered within the State Party, or when considered, the implementation of these rights was not closely monitored. As part of the CRC Article 45d’s mandate, the Committee, based on its expertise and observations of countries’ reports, and in response to the absence of adequate information on early childhood in the country reports, issued General Comment No. 7: Implementing child rights in early childhood (GC7) (United Nations General Assembly 1989). GC7 provided an authoritative and comprehensive analysis of the rights in early childhood (0-8 years). In 2006, an ad hoc multi-national group of early child development (ECD) and child rights scholars, which became known as the GC7 Indicators Group (the Group), was invited by the Committee to create a set of indicators to operationalize GC7, subsequent to the conversation that the Group had initiated on this topic with the Committee (Vaghri/Krappmann/Doek 2019).

The goal of the project was to create a set of indicators for SP to assess the rights of young children and the rights environment in their respective jurisdictions. To do so, the Group created indicator sets addressing 17 different rights relevant to early childhood. All 17 indicator sets followed a configuration which later became known as SPO pattern and was published by the Office of the High Commissioner on Human Rights (OHCHR). The SPO pattern is comprised of three categories of indicators related to Structure (to monitor Governments’ commitments for that right), Process-related (to monitor ways through which government acts upon their commitments) and Outcomes indicators (to monitor the impact of these structures and processes on children (OHCHR 2012).

Upon presentation of the indicators to the Committee in 2008, they were piloted in three countries (Vaghri et al. 2011, 2013, Vaghri 2018). The digitized indicators are known

today as the Early Childhood Rights Indicators (ECRI)³. Through the process of developing and piloting ECRI, a question surfaced within the Group: if one General Comment can be operationalized so efficiently, why not operationalize all articles of the CRC? The two Canadians leading the Group discussed and refined this idea until the concept of GlobalChild (GCh) a comprehensive child rights monitoring platform was conceived. GlobalChild would serve many purposes including facilitating monitoring of the implementation of the CRC. With strong support from the Committee and after securing two large Canadian grants, a remarkable international team was put together to build GCh.

The GCh is a 5+5 years project. During the first five years, the team will operationalize the 41 substantive rights of the CRC by creating indicator sets for each right. The indicators were subjected to the critique and feedback from about one hundred experts across the globe. Through the Global Child Rights Dialogue, (GCRD) about two thousand children from all five regions of the world were also consulted for the indicators. The GCh team is currently in the process of incorporating both these feedback into the indicators. Once the indicators are finalized, they will be used to populate an electronic platform that is currently under construction. The resultant platform will become GlobalChild; the world's first comprehensive child rights monitoring platform.

Although a Canadian ingenuity and funded by Canadian agencies, GCh is not exclusively to serve Canada. The team is comprised of key international actors of child rights, including but not limited to four former chairs of the UN CRC who lend their expertise to the project in different capacities- and its purpose is to facilitate CRC implementation and monitoring for all 197 SPs of the CRC.

3. Purpose and methodology of the review

The purpose of the DTR was to take an inventory of the pre-existing indicators on any article of the CRC to: 1) understand the current state of these indicators and which ones can be reused within the GCh; and 2) make this inventory available for and serve the researchers, advocates and professionals working for child rights.

The DTR was conducted between November 2016 and March 2017. UN agencies, international NGOs and forums, Council of Europe, academic journals, books and conference materials were used as sources for the online search of published literature. Additional sources were obtained through the GCh network.

3 Early Childhood Rights Indicators, ECRI. Retrieved on March 2nd, from: <http://cricindicators.uvic.ca/index.php/content/overview>

The definition of the child rights indicator, using the definition of the OHCHR handbook of the Indicators of Human Rights, was set as; “... *a specific information on the state of child rights that can be related to the norms and standards established in Convention on the Rights of the Child (CRC); that addresses and reflects human rights principles and concerns, and that can be used to assess and monitor the promotion, implementation of states’ child rights obligations that rises from the CRC*” (OHCHR n.d.). The exclusion criteria for this DTR was indicator sets that has not been published in the last ten years, programmatic indicator sets, and indicators of child wellbeing.

4. Results and discussion

The DTR revealed that to date, indicators have been developed for different articles of 7 (out of 9) CRC clusters to monitor either the actions of the SPs or the impact of these actions on children. With the rare exception of a few indicator sets developed by European Union (EU) Agency for Fundamental Rights Agency (FRA), Global Child Forum, and GC7 Group, the majority of the indicators were designed to monitor only one of the two above-mentioned tasks.

The FRA’s approach is based on the assumption that “not all laws and policies of the European Union (EU) necessarily benefit children” and that holistic evaluations of the commitment and efforts of SPs are needed, as well as assessing the impact of these commitments and efforts on children (FRA 2010:14). The FRA indicator set follows the SPO model in order to “transition away from indicators focused purely on outcomes - a particular feature of child wellbeing indicators - towards indicators which ‘better reflect the action and impact of policies’”. Child wellbeing and child rights have a strong link between them, however, they have distinct features. Such distinction constitutes the basis of the FRA indicator set and recognizes that while child well-being indicators reveal the state of children’s lives, child rights indicators consider contextual information, i.e. interaction between children, the state and society on matters concerning children (FRA 2010). Accordingly, the SPO model of rights indicators does not solely focus on the well-being of the child (as the rights holder), it also measures the actions of the state (as duty bearer). The paper will now review the tools developed for the articles and the General Comments of the CRC cluster by cluster.

4.1 CLUSTER 1: GENERAL MEASURES OF IMPLEMENTATION

The Articles 4, 42 and 44 paragraph 6 of this cluster provide detailed information on the measures of implementation. There are two indicator sets developed for article 4:

UNICEF's "*Child Friendly Cities (CFC)*", is a framework for action that identifies general measures of implementation as the building blocks for a child-friendly city. This indicator set is essentially a checklist of questions grouped under nine "elements" of the framework. A glance reveals the level of illustration of the essential features of the *General Comment 5; General Measures of Implementation* as well as article 4 of the CRC through these elements. The tool is notable for developing a local eco-system for the implementation of the CRC within the context of decentralization. The framework, developed in 2004 and implemented in different countries over the years, has grown into an accreditation system for local authorities. It allows for flexibility for the implementation in different contexts, the Child Friendly Cities Initiative Toolkit provides guidance for countries to choose most appropriate models. For example, in Finland nine building blocks were adapted to Finnish reality and new ones were developed and added to them. France on the other hand reviewed the nine building blocks and identified ten key thematic areas reflecting provisions of the CRC (Sedletz 2017). It is also possible to monitor and evaluate these models through Output, Outcome and Impact Indicators for CFC Programmatic Intervention (Lansdown et al. 2017).

The Child Friendliness Index (CFI) of African Child Policy Forum (ACPF) is another indicator set relevant to article 4. The Index aims at monitoring the performance of Governments in their efforts in and commitments to child rights and wellbeing. It is possible to compare the scores of the countries where the Index has been implemented in 2008, 2013 and in 2018 (Dejene 2018). The Index is defined as rights based (Meinen 2010), therefore the monitoring system allows for tracking the level of implementation of the CRC and African Charter on the Rights and Welfare of the Child (ACRWC). Similar to the South Africa Wellbeing Indicators (see below) the CFI indicates that it monitors both states' obligation to CRC and state of child wellbeing (ACPF 2018). Indeed, the Index is another example of rights-based approach to child wellbeing.

The Index follows the Protection, Provision, Participation approach to CRC. Under the Protection chapter, two groups of indicators exist; Laws and Policies (on the ratification of treaties and information on national laws and policies) and indicators intended to measure the impact of Law and Policies which are grouped under the title "Outcomes achieved in relation to child protection". Budgetary Commitment indicators under Provision chapter measure the budgetary commitment of States to education, health expenditure, public social protection and immunization. The second group of indicators under this chapter entitled "child wellbeing outcomes achieved" aims at measuring the impact of budgetary commitments. Although the Index intended and included Partici-

pation indicators in its original format the finalized Index does not include Participation indicators due to the lack of data (Mekinen 2010).

As a result, the Index measures states' policy/legislative and budgetary commitments in child rights with their outcomes. Because the Index is employed regularly on the countries in the region, it has demonstrated the capacity to confirm the prevailing risks. For example, the 2018 report underlines undernutrition and poor educational level as the primary concerns in the region (ACPF 2018).

Despite its ease in setting up a baseline and measuring the future data sets against this baseline, the use of composite indicators that reduces the complex situations of children's lives and rights to numbers and ranking score has been criticized by the child rights community. While they are simple to use and understand, they are not able to reflect the various aspects of the subject they aim to measure and focus on only a few aspects while neglecting the rest. Nevertheless, in part, due to their simplification and ranking system, they have become the most prevalent and influential, the very same features that most treaty body members and SPs reject them for. In this system, the results become "zero/sum game in which one country's advance produces another's decline" (Merry 2014).

In general, the inherent risk of over-simplification of the composite indicators may negatively affect the measurement of real progress or regress in human/child rights in a country. They could serve well for a compact analysis of the data but using it for country ranking may not be the best use of composite indicators. Hammarberg (2001) strongly warns against "temptation to make comparisons" between countries. He adds that establishing ranking lists would trivialize the problem. Human rights advocates are also reluctant to use the simple, ahistorical, and decontextualized scores produced by composite indicators (Merry 2014).

The Core Set of Child Protection Indicators for Asia and Pacific Region (United Nations Children's Fund 2012) is another notable example of indicators developed with primary relevance to General Comment 5. It addresses the child maltreatment through seven domains of indicators (Child protection policy framework, Public financial management, Human resources child protection, Statistics and information, Child protection system coverage, Surveillance, gate keeping, referral and quality assurance, Public attitudes and values). The indicator set employs both quantitative and qualitative indicators each with corresponding benchmarks and standards (which are specific quantified choices for information responding to the indicator) that facilitates the measurement. The use of benchmarks is an important characteristic as these are rarely present in child rights indicator sets. The use of benchmarks allows actors to draw roadmaps with concrete short

and medium-term targets. For example, the indicator “Domestic mechanisms to give effect to international instruments ratified by the country” is further concretized with four benchmarks that inquires whether the constitution is consistent with CRC, whether the government has a national child protection policy, if government has prepared and/or adopted national plans of action on specific child protection issues, etc. Consequently the “standards” asks how many of these benchmarks are achieved, thereby quantifying or “arriving at a standardized ranking” an indicator based on qualitative analysis (United Nations Children’s Fund 2012).

The Corporate Benchmark Indicators developed by Global Child Forum⁴, is another indicator set developed for this cluster and operationalized *GC16; State obligations regarding the impact of the business sector on children’s rights*. The tool is developed by Global Child Forum, a Sweden based organization, and aims at monitoring companies’ progress over time, identifying good practices and establishing itself as “recognized index in child rights” (Global Child Forum 2015). Based on these indicators, one Global Study and two regional studies were published in 2014-2015 (ibid). Subsequently, Global Child Forum expanded the set into 20 indicators, using the SPO model as a new feature with respect to the original version indicator set. It is worthy that the indicator set monitors solely the practices and policies of companies and not that of states. Although the GC16 refers to businesses’ responsibilities towards child rights, the obligation to ensure the respect for child rights lies with states (UNHCR 2013). Therefore, an indicator set that does not monitor directly the states’ actions distances itself from the conventional rights-based indicators. Nevertheless, it could be argued that the indicator set monitors indirectly the state obligations in ensuring the best environment for companies to respect children’s rights.

4.2 CLUSTER 3: GENERAL PRINCIPLES

General principles of the CRC include the articles 2, 3, 6, and 12. As these are cross cutting issues relevant to the implementation of all child rights, it is possible to come across with certain relevant indicators under different indicator sets. For instance, indicators measuring child death or level of participation in child protection or other systems are present in the literature. However, this would not mean that cluster specific indicator sets are not needed. The assessment tool for child participation developed by the Council of Europe (CoE) is one of indicator sets primarily relevant to this cluster within the scope of article 12.

⁴ Global Child Forum. (n.d.). Global Child Forum. Available from www.globalchildforum.org

The Child Participation Assessment targets member states of the CoE within the framework of a Recommendation of Committee of Ministers on Participation of Children and Young People Under the Age of 18 (Council of Europe (CoE) 2012). The tool permits CoE member states, to gather baseline information and monitoring the progress over the years through ten process and structural indicators, omitting the outcome indicators. The structural indicators have their basis in both CRC and CoE standards, mainly through the recommendation mentioned above. Each indicator is provided for member states to assess their situation in their own countries through assessment system with a scale from 0 to 3 (0 being there is no legislation, strategy, mechanism, etc. and 3 being the highest level of achievement). Additionally, each indicator provides guidance on how to conduct simple analysis to assess where the states are advancing towards desired reality. Each indicator also encourages the users to report information on good practices, issues that would need addressing and actions that would need follow-up (CoE 2016a). These tools facilitate States' efforts in implementing indicators and drawing a roadmap based on an analysis of the situation. Therefore, the tool goes beyond being a monitoring tool with its national capacity strengthening characteristic. The indicator set was piloted in Estonia, Ireland and Romania prior to its publication in 2016 (CoE 2016b). A valuable feature of this indicator set is that the piloting process will include a structured child consultation through organization and implementation of focus groups (CoE 2016b).

4.3 CLUSTER 4: CIVIL RIGHTS AND FREEDOMS

The DTR did not reveal any prevailing indicator sets focusing on children's civil and political rights. Basic indicators on birth registration are available in different sources. Early Childhood Rights Indicators (ECRI) provides the most detailed and complete picture for the monitoring of birth registration coupled with article 8 on preservation of child's identity. The ECRI tool has operationalized *GC7; implementing rights in early childhood*. By virtue of being a tool for 0-8 years old children, its use for monitoring the rights for birth registration and all associated issues of this right for older children is limited. One direct reference to article 8 can be found in the FRA – EU indicators, but within the scope of family reunification (FRA 2010). As this document is relevant to multiple articles, the FRA indicators will be discussed under a different heading below.

The remaining articles of this cluster are closely linked to child's right to participation in different settings and levels and are not visible in the existing indicator sets, therefore missing the vital issues requiring monitoring. Stand-alone indicators operationalizing articles 14, 15, 16, 17, particularly for articles 16 and 17 considering the dominance of technologies, on children's lives, is needed.

4.4 CLUSTER 5: PROTECTION FROM VIOLENCE, NEGLECT AND ABUSE

The Manual for the Measurement of Indicators of Violence against Children (VAC) (UNICEF 2006a) is built upon the attributes of CRC article 19. The indicator set contains five Violation Indicators and seven Protective Environment Indicators where not only incidence and prevalence of VAC is measured but also the national system that is set to address the VAC is monitored. The latter is done through Protective Environment Indicators measuring children's life skills, adults' attitudes, child protection system and school policies. The Protective Environment indicators are examples of process indicators and the Violation Indicators have characteristics of outcome indicators. The indicator set lacks structural indicators that would provide information on the state's commitments.

An important characteristic of the tool is that it contains indicators that would require information obtained directly from children; thereby introducing subjective indicators into the set. These indicators are "Children's life skills" and "children who skipped schools due to violence" (UNICEF 2006a:15). Because the information obtained is subjective and gathered through surveys, it contains both risks and advantages. The information may not be fully reliable for consistent human rights monitoring; however, it can feed into the measurement through other indicators (OHCHR 2012: 65). For example, "Children's life skills" indicator measuring children's ability to recognize signs of violence among others can be compared with "Self-reported violence against children" and "Official reports of violence against children". Among others, this way of employing subjective and objective indicators would outline inconsistencies in and reliability of the official data collection and child protection system and is recommended in the "indicators of Human Rights" of the OHCHR (2012). The indicator set aims at improving the consistency and promoting VAC monitoring with an outcome and advocacy-oriented perspective (UNICEF 2006a).

Regarding the data availability discussions in the literature, it is accepted that lack of adequate data for all indicators may present an issue, therefore the set is envisaged as a menu where users can choose the indicators they would employ based on available data and tools (ibid). This would certainly provide some level of flexibility for the use of the set. It is important to highlight that the Committee encourages indicators to serve as a catalyst for collection of proper and adequate data to verify the state of children's rights and not to be limited by the lack of the availability of data. In other words, the indicators that are not immediately applicable due to lack of data, should serve as guidance to

improve national data collection systems/plans. This too was developed while engaging children in the process of assembling the list of core indicators (ibid). Lastly, the tool comes with a Guidelines for Field Testing developed in 2006 (UNICEF 2006b).

Child Protection Outcome Indicators of Save the Children (StC) are intended for improving project management for StC's country offices and contributing to the development of strategies, programs and monitoring & evaluation plans. The indicator set is comprised of output, outcome and impact indicators. Although it is difficult to classify the set as child rights indicators, the performance indicators presented by StC are drawn from article 19 of the CRC and they state that the tool adopts a rights-based approach to child protection under four thematic areas; Children without Appropriate Care (including Children on the Move), Child Protection in Emergencies, Physical and Humiliating Punishment, and Children and Work (Save the Children 2015).

4.5 CLUSTER 6: FAMILY ENVIRONMENT AND ALTERNATIVE CARE

The Manual for the Measurement of Indicators for Children in Formal Care, developed by Better Care Network and UNICEF, is a set composed of 15 indicators focusing on children in formal care. Divided in two categories; Quantitative and Policy/implementation indicators, four of these are identified as core indicators measuring very basic quantitative information on the outcome of the effectiveness of the alternative care system in a country. The indicator set is user friendly; the indicators are accompanied with clear definitions and rationale, potential data sources, disaggregation criteria and notes on analysis and interpretations. Also attached to the set, are information collection tools that parallels case management tools in a child care system. These information collection tools for qualitative indicators, quantifies the information through scoring method of survey questions (Better Care Network/UNICEF 2009). The indicator sets cover directly or indirectly a good portion of the issues under this cluster. The remaining issues include illicit transfer and non-return of the child, protection of children with incarcerated parents and children living in prison with their mothers can be found in other indicator sets.

4.6 CLUSTER 7: DISABILITIES, BASIC HEALTH, AND WELFARE

We could not identify any indicator set exclusively built upon the CRC article 23. In any rights-based indicators of health, there are bountiful indicators based on measurement of health services performance, which in a way can provide a glimpse of the structural commitments of the governments to right to health.

Using such proxy approach in our search for indicators of health, the 2018 Global Reference List of 100 Core Health Indicators plus health-related Sustainable Development Goals (SDG) of the World Health Organization (WHO) caught our attention. The indicators provide information on the health situation and trends, as well as on global and national responses and it is meant to be used primarily by states for monitoring of the health sector in accordance with the priorities and capacities. The indicator set is not child specific however, it contains very limited number of indicators on children and adolescents without any explicit references to CRC (WHO 2018). The indicators are grouped under “Inputs and process, Output, Outcome, Impact” similar to a Performance Indicators structure (WHO 2018:16). Therefore, the indicator set is more appropriate for monitoring State’s performance in the health sector and for evidence-based decisions on resource allocation, ensuring accountability, and for identification of fields requiring capacity building.

The *Core Indicators of UNICEF* (2016), in a similar manner, provide some proxy indicators for child survival, health, nutrition, maternal health, water and sanitation, education early childhood development, adolescents, child disability, child protection and finally HIV/AIDS. The indicators related to health and other issues of this cluster are limited in the sense that it does not address structural and process-related issues effectively and has its main focus on the outcome.

The articles of this cluster concerning health and health services, social security, measures to protect children from substance abuse and finally standard of living, basic material needs and recovery of maintenance, are also partially addressed in the *Monitoring Child Well-being: A South African Rights-Based Approach (Child Wellbeing Indicators)* and will be discussed below.

4.7 CLUSTER 8: EDUCATION, LEISURE, AND CULTURAL ACTIVITIES

The *Right to Education indicators* is the principal indicator set developed for this CRC cluster. The development of these indicators has been in the agenda of Right to Education Initiative (RTEI) as early as 2008 with the purpose of bridging education, development and human rights (Rishmawi/Keable-Elliott 2012:6). The indicator set is favorable for civil society organizations (CSOs) to use for monitoring State’s progress towards realization and violations of right to education. RTEI goes well beyond the traditional education indicators, and approaches all child/human rights from education perspective. As a result, authors were able to link the indicators, not only with the CRC but with major UN and regional human rights documents. The result of this, is a strong normative basis and a long list of indicators. From this long list, the online tool allows users to

choose indicators according to types (process, outcome or structural), marginalized groups, areas of focus, etc⁵. The system helps rendering the list of indicators more manageable in accordance with the capacities and needs of the users.

Informed by the work of Audrey Chapman (2007) who proposed indicator set based on SPO model, RTEI uses the 4-a framework proposed by the former UN Special Rapporteur on the right to education Katarina Tomaševski (de Beco 2009). The framework does not exclude the SPO model in the sense that for example “Governance framework” indicators corresponds largely to structure indicators and it is indicated that a balance in the use of process and outcome indicators is observed although not named explicitly as such (ibid). In 2015, these indicators were piloted in Chile, Nigeria, the Philippines, Tanzania, and Zimbabwe through the development and employment of RTE Index operationalized with a questionnaire, arriving at final index score as a composite of the unweighted average of each theme (Governance, Availability, Accessibility, Acceptability, and Adaptability) (William/Baker 2016).

*UNESCO's Education Indicators*⁶ is another large set of education indicator that examines different aspect of education (enrollment, completion, financial and other resources, etc.) with great detail. According to the 2014 - 2021 Medium-Term Strategy of UNESCO Institute for Statistics (UIS). The ambitious set is only one part of a larger system leading states towards evidence-based policymaking (UNESCO Institute for Statistics 2014). Accordingly, UIS sets its role not only as an indicator-based monitor but as an actor working with states to build capacities of national data collection systems. The UIS data feeds into the Global Education Monitoring (GEM) Report since 2016. The GEM reports, measuring progress for achieving SDG 4 continues the work of Education for All (EFA) reports measuring the progress towards Dakar Framework's goals (UNESCO 2015). Consequently, UNESCO education indicators present an example of convergence between human/child rights, development and child well-being concerns.

4.8 CLUSTER 9: SPEICAL PROTECTION MEASURES

The Juvenile Justice Indicators, a common product of UNICEF and United Nations Office on Crime and Drugs (UNOCD), is based on the normative framework that consists of UN conventions, guidelines, rules and principles on children in the criminal justice system. More specifically the set operationalizes articles 37 and 40. Consequently each indicator is linked to an applicable international standard. Similar to other UN

5 See <https://www.right-to-education.org/monitoring/tool>

6 See <http://data.uis.unesco.org/#>

indicators mentioned above addressing VAC and formal care, the indicator set consists of a manageable number of indicators and rather than measuring every aspect of the issue. The set aims at extracting basic data for a starting point for future efforts. The 15 indicators of the tool were refined through field-testing in a number of countries and were endorsed by the Inter-agency Coordination Panel on Juvenile Justice (UNODC/ UNICEF 2006). The indicators are grouped under Quantitative and Policy indicators. The authors differentiate the quantitative and policy indicators in the following way; while quantitative indicators “concern numbers” and “are measured using a simple numerical calculation” the policy indicators “are calculated from information that is not in a numerical form, such as information about laws and policies” (UNODC/ UNICEF 2006:6). Such classification differs from the OHCHR human rights indicators in the sense that an indicator that monitor a policy or policies can be both qualitative and quantitative. Indeed, for two of the four *Policy Indicators*, the *Manual* of the Juvenile Justice indicators proposes a calculation method and outlines that “indicator is a Policy Indicator but may also be measured in a quantitative form [...]” (UNODC/ UNICEF 2006:22). This is an alternative to *systems of level* proposed by the *Manual* for measuring *Policy Indicators*. The *systems of level* measure a *Policy Indicator* with a scale from 1 to 4 (1 being no law or policy and 4 being a feature extremely well protected by a law or policy). Accordingly, it is agreed that policy indicators and quantitative indicators are not mutually exclusive. The *Quantitative Indicators* of this set measures the number and percentages of children in detention, sentence detention, receiving after-care after release etc. The *Manual* indicates that *Quantitative Indicators* would allow for comparison between states and for easily monitoring change over time.

The indicators set of Violence Against Children in Conflict of Defense for Children and Howard League for Penal Reform in four European Countries is another indicator set of this cluster based primarily on articles 37 and 40, with references to articles 19 and 34 among others (Detrick et al. 2008). Six of these indicators are taken from the UNODC & UNICEF indicators mentioned above and six indicators are newly introduced arriving to a total of 12 indicators grouped under quantitative and policy indicators. The indicator set was developed through research conducted in Belgium, France, England (Wales), and the Netherlands. The result of the study found that all these countries lacked adequately transparent and effective data collection and publication systems, especially with regards to violence indicators (Detrick et al. 2008).

The Girls not Brides (GnB) indicator set is a tool developed by the Girls not Brides network and the Aspen Institute, and is intended primarily for the use of the members of GnB (GnB et al. 2015a). The indicators, which are gathered from “national partners,

member organisations, United Nations and government agencies, and other sources” are clustered under three groups in relation to three aims; monitoring prevalence of child marriage, strategic planning and advocacy and capturing progress towards GnB’s theory of change (GnB et al. 2014). The indicator set background information suggests that the set is composed of performance indicators rather than right indicators defined by OHCHR (GnB et al. 2015b). The use of these indicators would help the CSOs assess the impact of their work or identify areas for furthering their efforts and developing programs. The indicator set measures structural commitments as well as the processes such as services provided (GnB et al. 2015c). The Tool is further complemented with indicators that measure the effect of these structural commitments and services on children such as “Girls at risk of child marriage participate more in decisions that affect them, including regarding marriage” (GnB et al. 2015c). Although not entirely child rights indicators, the GnB indicators were included in the DTR because they present a rare example of an indicator set directly relevant to GC18 on harmful practices, and provide indicators that measure state compliance to international standards.

4.9 INDICATOR SETS RELEVANT TO MULTIPLE CLUSTERS

More often than not, the literature presents issue-specific indicators sets. FRA, South African Indicators, and ECRI are three indicator tools that contain indicators pertinent to reporting multiple clusters of the CRC.

The Child Rights Indicators of FRA are clustered under four indicator areas; “Family environment and alternative care”, “Protection from exploitation and violence”, “Adequate standard of living” and “Education, culture, citizenship and participation in activities related to school and sport”. The indicator set, self-admittedly follow the CRC reporting clusters and each indicator group is linked to both CRC articles and EU provisions (FRA 2010). It is possible to say the set is a regional tool in the sense that the indicator set aims at monitoring the impact of EU’s laws and policies on children.

The set contains structural, process and outcome indicators, however it does not follow a systematic and balanced SPO model such as the OHCHR as strictly. As the document itself indicates, some indicator sets are purely process related while others focus on outcomes (FRA 2010:22). Such imbalance is stated to be partly due to the availability of data and lack of comparable data for each indicator group (ibid). Although the source document lists piloting among possible future steps, the DTR did not retrieve such information.

The South African Rights-Based Approach (Child Wellbeing Indicators) contains 14 chapters paralleling different reporting clusters of CRC, and is another example of

current indicator tools. However, the purpose of the indicator set is not to monitor children's rights in South Africa, but rather to present a rights-based approach to monitor children's well-being (Dawes et al. 2007). The 14 indicator sets have a sound basis in CRC as well as the African Charter on the Rights and Welfare of the Child, and South African Constitution presenting an important example of establishing strong links between universal, regional and national mechanisms. Informed by the universal standards, indicators are contextually relevant to South African realities, placing emphasis on issues such as child poverty, HIV/AIDS, access to basic resources, to name a few.

The model aims at measuring "child outcomes" and the "contexts that support or challenge children's development" together with "provisions for children through law, policy and ultimately, services" through five type of indicators: (1) Child status indicators, (2) Family and household environment indicators, (3) Neighborhood and surrounding environment indicators, (4) Service access indicators, and (5) Service quality indicators. According to the rights-based approach, child status indicators, which measure the status of the realization of child rights and child wellbeing are informed by child rights, legal instruments, existing policies, goals and service standards.

The Early Childhood Rights Indicator (ECRI) is another tool that covers many articles from different clusters. The tool has basically operationalized all the provisions made and elaborated within *General Comment 7; implementing child rights in early childhood*. ECRI presents 17 indicator sets, each with a formidable number of checklist questions/indicators grouped under structure, process and outcome, pushing the monitors too collect information on a considerable level of detail. The format and the schematization of steps for monitoring and reporting based on each indicator set, outline the strong link between structure, process and outcome indicators (Vaghri et al. 2010).

4.10 MISSING CLUSTERS

To date no attempts have been made to create indicators for cluster 2: Definition of the child for article 1 of the CRC. The Implementation Handbook of CRC provides for a long checklist of questions on article 1, some of which intersects with other article and clusters.

5. Overall observations and closing remarks

Despite the exponential growth in the adoption of indicators in the field of human rights and the Committee's encouragement of their use, there are only a limited number of articles/rights of the CRC that have indicator set developed for their monitoring.

This situation underlines the need for systematic work on identifying and developing indicators that as a comprehensive set, would not leave any child rights out. While developing such work would not necessarily result in a global, one size fits all indicator set, certain characteristics of such indicator set deserves to be given a great deal of thought.

The issue of specificity and generalizability are often a tradeoff. The monitoring process faces the grave challenge of translating the universal standards of the CRC to the particular context of 197 SPs, from Namibia to Norway, in order to assess compliance. While the predicament of the Indigenous children of Namibia is a very important issue for Committee to understand, for Norway this is not a very relevant issue. Then the question to ask is; could the indicator sets “intend to provide a blueprint for each and every country to follow” (Vaghri et al. 2010:19) or should a generic set be provided and then contextualized to the user countries’ situation prior to its use? Perhaps even a customized version should be developed and remain functional for repeated future uses of the individual SPs.

Striving for contextually relevant indicators is an additional reason why testing indicators in pilot studies has become crucial. A common strength among the indicator sets developed for the CRC is that the majority of them, aware of this significance, have included pilot testing in their process of development of the tools. The GC7 Group, for instance, implemented a pilot study in Tanzania, Chile and Canada as examples of low, middle and high resource setting respectively, before finalizing the indicator set (Vaghri et al. 2011).

In face of increasing the number of indicators and consequently the burden of data collection, creating composite indicators may appear as a reasonable choice and a valid solution. “Composite indicator is formed when individual indicators are compiled into a single index on the basis of an underlying model can reduce the visible size of a set of indicators without dropping the underlying information base, thus making it possible to include more information within the existing size limit” (OECD 2008). Nevertheless, there are criticisms on composite indicators.

Composite indicators are popular in use, however, in practice tensions exist between what indicator is advisable by the Committee and what is prevalent. Composite indicators’ reductionist approach to human rights has been criticized by many treaty bodies including the Committee. On the other hand, they are user friendly and produce concrete outcomes in the form of scores or categories, and have therefore gained popularity in use. While the treaty bodies warn us against oversimplification of serious human rights issues by the use of composite indicators, the SPs also look upon them unfavorably. SPs resist them, and express apprehension about being ranked and compared to other States by composite indicators, without any consideration for the context (Merry 2014).

One other critical question raised is whether the indicator-development will be driven by data availability or will it push countries to improve their data collection systems alongside the monitoring process. The Committee's perspective is that indicator tools, in addition to being tools for collecting existing relevant data, should also act as catalyst for proper and adequate data collection. The significance of this point has been understood and acknowledged in some of the current indicator sets of child rights (Better Care Network/UNICEF 2009).

An equally valid question to ask is what kind of indicators will be most suitable for the dual duty of 1) translating the broad provisions of the CRC into concrete commitments and outcomes; and 2) collecting accurate information to monitor States' compliance. The existing child rights indicators present a considerable use of quantitative indicators and examples of quantification of qualitative indicators or assessments. Quantification of qualitative data is handled diligently by the Asia Pacific Indicators. The scored ranking system is based on qualitative assessment for a significant number of indicators (United Nations Children's Fund 2012). Such indicators while important tools for presenting a formidable amount of complex information in a compact manner, face multiple challenges when they begin using the numeric data to rank or categorize the SPs. Narrative reports with judgments and assessments of the respondents/data collectors (example member states) need to accompany the quantified results of indicator-based monitoring in order to provide a fuller picture. The OHCHR advises the use of all four categories of indicators: the Quantitative Objective (e.g. prevalence of underweight); Quantitative Subjective (e.g. percentage of children who feel safe walking home from school); Qualitative Objective (factual-based description of an event); and Qualitative Subjective (judgement-based assessment expressed in narrative) (OHCHR 2012).

The SPO model advised by the OHCHR, also places importance on the balanced use of all structural, process and outcome indicators. A few indicator sets discussed in this paper, such as RTIE, FRA and GC7 indicators, have been developed based on this model. The underlying assumption is that if the member states report on the situation of child rights through: 1) outlining their structural commitments in support of the rights through structure-related indicators (for example, policies and laws.); 2) describe, through the use of process-related indicators, the ways they act upon these commitments (for example the programs and initiatives that are also operating based on the principles of nondiscrimination, and best interest of the child); and 3) present, through the use of outcome-related indicators, how all these commitments and processes impacted children themselves (for example increased developmental scores of children as measured by standardized tests) or the environment of the right level (for example increase in high-

school graduation), then a logical cause-effect relationship between the SPO components can become apparent. Therefore, an indicator set must go beyond listing a handful of indicators for each one of the three indicator categories. They need to be structured in a way that measures every commitment, effort and impact of each right and through the utilization of every mean (all four categories; quantitative/qualitative and objective/subjective), while being cognizant of the creation of a pathway among S, P, and O-related indicators within an indicator set (OHCHR 2012).

Last but not least, is the issue of child participation as one of the cross-cutting elements for the full realization of every right enunciated in the CRC and one of the four pillars upon which the treaty is grounded. In recognizing and honoring this principle (article 12, CRC) children need to be provided opportunities and safe spaces to participate, in both the processes of designing the methodology for and the actual process of developing the indicators. CoE Child Participation Assessment Tool provides an example of well-structured child consultation process through focus groups. The use of Qualitative Subjective/Objective indicators could be seen as a way of including children's voices in the indicator-based monitoring systems.

The GlobalChild team is employing all four categories in their task of operationalizing the substantive rights of the CRC. While the team is cognizant of the fact that collecting such information will be a real challenge, they chose to continue this methodology with the hope that these indicators will act as a catalyst for data collection. Ideally, some of the SPs with adequate human and financial resources will persevere and arrange a way to collect such data and raise the bar for child rights monitoring. Additionally, GCh has reached out to the children of approximately 50 countries across the globe seeking their opinions during the process of creating the indicators, through their ambitious undertaking of the Global Child Rights Dialogue (GCRD).

Another factor that adds to the challenge and undermines the monitoring system of all treaties and not just the CRC is the lack of Committee's power for any enforcement and/or forcible consequences. The committee's sole influence is through public announcements and press conferences, and using the country's desire for an international reputation as a child rights-friendly SP. Undeniably, the two key players have conflicting goals for the process; the Committees' perspective sees this as a way to monitor compliance with the CRC, relying upon the reports presented are supposedly a fair presentation of their performance, while the SPs goals are to provide the most presentable data and an "ostensible compliance designed for international consumption", and maintain a favorable image for SP in the eyes of international community (Mwanza 2002).

The ultimate objective of the CRC is for every child to achieve her/his full developmental potential. By virtue of this goal, the agenda for child rights becomes indivisible

from that of the child development and as a result it transects with that of public health. Indicators have been used successfully in public health arena long before their use in the field of human rights (Merry 2014). Therefore, our mission to create a useable, reliable indicator set to monitor children's rights has to continue until we achieve what is desired.

6. Acknowledgments

The authors acknowledge the funds from the Michael Smith Foundation for Health Research and the Canadian Institute for Health Research, which facilitated the DTR and the development of this manuscript.

