




---

## Stellungnahme des Parlamentarischen Beirates für nachhaltige Entwicklung zum Konsultationspapier der Bundesregierung „Aktualisierung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2018“

---

### Die Agenda 2030 als politischer Auftrag

2015 wurde die „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ von den 193 Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen (VN) verabschiedet, darunter auch von Deutschland. Mit Hilfe der Agenda will die Weltgemeinschaft die globalen Herausforderungen wie Armut, Hunger, Klimawandel und den Verlust der Artenvielfalt bewältigen.

Die 17 Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, kurz SDGs) feiern ihren dritten Geburtstag am 25. September 2018. Die Agenda 2030 ist universell gültig, das heißt, alle Länder der Erde müssen die SDGs und ihre 169 Unterziele bis 2030 umsetzen, also auch Deutschland und die anderen Industrienationen. Um die SDGs zu verwirklichen, muss sich die Politik innerhalb Deutschlands an den Zielen ausrichten, darf deutsche Politik über nationale Grenzen hinaus nicht den SDGs widersprechen und müssen andere Länder bei deren nationaler Umsetzung unterstützt werden.

Die Bundesregierung hat zur Umsetzung der SDGs in, durch und mit Deutschland die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie als politischen Rahmen gewählt und in der Neuauflage von 2016 entlang der SDGs strukturiert. Anhand ausgewählter Indikatoren soll die nachhaltige Politik gefördert und deren Umsetzung gemessen werden. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung (im Folgenden kurz Beirat) begrüßt die kontinuierliche Verbesserung der Nachhaltigkeitsindikatoren, sieht bezogen auf das im Juni 2018 veröffentlichte Konsultationspapier allerdings Nachbesserungsbedarf.

Die wichtigsten Punkte sind:

1. Die Bundesregierung soll ihr Potential nutzen, um die Umsetzung der Agenda 2030 auf allen Ebenen stärker voranzubringen und ihren Teil an der Umsetzung der Agenda 2030 mit den weiteren politischen Ebenen von den Vereinten Nationen bis zur Kommune abstimmen.
2. Eine bessere gesetzgeberische Umsetzung der Agenda 2030 im Rahmen einer kohärenten Politik. Dafür sollte die Bundesregierung die Ressortkoordinatoren stärken und einzelne Gesetzesvorhaben frühzeitig auf die Agenda 2030 und zwischen den Ressorts abstimmen. Die Nachhaltigkeitsprüfung von Gesetzesvorlagen sollte weiter ausgebaut, institutionell verankert und verbindlicher geregelt werden.
3. Die im Konsultationspapier vorgeschlagenen Indikatoren weiter zu entwickeln, so dass sie zielgenau Fortschritte im Sinne der Agenda 2030 messen. Ein besonderes Anliegen des Beirates ist eine kritische Evaluierung der Indikatoren und ihrer Relevanz, ein ambitionierterer Indikator im Bereich der öffentlichen Beschaffung und die Ergänzung der Managementregeln um das Vorsorgeprinzip und den Handprint-Ansatz.



Mit der Prüfung von Gesetzgebungsvorhaben und der Veranstaltung von Anhörungen und Fachgesprächen setzen sich die Mitglieder des Beirats dafür ein, dass die nachfolgenden Generationen mindestens die gleichen Lebensgrundlagen vorfinden, wie wir in der heutigen Zeit. Die Mitglieder des Beirats nehmen sich vor, die SGDs und ihre Relevanz im Parlament und in der Gesellschaft deutlich bekannter zu machen. Um über die Informationsebene hinaus etwas zu verändern, setzt sich der Beirat dafür ein, ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen auf allen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen, Zivilgesellschaft, Fachbehörden wie statistische Ämter) bereit zu stellen.

