

AGENDA 2030 FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG – IMPLIKATIONEN FÜR DIE AMTLICHE STATISTIK

Annette Pfeiffer, Fabienne Middeke, Martin Tambour

➤ **Schlüsselwörter:** SDGs – Agenda 2030 – globale Nachhaltigkeitsziele – Nachhaltigkeitsindikatoren – Nachhaltigkeitsstrategie

ZUSAMMENFASSUNG

Mit der „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen 2015 ein Zukunftsprogramm, das weltweit eine nachhaltig soziale, wirtschaftliche und ökologische Entwicklung in Gang setzen soll. 17 Ziele mit 169 Unterzielen sind auf die grundlegende Verbesserung der Lebensverhältnisse heutiger und künftiger Generationen sowie den Schutz der Erde gerichtet.

Nicht nur die Politik stellen diese sogenannten Sustainable Development Goals (SDGs) vor neue Herausforderungen, auch die internationale amtliche Statistik erhält eine bisher nie dagewesene Rolle. Im Aufsatz werden die „Aufträge“ an die nationale und globale amtliche Statistik herausgearbeitet. Es wird gezeigt, wie stark sich die Staatengemeinschaft mit der Agenda auch der evidenzbasierten Politikgestaltung verschrieben hat.

➤ **Keywords:** SDGs – 2030 Agenda – global sustainability goals – sustainability indicators – sustainability strategy

ABSTRACT

The “2030 Agenda for Sustainable Development”, which was adopted by the United Nations General Assembly in 2015, is a future programme to stimulate sustainable economic, social and environmental development all over the world. It contains 17 goals and 169 targets that aim to fundamentally improve the living conditions of present and future generations and to protect the planet.

The Sustainable Development Goals (SDGs) do not only create new challenges for policy-makers but also give international official statistics an unprecedented role. This article identifies the “tasks” assigned to national and global official statistics. It also depicts the degree of commitment to evidence-based policy-making that the community of states has made in the Agenda.

Annette Pfeiffer

ist Diplom-Volkswirtin und leitet seit Januar 2014 das Referat „Supra- und internationale Koordinierung“ des Statistischen Bundesamtes. Im Rahmen der Agenda 2030 ist sie zuständig für die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen, Schwerpunkte sind aber auch Capacity-Building und die Kommunikation im Bereich Statistik für die SDGs. Zuvor war sie in verschiedenen leitenden Positionen in der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit im Statistischen Bundesamt tätig.

Fabienne Middeke

hat einen Masterabschluss im Bereich „European Studies“ und arbeitet seit 2012 im Bereich Internationale Beziehungen in der Bundesverwaltung. Seit 2015 ist sie als Referentin im Referat „Supra- und internationale Koordinierung“ im Statistischen Bundesamt tätig.

Martin Tambour

ist Diplom-Verwaltungswirt (FH) und herausgehobener Hauptsachbearbeiter im Referat „Supra- und internationale Koordinierung“ des Statistischen Bundesamtes.

1

Einführung

„Wir wollen und wir können unsere Welt verändern. Wir wollen und wir können der Welt ein menschlicheres Gesicht geben. [...] Wir nehmen uns dafür neue Ziele vor, die das gesamte Spektrum der globalen Entwicklung umfassen und die für alle gelten – für Industrieländer ebenso wie für Entwicklungsländer“ (Merkel, 2015). Mit diesen Worten unterstrich Bundeskanzlerin Angela Merkel in ihrer Rede vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen (United Nations – UN) im September 2015 die wegweisende Bedeutung der „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ (Agenda 2030) für die internationale Staatengemeinschaft.

Nach einem über Jahre weltweit intensiv geführten politischen Dialog, in den nicht nur Regierungen, sondern beispielsweise auch die Zivilgesellschaft und Nicht-regierungsorganisationen einbezogen waren, verabschiedeten die UN-Mitgliedstaaten 2015 mit der Agenda 2030 einen globalen Aktionsplan, der bisher seinesgleichen sucht. Ziel der Resolution 70/1 der Vereinten

Nationen, wie die Agenda 2030 offiziell heißt, ist nichts Geringeres als der Versuch der Transformation unserer Welt hin zum Besseren (Resolution 70/1 der Vereinten Nationen, hier: Seite 2). Die Agenda 2030 definiert in 17 Zielen 169 Unterziele, auch Sustainable Development Goals, kurz SDGs, genannt (siehe auch Kaumanns und andere, 2016). Allen 169 Unterzielen immanent ist, dass es sich um Nachhaltigkeitsziele¹ handelt, die sowohl wirtschaftliche, soziale als auch ökologische Ziele abbilden. Themen wie Armutsbeseitigung finden sich in der Agenda neben Fragen der Gleichstellung der Geschlechter und Umweltfragen, wie dem Klimawandel oder dem nachhaltigen Konsum. Die Umsetzung des Aktionsplans steht – so wird es auch immer wieder in der Agenda selbst betont – in der Verantwortung jeder einzelnen, nationalen Regierung. Jedes Land entscheidet also selbst, wie es in den kommenden 15 Jahren die Agenda 2030 umsetzt. „The new agenda is a promise by leaders to all people everywhere. It is an agenda for peo-

1 „Den Bedürfnissen der heutigen Generation zu entsprechen, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen“ – so definierte schon die „UN-Weltkommission für Umwelt und Entwicklung“ unter Leitung der früheren norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland 1987 den Begriff „Nachhaltigkeit“.