Literature

- ACPF (African Child Policy Forum) 2018: The African Report on Child Wellbeing 2018: Progress in the child-friendliness of African governments, Addis Ababa: ACPF.
- Better Care Network/UNICEF 2009: Manual for the Measurement of Indicators for Children in Formal Care. New York: Better Care Network/UNICEF; available from <https://resourcecentre.savethechildren.se/sites/default/files/documents/5016.pdf>
- Chapman, A. 2007: Development of Indicators for Economic, Social and Cultural Rights: The Rights to Education, Participation in Cultural Life and Access to the Benefits of Science, in: Donders, Y./Volodin, V. (eds.): Human Rights in Education, Science and Culture. Legal Developments and Challenges, Paris, France: UNESCO Publishing, 111-151.
- CoE (Council of Europe) 2012: Council of Europe Recommendations of the participation of children and young people under the age of 18; <https://rm.coe.int/168046c478>
- CoE 2016a: Child participation assessment tool. Council of Europe Children's Rights Division and Youth Development; <https://rm.coe.int/16806482d9>
- CoE 2016b: Child participation assessment tool: Implementation Guide. Council of Europe Children's Rights Division and Youth Development; <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806482da>
- Dawes A./Bray R./Van der Merwe A. 2007: Monitoring child well-being: A South African Rights-based approach; <https://resourcecentre.savethechildren.net/node/6046/pdf/6046.pdf>
- de Beco, G. 2009: Right to education indicator based on the 4 A framework: Concept paper. Right to Education Project; https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/RTE_RTE_indicators_Concept_Paper_De%20Beco_2010.pdf
- Dejene N. 2018: Child Friendliness Index-Score. The African Child Policy Forum; <http://data.africanchildinfo.net/bfhyjkg/child-friendliness-index-score>
- Detrick S./Abel G./Berger M./Delon A./Meek R. 2008: Violence against children in conflict with the law: A study on indicators and data collection in Belgium, England and Wales, France and the Netherlands. Defence for Children International; available at <https://howardleague.org/wp-content/uploads/2016/05/DCL-Violence-Engels-2007-LR.pdf>
- FRA (European Union Fundamental Rights Agency) 2010: Fundamental Rights Indicators; <https://fra.europa.eu/en/project/2011/fundamental-rights-indicators>

- Girls not Brides/Aspen Planning and Evaluation Program 2014: Preliminary list of recommended indicators for the Girls not Brides (GNB) partnership; <https://www.girlsnotbrides.org/wp-content/uploads/2014/09/APEP-Preliminary-List-of-Recommended-Indicators-8-29-14.pdf>
- Girls not Brides/Aspen Planning and Evaluation Program 2015a: Measuring progress: Recommended indicators for Girls not Brides members working to address child marriage; https://www.girlsnotbrides.org/wp-content/uploads/2015/08/GNB_Full-List-of-Indicators_August-2015_Final.pdf
- Girls not Brides/Aspen Planning and Evaluation Program 2015b: Measuring progress: Recommended indicators for Girls not Brides members working to address child marriage: A user's guide; https://www.girlsnotbrides.org/wp-content/uploads/2014/12/GNB_Indicators-Users-Guide_August-2015_Final1.pdf
- Girls not Brides/Aspen Planning and Evaluation Program 2015c: Measuring progress: Recommended indicators for Girls not Brides members working to address child marriage. Indicators for Outcomes and Results on Establish and Implement Laws and Policies; https://www.girlsnotbrides.org/wp-content/uploads/2015/08/GNB_Full-List-of-Indicators_August-2015_Final.pdf
- Global Child Forum 2015: BCG. Setting a Children's Rights Benchmark for the Corporate Sector; https://www.globalchildforum.org/wp-content/uploads/2016/06/GlobalChildForum_SummaryBenchmarks_2015.pdf
- Hammarberg T. 2001: Searching the Truth: The Need to Monitor Human Rights with Relevant and Reliable Means, in: *Statistical Journal of the United Nations Economic Commission for Europe*, 18(2/3), 131-140.
- Kälin, W. 2012: Examination of state reports, in: Keller, H./Ulfstein, G. (eds.): *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy. Studies on Human Rights Conventions*, Cambridge: Cambridge University Press, 6-72. doi:10.1017/CBO9781139047593.003
- Lansdown G. et al. 2017: UNICEF Child Friendly Cities and Communities Initiative: Toolkit for National Committees. Available at: https://s25924.pcdn.co/wp-content/uploads/2018/03/CFCI_TOOLKIT_24.02.17.pdf
- Mekinen, Y. 2010: Measuring Government Performance in Realising Child Rights and Child Well-being: The Approach and Indicators, in: *Child Indicators Research*, 3(2), 205-241. DOI. <https://rd.springer.com/article/10.1007/s12187-009-9047-5>
- Merry, S.E. (2014). *The Problem of Human Rights Indicators*. IN Mark Goodale. *Human Rights at the Crossroad*. Oxford Scholarship. DOI: 10.1093/acprof:osobl/9780199376414.003.0010
- Mwanza, I. 2002: *How nations misbehave: Compliance with human rights treaties in commonwealth Africa*. A dissertation submitted to the Johns Hopkins University in conformity with the requirements of the degree of the Doctor of Philosophy, Baltimore, Maryland
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) 2008: *Handbook on Constructing Composite Indicators – Methodology and User Guide*; <http://www.oecd.org/std/leadingindicators/42495745.pdf>
- Office of High Commissioner on Human Rights. n.d: *Human Rights Indicators – Main features of OHCHR conceptual and methodological framework*. Retrieved on February 14, 2019, from: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Indicators/Pages/framework.asp>
- OHCHR (Office of the Higher Commissioner for Human Rights) 2012: *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation of Human Rights*; http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Col_Guidance_and_Practice.pdf
- Rishmawi M./Keable-Elliott C. 2012: *Right to Education Project Indicators Stocktaking Report*.

- Right to Education Project; https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/RTE_Indicators_Stocktaking_Report_2012.pdf
- Save the Children 2015: Child protection outcome indicators; <https://resourcecentre.savethechildren.net/library/child-protection-outcome-indicators>
- Sedletz V. 2017: The Child-Friendly City Initiative in France, UNICEF. Available at: <https://s25924.pcdn.co/wp-content/uploads/2017/10/CFCI-Case-Study-France.pdf>
- United Nations Children's Fund 2012: Measuring and Monitoring Child Protection Systems: Proposed Core Indicators for the East Asia and Pacific Region, Strengthening Child Protection: Indicator 1.2 (Series No. 3), Bangkok: UNICEF EAPRO.
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) 2015: Education for all 2000-2015: Achievements and Challenges, Paris: UNESCO; <https://en.unesco.org/gem-report/report/2015/education-all-2000-2015-achievements-and-challenges>
- UNESCO Institute for Statistics 2014: Medium-Term Strategy 2014-2021, Montreal CA: UNESCO Institute for Statistics; <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/uis-medium-term-strategy-2014-2021-en.pdf>
- United Nations General Assembly, 1989. The Convention on the Rights of the Child. Retrieved on February the 28th, from: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>
- UNICEF n.d. Element 7: CRC Reporting Process; https://www.unicef.org/pacificislands/Element_7.pdf
- UNICEF 2006a Manual for the measurement of indicators of violence against children; <https://www.unicef.org/violencestudy/pdf/Manual%20Indicators%20UNICEF.pdf>
- UNICEF 2006b: Indicators on violence against children: Guidelines for Field Testing. (Unpublished) UNICEF Child Protection Section, Programme Division, New York document; <https://www.unicef.org/violencestudy/pdf/Guidelines%20Indicators%20UNICEF.pdf>
- UNICEF 2016: Statistics and Monitoring: Core indicators in depth; https://www.unicef.org/statistics/index_24296.html
- United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (UNHCR) 2013: General comment No. 16 on the State obligations regarding the impact of the business sector on children's rights. Geneva, CH: United Nations Committee on the Rights of the Child
- UNODC (United Nations Office on Drugs Crimes)/UNICEF 2006: Manual for the Measurement of juvenile justice indicators; https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Manual_for_the_Measurement_of_Juvenile_Justice_Indicators.pdf
- Vaghri, Z. 2018: Piloting the Early Childhood Rights Indicators in British Columbia: Protection Against Violence; <https://onlineacademiccommunity.uvic.ca/globalchild/wpcontent/uploads/sites/2048/2018/12/BC-ECRI-Pilot-Report.pdf>
- Vaghri, Z./Arkadas, A./Hertzman, C./Krappmann, L./Gertsch, L./Cabral de Mello, M./Ulkuer, N./Kikuchi-White A. 2010: Manual for Early Childhood Rights Indicators; <https://resourcecentre.savethechildren.net/node/6717/pdf/6717.pdf>
- Vaghri Z./Arkadas A./Kruse S./Hertzman 2011: CRC General Comment 7 Indicators Framework: A Tool for Monitoring the Implementation of Child Rights in Early Childhood, in: Journal of Human Rights, 10(2), 178-188, DOI: 10.1080/14754835.2011.568916
- Vaghri, Z./Krappmann, L./Arkadas, A./Hertzman, C./Fenn, C. 2011: Piloting the Indicators of General Comment (GC7): Implementing Child Rights in Early Childhood. Final Report submitted to UNICEF (Tanzania) and the government of the United Republic of Tanzania.
- Vaghri, Z./Krappmann, L./Arkadas, A./Hertzman, C./Fenn, C./Diaz, C. 2013: Piloting the Indica-

- tors of General Comment (GC7): Implementing Child Rights in Early Childhood. Final Report submitted to UNICEF (Chile) and the Government of Chile.
- Vaghri, Z./Krappmann, L./Doek, J. 2019: From the Indicators of General Comment 7 to GlobalChild: A Decade of Work to Enhance State Parties' Accountability to Children, in: International Journal of Children's Rights. In press
- WHO (World Health Organization) 2018: 2018 global reference list of 100 core health indicators (plus health-related SDGs). Geneva: WHO.
- William S.C./Baker T. 2016: Right to Education Index Pilot Report. Right to education index; https://www.results.org/wp-content/uploads/RTEI_Pilot_Report.pdf

APPENDIX

Summary Table of the Desk Top Review

| Name Of The Indicator Set | Organization Developing It | Structure | Primarily Relevant To | Other Articles/Gcs Relevant To |
|--|--------------------------------|---|---|--|
| CLUSTER 1: GENERAL MEASURES OF IMPLEMENTATION | | | | |
| Building Child Friendly Cities A Framework For Action | UNICEF | Checklist Questions | Article 4 | Articles 2, 3, 6, 12 |
| Corporate Benchmark Indicators | Global Child Forum | Benchmark Indicators | General Comment No. 16 | - |
| International Framework For Action To Implement The Trafficking In Persons Protocol | UNODC | Protocol Requirements Specific Objectives Framework Indicators Implementation Measures Operational Indicators | Optional Protocol On The Sale Of Children, Child Prostitution And Child Pornography | Articles 4, 35 37, 39 |
| Measuring And Monitoring Child Protection Systems: Proposed Regional Core Indicators For East Asia And The Pacific | UNICEF | Indicators, Benchmarks, Standards | General Comment No 5 Article 42 | Articles 3, 19, 32, 40 General Comments No 18, 19 |
| The Child Friendliness Index | The African Child Policy Forum | List Of Indicators Divided In 3 Dimensions: Child Protection, Provision, Child Participation | Article 4 | Articles 7, 12, 24, 27, 28 |
| CLUSTER 2: DEFINITION OF THE CHILD | | | | |
| CLUSTER 3: GENERAL PRINCIPLES | | | | |
| Child Participation Assessment Tool | Council Of Europe | Structural And Process Indicators With Benchmarks | Article 12 | Articles 3, 13, 15, 17, 42 |
| CLUSTER 4: CIVIL AND POLITICAL RIGHTS | | | | |

| Name Of The Indicator Set | Organization Developing It | Structure | Primarily Relevant To | Other Articles/Gcs Relevant To |
|---|---|---|---|---|
| CLUSTER 5: PROTECTION FROM VIOLENCE | | | | |
| Manual For The Measurement Of Indicators Of Violence Against Children | UNICEF | Violation Indicators And Protective Environment Indicators | Article 19 General Comments No 8, 13 | Articles 6, 39 |
| Preliminary List Of Recommended Indicators For The Girls Not Brides (Gnb) Partnership | Girls Not Brides | Indicators For Prevalence Of Child Marriage And Indicators For Overall Planning And Advocacy | Article 24 General Comments No 18 | Article 1 |
| CLUSTER 6: FAMILY ENVIRONMENT AND ALTERNATIVE CARE | | | | |
| Indicators For Children In Formal Care | UNICEF | Quantitative And Policy/Implementation Indicators | Articles 9, 10, 20, 21, 25 | Article 6 General Comment No 2 |
| CLUSTER 7: DISABILITY, BASIC HEALTH, AND WELFARE | | | | |
| See Indicator Sets Primarily Relevant to Multiple Clusters | | | | |
| CLUSTER 8: EDUCATION, LEISURE, AND CULTURAL ACTIVITIES | | | | |
| Right To Education Indicators | Right To Education Project | Indicators Following 4A Framework (Availability, Accessibility, Acceptability And Adaptability) | Articles 28, 29 General Comment No 1 | Articles 14, 22, 24, 30, 38 |
| CLUSTER 9: SPECIAL PROTECTION MEASURES | | | | |
| Juvenile Justice Indicators | UNICEF & Un Office Of Drugs And Crimes | Quantitative And Policy/Implementation Indicators | Article 40 General Comments No 10 | Articles 6, 9, 20, 37 |
| Violence Against Children In Conflict With The Law | Defence For Children International | Quantitative And Policy Indicators | Article 40 General Comments No 10 | Articles 6, 9, 12, 19, 20, 24, 37 |
| INDICATOR SETS PRIMARILY RELEVANT TO MULTIPLE CLUSTERS | | | | |
| Developing Indicators For The Protection, Respect And Promotion Of The Rights Of The Child In The European Union (Conference Edition) | Fundamental Rights Agency | SPO Indicators | Clusters 5, 6, 7, 8 | Articles 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 37, 39 General Comments No 1, 4, 5, 6, 7, 8, 9 |
| Monitoring Child Well-Being: A South African Rights-Based Approach | Andrew Dawes, Rachel Bray, Amelia Van Der Merwe | Indicators And Benchmarks | Clusters 5, 6, 7, 8, 9 | Articles 1, 3, 5, 6, 7, 9, 18, 19, 20, 21, 23, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 37, 40, 42, 44 General Comments No. 3, 7, 9, 21 |
| Ecri | Multi-National Led By Help | Follows Spo Pattern | General Comments No 7 | Articles 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 12, 17, 18, 19, 24, 26, 27, 28, 29, 31, 42, 44, General Comments No 1, 5, 8, 9, 10 |

Stephan Gerbig und Claudia Kittel

Kinderrechte-Verwirklichung messbar machen

Prozessbeschreibung der Entwicklung von Kinderrechte-Indikatoren für den deutschen Kontext

Bislang ist es in Deutschland kaum möglich, statistisch fundierte Aussagen über die Umsetzung von menschenrechtlichen Verpflichtungen zu treffen. Das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte empfiehlt hierfür die Entwicklung von sog. Menschenrechte-Indikatoren: Dabei wird ein einzelnes Recht normspezifisch aufgeschlüsselt; an diese Aufschlüsselung folgt die Zuordnung von (ggf. zu erhebenden) Informationen. Der Artikel stellt einen aktuellen Pilot-Prozess der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention am Deutschen Institut für Menschenrechte zur Entwicklung von Kinderrechte-Indikatoren dar.

So far, it is hardly possible in Germany to make statistically valid statements about the implementation of human rights obligations. The United Nations High Commissioner for Human Rights recommends the development of Human Rights Indicators: a single right is unbundled in specific dimensions; this is followed by an assignment of (possibly to be collected) information. The article describes a current pilot process of the National CRC Monitoring Mechanism of the German Institute for Human Rights on the development of children's rights indicators.

1. Einleitung

Im April dieses Jahres hat die Bundesregierung dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes ihren zusammengelegten 5. und 6. Staatenbericht vorgelegt, in dem sie über das Voranschreiten, aber auch die Hindernisse bei der Verwirklichung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (im Folgenden UN-Kinderrechtskonvention/Konvention/UN-KRK) berichtet.¹ Der Staatenbericht wird die Grundlage für den sogenannten „konstruktiven Dialog“ zwischen der UN und Deutschland als Vertragsstaat darstellen. Ziel dieses „konstruktiven Dialoges“ ist es, den Stand der Verwirklichung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland benennen zu können und gemeinsam zu diskutieren, wie deren Verwirklichung weiter vorangebracht werden

¹ Mehr Informationen zum aktuellen Staatenberichtsverfahren Deutschlands vor dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes finden sich auf den Internetseiten der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte unter: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-krk/staatenberichtsverfahren/>

kann. Es steht also auch die Frage nach einer Messung des Grades der Verwirklichung der Kinderrechte in Deutschland im Raum.

Bei Staatenberichtsverfahren kommt regelmäßig die Frage auf, wie man denn eigentlich den Grad der Verwirklichung einer Konvention und der in ihr enthaltenen Rechte messen kann und welche politischen Handlungsempfehlungen sich aus dem so ermittelten Wissen herleiten lassen. Eine Antwort auf diese Fragen gibt das UN-Hochkommissariat mit der Empfehlung zur Entwicklung von Menschenrechts-Indikatoren. Die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte hat 2017 einen Prozess begonnen, dessen Ziel die Entwicklung von Pilot-Kinderrechte-Indikatoren für Deutschland ist. Dieser Prozess – unter Adaption der Vorgaben des UN-Hochkommissariats zur Entwicklung von Menschenrechts-Indikatoren² auf die UN-Kinderrechtskonvention – wird im vorliegenden Beitrag beschrieben und erläutert.

2. Hintergrund

Das Deutsche Institut für Menschenrechte, die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands nach Vorgaben der Vereinten Nationen (sog. *Paris Principles*³), wurde im Nachgang des letzten Staatenprüfungsverfahrens Deutschlands vor dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes in 2014⁴ explizit für das Monitoring der UN-Kinderrechtskonvention empfohlen.⁵ Ab November 2015 konnte das Institut dazu die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention einrichten, deren Aufgabe die unabhängige Beobachtung und Überwachung der Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention auf Bundesebene, auf Ebene der Länder und bis hin in den kommunalen Raum ist. Die Aufgabenbeschreibung ist weitreichend, insbesondere wenn man bedenkt, dass die Monitoring-Stelle begrenzte Kapazitäten zur Verfügung hat.⁶ Auch kann sie weder auf eine flächendeckende Struktur von Beauftragten für

2 OHCHR 2012a, OHCHR 2012b. Eine Zusammenfassung der Vorgaben in deutscher Sprache mit einem besonderen Fokus auf Kinderrechte-Indikatoren findet sich bei DIMR 2018.

3 Vgl. UN Doc. A/RES/48/134, 20. Dezember 1993; § 1 Abs. 1 Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte.

4 Website des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes/Committee on the Rights of the Child: <https://ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIndex.aspx>

5 Möglich wurde dies, weil das BMFSFJ zur Umsetzung der Empfehlung des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes die nötigen Mittel zur Einrichtung einer unabhängigen Monitoringstelle bereit gestellt hat, die am DIMR angesiedelt wurde.

6 Derzeit sind fünf Personen (davon zwei als wissenschaftliche Mitarbeitende) in der Monitoring-Stelle beschäftigt.

Kinderrechte o. Ä. auf Ebene der Länder noch flächendeckend auf Kinderbüros oder Kinderinteressensvertretungen auf kommunaler Ebene zurückgreifen.

Seit Aufnahme ihrer Arbeit im November 2015 stand das Team der Monitoring-Stelle immer wieder vor der Herausforderung, die von ihr – im Austausch mit Zivilgesellschaft, Wissenschaft sowie Kindern und Jugendlichen selbst – für den deutschen Kontext als besonders relevant identifizierten kinderrechtlichen Themen zu bearbeiten und eine begründbare Auswahl an Themen aus dem großen Spektrum von Anliegen auszuwählen. Herausfordernd ist dabei zusätzlich, dass oftmals grundlegende Informationen nicht verfügbar sind, die für die Beurteilung der Verwirklichung eines Artikels der Konvention erforderlich sind. Im Kontext des großen Zustroms von geflüchteten Menschen in 2015 betraf dies beispielsweise die Frage, inwieweit geflüchteten Kindern der Zugang zu Bildung (sprich zu Kitas und Schulen) bei Ankunft in Deutschland gewährt wird.⁷ Es zeigte sich schnell, dass – neben der Problematik einer unterschiedlichen Vorgehensweise der Bundesländer – es hier bereits an der Erfassung der Anzahl der schulpflichtigen Kinder in einer Erstaufnahme mangelte; ebenso wenig wurde die Verteilung der Kinder auf die umliegenden Schulen erfasst. Fehlende Informationen dieser Art führen dazu, dass belastbare kinderrechtliche Bewertungen oft nur schwer möglich sind und es unklar bleibt, ob es sich um unglückliche Einzelfälle oder möglicherweise strukturbedingte Menschenrechtsverletzungen handelt.

Die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention hat vor diesem Hintergrund im September 2017 den Prozess der Entwicklung von Kinderrechte-Indikatoren nach Vorgaben des UN-Hochkommissariats für Menschenrechts-Indikatoren für den deutschen Kontext aufgenommen. Erstes mittelfristiges Ziel auf dem Weg der Entwicklung von Kinderrechte-Indikatoren ist die Entwicklung von Pilot-Kinderrechte-Indikatoren für ausgewählte Rechte, die den Nutzen von Indikatoren für die Entwicklung von politischen Handlungsempfehlungen deutlich machen können. Langfristiges Ziel des Prozesses ist schließlich eine regelmäßige Erhebung von kinderrechtlich basierten Daten und Informationen durch weitere Kinderrechte-Indikatoren, die es möglich machen, Steuerungswissen zur Verwirklichung der Kinderrechte zu generieren und insbesondere in der politischen Beratung einsetzbar zu machen.

Nach ersten Fachtagungen zur grundsätzlichen Frage der Entwicklung von Kinderrechte-Indikatoren für den deutschen Kontext (hervorzuheben ist hier der Fachtag des Kinderrechte-Netzwerkes National Coalition Deutschland e. V. im Juni 2017) hat die Monitoring-Stelle Gespräche mit der für die Kinder und Jugendberichte des Bun-

⁷ Die einschlägigen rechtlichen Landesregelungen sind nach einer entsprechenden jährlichen Abfrage der „Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention“ unter: www.Landkarte-kinderrechte.de abrufbar.

des zuständigen Stelle, dem Deutschen Jugendinstitut (DJI), geführt und in Kooperation im September 2017 eine erste Konsultation ausgerichtet. In deren Rahmen wurde der gemeinsame Entschluss getroffen, bis Ende 2019 erste Pilot-Kinderrechte-Indikatoren für den deutschen Kontext zu entwickeln.

3. Vorgaben der Vereinten Nationen an Menschenrechts-Indikatoren

Ein Indikator soll hier als Hinweis bzw. Informationswert definiert werden, anhand dessen festzustellen ist, ob ein bestimmter Sachverhalt oder ein bestimmtes Ereignis eingetreten ist (vgl. Phineo 2017: 59). Der Informationswert eines Menschenrechts-Indikators liegt darin, (Teil-)Auskunft über eine menschenrechtliche Fragestellung geben zu können. Menschenrechts-Indikatoren beziehen sich gemäß den Vorgaben des UN-Hochkommissariats auf den normativen Gehalt des Rechts, das sie messen sollen; auf diese Weise ist sichergestellt, dass Indikatoren spezifisch auf ein konkretes Recht zugeschnitten sind und Überschneidungen mit anderen Rechten vermieden werden.

Menschenrechts-Indikatoren stellen in Anlehnung an die Arbeiten des OHCHR optimaler Weise ein „Set“ von Informationen bereit, das verschiedene Arten von Unter-Indikatoren – seien es qualitative oder quantitative⁸ sowie objektive und subjektive⁹ – umfassen kann. Für die Zuordnung von Menschenrechts-Indikatoren zu einem konkreten Recht ist es erforderlich, dass das konkrete Recht zunächst in sog. Attribute aufgeschlüsselt wird. Attribute beschreiben die unterschiedlichen Dimensionen von Staatenpflichten eines spezifischen Rechts. Die Auswahl und Zuordnung von Indikatoren knüpft an die Attribute des spezifischen Rechts, welches im Regelfall in einem konkreten Artikel der Konvention kodifiziert ist, an. Bei der Aufschlüsselung eines Rechts in Attribute geht es nicht nur um den Kernbereich¹⁰ eines Artikels bzw.

8 Quantitative Indikatoren beziehen sich auf Informationswerte, die in numerischer Form dargestellt werden können, qualitative Indikatoren sind nicht-numerische Informationswerte, siehe hierzu OHCHR 2012a: 16 f.

9 Subjektive Indikatoren sind Informationswerte, die sich auf gefühlte Wahrnehmungen und Meinungen beziehen, objektive Indikatoren sind Informationswerte, die verifizierbar sind, siehe hierzu OHCHR 2012a: 17 ff.

10 Siehe zum Konzept des minimum core etwa UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1990): General comment No. 3: The nature of States parties obligations (Art. 2, Ziffer 1), UN Doc. E/C.12/1990/8, Annex III, Ziffer 10. Auch das BVerfG nimmt in manchen Konstellationen eine Aufschlüsselung eines Rechts in einen Kernbereich und einen Randbereich vor, siehe etwa BVerfG, Beschl. v. 16.05.1995, BVerfGE 93, 1, 13.

Rechts, vielmehr folgt die Aufschlüsselung der Attribute einem holistischen Ansatz: Die unterschiedlichen Dimensionen der Staatenpflichten eines konkreten Artikels werden ganzheitlich berücksichtigt und anschließend geclustert.

Erstes „Produkt“ eines Indikatoren-Erarbeitungsprozesses ist eine Indikatorenmatrix. Diese bezieht sich auf einen konkreten Artikel und zeigt auf der x-Achse bis zu fünf Attribute.¹¹ Diesen Attributen sind auf der y-Achse jeweils unterschiedliche Indikatoren(typen) zugeordnet, die Aufschluss darüber geben sollen, inwieweit das jeweilige Attribut – also die ermittelte Dimension eines Artikels – verwirklicht ist.¹²

Abbildung 1: Gerüst einer Indikatorenmatrix

| | Attribut 1 | Attribut 2 | Attribut 3 | Attribut 4 |
|---|---|------------|------------|------------|
| Strukturindikatoren | Informationen mit Relevanz für alle Attribute | | | |
| | | | | |
| Prozessindikatoren | Informationen mit Relevanz für alle Attribute | | | |
| | | | | |
| Ergebnisindikatoren | Informationen mit Relevanz für alle Attribute | | | |
| | | | | |
| Alle Indikatoren sollten nach unzulässigen Diskriminierungsmerkmalen disaggregiert werden, soweit dies möglich ist. | | | | |

Sobald eine Indikatorenmatrix vorliegt, können bestehende Datensätze und Informationen den einzelnen Indikatoren zugeordnet werden, ggf. können auch noch Datenerhebungen durchgeführt werden. Das Zusammentragen dieser Daten und Informationen ist dann die Grundlage für eine evidenzbasierte menschenrechtliche Analyse. Menschenrechts-Indikatoren sind insofern in erster Linie ein Analysetool; gleichzeitig hat aber auch ihre Entwicklung selbst bereits einen analytischen Charakter: Im Rahmen der Entwicklung von Menschenrechts-Indikatoren kann aufgezeigt werden, welche Verpflichtungsdimensionen in einem Recht enthalten sind, ebenso werden einschlägige Verpflichtungen sowie staatliche Bemühungen sichtbar; darüber hinaus kann im Rahmen des Entwicklungsprozesses sichtbar werden, an welchen Stellen die erforderlichen Daten schlicht noch nicht erhoben werden und Datenlücken bestehen.

11 OHCHR 2012a: 76. Mehr als fünf Attribute würden zwangsläufig dazu führen, dass die Indikatorenmatrix ihre Übersichtlichkeit verliert.

12 Für die Erarbeitung einer Indikatorenmatrix sind die im Handbuch des Hochkommissariats beispielhaft dargestellten Indikatorenmatrizen relevant, siehe OHCHR 2012a: 88-101; in dem Handbuch finden sich 14 Indikatorenmatrizen zu unterschiedlichen Rechten. Ebenso relevant ist die durchgeführte Ermittlung von Attributen zu Art. 9 UN-Sozialpakt durch den UN-Sozialausschuss, siehe UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2008): General Comment No. 19 – The right to social security (art. 9), UN-Doc. E/C.12/GC/19, Ziffer 2. Diese Arbeiten bieten indes jeweils nur eine Orientierungsfunktion, weil sie erst noch auf einen nationalen Kontext zugeschnitten werden müssen.

Für die Tauglichkeit auszuwählender Indikatoren hat das Hochkommissariat die sog. RIGHTS-Kriterien¹³ als Orientierungs- und Arbeitshilfe entwickelt. Demnach sind bei der Auswahl von Indikatoren folgende Kriterien zu prüfen:

Abbildung 2: RIGHTS-Kriterien für Indikatoren

| | |
|---|---|
| R | die Aussagekraft eines Indikators und die wissenschaftliche Belastbarkeit des Informationswertes (Datensätzen dürfen z. B. keine Suggestivfragen zugrunde liegen; es muss eine hinreichende Stichprobengröße geben; das Forschungsdesign darf nicht inkonsistent sein) |
| I | Daten- bzw. Indikatorenvielfalt (ein Attribut soll nicht nur mit subjektiven Indikatoren gemessen werden) |
| G | eine mögliche Disaggregation (Aufschlüsselung) der Daten nach unzulässigen Diskriminierungsmerkmalen ¹⁴ |
| H | ein Indikator muss im normativen Gehalt eines Menschenrechts verankert sein und die zentralen menschenrechtlichen Charakteristika achten ² |
| T | die Transparenz eines Indikators; die leichte Verfügbarkeit der erforderlichen Daten in einem angemessenen Zeitraum; die Definition eines Zeitrahmens |
| S | eine überschaubare Anzahl von Indikatoren; ein Indikator muss einfach zu verstehen und einfach anwendbar sein; ein Indikator muss Auskunft über Informationen geben, die sich in spezifischer Weise z. B. auf den Staat, einen Zustand, ein Ereignis, eine Aktivität oder ein Ergebnis beziehen |

Die Auswahl von Indikatoren geschieht insofern durch eine Verknüpfung allgemeiner wissenschaftlicher Standards mit der Menschenrechtsperspektive, im Falle der Entwicklung von Kinderrechte-Indikatoren dementsprechend mit der Kinderrechtsperspektive. Dabei stechen zwei Kriterien besonders hervor, die gerade auch den Pilot-Prozess prägen werden: Indikatoren müssen leicht zu verstehen und einfach anwendbar sein; ebenso soll nur auf Daten zurückgegriffen werden, die mit einem vertretbaren Aufwand gewonnen werden können oder bereits zur Verfügung stehen. Die Erarbeitung einer Indikatorenmatrix erfolgt auf Basis einer komplexen wissenschaftlichen Methodik – diese Komplexität darf sich aber keineswegs in der Indikatorenmatrix selbst widerspiegeln. Dieser Ansatz ist auch deshalb besonders bedeutsam, weil hiervon die Akzeptanz von Kinderrechte-Indikatoren jenseits der Wissenschaft abhängen wird.

13 Zu diesen Kriterien zählen folgende Aspekte: [R]eliable and [I]ndependent in its data-collection methods from the subjects monitored/[G]lobal and universally meaningful but also amenable to contextualization and disaggregation by prohibited grounds of discrimination/[H]uman rights standards-centric; anchored in the normative framework of rights/[T]ransparent in its methods, [T]ime-bound/[S]imple and [S]pecific, siehe OHCHR 2012a: 50.

14 Die einschlägigen unzulässigen Diskriminierungsmerkmale sind in nicht abschließender Weise in Art. 2 UN-KRK genannt.

15 Menschenrechte sind universell, unveräußerlich, unteilbar und interdependent.

4. Warum sind explizite Kinderrechte-Indikatoren erforderlich?

Die UN-Kinderrechtskonvention ist Teil des Menschenrechtsschutzsystems und gilt in Deutschland seit April 1992 – spätestens seit Juli 2010¹⁶ auch uneingeschränkt. Deutschland hat als Vertragsstaat der UN-KRK die Verpflichtung, die normativen Standards der Rechte von Kindern umzusetzen. Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes fordert die Vertragsstaaten dabei regelmäßig dazu auf, Kinderrechte-Indikatoren für den jeweiligen Kontext ihres Landes zu entwickeln. Auch an Deutschland erging im letzten Staatenberichtsverfahren 2014 diese Aufforderung.¹⁷ Seine länderübergreifenden Empfehlungen zum Thema hat der UN-Ausschuss in einem Allgemeinen Kommentar Nr. 5 zusammengefasst und darin die Entwicklung von Indikatoren und die Datensammlung als „grundlegende Voraussetzungen“ für eine effektive Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention beschrieben.¹⁸

Der Ist-Zustand des Aufwachsens von Kindern wird in Deutschland derzeit nicht entlang der in der UN-KRK beschriebenen Handlungsfelder datengestützt untersucht. Zwar gibt es in Teilen eine umfangreiche Sozialberichterstattung zu Kindern und Jugendlichen in Deutschland. Doch keine dieser Datenerhebungen basiert auf kinderrechtlichen Vorgaben oder hat einen solchen Zuschnitt. Demnach werden politische Entscheidungen oftmals aufgrund von Problemmeldungen aus der Zivilgesellschaft oder dramatischer Einzelfälle getroffen und nicht aufgrund einer kinderrechtlichen Analyse, die auf expliziten und weitreichenden kinderrechtsfundierten Datenerhebungen über die Lebenssituation von Kindern in Deutschland basiert. Politische Entscheidungen, die bisher ohne eine angemessene Datenerhebung getroffen werden, haben das Risiko, nicht ausreichend evidenzbasiert zu sein. Dies kann sich möglicherweise dann auch negativ auf daraus abgeleitete Gesetze und staatliche Maßnahmen auswirken.

Indikatoren, die die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention messen sollen, müssen auf den menschenrechtlichen Vorgaben beruhen. Kinderrechte-Indikatoren sind Indikatoren, die Kinderrechtsbelange und -grundsätze betreffen und widerspiegeln. Sie zielen auf die Bewertung und Überwachung der Förderung und des Schutzes

16 Im Juli 2010 hat die Bundesregierung bei der Ratifizierung hinterlegte völkerrechtliche Vorbehaltserklärungen zurückgenommen.

17 UN, Committee on the Rights of the Child (2014): Concluding Observations, UN-Doc. CRC/DEU/CO/3-4, Ziffer 16.

18 UN, Committee on the Rights of the Child (2003): General Comment No.5 – General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child, UN-Doc. CRC/GC/2003/5, Ziffer 48.

von Kinderrechten. Die Basis für die Entwicklung von Indikatoren stellt die Auslegung der UN-Kinderrechtskonvention auf Grundlage der Allgemeinen Bemerkungen und der Empfehlungen des UN-Kinderrechtsausschusses aus Berichtsprüfungen dar. Sinnvoll ist es dabei auch, Empfehlungen anderer Überwachungsausschüsse von Menschenrechtsübereinkommen mit einzubeziehen.

Langfristig sollte ein kinderrechtebasierter Datenbericht entstehen, mit dem Informationen generiert werden, „die auf intersubjektiver Ebene Steuerungswissen zur Verfügung stellen, um den Stand und die Entwicklung der Kinderrechte in Deutschland zu verfolgen“ (Bundesjugendkuratorium 2013: 2). Sie könnten über die Jahre beispielsweise die Wirkungen politischer Maßnahmen messen und sichtbar machen.

Die Entwicklung expliziter Kinderrechte-Indikatoren ist schließlich auch eine notwendige Konsequenz aus den methodischen Empfehlungen des Hochkommissariats: Selbst wenn viele Rechte aus der UN-Kinderrechtskonvention ein Äquivalent in anderen UN-Menschenrechtsverträgen haben, so haben die Rechte aus der UN-Kinderrechtskonvention einen unterschiedlichen Gehalt insbesondere im Hinblick auf die allgemeinen Prinzipien (*general principles*) der UN-Kinderrechtskonvention – das Recht auf Nicht-Diskriminierung (Art. 2 UN-KRK), die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls (*best interests of the child*) (Art. 3 Abs. 1 UN-KRK), das Recht auf Leben und Entwicklung des Kindes (Art. 6 UN-KRK) sowie das Recht auf Gehör und Berücksichtigung der Meinung des Kindes (Beteiligung) (Art. 12 UN-KRK). Der normenspezifische Gehalt des Rechts des Kindes auf Religionsfreiheit aus Art. 14 UN-KRK ist insofern beispielsweise ein anderer als im allgemeinen Recht auf Religionsfreiheit aus Art. 18 UN-Zivilpakt. Nach den RIGHTS-Kriterien ist jedoch gerade die spezifische Dimension einer Norm zu ermitteln. Diese lässt sich am besten durch explizite Kinderrechte-Indikatoren abbilden.

5. Prozessbeschreibung

Die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention entwickelt derzeit in Kooperation mit dem Deutschen Jugendinstitut und unter Beteiligung zentraler Stakeholder bis Ende 2019 erste Pilot-Kinderrechte-Indikatoren. Ziel ist es, anhand der Piloten deutlich zu machen, wie mittels Kinderrechte-Indikatoren der Fortschritt der Verwirklichung einzelner Kinderrechte analysiert und bewertet werden kann.

5.1 AUSWAHL DER ARTIKEL DER UN-KRK FÜR DIE PILOT-KINDERRECHTE-INDIKATOREN

Bei der Entwicklung von angemessenen Indikatoren zur Messung der Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention müssen zahlreiche Interessen berücksichtigt werden. Schon bei der Themenwahl gilt es, einen Ausgleich zwischen verschiedenen Positionen zu schaffen: Es braucht einen Abstimmungsprozess, um zu bestimmen, welche Themen zuerst im Zentrum stehen sollten und was genau „gemessen“ werden soll. Auch die Auswahl der Indikatoren-Sets ist in besonderem Maße „interessensanfällig“.¹⁹ Die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte kann durch die gesetzlich garantierte Unabhängigkeit des Instituts die prozesssteuernde Rolle übernehmen und so auch bei der Entwicklung von Kinderrechte-Indikatoren zwischen Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Staat vermitteln.

Für die Auswahl der Artikel der UN-Kinderrechtskonvention, zu denen erste Pilot-Kinderrechte-Indikatoren entwickelt werden sollen, haben die Monitoring-Stelle und das DJI daher (in Nachbereitung der ersten Konsultation aus September 2017) im April 2018 sowohl Vertreter_innen von Kinderrechtsorganisationen als auch Vertreter_innen aus dem für die regierungsinterne Koordination der Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention zuständigen Referat im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zu einem Expert_innen-Workshop eingeladen. Im Rahmen des Workshops haben die anwesenden Expert_innen eine Auswahl ihrer Ansicht nach²⁰ für einen deutschen Kontext relevanter Artikel der UN-KRK vorgenommen. Grundlage dafür bildeten die Abschließenden Beobachtungen (Concluding Observations) des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes aus dem letzten Staatenberichtsverfahren Deutschlands. Sie sollten den Teilnehmenden eine Richtschnur für mögliche Themen geben, die im deutschen Kontext relevant sind.²¹

Im Ergebnis wurden dabei folgende drei Artikel (hier gemäß ihrer Rangfolge per Mehrfach-Nennung) für die weitere Gestaltung des Pilot-Prozesses benannt: Das Recht auf Berücksichtigung des Kindeswillens im gerichtlichen Verfahren (Art. 12 Abs. 2

19 Von den dargestellten RIGHTS-Kriterien eröffnen gerade die Kriterien der Relevanz und der einfachen Anwendbarkeit eines Indikators einen subjektiven Beurteilungsspielraum.