### **Von den Vereinten Nationen bis zur Kommune: Umsetzung der Agenda 2030 auf den verschiedenen Ebenen**

Die Bundesregierung bekräftigt im Konsultationspapier zutreffend, dass die nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip der Politik auf allen politischen Ebenen von den Vereinten Nationen, über Europa und die Bundesebene bis zur Kommune beachtet werden muss. Dazu bedarf es fortlaufend einer stärkeren Abgleichung der verschiedenen Nachhaltigkeitsziele und einer stetigen Klärung, auf welcher Ebene welche Ziele am effektivsten umgesetzt werden können, um Kohärenz zwischen verschiedenen Maßnahmen zu erreichen.

Ein Beispiel ist die Sicherstellung der Kohärenz der politischen Ebenen im Bereich des Klima- und Ressourcenschutzes. Hier bestehen von der Ebene der Vereinten Nationen (Abkommen von Paris), Europäischer Union (u.a. europäischer CO<sub>2</sub>-Zertifikatehandel) und der nationalen und kommunalen Ebene zahlreiche Instrumente nebeneinander. Daher ist sicherzustellen, dass sich die verschiedenen Instrumente auf jeder Ebene ergänzen, einander nicht entgegenstehen und zusätzliche Erfolge generieren.

Als neues Mitglied im VN-Sicherheitsrat sollte Deutschland die Umsetzung der Agenda 2030 auf multilateraler Ebene verstärkt unterstützen. Die Auswirkungen deutscher Politik auf andere Länder sollen zudem besser über geeignete Indikatoren erfasst werden. Der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung, das zentrale Gremium der Bundesregierung für die Verwirklichung der Ziele der Agenda 2030, sollte sich eingehend mit den Fortschritten bei der globalen Erreichung der Ziele der Agenda 2030 befassen, insbesondere mit Blick auf die Schaffung globaler Gerechtigkeit und der Teilhabe aller, wie sie im Hochrangigen Politischen Forum der Vereinten Nationen jährlich überprüft werden.

Der Beirat begrüßt, dass die Bundesregierung im Rahmen der europäischen Institutionen um die Berücksichtigung der Agenda 2030 werben möchte. Die Bundesregierung sollte allerdings noch einen Schritt weiter gehen und darauf drängen, dass die europäischen Institutionen die SDGs als Leitprinzip in ihre Arbeitsprogramme aufnehmen. In Bezug auf die europäische Ebene begrüßt der Beirat die von der Bundesregierung vertretene Ausrichtung des neunten EU-Forschungsprogramms auf die Agenda 2030. Auf nationaler wie auf EU-Ebene wird dem Finanzsektor bei der Umsetzung der ESG-Kriterien eine Schlüsselrolle zukommen, daher sollte die Bundesregierung klar ihre Ziele benennen für die Verhandlungen zum EU-Aktionsplan zur Finanzierung nachhaltigen Wachstums.

Bei der Verabschiedung des Bundeshaushalts 2018 hat der Deutsche Bundestag zusätzliche Mittel für die Unterstützung der Regionalen Netzstellen, zum Beispiel zur Kommunikation der Nachhaltigkeitsstrategie, bereitgestellt. Der Beirat unterstützt diese Entscheidung. Ferner erkennt der Beirat ausdrücklich das Bemühen der Kommunen an, die SDGs lokal umzusetzen.



Dies umfasst etwa den Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetags, der die Unterstützung der SGDs bekräftigt und den Mitgliedsstädten ein indikatorengestütztes Monitoring dieser Ziele empfiehlt.

Der Beirat unterstützt in diesem Zusammenhang die Forderung des Deutschen Städte- und Gemeindetags nach weiterer Unterstützung des Engagements für Nachhaltigkeit in den Kommunen, sowie nach Einbindung von Kommunalvertretern in Entscheidungs- und Beratungsprozesse zur Nachhaltigkeitsstrategie in Deutschland.

### **Politikkohärenz und gesetzgeberische Umsetzung der Nachhaltigkeit**

Entscheidend für die Wirksamkeit einer auf nachhaltige Entwicklung ausgerichteten Politik ist zum einen die konkrete Umsetzung der in der Nachhaltigkeitsstrategie festgelegten Ziele im staatlichen Handeln, so vor allem der Gesetzgebung, und zum anderen die Kohärenz der verschiedenen Politikfelder im Hinblick auf die Nachhaltigkeitsziele.