Grafik 1

Die 17 Ziele der Agenda 2030



2016 - 01 - 0715

ple, to end poverty in all its forms – an agenda for the planet, our common home”, so fasst der UN-Generalsekretär Ban Ki-moon den Kern der Agenda zusammen (Ban, 2016). [↗ Grafik 1](#)

Doch nicht nur die Politik wird durch die Agenda vor neue Herausforderungen gestellt, auch die internationale Statistik erhält eine bisher nicht dagewesene Rolle in Bezug auf ein großes, weltweites politisches Zukunftsprogramm. In der Agenda sind verschiedene „Aufträge“ für die amtlichen Statistiken der 193 Unterzeichnerstaaten festgeschrieben, die letztlich alle einem Ziel dienen: Daten bereitstellen zu können, die in der Lage sind aufzuzeigen, wie sich die Umsetzung der 17 Ziele und 169 Unterziele in den nächsten 15 Jahren wirtschaftlich, sozial und ökologisch entwickelt. Statistik ist damit ein wichtiger Teil des regelmäßigen Überprüfungsmechanismus der Agenda, eines systematischen und umfassenden weltweiten Monitorings, mit dem immer wieder transparent sichtbar werden soll, welche Fortschritte die Staatengemeinschaft bei der Erreichung der SDGs macht.

Was fordert die Resolution nun im Einzelnen von der nationalen und internationalen Statistik? Bisher beschränkt sich die Wahrnehmung in dieser Frage meist darauf, das Indikatorenset für das globale Monitoring zu erstellen: Um die Zielerreichung im Zeitverlauf bis 2030 weltweit verfolgen zu können, wird für jedes der 169 Unterziele mindestens ein Indikator bereitgestellt. Die Indikatorenerstellung ist sicherlich die wichtigste Aufgabe, die sich für die amtlichen Statistiken weltweit aus der Resolution ergibt. Tatsächlich sind aber weitere bedeutende Handlungsfelder für die Statistik in der Agenda 2030 verankert.

In diesem Aufsatz werden die Anforderungen an die amtliche Statistik, die sich aus der Agenda 2030 ergeben, herausgearbeitet und erläutert. Es wird gezeigt, wie stark sich die SDGs einer evidenzbasierten Weiterentwicklung und einem mit Daten unterfütterten Monitoring verschrieben haben. Dazu ist es auch notwendig, sich die Struktur der SDGs, der 169 Unterziele, ihre Gemeinsamkeiten und Unterschiede, ihr Zusammenwirken und gegenseitiges Durchdringen, ihre Inhalte und Zielkonflikte anzusehen und zu vergegenwärtigen. Nur unter Betrachtung dieser Umstände wird immer wieder klar, wo die statistische Abbildung der SDGs in quantitativ messbare Daten ansetzen kann.

2

Aufbau und Struktur

Formal besteht die Agenda 2030 aus fünf Teilen: aus einer Präambel, die die Vision und die fünf Kernbotschaften enthält, einer (politischen) Erklärung, den Zielen nachhaltiger Entwicklung selbst, einem Abschnitt zu den Mitteln für die Umsetzung der Agenda und einem Teil über die Überprüfung dieser Umsetzung. [↗ Grafik 2](#)

Grafik 2

Die Teile der Agenda 2030



2016 - 01 - 0702

Die politische Erklärung geht vor allem auf die Zielsetzung sowie die politische und gesellschaftliche Bedeutung der UN-Agenda ein. „Die 17 Ziele der Agenda spiegeln“, so beschreibt es die Politikwissenschaftlerin Dr. Marianne Beisheim², „politische Kompromisse und vorhandene Zielkonflikte, aber auch einen internationalen Minimalkonsens darüber, wie die Mitgliedstaaten ihre Zukunft gestalten wollen. Dabei geht es nicht mehr allein um Entwicklungspolitik, sondern um eine transformative Politik in allen Ländern.“ (Beisheim, 2016, hier: Seite 1)

2 Dr. Marianne Beisheim ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe „Globale Fragen“ der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin. Schwerpunkt ihrer Arbeit ist das Thema Global Governance im Bereich nachhaltige Entwicklung. Aktuell arbeitet sie vor allem zum Follow-up und Review der Sustainable Development Goals (SDGs) und zum Hochrangigen Politischen Forum zu Nachhaltiger Entwicklung bei den Vereinten Nationen.

Die fünf Kernbotschaften der Agenda werden in der Präambel beschrieben. Sie sind quasi die hinter den SDGs stehende „Vision“. ➤ Übersicht 1

Übersicht 1

Die 5 Kernbotschaften der Agenda 2030

Menschen

Wir sind entschlossen, Armut und Hunger in allen ihren Formen und Dimensionen ein Ende zu setzen und sicherzustellen, dass alle Menschen ihr Potenzial in Würde und Gleichheit und in einer gesunden Umwelt voll entfalten können.

Planet

Wir sind entschlossen, den Planeten vor Schädigung zu schützen, unter anderem durch nachhaltigen Konsum und nachhaltige Produktion, die nachhaltige Bewirtschaftung seiner natürlichen Ressourcen und umgehende Maßnahmen gegen den Klimawandel, damit die Erde die Bedürfnisse der heutigen und der kommenden Generationen decken kann.

Wohlstand

Wir sind entschlossen, dafür zu sorgen, dass alle Menschen ein von Wohlstand geprägtes und erfülltes Leben genießen können und dass sich der wirtschaftliche, soziale und technische Fortschritt in Harmonie mit der Natur vollzieht.

Frieden

Wir sind entschlossen, friedliche, gerechte und inklusive Gesellschaften zu fördern, die frei von Furcht und Gewalt sind. Ohne Frieden kann es keine nachhaltige Entwicklung geben und ohne nachhaltige Entwicklung keinen Frieden.

