



## Orchestrierung: Ein Instrument für die Umsetzung der *Sustainable Development Goals*

### Zusammenfassung

Ende September 2015 werden die Vereinten Nationen (VN) die *Sustainable Development Goals* (SDGs) beschließen. Während der Zielkatalog bereits deutliche Formen annimmt, bleiben bei der Umsetzung auch nach der VN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung im Juli 2015 in Addis Abeba noch Fragen offen.

Eine Herausforderung besteht darin, den wachsenden Anforderungen an grenzüberschreitendes oder globales Handeln gerecht zu werden. Die SDGs haben einen universellen Anspruch. Die Ziele wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit sollen sich nicht ausschließlich auf Entwicklungsländer beschränken, sondern betreffen alle Staaten der Erde. Neben der nationalen und lokalen Umsetzung in allen Ländern muss auch die internationale Zusammenarbeit umfassender gestaltet werden. Ziele wie z. B. ein stabiles Klima, nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster, globale Gesundheit und Sicherheit lassen sich nur durch abgestimmtes globales Handeln erreichen.

Die Bedingungen dafür haben sich stark verändert: Das zwischenstaatliche System ist infolge des Aufstiegs großer Schwellenländer multipolarer geworden. Wichtige multilaterale Prozesse sind blockiert oder schreiten nur langsam voran. Daneben hat sich eine dynamische Landschaft aus globalen Netzwerken entfaltet. In diesen Netzwerken übernehmen Akteure aus Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft, Fachministerien, Behörden, Städten und Kommunen eine globale Rolle. Erfolgreiche Beispiele wie die *C40 Cities*, die *Extractive Industries Transparency Initiative* und die *Impfallianz Gavi* zeigen, dass solche Netzwerke wichtige Beiträge für globale nachhaltige Entwicklung leisten können. Diese Netzwerke entstehen jedoch nicht immer von alleine und müssen ihrerseits Kooperationshindernisse überwinden.

In verschiedenen Bereichen nachhaltiger Entwicklung, wie Umwelt-, Gesundheits- und Entwicklungspolitik, gibt es unter dem Stichwort der „Orchestrierung“ bereits Ansätze, um globale Netzwerke zu fördern. Das bisherige Vorgehen ist jedoch noch sehr kleinteilig. Regierungen und internationale Organisationen sollten Orchestrierung systematisch zu einem festen Teil des Instrumentariums ausbauen, mit dem die SDGs umgesetzt werden können.

Ein Orchestrierungsinstrument für die SDGs würde globale Netzwerke initiieren, unterstützen und gestalten. Zudem könnte dieser Ansatz Netzwerke mit Schwellenländern fördern. Das Instrument würde zwei Arten von Wirkung anstreben. Erstens: die Mobilisierung von Beiträgen für globale nachhaltige Entwicklung (Finanzierung, Wissensaustausch, Standardsetzung etc.). Zweitens: die Verbesserung der Bedingungen internationaler Zusammenarbeit insgesamt (z. B. durch weniger Fragmentierung oder eine bessere Verzahnung nationaler und globaler Politikprozesse).

Initiativen können dabei von verschiedenen Akteuren und Politikfeldern ausgehen. Grundsätzlich könnten in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) derartige Förderansätze gezielter aufgebaut werden. EZ erfüllt wesentliche Voraussetzungen (finanzielle Ressourcen, operative Fähigkeiten etc.), um schon kurzfristig die Umsetzung der SDGs in dieser Form zu unterstützen. Ein solches Instrument müsste allerdings auch über bestehende bi- und multilaterale Ansätze in der EZ hinausgehen. Orchestrierung könnte daher außerhalb der bisherigen EZ-Kooperationslogik (z. B. Begrenzung auf *Official-Development-Assistance*-anrechenbare Leistungen) und anderer Vorgaben (z. B. Notwendigkeit zur Nutzung bestimmter Durchführungsmechanismen) verankert sein.

## Eine neue Agenda für globale Entwicklung – Lücken bei der Umsetzung

Ende September 2015 werden die Vereinten Nationen die *Sustainable Development Goals* beschließen. Je näher dieser Termin rückt, desto drängender stellt sich die Frage, wie die Ziele erreicht werden sollen.