Kohärenz ist hier nur zu erreichen, wenn die Arbeit der einzelnen Bundesministerien besser aufeinander abgestimmt wird. Die Einrichtung von Ressortkoordinatoren für nachhaltige Entwicklung in jedem Bundesministerium, die sowohl für eine Verankerung der Nachhaltigkeitsstrategie in ihrem Haus, als auch abteilungsübergreifend für deren Berücksichtigung in jedem einzelnen Vorhaben Sorge tragen, war dafür ein entscheidender Schritt. Um dieser Querschnittsaufgabe gerade im Hinblick auf die Erarbeitung von Vorhaben ein entsprechendes Gewicht zu verleihen, sollte diese Querschnittsaufgabe jedoch verbindlich auf Abteilungsleiter-ebene angesiedelt und wahrgenommen werden.

Eine kohärente Politik der gesamten Bundesregierung setzt voraus, dass die einzelnen Vorhaben der Ressorts, was die nachhaltige Entwicklung angeht, schon frühzeitig in der Erarbeitungsphase der Referentenentwürfe aufeinander abgestimmt werden. Hierzu sollten sich die Ressorts selbst verpflichten und auch konkrete Schritte bei der Zusammenarbeit im Sinne der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) festlegen. Eine entsprechende Vereinbarung zwischen den Ressorts sollte im Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung vorbereitet und deren Einhaltung später auch vom Staatssekretärsausschuss überprüft werden; so sollte diese Form der Zusammenarbeit in Bezug auf die Vorhaben auch ein ständiger Tagesordnungspunkt des Staatssekretärsausschusses für nachhaltige Entwicklung sein.

Voraussetzung für eine wirksame Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele ist, dass ihre Umsetzung in den Gesetzesvorhaben der Bundesregierung anhand objektiver Kriterien bewertet werden kann. Daher sollte die Nachhaltigkeitsprüfung als fester Bestandteil der Gesetzesfolgenabschätzung nach § 44 GGO weiter ausgebaut und institutionell verankert werden. Im Hinblick darauf ist die Einführung der „elektronischen Nachhaltigkeitsprüfung“ (eNAP) als Instrument sehr zu begrüßen, da dies die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung durch die Ressorts transparenter und nachvollziehbarer macht. Zugleich ist dies aber auch ein geeignetes Instrument für die Ressorts selbst, um im Rahmen der Erarbeitung von Referentenentwürfen Nachhaltigkeitsaspekte sichtbarer zu machen und ihre Einbeziehung schon bei der Gesetzesformulierung besser zu gewährleisten. Da innerhalb der Ressorts bereits ganz unterschiedliche Leitfäden für Gesetzgebung und Gesetzesfolgenabschätzung nebeneinander in Anwendung sind, sollte die Bundesregierung auf Ebene des Staatssekretärsausschusses dafür Sorge tragen, dass die Standards innerhalb der Ressorts vereinheitlicht werden und dabei eine Nachhaltigkeitsbewertung zwingend mitumfasst sein muss.



Diese stärkere Verankerung der Nachhaltigkeit in einer methodisch vereinheitlichten Gesetzesfolgenabschätzung sollte daher im Sinne der von der Bundesregierung angestrebten wissenschaftlichen Expertise bei der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie nicht allein durch die Ressorts selbst, sondern unter Einbeziehung der Wissenschaft erfolgen.

Eine umfassende Darstellung der Nachhaltigkeitsaspekte und die frühzeitige Einbeziehung in die Gesetzesfolgenabschätzung würde im Rahmen der Ressortabstimmung Nachbesserungen im Hinblick auf Nachhaltigkeitsaspekte an den Entwürfen deutlich erleichtern. Dementsprechend sollten die Ressortkoordinatoren für nachhaltige Entwicklung der einzelnen Bundesministerien stets in alle Ressortabstimmungen einbezogen werden.