20 Die anwesenden Expert_innen aus dem erweiterten Vorstand der National Coalition Deutschland – Netzwerk zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention e. V. haben im Rahmen des Workshops deutlich betont, hier lediglich als Privatperson mit ihrer jeweiligen Expertise mitwirken zu können und nicht als Delegierte, die im Namen einer Organisation sprechen könnten. Für eine langfristige Entwicklung von Kinderrechte-Indikatoren wurde eine solche Legitimation der Auswahl möglicher für Deutschland besonderes relevanter Rechte von Kindern ausdrücklich gefordert.

21 Die Teilnehmenden waren aber ausdrücklich nicht nur auf diese Themen beschränkt.

UN-KRK), das Recht auf soziale Sicherung (Art. 26 UN-KRK) sowie das Recht auf Schutz vor Gewalt, Misshandlung und Missbrauch (Art. 19 UN-KRK).

5.2 PRÜFUNG FÜR DIE AUSGEWÄHLTEN ARTIKEL DER UN-KRK

Die Monitoring-Stelle und das DJI haben das im Rahmen des Expert_innen-Workshops erarbeitete Ranking für den deutschen Kontext relevanter Artikel der UN-Kinderrechtskonvention als Grundlage genutzt, um die Erarbeitung möglicher Pilot-Kinderrechte-Indikatoren gemäß der vorgegebenen vier Schritte des UN-Hochkommissariats voran zu bringen und zunächst auf ihre Machbarkeit hin zu prüfen.

Schritt 1: Normatives Gehalt eines Rechts bestimmen und Attribute festlegen

Im Sommer 2018 wurden von der Monitoring-Stelle Werkverträge zu Art. 12 Abs. 2 UN-KRK, Art. 19 UN-KRK und Art. 26 UN-KRK ausgeschrieben, deren Auftrag es war, den normativen Gehalt des jeweiligen Rechts zu bestimmen und bis zu fünf mögliche Attribute zu identifizieren. Konzipiert waren die Ausschreibungen seinerzeit zur Erarbeitung durch „Tandems“ – mit juristischer und sozialwissenschaftlicher Expertise. Eine entsprechende Ausschreibung führte jedoch nicht zum Erfolg. Letztendlich erfolgte die normative Auslese und Bestimmung der Attribute dann ausschließlich durch Jurist_innen. Die hierbei entstandenen Gutachten bildeten die Grundlage für einen Workshop, in dem die Monitoring-Stelle und das DJI die gutachterlich identifizierten Attribute überprüft und modifiziert haben. Hierzu ergaben sich vorläufige Feststellungen im Hinblick auf die Attribute des Art. 12 Abs. 2 UN-KRK²², des Art. 19 UN-KRK²³ sowie des Art. 26 UN-KRK²⁴. Die so ermittelten vorläufigen Attribute waren sodann die Grundlage für erste summarische Zuordnungen von in Betracht kommenden Indikatoren.

Schritt 2: Übersetzung in kontextrelevante Indikatoren

Den Attributen sind dann Unter-Indikatoren zuzuordnen. Beispielshalber soll der Blick auf Art. 12 Abs. 2 UN-KRK und das Recht des Kindes, „[...] in allen das Kind

22 (1) Möglichkeit der Meinungsäußerung und tatsächliche Berücksichtigung, (2) kindgerechtes Anhörungssetting und kindgerechter Dialog, (3) Recht auf Informationen, (4) Recht auf (Vorbereitung, Befähigung und) Unterstützung.

23 (1) Gewaltfreies Aufwachsen ohne gegen das Kind gerichtete Gewalt, (2) Schutz vor miterlebter Gewalt (Gewaltkonfrontation), (3) Prävention zum Schutz des Kindes vor Gewalt, (4) Erforschung und Evaluation von Maßnahmen und deren Wirkung.

24 (1) Sicherung eines angemessenen Lebensstandards des Kindes durch Leistungen der sozialen Sicherheit, (2) freier Zugang zu Gesundheitsversorgung, (3) verfügbare und angemessene Förderung von Sorgeverantwortlichen zugunsten von Kindern.

berührenden Gerichts- oder Verwaltungsverfahren entweder unmittelbar oder durch einen Vertreter oder eine geeignete Stelle [...] gehört zu werden“, gerichtet werden. Als ein vorläufiges Attribut wurde im Workshop die „Möglichkeit der Meinungsäußerung und tatsächliche Berücksichtigung“ festgehalten. Nach ersten summarischen Erwägungen wurde im Rahmen des Workshops als einer der Indikatoren, die dieses Recht „konkreter“ greifbar machen sollen, die Anzahl der Anhörungen von Kindern²⁵ – und damit sind nach Art. 1 UN-KRK alle Menschen gemeint, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben – im familiengerichtlichen Verfahren gemäß § 159 FamFG vorgeschlagen. Schon diese grundlegende quantitative Information – grundlegend, weil Fragen zur kindgerechten Ausgestaltung einer Anhörung von Kindern (Frage des *wie*) sinnvollerweise nur beantwortet werden können, wenn Kinder überhaupt angehört werden (Frage des *ob*) – stehen der Bundesregierung für ihren Bericht an den UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes derzeit nicht zur Verfügung.

Schritt 3: Auswahl von Struktur-, Prozess- und Outcome-Indikatoren

Zu jedem Attribut ist es dann sinnvoll, nach den Empfehlungen des UN-Hochkommissariats Struktur-, Prozess- und Outcome-Indikatoren zu entwickeln.

Struktur-Indikatoren werden verkürzt oft mit rechtlicher Umsetzung von staatlichen „Verpflichtungen“ umschrieben. Sie beschreiben die einschlägigen rechtlichen Verpflichtungen und auf dieser Basis vorgenommene Umsetzungsprogramme eines Vertragsstaates. Am Beispiel der UN-Kinderrechtskonvention wäre dies etwa der Stand der Ratifizierung der UN-KRK und ihrer Zusatzprotokolle sowie deren gesetzliche Verankerung, die Aufstellung von Aktionsplänen usw. Mit Blick auf das Beispiel aus Art. 12 Abs. 2 UN-KRK könnte hier die gesetzliche Verankerung der Anhörung von Kindern ab 14 Jahren (§ 159 FamFG sieht die persönliche Anhörung grundsätzlich vor, lediglich in Ausnahmefällen kann hiervon abgesehen werden; diese Regel-Ausnahme-Systematik hat eine verpflichtende Dimension) sowie der Anhörung von Kindern unter 14 Jahren (verpflichtend erforderlich, wenn die Anhörung für die Entscheidungsfindung von Bedeutung ist) benannt werden.

Prozess-Indikatoren werden verkürzt oft mit „Bemühungen“ erläutert. Sie messen die Bemühungen des Vertragsstaates, seine menschenrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen. Mit Blick auf die UN-Kinderrechtskonvention und Art. 12 Abs. 2 UN-KRK könnte hier beispielsweise nach Anreizen geschaut werden, die der Staat setzt, damit

25 Denkbar wären hier sowohl ein Indikator in Form einer absoluten Zahl als auch ein Indikator in Form einer Prozentangabe. Eine absolute Zahl würde Aufschluss über die Größendimension geben, eine Prozentangabe Aufschluss darüber, in welcher Weise das Ermessen aus § 159 FamFG ausgeübt wird.

Kinder in sie betreffenden gerichtlichen Verfahren oder Verwaltungsverfahren auch tatsächlich angehört werden. Mithilfe von Prozess-Indikatoren wird die Qualität von Verfahren, die Offenheit für Partizipation etc. gemessen.

Outcome-Indikatoren werden verkürzt meist mit „intendierte Ergebnisse“ zusammengefasst. Dabei geht es darum, zu messen, ob denn das intendierte Ergebnis auch wirklich erreicht wird. Im Falle des Art. 12 Abs. 2 UN-KRK wäre es etwa die Frage danach, ob und wie Kinder in familiengerichtlichen Verfahren angehört wurden und ob sie diesen Prozess auch als sinnhaft erleben konnten. Informationen, die man als Outcome-Indikatoren einordnen kann, stellen insgesamt einen Bereich dar, der nach Auffassung der Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention noch weitere Ausarbeitung in Deutschland erfahren sollte. Dies gilt insbesondere für subjektive Bewertungen durch die betroffenen Kinder selbst – und nicht durch deren Stellvertreter_innen. Dies würde dem Ansinnen der Konvention – nämlich die Teilhabe von Kindern als vollwertige Menschen von Anfang an zu befördern – sehr entgegen kommen. Insofern ist es nicht nur möglich, sondern auch geboten, subjektive Indikatoren – auch, aber nicht nur als Ausdruck eines partizipativen Elements – zu verwenden.

Auch wenn es naheliegend erscheint, die Struktur-Indikatoren, Prozess-Indikatoren und Outcome-Indikatoren in einer Kausalkette zu betrachten (die Prozess-Indikatoren zeigen, wie die Struktur-Indikatoren umgesetzt werden sollen, die Ergebnis-Indikatoren zeigen, in welcher Art und Weise dies gelungen ist), so ist hiervon – insbesondere in einem Pilot-Prozess – Abstand zu nehmen. Valide Aussagen über etwaige Kausalitäten lassen sich nur treffen, wenn Indikatoren langfristig zur Verfügung stehen.

Schritt 4: Überprüfen der Indikatoren auf Relevanz und Vorhandensein von Daten

Entsprechend der Vorgaben des UN-Hochkommissariats sieht der Prozess der Entwicklung von Pilot-Kinderrechte-Indikatoren vor, dass im noch ausstehenden vierten Schritt die von der Monitoring-Stelle und dem DJI mit ausgewählten Expert_innen identifizierten Struktur-, Prozess- und Outcome-Indikatoren auf ihre Relevanz und das Vorhandensein von Daten hin überprüft werden müssen. Ein besonderer Schwerpunkt wird dabei auf der Frage der Relevanz der ausgewählten Messung liegen. Diese plant die Monitoring-Stelle zusammen mit dem DJI im Rahmen einer Konsultation mit der Zivilgesellschaft zu erörtern. Dabei wird auch die Beteiligung von Kinder- und Jugendorganisationen eine wichtige Rolle spielen. Erst wenn diese Überprüfung im Dialog stattgefunden hat, werden die Pilot-Kinderrechte-Indikatoren mit den entsprechenden Sets von Daten und Informationen befüllt werden können.

6. Zusammenfassung und Ausblick

Mit Blick auf das anstehende Staatenberichtsverfahren, das mit Vorlage des Staatenberichts im April 2019 seinen Anfang genommen hat, plant die Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention, die bisherigen Erfahrungen in der Erarbeitung von Pilot-Kinderrechte-Indikatoren in die Diskussionen – auch im Rahmen des konstruktiven Dialoges mit dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes – einzubringen.

Ziel ist es, langfristig eine regelmäßige datenbasierte Berichterstattung Deutschlands über die Umsetzung der Rechte von Kindern gemäß Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland zu etablieren, die Deutschland als Vertragsstaat in die Lage versetzen soll, jenseits von „gefühlten Realitäten“ (vgl. Bundesjugendkuratorium 2013: 2) politische Entscheidung zu treffen.

Die Verwendung von Kinderrechte-Indikatoren könnte dazu beitragen, über die Jahre Entwicklungstrends abzubilden und ggf. die Wirkung einzelner politischer Maßnahmen sichtbar zu machen; zugleich werden sie die Informationslage zu einzelnen Rechten verbessern und mithelfen, ein gutes Verständnis zum Stand der Umsetzung von Staatenpflichten zu entwickeln.

Kinderrechte-Indikatoren können nicht den Anspruch haben, alle Facetten eines Rechts abzudecken, ebenso können Analysen auf Basis von Kinderrechte-Indikatoren keinen Anspruch auf Vollständigkeit haben. Hierfür werden auch zukünftig andere Methoden ebenso genutzt werden müssen. Die ihnen zu Grunde liegende Konzeptualisierung spricht jedoch für die Eignung von Kinderrechte-Indikatoren als wichtiges Analysetool, um substantielle Verbesserungen in der Umsetzung und Umsetzungsmessung von Kinderrechten erreichen zu können.

2019 jährt sich das 30-jährige Jubiläum der UN-Kinderrechtskonvention – Anlass, mit der Entwicklung von Pilot-Kinderrechte-Indikatoren eine längst überfällige Methodik auch in Deutschland zu erproben.

Literatur

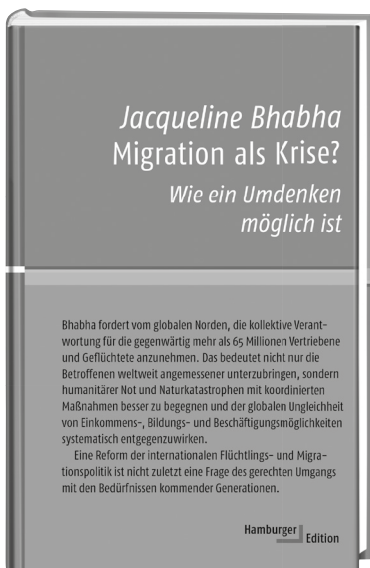
Bundesjugendkuratorium 2013: Von gefühlten zu gelebten Realitäten. Plädoyer für einen Datenbericht zur Entwicklung der Kinderrechte in Deutschland, München: Bundesjugendkuratorium; https://www.bundesjugend-kuratorium.de/assets/pdf/press/BJK_Plaedoyer_Kinderrechte_030913.pdf, Stand: 22. Januar 2019.

Deutsches Institut für Menschenrechte 2018: Die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention messbar machen – Anforderungen der Vereinten Nationen an Kinderrechte-Indikatoren, Berlin: DIMR; https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Information/Information_Nr._17_Die_Umsetzung_der_UN-KRK_messbar_machen.pdf, Stand: 22. Januar 2019.

»Die Politik-Professorin trägt eine lesenswerte Analyse zur Debatte bei, ob Hilfsorganisationen helfen oder eher Krisen verschlimmern.«

Judith Raupp, *Süddeutsche Zeitung*

Geb., 312 S., € 35,- | ISBN 978-3-86854-331-5
Auch als **e-Book**



Plädoyer für eine humane und rechtlich abgesicherte Migrationspolitik, mit der politisch geschürte Ängste bekämpft werden und Integration gelingen kann.

Geb., 144 S., € 12,- | ISBN 978-3-86854-329-2
Auch als **e-Book**

Leseproben und Bestellung unter
hamburger-edition.de

- Phineo/Bertelsmann Stiftung 2017: Kursbuch Wirkung, Berlin: Phineo; https://www.phineo.org/downloads/PHINEO_KURSBUCH_WIRKUNG.pdf, Stand 22. Januar 2019.
- UN, Office of the High Commissioner for Human Rights 2012a: Human Rights Indicators. A Guide to Measurement and Implementation, New York/Geneva: OHCHR.
- UN, Office of the High Commissioner for Human Rights 2012b: Human Rights Indicators. A Guide to Measurement and Implementation. Summary, New York/Geneva: OHCHR.

HINTERGRUND

Janina Stürner

Wahrheit auf der Flucht? Potenzial und Engagement der syrischen Diaspora in Deutschland für Wahrheitsfindung, Dialog und Friedensförderung

ForscherInnen, PraktikerInnen und humanitäre Akteure setzen sich zunehmend mit Zusammenhängen zwischen Transitional Justice und Vertreibung auseinander und heben dabei das Potenzial einer aktiven Partizipation von Geflüchteten für Ownership, Legitimation und Nachhaltigkeit der Prozesse hervor. Der Beitrag fragt danach, welche Rolle syrische Geflüchtete in Deutschland im Rahmen von Transitional Justice-Prozessen spielen können. Wie können politische EntscheidungsträgerInnen und die deutsche Zivilgesellschaft in Kooperation mit syrischen Diasporaakteuren Räume schaffen, in denen Empowerment, Dokumentation, Erinnerungskultur und Dialog möglich sind? Der vorliegende Beitrag zeigt einerseits Potenziale und Hürden syrischer Geflüchteter für Vorbereitung und Gestaltung von Transitional Justice-Ansätzen auf und entwickelt andererseits konkrete Empfehlungen für die deutsche Politik und Zivilgesellschaft, um Kooperation und Empowerment zu stärken.

Academic researchers, practitioners and humanitarian actors have shown an increasing interest in the relationship between displacement and transitional justice. The potential of an active participation of any given diaspora to strengthening ownership, legitimacy and sustainability of transitional justice processes is particularly highlighted in these efforts. The paper asks what importance the search for truth, civil society empowerment and peacebuilding holds for Syrian diaspora actors in Germany. How can German civil society actors and political decision-makers cooperate with the Syrian diaspora to build spaces for documentation, empowerment, remembrance and dialogue? The paper seeks to highlight potentials and challenges of the Syrian diaspora in their engagement for preparation and development of transitional justice approaches and elaborates concrete recommendations for political decision-makers and civil society actors in Germany to promote cooperation and empowerment.

1. Einleitung

Im Auftrag des *Syria Justice and Accountability Centers* befragte *Charney Research* in den Jahren 2013 und 2014 Syrerinnen und Syrer zu ihrer Sicht auf die aktuelle Lage

in Syrien sowie zu *Transitional Justice*-Prozessen (Charney/Quirk 2014, Charney 2015). Dabei traten ganz unterschiedliche Sichtweisen zu Tage. Ein 27-jähriger Regime-Gegner aus Aleppo erklärte: „If the person who made a mistake confessed it, why would we not live with them as long as they confessed their fault? Because in the end, he is a son of this country even if he is at wrong, and if he realized his mistake and wants to retreat from it, we have no problem in reconciling with him“ (Charney 2015: 50). Diametral gegenüber steht dieser Position die Aussage eines 35-jährigen Regime-Gegners, der nach Jordanien geflohen war: „Of course not, even if they were my brothers. I would never forgive them because they held these weapons in our faces unjustly“ (ebd.: 51).

ForscherInnen, PraktikerInnen und humanitäre Akteure setzen sich in den letzten Jahren zunehmend mit Zusammenhängen zwischen *Transitional Justice* und Vertreibung auseinander und heben dabei das Potenzial einer aktiven Partizipation von Geflüchteten¹ für Ownership, Legitimation und Nachhaltigkeit der Prozesse hervor.² Parallel mehren sich Arbeiten von AutorInnen aus Syrien und weiteren Ländern, die Überlegungen zu *Transitional Justice*-Perspektiven für Syrien anstellen.³ Die Arbeit syrischer NGOs, MenschenrechtsaktivistInnen und JournalistInnen zeigt, dass Dialog und Wahrheitsfindung nicht zwangsweise durch einen offiziellen staatlichen Prozess eingeleitet werden müssen, sondern, dass auch *grassroot*-Aktivitäten eine Rolle spielen können.

Obwohl bis Ende 2017 bereits über ein Viertel der syrischen „Vorkriegsbevölkerung“ ins Ausland geflohen war⁴, wird dem möglichen Potenzial dieser stark heterogenen Gruppe in *Transitional Justice*-Prozessen bisher zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Hinzu kommt: In vielen Konfliktsituationen weltweit liegen sowohl Herkunfts- als auch Aufnahmeländer von Geflüchteten im globalen Süden und konzentrieren sich

1 Die Genfer Flüchtlingskonvention der Vereinten Nationen definiert als Flüchtling jede Person, die „[...] owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country, or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.“ (UNHCR 2010: 14). Im Folgenden wird der Term „Geflüchtete“ verwendet, da die Autorin die Position vertritt, dass Menschen unabhängig von ihrem offiziellen Rechtsstatus Zugang zu *Transitional Justice* haben sollten.

2 Vgl. Campbell 2013, Harris 2010, Purkey 2016.

3 Vgl. SJAC 2017, NPWJ 2017, Seils 2013, SCPSS 2013, Dawlaty/NPWJ 2013, Leonardo 2013, Charney/Quirk 2014, Mawad 2015.

4 Bis Ende 2017 waren über 6,3 Millionen Syrerinnen und Syrer ins Ausland geflohen (UNHCR 2018: 73). Dies sind über 25 % des Bevölkerungsstandes vor Ausbruch des Bürgerkrieges, den die Weltbank 2010 auf ca. 21 Millionen schätzt (Weltbank 2017).

aufgrund von Ressourcenknappheit und/oder politischer, wirtschaftlicher bzw. sozialer Instabilität auf Grundbedürfnisse der Aufnahme und Versorgung. Dahingegen befindet sich in der gegenwärtigen Situation eine größere Zahl von Syrerinnen und Syrern in Deutschland⁵ – einem Land, in dem Grundbedürfnisse vieler syrischer Geflüchteter (zumeist) gesichert und der Aufbau von Kapazitäten zu Dokumentation, Wahrheitsfindung, Dialog und Friedensförderung unterstützt werden könnte. Aktuelle Forschungen zum Engagement syrischer Diaspora in Deutschland in der Entwicklungskooperation unterstreichen das Potenzial vieler geflüchteter Syrerinnen und Syrer für Friedensförderung, Entwicklung und Wiederaufbau (Siegel et al. 2017: 7, 47-54). Daher stellt sich die Frage: Welches Potenzial hat das Engagement der syrischen Diaspora in Deutschland zur Vorbereitung und Gestaltung syrischer *Transitional Justice*? Und wie können deutsche Akteure dieses Engagement fördern und unterstützen?

Im Folgenden werden zunächst die Beziehungen zwischen Vertreibung und *Transitional Justice* reflektiert und mit ersten Überlegungen zu Chancen und Risiken der Partizipation von Geflüchteten verknüpft. Die unklare Interessenlage staatlicher Akteure in Syrien führt im zweiten Teil dazu, dass sich der Beitrag auf Bestrebungen der Vereinten Nationen und der syrischen Zivilgesellschaft konzentriert, die darauf abzielen, *Transitional Justice*-Prozesse anzustoßen oder vorzubereiten. Im dritten Teil werden die Eingangüberlegungen zum Potenzial Deutschlands als Raum für Empowerment syrischer Geflüchteter und Diaspora aufgegriffen und das zivilgesellschaftliche Engagement syrischer Diasporaorganisationen für *Transitional Justice*-Prozesse skizziert. Ebenso wird auf die Bedeutung aktueller Verfahren seitens der deutschen Justiz eingegangen. Der Beitrag schließt mit Empfehlungen an die deutsche Politik und Zivilgesellschaft, um Kooperation und Empowerment zu stärken.

2. Geflüchtete und Binnenvertriebene in Transitional Justice-Prozessen

Flucht und Vertreibung spielen in *Transitional Justice*-Prozessen eine zunehmend bedeutende Rolle. Dies zeigt sich beispielsweise in Untersuchungen von Wahrheitskommissionen, der Definition von willkürlicher Vertreibung als Kriegsverbrechen sowie der Gewährung von Entschädigungen für Geflüchtete und Binnenvertriebene (Bradley 2012: 5). Erst seit Kurzem setzen sich aber internationaler Akteure, nationale EntscheidungsträgerInnen und ForscherInnen mit den Zusammenhängen von Ver-

5 In Deutschland erfasste das Bundesamt für Statistik Ende 2017 698.950 Syrerinnen und Syrer (Destatis 2018).

treibung, *Transitional Justice* und Versöhnung auseinander (Bradley 2012: 2, Duthie 2011: 242).

Das Konzept der *Transitional Justice* entstand aus dem Bestreben, systematische Menschenrechtsverletzungen aufzuarbeiten und Friedensförderung nachhaltig zu gestalten, ohne dabei politische Transformationsprozesse zu gefährden (ICTJ 2009: 1). Das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR) versteht *Transitional Justice* folgendermaßen: „Transitional justice refers to the full range of processes and mechanisms associated with a society’s attempt to come to terms with a legacy of large-scale past abuses, in order to ensure accountability, serve justice, and achieve reconciliation“ (OHCHR 2017: 1). Zugrunde liegt *Transitional Justice*-Ansätzen das Verständnis, dass dauerhafter und nachhaltiger Frieden nur dann möglich ist, wenn Ursachen und Folgen eines Konflikts klar adressiert und Vertrauen in gemeinsame Werte und Normen neu geschaffen werden kann. Auf konzeptioneller Ebene zielt *Transitional Justice* darauf ab anzuerkennen, dass Menschenrechtsverletzungen stattgefunden haben. Außerdem soll Vertrauen zwischen Bürgern und Staat wiederhergestellt und Versöhnung gefördert werden (Purkey 2016: 6 f.). Wahrheitsfindung und Dialog sind zentrale Instrumente in *Transitional Justice*-Prozessen. Hierzu können ganz unterschiedliche Instrumente eingesetzt werden. Neben Gerichtsverfahren und Reparationszahlungen gehören dazu auch Erinnerungskultur und Wahrheitskommissionen (ICTJ 2009: 1). Dabei ist die Beteiligung von Personen, die unter Menschenrechtsverletzungen zu leiden hatten, durch sogenanntes „Storytelling“ entscheidend (Matenge 2013: 80-88).

Geflüchtete und Binnenvertriebene stellen eine hierfür zentrale, extrem heterogene Gruppe dar, die vor, während und nach der Vertreibung häufig mit schweren und vielfältigen Verletzungen ihrer Menschenrechte konfrontiert ist.⁶ Lange Zeit war die Sicht auf die Rolle von Geflüchteten und Binnenvertriebenen in *Transitional Justice*-Prozessen jedoch auf ihre Rückkehr beschränkt, die als Zeichen der Konfliktbeendung und der Versöhnung gedeutet wurde. Erst seit einigen Jahren beschäftigen Politik und Forschung mit der aktiven Mitwirkung von Geflüchteten und Binnenvertriebenen in *Transitional Justice*-Prozessen. Vertreibung wird dabei zunehmend als eigenständige Menschenrechtsverletzung und nicht lediglich als Folge von Konflikt betrachtet. Die Rückkehr von Geflüchteten wiederum wird nicht länger auf ein Anzeichen des Konfliktendes reduziert. Zugleich gewinnt die Erkenntnis, dass Geflüchtete als Akteure den Friedensprozess positiv oder negativ beeinflussen können, an Bedeutung.⁷

⁶ Vgl. Purkey 2016: 6, Dawlaty/NPWJ 2013: 63, Duthie 2011: 244.

⁷ Vgl. Purkey 2016: 8-9, Campbell 2013, Harris 2010.

Die aktive Teilnahme an Wahrheitsfindung in *Transitional Justice*-Prozessen kann Geflüchtete, deren Leben und Identität durch die Flucht häufig Brüche erlitten haben, in der Rekonstruktion der eigenen Identität und Würde unterstützen. Sie kann auch zur Identitätsbildung als Mitglied der Gesellschaft, als BürgerIn des Herkunftsstaates und TrägerIn von Rechten beitragen (vgl. Haider 2014: 208, Purkey 2016: 12). Auf gesellschaftlicher Ebene birgt die Inklusion von Geflüchteten und Binnenvertriebenen (neben anderen Gruppen) das Potenzial, Ownership und Legitimität von *Transitional Justice*-Prozessen sowie von Versöhnung zu fördern (Purkey 2016: 11). Auch soziale Reintegration im Herkunftsland kann in diesem Kontext eine wichtige Rolle spielen (Duthie 2011: 257). Wenn Geflüchtete und Binnenvertriebene jedoch aus *Transitional Justice*-Prozessen ausgeschlossen werden, brechen nach deren Rückkehr möglicherweise soziale Spannungen (erneut) auf (ebd.: 249).

Gleichzeitig kann die Partizipation von Binnenvertriebenen und Geflüchteten in *Transitional Justice*-Prozessen jedoch auch mit Risiken verbunden sein. Diese können sich beispielsweise durch die Instrumentalisierung von Geflüchteten durch weitere Akteure ergeben. Auch die schwierige Frage, wer die Geflüchteten legitimerweise vertritt, birgt Konfliktpotenzial. Zugleich können unrealistische Erwartungen auf Kompensationen geweckt werden. Ebenso besteht die Gefahr einer erneuten Traumatisierung.⁸ Die möglichen negativen Effekte unterstreichen, wie bedeutend eine transparente Gestaltung partizipativer Prozesse ist, die durch einen menschenrechtsbasierten Ansatz auf Empowerment der Zielgruppe hinwirkt, repräsentativ und legitim ist und die Interessen aller Beteiligten ausbalanciert (Bradley 2012: 3, Purkey 2016: 16-18).

Auf internationaler Ebene wird die Beteiligung von Geflüchteten und Binnenvertriebenen an *Transitional Justice*-Prozessen unter anderem durch den *Report of the Secretary-General on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-conflict Societies* (UN-Sicherheitsrat 2004/2011), die *Guiding Principles on Internal Displacement* (ECOSOC 1998) und den *IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons* (IASC 2010) gefordert.

In der Praxis zeigen einzelne Fälle, dass eine Beteiligung durchaus möglich ist. Ecuador, Argentinien und Chile haben im Rahmen von Wahrheitsfindungsprozessen Anhörungen in Botschaften durchgeführt, Liberia konnte auf Kommunikation via Satellit zurückgreifen, während Guatemala, Sierra-Leone, Osttimor und Liberia Ermittler in Flüchtlingslager ins Ausland gesandt haben. Geflüchtete wurden dabei teilweise geschult, um zur Durchführung von Interviews beizutragen.⁹ In Folge der

8 Vgl. Purkey 2016: 16-18, Haider 2014: 218, Bradley 2012: 3, Brookings-Bern Project 2012: 5f.

9 Vgl. Purkey 2016: 10, 15, Haider 2014: 215, Bradley 2006: 21, Young/Park 2009.

Unterzeichnung des Vertrags von Brazzaville 2014 fand in der Zentralafrikanischen Republik (ZAR) von Januar bis März 2015 eine breite Konsultation der Bevölkerung statt. Neben der in der ZAR lebenden Bevölkerung wurden auch Geflüchtete, beispielsweise im Tschad, der Demokratischen Republik Kongo oder Frankreich – insgesamt ca. 2.100 Personen – konsultiert (Berghof Foundation 2017: 116 f.). Auch an der Initiierung von Wahrheitsfindungsprozessen waren Diasporagemeinschaften (die selbstverständlich nicht nur Geflüchtete umfasst) vereinzelt beteiligt (Haider 2014: 215).¹⁰ Insgesamt wurden Geflüchtete jedoch eher selten in *Transitional Justice*-Prozesse einbezogen. Dort, wo dies geschah, erfolgte es *ad hoc* und im Stadium der Implementation, nicht jedoch bereits bei der Planung und Ausgestaltung (Bradley 2013: 3, Purkey 2016: 18). Die Gründe hierfür sind vielfältig.

Die Möglichkeiten, Partizipation zu gestalten, werden u. a. durch den politischen Willen des Herkunftsstaates und dessen Kapazität zur Berücksichtigung der Interessen und Ansprüche Vertriebener beeinflusst sowie durch die Zugänge Geflüchteter zu relevanten Ressourcen und Informationen. Ebenso spielt die Kooperation verschiedener Gastländer und internationaler Akteure eine Rolle.¹¹ Auch die Möglichkeiten für Geflüchtete, sich im Gaststaat zu organisieren und Kapazitäten aufzubauen, um so in *Transitional Justice*-Prozessen gemeinsame Interessen zu vertreten, sind bedeutsam. So ergriffen beispielsweise guatemalteckische Geflüchtete in Mexiko die Chance, Dialoge im Ausland zu organisieren und gegenüber der Regierung in Guatemala eine gemeinsame Position zu vertreten (Duthie 2012: 49).

3. Transitional Justice für Syrien? – Vielfältiges Engagement

Da in Syrien Anfang 2019 eine verfassungsgebende Versammlung mit Unterstützung der UN sowie der in den Konflikt involvierter Drittstaaten tagen soll, scheint die Auseinandersetzung mit Möglichkeiten eines Versöhnungsprozesses gerade zum jetzigen Zeitpunkt von großer Bedeutung. Denn je früher Geflüchtete sich mit Ideen und Möglichkeiten von *Transitional Justice* beschäftigen, umso besser sind sie vorbereitet, um zur Gestaltung und Implementierung beizutragen (Purkey 2016: 21).

¹⁰ Der Beitrag folgt dem Diaspora-Verständnis von Siegel et al. (2017: 7): „In line with newer conceptualisations within the diaspora literature, this study understands diasporas as multi-layered, heterogeneous, and dynamic social formations, resulting from an active process of transnational mobilisation, hence moving beyond essentialist conceptions of identity, culture and belonging“.

¹¹ Vgl. Bradley 2013: 3, Bradley 2012: 19, Duthie 2011: 250.

Dabei könnten für Syrien ganz unterschiedliche Instrumente der *Transitional Justice* eine Rolle spielen. Erfahrungen aus Afrika zeigen, dass *Transitional Justice*-Prozesse gerade von ihrer Fülle an Instrumenten leben, die im Rahmen internationalen Rechts an den spezifischen Kontext angepasst werden müssen. Der richtige Zeitpunkt sowie die konkrete Ausgestaltung hängen also von der spezifischen Entwicklung eines Landes ab (vgl. Leonard 2013, PILPG 2013).

„Transitional justice should encompass not just criminal justice but also truth seeking, reparations, and reforms intended to guarantee that such violations do not recur. As a starting point, Syrian authorities should consider instituting a socially dynamic approach to truth-seeking that ensures participation of wide – section of Syrian society particularly victims of past and present violations of human rights“ (Leonard 2013: 16f.).

Unabhängig vom Ausgang des syrischen Bürgerkriegs erscheint für Syrien ein möglichst partizipativer *Transitional Justice*-Prozess vor allem deshalb als entscheidend, weil Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen nicht nur von einer Seite, sondern von verschiedenen Parteien ausgeübt wurden (Dawlaty/NPWJ 2013: 76). Bereits vor Ausbruch des Bürgerkriegs wies Syrien eine stark fragmentierte Bevölkerungsstruktur auf (Mawad 2015: 2). Mit der Vertreibung großer Teile der Bevölkerung entstand ein weiterer Bruch zwischen Binnenvertriebenen und Geflüchteten sowie Syrerinnen und Syrern, die (bisher) an ihrem Wohnort bleiben konnten. Eine spannende Erkenntnis der Feldforschung der *Maastricht Graduate School of Governance* besteht darin, dass die verschiedenen Geographien der syrischen Bevölkerung auch unterschiedliche Vorstellungen von Gerechtigkeit hervorbringen (persönliches Gespräch 2019). Um *Transitional Justice* inklusiv zu gestalten, muss diese Vielfalt an Lebenssituationen berücksichtigt werden.

Solange der syrische Bürgerkrieg andauert, wird es staatlichen Behörden jedoch schwerfallen, *Transitional Justice*-Prozesse zu beginnen. Im Falle eines Siegs des Assad-Regimes stellt sich zudem die Frage, ob von dessen Seite überhaupt ein Interesse an solchen Prozessen besteht (Kabawat/Travesí 2018: 6f.). Daher konzentriert sich der Beitrag im Folgenden auf Bestrebungen der internationalen Gemeinschaft, der deutschen Justiz sowie der syrischen Zivilgesellschaft, die dazu dienen, *Transitional Justice*-Prozesse anzustoßen oder vorzubereiten. Der Fokus auf diese Akteure führt dazu, dass dem Dialog zwischen Syrerinnen und Syrern, der Wahrheitsfindung und Dokumentation, den Initiativen zur Friedensförderung sowie nationalen Gerichtsverfahren besondere Aufmerksamkeit gezollt wird. Da sowohl für das vielfältige zivilgesellschaftliche Engagement als auch für die Wahrheitsfindung von UN-Akteuren und Gerichts-

verfahren der deutschen Justiz die syrische Zivilgesellschaft eine entscheidende Rolle spielt, wird das Empowerment der syrischen Zivilgesellschaft als zentrales Querschnittsthema erachtet. Empowerment wird dabei als ressourcenorientierter Prozess der Selbstermächtigung verstanden, der Betroffene in den Mittelpunkt stellt und deren Kraft zur Veränderung hervorhebt (Yiğit 2013: 43).

3.1 ENGAGEMENT DER VEREINTEN NATIONEN

Bereits am 22. August 2011 wurde auf Beschluss des UN-Menschenrechtsrats (Resolution S-17/1) die *Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic* eingerichtet. Das Mandat der Kommission enthält zentral die Aufgaben, Menschenrechtsverletzungen seit März 2011 zu untersuchen, Täter zu identifizieren und somit zur Rechenschaft beizutragen (UN-Menschenrechtsrat 2011: 13.) Fünf Jahre später, Ende 2016, wurde durch die UN-Generalversammlung zudem per Resolution (A/71/248) ein Mechanismus¹² beschlossen, der Beweise für schwere Verbrechen sammeln und analysieren soll (UN-Generalversammlung 2016). Diese Informationen können zukünftig jenen Gerichten dienen, die Mandate zur Aufarbeitung der Verbrechen erhalten (Kabawat/Travesí 2018: 4). Vor den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) könnte Syrien allerdings ausschließlich durch eine entsprechende Entscheidung des UN-Sicherheitsrats gebracht werden, da das Land die Gerichtsbarkeit des IStGH nicht anerkennt. Eine entsprechende von Frankreich vorgeschlagene Sicherheitsratsresolution (S/2014/348) wurde jedoch im Jahr 2014 von China und Russland blockiert (HRW 2017: 1, UN-Sicherheitsrat 2014).

Obwohl es im Laufe der Verhandlungen des Internationalen Mechanismus zu Irritationen kam, da Organisationen der syrischen Zivilgesellschaft kritisierten, nicht in die Entwicklung einbezogen worden zu sein, ergab sich letztendlich eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und syrischen NGOs, insbesondere im Bereich des Informationsaustausches (Kabawat/Travesí 2018: 5).