Partnerschaft

Wir sind entschlossen, die für die Umsetzung dieser Agenda benötigten Mittel durch eine mit neuem Leben erfüllte Globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung zu mobilisieren, die auf einem Geist verstärkter globaler Solidarität gründet, insbesondere auf die Bedürfnisse der Ärmsten und Schwächsten ausgerichtet ist und an der sich alle Länder, alle Interessenträger und alle Menschen beteiligen.

Übersetzt in das politische Zukunftsprogramm werden die fünf Kernbotschaften im eigentlichen Herzstück der Agenda 2030, den SDGs. Eine genauere Betrachtung des Aufbaus der 169 Unterziele zeigt, wie sie sich in ihrer Struktur, in Detailtiefe, Komplexität und Abstraktionsniveau voneinander unterscheiden. Zwar folgen sie grundsätzlich dem typischen Aufbau einer Zielvorgabe – es soll (bis zu einem bestimmten Zeitpunkt) etwas Bestimmtes erreicht werden – dies aber in sehr unterschiedlicher Weise.

Es gibt Unterziele mit sehr stringentem Aufbau. Ein Beispiel ist Unterziel 3.1 „Bis 2030 die Müttersterblichkeit auf unter 70 je 100 000 Lebendgeburten senken“. Hier wird die Zielerreichung numerisch vorgegeben, der Zeitpunkt der gewünschten Zielerreichung ist eindeutig, auch sind Missverständnisse in Bezug auf Definitionen weitgehend ausgeschlossen. Derart eindeutig und klar sehen die Ziele aber nicht immer aus. Einen wesentlich vageren Aufbau hat beispielsweise Unterziel 5.1 „Alle Formen der Diskriminierung von Frauen und Mädchen überall auf der Welt beenden.“ Bei diesem Ziel gibt es zwar eine implizite numerische Vorgabe – das Ziel ist erreicht, wenn es keine, also null, Diskriminierung gibt. Wie sich Diskriminierung definiert und bis wann das Ziel erreicht sein soll, ist allerdings nicht ausgeführt. Des Weiteren gibt es Unterziele, die eigentlich mehrere Unterziele in sich vereinen und daher sehr komplex mit Blick auf die benötigten Daten sind. Ein solches Unterziel ist 11.2 „Bis 2030 den Zugang zu sicheren, bezahlbaren, zugänglichen und nachhaltigen Verkehrssystemen für alle ermöglichen und die Sicherheit im Straßenverkehr verbessern, insbesondere durch den Ausbau des öffentlichen Verkehrs, mit besonderem Augenmerk auf den Bedürfnissen von Menschen in prekären Situationen, Frauen, Kindern, Menschen mit Behinderungen und älteren Menschen.“

3

Anforderungen an die amtliche Statistik

3.1 Indikatoren für ein globales Monitoring

„Die Weiterverfolgung und Überprüfung der Ziele und Zielvorgaben wird anhand eines Katalogs globaler Indikatoren erfolgen“ (Resolution 70/1 der Vereinten Nationen, hier: Absatz 75). Dieser Auftrag an die internationale amtliche Statistik bedeutet, jedem der 169 Unterziele mindestens einen Indikator zuzuordnen. Mithilfe der Indikatoren wird dann bis 2030 regelmäßig geprüft werden, ob die einzelnen Zielvorgaben tatsächlich erreicht worden sind, beziehungsweise wie weit der Weg dorthin noch ist. Das globale Indikatorenset ist

damit das quantitative Gerüst des sogenannten Reviewprozesses, eines verzweigten Berichtssystems zur nationalen und internationalen Überprüfung der Umsetzung der SDGs. Gesteuert wird dieser Prozess auf UN-Ebene von dem sogenannten Hochrangigen Politischen Forum zu Nachhaltiger Entwicklung (HLPF).

Im Prozess der Indikatorenerstellung spielt die Statistische Kommission der Vereinten Nationen eine zentrale Rolle. Eine Expertengruppe (Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators, kurz: IAEG-SDGs) wurde beauftragt, das erste globale Indikatorenset zu erarbeiten, das der UN-Generalversammlung in einem letzten Schritt vorgelegt werden soll. Deutschland, vertreten durch das Statistische Bundesamt, ist einer der 28 Mitgliedstaaten der IAEG-SDGs.

Exkurs 1

Die **Statistische Kommission** ist das höchste Gremium des internationalen statistischen Systems. Vertreten sind die Leiter der statistischen Ämter der Mitgliedstaaten bei den Vereinten Nationen, die über statistische Standards, die Entwicklung von Konzepten und Methoden und ihre Implementierung auf nationaler und internationaler Ebene entscheiden. Die Statistische Kommission ist eine von neun funktionalen Kommissionen des Wirtschafts- und Sozialrates und bringt als einzige hochrangige Fachvertreter anstatt Repräsentanten der Ständigen Vertretungen zusammen.