Durch eine umfassende Darstellung würde die konkrete Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele in jedem einzelnen Gesetzgebungsverfahren insgesamt transparenter und würde damit auch eine vertiefte Prüfung und Bewertung der Gesetzentwürfe im parlamentarischen Verfahren durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung erlauben.

Eine umfassende Darstellung der Nachhaltigkeitsaspekte würde zudem die Transparenz insgesamt erhöhen und somit auch die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen und Organisationen im Rahmen der Verbändeanhörung zu den Referentenentwürfen verbessern. Dies wäre eine konkrete Maßnahme in Richtung stärkerer Einbeziehung der Zivilgesellschaft, wie es die Bundesregierung erklärt hat.

### **Indikatoren und Managementregeln**

Der Beirat begrüßt die kontinuierliche Verbesserung der Nachhaltigkeitsindikatoren, sieht allerdings an verschiedenen Stellen Nachbesserungsbedarf. Im Konsultationspapier wird an verschiedenen Stellen deutlich, dass die Entwicklung und Aufnahme von neuen Indikatoren in die Nachhaltigkeitsstrategie nur sehr langsam vorangeht. Grund dafür sind unter anderem eine teilweise mangelnde Datengrundlage und starre Vorgaben für das Statistische Bundesamt. Um das Indikatorenset rascher und zielführender auszugestalten, sollte die Bundesregierung mehr personelle und finanzielle Mittel bereitstellen.

Um Lebensmittelabfälle und -verluste zu vermeiden und sicherzustellen, dass Deutschland seinen Beitrag auf Recht auf Nahrung leistet, sollten jeweils geeignete Indikatoren eingeführt werden.

Es ist gut, dass ein Indikator zum Thema öffentliche Beschaffung eingeführt werden soll. Angesichts der im Konsultationspapier dargestellten Bedeutung der öffentlichen Beschaffung (jährliches Volumen zwischen 260 und 400 Milliarden Euro) ist es jedoch unzureichend, den Indikator vorerst nur auf Recycling-Papier einzuengen. Neben der geplanten Ausweitung auf den Fuhrpark und Textilien muss ein aussagekräftiger Indikator auch die Sektoren Recycling, Gebäude- und Immobilienmanagement, IT sowie alle weiteren Bereiche der öffentlichen Beschaffung enthalten. Weil bei der öffentlichen Beschaffung auch die Länder und Kommunen eine große Rolle spielen, sollte auch deren Beschaffungswesen integriert werden.

Die Aufnahme eines Indikators zur Bildung für nachhaltige Entwicklung (BNE) in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ist zu begrüßen und sollte zügig eingefügt werden. Der Indikator sollte so ausgestaltet werden, dass die Verankerung von BNE in möglichst allen Bildungsstufen gemessen werden kann.

Um die Wirkung von Forschungsinvestitionen auf eine nachhaltige Entwicklung der Bundesrepublik zu messen, ist der vorgeschlagene Indikator (Zahl weltmarktrelevanter Patente pro Mio.



Einwohnerinnen und Einwohner) ungeeignet, weil die qualitative Wirkung dieser Patente unklar ist.

Um einen aussagekräftigen Indikator zum Bodenschutz zu erhalten, sollte die Bundesregierung prüfen, ob dieser so weiterentwickelt werden kann, dass er die Entwicklung der Qualität des Bodens hinsichtlich Kriterien wie Nährstoff- und Humusgehalt, Schadstoffen und der biologischen Aktivität beschreibt. Vor dem Hintergrund der auch im Peer-Review-Bericht deutlich herausgearbeiteten gewaltigen Herausforderungen beim Schutz der Artenvielfalt in Deutschland ist die Abschwächung des Zeitrahmens für das Ziel zum ökologischen Landbau enttäuschend.