3.2 ENGAGEMENT DER SYRISCHEN ZIVILGESELLSCHAFT INNERHALB UND AUSSERHALB SYRIENS

Parallel zu diesen Entwicklungen auf Ebene der Vereinten Nationen haben sich – neben syrischen und nicht-syrischen JournalistInnen, NGOs, WissenschaftlerInnen und Stiftungen – etliche Institutionen mit der Frage nach *Transitional Justice*-

12 „International Impartial and Independent Mechanism to Assist in the Investigation and Prosecution of Persons Responsible for the Most Serious Crimes under International Law Committed in the Syrian Arab Republic since March 2011- IIIM-SY“.

Möglichkeiten in syrischen Post-Konflikt Szenarien beschäftigt. Dazu gehörten etwa das *Syria Justice and Accountability Center*, das *Syrian Center for Political and Strategic Studies*, das *International Center for Transitional Justice*, *No Peace without Justice* und *Dawlaty* (unterstützt durch die Heinrich Böll Stiftung und das Auswärtige Amt).¹³ Viele Konzepte gingen jedoch zunächst von einem raschen Sturz des Assad-Regimes aus.

Nachdem der Bürgerkrieg immer drastischere Ausmaße annahm, sind vermehrt NGOs entstanden, die mit ihrer Arbeit Grundsteine für zukünftige *Transitional Justice*-Prozesse legen möchten: Sie haben es sich zum Ziel gesetzt, zur Aufklärung der Öffentlichkeit über Menschenrechtsverbrechen und Verletzungen des humanitären Völkerrechts beizutragen, mit internationalen Akteuren zu kooperieren sowie die syrische Zivilgesellschaft zu stärken. Viele dieser Organisationen bezeichnen sich als neutral und unpolitisch. Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang aber, dass das Engagement vieler syrischer, zivilgesellschaftlicher (Diaspora)Akteure als inhärent politisch bezeichnet werden könnte, da es aus dem Fehlen einer politischen Lösung entstand und stark auf Solidarität basiert (Siegel et al. 2017: 52 f.).

Ihren Sitz haben viele dieser zivilgesellschaftlichen Akteure aufgrund von Sicherheitsbedenken außerhalb Syriens, z. B. in Europa. Durch den Einsatz von MitarbeiterInnen in Syrien oder den Austausch mit Kontaktpersonen erhalten sie aktuelle Informationen aus den Krisenzentren. Da die Zugänge für Angehörige von staatlichen Institutionen und MitarbeiterInnen internationaler Organisationen schwierig sind, stellen diese Informationen wichtige Anhaltspunkte zur Analyse der Lage dar und werden auch in der Presse breit rezipiert. Zu nennen wären in diesem Zusammenhang beispielsweise das *Syrian Observatory for Human Rights*, dessen tagesaktuelle Informationen unter anderem von *Reuters* und *Associated Press* in der Berichterstattung verwendet werden (McFarquhar 2013, SOHR 2018). Auch das 2011 gegründete *Syrian Network for Human Rights* (SNHR) veröffentlicht tägliche, monatliche und jährliche Berichte und Statistiken über Todeszahlen, Angriffe auf Journalisten, medizinisches Personal und Geflüchtete, Verhaftungen, Folter sowie den Einsatz verschiedener Waffen (SNHR 2018a, 2018b).

Diese Informationen werden laut SNHR unter anderem durch das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR), das Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten der UN (OCHA), *Human Rights Watch* (HRW), *Amnesty International*, aber auch von staatlichen Organen wie dem *United States Department of*

¹³ Vgl. SJAC 2017, NPWJ 2017, Seils 2013, SCPSS 2013, Dawlaty/NPWJ 2013, Leonardo 2013, Charney/Quirk 2014 und Mawad 2015.

State in ihrer Analyse des syrischen Bürgerkriegs genutzt (SNHR 2018c: 2 f.). Auch zur Arbeit von internationalen Mechanismen, wie der *Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*, trägt das Netzwerk aktiv durch Informationen und die Koordination von Dialogen zwischen Ermittlern und Opfern bei (SNHR 2018b: 7). Ein dritter Schwerpunkt wird durch die syrische Nichtregierungsorganisation *Dawlaty* mit Sitz in Beirut gesetzt: „Dawlaty through its work on transitional justice seeks to build capacity, knowledge and opportunities for marginalized communities to input into and participate in future transitional justice processes“ (Dawlaty 2018). So baut *Dawlaty* beispielsweise ein „*oral history archive*“ auf, an dem Frauen, junge Menschen sowie Familien von gefangenen oder verschwundenen Personen beteiligt werden (ebd.).

Vielfältiges zivilgesellschaftliches Engagement kann somit einen wichtigen Beitrag leisten, um Dialoge und Wahrheitsfindung anzustoßen. Im Weiteren ist die Kooperation mit Vertretern von Drittstaaten und internationalen Organisationen jedoch entscheidend, wie eine Studie des *International Center for Transitional Justice* (ICTJ) zu Organisationen der syrischen Zivilgesellschaft unterstreicht. Zentral wird die Frustration in einigen Organisationen hervorgehoben, welche unter hohem Einsatz Menschenrechtsverletzungen dokumentieren, ohne dass die Dokumentationen von der Internationalen Gemeinschaft im vollen Maße genutzt werden. Aus Sicht dieser Organisationen verstärkt dies die allgemeine Situation der Straflosigkeit in Syrien (Kabawat/Travesí 2018: 6, 9). Die vielfältige Kooperation mit NGOs sowie nationalen und internationalen Akteuren spielt somit für syrische zivilgesellschaftliche Akteure in ihrem Engagement für *Transitional Justice* eine entscheidende Rolle. Wie sieht es hierbei für die syrische Diaspora in Deutschland aus? Welches Engagement, welche Hürden und Potenziale bestehen und wie können Initiativen, die Grundsteine für *Transitional Justice* legen, durch Zusammenarbeit mit deutscher Zivilgesellschaft und Politik gestärkt werden?

4. Potenzial für Empowerment? – Syrische Geflüchtete in Deutschland

Da Deutschland das Hauptaufnahmeland syrischer Geflüchteter in Europa darstellt (Siegel et al. 2017: 26), ist die Frage nach Vorbereitung und Gestaltung von *Transitional Justice*-Ansätzen durch syrische Diaspora unter anderem hier von hoher Relevanz. Eine offene Haltung deutscher Akteure gegenüber Initiativen geflüchteter Syrerinnen und Syrer kann dabei eine entscheidende Rolle spielen.

4.1 RAUM FÜR REFLEXION UND KAPAZITÄTSAUFBAU

In Deutschland wäre in diesem Zusammenhang vor allem an Empowerment der syrischen Diaspora für zivilgesellschaftliches Handeln sowie an Möglichkeiten eines „*legal empowerment*“ zu denken. Zivilgesellschaftliches Empowerment zielt in diesem Zusammenhang darauf ab, die Handlungskapazität syrischer Geflüchteter und der syrischen Diaspora zu stärken, um für eigene Rechte und Interessen einzutreten, Führungskompetenzen (weiter) zu entwickeln, Vernetzung voranzutreiben und eigene Zugänge zu Teilhabe und aktiver Gestaltung von *Transitional Justice*-Prozessen zu entwickeln. Dies sind auch Ziele des *legal empowerment*, für das die Nutzung von Gesetzen und Rechtsmechanismen zum Schutz der eigenen Rechte und Interessen eine besondere Rolle spielt (Purkey 2016: 18 f.).

Die eingangs zitierte Studie von Charney/Quirk (2014: 36) zeigt, dass vielen syrischen Interviewpartnern die Möglichkeit der Wahrheitsfindung in *Transitional Justice*-Prozessen nicht geläufig war. Auch eine Publikation von Dawlaty, gefördert durch die Heinrich-Böll-Stiftung und das Auswärtige Amt, listet als bedeutende Herausforderung im Aufbau und der Umsetzung solcher Prozesse in Syrien begrenztes Wissen der syrischen Bevölkerung zu *Transitional Justice* (Dawlaty/NPWJ 2013: 75-76). Daher stellt sich die Frage, inwiefern Konzepte und Ideen von *Transitional Justice*-Prozessen syrischen Geflüchteten in Deutschland überhaupt bekannt sind.

Die verstärkte Öffnung sozialer Räume zu Austausch und Diskussion im Aufnahmeland kann für Syrerinnen und Syrer eine wichtige Chance darstellen. Obwohl die Mehrheit syrischer Diasporaorganisationen in Deutschland entstand, um einen demokratischen Wandel in Syrien zu unterstützen, und somit dem Assad-Regime ablehnend gegenübersteht, bestehen doch ganz unterschiedliche Konflikt-Narrative, Lösungsvorschläge und Visionen für eine politische Transformation und Frieden in Syrien (Siegel et al.: 31, 33). Eine Diskussion verschiedener politischer Standpunkte war jedoch in Assads Syrien nicht erwünscht, sodass entsprechende Erfahrungswerte häufig fehlten. So erklärte ein Vertreter einer syrischen Diasporaorganisation in Deutschland im Rahmen der Studie der *Maastricht Graduate School of Governance*:

„We have not learned to deal with differences. We have grown up in Syria, where one had to have a certain canon and one could not have a different opinion. And now it is just that people can express their opinion, that people can have their own thoughts and it was at the beginning difficult to deal with each other. But we have learned to do so“ (Siegel et al. 2017: 27).

Im Dialog kann die bewusste Auseinandersetzung mit Normen wie Diversität, Rechtsstaatlichkeit und Toleranz es Geflüchteten ermöglichen, sich mit Ideen der *Transitional Justice* näher zu beschäftigen (Haider 2014: 214). Auch durch die Kooperation mit NGOs aus Aufnahmestaaten können Dialoge und Initiativen von Geflüchteten und der breiteren Diaspora gestärkt werden (Haider 2014: 221). Entscheidend ist stets, dass es sich um Unterstützung im Sinne von Empowerment handelt und nicht darum geht, Normen, Werte und Strukturen von außen zu beeinflussen:

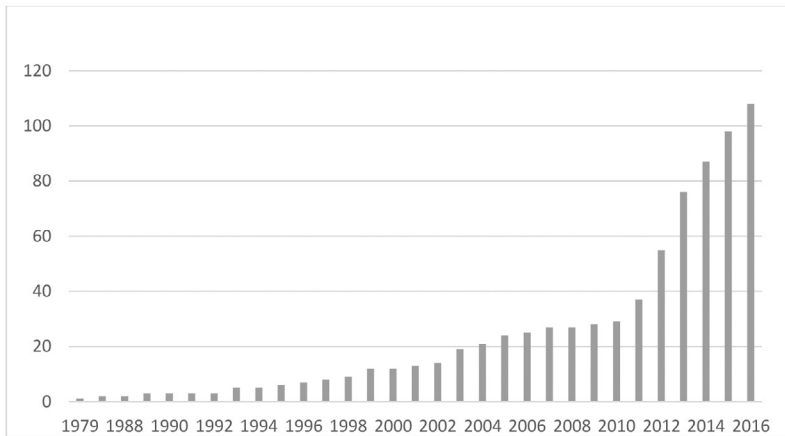
„The question of what form Syria’s transitional justice process should take is therefore one that only Syrians themselves can answer, drawing where appropriate on the experiences of other transitional societies to guide them“ (Dawlaty/NPWJ 2013: 83).

4.2 DIASPORA-ENGAGEMENT FÜR DIALOG, WAHRHEITSFINDEN UND FRIEDENSFÖRDERUNG

Die in den letzten Jahren deutliche Zunahme und Vielfalt des Engagements der syrischen Zivilgesellschaft in Deutschland zeigen sowohl ein Mapping der deutsch-syrischen Organisation *Citizens for Syria e. V.* (CfS) (CfS 2016) als auch eine Studie der *Maastricht Graduate School of Governance* im Auftrag der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (Siegel et al. 2017). Letztere hebt hervor, dass die zunächst friedliche Revolution und der folgende Bürgerkrieg in Syrien in der syrischen Diaspora in Deutschland einen neuen Prozess an vielfältigem Engagement für die Zukunft Syriens inspiriert hat (Siegel et al. 2017: 7). Wie auch in den Narrativen der revolutionären Bewegung in Syrien spielt hierbei das Streben nach Freiheit, Demokratie und Menschenrechten eine wichtige Rolle (ebd.: 7). Gefördert durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat erfasste *Citizens for Syria e. V.* 84 Vereine, Initiativen und Projekte, die im Zeitraum 2011 bis 2016 von Syrerinnen und Syrern in Deutschland gegründet wurden (CfS 2016).

Engagiert sind sowohl langjährig im Ausland lebende Syrerinnen und Syrern als auch syrische Geflüchtete, die seit 2011 nach Deutschland gekommen sind. Insbesondere das Wissen und die Expertise von jungen Syrerinnen und Syrern spielt dabei eine wichtige Rolle, da diese häufig Erfahrungen in der Arbeit mit und für internationale und lokale NGOs in Syrien und den Nachbarstaaten mitbringen (Siegel et al. 2017: 7).

Abbildung 1: Anzahl syrischer Organisationen gegründet in Deutschland 1979 – 2016 (Siegel/Ragab/Rahmeier 2017: 29)



Mit Blick auf die thematische Vielfalt des Diasporaengagements unterstreicht die Studie der *Maastricht Graduate School of Governance* das hohe Potenzial der syrischen Diaspora für Friedensförderung, Entwicklung und Rekonstruktion (ebd.). Die Analyse von 60 syrischen Diasporaorganisationen in Deutschland zeigt, dass über 60 % in mehreren Feldern gleichzeitig aktiv sind. Mehr als die Hälfte der Organisationen (57 %) fördert und unternimmt humanitäre Hilfe, über ein Drittel (35 %) engagiert sich in der Entwicklungszusammenarbeit, aber auch in der Integration in Deutschland (36 %). 28 % der Organisationen widmen sich zivilgesellschaftlicher Entwicklung, was 17 % des Gesamtengagements darstellt (ebd.: 29). Gerade dieses letzte Themenfeld ist für *Transitional Justice*-Prozesse von besonderem Interesse.

Während sich auch in Deutschland Organisationen der syrischen Zivilgesellschaft zur Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen in Syrien gegründet haben, zeigt der folgende Überblick, dass die syrische Zivilgesellschaft in Deutschland vor allem auch danach strebt, zukünftige politische und soziale Transformationsprozesse vorzubereiten. Dies birgt ein besonderes Potenzial für *Transitional Justice*. Dabei kann zwischen vier Formen des Engagements syrischer Organisationen in Deutschland differenziert werden.

1. Verschiedene Initiativen beschäftigen sich mit *Narrativen und Fragen der Identitätsbildung*, die dem syrischen Konflikt zugrunde liegen, um *Friedensförderung und Versöhnung innerhalb der Diaspora* anzustoßen (ebd.: 30). Die lokale Initiative Syrer von Morgen in der Stadt Wuppertal beispielsweise wurde von Syrerinnen und

- Syrern verschiedener ethnischer, religiöser und politischer Zugehörigkeiten initiiert und bietet eine Austauschmöglichkeit um den bestehenden Konflikt im Heimatland und auch schwelende Konflikte unter den Geflüchteten zu diskutieren und positiv zu beeinflussen. Die Initiative möchte sich dafür mit Themen und Fragestellungen wie der Geschichte des syrischen Konfliktes, Demokratie und Staatsformen sowie Konfliktlösungsstrategien auseinandersetzen (Stadt Wuppertal 2016). Ähnliche Ziele verfolgt das Programm *Young Leaders for Syria*, welches getragen durch *Citizen Diplomats for Syria e. V.*, dem Friedenskreis Syrien e. V. und der *European Foundation for Democracy* danach strebt, „durch aktiven, bürgerschaftlichen Dialog sowie gemeinsame Workshops und Projekte einen eigenen Beitrag zu nachhaltigem Frieden und einer zukünftigen demokratischen Transformation in Syrien“ zu leisten (Young Leaders for Syria 2019).
2. Darüber hinaus unterstützen syrische Diasporaorganisationen in Deutschland den *Kapazitätsaufbau in der syrischen Zivilgesellschaft in Syrien*, um zukünftige soziale und politische Transformationsprozesse vorzubereiten (Siegel et al. 2017: 30). Die bereits erwähnte Organisation *Citizens for Syria* wurde 2013 in Deutschland gegründet, um ein Netzwerk aus zivilgesellschaftlichen Akteuren in Syrien und dem Euro-Mediterranen Raum zu knüpfen, Zivilgesellschaft durch Kapazitätsaufbau und Vernetzung zu *empowern* und somit Demokratie, Diversität und Entwicklung in Syrien in Gegenwart und Zukunft zu fördern (ebd.: 38, Cfs 2018).
 3. Drittens arbeiten verschiedene Organisationen der syrischen Diaspora im *Austausch mit nationalen und internationalen EntscheidungsträgerInnen auf einen demokratischen Wandel in Syrien* hin. Insbesondere Rechtsstaatlichkeit, Freiheit und Gleichberechtigung stellen wichtige Forderungen in öffentlichen Veranstaltungen und Dialogprozessen dar, um Aufmerksamkeit und Unterstützung für eine friedliche politische Lösung in Syrien zu fördern (Siegel et al. 2017: 30 f.). Viele Mitglieder des *Syrian women's network* (SWN), das sich für Gleichstellung der Geschlechter in Syrien und politische Teilhabe von Frauen einsetzt, sind infolge des Kriegs nach Deutschland und in weitere Drittstaaten geflohen und haben ihre Arbeit aus diesen Aufnahme-ländern heraus fortgesetzt. Das SWN ist Teil des *Syrian Women's Advisory Board*, initiiert durch den UN-Sondergesandten für Syrien zur Beteiligung der syrischen Zivilgesellschaft an Friedensverhandlungen in Genf. Zentrale Forderungen der Vertreter des SWN sind gender-sensible Friedensförderung und Wiederaufbau sowie die Festschreibung der Rechte von Frauen in Syriens zukünftiger Verfassung (ebd.: 34 f.). Auch die *Syrian Youth Assembly*, gegründet durch junge Syrerinnen und Syrer infolge ihrer Teilnahme am *World Humanitarian Summit 2016*, macht sich im Austausch

mit deutschen und internationalen EntscheidungsträgerInnen für einen friedlichen Transformationsprozess in Syrien stark. So haben Mitglieder der *Syrian Youth Assembly* ihre Anliegen in der 20. *UN Youth Assembly 2017* in New York, im Austausch mit UN Vertreterinnen in Genf sowie in einer öffentlichen Diskussionsrunde mit Kanzlerin Angela Merkel in Berlin vertreten (Syrian Youth Assembly 2018).

4. Viertens spielt auch in Deutschland die *Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen und Verstößen gegen humanitäres Völkerrecht* eine Rolle. So baut beispielsweise die in Deutschland gegründete Organisation *Syrian Archive* in Kooperation mit etablierten syrischen Menschenrechtsorganisationen, Medienschaffenden und AnwältInnen ein Archiv zur systematischen Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen in Syrien entsprechend internationalen Standards auf. Im Gegensatz zu zuvor vorgestellten Organisationen führt das *Syrian Archive* keine eigenen Untersuchungen durch, sondern unterstützt vielmehr andere Akteure bei der Dokumentation und Nutzung des gesammelten Materials für *Advocacy*-Aktivitäten und dem Aufbau einer Erinnerungskultur. „Such documentation can humanise victims, reduce the space for dispute over numbers killed, help societies understand the true human costs of war, and support truth and reconciliation efforts“ (Syrian Archive 2018).

Obwohl viele der befragten syrischen Diasporaorganisationen in Deutschland starkes Interesse an einer Professionalisierung ihres Engagements ausdrücken, stoßen sie im Zuge des lange andauernden Konfliktes zunehmend an ihre Kapazitätsgrenzen, da die Arbeit zumeist ehrenamtlich und eigenfinanziert durchgeführt wird. Nur wenige Organisationen haben Zugänge zu finanzieller Förderung von deutschen Institutionen oder von internationalen Organisationen. Dies liegt sowohl an fehlendem Wissen über Fördermöglichkeiten, bürokratischen Hürden und Diskriminierungserfahrungen als auch an mangelnder Erfahrung und personellen Ressourcen für Antragstellung, Projektmanagement oder Vernetzungsstrategien (Siegel et al. 2017: 33, 46).

4.3 INTERNATIONALE GERICHTSVERFAHREN IN DEUTSCHLAND

Neben syrischem und syrisch-deutschem zivilgesellschaftlichem Engagement, spielt in Deutschland auch die Justiz eine wichtige Rolle für *Transitional Justice*-Ansätze. Da schwere Verbrechen in Syrien derzeit nicht durch den IStGH verfolgt werden können, nahm in Deutschland der Generalbundesanwalt im September 2011 Ermittlungen zu Verbrechen in Syrien auf (Brosch 2017). Deutschland war somit das erste europäische Land, das Strukturverfahren zur Situation in Syrien eingeleitet hat (HRW 2017: 35). Diese Verfahren betreffen den syrischen Bürgerkrieg als Gesamtsituation und wenden sich somit nicht gegen konkrete Personen. Strukturverfahren ermöglichen es

dem deutschen Generalbundesanwalt alle zugänglichen Beweise zu sichern, unabhängig davon, welchen Verfahren sie zuzuordnen sind und von welchen Gerichten sie anschließend verwendet werden. Dazu gehört etwa die Auswertung von Fotos, z. B. der sogenannten „Caesar“-Dateien, die Folter und Misshandlung dokumentieren (Brosch 2017). Das erste, 2011 eingeleitete, Strukturverfahren untersucht Verbrechen unterschiedlicher Konfliktparteien in Syrien, während sich ein 2014 begonnenes Verfahren auf Verbrechen des IS in Syrien und im Irak konzentriert (HRW 2017: 35).

Auf Grundlage des Völkerstrafgesetzbuchs (VStGB) ermöglicht das sogenannte „Weltrechtsprinzip“ der nationalen Staatsanwaltschaft in Deutschland, gegen Personen zu ermitteln, denen schwerste Verstöße gegen das Völkerrecht vorgeworfen werden (u.a. Folter, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit). Verfahren sind unter diesem Prinzip auch dann möglich, wenn weder Täter noch Opfer die Staatsangehörigkeit des Landes besitzen, das die Ermittlungen durchführt, und wenn das Verbrechen im Ausland begangen wurde (HRW 2017: 2, Han 2017). Bis 2017 liefen nach Angaben der Bundesregierung 22 personenbezogene Verfahren gegen 28 Beschuldigte mit Bezug zu verschiedenen oppositionellen Gruppen und zum IS sowie sieben Verfahren gegen zehn Beschuldigte mit Bezug zum syrischen Regime (Bundestag 2017b: 2f.). Die meisten personenbezogenen Verfahren werden wegen des Verdachts auf Kriegsverbrechen geführt (Büngener 2017: 755). Für die Zentralstelle für die Bekämpfung von Kriegsverbrechen und weiteren Straftaten nach dem Völkerstrafgesetzbuch (ZBKV) beim Bundeskriminalamt (BKA) und für das Völkerstrafrechtsreferat beim Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof (GBA) sind dabei Informationen von syrischen Flüchtlingen und Asylsuchenden entscheidend (HRW 2017: 2, Bundestag 2017b: 1). Solche Hinweise werden häufig während der persönlichen Anhörung durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) erfasst. Insbesondere für das Strukturverfahren IS sind die Zeugenaussagen von jesidischen geflüchteten Frauen von zentraler Bedeutung (Büngener 2017: 756).

Human Rights Watch berichtet jedoch, dass viele Syrerinnen und Syrer in Deutschland Vergeltungsakte gegen Verwandte und Freunde in der Heimat befürchten und daher nicht bereit sind, Erfahrungen zu schildern (HRW 2017: 3). Eine weitere Herausforderung besteht laut *Human Rights Watch* darin, dass vielen Syrerinnen und Syrern die laufenden Prozesse sowie die Möglichkeiten der deutschen Staatsanwaltschaft weitgehend unbekannt sind (ebd.). Während der Anhörung vor dem BAMF werden laut Aussage der Bundesregierung syrischen Staatsangehörigen zwar entsprechende Fragen gestellt, der Zweck der Fragen und die Rechte der Befragten werden jedoch nicht erläutert (Bundestag 2017a: 2).

5. Empfehlungen an die deutsche Politik und Zivilgesellschaft

Seit über sechs Jahren setzten sich in Deutschland syrische Geflüchtete und weitere Akteure der syrischen Diaspora für Dialog, Wahrheitsfindung und zivilgesellschaftlichen Kapazitätsaufbau ein und tragen somit bedeutend zur Ermöglichung zukünftiger *Transitional Justice*-Prozessen bei. Dennoch findet ihr Engagement bisher nicht genug Aufmerksamkeit und Unterstützung durch Politik und Zivilgesellschaft auf lokaler und nationaler Ebene. Die folgenden Empfehlungen zeigen mögliche Ansätze für Kooperation und Empowerment auf.

Integration als Grundvoraussetzung für Diaspora-Engagement fördern: Grundlage für zivilgesellschaftliches Engagement syrischer Geflüchteter in Projekten und Diasporaorganisationen ist eine Stabilisierung der eigenen Lebenssituation durch Integration und Teilhabe in Deutschland. Syrische Interviewpartner der *Maastricht Graduate School of Governance* heben klar hervor, dass erfolgreiche Integration ihre Fähigkeit zu Friedensförderung, Entwicklung und Wiederaufbau beizutragen entscheidend voranbringt (Siegel et al. 2017: 39). Daher engagieren sich 36 % der befragten syrischen Diasporaorganisationen neben anderen Feldern auch in der Integrationsarbeit. Dieses Engagement sollte von etablierten deutschen NGOs und politischen EntscheidungsträgerInnen verstärkt wahrgenommen, öffentlich anerkannt, unterstützt und durch Kooperation gestärkt werden.

Professionalisierung, Kapazitätsaufbau und Peer-Learning stärken: Dem eigenen Wunsch nach Professionalisierung syrischer Akteure in Deutschland, die sich in *Transitional Justice*-Prozesse einbringen, steht ein Mangel an personellen, zeitlichen und finanziellen Ressourcen, Wissen und Organisationserfahrung entgegen. Politische EntscheidungsträgerInnen und Zivilgesellschaft sollten sich daher verstärkt im Kapazitätsaufbau solcher Diasporaorganisationen engagieren. Dabei wäre ganz pragmatisch an Fortbildung in Bereichen wie Antragstellung, Öffentlichkeitsarbeit, Projektmanagement oder Vernetzung, aber auch *Scenario-Building* zur Zukunft Syriens zu denken.¹⁴ Im Bereich der humanitären Hilfe und Entwicklungskooperation bestehen bereits Erfahrungen in der Zusammenarbeit zwischen der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und dem Verband Deutsch-Syrischer

¹⁴ Selbstverständlich stellt die syrische Diaspora nicht die einzige Gruppe von Drittstaatsangehörigen dar, die von solchem Kapazitätsaufbau profitieren könnte und sollte. Erfahrungen der *Berghof Foundation* zeigen, dass insbesondere auch der Austausch zwischen Diaspora-Gruppen aus verschiedenen Ländern gewinnbringend sein kann (Berghof Foundation 2018b).

Hilfsvereine e. V. (VDSH). Basierend auf gemeinsamen Workshops, Diskussionen in Online-Foren und persönlichen Gesprächen wurde ein „Best Practice Leitfaden zur praktischen Syrienhilfe“ in Syrien und Nachbarstaaten entwickelt (VDSH 2016). Das Beispiel zeigt den besonderen Wert des Einbezugs von syrischen Organisationen, die sich für Kapazitätsaufbau und *Empowerment* engagieren (Siegel et al. 2017: 39). Somit können nicht nur Multiplikatoreneffekte genutzt, sondern darüber hinaus Vernetzung und *Peer-Learning* gefördert werden.

Durch interne Vernetzung und offenen Dialog Grundsteine für Transitional Justice legen: Die Ermöglichung von Dialogprozessen innerhalb der syrischen Diaspora durch aktive Vernetzung und die Bereitstellung von online- und offline-Räumen ist nicht nur für *Peer-Learning* entscheidend. Darüber hinaus kann ein offener Austausch zwischen Syrerinnen und Syrern, die als Geflüchtete, Studierende oder Fachkräfte nach Deutschland gekommen sind und ganz unterschiedliche Konflikt-Narrative, Gerechtigkeitsverständnisse, Lösungsvorschläge und Zukunftsvisionen für Syrien vertreten, wichtige Grundsteine für *Transitional Justice*-Prozesse legen. In Deutschland liegt Expertise zur Förderung solcher Prozesse beispielsweise bei der *Berghof Foundation*, einer NGO, die sich für nachhaltigen Frieden durch Konflikttransformation einsetzt (Berghof Foundation 2018a).

Wissen und Erfahrung der syrischen Diaspora in Projekte und Strategien einbeziehen: Nicht nur für die syrische Zivilgesellschaft in Deutschland ist eine enge Kooperation mit etablierten NGOs und politischen EntscheidungsträgerInnen auf kommunaler und nationaler Ebene gewinnbringend. Auch Vertreter aus Politik und Zivilgesellschaft können entscheidend von kulturellem Wissen, aktuellen Informationen und Erfahrungswerten der syrischen Diaspora profitieren. Deutsche NGOs, die sich für *Transitional Justice*, *Empowerment* und Kapazitätsaufbau der syrischen Zivilgesellschaft einsetzen, könnten durch enge Zusammenarbeit die Passgenauigkeit ihrer Projekte erhöhen. Ein aktiver Austausch zwischen syrischen Diasporaorganisationen und politischen EntscheidungsträgerInnen in Deutschland sowie deutschen DiplomatInnen auf internationaler Ebene kann wiederum sicherstellen, dass die Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen und die Wahrheitsfindung in Syrien nicht ins Leere laufen. Die Zusammenarbeit mit einer breiten Zahl an syrischen NGOs steigert dabei die Chance für VertreterInnen von Drittstaaten und internationalen Organisationen, Informationen aus unterschiedlichen Perspektiven zu erhalten. Darauf aufbauend können politische Strategien und Positionen evidenzbasiert erarbeitet und Beteiligungsmöglichkeiten für Geflüchtete in Friedensprozessen diskutiert werden. Einen interessanten Ansatz bietet in diesem Zusammenhang das auf Geflüchtete in NRW

fokussierende Forschungsprojekt des *Bonner International Center for Conversion* (BICC) „Peace negotiations, refugee rights and resources in the Syrian and Afghan peace processes“ (BICC 2016).

Internationale Gerichtsverfahren offen kommunizieren und legal empowerment fördern: Die Kommunikation über Strafverfolgung im Rahmen von Struktur- und personenbezogenen Verfahren muss so gestaltet werden, dass syrische Geflüchtete im Sinne des *legal empowerment* über Zugänge zur Justiz informiert sind und diese auch nutzen können. Auch müssen sie sich realistische Erwartungen bezüglich der Möglichkeiten der Staatsanwaltschaft bilden können. Weiterhin sind Vertraulichkeitsvorschriften bei strafrechtlichen Ermittlungen zu wahren und Behörden sollten nicht durch eine zu hohe Informationsmenge überlastet werden. Schließlich sollte die Dauer der Speicherung von Hinweisen insbesondere im Rahmen der nicht-personenbezogenen Strukturverfahren überdacht werden. Da diese Verfahren Informationen für zukünftige Verfahren sammeln, können zu kurze Speicherzeiträume dazu führen, dass wichtiges Beweismaterial oder Zeugenkontakte wieder verloren gehen.

6. Fazit

(Wie) können Geflüchtete zu *Transitional Justice*-Prozessen in Krisensituationen beitragen? Die Situation der syrischen Diaspora in Deutschland zeigt, dass vielfältiges Potenzial und der Wille zum Engagement bestehen. Syrische Einzelpersonen und Diasporaorganisationen engagieren sich für Wahrheitsfindung, Dialog, Empowerment der Zivilgesellschaft und Friedensförderung und legen somit wichtige Grundsteine für *Transitional Justice*-Prozesse. Gleichzeitig bestehen Hürden in der internen und externen Vernetzung und ein Mangel an personellen und finanziellen Ressourcen fort. Da bis Ende 2017 im Kontext des syrischen Bürgerkriegs mehr als sechs Millionen Menschen ins Ausland geflohen sind und viele engagierte Syrerinnen und Syrer derzeit in Deutschland leben, wird die Frage nach dem Potential syrischer Geflüchteter für *Transitional Justice*-Prozesse bisher zu wenig beleuchtet. Forschung, Politik und Zivilgesellschaft sollte sich in Zukunft verstärkt der Frage zuwenden, wie geflüchtete Syrerinnen und Syrer die Chancen und Limits syrischer Prozesse für *Transitional Justice* einschätzen. Welche Möglichkeiten und Hindernisse sehen sie an solchen Prozessen teilzunehmen oder sie mitzugestalten? Welche Unterstützung wünschen sie sich? Die im abschließenden Abschnitt erarbeiteten Empfehlungen können dabei als erste Ansatzpunkte für verstärkte Kooperation und Empowerment dienen, die auch für deutsche Akteure neue Aspekte des Syrienkonflikts aufzeigen können: während der Fokus

bisher fast ausschließlich auf der Brutalität kriegerischer Auseinandersetzungen liegt, sollten wir nicht vergessen, dem unermüdlichen Engagement der syrischen Zivilgesellschaft Anerkennung und Respekt entgegenzubringen.

Literatur

- Berghof Foundation 2017: National Dialogue Handbook, A Guide for Practitioners, Berlin: Berghof Foundation Operations GmbH.
- Berghof Foundation 2018a: Who we are; <https://www.berghof-foundation.org/en/about-us/>, Stand: 4. Januar 2019.
- Berghof Foundation 2018b: Strengthening Diaspora Emergency Response and Coordination through DEMAC; <https://www.berghof-foundation.org/en/programmes/middle-east-north-africa/demac-diaspora-emergency-action-coordination/>, Stand: 4. Januar 2019.
- BICC (Bonn International Center for Conversion) 2016: Between civil war and integration – Refugees and the challenges and opportunities of societal change in North Rhine-Westphalia; <https://www.bicc.de/research-clusters/project/project/between-civil-war-and-integration-refugees-and-the-challenges-and-opportunities-of-societal-change/>, Stand: 21. Oktober 2018.
- Bradley, Megan 2006: FMO Research Guide: Reparations, Reconciliation and Forced Migration, Forced Migration Online; <http://www.forcedmigration.org/research-resources/expert-guides/reparations-reconciliation-and-forced-migration/fmo044.pdf>, Stand: 24. Oktober 2018.
- Bradley, Megan 2012: Displacement, Transitional Justice and Reconciliation: Assumptions, Challenges and Lessons, Refugee Studies Centre Oxford; <https://www.rsc.ox.ac.uk/files/files-1/pb9-displacement-transitional-justice-reconciliation-2012.pdf>, Stand: 24. Oktober 2018.
- Bradley, Megan 2013: Truth-Telling and Displacement: Patterns and Prospects, Research brief, International Center for Transitional Justice and Brookings-LSE Project on Internal Displacement, ICTJ; <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Research-Brief-Displacement-Truth-Bradley.pdf>, Stand: 21. Oktober 2018.
- Brookings-Bern Project on Internal Displacement 2012: Transitional Justice and Displacement: Challenges and Recommendations, Brookings-LSE and ICTJ, <http://www.refworld.org/docid/506158102.html>, Stand: 24. Oktober 2018.
- Brosch, Pauline 2017: Wie Deutschland syrische Kriegsverbrecher vor Gericht stellen kann, peacelab; <https://peacelab.blog/2017/04/wie-deutschland-syrische-kriegsverbrecher-vor-gericht-stellen-kann>, Stand: 8. Januar 2019.
- Bundestag 2017a: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Tom Koenigs, Luise Amtsberg, Dr. Franziska Brantner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Ermittlung von in Syrien begangenen Völkerstraftaten in Deutschland, Drucksache 18/12533, Berlin: Bundestag.
- Bundestag 2017b: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Keul, Tom Koenigs, Dr. Franziska Brantner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Strafverfolgung von in Syrien begangenen Völkerstraftaten in Deutschland, Drucksache 18/12487, Berlin: Bundestag.
- Büngener, Lars 2017: Aus der Praxis des Generalbundesanwalts im Völkerstrafrecht – Aktuelle Entwicklungen, in: Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik, Jg. 12, 755-761.