Die besondere Bedeutung, die die Mitgliedstaaten dem globalen Indikatorenset beimessen, ist auch daran zu erkennen, dass die oben erläuterten Verfahrensweisen zur Erarbeitung der Indikatoren bereits in der Resolution selbst konkret ausgeführt werden: „... Der Rahmen globaler Indikatoren, der von der Interinstitutionellen und Sachverständigengruppe über die Indikatoren für die Ziele für nachhaltige Entwicklung zu erarbeiten ist, wird bis März 2016 von der Statistischen Kommission gebilligt und danach vom Wirtschafts- und Sozialrat und von der Generalversammlung im Einklang mit den bestehenden Mandaten verabschiedet werden.“ (Resolution 70/1 der Vereinten Nationen, hier: Absatz 75)

Die Aufgaben der IAEG-SDGs werden damit aber nicht abgeschlossen sein. So wird sich die Expertengruppe bis 2030 mit der methodischen Weiterentwicklung der Indikatoren beschäftigen und in verschiedenen Revisionsrunden immer wieder geeignete Indikatoren vorschlagen, die die Ziele der Agenda 2030 eventuell noch besser abbilden.

“Leave no one behind”¹³. Aus dieser essentiellen Botschaft der Agenda 2030 ergibt sich eine weitere Aufgabe an die Statistik: die Disaggregation nationaler und globaler Indikatoren. So heißt es in der Resolution: „Die Weiterverfolgungs- und Überprüfungsprozesse auf allen Ebenen werden von den folgenden Grundsätzen geleitet sein: ... g) Sie werden rigoros und empirisch fundiert sein und auf ländergesteuerten Evaluierungen sowie hochwertigen, zugänglichen, aktuellen und verlässlichen Daten beruhen, die nach Einkommen, Geschlecht, Alter, Rasse, Ethnizität, Migrationsstatus, Behinderung, geografischer Lage und sonstigen im nationalen Kontext relevanten Merkmalen aufgeschlüsselt sind.“ (Resolution 70/1 der Vereinten Nationen, hier: Absatz 74)

3.2 Zielkonflikt: Unteilbarkeit und Priorisierung

Eine große Herausforderung in der Umsetzung der Agenda 2030 liegt in dem ihr innewohnenden Zielkonflikt zwischen Unteilbarkeit und Priorisierung. Beides, sowohl die Unteilbarkeit der 169 Unterziele als auch die Priorisierung einzelner Ziele durch die nationalen Regierungen, sind dabei wesentliche Bestandteile der Agenda 2030: „Die Ziele und Zielvorgaben für nachhaltige Entwicklung sind integriert und unteilbar, global ausgerichtet und universell anwendbar, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Realitäten, Kapazitäten und Entwicklungsstufen der einzelnen Länder und unter Beachtung der nationalen Politiken und Prioritäten.“ (Resolution 70/1 der Vereinten Nationen, hier: Absatz 55)

Grafik 3

Unteilbarkeit bedeutet, dass ein SDG nicht ohne das andere steht, die Ziele sich also wechselseitig bedingen und als Ganzes zu betrachten und umzusetzen sind. Damit werden nicht nur die Dimensionen – ökonomisch, sozial und ökologisch – als gleichgestellt betrachtet, jedes einzelne Ziel wird als gleichbedeutend angesehen, eine Abstufung in der Wichtigkeit nimmt die Agenda 2030 nicht vor. Der Begriff „integriert“ unterstreicht die-

3 Resolution 70/1, Absatz 4: „Wir verpflichten uns, auf dieser großen gemeinsamen Reise, die wir heute antreten, niemanden zurückzulassen. Im Bewusstsein der grundlegenden Bedeutung der Würde des Menschen ist es unser Wunsch, dass alle Ziele und Zielvorgaben für alle Nationen und Völker und für alle Teile der Gesellschaft erfüllt werden, und wir werden uns bemühen, diejenigen zuerst zu erreichen, die am weitesten zurückliegen.“

Grafik 3

Unteilbarkeit der Agenda 2030



2016 - 01 - 0703

ses Bild weiter, da impliziert wird, dass die 169 SDGs miteinander verbunden und zu einem großen Ganzen vereinigt sind. Darüber hinaus bedingen sich die einzelnen Unterziele in vielen Fällen, beeinflussen sich gegenseitig und ergänzen sich im besten Falle auch in ihren gewünschten Wirkungen. Eine konsequente Berücksichtigung des Prinzips der Unteilbarkeit und der Integrität würde bedeuten, dass jedes Land von Anfang an alle Ziele gleichrangig und gleichzeitig verfolgt – eine Idee, die für kein Land der Welt weder politisch noch finanziell denkbar wäre und von der Agenda 2030 – wie bereits ausgeführt – auch nicht vorgesehen und gewollt ist.

Stattdessen steht auf der anderen Seite der Gedanke der Priorisierung. Jeder UN-Mitgliedstaat hat wirtschaftliche, politische, soziale und ökologische Gegebenheiten und Notwendigkeiten, an denen er die politische Umsetzung der Agenda 2030 ausrichten und entsprechende politische Schwerpunkte setzen wird. Dies soll nach dem Willen der Staatengemeinschaft in Form nationaler

Strategien geschehen: „Die Zielvorgaben sind Ausdruck globaler Bestrebungen, wobei jede Regierung ausgerichtet an der globalen Ambition, jedoch unter Berücksichtigung der nationalen Gegebenheiten ihre eigenen nationalen Zielvorgaben festlegt.“ (Resolution 70/1 der Vereinten Nationen, hier: Absatz 55) Damit werden die SDGs quasi zum Benchmark nationaler Nachhaltigkeitsstrategien.