Die SDGs haben einen universellen Anspruch. Das bedeutet, sie werden sich nicht ausschließlich auf Probleme in Entwicklungsländern beziehen. Die neue Agenda wird wirtschaftliche, soziale und ökologische Nachhaltigkeitsziele für alle Länder beinhalten (z. B. innergesellschaftliche Verteilungsgerechtigkeit und Energieversorgung). Entsprechend breiter muss die Umsetzung angelegt sein. Neben der nationalen und lokalen Umsetzung in allen Ländern muss auch internationale Zusammenarbeit umfassender gestaltet werden. Dies betrifft insbesondere die Ziele, die den Charakter von globalen öffentlichen Gütern haben (z. B. ein stabiles Klima, Schutz der Meere, globale Gesundheit) und daher per Definition grenzüberschreitende Lösungsansätze erfordern.

Entwicklungszusammenarbeit stand bei den *Millennium Development Goals* (MDGs) noch im Zentrum der internationalen Anstrengungen. Entwicklungsländer sollten bei der Umsetzung ihrer Ziele vor allem durch *Official Development Assistance* (ODA) der Geber des Entwicklungsausschusses der OECD unterstützt werden. Diese Form der Zusammenarbeit wird auch für die SDGs eine wichtige Rolle spielen, insbesondere in den ärmeren und fragilen Ländern. Zudem leistet EZ durch die Bereitstellung finanzieller Ressourcen und die Stärkung von Kapazitäten auf Ebene der Partnerländer Beiträge zu globalen öffentlichen Gütern (z. B. Bekämpfung übertragbarer Krankheiten, Klimafinanzierung).

Die Umsetzung universeller und grenzüberschreitender Ziele erfordert darüber hinaus das Zusammenwirken und die Beiträge aller Bereiche der internationalen Zusammenarbeit. Dieser Aspekt war bei der „globalen Partnerschaft“ unter MDG8 noch relativ schwach ausgeprägt. Die SDGs müssen eine bessere Antwort auf diese Herausforderung finden. Denn die Notwendigkeit für kollektives Handeln hat sich kontinuierlich verstärkt. Dafür gibt es mehrere, miteinander in Verbindung stehende Gründe:

- Globale Politikverflechtung hat zugenommen: Als Folge der Globalisierung haben mittlerweile die meisten Politikbereiche eine grenzüberschreitende Bedeutung. Dadurch wirken sich nationale politische Entscheidungen zunehmend global aus (z. B. Finanzmarktstabilität, Energieversorgung, Gesundheitspolitik). Umgekehrt greifen globale Fragen tiefer in die Politik von Ländern ein (z. B. Sozial- und Umweltstandards in der Handelspolitik). Diese Verflechtung ist anfällig für Blockaden.
- Internationale Zusammenarbeit bezieht immer mehr Akteure ein: Auf zwischenstaatlicher Ebene ist das internationale System infolge des Aufstiegs von Schwellenländern multipolarer geworden. Dazu kommen Akteure aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Privatwirtschaft so-

wie innenpolitische und lokale Akteure (Fachministerien, Behörden, Städte etc.). Die Grundlagen der Zusammenarbeit zwischen diesen verschiedenen Akteuren, wie Vertrauen und eine gemeinsame Kooperationskultur, sind oft noch nicht ausgereift.

- Internationale Institutionen sind reformbedürftig: Die bestehenden Institutionen spiegeln überwiegend die Machtverhältnisse und Problemlagen zur Zeit ihrer Entstehung wider. Die Weiterentwicklung des multilateralen Systems ist blockiert oder schreitet nur langsam voran (z. B. in der Handels- und Klimapolitik). Als Reaktion haben sich Kooperationsinitiativen außerhalb des etablierten multilateralen Systems gebildet (z. B. die neue Entwicklungsbank der BRICS, Verhandlungen über megaregionale Handelsabkommen).
- Internationale Zusammenarbeit ist fragmentiert: Die Zunahme von weltweit relevanten Politikbereichen und Kooperationsinitiativen hat die Dichte und Komplexität der internationalen Zusammenarbeit erhöht. Globale Fragen lassen sich kaum noch getrennt voneinander behandeln. Gleichzeitig fehlt es an sektor- und politikfeldübergreifender Kooperation.

Für die SDGs werden neue Instrumente benötigt, die kollektives Handeln aller relevanten Akteure und Bereiche der internationalen Zusammenarbeit unter diesen Bedingungen fördern. In verschiedenen Feldern nachhaltiger Entwicklung wie Klima-, Umwelt-, Gesundheits- und Entwicklungspolitik gibt es unter dem Stichwort der „Orchestrierung“ bereits solche Ansätze. Diese sollten systematisch zu einem Instrument für die Umsetzung der SDGs ausgebaut werden.