- Campbell, Bryce 2013: Addressing Concerns about Transitional Justice in Contexts of Displacement: A Humanitarian Perspective, Research Brief, Brookings-LSE and ICTJ; <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Research-Brief-Displacement-Humanitarian-Campbell.pdf>, Stand: 7. Oktober 2018.
- CfS (Citizens for Syria) 2016: Mapping Syrischer-Stämmigen Akteuren in Deutschland; <https://citizensforsyria.org/syrian-civil-actors-in-germany>, Stand: 1. Januar 2019.
- CfS 2018: About CfS; <https://citizensforsyria.org/about/>, Stand: 7. Januar 2018.
- Charney, Craig/Quirk, Christine 2014: 'He who did wrong should be accountable.' Syrian Perspectives on Transitional Justice, The Hague: Syria Justice and Accountability Center.
- Charney, Craig 2015: 'Maybe We Can Reach a Solution.' Syrian Perspectives on the Conflict and Local Initiatives for Peace, Justice, and Reconciliation, The Hague: Syria Justice and Accountability Center.
- Dawlaty 2018: Transitional Justice; <https://dawlaty.org/en/programs/transitional-justice/>, Stand: 21. Dezember 2018.
- Dawlaty/NPWJ (No Peace Without Justice) 2013: Transitional Justice in Syria; https://lb.boell.org/sites/default/files/thransitional_justice.pdf, Stand: 15. Oktober 2018.
- Destatis 2018: Ausländische Bevölkerung nach Geschlecht und ausgewählten Staatsangehörigkeiten am 31. Dezember 2017, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/MigrationIntegration/AuslaendischeBevolkerung/Tabellen/Geschlecht.html>, Stand: 20. Dezember 2018.
- Duthie, Roger 2011: Transitional Justice and Displacement, in: *The International Journal of Transitional Justice*, Vol. 5, No. 2, 241-261.
- Duthie, Roger 2012: Contributing to Durable Solutions: Transitional Justice and the Integration and Reintegration of Displaced Persons, in: Duthie, Roger (ed.): *Transitional Justice and Displacement*. New York: Social Science Research Council, 37-63.
- ECOSOC 1998: Report of the Representative of the Secretary General, Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission resolution 1997/39, Addendum, Guiding Principles on Internal Displacement, E/CN.4/1998/53/Add.2, New York: ECOSOC.
- Haider, Huma 2014: Transnational Justice and Reconciliation: The Participation of Conflict-generated Diasporas in Addressing the Legacies of Mass Violence, in: *Journal of Refugee Studies*, Vol. 27, No. 2, 207-233.
- Han, Yuna 2017: Rebirth of Universal Jurisdiction?, *Ethics and International Affairs Blog*, Carnegie Council; <https://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2017/rebirth-universal-jurisdiction/>, Stand: 15. Dezember 2018.
- Harris Rimmer, Susan 2010: Reconceiving refugees and internally displaced persons as transitional justice actors, Research Paper No. 187, UNHCR; <http://www.refworld.org/docid/4c23257f0.html>, Stand: 23. Oktober 2018.
- HRW (Human Rights Watch) 2017: „Vor diesen Verbrechen sind wir geflohen“. Gerechtigkeit für Syrien vor schwedischen und deutschen Gerichten; https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/ijsyria1017ge_web_0.pdf, Stand: 14. Dezember 2018.
- IASC 2010: IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons, The Brookings Institution – University of Bern Project on Internal Displacement; https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/04_durable_solutions.pdf, Stand: 18. Oktober 2018.
- ICTJ (International Center for Transitional Justice) 2009: What is Transitional Justice?, *International*

- Center for Transitional Justice; http://syriaaccountability.org/wp-content/uploads/ICTJ-What-is-Transitional-Justice-2009_EN.pdf, Stand: 24. Oktober 2018.
- Kabawat, Nousha/Travesi, Fernando 2018: Justice for Syrian Victims Beyond Trials. The Need for New, Innovative Uses for Documentation of Human Rights Violations in Syria; http://www.protectingeducation.org/sites/default/files/documents/ictj-briefing-syria_documentation-2018.pdf, Stand: 14. Dezember 2018.
- Leonardo, Monica 2013: Syria at the Crossroads Paving the Path Ahead with International Law and Comparative Examples, Istanbul: Menapolis.
- Lundy, Patricia/McGovern, Mark 2008: Whose Justice? Rethinking Transitional Justice from the Bottom Up, in: *Journal of Law and Society*, Vol. 35, No. 2, 265-292.
- Matenge, Mavis 2013: Exploring Ways of Including Human Rights Narratives of Refugees in Transitional Justice and Peacebuilding Processes through Storytelling: Narratives from Dukwi Refugee Camp, Doctoral thesis, Winnipeg: University of Manitoba.
- Mawad, Selim 2015: My kingdom for a horse! Geopolitics and the challenges of transitional justice in Syria, Working Group on Peace and Development, Bonn: FriEnt.
- McFarquhar, Neil 2013: A Very Busy Man Behind the Syrian Civil War's Casualty Count, in: *The New York Times*, 9. April 2013; <https://www.nytimes.com/2013/04/10/world/middleeast/the-man-behind-the-casualty-figures-in-syria.html>, Stand: 21. Dezember 2018.
- NPWJ 2017: Supporting Syrian civil society's role on transitional justice and accountability issues; <http://www.npwj.org/node/6557>, Stand: 22. Oktober 2018.
- OHCHR 2017: OHCHR Mapping Report: Central African Republic (CAR), Transitional Justice; <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/CF/Mapping2003-2015/Factsheet2-EN.pdf>, Stand: 11. Januar 2019.
- PILP (Public International Law & Policy Group) 2013: Truth and Reconciliation Commissions: Core Elements, Legal Memorandum; http://syriaaccountability.org/wp-content/uploads/PILPG-Truth-and-Reconciliation-Memo-2012_EN.pdf, Stand: 8. Januar 2018.
- Purkey, Anna Lise 2016: Justice, Reconciliation, and Ending Displacement: Legal Empowerment and Refugee Engagement in Transitional Processes, in: *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 35, No. 4, 1-25.
- SCPSS (Syrian Center for Political and Strategic Studies) 2013: Transitional Justice in Syria Conference, Syrian Center for Political and Strategic Studies; <http://scpss.org/en/?p=1063>, Stand: 24. Oktober 2018.
- Seils, Paul 2013: Towards a Transitional Justice Strategy for Syria. ICTJ Analysis, International Center for Transitional Justice; https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Syria-Analysis-2013_0.pdf, Stand: 24. August 2018.
- Siegel, Melissa/Ragab, Nora, Jasmin/Rahmeier, Laura 2017: Mapping the Syrian diaspora in Germany. Contributions to peace, reconstruction and potentials for collaboration with German Development Cooperation, Maastricht Graduate School of Governance; <https://www.merit.unu.edu/publications/uploads/1487758705.pdf>, Stand: 1. Januar 2019.
- SJAC (Syria Justice and Accountability Center) 2017: About Transitional Justice. Syria Justice and Accountability Center; <https://syriaaccountability.org/about-transitional-justice/>, Stand: 24. Oktober 2018.
- SNHR (Syrian Network for Human Rights) 2018a: About us; <http://sn4hr.org/about-us/>, Stand: 16. Dezember 2018.



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

Neuerscheinung

Bente Gießelmann, Benjamin Kerst,
Robin Richterich, Lenard Suermann,
Fabian Virchow (Hg.)

Handwörterbuch rechtsextremer Kampfbegriffe

Was meinen Rechtsextreme, wenn sie von *Islamisierung*, *Kameradschaft* oder *Schuld-Kult* sprechen? Dieses Handwörterbuch zeigt, wie die extreme Rechte mit Begriffs(um)deutungen und Wortneuschöpfungen Bausteine ihrer Weltanschauung über die Sprache zu vermitteln und zu verankern versucht.

Das Buch wendet sich insbesondere an Multiplikator_innen aus Schule, Medien, Sozialarbeit und Gewerkschaft. Für diese Neuauflage wurde es komplett überarbeitet und um mehrere Stichworte, wie z.B. *Identität* oder *Lügenpresse*, ergänzt.



ISBN 978-3-7344-0819-9,
424 S., € 29,80

E-Book ISBN 978-3-7344-0820-5 (PDF),
€ 23,99

Begriffe

68er • Abendland • Dekadenz • Demokratie • Deutschenfeindlichkeit • Flüchtling •
Freiheit • Gemeinschaft • Gender-Ideologie • Heldengedenken • Identität • Islamisierung •
Jude • Kameradschaft • Kapitalismus • Lügenpresse • Nation • Nationaler Sozialismus •
Natur • Political Correctness • Rasse • Raum • Schuld-Kult • Staatsversagen •
Umvolkung • USA • Zigeuner



- SNHR 2018b: A Profile on the Syrian Network for Human Rights; http://sn4hr.org/wp-content/pdf/A_Profile_on_the_Syrian_Network_for_Human_Rights_en.pdf, Stand: 14. Dezember 2018.
- SNHR 2018c: International Agencies that rely on the Syrian Network for Human Rights Documentation; http://sn4hr.org/wp-content/pdf/english/International_Agencies_that_Rely_on_the_Syrian_Network_for_Human_Rights.pdf, Stand: 14. Dezember 2018.
- SOHR 2018: On Media, <http://www.syriahr.com/en/?cat=41>, Stand: 16. Dezember 2018.
- Stadt Wuppertal 2016: Die Initiative „Syrien von Morgen“ stellt sich vor; <https://www.wuppertaler-initiative.de/1142-die-initiative-syrien-von-morgen-stellt-sich-vor>, Stand: 24. Oktober 2018.
- Syrian Archive 2018: About. Mission, vision and workflow; <https://syrianarchive.org/en/about>, Stand: 4. Januar 2019.
- Syrian Youth Assembly 2018: SYA Blog; <http://syrian-youth.net/en/category/sya-blog/>, Stand: 3. Januar 2018.
- UN-Generalversammlung 2016: International, Impartial and Independent Mechanism to Assist in the Investigation and Prosecution of Persons Responsible for the Most Serious Crimes under International Law Committed in the Syrian Arab Republic since March 2011, A/RES/71/248, New York: United Nations.
- UNHCR 2010: Convention and Protocol relating to the status of refugees; <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>, Stand: 9. November 2018.
- UNHCR 2018: Global Trends. Forced Displacement in 2017; <https://www.unhcr.org/5b27be547.pdf>, Stand: 8. Januar 2019.
- UN-Menschenrechtsrat 2011: Resolution adopted by the Human Rights Council at its seventeenth special session S-17/1, Situation of human rights in the Syrian Arab Republic, Genf: United Nations.
- UN-Sicherheitsrat 2004: The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies, Report of the Secretary-General, S/2004/616, New York: United Nations.
- UN-Sicherheitsrat 2011: The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies, Report of the Secretary-General, S/2011/634, New York: United Nations.
- UN-Sicherheitsrat 2014: Draft Resolution, S/2014/348, New York: United Nations.
- VDSH (Verband Deutsch-Syrischer Hilfsvereine e. V.) 2016: Gemeinschaftsprojekt: Unser Best Practice-Leitfaden für die Syrienhilfe; <https://verband-dsh.de/projekt/best-practice-leitfaden-syrienhilfe/>, Stand: 8. Januar 2019.
- Weltbank 2017: World Development Indicators, Syria, Population total, Last 15 years; <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>, Stand: 22. Oktober 2017.
- Yiğit, Nuran 2013: Empowerment in der Antidiskriminierungsberatung, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.): Empowerment. MID-Dossier, Berlin: HBS, 42-52.
- Young Leaders for Syria 2019: Young Leaders for Syria, Capacity Building für die syrische Transformation; <https://young-leaders-for-syria.eu/>, Stand: 3. Januar 2019.
- Young, Laura/Park, Rosalyn 2009: Engaging Diasporas in Truth Commissions: Lessons from the Liberia Truth and Reconciliation Commission Diaspora Project, in: International Journal of Transitional Justice, Vol. 3, No. 3, 341-361.

FORUM

Marcel Helbig

Warum unsere Grundschulen immer ungleicher werden

Über Jahrzehnte wurde das deutsche Schulsystem im Hinblick auf seine ungleichheits-generierende Wirkung am Übergang auf die weiterführenden Schulen diskutiert. Die Generierung sogenannter vertikaler Ungleichheiten wurden vor allem dem „elitären“ Gymnasium zugeschrieben. Daran hat sich wenig geändert. Grundschulen galten lange als eine Schule für alle. Im vorliegenden Beitrag wird diskutiert, dass die Grundschulen sozial ungleicher werden und damit horizontale Ungleichheiten an Bedeutung gewinnen.

Mit der Weimarer Reichsverfassung von 1919 bzw. dem Grundschulgesetz von 1920 wurde die gemeinsame vierjährige Grundschule für alle Kinder erstmals obligatorisch. Das System von (meist) bezahlpflichtigen privaten Vorschulen mit anschließenden Gymnasien war nach dem ersten Weltkrieg nicht mehr haltbar. Ein Grund für diese Entwicklung war u. a. der Rückgang ökonomischer Ungleichheiten zur Vorkriegszeit (Piketty 2014).

Der „Kampf“ um die Dauer der Grundschulzeit wurde „auch nach dem Zweiten Weltkrieg erneut geführt, aber ausschließlich um die Grundschulzeit zu verlängern. So gab es nach dem Zweiten Weltkrieg eine sechsjährige Grundschule in Hamburg, Bremen und Schleswig-Holstein. In Berlin gab es sogar eine achtjährige Grundschule in einem zwölfjährigen Einheitsschulsystem. Trotz aller Konflikte um die Grundschule wurden zwei Aspekte nie mehr in Frage gestellt. Erstens dauert die Grundschule in Deutschland mindestens vier Jahre und zweitens hatte sie den Anspruch eine Schule für alle Schüler zu sein – eine Volksschule (wie sie mindestens bis in die 1960er Jahre genannt wurde).

Soziale Ungleichheit, oftmals auch soziale Ungerechtigkeit wurde dem gegliederten Schulsystem zugesprochen. Besonders das Gymnasium ist dabei von jeher die Bildungsinstitution, die unseren Kindern gute Bildung verspricht, sie auf ein Studium vorbereitet und eine gute Platzierung im Arbeitsmarkt garantiert. Alle Schulreformen, der letzten Jahrzehnte konnten dem Gymnasium nichts anhaben. Mehr noch: Reformen des Gymnasiums waren (Verlängerung der gemeinsamen Lernzeit) und sind (z.B. G8 und G9) fast ausschließlich zum Scheitern verurteilt. Gleichzeitig ist das Gymna-

sium auch jene Institution, bei deren Zugang bestimmte Personengruppen deutlich schlechtere Zugangsbedingungen hatten. Ob noch in den 1960er Jahren das „katholische Arbeitermädchen vom Lande“ seltener auf den Gymnasien zu finden war, oder heute der „Migrantenjunge“ (aus der Großstadt). Nirgendwo wird und wurden vertikale soziale Ungleichheiten offensichtlicher als beim Übergang auf die weiterführenden Schulen. Heute werden diese Ungleichheiten mit dem Verweis auf zweite oder dritte Bildungswege relativiert. Dies lässt aber außer Acht, dass das „gymnasiale Entwicklungsmilieu“ weitere Vorteile bietet, als „nur“ die Hochschulzugangsberechtigung. So wird es z. B. auch heute noch auf dem Arbeitsmarkt honoriert, wenn die erste Fremdsprache eines Bewerbers Latein war (Sawert 2016). Wo kann man denn schon Latein ab der 5. Klasse lernen, wenn nicht auf dem Gymnasium? Auch die langjährig gewachsenen Netzwerke von Gymnasien scheinen dafür verantwortlich zu sein, dass ein Auslandsschuljahr vor allem hier möglich ist.

Relativ unbemerkt von der Diskussion um die ungleichheitsformierende Rolle des Gymnasiums (vertikale Ungleichheit), formieren sich im Grundschulsystem einige Merkmale horizontaler Ungleichheit. Diese Merkmale sind zwar teilweise noch lokal begrenzt bzw. finden sich in einigen Regionen eher als in anderen. Sie sind aber unübersehbar. Interessanterweise treten diese Symptome zunehmender horizontaler Segregation verstärkt auf, während auch die Einkommens- und Vermögensungleichheiten in der deutschen Gesellschaft deutlich zugenommen haben (siehe Piketty 2014). Woran ich festmache, dass die horizontale Ungleichheit im Grundschulbereich deutlicher zu Tage tritt, will ich an drei Beispielen darstellen.

1. Die Bekenntnisschulen in Nordrhein-Westfalen (in kleiner Zahl auch noch in Niedersachsen): In Nordrhein-Westfalen (NRW) gibt es seit Gründung der Bundesrepublik im Grundschulbereich ein Parallelsystem von Gemeinschaftsschulen und Bekenntnisschulen. Die Bekenntnisschulen sind dabei öffentliche Schulen mit religiöser Ausrichtung. Im Schuljahr 2017/18 existierten in NRW 88 evangelische, 814 katholische, 2 jüdische, eine mennonitische und eine Weltanschauungsschule im öffentlichen Schulsystem. Demgegenüber stehen 1881 „normale“ Gemeinschaftsgrundschulen. Dabei liegt der Anteil von Bekenntnisgrundschulen in Münster bei knapp 70 %, in Düsseldorf bei rund 45 % und in Köln bei 35 % (IT.NRW 2018, eigene Berechnungen). Die Besonderheit der Bekenntnisgrundschulen ist, dass es keine festen Einzugsgebiete für diese gab. Über viele Jahre war diese ungewöhnliche Doppelstruktur in NRW wohl unproblematisch für die soziale Differenzierung und sorgte darüber hinaus auch dafür, dass es in NRW besonders wenige private Grundschulen gab. Dadurch, dass auch

in NRW die soziale Differenzierung entlang der ethnischen Grenzen verläuft, bieten diese Schulen seit einiger Zeit eine Möglichkeit sich dem gemeinsamen Schulbesuch mit muslimischen Kindern zu entziehen. Trotz einer auch in NRW zunehmenden Säkularisierung und trotz der Möglichkeit, Bekenntnisschulen in „normale“ Gemeinschaftsschulen umzuwandeln, ist es nach meinen Informationen nur vereinzelt beantragt worden, in NRW eine Bekenntnisschule in eine Gemeinschaftsschule umzuwandeln. Stand Mitte 2018 kam es noch zu keiner Umwandlung einer Bekenntnisschule in eine Gemeinschaftsschule. Die Bekenntnisschulen bieten die Möglichkeit für eine horizontale soziale bzw. ethnische Abgrenzung, was diese Schule für viele Eltern heute attraktiv macht. Im Übrigen ist auch der Wegfall der Grundschuleinzugsgebiete zum Schuljahr 2008/09 kein innovatives Element der NRW Schulpolitik gewesen, sondern trug der Tatsache Rechnung, dass ein Großteil der nordrheinwestfälischen (Bekenntnis)Grundschulen ohnehin kein Einzugsgebiet hatte.

2. Privatisierung im Grundschulsystem: Ein weiteres Merkmal horizontaler Differenzierung im Grundschulsystem ist der Anstieg privater Grundschulen. Auch aufgrund Artikel 7 Abs. 5 GG, der die Gründung von Privatschulen im Grundschulbereich einschränkt, ist der Anteil privater Grundschulen traditionell relativ gering und ist natürlich auf das Ideal einer Grundschule für alle Kinder zurückzuführen. Allerdings stieg der Anteil privater Grundschulen (nicht Schüler*innen) von 1992 bis 2016 um 345 %, während der Anteil privater Schulen im allgemeinbildenden Bereich insgesamt „nur“ um 138 % zulegte. Der immense Anstieg ist natürlich auch auf eine Privatisierungsnachholung in den ostdeutschen Bundesländern zurückzuführen. Aber auch darüber hinaus kam es zu einer starken Expansion privater Grundschulen im städtischen Raum. In den größeren Städten Mecklenburg-Vorpommerns (Schwerin, Rostock, Greifswald und Neubrandenburg) und in Potsdam liegt der Anteil privater Schulen mit Grundschulanteil an allen Grundschulen bei 25 bis 40 % (Helbig et al. 2018). Auch einige westdeutsche, vor allem Universitätsstädte, weisen einen Grundschulanteil von rund 25 % auf (z.B. Freiburg im Breisgau, Heidelberg, Darmstadt oder Regensburg) (StÄBL 2017). Es hat sich somit ein Parallelsystem von öffentlichen und privaten Grundschulen herausgebildet. Bedenklich sind dabei die Entwicklungen in Mecklenburg-Vorpommern, denn private Grundschulen sind hier in den größeren Städten häufig an Schulen mit einer gymnasialen Oberstufe angeschlossen. Die eigentlich durch die WRV und erneut im Grundgesetz vorgesehene Abschaffung der Vorschulen, scheinen in neuer Gestalt im Grundschulbereich wiedergekehrt zu sein.

Das Ideal einer gemeinsamen Grundschule für alle Kinder wird dadurch immer weiter ausgehöhlt.

Die Expansion privater Grundschulen ist dabei nur ein Aspekt. Gleichzeitig zeigen einige Studien, dass es besonders bei Grundschulen in Großstädten zu einer sozialen Spaltung in öffentliches und privates System gekommen ist (Helbig et al. 2017). Die soziale Zusammensetzung der privaten Grundschulen ist heute vergleichbar mit der sozialen Zusammensetzung der öffentlichen Gymnasien (Klemm et al. 2018). Dass sich die soziale Spaltung der Grundschulen besonders im großstädtischen Raum wiederfindet, liegt auch daran, dass Privatschulen einzugsgebietsfrei sind und damit eine Alternative zum Wegzug aus bestimmten Gebieten darstellen (Helbig/Jähnen 2018).

3. Das wichtigste und folgenschwerste Merkmal horizontaler Ungleichheit im Grundschulbereich ergibt sich allerdings aus der wohnräumlichen Segregation. Diese hat in den letzten Jahrzehnten in einigen deutschen Städten stark zugenommen und ist besonders stark bei Familien mit Kindern ausgeprägt (Helbig und Jähnen 2018). Es gibt eine soziale Spaltung in vielen deutschen Städten in der Art, dass wir auf der einen Seite Wohngebiete haben, in denen sich arme Kinder weit überproportional ballen. In 36 (von 74) der größten deutschen Städte gibt es mittlerweile Wohnquartiere, in denen mehr als die Hälfte aller Kinder von Leistungen nach SGB II lebt. Auf der anderen Seite gibt es Wohngebiete, in denen kaum noch arme Kinder leben. Dadurch, dass der Grundschulbesuch in Deutschland überwiegend wohnortbezogen stattfindet, wirkt sich die soziale Spaltung auch auf die soziale Verteilung von Kindern in Grundschulen aus. In Berlin (eine Stadt mit einer relativen hohen sozialen Wohnsegregation) ist die soziale Spaltung im Grundschulbereich mittlerweile auf demselben Niveau wie auf den Sekundarschulen, in denen die oben beschriebenen vertikalen Ungleichheiten zur horizontalen (wohnräumlichen) Ungleichheiten hinzukommen. Die Konsequenzen der sozialen Spaltung, die vor allem in Westdeutschland auch mit ethnischer Spaltung im Zusammenhang steht, führt dazu, dass einige Lehrkräfte eine gut situierte „wohl-erzogene“ Schülerschaft vorfinden, die beim Schulstart deutlich bessere Sprachkompetenzen aufweisen, während andere Lehrkräfte eine überwiegend arme Schülerschaft haben, die oftmals Sprachprobleme beim Schulstart aufweist und auch noch häufiger lernabträgliche Verhaltensweisen an den Tag legt (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018: 110). Dass dann gerade Schulen in den „sozialen Brennpunkten“ es schwer haben, Lehrkräfte zu finden, verwundert dabei nicht (Helbig/Nikolai 2019).

Bei diesem Punkt wird zudem auch noch einmal ganz deutlich, dass sich gesamtgesellschaftliche soziale Ungleichheiten direkt auf unsere (Grund-)Schulen auswirken. Gerade in Bezug auf wohnräumliche Segregation sind die Treiber zunehmender Ungleichheit in allgemeinen Einkommens- und Vermögensungleichheiten zu suchen, bei gleichzeitigem Rückzug des Staates aus der Wohnraumversorgung.

Es gibt also einige Belege für eine zunehmende horizontale Differenzierung im Grundschulbereich. Nicht nur im Sekundarschulbereich, wo von jeher die Gymnasien eine Schulform für die höheren Schichten sind, auch im Grundschulbereich gibt es immer mehr sozial homogene Schulen auf beiden Seiten der sozialen Verteilung. Umso homogener Grundschulen werden, ob nun über Wohnsegregation, Privatschulen oder Bekenntnisschulen, desto wichtiger wird die Kategorie soziale (und ethnische) Zusammensetzung für die Schulwahl von Eltern. Ist ein bestimmtes Niveau sozialer Spaltung erreicht, steigt auch die Gefahr eines sich verselbständigenden Prozesses zu noch mehr sozialer Spaltung (siehe auch Helbig/Jähnen 2018).

Auch wenn wir innerhalb der empirischen Bildungsforschung noch zu wenig über die Folgen sozialer Differenzierung im Grundschulbereich wissen, so ist doch davon auszugehen, dass die soziale Homogenisierung der Grundschulen auch eine Herausforderung für die Chancengleichheit in unserer Gesellschaft ist. Je eher wir dieses sich formierende Problem in den Blick nehmen, desto besser.

Literatur

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018: Bildung in Deutschland 2018. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Wirkungen und Erträgen von Bildung, Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.
- Helbig, Marcel/Jähnen, Stefanie 2018: Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten. WZB-Discussion Paper P 2018-001, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Helbig, Marcel/Nikolai, Rita/Wrase, Michael 2017: Privatschulen und soziale Frage. Wirkung rechtlicher Vorgaben zum Sonderungsverbot in den Bundesländern, in: Leviathan. Zeitschrift für Sozialwissenschaft 45, 357-380.
- Helbig, Marcel/Nikolai, Rita 2019: Bekommen die „schwierigsten“ Schulen die besten Lehrer? Eine explorative Studie über den Zusammenhang von Schulqualität und sozialer Zusammensetzung von Schulen am Beispiel Berlins. WZB Discussion Paper P 2019-002, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Helbig, Marcel/Konrad, Markus/Nikolai, Rita 2018: Die Schulinfrastruktur in Ostdeutschland: Ein multimedialer Zugang zur Analyse der Veränderungen von Schulstandorten. WZB Discussion Paper P 2018-06, Berlin. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

- IT.NRW 2018: Datenlieferung des statistischen Landesamtes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf: Information und Technik Nordrhein-Westfalen.
- Klemm, Klaus/Hoffmann, Lars/Maaz, Kai/Stanat, Petra 2018: Privatschulen in Deutschland. Trends und Leistungsvergleiche, Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.
- Piketty, Thomas 2014: Das Kapitel im 21. Jahrhundert, München: C.H. Beck.
- Sawert, Tim 2016: Tote Sprachen als lohnende Investition? Der Einfluss altsprachlicher Bildung auf die Chancen beim Berufseinstieg, in: Zeitschrift für Soziologie 4, 340-356.
- StÄBL, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2017: Kommunale Bildungsdatenbank; <https://www.bildungsmonitoring.de/bildung/online/>, eigene Berechnungen, Stand: 25. Oktober 2018.



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

Lernen in Gruppen

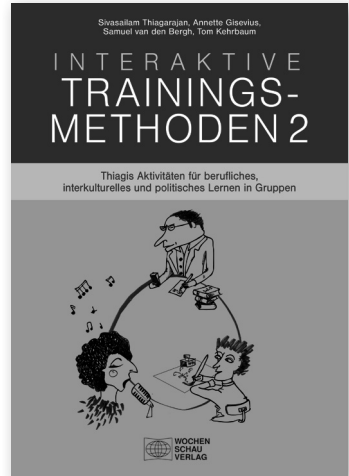
Sivasailam Thiagarajan, Annette Gisevius,
Samuel van den Bergh, Tom Kehrbaum

Interaktive Trainingsmethoden 2

Thiagis Aktivitäten für berufliches,
interkulturelles und politisches Lernen
in Gruppen

Thiagis zweiter Band interaktiver Trainingsmethoden öffnet erneut einen großen Fundus an Übungen für berufliches, interkulturelles und politisches Lernen in Gruppen. Der Fokus ist dabei auf erfahrungsbasiertes Lernen und systematische Reflexion gerichtet. Denn erst Reflexion und situative Einbettung machen die interaktiven Übungen zu einem wertvollen und hilfreichen Erlebnis.

Der erste Teil dieses Bandes enthält Übungen und Aktivitäten, die nach den Seminarphasen strukturiert sind (z.B. Wachrüttler, interaktive Themenbearbeitung, interaktive Vorträge, Nachbesprechung und Seminarabschluss). Der zweite Teil ist nach Themen strukturiert und bietet Übungen für interkulturelles Lernen, zum Umgang mit Vielfalt, aber auch für interaktives Online-Lernen sowie Übungen und Varianten für Großgruppen ab 50 Personen



ISBN 978-3-7344-0628-7,
304 S. DIN A4, € 29,90

E-Book ISBN 978-3-7344-0629-4 (PDF),
€ 23,99

ISBN 978-3-7344-0630-0 (EPUB),
€ 23,99

Der Band setzt den erfolgreichen
ersten Band „Interaktive Trainings-
methoden“ fort.



Sven Winkler

Was ist bezahlbares Wohnen?

Was ist bezahlbares Wohnen? Der Begriff wird in den Medien fast inflationär verwendet. Gleichwohl fehlte es bisher an empirischen Methoden, die Bezahlbarkeit des Wohnens zu quantifizieren. Aus diesem Grund hat der Verband Sächsischer Wohnungsgenossenschaften e. V. (VSWG) bereits 2016 ein Modell entwickelt, um sog. maximal finanzierbare Mieten zu ermitteln. Dabei werden ausgehend vom Einkommen die entsprechenden Miethöhen für insgesamt 30 Fallgruppen ermittelt. In die Berechnungen fließen alle relevanten Einkünfte sowie Abgaben, Steuern und Beiträge ein. Weiterhin werden Mindesthaushaltseinkommen für jede Fallgruppe ermittelt, die auch nach Abzug des fixen Wohnkostenanteils noch zum Lebensunterhalt zur Verfügung stehen müssen. Vergleicht man die individuell ermittelten Mieten mit den vorherrschenden Mietniveaus sowie kalkulatorischen Mieten für den Wohnungsbestand sowie Neubau, lassen sich Tendenzen und Handlungsempfehlungen für die kommunale, Landes- und Bundespolitik ableiten. Insbesondere lassen sich Randgruppen und besonders gefährdete Personengruppen identifizieren. Das Modell wurde originär für den Freistaat Sachsen entwickelt, lässt sich aber auch auf andere Regionen und Fallgruppen transferieren.

1. Einleitung

Die Verfügbarkeit von und der Zugang zu bezahlbarem Wohnraum sind Bestandteil des Menschenrechts auf Wohnens. Doch Wohnen scheint für eine wachsende Zahl an Menschen in Deutschland kaum mehr bezahlbar zu sein, ohne dass andere Grundbedürfnisse darunter leiden (vgl. Krennerich 2018). Aus menschenrechtlicher wie auch wohnungspolitischer Sicht ist es daher wichtig, in Bezug auf die Wohnkosten die maximale Leistungsfähigkeit unterschiedlicher Personengruppen in der Gesellschaft zu ermitteln. Es geht also um die Frage, was als bezahlbares Wohnen angesehen werden kann. Letztlich ist eine Miethöhe gesucht, die für einen Mieter oder eine Mieterin gerade noch akzeptabel ist, um von dem verbleibenden Rest den gewöhnlichen Lebensunterhalt decken zu können.

In Deutschland fehlt bisher eine quantitative Methode, die Bezahlbarkeit des Wohnens für verschiedene Personengruppen und Regionen zu messen. Der Verband Sächsischer Wohnungsgenossenschaften (VSWG) hat aus diesem Grund ein Modell entwickelt, das auf 30 verschiedenen Fallgruppen fußt, für welche die individuelle maximal finanzierbare Miete ermittelt wird. Das Modell wurde für Sachsen entwickelt, lässt sich jedoch auch auf andere Regionen oder Fallgruppen übertragen.

2. Wohnkostenanteile und Wohnkostenbegriff

Die Literaturrecherche liefert dabei wenig konkrete und generell gültige Ansätze. Dies erscheint insofern nachvollziehbar, als Bezahlbarkeit von zahlreichen Faktoren, wie der Personenzahl, der Wohnungsgröße oder dem Einkommen des entsprechenden Mieters abhängen. Stattdessen liefern namenhafte Institute, Forschungseinrichtungen und Stiftungen Richtwerte für den Anteil des Nettoeinkommens, der für Wohnzwecke maximal verwendet werden sollte (vgl. Tabelle 1). Fraglich dabei ist, welche Bezugsbasis verwendet wird, da verschiedene Mietbegriffe voneinander abgegrenzt werden müssen. In der Regel wird unter dem Begriff „Miete“ die monatliche Nettokaltmiete verstanden. Diese beinhaltet weder die Betriebskosten noch die Heizkosten. Werden diese mit einbezogen, spricht man von einer „Bruttowarmmiete“. Der Verband Sächsischer Wohnungsgenossenschaften e. V. (VSWG)¹, geht noch einen Schritt weiter und versteht unter dem Begriff „Wohnkosten“ die Bruttowarmmiete und die Kosten für Strom. Der Gedanke dahinter ist die Feststellung in der Praxis, dass die Bürgerinnen und Bürger über ein festes Budget für das „Wohnen“ verfügen. Jede extern beeinflusste Preissteigerung der Kosten für die Wärmeversorgung oder den Strom führt so letztlich zu einem Rückgang des Betrages für die Nettokaltmiete. Aus Sicht der Wohnungswirtschaft sollte es somit im Interesse liegen, die erweiterten Wohnnebenkosten zu beeinflussen oder zumindest zu stabilisieren. Alle nachfolgenden Ausführungen beziehen sich generell auf den Wohnkostenbegriff inkl. der Stromkosten. Aufgrund der Wohnkostenanteile und der Erfahrungen bei der sächsischen Bevölkerung setzt der VSWG zur Berechnung der maximal finanzierbaren Miete die maximalen Wohnkostenanteile bei 35 % des Haushaltsnettoeinkommens an.

Tabelle 1: Übersicht Ansätze maximaler Wohnkostenanteile²

| Quelle | Bezugsbasis | Maximaler Anteil am Nettoeinkommen |
|--|-----------------|------------------------------------|
| Hans Böckler-Stiftung | Bruttowarmmiete | 30% |
| ISP Eduard Pestel Institut für Systemforschung e. V. | Nettokaltmiete | 30% |
| InWIS Forschung & Beratung GmbH ¹ | Nettokaltmiete | 30% |
| Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.(IW) | Nettokaltmiete | 26% |

1 212 Wohnungsgenossenschaften im Freistaat Sachsen, insgesamt ca. 290.000 Wohnungseinheiten

2 vgl. InWIS 2016: Instrumentenkasten für wichtige Handlungsfelder der Wohnungsbaupolitik, S. 14

| Quelle | Bezugsbasis | Maximaler Anteil am Nettoeinkommen |
|--------------------------------------|--|------------------------------------|
| Mietbündnis Berlin | Nettokaltniete | 30 % |
| SPD Fraktion | Bruttowarmmiete | 40 % |
| Durchschnittliche Wohnkosten Sachsen | Ausgaben für Wohnen, Energie, Wohnungsinstandhaltung | 32,9 % |
| Bundesdurchschnittliche Wohnkosten | Ausgaben für Wohnen, Energie, Wohnungsinstandhaltung | 35,3 % (EVS) bzw. 35 % (LWR) |

3. Der Fallgruppen-Ansatz

Da bis dato kein zufriedenstellendes und der Heterogenität der Bevölkerung Rechnung tragendes Modell vorlag, hat der VSWG bereits 2016 ein Modell entwickelt, um eine Aussage zur Bezahlbarkeit des Wohnens treffen zu können. Die Ergebnisse wurden in der Broschüre „Wohn(T)räume – Untersuchung zur Bezahlbarkeit des Wohnens in Sachsen“ veröffentlicht. Im Rahmen einer Aktualisierung der Studie im Jahr 2018 wurde das Modell verfeinert und kritisierte Schwachstellen abgemildert. Insgesamt wurde das Rechenwerk zwar für den Freistaat Sachsen entwickelt, lässt sich theoretisch aber auf alle Länder und kreisfreien Städte oder auf selbst definierte Gebietskulissen übertragen, sofern entsprechende Daten vorhanden sind.

Um den unterschiedlichen Haushaltsstrukturen gerecht zu werden, erfolgt die Ermittlung des im weiteren Text als „maximal finanzierbare Miete“ bezeichneten Betrags in Euro pro Quadratmeter, der auf keinen Fall überschritten werden sollte, um den Lebensunterhalt noch sicherzustellen, auf Basis sogenannter Fallgruppen. Dabei wurde versucht, einen breiten Querschnitt anhand der Einkommenssituation sowie der Anzahl der Kinder zu schaffen (vgl. Abbildung 1). Theoretisch ergibt sich dabei eine große Vielzahl an Fallvarianten. Die letztliche Auswahl der theoretischen Fallgruppen zur weiteren Betrachtung erfolgte unter der Maßgabe, zum einen wichtige Tendenzen und Grenzgruppen zu identifizieren und zum anderen den klassischen Mieterbestand der sächsischen Wohnungsgenossenschaften zu repräsentieren. Während in der ersten Auflage 18 Fallgruppen analysiert wurden, stieg die Zahl der zweiten Version auf insgesamt 30 (vgl. Abbildung 2). Ein besonderer Fokus wurde dabei auf Familien mit (mehreren) Kindern gelegt, die 2016 zu wenig Beachtung gefunden haben.