In Deutschland gibt es bereits seit etwa 15 Jahren eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Am 17. April 2002 beschloss die Bundesregierung die erste nationale Nachhaltigkeitsstrategie mit dem Titel „Perspektiven für Deutschland“. Seitdem ist nachhaltige Entwicklung zentrales Ziel des Regierungshandelns, regelmäßig werden die sogenannten Fortschrittsberichte veröffentlicht. Ein eigenständiger Bestandteil der Fortschrittsberichte sind die vom Statistischen Bundesamt seit 2006 in zweijährlichem Abstand herausgegebenen Indikatorenberichte. In ihnen werden Erfolge wie auch Misserfolge bei der

Umsetzung der politischen Strategie mit ausgewählten Indikatoren gemessen.¹⁴

Derzeit passt auch die Bundesregierung die nationale Nachhaltigkeitsstrategie in einer Neuauflage unter anderem an die Agenda 2030 an. Hierbei werden – angelehnt an die SDGs – auch neue Themenbereiche aufgenommen, wie Ungleichheit, Gewässerqualität oder nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster. Ziel der Bundesregierung ist es, die neue Strategie im Herbst beziehungsweise Winter 2016 zu verabschieden. Deutschland ist damit im internationalen Vergleich bei der nationalen Priorisierung der SDGs schon sehr weit fortgeschritten.

Wie das Beispiel der deutschen nationalen Nachhaltigkeitsstrategie zeigt, ergibt sich auch aus der Priorisierung der Ziele aus der Agenda 2030 auf nationaler Ebene ein erheblicher zusätzlicher Bedarf an statistischen Daten. Die globalen Ziele der Agenda werden in den Staaten im Regelfall nicht 1:1 übertragen werden, sondern von der Politik der jeweiligen Länder deren spezifischen Gegebenheiten angepasst. Im Umkehrschluss bedeutet dies auch, dass globale Indikatoren zur Messung der SDGs nicht zwangsläufig auch jeweilige nationale Umstände abbilden können. Auf nationaler Ebene müssen in diesen Fällen neue, eigens auf die spezifischen Gegebenheiten abgestimmte und damit genauere Indikatoren entwickelt werden. So gibt es in der in Überarbeitung befindlichen deutschen Nachhaltigkeitsstrategie Indikatoren, die zwar das messen, was in dem auf Deutschland übertragenen jeweiligen Ziel der Agenda 2030 vorgesehen ist, aber von den vorgegebenen globalen Indikatoren abweichen. Ein Beispiel dafür ist SDG 11.1: „Bis 2030 den Zugang zu angemessenem, sicherem und bezahlbarem Wohnraum und zur Grundversorgung für alle sicherstellen und Slums sanieren“. Der globale Indikator sieht vor, den Anteil städtischer Bevölkerung, der in Slums, informellen Siedlungen und unzulänglichen Unterkünften lebt, zu messen. In Deutschland ist hingegen geplant, die Überlastung durch Wohnkosten zu

messen¹⁵, was dem Ziel – für Deutschland – viel eher gerecht wird, als dies bei dem globalen Indikator der Fall wäre.

3.3 Nicht alle SDGs sind gleich

Die SDGs sind das Ergebnis eines von 193 Staaten verhandelten politischen Programms, das Ergebnis eines langen Diskussionsprozesses, der für 169 SDGs quasi keinen Bereich des wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Handelns außer acht gelassen hat. Dies führte – wie oben bereits erläutert – zu unterschiedlichst ausgestalteten Zielen, die in nicht wenigen Fällen überhaupt keine numerischen Zielvorgaben haben. Trotzdem wird in der Agenda 2030 explizit angemahnt, auch für diese SDGs eine gute Datenbasis für das Monitoring der Zielerreichung zu haben: „Wir verpflichten uns, diesem Defizit im Bereich der Datenerhebung abzuhelpfen, um eine bessere Grundlage für die Messung der Fortschritte zu haben, insbesondere bei denjenigen der nachstehend aufgeführten Zielvorgaben, bei denen keine klaren numerischen Werte vorgegeben sind.“ (Resolution 70/1 der Vereinten Nationen, hier: Absatz 57)

Zu den Zielvorgaben ohne klare numerische Werte zählen viele der sogenannten Means of Implementation. Diese „Mittel zur Umsetzung“ sind keine Zielvorgaben im eigentlichen Sinne, sondern vielmehr politische Aktionen und Maßnahmen zur Umsetzung anderer SDGs. Sie sind den anderen SDGs faktisch vorgeschaltet, es handelt sich um konkrete Aktionen, die die anderen Ziele zum Erfolg führen sollen. Ihr damit verbundener spezieller Aufbau macht die statistische Messbarkeit der Zielerreichung oft besonders schwierig, in Teilen bisher kaum möglich. Wie es auch die Agenda 2030 impliziert, besteht in diesem Bereich Bedarf an neuen Konzepten und Weiterentwicklungen.

Inhalte der Means of Implementation sind beispielsweise die Mobilisierung von Ressourcen, die Umsetzung bestehender Abkommen, technologische Entwicklungen und Transfers, und vieles mehr. So fordert SDG 8.b unter anderem, bis 2020 eine globale Strategie für Jugendbeschäftigung zu erarbeiten und auf den Weg zu bringen, SDG 16.b nichtdiskriminierende Rechtsvorschriften und

⁴ Die Inhalte der Strategie, die Indikatoren und die Zielwerte werden von der Bundesregierung festgelegt, während das Statistische Bundesamt in eigener Verantwortung die Indikatorenberichterstattung mit der Bereitstellung von Daten und statistischen Analysen übernimmt, den Grad der Zielerreichung ermittelt und die Bundesregierung in Methodenfragen berät. Dabei arbeitet die amtliche Statistik nach dem Grundsatz einer neutralen, transparenten und unabhängigen Berichterstattung.

⁵ Nach aktuellem Stand, August 2016. Siehe Entwurf der Neuauflage der Nachhaltigkeitsstrategie vom 30. Mai 2016, Seite 53 (www.bundesregierung.de).