<b>Kasten 1: Das Umweltprogramm der VN (UNEP) als Orchestrator der Global Reporting Initiative (GRI)</b>
UNEP unterstützte 1997 die Bildung der GRI als Netzwerk aus Zivilgesellschaft, Privatsektor sowie staatlichen Behörden und internationalen Organisationen. Als „intermediary“ hat das Netzwerk Richtlinien für die Erstellung von Nachhaltigkeitsberichten ausgearbeitet und deren Übernahme durch Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen und staatliche Organisationen gefördert. UNEP führte den Vorsitz über das Planungskomitee der GRI und stärkte die Akzeptanz der Richtlinien in der Gründungsphase. Außerdem leistete UNEP finanzielle Unterstützung.

## Ein Orchestrierungsinstrument für die SDGs

Orchestrierung ist eine Form der Steuerung, durch die ein „Orchestrator“ andere Akteure (die „intermediaries“) in die Lage versetzt, zu kooperieren und Beiträge für gemeinsame Ziele zu befördern. Dabei hat der Orchestrator keine direkte „Kontrolle“ über diese Akteure, sondern übt Einfluss über unterstützende Maßnahmen aus. Das Beispiel der *Global Reporting Initiative* (GRI) illustriert diese Funktionsweise (Kasten 1).

Tabelle 1 zeigt, wie ein Orchestrierungsinstrument für die SDGs angelegt sein könnte. In diesem Modell sind Regierungen, die sich die SDGs als Ziele setzen, und ihre interna-

tionalen Organisationen (z. B. das VN-System) die Orchestratoren. (Sub-)staatliche und nichtstaatliche Akteure sowie deren globale Netzwerke sind die Adressaten der Orchestrierung („intermediaries“). Je nach Art der beteiligten Akteure kann es sich um sehr unterschiedliche Netzwerke handeln: z. B. Multiakteursnetzwerke aus Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft, transnationale öffentlich-private Partnerschaften, transgouvernementale Netzwerke (z. B. zwischen Behörden) oder Städtenetzwerke. Orchestrierung muss sich nicht ausschließlich auf solche Netzwerke beziehen. Doch dieser Fokus ist aus zwei Gründen relevant:

Erstens waren diese Netzwerke in den letzten zwei Jahrzehnten eines der Wachstumsfelder der globalen Politik und haben wichtige Beiträge für globale öffentliche Güter erbracht. Diese Dynamik steht im Gegensatz zu wachsenden Blockaden, etwa im multilateralen System. Stellvertretend dafür sind bekannte Netzwerke wie die *C40 Cities* in der Klimapolitik, die *Extractive Industries Transparency Initiative* in der Standardsetzung für den Rohstoffabbau und die *Impfallianz Gavi* in der Gesundheitspolitik zu nennen.

Globale Netzwerke können auch ohne Orchestrierung entstehen. Doch oft behindern Probleme kollektiven Handelns die Bildung von Netzwerken oder schränken ihre Wirksamkeit ein. Regierungen und internationale Organisationen haben die Möglichkeit, diese Probleme zu beheben, indem sie Netzwerke initiieren, unterstützen und gestalten. Sie können beispielsweise die Kosten der Gründung übernehmen und die relevanten Akteure miteinander in Verbindung setzen. Sie können über den Aufbau bzw. die Konsolidierung von Verwaltungsstrukturen wie Sekretariaten die Transaktionskosten für die beteiligten Akteure senken. Zudem sind sie in der Lage, Expertise bereitzustellen und Pilotprojekte zu initiieren. Orchestrierung kann daher die Beiträge von Netzwerken für globale nachhaltige Entwicklung – in Form von Finanzierung, Wissen oder Standards – maximieren.

Zweitens kann die Orchestrierung globaler Netzwerke die Rahmenbedingungen internationaler Zusammenarbeit insgesamt verbessern. Netzwerke haben einige der globalen Kontextveränderungen verinnerlicht. Sie sind offen für verschiedenartige Akteure und können so wichtige Grundlagen schaffen, wie Vertrauen und eine gemeinsame Kooperationskultur. Außerdem positionieren sich Netzwerke an der Schnittstelle zwischen nationalen und globalen Prozessen und können beide Ebenen besser verbinden.