Abbildung 1: Übersicht der Wohnkostenbeeinflussenden Faktoren

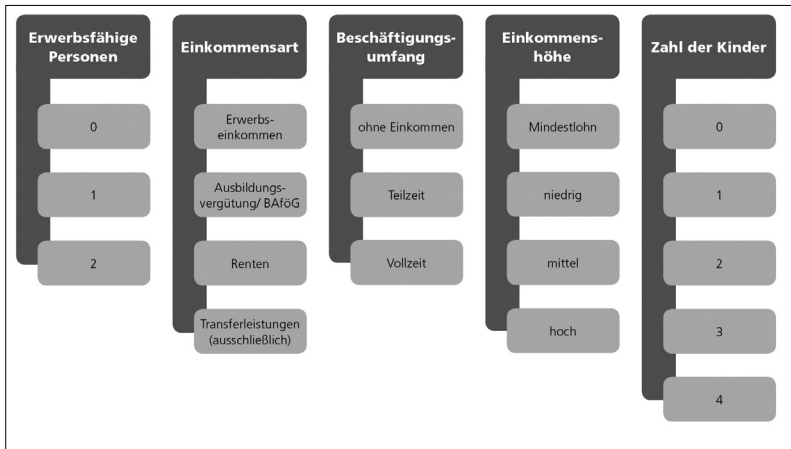


Abbildung 2: Übersicht der analysierten Fallgruppen

| Fallgruppe | Maximal finanzierbare Nettokaltmiete | Fallgruppe | Maximal finanzierbare Nettokaltmiete |
|------------|--------------------------------------|------------|--------------------------------------|
| 1 | 3,88 € | 2 | 7,23 € |
| 6 | 3,96 € | 18 | 7,36 € |
| 13 | 4,07 € | 27 | 7,48 € |
| 11 | 4,14 € | 24 | 7,74 € |
| 25 | 4,73 € | 14 | 7,81 € |
| 12 | 4,82 € | 20 | 8,21 € |
| 29 | 4,90 € | 4 | 8,52 € |
| 30 | 4,93 € | 16 | 8,77 € |
| 3 | 5,29 € | 10 | 9,42 € |
| 22 | 5,35 € | 19 | 10,77 € |
| 28 | 5,46 € | 15 | 10,77 € |
| 7 | 5,70 € | 21 | 11,18 € |
| 23 | 6,48 € | 5 | 12,11 € |
| 9 | 6,72 € | 17 | 12,14 € |
| 26 | 7,02 € | 8 | 14,18 € |

4. Das Rechenmodell

Eine wesentliche Einflussgröße auf die Bezahlbarkeit des Wohnens ist die Einkommenshöhe. Dazu stellen die Statistischen Landesämter in der Regel Bruttoverdienste nach Branchen zur Verfügung, welche anschließend in die drei Bereiche „niedriges Einkommen“ (in Sachsen durchschnittlich 2.333,25 EUR Bruttoeinkommen pro Monat bei Vollzeitätigkeit), „mittleres Einkommen“ (3.275,33 EUR) sowie „hohes Einkommen“ (4.098,60 EUR) unterteilt wurden. Gekürzt um die regelmäßigen Abzüge für Einkommenssteuer und Sozialversicherungen sowie ergänzt um Ansprüche aus Kinder- oder Wohngeld, lässt sich auf diese Weise ein regelmäßiges Monatsnettoeinkommen ermitteln. Auch wurde im Gegensatz zur ersten Auflage das Sparen der Haushalte auf Basis der „Riester-Rente“ berücksichtigt. Die Erkenntnisse aus der ersten Studie, insbesondere vor dem Hintergrund drohender Altersarmut, haben dazu bewogen, der immer wichtiger werdenden privaten Altersvorsorge im Modell Rechnung zu tragen.

Vom verfügbaren Nettoeinkommen wird im nächsten Schritt der Wohnkostenanteil von 35 % ermittelt. Eine Kritik der ersten Ausgabe war unter anderem, dass für einige Fallgruppen die verbleibenden 65 % des Nettoeinkommens – insbesondere bei Familien – nicht mehr ausreichend sind. Um diesen Fakt zu korrigieren, wurden unter dem Motto „Essen vor Wohnen“ Mindestlebenshaltungskosten ermittelt, die nach Abzug der Wohnkosten mindestens verbleiben müssen. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Wohnkostenpauschale kleiner als 35 % ist, wenn der Betrag andernfalls nicht eingehalten würde. Für erwachsene Haushaltsmitglieder wurden dabei die Regelsätze auf Basis des SGB II (im Volksmund „Hartz IV“) angesetzt (vgl. Tabelle 2). Diese stellen zwar nicht den von einer Gesellschaft angestrebten Lebensstandard dar, gelten jedoch als kleinster gemeinsamer Nenner für ein Existenzminimum. Die für Kinder unterstellten Beträge im SGB II greifen oft zu kurz, sodass für Kinder abweichende Werte zum Ansatz gebracht wurden. Diese beruhen auf den durchschnittlichen Konsumausgaben von Familien mit Kindern, die 2013 im Rahmen der Einkommens- und Verbraucherstichprobe (EVS) getrennt für gemeinsam in einem Haushalt lebende Elternteile und Alleinerziehende erhoben wurden. Bereinigt um den Wohnkostenansatz von 35 % ergibt sich ein durchschnittlicher Betrag, der bis zum 18. Geburtstag des Kindes durchschnittlich aufgewendet wird (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Übersicht Lebenshaltungskosten nach Wohnkosten (Mindestbedarfe)

| Haushaltsmitglied | Mindestlebenshaltungsbetrag pro Monat | Quelle |
|--|--|---|
| Erwachsener (alleinstehend) | 416,00 EUR | SGB II |
| Bedarfsgemeinschaft (zwei zusammen lebende Erwachsene) | 748,00 EUR (je 374,00 EUR) | SGB II |
| 1. Kind | 399,75 EUR bzw. 375,70 EUR bei Alleinerziehenden | Statistisches Bundesamt 2018: Konsumausgaben für Kinder, EVS 2013; bereinigt um 35 % Wohnkostenansatz |
| 2. Kind | 316,55 EUR bzw. 210,60 EUR bei Alleinerziehenden | |
| 3. Kind | 317,85 EUR | |
| Jedes weitere | 317,85 EUR | |

Im weiteren Berechnungsverlauf wird der absolute Wohnkostenbetrag um die durchschnittlichen Stromkosten für die Haushaltsgröße bereinigt und durch die, für die Personenzahl adäquate Wohnungsgröße in Quadratmetern auf Basis Verwaltungsvorschrift (VwV) Wohnflächenhöchstgrenzen (vgl. Tabelle 3) geteilt, sodass sich im Zwischenergebnis eine Bruttowarmmiete in Euro pro Quadratmeter Wohnfläche ergibt. Bereinigt um die durchschnittlichen Kosten für Heizung und Warmwasserbereitung (im VSWG: 1,00 EUR/m²) sowie die durchschnittlichen Betriebskosten (hier 1,13 EUR/m²) ergibt sich im Endergebnis die maximal finanzierbare monatliche Nettokaltmiete pro Quadratmeter Wohnfläche.

Tabelle 3: Wohnflächenhöchstgrenzen gem. VwV Wohnflächenhöchstgrenzen






























| Haushaltsgröße | Wohnfläche |
|---------------------|------------------|
| 1 Person | 45 QM |
| 2 Personen | 60 QM |
| 3 Personen | 75 QM |
| 4 Personen | 85 QM |
| Jede weitere Person | 10 QM pro Person |

5. Ergebnisse für den Freistaat Sachsen

Wendet man das Rechenmodell auf alle 30 Fallgruppen an, ergibt sich ein sehr differenziertes Bild (vgl. Abbildung 3). Dabei ergeben sich unter Berücksichtigung aller beschriebenen Einflussgrößen Maximalmieten zwischen 3,88 EUR/m² für einen alleinstehenden Rentner und 14,18 EUR/m² für einen Doppelverdienerhaushalt ohne

Kinder, selbst bei niedrigem Einkommen. Auf den ersten Blick wird deutlich, dass eine Wohnraumversorgung zu einem Niveau unter 4 EUR/m² selbst in einem Bundesland wie Sachsen, das im Bundesvergleich über sehr niedrige Mietniveaus verfügt, nur sehr schwer möglich ist.

Abbildung 3: Maximal finanzierbare Mieten nach Fallgruppen (aufsteigend)

| Fallgruppe | Bezeichnung | Fallgruppe | Bezeichnung |
|------------|--|------------|---|
| 1 |  Rentner alleinstehend | 16 |  Paar mit einem Kind |
| 2 |  Rentner Paar | 17 |  Paar mit einem Kind |
| 3 |  Alleinstehend ohne Kind | 18 |  Paar mit zwei Kindern |
| 4 |  Alleinstehend ohne Kind | 19 |  Paar mit zwei Kindern |
| 5 |  Alleinstehend ohne Kind | 20 |  Paar mit zwei Kindern |
| 6 |  Alleinstehend ohne Kind | 21 |  Paar mit zwei Kindern |
| 7 |  Alleinstehend ohne Kind | 22 |  Paar mit zwei Kindern |
| 8 |  Paar ohne Kind | 23 |  Paar mit zwei Kindern |
| 9 |  Alleinst. mit einem Kind | 24 |  Paar mit drei Kindern |
| 10 |  Alleinst. mit einem Kind | 25 |  Paar mit drei Kindern |
| 11 |  Alleinst. mit einem Kind | 26 |  Paar mit drei Kindern |
| 12 |  Alleinst. mit einem Kind | 27 |  Paar mit vier Kindern |
| 13 |  Alleinst. mit zwei Kindern | 28 |  Paar mit vier Kindern |
| 14 |  Paar mit einem Kind | 29 |  Student(in) |
| 15 |  Paar mit einem Kind | 30 |  Auszubildende(r) |

 ohne Einkommen
  Mindestlohn
  niedriges Vollzeitereinkommen
  niedriges Teilzeitereinkommen
  mittleres Vollzeitereinkommen
  mittleres Teilzeitereinkommen
  Durchschnittswerte

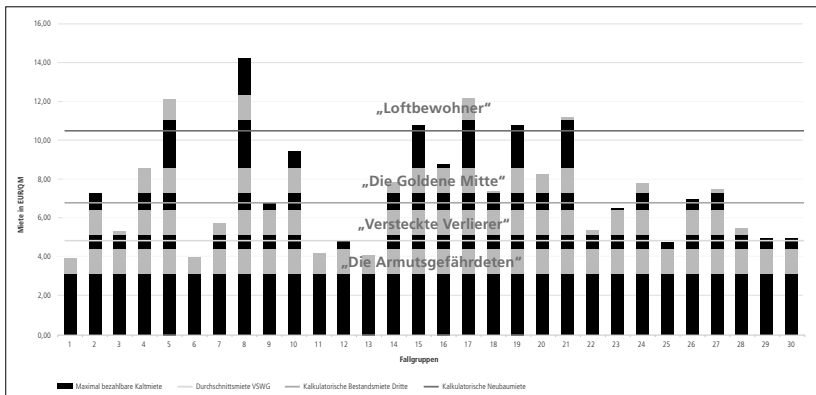
5.1 DER VERGLEICHSMASSTAB

Um eine sinnvolle Aussage zur Qualität der Wohnraumversorgung in einem Bundesland treffen zu können und Lösungsansätze zu bewerten, bedarf es eines Vergleichs der ermittelten Höchstmieten mit der durchschnittlichen Wohnungsmiete im Bestand. Als Bezugsbasis wurde die Bestandsmiete der sächsischen Wohnungsgenossenschaften in Höhe von 4,82 EUR/m² herangezogen. Für den Freistaat Sachsen wurden zusätzlich noch eine kalkulatorische Bestandsmiete i. H. v. 6,77 EUR/m² ermittelt, die darstellen

soll, welche Miete ein kapitalmarktorientierter Investor ansetzen würde, um eine entsprechende Rendite zu erwirtschaften³. Im Umkehrschluss macht es auch den Unterschied zu Bestandshaltern wie Wohnungsgenossenschaften oder kommunalen Wohnungsunternehmen deutlich und zeigt die Relevanz der zugrundeliegenden Geschäftsphilosophie. Für den Neubau wurde ebenfalls eine kalkulatorische Miete i. H. v. 10,48 EUR/m² berechnet, die unabhängig von der Rechtsform und dem Geschäftsmodell des Bauherrn zum wirtschaftlichen Betrieb mindestens erforderlich ist⁴.

Stellt man die für jede Fallgruppe ermittelten maximal finanzierbaren Nettokaltmieten auf einem Balkendiagramm dar und trägt zum Vergleich die Bestands und Neubaumieten ab, ergeben sich Bereiche, in denen die Fallgruppen anzusiedeln sind (vgl. Abbildung 4). Um gemeinsame Erkenntnisse für die unterschiedlichen Bereiche abzuleiten und die Ergebnisse gegenüber Presse und Politik greifbarer zu machen, wurden für die Bereiche provozierende Begriffe verwendet.

Abbildung 4: Maximal finanzierbare vs. reale und kalkulatorische Nettokaltmieten nach Fallgruppen



5.2 GRUPPE „DIE ARMUTSGEFÄHRDETEN“

Zunächst zeigt sich die Gruppe der „Armutgefährdeten“. Diese Gruppe ist bereits heute durch Versorgungsschwierigkeiten gekennzeichnet, da ihre maximal finanzierbare Nettokaltmiete zwischen 3,88 und 4,82 EUR/m² und somit deutlich unterhalb

3 Eigene Berechnung; Annahmen u. a. Eigenkapitalfinanzierung 30%, Zinssatz 2,5%, Tilgung 3%, Rendite 8-10%.
 4 Eigene Berechnung; Annahmen u. a. Eigenkapitalfinanzierung 30%, Zinssatz 2,5%, Tilgung 3%, Rendite 4%.

der vergleichsweise „günstigen“ durchschnittlichen Bestandsmiete der sächsischen Wohnungsgenossenschaften liegt. Auch für die Zukunft lässt sich hierbei keine positive Tendenz erkennen. Zur Kategorie zählen vor allem alleinstehende Rentner (Fallgruppe 1), Alleinstehende mit und ohne Kindern mit niedrigem Einkommen in Teilzeit (Fallgruppen 6, 11 und 13) sowie Familien mit zwei, drei oder vier Kindern, sofern sie niedrige Einkommen beziehen und ein Elternteil zur Kinderbetreuung zu Hause bleibt (Fallgruppen 22, 25 und 28). Eine valide Quantifizierung des Anteils der Armutsgefährdeten an den insgesamt 2.144 Mio. Haushalten ist schwierig. Abgeleitet aus dem statistischen Datenmaterial lässt sich der Anteil alleinstehender Rentner auf 18,9% der Haushalte quantifizieren⁵. Dazu kommen ca. 2% alleinerziehende Haushalte in Teilzeit⁶. Insgesamt muss also davon ausgegangen werden, dass in Sachsen jeder fünfte Einwohner zur Gruppe der Armutsgefährdeten subsumiert werden muss und dass diese Personengruppe Schwierigkeiten hat, aufgrund ihres Einkommens, bedarfsgerechten Wohnraum anzumieten bzw. auf bestimmte Vermietergruppen, Quartiere und Regionen beschränkt bleibt.

5.3 GRUPPE „VERSTECKTE VERLIERER“

Die zweite Gruppe bilden die sogenannten „Versteckten Verlierer“. Sie sind ausgehend vom durchschnittlichen Mietniveau einer Wohnungsgenossenschaft in Sachsen derzeit in der Lage Wohnraum anzumieten, jedoch ausschließlich im Wohnungsbestand. Gleichwohl ergeben sich Risikotendenzen, wenn man die kalkulatorische Bestandsmiete im Bestand als ein sich langfristig ergebendes Mietniveau betrachtet. Nach den vorliegenden Daten sind alle Fallgruppen mit maximal finanzierbaren Kaltmieten zwischen 4,82 und 6,77 EUR/m² Wohnfläche betroffen. In diese Kategorie fallen alleinstehende Menschen mit Vollzeitbeschäftigung zu Mindestlohn (Fallgruppe 3) sowie Alleinstehende mit einem mittleren Teilzeiteinkommen (Fallgruppe 7). Weiterhin reihen sich Alleinerziehende mit einem Kind bei niedrigem Vollzeiteinkommen (Fallgruppe 9) sowie Zweikindfamilien mittleren Einkommens ein, sofern ein Partner für die Kinderbetreuung zu Hause bleibt (Fallgruppe 23). Abschließend können unter den „Versteckten Verlierern“ auch Studierende (Fallgruppe 29) und Auszubildende (Fallgruppe 30) subsumiert werden. Für diese Personengruppen gilt, dass die zukünftige Versorgungsqualität am Wohnungsmarkt stark von der Entwicklung der Einkommen getrieben wird. Die Sensitivität zur Wohnraumversorgung ist hier besonders groß.

⁵ Eigene Berechnung

⁶ Eigene Berechnung

Gleichwohl bieten die Einkommenssituation und der Ausblick bezüglich der eigenen finanziellen Leistungsfähigkeit das Risiko eines Abwanderns in einkommensstärkere Regionen. Die Chance der Personengruppe und der Regionen mit besonders vielen Personen dieser Personengruppe besteht vor allem darin, die Arbeitsmarktinfrastuktur in der Region zu stärken.

5.4 GRUPPE „DIE GOLDENE MITTE“

Die dritte Gruppe bildet die sogenannte „Goldene Mitte“. Diese Personengruppe hat weder heute noch morgen ernsthafte Versorgungsschwierigkeiten zu erwarten, da ihre maximal finanzierbare Nettokaltmiete jenseits der kalkulatorischen Bestandsmiete liegt. Lediglich der Zugang zu Neubauwohnungen bleibt ihnen tendenziell verwehrt. Gemäß den ermittelten Daten liegen die relevanten Fallgruppen bei einer maximalen Kaltmiete zwischen 6,77 EUR/m² (kalkulatorische Bestandsmiete) und 10,48 EUR/m² (kalkulatorische Miete Neubau). In diese Kategorie fallen zunächst in Gemeinschaft lebende Rentner (Fallgruppe 2). Auch Singlehaushalte mit niedrigem Vollzeiteinkommen (Fallgruppe 4) sowie Alleinerziehende mit einem Kind bei mittlerem Vollzeiteinkommen (Fallgruppe 10) fallen in diese Gruppe. Ferner zählen bei verschiedenen Einkommensverhältnissen verschiedene Familienfallgruppen mit ein bis vier Kindern dazu (Fallgruppen 14, 18, 20, 24 und 27). Dieser Personenkreis kann hinsichtlich seines Versorgungspotenzials als stabil angesehen werden und bedarf einer eher nachgeordneten Aufmerksamkeit in der Politik.

5.5 GRUPPE „LOFTBEWOHNER“

Die letzte Gruppe bilden die „Loftbewohner“. Dieser Gruppe stehen tendenziell alle Wege offen. Versorgungsengpässe sind weder heute noch morgen zu erwarten. Darüber hinaus sind sie trotz der höheren Neubaumiete in der Lage, eine neugebaute Wohnung zu beziehen. Ihre maximal finanzierbaren Kaltmieten liegen oberhalb der kalkulatorischen Miete für den Neubau i. H. v. 10,48 EUR/m². Hierunter können zunächst die klassischen DINKs („*double income, no kids*“), also Doppelverdiener ohne Kinder, sogar bei nur niedrigem Doppelseinkommen subsumiert werden (Fallgruppen 8). Weiterhin fallen Singlehaushalte mit mindestens mittlerem Vollzeiteinkommen (Fallgruppe 5) sowie Familien mit überwiegend doppeltem Einkommen oder zumindest einem vollen und einem halben mittleren Gehalt (Fallgruppen 15, 17, 19, 21) in die Gruppe der Loftbewohner. Der Anteil dieser Kategorie lässt sich erneut schwer ermitteln. Nachdenklich stimmt hier vor allem die Tatsache, dass die hohe finanzielle

Leistungsfähigkeit oft mit Kinderlosigkeit oder zumindest wenig Kindern bei gleichzeitig hohem Arbeitseinsatz beider Elternteile verbunden ist.

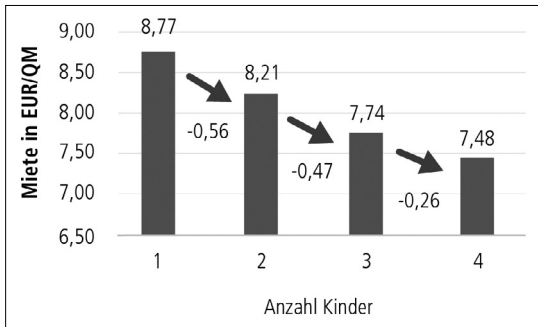
5.6 FOKUS NEUBAU

Im Zusammenhang mit der letztgenannten Gruppe soll das Thema Neubau vor dem Hintergrund der Bezahlbarkeit näher beleuchtet werden. Der derzeit relevante Personenkreis ist wie bereits dargestellt sehr überschaubar. Aufgrund der typischen Wohnungsgrundrisse und baulichen Gegebenheiten (vgl. auch 2.3) besteht im Neubau vor allem die Möglichkeit, passenden Wohnraum für Familien mit Kindern oder barrierearme Wohnungen zu schaffen. Diese Personengruppen kommen zum wirtschaftlich erforderlichen Mietniveau derzeit nicht in Frage. Diese Aussage ist auch ein Indiz für die eher kleinteilige Bautätigkeit vieler sächsischer Wohnungsunternehmen, insbesondere der sächsischen Wohnungsgenossenschaften. Im Sinne einer Erweiterung der Mitglieder, vor allem durch junge Familien, vermieten Wohnungsgenossenschaften zum Teil unterhalb der kalkulatorischen Miete für den Neubau, um zumindest Personen aus der Kategorie der „Goldenen Mitte“ anzusprechen. Dies geht jedoch zwangsläufig mit einer Quersubvention des Bauvorhabens einher. Eine Erhöhung der Bautätigkeit ist somit vor allem durch eine Steigerung der Einkommenssituation – die derzeit in dem geforderten Umfang eher unwahrscheinlich ist oder einer Senkung der Baukosten, z. B. durch niedrigere Auflagen der öffentlichen Hand, möglich.

5.7 BEZAHLBARKEIT FÜR FAMILIEN UND ALLEINERZIEHENDE

Einen Schwerpunkt der Analyse lag auf den Familienfallgruppen. Darunter sollen zum einen „klassische“ Familien mit zwei Elternteilen und ein oder mehreren Kindern sowie Alleinerziehende mit Kindern gefasst werden. Eine zentrale Frage war, ob sich die Leistungsfähigkeit der Familien hinsichtlich der Wohnkosten mit zunehmender Kinderzahl verschlechtert. Dazu wurde im Rahmen eines horizontalen Vergleichs die gleiche Einkommenssituation der Eltern mit verschiedenen Kinderzahlen verglichen. Beispielsweise wurden Haushalte mit einem niedrigen Vollzeiteinkommen und einem niedrigen Teilzeiteinkommen verglichen. Die Ergebnisse zeigen dabei, dass die maximal finanzierbaren Mieten pro Kind um 0,30 bis 0,60 EUR/m² zurückgehen (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5: Horizontaler Vergleich der maximal finanzierbaren Mieten in Abhängigkeit von der Kinderzahl bei Familien mit 1,5 niedrigen Einkommen



Ein noch traurigeres Bild zeigt sich bei den Alleinerziehenden (Fallgruppen 9 bis 13). Es wird deutlich, dass alleinerziehende Elternteile mit Kindern den Lebensunterhalt oft nur bestreiten können, wenn sie in Vollzeit einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Andernfalls reicht das Einkommen – trotz Wohngeld – oft nicht aus, entsprechenden Wohnraum anzumieten. Selbst wenn die Versorgung zu den niedrigen Mieten bei z. B. Wohnungsgenossenschaften gelingt, bleiben Wohnungen kapitalmarktorientierter Vermieter sowie der Neubau für Alleinerziehende eher verschlossen. Weiterhin zeigt sich, dass die Situation mit zwei Kindern (Fallgruppe 13) noch deutlich verheerender ist als mit einem Kind (Fallgruppen 9 bis 12). Damit bestätigt die Untersuchung auch für Alleinerziehende die Ergebnisse des Armutsberichts, der zu dem Schluss kommt, dass Alleinerziehende eine über 20 Prozentpunkte höhere Armutsquote haben als die Gesamtbevölkerung. Insgesamt ergibt sich für die Betroffenen oft ein Spannungsfeld zwischen Existenznöten auf der einen und aufgrund einer Vollzeittätigkeit oder mehrerer kleiner Jobs zu wenig Zeit für den Nachwuchs auf der anderen Seite. Alleinerziehende müssen daher deutlich stärker in den Fokus des politischen Handelns rücken.

5.8 EMPFEHLUNGSWERTE „BEZAHLBARES WOHNEN“

Abschließend soll der Bogen zum Begriff des „Bezahlbaren Wohnens“ gespannt werden. Die Erfahrungen der sächsischen Wohnungsgenossenschaften in den letzten Jahren haben gezeigt, dass für einen Großteil der Bevölkerung eine Nettokaltmiete von 6,50 EUR/m² die absolute Obergrenze darstellt. Die Untersuchungen konnten für Sachsen zeigen, dass zu diesem Mietniveau große Bevölkerungsanteile wie zu zweit lebende Rentner, Singlehaushalte mit Vollzeiteinkommen (auch mit Kind) sowie Familien, sofern die Einkommenssituation einigermaßen angemessen ist, versorgt werden kön-

nen. Ferner wird jedoch auch deutlich, dass der Wert für zahlreiche Fallgruppen nicht erreichbar ist.

Anders zu beurteilen ist der Neubau. Aufgrund des in Sachsen und anderen ostdeutschen Bundesländern sehr homogenen Wohnungsbestands (durch den überwiegend seriellen Wohnungsbau der 1960er bis 1990er Jahre) sind Anpassungen im Wohnungsbestand nur bedingt möglich. Unterrepräsentiert sind derzeit überwiegend barrierefreie bzw. barrierearme Wohnungen sowie Einheiten für Familien. Für diese Fälle gilt oft der Neubau als der einzige Lösungsansatz. Korrekt ist, dass sich auf diese Weise entsprechende Angebote schaffen lassen. Die Kehrseite der Medaille ist die Finanzierbarkeit, da die Projekte in der Regel Mieten ab 10 EUR/m² Wohnfläche zur Refinanzierung bedingen. Die Berechnungen für Sachsen zeigen, dass für den Neubau eine Zielmarke von rund 8 Euro/m² eine sinnvolle Zielmarke sein könnte, um zumindest einen Teil der relevanten Zielgruppen zu erreichen. Gleichzeitig sorgt die Zielmarke für einen entsprechenden Unterschied zu Modernisierungen mit einer Zielmarke um 6,50 EUR/m² und bietet somit eine entsprechende Attraktivität für Modernisierungsvorhaben. Angesichts der signifikanten Baupreissteigerungen in den letzten Monaten und Jahren stellt sich die Frage, wie dieses Zielniveau erreicht werden kann. Die von der Bundesregierung eingesetzte Baukostensenkungskommission konnte zumindest bisher noch keine praxistauglichen Lösungsvorschläge umsetzen. Als Hebel könnten hierbei vor allem die Bereitstellung von Baugrundstücken durch die Kommunen im Zuge von Konzeptvergaben, die nicht weitere Verschärfung von Mindeststandards im energetischen Bereich sowie eine Reduktion der durch die kommunalen Verwaltung beeinflussbaren Kosten genutzt werden.

6. Chancen und Grenzen des Modells

Der vom VSWG ermittelte Ansatz ermöglicht es erstmals, verschiedene Fallgruppen differenziert zu betrachten. Somit lässt sich u. a. die Spannweite in unserer Gesellschaft darstellen. Gleichzeitig zeigt die Analyse deutlich Fallgruppen mit Gefahrenpotenzial hinsichtlich einer Wohnraumversorgung am jeweiligen Wohnungsmarkt. Mit dem Modell hat der VSWG einen auf alle Regionen und Länder übertragbaren Ansatz geschaffen, um entsprechende Folgerungen vor Ort zu ziehen. Je nach Aufwand und Zielrichtungen können die zu untersuchenden Fallgruppen dabei individuell festgelegt werden. Als Vorteil des Modells ist weiterhin anzuerkennen, dass es keiner empirischen Erhebungen bedarf, weil entsprechende Daten und Sätze frei zur Verfügung stehen und für die Analyse nur noch entsprechend aufbereitet werden müssen. Somit lässt

sich eine entsprechende Analyse mit einem vergleichsweise geringen Aufwand übertragen.

Gleichzeitig hat das Modell seine Schwächen hinsichtlich einer Aussagefähigkeit zur Bezahlbarkeit des Wohnens in einem räumlichen Gebiet. In erster Linie ist dabei zu nennen, dass die angesetzten Einkommen lediglich Durchschnittswerte darstellen. In der Praxis ist jedoch die Spreizung innerhalb der Fallgruppen sehr groß. So ist beispielsweise eine Rente von 1.012 Euro vor Sozialabgaben und Steuern nur ein Durchschnittswert. In der Praxis lassen sich auch Rentner mit Werten deutlich darüber und deutlich darunter finden. Insofern liefern die Ergebnisse zwar eine Tendenz, aber keine Allgemeingültigkeit für die entsprechenden Fallgruppen. In diesem Zusammenhang stellt auch die fehlende räumliche Differenzierung einen Malus des Modells dar. In der Realität liegen die Einkommen zwischen den eher ländlich geprägten Regionen und den Ballungszentren zum Teil sehr deutlich auseinander.

Als weiteren Kritikpunkt muss man gelten lassen, dass die Ergebnisse nur eine Momentaufnahme darstellen, die sich zu einem gewissen Stichtag ergeben. Insbesondere durch die zum Teil erhebliche zeitliche Diskrepanz zwischen der Datenerhebung und der Veröffentlichung statistischer Daten, liefern die Daten ein Bild der Vergangenheit. Aus diesem Grund versucht die Analyse des VSWG zumindest qualitativ auf Tendenzen einzugehen, welche das Bild tendenziell weiter verschärfen können. Beispielfhaft ist hier die Rentenentwicklung zu nennen. So kommen sowohl das Bundesministerium für Arbeit und Soziales in ihrem jährlichen Rentenversicherungsbericht als auch der Sozialbeirat in seinem jährlichen Gutachten zum Rentenversicherungsbericht zu dem Ergebnis, dass die Sicherungsniveaus vor Steuern weiter abnehmen werden. Unter der Annahme konstanter Erwerbseinkommen bedeutet dies rückläufige Rentenzahlungen. Insofern sind alle Ergebnisse im Kontext zu erwartender Entwicklungen und Trends zu beurteilen.

Unterm Strich bietet das Modell trotz seiner Schwächen einen möglichen Ansatz, um tendenzielle Aussagen zur maximalen Leistungsfähigkeit bestimmter Personengruppen zu treffen. Dabei kommt es letztlich nicht darauf an, ob die tatsächlich bezahlbare Miete tatsächlich einige Cents höher oder tiefer liegt, sondern darauf, die Spreizung und tendenziell gefährdete Bevölkerungsteile zu identifizieren. Vor diesem Hintergrund verfolgt die Analyse primär das Ziel, den politischen Entscheidungsträgern ein Werkzeug an die Hand zu geben, um negative Tendenzen zu erkennen und diesen entsprechend begegnen zu können.⁷

7 Die vollständige Publikation des Verbandes Sächsischer Wohnungsgenossenschaften ist abrufbar unter www.vswg.de/publikationen.

Literatur

- Bundeszentrale für politische Bildung 2014: <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61848/rentner>, Zugriff am 30. August 2016.
- Der PARITÄTISCHE 2018: Wer die Armen sind. Der Paritätische Armutsbericht 2018, Berlin.
- Deutsche Rentenversicherung Bund 2017: Rentenversicherung in Zahlen 2017, Berlin.
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V 2018: IW-Gutachten. Die Erschwinglichkeit von Wohnraum, Köln.
- InWIS 2016: Instrumentenkasten für wichtige Handlungsfelder der Wohnungsbaupolitik, Bochum.
- Hans-Böckler-Stiftung: <https://www.boeckler.de/11145.htm?projekt=2016-299-4>, Zugriff am 4. Juni 2018.
- Krennerich, Michael 2018: Ein Recht auf (menschenwürdiges) Wohnen?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 25-26/2018, 9-14.
- Norddeutscher Rundfunk: www.ndr.de/der_ndr/presse/mitteilungen/Analyse-Privater-Neubau-hilft-nicht-gegen-Wohnungsnot,pressemeldungndr17374.html, Zugriff am 4. Juni 2018.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin: www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnungsbau/de/mietenbuendnis/, Zugriff am 4. Juni 2018.
- SPD Bundestagsfraktion 2016: <https://www.spdfraktion.de/themen/bezahlbare-wohnungen-schaffen-mietrecht-sozialer-gestalten>, Zugriff am 4. Juni 2018.
- Statistisches Bundesamt 2016: Laufende Wirtschaftsrechnung (LWR) 2016 bzw. Einkommens- und Verbraucherstichprobe (EVS) 2016, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt 2016: Ältere Menschen in Deutschland und der EU, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt 2018: Konsumausgaben für Kinder, EVS 2013, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt 2017: Entwicklung der Privathaushalte bis 2035, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt 2018: Alleinerziehende in Deutschland 2017, Wiesbaden.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen 2016: Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte im Freistaat Sachsen, Kamenz.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen 2017: Verdienste und Arbeitszeiten im Produzierenden Gewerbe und Dienstleistungsbereich im Freistaat Sachsen, II. Quartal 2017, Kamenz.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen 2018: Haushalte im Freistaat Sachsen, Zugriff am 4. Juni 2018.

TOUR D'HORIZON

Michael Krennerich

Von Indizes, Weltkarten und Länderrankings zu Menschenrechten

Lassen Sie uns diese *Tour d'horizon* mit einer schon etwas in die Jahre gekommenen Anekdote beginnen – von Heiner Bielefeldt, aus seiner Zeit als Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte (2003-2009). Er berichtete von einer Pressekonferenz, in der Forscher*innen des Instituts eine Studie zu Menschenhandel in Deutschland vorstellten. Trotz vielfältiger Nachfragen von Journalist*innen weigerten sich die Forscher*innen, Zahlen zu nennen, wie viele Menschen betroffen seien. Die Anzahl sei nicht seriös zu ermitteln, da der Graubereich viel zu groß sei. Einige Journalist*innen wollten sich mit dieser Antwort partout nicht zufriedengeben, fragten immer wieder nach und zogen schließlich unverrichteter Dinge ab, enttäuscht, manche richtig erbost.

Keine Frage: Quantitative Daten, soweit sie seriös erhoben werden, sind wichtig, um die Dimensionen von Menschenrechtsverletzungen zu erfassen. Sie helfen festzustellen, ob es sich um Einzelfälle handelt oder um systematische Probleme. Insofern waren auch die Fragen der Journalist*innen zur Quantifizierung des Menschenhandels legitim, um eine Vorstellung davon zu bekommen, welches Ausmaß das Problem in Deutschland hat. Doch wäre es fahrlässig, Daten zu veröffentlichen, die nicht valide sind. Selbst aussagekräftige menschenrechtsbezogene Daten bedürfen einer Kommentierung, die verdeutlicht, welcher Teil der Wirklichkeit auf welche Weise gemessen (und welcher ausgeblendet) wird. In diesem Sinne dürfen die praktischen und methodischen Probleme der Datenerhebung und -aufbereitung nicht unerwähnt bleiben, wenn wir darüber informiert werden, wie viele Menschen andernorts getötet, vertrieben oder inhaftiert worden sind, und wenn wir ereignisbezogene oder statistische Daten erhalten, die menschenrechtliche Missstände anzeigen.

Befördert wird der Glaube daran, dass Zahlen die Wirklichkeit akkurat wiedergeben, durch die Public-Relations-Abteilungen so mancher Menschenrechtsorganisationen, denen an einer leichten Kommunizierbarkeit ihrer berechtigten menschenrechtlichen Anliegen gelegen ist. Medial besonders beliebt sind Indizes, Weltkarten, Län-

derrankings und globale Aussagen, die einen Eindruck darüber vermitteln, wie es um Menschenrechte weltweit steht, welche Trends sich abzeichnen und wer die schlimmsten Feinde der Menschenrechte sind. Schauen wir uns einiger dieser Indizes an, mittels derer länderbezogene Menschenrechtsinformationen qualitativer und quantitativer Art in numerische Skalen überführt werden.

Freedom in the World Index

Weithin bekannt ist der von Freedom House (www.freedomhouse.org) erstellte „*Freedom in the World Index*“, der mit Abstand älteste der heutigen Indizes, die Menschenrechte erfassen. Freedom House wurde bereits 1941 als unabhängige Organisation in New York mit dem Ziel gegründet, die weltweite Menschenrechtslage zu beobachten sowie Demokratie und Frieden zu fördern. Seit 1972 veröffentlicht die Organisation alljährlich den „*Freedom in the World Index*“. Auf Grundlage vielfältiger Informationsquellen (Medien, NGOs, Wissenschaft, Think Tanks, Kontakte und Besuche vor Ort etc.) bewertet ein Team von rund 90 Analyst*innen und etwa 20 akademischen Berater*innen anhand einer umfassenden Prüfliste den Zustand ausgesuchter Freiheits- und politischer Beteiligungsrechte in mittlerweile 195 Staaten und 14 abhängigen Territorien.

Die Prüfliste umfasst zehn Fragen zu politischen Rechten; sie betreffen Wahlen, politischen Pluralismus und Partizipation sowie die Bedeutung und die Verantwortlichkeit des Regierungshandelns. (Hinzu kommen ggf. zwei zusätzliche Fragen: eine für Monarchien ohne Parteien und Wahlen, die andere zu ethnischen Minderheiten). 15 Fragen behandeln bürgerliche Freiheiten, namentlich Meinungs- und Religionsfreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Rechtsstaatlichkeit sowie einzelne Rechte, welche die persönliche Autonomie und die individuelle Handlungsfreiheit der Menschen betreffen (z.B. Freizügigkeit, freie Berufswahl, Eigentum). Für jede Frage der Prüfliste werden Punkte vergeben. Auf Grundlage der addierten Punktzahlen wiederum wird jedes Land getrennt nach politischen Rechten und bürgerlichen Rechten auf einer Skala von Eins bis Sieben eingestuft. Zur besseren Übersichtlichkeit wird abschließend auf Grundlage beider zusammengeführter Skalen eine Dreiteilung vorgenommen in „freie“, „teilweise freie“ und „unfreie“ Staaten.