Politiken zugunsten einer nachhaltigen Entwicklung zu fördern und durchzusetzen. Den Zugang handwerklicher Kleinfischer zu den Meeresressourcen und Märkten zu gewährleisten, ist Inhalt des SDG 14.b.

Den Mitteln zur Umsetzung kommt innerhalb der SDGs aber nicht nur eine statistische, sondern zuallererst eine besondere politische Bedeutung zu. In den Verhandlungen zur Agenda 2030 wurden sie in vielen Verhandlungsrunden sehr kontrovers diskutiert und namentlich von Entwicklungs- und Schwellenländern als integrativer Teil der Agenda 2030 gefordert.

3.4 Capacity-Building

Der Aufbau und die Stärkung statistischer Kapazitäten⁶ (Capacity-Building⁷) ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor der Agenda 2030. Die Forderung nach der Schaffung starker, gut organisierter und leistungsfähiger statistischer Kapazitäten für die SDGs wird an verschiedenen Stellen der Agenda 2030 laut.

Capacity-Building hat in der Statistik Tradition. So verfügt das Statistische Bundesamt über eine jahrzehntelange Erfahrung in diesem Bereich. Inhaltlich wechselten seit Anfang der 1990er-Jahre die Anforderungen an internationale Unterstützungsleistungen aber mehrfach. Politische Veränderungen bedingten Anpassungen der amtlichen Statistiken an die geänderten Gegebenheiten, angefangen mit der deutschen Vereinigung, über die Transformation ehemals kommunistischer Wirtschaftssysteme bis hin zum EU-Beitritt mehrheitlich osteuropäischer Staaten.

Als wichtiger Eckpfeiler für die internationale Zusammenarbeit hat sich die Etablierung institutioneller Partnerschaften erwiesen, beispielsweise auf der Basis von langfristig angelegten bilateralen Kooperationsvereinbarungen oder durch die Durchführung von Twinning-

Projekten.⁸ Grundlage der Projekte ist dabei immer, dass sie auf dem Verhaltenskodex für europäische Statistiken (Code of Practice) beziehungsweise den zehn Grundprinzipien für amtliche Statistiken der Vereinten Nationen (Fundamental Principles of Official Statistics) fußen. Die Fundamental Principles sind Basis auch für die statistischen Arbeiten im Rahmen der SDGs.

➤ Exkurs 2

Die Europäische Kommission hat im Mai 2005 in einer Empfehlung den [Code of Practice](#) verkündet. Der Verhaltenskodex definiert in insgesamt 15 Grundsätzen zum institutionellen Rahmen der Statistikerstellung, zu den statistischen Prozessen und zu den statistischen Produkten die Leitlinien der Qualitätssicherung. So soll sichergestellt werden, dass die amtliche Statistik in allen Mitgliedstaaten nach anerkannten wissenschaftlichen Verfahren und frei von externer Einflussnahme durchgeführt wird. Siehe auch Klumpen/Schäfer, 2012.

➤ Exkurs 3

Die zehn Grundprinzipien der [UN Fundamental Principles of Official Statistics](#) leiten die Erstellung und Verbreitung amtlicher Statistiken weltweit. Sie stellen einen globalen Orientierungsrahmen für einheitliche, professionelle und wissenschaftliche Standards unter anderem hinsichtlich der Objektivität, Transparenz, Geheimhaltung, Verhinderung von Missbrauch, nationaler Koordinierung und internationaler Kooperation in der amtlichen Statistik dar. Siehe auch von Oppeln-Bronikowski und andere, 2014.

Eine Besonderheit des Datenbedarfs für die SDGs ist, dass es sich teilweise um Anforderungen handelt, die für die meisten nationalen Statistikämter Neuland sind. Das heißt, in Bezug auf die SDGs werden quasi alle Staaten zu „Entwicklungsländern“. Wohl wissend, dass selbst entwickelte Länder mit gut ausgebauten Statistiksystemen angesichts des hohen Datenbedarfs der SDGs vor großen Herausforderungen stehen werden, richtet sich die Agenda 2030 bezüglich des Ausbaus statistischer Kapazität explizit an alle Mitgliedstaaten⁹.

6 Die Weltbank als wichtige weltweite Geberinstitution für den Aufbau statistischer Kapazitäten definiert den Begriff der „statistischen Kapazität“ wie folgt: „die nationale Fähigkeit, Daten mit einer hohen Datenqualität zur Bevölkerung und zum Wirtschaftssektor erheben, analysieren und veröffentlichen zu können“.

7 Capacity-Building bedeutet das Bemühen, die Problemlösungsfähigkeiten von Organisationen, Institutionen und Menschen in Entwicklungs- und Transformationsländern zu stärken: Geberorganisationen sollen nicht selbst die dort existierenden Probleme lösen, sondern ausbildend, unterstützend und beratend tätig sein.

8 Twinning sind Verwaltungspartnerschaften, in diesem Fall zwischen nationalen Statistikämtern. Sowohl die Europäische Kommission als auch die Weltbank bedienen sich dieses Instruments, um Unterstützungsprojekte im Bereich Statistik zu finanzieren (Richter/Raupach, 2015).