Andererseits tragen globale Netzwerke auch zu Problemen wie Fragmentierung bei. Orchestrierung kann genutzt werden, um diese zu reduzieren bzw. zu koordinieren. Staaten und internationale Organisationen können beispielsweise die Legitimität bestimmter Netzwerke stärken (z. B. durch eigene Mitwirkung bzw. politische oder rechtliche Anerkennung). Insofern sollte ein Orchestrierungsinstrument für die SDGs die Wirksamkeit einzelner Netzwerke nicht isoliert betrachten. Auch positive Rückwirkungen auf etablierte internationale Institutionen, wie Impulse für Reformen, sind ein denkbarer Bestandteil der angestrebten Wirkung.

Tabelle 1: Wie könnte ein Orchestrierungsinstrument für die SDGs aussehen?	
<b>Orchestratoren</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regierungen</li> <li>• internationale Organisationen</li> </ul>
<b>Adressaten („intermediaries“)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (sub-)staatliche und nichtstaatliche Akteure (Fachministerien, Behörden, Zivilgesellschaft, Städte, Privatwirtschaft etc.)</li> <li>• deren Netzwerke (private Multiakteursnetzwerke, transnationale öffentlich-private Partnerschaften, transgouvernementale Netzwerke etc.)</li> </ul>
<b>unterstützende Maßnahmen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Initiierung, Unterstützung und Gestaltung von Netzwerken durch z. B. finanzielle Mittel, Aufbau von Verwaltungsstrukturen, Expertise, Anerkennung etc.</li> </ul>
<b>angestrebte Wirkungen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beiträge für globale nachhaltige Entwicklung (Finanzierung, Wissen, Standardsetzung und -überprüfung etc.)</li> <li>• verbesserte Bedingungen für internationale Zusammenarbeit (Schaffung von Vertrauen und einer gemeinsamen Kooperationskultur unter heterogenen Akteuren, Verzahnung nationaler und globaler Politikprozesse, Impulse für Reformen internationaler Institutionen, Reduzierung bzw. Koordinierung von Fragmentierung)</li> </ul>
Quelle: eigene Darstellung	

### Eine mögliche Erweiterung: Netzerkbildung mit Schwellenländern

Orchestrierung könnte zudem genutzt werden, um Schwellenländer bei der Übernahme globaler Verantwortung zu unterstützen. Die dafür benötigten Netzwerke gehen nicht unbedingt aus bestehenden Beziehungen in der Außenpolitik oder der EZ hervor. Deshalb sollten auch neue Netzwerke mit verschiedenartigen Akteuren abseits der formellen bi- und multilateralen Beziehungen gefördert werden.

Blockaden zur Lösung globaler Herausforderungen existieren generell in allen Ländern. Dennoch hat die Netzerkbildung mit Schwellenländern Priorität. Zum einen sind solche Netzwerke unter reicheren Ländern, wie den Mitgliedsstaaten der OECD, schon weiter ausgebaut. Zum anderen stellt sich die Frage nach neuen Kooperationsansätzen mit Schwellenländern drängender als bei ärmeren Ländern. Vielfach läuft die entwicklungspolitische Kooperation aus, während andere Politikfelder die Schwellenländer nur begrenzt systematisch in globales Handeln einbeziehen.

Einige Geber ersetzen ihre bilateralen Programme in Schwellenländern durch neue Formate. Die Europäische Union (EU) hat beispielsweise ein Partnerschaftsinstrument für ihren Finanzrahmen 2014–2020 eingeführt. Damit will die EU verstärkt mit Schwellenländern zu Themen wie Klimawandel, Umweltschutz und Energiesicherheit zusammenarbeiten. Das britische *Department for International Development* (DFID) entwickelt neue Kooperationsformen mit Schwellenländern

und fördert in diesem Rahmen Netzwerke mit Ministerien und Behörden. Diese Programme sollen etwa den Beitrag Chinas zur globalen Gesundheitspolitik verbessern oder Akteure in der indonesischen Regierung unterstützen, die sich für die Senkung von Treibhausgasemissionen einsetzen. Zusätzlich zu Netzwerken globaler Reichweite ermöglicht Orchestrierung in dieser Form insofern auch den Ausbau bilateraler Netzwerke.

Ebenso können Netzwerke mit zivilgesellschaftlichen und wissenschaftlichen Akteuren in Schwellenländern genutzt werden. Das in weiten Teilen vom DFID finanzierte *China International Development Research Network* (CIDRN) ist ein Beispiel hierfür. Dieses Netzwerk aus chinesischen Forschungseinrichtungen berät die chinesische Regierung zu Fragen der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern.