Der vorliegende Vorschlag der Bundesregierung zur Neufassung der Managementregeln bietet eine gute Strukturierung der Themenfelder. Um eine Verbesserung der im Peer-Review-Bericht deutlich angesprochenen Zielverfehlung zahlreicher Indikatoren zu erreichen, müssen die Regeln künftig regierungsintern verbindlich sein. In den Managementregeln sollte zusätzlich zum Footprint-Ansatz (Belastungen in anderen Teilen der Welt reduzieren) auch der positive Handprint-Ansatz (Deutschlands Handeln soll sich auf die nachhaltige Entwicklung außerhalb unserer Grenzen positiv auswirken) aufgenommen werden. Darüber hinaus sollte eine Regel zur Sicherstellung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung aufgenommen werden. Ferner sollte das Vorsorgeprinzip in die Managementregeln Eingang finden.

## Ausblick

Nachhaltige Entwicklung wird von der Bundesregierung als dauerhafter Prozess verstetigt, aber es bleibt noch viel zu tun, besonders was die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie betrifft. Deutschland kann mehr für die Nachhaltigkeit tun als das bislang der Fall ist. Wie im Konsultationspapier erwähnt, steht die Staatengemeinschaft weiterhin vor der Herausforderung „allen Menschen ein Leben in Würde zu ermöglichen und unsere natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten.“

Dies betrifft sowohl die internationale Dimension, die nicht zuletzt im Zusammenhang mit der übermäßigen Ressourcenverschwendung im globalen Norden steht, sondern auch einige zentrale Politikfelder auf der nationalen Ebene. Dazu gehören etwa die auch im Peer-Review-Bericht erwähnten Felder der Bodenpolitik, Artenvielfalt, Klimapolitik und Kreislaufwirtschaft, aber auch soziale Themen.

Die Politik der Bundesregierung muss aus Sicht des Beirats vermehrt diejenigen Politikbereiche in den Fokus nehmen, die bislang die ärmsten Länder in ihrer Entwicklung betreffen. Dies betrifft insbesondere die Wirtschafts- Agrar- und Handelspolitik, die noch zu oft in Konflikt stehen mit den planetaren Grenzen unserer Ökosysteme und dem in der Agenda 2030 verankerten „Leaving No One Behind“-Prinzip. Dies besagt, dass die Nachhaltigkeitsziele nicht nur einigen wenigen Menschen in einigen Ländern nützen dürfen, sondern allen Menschen in allen Ländern ein besseres Leben ermöglichen sollen.

Weiterhin sollte die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung eine umfassendere Implementierung der Generationengerechtigkeit beinhalten. Die bisherige Strategie deckt dies bisher nur unzureichend ab, da die Nachhaltigkeit der Sozialsysteme noch nicht hinreichend abgedeckt wird.

Die globale Nachhaltigkeitsagenda ist nicht nur für Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft von zentraler Bedeutung, sondern auch für jede und jeden von uns. Vor allem im



globalen Norden steht unser Konsumverhalten im Zentrum der Aufmerksamkeit aller gesellschaftlichen Kräfte. Wir müssen unsere ressourcenintensiven Lebensstile kritisch hinterfragen, auf Zukunftsfähigkeit überprüfen, ein globales Solidaritätsgefühl entwickeln und die planetaren Grenzen anerkennen. Die Bundesregierung wird verstärkt Initiativen ergreifen müssen, die Chancen der Nachhaltigkeitspolitik zu nutzen. Sie ist dabei aufgefordert, nicht nur die vorhandenen Möglichkeiten der Umsetzung zu sehen, sondern verstärkt Initiative zu ergreifen und innovativ und visionär nach neuen Gestaltungsmöglichkeiten zu suchen. Sie muss vorbildlich vorangehen.

Um die SDGs bis 2030 auch tatsächlich zu erreichen, sollten auf kommunaler, Länder-, nationaler und europäischer Ebene nachhaltige und verbindliche Gesetzesentscheidungen erwirkt werden, die nicht im Gegensatz zur proklamierten Nachhaltigkeitsstrategie stehen dürfen, sondern diese zum Kern politischen Handelns machen.