9 Siehe hierzu Absatz 57 der Resolution 70/1 der Vereinten Nationen.

Auch seitens der deutschen Politik wird die Wichtigkeit des statistischen Kapazitätsaufbaus im Rahmen der Agenda 2030 gesehen. So betonte Dr. Ingolf Dietrich, der Beauftragte für nachhaltige Entwicklungsziele im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, im Rahmen einer Podiumsdiskussion¹⁰, die Förderung nationaler statistischer Kapazitäten für das SDG-Reporting sei von zentraler Bedeutung, um den Bottom-up-Monitoringmechanismus der Agenda 2030 zu unterstützen und gleichzeitig eine evidenzbasierte Politikgestaltung zu ermöglichen, die die Bevölkerung in die Erreichung der Agendaziele einbeziehe.

Unvergleichlich größer als in Deutschland ist die Notwendigkeit für statistisches Capacity-Building in Entwicklungsländern. Sie brauchen dringend die Unterstützung der Staaten mit gut ausgebauter statistischer Infrastruktur: „Wir vereinbaren, unsere Anstrengungen zur Stärkung der statistischen Kapazitäten in den Entwicklungsländern und insbesondere in den afrikanischen Ländern, den am wenigsten entwickelten Ländern, den Binnenentwicklungsländern, den kleinen Inselentwicklungsländern und den Ländern mit mittlerem Einkommen zu intensivieren.“ (Resolution 70/1 der Vereinten Nationen, hier: Absatz 48)¹¹

Trotz aller Bemühungen ist davon auszugehen, dass die Ressourcen für den weltweiten statistischen Kapazitätsausbau begrenzt sein werden. Gerade das macht die Notwendigkeit einer optimalen Allokation der vorhandenen Ressourcen umso dringender. Ein Vorteil der weltweiten Ausrichtung der SDGs ist, dass viele Länder – auch solche, deren amtliche Statistik gut entwickelt ist – einem neuen Datenbedarf gegenüberstehen. Durch Nutzung hieraus resultierender Synergieeffekte könnten viele Staaten – nicht nur Entwicklungsländer – vom statistischen Kapazitätsausbau in einzelnen Ländern profitieren. Indikatorenentwicklungen, nationale statistische Expertisen, Best Practices, methodische Weiterentwicklungen, könnten weltweit geteilt werden.

Auch dort, wo Capacity-Building für ein einzelnes Land erforderlich ist – in armen Ländern fehlt es noch häufig an einer grundlegenden statistischen Infrastruktur – wird es weitere Staaten oder auch Ländergruppen mit ähnlichem Unterstützungsbedarf geben. Insbesondere bei methodischen Fragestellungen bieten sich darüber hinaus Partnerschaften, zum Beispiel mit Wirtschaft, Wissenschaft und Unternehmen, als geeignetes Instrumentarium an.

Um die statistischen Capacity-Building-Prozesse zu koordinieren und voranzutreiben, wurde als Unterarbeitsgruppe der Statistischen Kommission der Vereinten Nationen die High Level Group for Partnership, Coordination and Statistical Capacity-Building for post 2015 monitoring (HLG) eingerichtet. Neben der Unterstützung von Projekten für das statistische Capacity-Building, ist sie beauftragt, die Kooperation mit anderen nichtamtlichen Datenproduzenten und der Wissenschaft zu fördern. Die HLG hat unter anderem deshalb das UN World Forum on Sustainable Development Data (World Data Forum), das im Januar 2017 erstmals in Kapstadt, Südafrika, stattfinden wird, ins Leben gerufen. Das World Data Forum wird eine Plattform zur Förderung des Meinungsaustausches und der Zusammenarbeit aller im Bereich der Entwicklung statistischer Daten für die Agenda 2030 interessierten und befassten Institutionen und Gruppen sein. Ein weiterer wichtiger Arbeitsbereich der HLG sind Fragen der Finanzierung des statistischen Capacity-Buildings im Rahmen der SDGs.

Weltweit gibt es bereits eine ganze Reihe von Initiativen und Planungen für Capacity-Building in Entwicklungsländern. In Deutschland hat zum Beispiel die Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung „Partners for Review“ ins Leben gerufen, ein transnationales Netzwerk zur Stärkung des weltweiten Monitoring- und Review-Mechanismus. Ein weiteres, auf die Schließung von Datenlücken durch Big Data und Open Data ausgerichtetes spezielles Statistikprojekt für Entwicklungsländer ist derzeit in Planung.

10 Fachgespräch „Agenda 2030-Monitoring & Statistische Kapazitäten“, veranstaltet von der Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) am 27. Juni 2016 in Bonn.

11 Neben allgemeinen Aufforderungen zur verstärkten Unterstützung der amtlichen Statistik in armen und ärmsten Ländern wird die Agenda 2030 aber auch ganz konkret: So wird beispielsweise in Ziel 17.18 und Absatz 76 die Unterstützung bei der Entwicklung aktueller und verlässlicher nationaler disaggregierter Daten angemahnt, in Ziel 17.19 für die das Bruttoinlandsprodukt ergänzende statistische Informationen.


4

Fazit und Ausblick

Länderspezifische Daten für das globale Indikatorenset, Datengrundlagen für nicht numerische Zielvorgaben, Schließen von Informationslücken für Ziele, für die es bisher keine Datenbasis gibt, Capacity-Building für alle Staaten, insbesondere aber die Entwicklungsländer, Indikatoren für die Messung der Zielerreichung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, disaggregierte und georeferenzierte Daten auf nationaler und globaler Ebene, das Bruttoinlandsprodukt ergänzende Informationen – all das sind Anforderungen, die die Agenda 2030 explizit an die globale amtliche Statistik in 193 Ländern stellt.