Der Index überführt also qualitative Einschätzungen von Expert*innen in numerische Skalen, die wiederum die Grundlage bilden für eine leicht abbildbare und vermittelbare Dreier-Typologie. Ausdrücklich misst der Index dabei weniger die Regierungsperformanz als vielmehr die Frage, inwieweit die Menschen in den jeweiligen Ländern ihre Freiheit (in Gestalt der ausgewählten Rechte) tatsächlich nutzen können

– wobei Freiheitseinschränkungen eben auch durch nichtstaatliche Akteure oder die allgemeinen Umstände entstehen können. Auch deckt der Index nicht alle und nicht nur Menschenrechte ab. Gerade wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte bleiben weitestgehend unberücksichtigt. Einzige Ausnahme sind einige freiheitliche Aspekte der Rechte auf Eigentum, Arbeit und Bildung bei den Fragen zur persönlichen Autonomie und der individuellen Handlungsfreiheit der Menschen. Die Fragen zu politischen Rechten wiederum geben teilweise weniger die Menschenrechtslage als vielmehr den Demokratiegrad des Landes wieder, und zwar im Sinne einer liberalen Demokratie. Dementsprechend wird der Freedom House Index in der Demokratieforschung auch gerne zur Messung liberaler Demokratien herangezogen.

Ausführungen zur Methode und zu einzelnen Ländern lassen sich zwar auf der Website abrufen, finden sich aber kaum in dem medienwirksamen jährlichen Bericht „*Freedom in the World*“ (zuletzt: 2019). Dieser zeigt globale und regionale Trends auf und veranschaulicht in einer Weltkarte die Einstufung der Länder nach „frei“ (2018: 44,1 %), „teilweise frei“ (30,3 %) und „unfrei“ (25,6 %). Wie grob die Ländereinteilung ist, lässt sich erahnen, wenn unter „freie“ Länder Finnland und Schweden ebenso fallen wie Osttimor und El Salvador und wenn sich unter „unfreien“ Staaten Angola und Russland ebenso befinden wie Nordkorea und Südsudan. Als die „*worst of the worst*“ wies Freedom House (2019: 15) übrigens Syrien aus, gefolgt von Südsudan, Eritrea, Turkmenistan, Nordkorea, Äquatorialguinea, Saudi-Arabien, Somalia und Sudan. Eindrucksvoll, aber auch fraglich sind zudem Schaubilder, die Aufschluss darüber geben, wie viele Menschen in freien (2018: 39 %), teilweise freien (24 %) oder unfreien (37 %) Gesellschaften leben. Abgesehen davon, dass auch in „freien“ Gesellschaften nicht alle Menschen ihre bürgerlichen und politischen Rechte nutzen können, werden auch in „teilweisen freien“ und „nicht freien“ Gesellschaften nicht alle Menschen gleichermaßen unterdrückt. Selbst in Autokratien gibt es – teils große – regime-loyale oder politisch indifferente Bevölkerungsgruppen, die vergleichsweise frei agieren können, solange sie die Legitimität und Interessen mächtiger Gruppen im Land nicht in Frage stellen. Zugleich betreffen in ein und demselben Land die Einschränkungen der bürgerlichen und politischen Rechte regimekritische Gruppen oft unterschiedlich stark.

Der CIVICUS-Monitor

Dieser Einwand gilt auch für den – eigentlich begrüßenswerten – Bericht zur weltweiten Lage der Zivilgesellschaft, den die „Weltallianz zur Bürgerbeteiligung“ CIVICUS

(mit Sitz in Johannesburg, New York und Genf) seit einigen Jahren erhebt. Der jüngste „Atlas der Zivilgesellschaft“ führt 35 Staaten auf, in denen die Zivilgesellschaft massiv unterdrückt werde, und 23 weitere Staaten, in denen der zivilgesellschaftliche Raum – in rechtlicher wie politischer Hinsicht – komplett geschlossen sei. Zusammen lebten in diesen Staaten rund 3,4 Milliarden Menschen. Hinzu kämen noch 2,7 Mrd. Menschen in weiteren 53 Staaten, in denen Vereinigungs-, Versammlungs- und Meinungsfreiheit beschränkt und eine weitere Milliarde Menschen in 40 Staaten, in denen diese zumindest beeinträchtigt seien (CIVICUS/Brot für die Welt 2019). Der Befund, dass nur 282 Millionen Menschen, also 4 % der Weltbevölkerung, in jenen 45 Staaten leben, in denen der Staat allen Menschen zivilgesellschaftliche Freiräume ermögliche und sichere, lässt die Alarmglocken schrillen. Er verdeutlicht, dramatisiert aber zugleich das – überaus ernst zu nehmende – Problem des „shrinking political space for civil society“, das von Menschenrechtsorganisationen seit etlichen Jahren zu Recht beklagt wird. Auch hier lässt sich einwenden, dass die Einschränkungen zivilgesellschaftlicher Handlungsräume nicht alle Menschen und Organisationen gleichermaßen betreffen. So gibt es beispielsweise besonders heikle Themen, auf welche die jeweiligen Autokratien besonders „allergisch“ und repressiv reagieren. In China betrifft dies beispielsweise die Rechte der unterdrückten Minderheiten in Tibet und Xinjiang, Tabuthemen wie das Tiananmen-Massaker oder allgemein das Wirken von Menschenrechtsaktivist*innen und -anwält*innen.

Benannt, aber wenig problematisiert wird zudem das Verfahren, wie die Einstufung zustande kommt. Im Rahmen des CIVICUS-Monitors werten rund zwei Dutzend Analytinnen und Analysten auf Grundlage einer fortlaufenden Online-Datenbank eingehende Berichte nationaler, regionaler und internationaler zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie öffentliche Quellen aus. Das Analyseteam ist also weit kleiner als bei Freedom House. Auch wird die zugrundeliegende Prüfliste nicht offengelegt. In die Auswertung fließen zudem die Bewertungen der jeweiligen Länder aus anderen Indizes ein: so jene des *Freedom in the World Index*, der Rangliste der Pressefreiheit von Reporter ohne Grenzen sowie des sogenannten *Political Terror Scale-Index* (siehe unten). Das heißt, der Index beruht in Teilen selbst wieder auf den Ergebnissen anderer Indizes und Rankings, ohne dass dies in irgendeiner Form problematisiert wird. Dabei verzichtet CIVICUS selbst auf eine Rangliste: Zu groß seien die regionalen Besonderheiten und zu dynamisch seien die politischen Prozesse, als dass ein numerischer Wert exakte Aussagekraft beanspruchen könnte (CIVICUS/Brot für die Welt 2019: 14). Stattdessen werden die Länder je nach Indexwert eben in Gruppen mit „offenen“, „beeinträchtigten“, „beschränkten“, „unterdrückten“ oder „geschlossenen“ Räumen für zivilgesell-

schaftliches Handeln unterteilt. Die Fünfer-Typologie ermöglicht dabei immerhin eine etwas differenziertere Länder-Einstufung als das von Freedom House präferierte Dreier-Schema, ist aber – hier bezogen auf die zivilgesellschaftlichen Freiräume – dennoch sehr grob. Länderinformationen werden im „*Atlas der Zivilgesellschaft*“ nur exemplarisch und auf der Website nur anhand von Länderkurzmeldungen dargelegt.

Medienfreiheit – Indizes

Vor einer weltweiten Länderrangliste keine methodische Scheu hat *Reporters sans frontières* (Reporter ohne Grenzen), eine internationale Organisation mit Hauptsitz in Paris, die sich weltweit für Presse- und Informationsfreiheit einsetzt und bereits seit 1994 auch über eine eigenständige deutsche Sektion verfügt. Die mediale Aufmerksamkeit scheint der Organisation Recht zu geben. Fast jeder Zeitungsbeitrag hierzu, der die Lage der Pressefreiheit irgendwo in einem Land behandelt, verweist inzwischen auf dessen Platzierung auf der Rangliste der Pressefreiheit von Reporter ohne Grenzen.

Die – 2002 erstmals erstellte – Rangliste in mittlerweile 180 Ländern (vgl. RoG 2018a) wird auf Grundlage länderbezogener Antworten zu einem umfangreichen Fragebogen erstellt, der Eigenangaben zufolge an Hunderte von Expert*innen weltweit versandt wird, „darunter das eigene Netzwerk von Korrespondenten, Vertreter von Partnerorganisationen sowie Journalisten, Wissenschaftler, Juristen und Menschenrechtsaktivisten“ (Reporter ohne Grenzen 2018b). Für gewöhnlich befinden sich diese vor Ort in den jeweiligen Ländern, wobei sich jedoch die Dichte an befragten Expert*innen je nach Land und Region erheblich unterscheidet. Aussagen darüber, wie viele Expert*innen-Fragebogen aus den jeweiligen Ländern beantwortet wurden, macht RoG indes nicht.

Der mehrfach überarbeitete Fragekatalog umfasst inzwischen 117 qualitative Fragen (vgl. RoG 2018c). Diese sind in sechs Kategorien unterteilt, die eine umfassende Bewertung des Freiheitsgrades von Journalist*innen und Medien in den jeweiligen Ländern ermöglichen: Medienvielfalt, Unabhängigkeit der Medien, journalistisches Arbeitsumfeld und Selbstzensur, rechtliche Rahmenbedingungen, institutionelle Transparenz sowie Produktionsinfrastruktur. Berücksichtigt werden dabei nicht nur Verletzungen der Medienfreiheit durch den Staat, sondern auch entsprechende Einschränkungen durch bewaffnete Milizen, Untergrundorganisationen oder Interessengruppen. Die Qualität der Berichterstattung in den Ländern wird ausdrücklich nicht bewertet.

Die Fragen sind von den Expert*innen vor Ort gelegentlich mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantworten, zumeist müssen sie aber Punkte zwischen 1 und 10 vergeben. Hinzu kommen Fragen mit geschlossen Antwortvorgaben sowie abschließend ein offenes Feld für Kommentare. Danach werden die gesammelten Antworten in ein Scoring überführt. Die Punktezahl aus den Fragebogen wird in einem festen Schlüssel gewichtet und in eine erste Gesamtpunktezahl (Score A) zusammengefasst. Eine zweite Gesamtpunktezahl (Score B) wird über eine weitere, siebte quantitative Kategorie für Übergriffe und Gewalttaten gegen Journalisten gebildet, die Reporter ohne Grenzen nach festgelegten Kriterien selbst ermittelt. Der schlechtere Wert der beiden Punktezahlen bestimmt das Endergebnis, das – im Verhältnis zu den Ergebnissen der übrigen Länder – für die Platzierung auf der Rangliste entscheidend ist (RoG 2018b). Wie bei jeder Rangliste lassen sich Veränderungen der Platzierungen im Zeitverlauf nicht unbedingt als ein Trend werten. Die Platzierung allein gibt nur das Ranking eines Landes im Vergleich zu anderen an. Verschlechtert sich die Situation in ähnlich gelagerten Ländern, kann sich die Platzierung des Landes verbessern, ohne dass sich die dortige Lage der Pressefreiheit verbessert hat (vice versa). So sind immer auch die Punktezahlen zu berücksichtigen, die leider nur als Gesamtpunktezahlen angegeben werden, sodass nicht nachvollzogen kann, wie viele Punkte für die jeweiligen Kategorien oder gar Fragen vergeben wurden.

Hilfreich ist es daher zumindest die qualitativen Länderkurzinformationen zur Kenntnis zu nehmen, die sich auf der Länderportalseite oder auch in Form unregelmäßiger „Ländernahaufnahmen“ finden lassen. Diese geben aber nur summarisch die Lage wieder und sind zudem weit weniger medienwirksam als die aufwändig erstellte Rangliste. Medientauglicher ist da schon der Ausweis von „Feinden“ und „Helden“ der Pressefreiheit. Auch nimmt sich die Organisation inzwischen gesondert der Internetfreiheit und deren Feinden an. Die besondere Bedeutung, die Reporter ohne Grenzen – auch in ihrem Index – auf die Gefährdung von Medienschaffenden legt, findet in einem fortlaufenden „Barometer der Pressefreiheit“ ihre Entsprechung. Dort wird die Anzahl der von Reporter ohne Grenzen geprüften Fälle von getöteten und inhaftierten Journalisten, Medienmitarbeitern, Bloggern und Bürgerjournalisten angegeben.

In den USA und außerhalb Europas wohl stärker wahrgenommen wird der bereits seit 1980 erstellte, mehrfach überarbeitete jährliche *Freedom of the Press Index* von Freedom House, der die Unabhängigkeit und die Pressefreiheit von Printmedien, Radio, TV und digitalen Medien von 199 Staaten und abhängigen Gebieten bemisst (Freedom House 2017a). Dem eigenen Bekunden nach ist Freedom of the Press „the

most comprehensive data set available on global media freedom and serves as a key resource for policymakers, international institutions, journalists, activists, and scholars worldwide“. Er enthält numerische Einstufungen und Länderberichte, die Auskunft geben über den rechtlichen Rahmen für Medien, den politischen Druck auf die Berichterstattung sowie wirtschaftliche Faktoren, welchen die Nachrichten und Informationen beeinflussen. Wie bei dem *Freedom of the World Index* erstellt ein – hier namentlich benanntes – rund 90-köpfiges Analyse-Team, unterstützt durch Berater*innen (Wissenschaftler*innen, NGO-Mitarbeiter*innen, Journalist*innen etc.), das Rating und die Länderberichte (vgl. Freedom House 2017b, 2017c). Nicht selten ist ein Analyst oder eine Analystin gleich für mehrere Länder zuständig und stützt sich hierbei auf lokale Kontakte und Recherchen vor Ort, sowie auf Informationen aus unterschiedlichen Quellen (Medien, lokale und internationale NGOs, Regierungen, internationale Organisationen etc.).

Das länderbezogene Scoring erfolgt durch jeweils einen Analysten oder eine Analystin auf Grundlage einer Prüfliste von 23 Fragen (mit mehreren Unterfragen) zu den drei o.g. Kategorien (*legal environment, political environment, economic environment*) (Freedom House 2017b). Das Ergebnis wird zwar danach noch in einem intra- und interregionalen Abgleich auf Vergleichbarkeit und Konsistenz geprüft. Gleichwohl bleibt ihm ein starkes Element der subjektiven Einschätzung durch die jeweiligen Länderanalyst*innen eigen, die – im Gegensatz zu den Expert*innen von Reporter ohne Grenzen – nicht vor Ort, sondern von den USA aus tätig sind, auch wenn es sich hierbei oft um Personen aus der Region handelt. Allerdings legt Freedom House im Unterschied zu Reporter ohne Grenzen das Scoring und Sub-Scoring offen, das dann – in Bezug auf die Meinungsfreiheit – der bekannten Dreiteilung von „freien“, „teilweisen freien“ und „nicht freien“ Ländern zugrunde liegt. Ergänzt werden diese durch kurze qualitative Länderberichte auf der Webseite, die jedoch für den – zuletzt veröffentlichten – Bericht aus dem Jahre 2017 nur für einen Teil der Länder verfügbar waren (Stand: 16. März 2019). Ganz dem Erfolgsmodell globaler Indizes verbunden, erstellt Freedom House seit 2009 (erste Testversion, ab 2011 erweitert) zudem eigens einen Bericht „*Freedom of the Internet*“ (Freedom House 2018).

Religionsfreiheit – Indizes

Im Hinblick auf die Religionsfreiheit erfreuen sich Berichte von *Open Doors* sowie des *Pew Research Center* einer gewissen Popularität, selbst bei jenen, die mit universal geltenden Menschenrechten ansonsten wenig zu tun haben. Im Bundestag nahm

beispielsweise ein AFD-Antrag „Christenverfolgung stoppen und sanktionieren“ (BT-Drs. 19/1698, 17. April 2018) auf die Daten beider Organisationen Bezug.

Open Doors ist ein überkonfessionelles christliches Hilfswerk, das sich seit über 60 Jahren in mittlerweile rund 60 Ländern für verfolgte Christen einsetzt. Als Teil seiner Öffentlichkeitsarbeit dokumentiert es Eingriffe in die Religionsfreiheit von Christen weltweit, die sie unter dem – eher biblisch assoziierten als analytisch begründeten – Begriff der Christenverfolgung fasst. Verfolgung wird dabei verstanden als „jegliche Art von erlebter Anfeindung aufgrund der Identifikation einer Person mit Christus.“ Dies könne feindselige Haltungen, Worte und Handlungen gegenüber Christen umfassen (Open Doors 2019: 4). Der seit 1992 jährlich erscheinende, mehrfach überarbeitete „*Weltverfolgungsindex*“ listet 50 Länder auf, in denen Christen wegen ihres Glaubens am stärksten verfolgt werden. In diesen Ländern lebten 700 Mio. Christen und seien dort Verfolgung ausgesetzt, davon 200 Mio. im besonderen Maße (ebd.). Trotz differenzierter Länderanalysen setzt Open Doors also die Zahl der verfolgten Christen auf nicht unproblematische Weise mit der Zahl der in dem jeweiligen Land lebenden Christen gleich, und zwar unter Verwendung eines sehr weiten Begriffs der Verfolgung, der öffentlichkeitswirksam das Problem dramatisiert. Auch scheut sich die Organisation nicht davor, ein Länderranking zu erstellen, obwohl sich der Anteil von Christen in den jeweiligen Ländern ganz erheblich unterscheidet. Schlusslicht auf der Rangliste ist hier Nordkorea, gefolgt von Afghanistan, Somalia und Libyen.

Aussagekräftiger als das Ranking sind indes die Länderanalysen, die der Rangliste zugrunde liegen. Sie orientieren sich an dem standardisierten Fragebogen, der über physische Übergriffe gegenüber Christen hinaus danach fragt, inwieweit Christen bei der Ausübung ihres Glaubens im Privatleben, im Familienleben, im Gesellschaftsleben, im Staat und im kirchlichen Leben seitens des Staates oder der Gesellschaft beeinträchtigt werden. Der Beantwortung der Fragebögen liegen im Wesentlichen Expert*innen-Interviews zugrunde, die vor Ort von Feldforschern durchgeführt werden; sie werden an die Regionenanalysten in der Zentrale geschickt, die ggf. mithilfe externer Berater*innen Gegenkontrollen der Felddaten vornehmen. Die der Rangliste zugrundeliegenden Länderanalysen werden – im Unterschied zu den oben genannten Indizes – in dem umfassenden, jährlichen Bericht veröffentlicht. Politische und mediale Öffentlichkeit erhalten allerdings vor allem die numerischen Länderwertungen und –platzierungen sowie die Gesamtzahl „verfolgter“ Christen. Tatsächlich handelt es sich aber um Informationen zu Ländern, in denen mehr oder minder starke Eingriffe in die Religionsfreiheit von Christen stattfinden, die im allgemeinen Sprachgebrauch vielfach noch nicht unter „Christenverfolgung“ gefasst werden.

Das *Pew Research Center* – Eigenangaben zufolge eine „*nonpartisan fact tank*“ mit Sitz in Washington – erstellte bislang für die Jahre 2007 bis 2016 einen Index zu *Global Restrictions on Religion* (PRC 2018). Der Index erhebt den Anspruch, für 198 Staaten und abhängige Gebiete staatliche Einschränkungen von Religionen und gesellschaftliche Feindseligkeiten mit einem Bezug zu Religionen zu erfassen. Ziel sei eine quantitative, objektive und transparente Messung davon, inwiefern Regierungen und gesellschaftliche Gruppen religiöse Gruppen einschränken. Mittels standardisierter Fragen werden zu diesem Zweck sowohl ein *Government Restriction Index* (GRI) als auch ein *Social Hostility Index* (SHI) erstellt. Dem GRI liegen 20 Fragen zugrunde, die sich darauf beziehen, „that national and local governments restrict religion, including through coercion and force“. Er umfasst auch die Privilegierung einzelner Religionen (*government favoritism*). Der SHI beruht auf 13 Fragen, welche die Art und Weise betreffen, „in which private individuals and social groups infringe on religious beliefs and practices, including religiously biased crimes, mob violence and efforts to stop particular religious groups from growing or operating“. Die Analyse berücksichtigt dabei auch die Anzahl und Art dokumentierter Vorkommnisse von religionsbezogener Gewalt, einschließlich Terrorismus und bewaffneten Konflikten. Die Fragen greifen damit zwar vornehmlich Verletzungen der Religionsfreiheit auf, betreffen mitunter aber auch jegliche Gewalt im Zusammenhang mit Religionen. Die Datengrundlage besteht hier ausschließlich in der Auswertung von vorab definierten (zuletzt 20) Textquellen (U.S. State Department, U.S. Commission on International Religious Freedom, UN-Sonderberichterstatter, Human Rights Watch, International Crisis Group etc.). Anschließend erfolgen „*extensive data verification checks*“ durch das PRC-Team und eine angeleitete Kodierung, die es ermögliche, Veränderungen im Zeitverlauf auszumachen (vgl. PRC 2018: 39 ff.).

Die Fragen und vor allem Antwort- und Wertungsmöglichkeiten lassen sich allerdings hinsichtlich ihrer Aussagekraft und Vergleichbarkeit hinterfragen. Auf einer Werteskala von 0 bis 1 werden in Zweierwertungen (0 oder 1), Dreierwertungen (0 oder 0,5 oder 1) oder Vierer-Wertungen (0 oder 0,33 oder 0,67 oder 1) Fragen beantwortet wie beispielsweise: Does any level of government interfere with worship or other religious practices? Was there harassment or intimidation of religious groups by any level of government? Were there instances when the national government did not intervene in cases of discrimination or abuses against religious groups? Do some religious groups receive government support or favors, such as funding, official recognition or special access? Is religious education required in public schools? Were there crimes, malicious acts or violence motivated by religious hatred or bias? Did indivi-

duals face harassment or intimidation motivated by religious hatred or bias? (vgl. ebd.) Art, Dimensionen und Kontext der Beeinträchtigungen lassen sich mit einem so einfachen Frage- und Antwort-Profil länderbezogen und vergleichend nur bedingt erfassen.

Die entsprechenden Wertungen dienen gleichwohl zur Einteilung der Länder in „sehr hohe“, „hohe“, „moderate“ und „geringe“ Einschränkungen, jeweils für beide Indices. Für 2016 kommt der *Pew Research Index* zu dem Ergebnis, dass in 83 Ländern (48 %) hohe oder sehr hohe Beschränkungen von Religionen vorliegen, sei es seitens des Staates oder der Gesellschaft. Da zu diesen Staaten auch bevölkerungsreiche Länder wie China und Indien zählten, lebten dort 83 % der Weltbevölkerung. Auch hier werden Trends und die Länder mit den weitreichendsten Eingriffen ausgewiesen. Während Nordkorea mangels Informationen nicht berücksichtigt wird, schneiden im Falle der staatlichen Beschränkungen China, Iran, Indonesien und Malaysia am schlechtesten ab, hinsichtlich der gesellschaftlichen Feindseligkeiten hingegen Indien, Syrien, Irak und Nigeria. Für Deutschland weist der Index übrigens moderate staatliche Einschränkungen und hohe gesellschaftliche Einschränkungen gegenüber muslimische und jüdische Gruppen aus (vgl. PRC 2018: 89 ff.)

Political Terror Scale und CIRI-Index

Im akademischen Bereich vielfach genutzte Bemühungen, die Menschenrechte für wissenschaftliche Zwecke quantitativ aufzubereiten, stellen der *Political Terror-Scale* und der *CIRI-Index* dar. Ersterer beschränkt sich auf *personal integrity rights* und misst willkürliche Tötungen, Folter und politische Inhaftierungen seitens der Staaten weltweit (www.politicalterror scale.org). Zu diesem Zweck kodiert ein kleines Forscherteam Informationen aus den Menschenrechtsjahresberichten von Amnesty International und dem U.S. State Department sowie fallweise auch von Human Rights Watch. Darauf aufbauend erfolgt einer Einordnung der Staaten in fünf Kategorien, abhängig davon, inwieweit entsprechende Verletzungen der ausgewählten Menschenrechte eher selten vorkommen oder weit verbreitet sind. Datensätze liegen bislang für den Zeitraum von 1976 bis 2017 vor (Stand: März 2019). Wie oben erwähnt, werden die Kodierungsergebnisse auch in den „Atlas der Zivilgesellschaft“ von CIVICUS berücksichtigt.

Auch der CIRI-Index (www.humanrightsdata.com), der von den Politikwissenschaftlern Cingranelli und Richards (kurz: CIRI) entwickelt wurde, beschränkt sich auf die Kodierung von Informationen, die den Menschenrechtsjahresberichten des U.S. Department of State und von Amnesty International entnommen werden. Ähn-

lich wie der *Political Terror Scale* enthält er Informationen zu politischen Morden und extralegalen Hinrichtungen, „Verschwindenlassen“, Folter und politische Inhaftierungen seitens des Staates, die in einem *physical integrity rights index* zusammengefasst werden. Darüber hinaus werden aber auch Meinungs- und Pressefreiheit, Religionsfreiheit, Freizügigkeit, Reisefreiheit, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, Selbstbestimmung per Wahlen, Arbeiterrechte sowie politische, wirtschaftliche und soziale Rechte von Frauen und die Unabhängigkeit der Justiz erfasst. Entsprechende Informationen werden jeweils in einem einfachen Dreierschema (bei einigen Rechten auch in einem Zweier- oder Viererschema) kodiert. Im Falle staatlicher Folter erfolgt beispielsweise die Einstufung danach, ob diese häufig (0), gelegentlich (1) oder nicht (2) praktiziert wird. Ähnlich grob sind die Kodierungen für andere Rechte. CIRI-Datensätze liegen für die Jahre von 1981 bis 2011 für rund 200 Staaten vor (Stand: März 2019).

Der *Political Terror Scale* und des CIRI-Indexes standen lange in Konkurrenz zueinander, wobei von beiden Seiten die jeweiligen Vor- und Nachteile betont wurden (vgl. Cingranelli/Richards 2010, Wood/Gibney 2010). Beide Indizes bereiten letztlich Daten für quantitativ-vergleichende sozialwissenschaftliche Forschungen auf, die zu statistischen Zwecken an großen Samples standardisierter Länderdaten über lange Zeitspannen hinweg interessiert sind. Es handelt sich aber wohlgerne lediglich um einfache, national aggregierte Kodierungen von Informationen zu ausgewählten Rechten auf Grundlage weniger, aber vergleichsweise einheitlicher Quellen. Eigene Erhebungen liegen beiden Indizes nicht zugrunde.

Expertise gefragt

Ein umfassender *Global Human Rights Index* besteht bislang nicht – und es ist fraglich, ob er machbar und sinnvoll wäre. Eine numerische Aufbereitung von Informationen zu allen bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten würde eine Vielzahl an Problemen aufwerfen – von der Verfügbarkeit valider Daten über die methodischen Probleme einer angemessenen Konzeptionalisierung und Operationalisierung, die den jeweiligen Menschenrechten angemessen Rechnung trägt, bis hin zu den Schwierigkeiten der Gewichtung unterschiedlicher Grade der Achtung, des Schutzes und Gewährleistung der verschiedenen Rechte. Allerdings gibt es eine Reihe weiterer Indizes, die menschenrechtlich relevante Informationen aufarbeiten. Teils sind diese eingebunden in andere globale Erhebungen. In Deutschland wäre hier beispielsweise der „Bertelsmann Transformationsindex“ (BTI)

zu nennen, bei dem Länderexpert*innen anhand eines standardisierten Codebuchs untersuchen und bewerten, inwieweit in 129 Entwicklungs- und Transformationsländern (Bericht von 2018) einen gesellschaftlichen Wandel in Richtung einer liberalen Demokratie und Marktwirtschaft durchlaufen. Hier werden u. a. politische Beteiligungsrechte und bürgerliche Freiheitsrechte mitberücksichtigt (vgl. www.bti-project.org). Auch kommt es immer wieder zur Etablierung neuer Indizes: Angesichts der zunehmenden Verfolgung von Akademiker*innen hat beispielsweise das Global Public Policy Institute vor Kurzem vorgeschlagen, einen *Index on Academic Freedom* zu entwickeln (Hoffmann/Kinzelbach 2018).

Bei all den Indizes ist immer zu fragen, welche Aussagekraft in ihnen steckt. Meist können sie einen durchaus hilfreichen, ersten globalen und regionalen Überblick über die Lage ausgesuchter Menschenrechte geben. Zumindest für jene Zeiträume, in denen die Erhebungs- und Scoring-Methoden konstant geblieben sind, lassen sie auch Völkervergleiche über mehr oder minder lange Zeitspannen und damit Tendenzaussagen zu. Um festzustellen, was die entsprechenden Indizes konkret aussagen, ist es indes wichtig, die zugrundeliegenden Prüflisten und Fragekataloge genauer zu betrachten. Messen sie wirklich, was sie messen sollen? Liegt den standardisierten Fragen und Antwortmöglichkeiten, sofern sie auf Menschenrechte Bezug nehmen, ein angemessenes Verständnis der jeweiligen Rechte zugrunde? Wo liegen mögliche Verzerrungen vor? Der von Freedom House gemessenen Medienfreiheit lässt, um nur ein Beispiel zu nennen, ein ausgesprochen marktliberales Verständnis der Medienfreiheit erkennen. Immerhin sind etliche der o.g. Organisationen (leider nicht Civicus) dazu übergegangen, die Prüflisten und Fragenkataloge zu veröffentlichen. Doch bleibt der Prozess des Scorings und Subscoring einzelner (Sub-)Indikatoren mitunter intransparent oder, selbst wenn er ausgewiesen wird, erklärungsbedürftig.

Geht es indes um ein besseres Verständnis der Menschenrechtsslage in einem Land, dann fallen die aggregierten und kodierte Informationen eher enttäuschend aus. Hier sind (oder wären) die Aufschlüsselung der Informationen zu den einzelnen (Sub-)Indikatoren, die in den jeweiligen Indizes zusammengeführt werden, sowie die qualitativen Länderberichte aufschlussreicher. Einige Organisationen – in Deutschland etwa der BTI – veröffentlichen sinnvollerweise online die Ländergutachten, die den numerischen Bewertungen zugrunde liegen. Diese lassen sich dann auswerten und ggf. inhaltlich kritisieren. Andere Organisationen wiederum begnügen sich mit allgemeinen Länderinformationen auf ihren Websites. Dabei steckt in der Erstellung der Indizes mitunter viel Länder- und Regionenexpertise, die es bereit zu stellen und transparent zu machen gilt. Denn die Einschätzungen von Expert*innen sind dann eine wichtige

Erkenntnisquelle, wenn sie die Vielfalt an verfügbaren Informationen systematisch aufarbeiten und zugleich zu kontextualisieren wissen. Das zwangsläufig subjektive Element der Bewertung durch die jeweiligen Länderanalyt*innen kann durch entsprechende Anleitungen und einen transparenten Bewertungsprozess, der unabhängig voneinander Mehrfachbewertungen durch Expert*innen vorsieht und auch eine externe Überprüfung erlaubt, verringert werden. Zusätzlich kann die Stimmigkeit der Länderbewertung im regionalen und interregionalen Vergleich geprüft werden.

Soweit die Länderanalysen systematisch und doch kontextsensibel erstellt werden, haben sie weit mehr Aussagekraft als die numerischen Indexwerte, die ein – schwer nachvollziehbares – Ergebnis eines komplexen Bewertungsprozesses darstellen. Gerade, wenn den Indexwerten eine breite Palette an menschenrechtlich relevanten Indikatoren zugrunde liegt, birgt deren Zusammenfassung in einem einzigen Wert die Gefahr einer unzulässigen und intransparenten Vereinfachung. Verschärft wird die Problematik durch weltweite Länderranglisten, welche die Probleme der Vergleichbarkeit ausblenden. Dies gilt zum Teil auch für medienwirksame typologische Einordnungen der Länder der Welt in Dreier-, Vierer- oder Fünfer-Kategorien. Einzufordern ist daher eine substantielle Berichterstattung, die über die „Platzierung“ und „Etikettierung“ einzelner Staaten hinaus, deutlich macht, was die einzelnen Indizes messen und aussagen, und zugleich qualitative Länderinformationen bereit stellt. Dies gilt schon gar, wenn die Indizes als Maßstab verwendet werden, um politisch zu entscheiden, zu steuern oder auch nur zu bewerten. Ohne ein systematisches Verständnis der einzelnen Menschenrechte und ihres Zusammenwirkens sowie ohne profunde Länder- und Regionenkenntnisse lassen sich keine Politikempfehlungen zu einzelnen Ländern entwickeln. Umso ärgerlicher ist, wenn im medialen und politischen Diskurs Menschenrechtsindizes und so manch gewagte Schätzung zu menschenrechtlichen Missständen oder auch Erfolgen leichtfertig verwendet werden. So hält die eingangs des Beitrags erwähnte Pressekonferenz auch noch eine Pointe bereit: Nachdem die Forscher*innen auf Drängen einiger Journalist*innen auf unseriöse Schätzungen zu Menschenhandel in Deutschland hingewiesen hatten, fanden sich die offenkundig unhaltbaren Zahlen wider besseres Wissen tags darauf in einigen Zeitungen, als numerische Wahrheit.

Literatur

- BTI 2018: Transformation Index of the Bertelsmann Stiftung 2018. Codebook for Country Assessments, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Cingranelli, David L./Richards, David L. 2010: The Cingranelli and Richards (CIRI) Human Rights Data Project, in: Human Rights Quarterly, Vol. 32, No. 2, 401-424.

- CIVICUS/Brot für die Welt 2019: Atlas der Zivilgesellschaft 2019, Berlin: Brot für die Welt.
- Freedom House 2017a: Freedom of the Press 2017; https://freedomhouse.org/sites/default/files/FOTP_2017_booklet_FINAL_April28.pdf, Stand: 16. März 2019.
- Freedom House 2017b: Freedom of the Press 2017 Methodology; <https://freedomhouse.org/report/freedom-press-2017-methodology>, Stand: 16. März 2019.
- Freedom House 2017c: Freedom of the Press 2017 Survey Team; <https://freedomhouse.org/report/freedom-press-2017/freedom-press-2017-survey-team>, Stand: 16. März 2016.
- Hoffmann, Felix/Kinzelbach, Katrin 2018: Forbidden Knowledge. Academic Freedom and Political Repression in the University Sector Can be Measured. This is How, Berlin: GPPI.
- Open Doors 2019: Weltverfolgungsindex 2019: Wo Christen am stärksten verfolgt werden, Kelkheim: Open Doors Deutschland e. V.; www.weltverfolgungsindex.de, Stand: 17. März 2019.
- PRC (Pew Research Center) 2018: Global Uptick in Government Restrictions on Religion in 2016; <http://www.pewforum.org/2018/06/21/global-uptick-in-government-restrictions-on-religion-in-2016/>, Stand: 24. März 2019.
- Reporter ohne Grenzen 2018a: Rangliste der Pressefreiheit 2018; <https://www.reporter-ohne-grenzen.de/rangliste/2018/>, Stand: 16. März 2019.
- Reporter ohne Grenzen 2018b: Rangliste der Pressefreiheit 2018. Methodische Hinweise zur Erstellung; https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/Redaktion/Presse/Downloads/Ranglisten/Rangliste_2018/Methode_Rangliste_der_Pressefreiheit_2018.pdf, Stand: 16. März 2019.
- Reporter ohne Grenzen 2018c: Rangliste der Pressefreiheit 2018: Fragebogen; https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/Redaktion/Presse/Downloads/Ranglisten/Rangliste_2018/Fragebogen_Rangliste_der_Pressefreiheit_2018_-_Reporter_ohne_Grenzen.pdf, Stand: 16. März 2018.
- Schneider, Laura 2014: Media Development: Media Freedom Indices. What They Tell Us – And What They Don't. A Practical Guidebook, Bonn: DW Akademie.
- Wood, Reed M./Gibney, Mark 2010: The Political Terror Scale (PTS): A Re-introduction and a Comparison to CIRI, in: Human Rights Quarterly, Vol. 32, No. 2, 367-400.

BUCHBESPRECHUNGEN

Max Graff (2017): Literarische Dimensionen der Menschenwürde. Exemplarische Analysen zur Bedeutung des Menschenwürdebegriffs in der deutschsprachigen Literatur seit der Frühaufklärung. Tübingen, Narr Francke Attempto Verlag, 519 S., € 98,-



Die Menschenwürde ist laut Grundgesetz „unantastbar“ und, so will es die AEMR (1948), eine allen Menschen inhärente Würde, die durch die Menschenrechte zu schützen ist. Als verfassungsrechtlich quasi axiomatischer und zugleich unscharfer, philosophisch überdeterminierter Begriff bleibt sie in ihren philosophischen, juristischen, politischen und ethischen Dimensionen auslegungsbedürftig.

Was trägt die Literatur zu Auseinandersetzungen über Menschenwürde bei? Kann ihre Rezeption zur Achtung der Menschenwürde in der Gesellschaft, zur kritischen Reflexion bestehender und historischer Menschenwürdeverletzungen anregen? Bietet sie mit ihren spezifisch künstlerischen Mitteln ein eigenständiges Reflexionsmedium, das einen anderen

Blick auf den Menschen, seine Würde und den Umgang mit Würdeverletzungen erlaubt? Welche Bedeutung hat die Menschenwürde für die Literatur? Die literaturwissenschaftliche Dissertation von Max Graff hat es sich zum Ziel gesetzt, den in den letzten Dekaden insbesondere durch (Bürger-)Kriege und Entwicklungen in der Biotechnologie und Humanmedizin neu entfachten Menschenwürdediskurs auch in der Literaturwissenschaft zu profilieren. Graff versteht Literatur als eigenständigen Bereich innerhalb des „vielstimmigen Menschenwürdediskurses“ (31), als einen Raum, in dem „moralische Probleme ohne juristische oder politische Festlegungen mit genuin künstlerischen Mitteln verhandelt werden“ (125). Er interessiert sich dabei weniger für das mentalitäts- und bewusstseinsbildende Potential literarischer Texte als für die ästhetische Dimension der Menschenwürde: „für die Mittel und Funktionen ihrer literarischen Inszenierung“ (34).