### Orchestrierung und die Transformation der EZ

Der Bedarf an Orchestrierung wird mit Blick auf die SDGs weiter zunehmen. Als Teil der Umsetzung wird Orchestrierung keinen vollkommen neuen Ansatz darstellen und auf bisherige Erfahrungen in verschiedenen Bereichen nachhaltiger Entwicklung aufbauen können. Multilaterale Organisationen wie UNEP, die Weltgesundheitsorganisation (WHO) oder die Weltbank sind seit einiger Zeit als Orchesteratoren aktiv. Das gilt auch für einige Regierungen. Beispielsweise verfügt das deutsche Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) unter dem Budgettitel „Internationale Zusammenarbeit mit Regionen für nachhaltige Entwicklung“ (IZR) über die Möglichkeit, globale Netzwerke zu unterstützen, unter anderem das von den VN initiierte *Sustainable Development Solutions Network*.

Das bisherige Vorgehen ist jedoch noch sehr kleinteilig. Ausführliche Strategien für Orchestrierung gibt es in der Regel nicht. Regierungen und internationale Organisationen sollten ihre Bemühungen daher systematisieren und zu einem festen Teil des Instrumentariums ausbauen, mit dem die

SDGs umgesetzt werden können. Das hier vorgeschlagene Orchestrierungsinstrument liefert dafür Grundlagen. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob und wie zunehmende Orchestrierungsaktivitäten koordiniert werden sollten. Eine mögliche Institution wäre z. B. das Hochrangige Politische Forum für nachhaltige Entwicklung der VN (HLPF).

Die Auswertung bisheriger Erfahrungen zeigt zudem, unter welchen Bedingungen Regierungen und internationale Organisationen erfolgreiche Orchesteratoren sein können. Diese hängen stark vom jeweiligen Handlungsfeld ab. Generell ist aber die Stärkung einer Organisationskultur entscheidend, die offen ist für innovative Formen der Zusammenarbeit in neuen Akteurskonstellationen.

Grundsätzlich sind verstärkte Anstrengungen aus allen Bereichen nachhaltiger Entwicklung heraus notwendig. Angesichts des kurzen Zeithorizonts bis zum Beginn der Umsetzung der SDGs sollten derartige Förderansätze auch speziell in der EZ aufgebaut werden. EZ verfügt über viele Voraussetzungen zur Orchestrierung: z. B. finanzielle Ressourcen und operative Kapazitäten, die historische Rolle als „Hub“ für Entwicklungsfragen, bisherige Erfahrungen mit Orchestrierung und die Präsenz über neue Kooperationsformate in Schwellenländern.

Ein solches innovatives Kooperationsinstrument müsste allerdings über bestehende bi- und multilaterale Ansätze hinausgehen. Die Orchestrierung von Netzwerken könnte daher außerhalb der bisherigen EZ-Kooperationslogik (z. B. Begrenzung auf ausschließlich ODA-anrechenbare Leistungen) und anderer Vorgaben (z. B. Notwendigkeit zur Nutzung bestimmter Durchführungsmechanismen) verankert sein. Diese Veränderungen hängen auch davon ab, in welche Richtung EZ als Politikfeld insgesamt geht: Hin zu einer Spezialisierung auf die ärmsten und fragilen Staaten oder zu einem Bestandteil einer umfassend vernetzten internationalen Zusammenarbeit für globale nachhaltige Entwicklung?

### Literatur

- Janus, H., Klingebiel, S., & Paulo, S. (2014). Beyond Aid: A conceptual perspective on the transformation of development cooperation, *Journal of International Development*, 27(2), 155-169.
- Abbott, K.W., & Hale, T. (2014). *Orchestrating global solution networks: A guide for organizational entrepreneurs*.
- Abbott, K.W., Genschel, P., Snidal, D., & Zangl, B. (Hrsg.) (2015): *International Organizations as Orchestators*, Cambridge University Press.



**Dr. Stephan Klingebiel**  
Abteilungsleiter

Abteilung „Bi- und multilaterale  
Entwicklungspolitik“  
Deutsches Institut für  
Entwicklungspolitik (DIE)



**Sebastian Paulo**  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Abteilung „Bi- und multilaterale  
Entwicklungspolitik“  
Deutsches Institut für  
Entwicklungspolitik (DIE)