Die umfassenden Ausführungen zu statistischen Datenbedarfen, die teilweise sogar detailliert die Vorgehensweise beschreiben, machen eines deutlich: Die Unterfütterung der SDGs mit Daten, die quantitative Messung der gemachten Fortschritte, ist der Agenda 2030 ein wirkliches Anliegen. Es ist der Versuch, evidenzbasierte Politik weltweit in allen wichtigen zukunftsrelevanten ökonomischen, sozialen und ökologischen Fragen der Agenda 2030 zu implementieren. Angesichts der Komplexität und unterschiedlichen Ausgestaltung der Ziele und Unterziele sowie bestehender Datenlücken beziehungsweise methodischer Fragen bei der Bereitstellung geeigneter Indikatoren wird aber auch deutlich, dass die SDGs große Herausforderungen für die Statistik bereithalten. Und dies sowohl mit Blick auf die nationale Umsetzung als auch hinsichtlich der Implementierung in Entwicklungs- und Partnerländern.

Im Aufsatz wurden ausschließlich die Anforderungen an die amtliche Statistik dargestellt, die konkret in der Agenda 2030 enthalten sind. Liest man aber nur ein bisschen zwischen den Zeilen, so eröffnet sich nicht nur ein noch wesentlich höherer Datenbedarf, es werden auch eine ganze Reihe methodischer Fragestellungen deutlich. Dies gilt beispielsweise hinsichtlich der methodischen Erfassung der „Wechselwirkungen“ der Ziele untereinander.¹² Der Grundsatz der Unteilbarkeit

impliziert, dass die für die Erreichung des einen Ziels getroffenen Maßnahmen nicht anderen Zielen schaden. So darf zum Beispiel die Bekämpfung des Hungers nicht mit Kinderarbeit oder der vermehrten Emission von Schadstoffen einhergehen. Auf der anderen Seite gibt es sicherlich auch Ziele, deren Priorisierung die Zielerreichung anderer Ziele massiv positiv beeinflussen kann. Die Erfordernis einer vertieften statistisch-methodischen Betrachtung gibt es beispielsweise auch hinsichtlich der für die SDGs essenziellen Means of Implementation. Dies sind nur einige Beispiele dafür, wie wichtig eine weitere Auseinandersetzung mit der Agenda 2030 für die Statistik bleibt, um qualitativ hochwertige statistische Daten für das UN-Zukunftsprojekt bereitzustellen, das nicht weniger will, als die Welt zu einer besseren zu transformieren. 

12 Einen ersten Ansatzpunkt für die Auseinandersetzung mit „Wechselwirkungen“ der Ziele bilden die Arbeiten der Unterarbeitsgruppe der IAEG-SDGs zu „Interlinkages of SDG statistics to allow for integrated analyses in the monitoring“. Terms of Reference siehe unstats.un.org

LITERATURVERZEICHNIS

Ban Ki-moon. *We can make 2016 a year of accomplishment and truly build a life of dignity for we the peoples*. [Zugriff am 29. August 2016]. Verfügbar unter: www.un.org

Beisheim, Marianne. *Die Umsetzung der VN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung*. SWP-Aktuell 19, März 2016. [Zugriff am 29. August 2016]. Verfügbar unter: www.swp-berlin.org

Kaumanns, Sven/Blumers, Miriam/Junglewitz, Georg. *Sustainable Development Goals – Indikatoren für die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung*. In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 5/2016, Seite 20 ff.

Klumpen, Dorothea/Schäfer, Dieter. *Der Verhaltenskodex für europäische Statistiken (Code of Practice) in überarbeiteter Fassung 2011*. In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 12/2012, Seite 1035 ff.

Merkel, Angela. *Rede von Bundeskanzlerin Merkel bei der Eröffnung des UN-Gipfels zur Verabschiedung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung am 25. September 2015*. [Zugriff am 29. August 2016]. Verfügbar unter: www.bundesregierung.de/

von Oppeln-Bronikowski, Sibylle/Meinke, Irina/Günther, Hannah/Kronz, Christine. *The 20th anniversary of the Fundamental Principles of Official Statistics*. In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 9/2014, Seite 495 ff.

Richter, Bernd/Raupach, Ringo. *Qualitätsbewertung und -sicherung in Twinning-Projekten*. In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 2/2015, Seite 80 ff.

United Nations/Vereinte Nationen. *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development. – Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung*. Resolution 70/1. New York 2015. Verfügbar unter: www.destatis.de

Herausgeber
Statistisches Bundesamt, Wiesbaden
www.destatis.de

Schriftleitung
Dieter Sarreither, Präsident des Statistischen Bundesamtes
Redaktionsleitung: Kerstin Hänsel
Redaktion: Ellen Römer

Ihr Kontakt zu uns
www.destatis.de/kontakt

Erscheinungsfolge
zweimonatlich, erschienen im Oktober 2016
Das Archiv aller Ausgaben ab Januar 2001 finden Sie unter www.destatis.de/publikationen

Print
Einzelpreis: EUR 18,- (zzgl. Versand)
Jahresbezugspreis: EUR 108,- (zzgl. Versand)
Bestellnummer: 1010200-16005-1
ISSN 0043-6143
ISBN 978-3-8246-1047-1

Download (PDF)
Artikelnummer: 1010200-16005-4, ISSN 1619-2907

Vertriebspartner
IBRo Versandservice GmbH
Bereich Statistisches Bundesamt
Kastanienweg 1
D-18184 Roggentin
Telefon: +49 (0) 382 04 / 6 65 43
Telefax: +49 (0) 382 04 / 6 69 19
destatis@ibro.de

Papier: Metapaper Smooth, FSC-zertifiziert, klimaneutral, zu 61% aus regenerativen Energien

© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2016
Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.