Nach einem kursorischen, gut informierten Überblick zur Begriffsgeschichte seit der Antike sowie über Topoi und Facetten des Würdediskurses konzentriert

sich der Hauptteil der Monografie auf „paradigmatische Stationen des literarischen Menschenwürdediskurses“ (33) von der Aufklärung bis zur Gegenwart. Ausführliche Textanalysen – u. a. zu Joh. Chr. Gottscheds *Sterbender Cato* (1732), August v. Kotzebues *Die Negersklaven* (1794), Georg Büchners *Woyzeck* (1837), Gerhard Hauptmanns *Vor Sonnenuntergang* (1886), Primo Levis *Ist das ein Mensch?* (1947), Peter Weiss' *Die Ermittlung* (1966), Elfriede Jelinek u. a. *Die Klavierspielerin* (1983) und Herta Müllers *Atemschaukel* (2009) – wechseln mit vergleichenden Kurzanalysen in Überblickskapiteln zu verschiedenen Epochen und Thematiken ab. Hervorzuheben sind hier insbesondere die Kapitel II „Menschenwürde als Ziel des Menschengeschlechts und als Auftrag der Literatur (1750-1810)“ und VII „Menschenwürde und die Literatur über Nationalsozialismus und Holocaust“.

Das II. Kapitel legt in mehrfacher Hinsicht den Grundstein für die Arbeit. Hier wird zunächst (1) der diskursive Kontext der Menschenwürde in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts in Philosophie, Ästhetik und Anthropologie vom ganzen Menschen erarbeitet. Grundthese ist die doppelte Stoßrichtung des Menschenwürdebegriffs im Spannungsfeld zwischen inhärenter und kontingenter Würdekonzeptionen. Einerseits ist die Menschenwürde mit Kant dem Menschen ob seiner Selbstzweckhaftigkeit und

Selbstgesetzlichkeit inhärent und unveräußerlich. Andererseits erscheint sie in Geschichtsphilosophie, Anthropologie und Ästhetik – hier bereits in Lessings Mitleidsästhetik, bes. in Schillers Ideen zu einer ästhetischen Erziehung des Menschen; bei Herder und Goethe in enger Beziehung zur Humanität – als Entwicklungsziel und Ideal, als entweder kontingente oder dem Menschen zwar angeborne, aber der Herausbildung bedürftige Anlage. Der Literatur kommt damit im Rahmen des von der Aufklärung und Weimarer Klassik verfolgten Programms der Bildung des Menschen als Gestaltungsauftrag die Bildung und Vervollkommnung des Menschen und seine Erhebung „zu wahrer Menschenwürde“ zu (464).

Das problematische Erbe dieser idealistisch-humanistischen Menschenwürdekonzeption liegt – und das entfalten die Folgekapitel der Arbeit eindringlich – in ihrer Ambivalenz zwischen Inhärenz und Abstufbarkeit. Die Literatur der Folgezeit reagiert darauf mit einer Aufwertung des vermeintlich würdelosen und beschädigten Menschen, einem kritischen Blick auf menschenunwürdige soziale und gesellschaftliche Verhältnisse und der Einforderung elementarer Rechte (Kotzebue, Büchner, Naturalismus, Expressionismus). Die Vorstellung einer dem Menschen inhärenten Würde wird also nicht mehr über einen erstrebenswerten Idealzustand, sondern *ex negativo* über

die Diagnose und Inszenierung konkreter Menschenwürdeverletzungen und -gefährdungen entfaltet. In einigen Fällen, z. B. in der Lyrik Gottfried Benns (250-259) und Prosatexten Elfride Jelineks (405-454) kommt es Graff zufolge allerdings zu einer radikalen Demontage der Menschenwürde und Diagnose menschlicher Würdelosigkeit. Die Wahl von Benns Arzt-Gedichten zur Illustration solcher Würdelosigkeit überrascht, geht es in ihnen doch m. E. um die Kritik des entwürdigenden medizinischen Blicks auf den Menschen, nicht um die Würdelosigkeit Kranker und Sterbender.

Mit Joh. G. Herder, J.M.R. Lenz und K. Phil. Moritz wird sodann (2) die dem Menschen inhärente Würde zu etwas nicht rational, sondern über das Gefühl Erfahrbarem. Aufgrund dieser sinnlich-emotionalen, präreflexiven Qualität ist die Literatur besonders dazu geeignet, beim Rezipienten das Gefühl der Menschenwürde hervorzubringen und zwar bemerkenswerter Weise auch dann, wenn diese auf der Ebene der Fiktion in Frage gestellt, verletzt oder missachtet wird. Graff spricht hier (für manche vielleicht etwas irritierend) von einer „literarischen“, oder allgemeiner „ästhetischen“ Konstitution von Menschenwürde. Zu den literarisch-ästhetischen Strategien, mit denen „Menschenwürde im Prozess der Rezeption von Literatur entstehen bzw. als Faktum transportiert werden kann“ (463), gehören insbesondere solche, die im Sinne von

Lessings Mitleidpoetik (83-88) eine Identifikation des Rezipienten mit den real entwürdigten und vermeintlich würdelosen Figuren ermöglichen oder auf andere Weise Empathie und Verständnis für diese Figuren erwecken. Besonders erhellend ist hier die Analyse der literarischen Konstitution der Menschenwürde in Kotzebues Drama *Die Negersklaven* (136-151) im Kontext empfindsamer Gefühlskultur. Die Gleichrangigkeit der Sklaven, ihre „Menschlichkeit“ und damit im lessingschen Sinne Mitleidswürdigkeit wird (allerdings um den Preis der Einebnung soziokultureller Differenz) durch ihre Konzeption als empfindsame, des Leidens fähige Figuren hergestellt.

Diese Rückbindung der Menschenwürde an die Emotionen ist, das wird in den darauf folgenden Kapiteln deutlich, Graff zufolge für die Entwicklung der ästhetisch-literarischen Dimension der Menschenwürde in der Folgezeit entscheidend. Es scheint plausibel, dass solche literarischen „(Re)Konstitutionen“ der Menschenwürde eine „Geisteshaltung [produzieren und kultivieren], die sich durch Mitleid-, Empathie- und Identifikationsfähigkeit“ auszeichnet (464). Graff geht im Schlusskapitel der Arbeit jedoch noch einen problematischen Schritt weiter, indem er „das moderne Verständnis von Menschenwürde als Anrecht des Einzelnen auf Achtung als Mensch“ (ebd.) scheinbar auch über die literarische Dimension der Würde hinaus an diese emo-

tionale Disposition zurückbindet. Mitleid, Empathie und Identifikationsfähigkeit können und sollten m.E. jedoch die Achtung des Mitmenschen in seiner grundsätzlichen Selbstgesetzlichkeit (Autonomie im Sinne Kants, die nicht mit Selbstbestimmung zu verwechseln ist) und Subjekthaftigkeit nicht ersetzen. Die Gründung des Achtungsanspruchs auf eine gefühlsmäßig zu erfassende Menschlichkeit läuft Gefahr, die Anerkennung der Menschenwürde von einer empirischen, erst zu entwickelnden Leidens- und Empathiefähigkeit abhängig zu machen.

Dass Menschenwürde auch bei gezielter Vermeidung ästhetischer Strategien zur Erzeugung von Empathie oder Mitleid literarisch „rekonstituiert“ werden kann, zeigt der Verfasser in seinen Ausführungen zum Dokumentarstück der Auschwitzprozesse von Peter Weiß (*Die Ermittlung*, 1966). Die Würde der durch das Nazi-Regime Entwürdigten manifestiert sich hier in einfachen Sprachakten, besonders in der gezielten Wiederholung des Substantivs „Mensch“ durch den Richter, dessen Sprache mit derjenigen der Angeklagten kontrastiert und den Rezipienten für die entwürdigende Sprache des Nationalsozialismus sensibilisiert (354-361). Das Kapitel zum literarischen Umgang nach 1945 mit Menschenwürde- und Menschenrechtsverletzungen während des Nationalsozialismus ist das umfangreichste (275-404). Es beginnt mit der Problematisierung des Versuchs, unmittelbar

nach Kriegsende zur Rehabilitierung des Konzepts der Menschenwürde auf den Humanitätsgedanken der Aufklärung zurückzugreifen, und der Bedeutung der AEMR (1948) als Reaktion auf die Verbrechen des Nationalsozialismus. Wie verhält die Literatur sich in ihrer Auseinandersetzung mit den nationalsozialistischen Verbrechen zum Postulat der Unantastbarkeit inhärenter Menschenwürde? Kann und will sie die so radikal missachtete, ja aberkannte Menschenwürde der Opfer des Nationalsozialismus ästhetisch restituieren? Welche Rolle kommt der Sprache in der Rhetorik der Entwürdigung als Voraussetzung für außersprachliche Gewalt (279-284) und deren Dekonstruktion (Levi *Ist das ein Mensch*; Weiß *Die Ermittlung*), als Würdegarant (Herta Müller *Atemschaukel*) und Bestätigung des Menschseins zu? In unterschiedlich ausgefalteten Textanalysen und drei Exkursen – zur Neudefinition der Menschenwürde in den Essays Jean Améry's, zum idealistischen Würdebegriff Schillers in den Flugblättern der Weißen Rose und seiner Kritik im Exkurs zu „Menschenwürde und die marxistische Revolution“ – geht der Verfasser diesen Leitfragen nach.

Die Arbeit schließt mit 10 Thesen zum Verhältnis von Literatur und Menschenwürde:

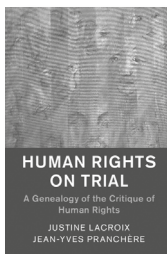
1. „Die Literatur behandelt Menschenwürde als (auch) ästhetisches Problem.“ (457)

2. „Eine auf die Menschenwürde als analytische Kategorie zugespitzte Lektüre eines literarischen Textes lässt dessen anthropologische Prämisse hervortreten.“ (458)
3. „Die Literatur leistet einen begrifflichen Beitrag zum Menschenwürdediskurs; Inhalt und Gültigkeitsanspruch der Menschenwürde entfaltet sich vorwiegend ex negativo.“ (459)
4. „Die Menschenwürde kann – je nach Referenzrahmen – eine programmatische, eine poetologische und eine ästhetische Kategorie sein.“ (461)
5. „Die Literatur kann Menschenwürde durch genuin literarische Mittel (re) konstituieren.“ (463)
6. „Die Literatur formuliert immer wieder Diagnosen der menschlichen Würdelosigkeit.“ (464)
7. „Der Ausdruck Ästhetik der Entwürdigung bezeichnet die Literarisierung der Entwürdigung des Menschen.“ (465)
8. „Der Ausdruck Ästhetik der Würdelosigkeit bezeichnet die Literarisierung der (vermeintlich) würdelosen Menschen.“ (466)
9. „Die Literatur verarbeitet die begriffliche Spannung zwischen kontingenter und inhärenter Würde produktiv.“ (469)
10. „Die Literatur inszeniert immer wieder folgende These von der Entwürdigung ≠ Würdelosigkeit.“ (468)

PD Dr. phil. Caroline Welsh (FU Berlin)

Caroline.Welsh@fau.de

Justine Lacroix/Jean-Yves Pranchère (2018): Human Rights on Trial. A Genealogy of the Critique of Human Rights, aus dem Französischen übersetzt von Gabrielle Maas, Cambridge University Press, 259 Seiten



Grundsatzkritik hat die Entwicklung der Menschenrechtsidee seit ihrem historischen Durchbruch in den großen demokratischen Revolutionen des ausgehenden 18. Jahrhunderts bis zur Gegenwart stets begleitet. Politisch und akademisch weist die Menschenrechtskritik dabei ganz unterschiedliche Facetten auf. Sie kann sich mit ultrakonservativen Dekadenzvi-

sionen verbinden oder auch emanzipatorischen Interessen von Feminismus oder Postkolonialismus verpflichtet sein. Es gibt sie in religiöser wie in säkularer Gestalt. Während manche Varianten der Kritik das Ziel verfolgen, die Menschenrechte insgesamt zu desavouieren und sie als Ausdruck menschlicher Hybris oder als Feigenblatt neoliberaler Ausbeutungsstrukturen zu entlarven, geht es in anderen Varianten darum, die Idee der Menschenrechte vor etwaigen idealistischen Überziehungen zu bewahren, um sie damit letztlich zu stärken. Auch die akademische Herkunft der Kritikerinnen und Kritiker weist eine große Bandbreite auf: Sie reicht von der Theologie bis zur empirischen Ethnologie und von der Geschichtswissenschaft bis zu „critical legal studies“.

Justine Lacroix und Jean-Yves Prachère stammen aus der Politikwissenschaft bzw. der politischen Theorie. Anders als es der Begriff der „Genealogie“ im Untertitel ihrer Studie nahelegen könnte, geht es ihnen nicht primär um eine historisierende Darstellung der „klassischen“ Menschenrechtskritik von Burke bis zu Arendt. Vielmehr verfolgen sie das systematische Interesse, im Durchgang durch unterschiedliche kritische Perspektiven ein genuin „politisches“ Verständnis der Menschenrechte zu erarbeiten. Ausgangspunkt und Schlusspunkt der ursprünglich auf Französisch verfassten Studie „Human Rights on Trial“ sind daher ak-

tuelle Kontroversen um die Menschenrechte, ausgelöst z. B. durch die kritischen Beiträge von Claude Lefort, Etienne Balibar, Gilles Deleuze, Samuel Moyn oder Stephen Hopgood. Das vorrangige, wenn auch keineswegs exklusive Interesse gilt dabei solchen Autoren, die sich politisch links verorten. Offensichtlich bewegen sich Lacroix und Prachère auch selbst im linken Lager. Die Studie dient somit nicht zuletzt einer grundsätzlichen Positionierung zu den Menschenrechten innerhalb eines linken kritischen Theorie-diskurses.

Die einzelnen Kapitel beschäftigen sich mit den historisch einflussreichen Einwänden von Edmund Burke, Jeremy Bentham, Auguste Comte, Louis de Bonald, Joseph de Maistre, Karl Marx, Carl Schmitt und Hannah Arendt. Während Burke als erster den später immer wieder aufgegriffenen Vorwurf unhistorischer Abstraktheit formuliert, wenden sich Bentham, Comte und Marx gegen einen angeblich einseitigen Individualismus der Menschenrechte. Bonald und Maistre dürften als Vertreter der Gegenrevolution in Frankreich heute nur noch von historischem Interesse sein; der Antiliberalismus von Carl Schmitt hingegen findet bis heute nicht nur von rechts, sondern erstaunlicherweise auch von links nach wie vor Resonanz. Hannah Arendt wiederum formuliert ihre Skepsis gegenüber den Menschenrechten angesichts der Aus-schlusserfahrungen von Flüchtlingen und

„displaced persons“, die bei ihr auch unmittelbar biographisch gedeckt sind.

Ein Motiv der Kritik, das vor allem bei Marx und bei Arendt im Vordergrund steht, ist der Widerspruch zwischen Menschen- und Bürgerrechten. Diese Differenz wollen Lacroix und Panchère als eine produktive Spannung zur Geltung bringen, um daraus – gegen etwaige idealistische Abstraktionen – eine genuin politische Menschenrechtskonzeption zu gewinnen. Während der Begriff der universalistischen Menschenrechte dazu dient, nationalstaatliche und andere partikularistische Verengungen kritisch aufzubrechen, soll die Komponente der Bürgerrechte daran erinnern, dass Rechte nur im politischen Kontext Wirksamkeit gewinnen können und deshalb immer wieder neu politisch erkämpft werden müssen. Die Studie zielt insofern auf eine systematische Verschränkung von Menschenrechten und Bürgerrechten ab, und zwar in Richtung eines kosmopolitisch verstandenen inklusiven Bürgerrechtskonzepts.

Lacroix und Panchère machen dabei, wie bereits angedeutet, Anleihen insbesondere bei Arendt und Marx. An der Lage der Staatenlosen und „*displaced persons*“ nach dem Zweiten Weltkrieg hatte Hannah Arendt aufgezeigt, dass die Menschenrechte wirkungslos bleiben, solange sie dem Menschen keinen Zugang zu einer konkreten Rechtsgemeinschaft verschaffen, innerhalb derer er als Bürger anerkannt ist. Diese von Arendt

selbst als „Aporie“ bezeichnete Problemdiagnose wird von Lacroix und Panchère nun allerdings in Richtung einer kosmopolitischen Utopie aufgelöst. Dies kann nur gelingen, indem sie „mit Arendt über Arendt hinaus“ denken, wie sie offen konzedieren. „If, like Balibar, we are to think ‚with Arendt beyond Arendt‘, the community of citizens is no longer an existing community or an ideal community located in the past, but a community to come [...]“ (223).

Ob die von Lacroix und Panchère präsentierte Lektüre den Intentionen Arendts, die sich von utopischen Visionen stets klar distanziert hat, gerecht wird, mag dahingestellt bleiben. Problematischer noch ist jedenfalls der Brückenschlag zwischen Arendt und Marx. Natürlich steht es jedem frei, bei ganz unterschiedlichen Quellen in der politischen Theorie Inspiration zu suchen und die jeweiligen Impulse dann aufeinander zuzuführen. Die von den Verfassern betriebene „Eheschließung“ zwischen Arendtschen und Marxschen Gedanken – der Text spricht hier tatsächlich von „marrying“ (S. 227) – funktioniert aber nicht ohne ein gehöriges Maß an interpretatorischer Kühnheit. Etwas krampfhaft wirkt schon der Versuch, Arendt systematisch gegen konservative Lesarten zu schützen, obwohl sie sich mit ihrer Menschenrechtskritik expressiv verbi in die Tradition von Edmund Burke stellt. Erst recht fragwürdig wird es, wenn die

Verfasser der Marxschen Kritik einen normativen Individualismus unterscheiden; denn dabei müssen sie viele unverkennbar antiliberalen Züge des Marxschen Denkens völlig beiseiteschieben, was durch das Adverb „clearly“ nicht plausibler wird: „[...] Marx is clearly an individualist in the normative sense“ (183). Die von Marx selbst scharf formulierte Menschenrechtskritik wird somit als bloß rhetorisches Manöver abgetan: „Marx’s opposition to human rights seems more rhetorical than genuine [...]“ (178). Hier wird der Text der Marxschen Menschenrechtskritik nicht nur gegen den Strich gebürstet, sondern von den Füßen auf den Kopf gestellt.

Ein weiteres Problem der Studie besteht darin, dass der Gegenstand der referierten Kritik – nämlich die Menschenrechtsidee – zwar durchgängig vorausgesetzt, aber vorweg nicht einmal halbwegs erläutert, geschweige denn definitorisch geklärt wird. Erst gegen Ende des Buches umreißen die Lacroix und Panchère ihre eigene Vorstellung einer genuin „politischen“ Menschenrechtskonzeption, die aber in vieler Hinsicht verschwommen bleibt (dazu gleich Näheres). Zwischenzeitlich fragt man sich immer wieder, wovon in der Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Entwürfen von Menschenrechtskritik eigentlich konkret die Rede ist. Geht es um bestimmte *Inhalte* der Menschenrechte (z.B. ihre freiheitliche und egalitäre Orientierung), um

einzelne Rechtstitel (z.B. das Recht auf Eigentum), um naturrechtliche *Begründungsfiguren* und deren metaphysische bzw. kryptotheologische Voraussetzungen, um intendierte oder nicht-intendierete *Nebenwirkungen* der Menschenrechte (etwa eine mögliche Ablenkung von sozialen Problemen im Kapitalismus)? Der genaue Gegenstand der Kritik changiert zwischen all diesen genannten und noch weiteren Facetten, ohne dass der Wechsel der Perspektiven jeweils klar markiert wäre. Hinzu kommen allerlei Zuschreibungen, die teils von den referierten Kritikern stammen, teils aber auch der aktuellen politiktheoretischen Literatur entnommen sind oder von den Verfassern selbst vorgenommen werden. Dazu zählen beispielweise Vorwürfe wie ahistorischer Formalismus bzw. unpolitische Abstraktheit, die Assoziation der Menschenrechte mit bestimmten Klassen- oder Hegemonialinteressen oder auch die Unterstellung, die in den Menschenrechten eingeforderte Freiheit sei von Haus aus grenzenlos. Solche Zuschreibungen geschehen oft ohne nähere kritische Prüfung ihrer Plausibilität, was die Frage aufwirft, ob hier nicht gelegentlich eher „Karikaturen“ der Menschenrechtsidee transportiert werden. Die Unsicherheit wird noch einmal größer durch die Tatsache, dass sich die behandelten historischen Kritiker primär an der Menschen- und Bürgerrechtserklärung der Französischen Revolution von 1789 abarbeiten,

die Verfasser aber vornehmlich einen Beitrag zur aktuellen Menschenrechtsdebatte zu leisten versprechen. Das damit gegebene hermeneutische Problem bleibt unreflektiert.

Das Ergebnis des mühevollen Durchgangs durch menschenrechtskritische Entwürfe aus Vergangenheit und Gegenwart bleibt recht vage. Typisch ist etwa folgende Aussage: „A ‚political‘ conception of human rights thus invites us to move beyond the two-way alternative between fundamentalism about rights on the one hand and sceptical detachment on the other.“ (245) Die hier ausgesprochene Absage an ein abstrakt-naturrechtliches Denken, das historische Kontextualität ausblendet, ist schon deshalb wohlfeil, weil kaum jemand heute noch eine solche Position vertreten dürfte. Ähnlich trivial ist die Definition „radikaler Demokratie“, die „the radical impossibility of a finished cut-and-dried democracy“ meine (236). Wiederum stellt sich die Frage, ob überhaupt irgendjemand die hier zurückgewiesene Position ernsthaft vertritt. Der Gestus politischer Radikalität, den die Verfasser hier wie auch sonst einnehmen, wirkt deshalb oft deplatziert, ja peinlich. Wenn Lacroix und Panchère von einer „fertile ambivalence of a politics of human rights“ (245) sprechen, würde man gern wissen, worin genau denn die pristinierete Fruchtbarkeit einer solchen Politik besteht. Dazu erfährt man allerdings wenig bis nichts.

Gegen Ende des Buches verweisen die Verfasser auf die Europäische Menschenrechtskonvention des Europarats und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (225 f.) als Beispiel dafür, das auch innerhalb bestimmter Institutionen emanzipatorisches Potenzial bestehen kann (239). Abgesehen von ein paar dünnen Hinweisen kommen aktuelle menschenrechtliche Praxis und menschenrechtliche Institutionen ansonsten im Buch jedoch kaum je zu Wort. Genau deshalb wirken die Ausführungen über weite Strecken derart abstrakt, dass sie den Gegenstand – nämlich die Menschenrechte – in ihrer aktuellen Gestalt womöglich überhaupt nicht treffen. So fehlt beispielsweise jede Auseinandersetzung mit der in den letzten Jahrzehnten erreichten Aufwertung und Präzisierung der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte. Wer die „General Comments“ des UN-Ausschusses über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – etwa zum Recht auf Nahrung, zum Recht auf Wasser oder zum Recht auf Arbeit – gelesen hat, wird fortan mit neoliberalen Zuschreibungen zur Menschenrechtsidee zumindest vorsichtiger und genauer umgehen. Im Blick auf die europäische Rechtsprechung zur Meinungsfreiheit und ihrer zentralen Funktion für einen demokratischen Diskurs könnten außerdem manche Postulate einer genuin „politischen“ Menschenrechtskonzeption erheblich konkreter ausfallen; sie würden dann aber zugleich ihren Ges-

tus von „Radikalität“ verlieren. Hilfreich wäre auch eine Kenntnis der Rechtsprechung zur Eigentumsfreiheit, die das Eigentumsrecht nicht länger in jeden absolut anmutenden Kategorien der Heiligkeit ausbuchstabiert, die in der Erklärung von 1789 maßgebend war. Wenn es um Demokratie und Menschenrechte geht, wären auch die Erfahrungen relevant, die die OSZE innerhalb von Wahlbeobachtungen gesammelt hat, zeigt sich darin doch die praktische Relevanz menschenrechtlich geschützter Fairnessprinzipien für das Gelingen von Demokratie. Solche und andere Praxiserfahrungen kommen in der Studie von Lacroix und Panchère allerdings nicht vor.

Natürlich kann auch eine im Medium politischer Theorie vorgetragene Menschenrechtskritik produktiv sein. Wenn sie einen Beitrag zur aktuellen Debatte leisten will, sollte sie aber den Stand der gegenwärtigen Menschenrechtspraxis – darunter auch die institutionelle Praxis menschenrechtlicher Gerichte und Fachgremien – zumindest zur Kenntnis nehmen. Andernfalls droht sie ihren Gegenstand zu verfehlen.

Prof. Dr. Dr. h.c. Heiner Bielefeldt

Lehrstuhl für Menschenrechte und Menschenrechtspolitik

Universität Erlangen-Nürnberg

Heiner.Bielefeldt@fau.de

Josef P. Mautner (Hg.) (2018): Regionale Menschenrechtspraxis. Herausforderungen – Antworten – Perspektiven. Wien, mandelbaum verlag, 320 Seiten, € 16,-



Ob Türkei, Russland oder China – die Menschenrechtspolitik ist durch autokratische Regime unter Druck geraten, von denen man meinte, sie seien nur noch

kurzlebige Relikte der Vergangenheit. Dazu kommt, dass die UNO so schwach ist wie lange nicht mehr und sich etwa im Drama des Syrienkriegs als völlig hilflos erweist. In diese bedrückende Situation hinein ist das Buch „Regionale Menschenrechtspraxis. Herausforderungen – Antworten – Perspektiven“ erschienen. Konkrete Anlässe waren 70 Jahre Menschenrechte (1948/2018) und zehn Jahre Menschenrechtsstadt Salzburg.

Herausgeber Josef P. Mautner ist Theologe und Mitarbeiter der Salzburger

Plattform für Menschenrechte. Er beschreibt die Menschenrechte als regionale Herausforderung, die u. a. als Recht auf Asyl für Geflüchtete eingefordert werden. Welche enorme Bedeutung diese regionale Verankerung der Menschenrechte hat, wird in einem ausführlichen Interview mit Heiner Bielefeldt deutlich. Der Lehrstuhlinhaber für Menschenrechte und Menschenrechtspolitik an der Universität Erlangen-Nürnberg sagt, Menschenrechtspolitik sei immer Basispolitik. Es gehe um die Verhältnisse „on the ground“. Internationale Menschenrechtspolitik könne dieses Engagement von Menschen „on the ground“ niemals ersetzen.

Bielefeldt erwähnt beispielhaft die USA: Dort verweigerten sich Kommunen systematisch einer Politik der Illegalisierung von Menschen und stellten sich als Asylstädte („sanctuary cities“) dar. „Donald Trump ist damit konfrontiert, dass Kommunen eine ungewöhnliche Art von Widerborstigkeit an den Tag legen. Sie sind Akteure eigener Art und können auch nach außen demonstrativ auftreten.“ Damit Menschenrechte wirksam werden könnten, brauche es genau diese Repolitisierung an der Basis, betont Bielefeldt. „Es braucht die Kneipe, das Café, die Kirchengemeinde, wo Menschen sich auch beschnuppern können im wahrsten Sinne, wo gemeinsame Feiern möglich sind, wo man miteinander redet, gestaltet und Erfahrungen macht.“

Dieses Potenzial der regionalen Menschenrechtsarbeit wird in dem Buch an zahlreichen Beispielen von konkreten Initiativen, Vereinen und Plattformen aufgezeigt. Grundlegend ist dabei der Drei-Schritt Herausforderungen, Antworten und Perspektiven. Konkret angesprochen werden die Themenbereiche Rassismus, religiöse Vielfalt, Flucht und Asyl sowie Armut. So geht es u. a. um die Bettelverbote in österreichischen Städten. Charakteristisch ist dabei für das Buch, dass solche Maßnahmen immer auf einzelne Betroffene heruntergebrochen werden. So demonstriert ein Fallbeispiel zum Bettelverbot die Vorgangsweise der Wiener Polizei: „In der Wiener Innenstadt müssen BettlerInnen – werden sie beim Betteln angetroffen – auf das Polizeirevier mitgehen, sie müssen sich in Anwesenheit einer Beamtin/eines Beamten entkleiden, meist ihr gesamtes Geld der Polizei übergeben und häufig bekommen sie zusätzlich auch noch eine Strafe von ca. 70 Euro.“

Im Kapitel „Antworten“ werden das Monitoring der lokalen Menschenrechtssituation sowie Interventionen als wesentliche Aufgaben eines regionalen Menschenrechtsnetzwerks thematisiert. Ein Beispiel ist der alljährlich erscheinende Menschenrechtsbericht der *Plattform für Menschenrechte Salzburg*. Die Intervention beginnt bereits bei der Begleitung von Personen, die bei Ämtern und Behörden wegen mangelnder Sachkenntnis oder

unzureichender Sprachkenntnisse Benachteiligung befürchten.

Eine positive Vision entwickelt ein Beitrag über die Zukunft des Anti-Rassismus in Österreich, der literarisch als Rückschau aus dem Jahr 2030 gestaltet ist. In dieser Rückschau „wird klar, dass wir irgendwann einfach aufgehört haben, auf unsere populistischen Widersacher*innen zu schauen. Wir waren ja damit beschäftigt, die wirklich wichtigen Fragen des zukünftigen Zusammenlebens zu klären ... Genauso konzentriert, wie wir zuvor – dem sprichwörtlichen Kaninchen vor der Schlange gleich – ständig gebannt auf die nächste Regung der Populisten warteten, haben wir diese plötzlich nicht mehr beachtet. Einfach, weil es so viel Wichtigeres zu tun gab.“

Zu diesem Wichtigen gehört die Zeugenschaft. Herausgeber Josef P. Mautner zitiert dazu Simon Dubnow: „Schreibt, Jidn, un varschreibt“ – „Schreibt, Juden, und zeichnet alles auf!“. Dabei kommt der Gedanke der Stellvertretung in den Blick, denn, so Mautner: „Betroffene sehen sich aus unterschiedlichen Gründen oft selbst nicht in der Lage, Zeugnis von ihren Gewalterfahrungen abzulegen, und fordern uns als nicht direkt Betroffene heraus, für sie die Rolle der Zeug*innen zu übernehmen.“ Eine breite Palette von Beispielen illustriert, was nicht dem Vergessen anheimfallen darf, von tätlichen Übergriffen gegen bettelnde Armutsmigrantinnen und -migranten

im öffentlichen Raum über Beschimpfungen und Tätlichkeiten gegenüber muslimischen Frauen mit Kopftuch bis hin zu Diskriminierungen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund in der Schule oder bei der Lehrstellensuche. Eine weitere Perspektive ist die Menschenrechtsbildung. Ein prominentes Beispiel ist das Europäische Trainings- und Forschungszentrum für Menschenrechte und Demokratie (ETC) Graz. Dessen Angebot wendet sich an Polizei- und Justizwachebeamte sowie Lehrerinnen und Lehrer, Schülerinnen und Schüler.

Die Fülle der regionalen Beispiele und ihre sehr detaillierte Beschreibung machen das Buch zu einem wertvollen Kompendium für alle, die selbst in der Menschenrechtsarbeit engagiert sind oder sich dafür interessieren. Neben wesentlichen rechtlichen, soziologischen, psychologischen und gesellschaftspolitischen Grundlagen wird ein sehr lebendiges Bild von den vielfältigen und oft gegen alle Widerstände erfolgreichen regionalen Menschenrechtsinitiativen vermittelt. Das gibt Anstoß und Ermutigung zum eigenen Engagement und ist hilfreich dabei, Fehler zu vermeiden und mit dem Kopf nicht gegen die Wand zu rennen.

Mag. Josef Bruckmoser
Salzburger Nachrichten
Josef.Bruckmoser@sn.at

AUTORINNEN UND AUTOREN

Isil Erdemli ist Kinderrechtsexpertin am International Children's Center in Ankara, Türkei.

Stephan Gerbig ist Volljurist und arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter in der „Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention“ am Deutschen Institut für Menschenrechte in Berlin.

Marcel Helbig ist Inhaber der Sonderprofessur für „Bildung und soziale Ungleichheit“ der Universität Erfurt und des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung.

Roman Herre ist Diplom-Geograph und arbeitet seit über zehn Jahren für die deutsche Sektion der Menschenrechtsorganisation FIAN. Schwerpunkte seiner Arbeit sind Landkonflikte, Entwicklungszusammenarbeit und Welternährung.

Leonie Holthaus ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft der TU Darmstadt und Mitglied des Exzellenzclusters „Die Herausbildung normativer Ordnungen“. Sie forscht zu Theorien der Internationalen Beziehungen, wissenssoziologischen Perspektiven und der Demokratieförderung.

Claudia Kittel ist Dipl. Erziehungswissenschaftlerin und leitet seit 2015 die „Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention“ am Deutschen Institut für Menschenrechte. Sie war zuvor Sprecherin der National Coalition Deutschland-Netzwerk zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention e. V.

Michael Krennerich lehrt als außerplanmäßiger Professor für Politische Wissenschaft Menschenrechte und Menschenrechtspolitik an der Universität Erlangen-Nürnberg und ist Vorsitzender des Nürnberger Menschenrechtszentrums (NMRZ).

Anne Löscher promoviert in VWL an der Universität Siegen. In ihrer Promotion beschäftigt sie sich mit dem Zusammenhang zwischen der nationalen und internationalen Finanzarchitektur und der gesamtökonomischen Entwicklung in afrikanischen Ländern.

Monika Mayrhofer, promovierte Politikwissenschaftlerin, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Department „Asyl, Antidiskriminierung und Diversität“ des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte in Wien und leitet gegenwärtig eines vom

Österreichischen Wissenschaftsfonds (FWF) geförderten Projektes „Das Konzept der Vulnerabilität im Menschenrechtskontext“ (2019-2022).

Fabian Rieke ist Student der Internationalen Studien/Friedens- und Konfliktforschung in Frankfurt/M./Darmstadt. Seine Forschungsinteressen sind insbesondere Demokratisierungsprozesse und Fragen der Geschlechtergerechtigkeit.

Janika Spannagel arbeitet am Global Public Policy Institute (GPPi) in Berlin zu akademischer Freiheit weltweit und promoviert in der Politikwissenschaft an der Universität Freiburg zum internationalen Schutz von Menschenrechtsverteidiger*innen.

Janina Stürner arbeitet als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentralinstitut für Regionenforschung der FAU Erlangen-Nürnberg. Sie forscht zur Migrationsgovernance im europäischen Mehrebenensystem sowie zum Potential urbaner Entwicklung in Fluchtkontexten in Afrika und im Nahen Osten.

Zibra Vaghri ist Assistant Professor an der University of Victoria, Kanada, und der Leiter des „GlobalChild Project“.

Sven Winkler ist seit 2014 beim VSWG Sächsischer Wohnungsgenossenschaften e. V. tätig. Als Referent für Betriebswirtschaft ist er u. a. für die Bereiche Wohnungspolitik, Investition, Finanzierung, Fördermittel sowie Statistik zuständig. Darüber hinaus berät er die Mitglieder sowie Politik und Wirtschaft zu baulichen, technischen und energetischen Fragestellungen der Wohnungswirtschaft.



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

Mario Förster, Wolfgang Beutel,
Peter Fauser (Hg.)

Angegriffene Demokratie?

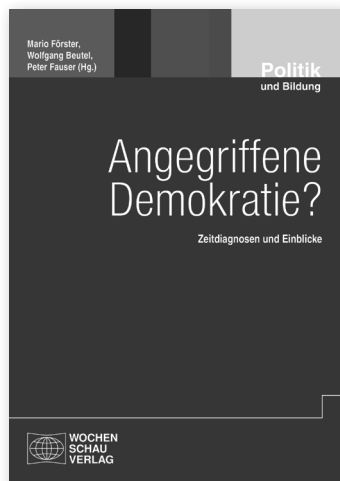
Ist unsere Demokratie angesichts andauernder politischer Krisen in Europa und der Welt sowie im Lichte des zunehmenden Populismus bereits eine „Angegriffene Demokratie“? Wir gehen davon aus, dass Demokratie nicht ohne die Integration und den Schutz von Minderheiten, nicht ohne Toleranz und nur mit einem wirksamen Bekenntnis zur universellen Gültigkeit der Menschenrechte lebendig bleibt. Hierfür benötigt sie Lernen und Bildung. Das Buch widmet sich nebst perspektivischen Dianoson zum Zustand der Demokratie der Frage, was eine „Bildung für Demokratie“ aktuell bedeuten kann.

Tom Mannewitz, Hermann Ruch,
Tom Thieme, Thorsten Winkelmann

Was ist politischer Extremismus?

Obwohl in Gesellschaft und politischer Bildung weiterhin Konsens bei der Anerkennung und Verteidigung der Demokratie besteht, entzündeten sich an kaum einem Thema derart scharfe Kritiken wie an dem des politischen Extremismus. Das Handbuch für die politische Bildungsarbeit führt kompakt in diese Debatte ein, klärt einschlägige Begriffe und Entwicklungslinien, analysiert die antidemokratischen Strömungen der Gegenwart in Deutschland und fasst die Ergebnisse der politik- und sozialwissenschaftlichen Extremismusforschung zusammen.

Demokratie und Extremismus



ISBN 978-3-7344-0769-7,
112 S., € 19,90



ISBN 978-3-7344-0641-6,
256 S., € 28,80





**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

**Geschichte
unterrichten**

Martin Lücke, Felisa Tibbitts,
Else Engel, Lea Fenner (Ed.)

CHANGE – Handbook for History Learning and Human Rights Education

**For Educators in Formal,
Non-Formal and Higher Education**

What opportunities offer combinations of human rights education and history learning for the empowerment of learners and for further development of both educational approaches? And what would such a combination look like in educational practice?

The handbook provides ideas and answers for educators in formal and non-formal education as well as in university level teacher training from theoretical and practice perspectives. The Change approach links exploring change connected to human rights in the past with contributing to change in the present.

ISBN 978-3-7344-0390-3,
192 S., € 19,80

