

Beirätedialog 2019:

Empfehlungen zur Weiterentwicklung der
Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2020

Einleitung

Über den Beirätedialog, das Papier und seine Entstehung

Wissenschaftliche Kräfte für Nachhaltigkeitspolitik bündeln und sie systematisch in die Steuerungs- Dialog- und Umsetzungsprozesse der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie einbinden¹: Das ist ein zentrales Ziel der Wissenschaftsplattform Nachhaltigkeit 2030 (wpn2030), die mit der Neuauflage der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2018 gegründet wurde.

Ein wichtiges Format dafür ist der Beirätedialog, den die wpn2030 2018 gemeinsam mit SDSN Germany initiiert hat: ein Dialog mit Wissenschaftlichen Beiräten der Bundesregierung, um über die unterschiedlichen Politikfelder hinweg zu nachhaltigkeitspolitischen Fragestellungen zu beraten, insbesondere hinsichtlich der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Zur Auftaktveranstaltung kamen zehn wissenschaftliche Beiräte und zehn Ressortvertreter*innen der Bundesministerien zusammen. Es war das erste Mal, dass sich eine solche Anzahl von wissenschaftlichen Beiräten gemeinsam hierzu austauschte. Im Mai 2020 wird das dritte Treffen stattfinden.

Das vorliegende Papier „Beirätedialog 2019: Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2020“ stellt die zentralen Ergebnisse des Beirätedialogs 2019 vor. Es fasst die Ergebnisse und Empfehlungen aus der Dialogveranstaltung 2019 zusammen (S. 6-8.) und präsentiert die individuellen Beiträge und Empfehlungen für die 2020 anstehende Weiterentwicklung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (S. 8-63), welche von dreizehn der fünfzehn Teilnehmenden im Nachtrag zum Dialogtreffen 2019 eingereicht wurden.

Zielsetzungen des Beirätedialogs

Die Wissenschaftlichen Beiräte der Bundesregierung spielen eine herausragende Rolle in der Politikberatung, da sie die jeweiligen Ministerien und Agenturen mit Impulsen aus ihren Forschungsfeldern direkt beraten. Diese wichtige Rolle kann auch für die Stärkung ressortübergreifender Nachhaltigkeitspolitik weiter entfaltet werden. Dabei geht es darum, den Austausch der Beiräte über die Ressorts hinweg zu intensivieren, und zwar hinsichtlich der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung mit ihren globalen Zielen (Sustainable Development Goals / SDGs) und der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Dazu leistet der Beirätedialog einen zentralen Beitrag.

¹ Wissenschaftsplattform Nachhaltigkeit 2030 (2017) Positionspapier: S. 3: <https://www.wpn2030.de/wp-content/uploads/2019/05/Wissenschaftsplattform-Positionspapier.pdf>

Im Rahmen des Beirätedialogs haben sich seit der Auftaktveranstaltung 2018 unter anderem drei mögliche Zielsetzungen herauskristallisiert.

1. Bezugnahme auf die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie und die Agenda 2030 stärken

Christoph M. Schmidt, Vorsitzender des Sachverständigenrats für die Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, äußert beispielsweise in seinem Beitrag zum Beirätedialog 2019: „Mit eigeninitiativ erstellten Berichten (bzw. entsprechenden Kapiteln in den ohnehin vorgelegten Berichten) zur Entwicklung relevanter Nachhaltigkeitsindikatoren könnten die Sachverständigenräte und Beiräte den gesellschaftlichen Diskurs über die Entwicklung von Wohlstand und Fortschritt in unserem Land beflügeln und die Debatte über Aspekte der Nachhaltigkeit mit neuem Leben füllen.“²

2. Gemeinsame umfassendere Bearbeitung von komplexen Politikfelder-übergreifenden Fragestellungen zu nachhaltiger Entwicklung stärken

Lucia Reisch, ehemalige Vorsitzende des Sachverständigenrat Verbraucherfragen, und Harald Grethe, Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz sagten beispielsweise in einem Interview für die Online-Konsultation der Wissenschaftsplattform Nachhaltigkeit 2030³, dass zur Gestaltung einer nachhaltigen Agrar- und Ernährungspolitik (...) Empfehlungen nur interdisziplinär erarbeitet werden können (...), auch durch die Zusammenarbeit mit anderen Beiräten, etwa im Rahmen gemeinsamer Gutachten, Stellungnahmen und Empfehlungen. (...) Viele Problemlagen seien aufgrund zahlreicher „Zielkonflikte, Wechselwirkungen zwischen Politikfeldern und Verlagerungseffekte so komplex, dass über Politikfelder hinweg konsistente Empfehlungen eine breite fachliche Expertise erfordern.“⁵

3. Gemeinsame Positionierung zu ausgewählten nachhaltigkeitspolitischen Themenbereichen stärken

Um die Schlagkraft wissenschaftlicher Ergebnisse zu Nachhaltigkeitsfragen zu erhöhen sagten beispielsweise Lucia Reisch und Harald Grethe im gleichen Interview: „Dort wo der Handlungsbedarf wie auch die daraus folgenden Empfehlungen aus Sicht verschiedener Beratungsgremien besonders eindeutig sind, könnte eine gemeinsame Positionierung einer größeren Gruppe von Beiräten und Räten hilfreich sein, um Akteure in unterschiedlichen Politikfeldern und breitere Teile der Zivilgesellschaft in die Diskussion einzubeziehen.“

² Schmidt, C.M. (2019) Beitrag zum Beirätedialog 2019: S. 40, dieses Dokument.

³ Wissenschaftsplattform Nachhaltigkeit 2030 (2019) Experteninterview mit Lucia Reisch und Harald Grethe zur Online Konsultation - Leitfrage 7: Grenzübergreifender Austausch zu grenzübergreifenden Themen [letzter Aufruf 16.11.2019: <https://www.wpn2030.de/interview-reisch-grethe/>]

1. Ergebnisse und Empfehlungen aus dem Dialogtreffen 2019

Unter dem Titel „Wird Zukunft beraten schwerer?“ nahmen am zweiten Dialogtreffen⁴ im Mai 2019 fünfzehn Vertreter*innen von wissenschaftlichen Beiräten und politikberatenden Gremien teil (vgl. Übersicht der Teilnehmer und Gremien, Anhang, S. 62). Das Treffen wurde entlang von drei Roundtables gestaltet, die sich jeweils mit einer Leitfrage befassten und von kurzen Impulsvorträgen eingeführt wurden.

1. Roundtable: Was sind die veränderten Rahmenbedingungen für wissenschaftliche Politikberatung?
2. Roundtable: Welche Innovationen gibt es, um mit diesen veränderten Rahmenbedingungen umzugehen?
3. Roundtable: Wie kann vor diesem Hintergrund die transformative Kraft der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie gestärkt werden?

1. Was sind die veränderten Rahmenbedingungen für wissenschaftliche Politikberatung?

Beim ersten Roundtable wurde unter anderem die zunehmende Polarisierung der Gesellschaft und eine in einigen Bereichen wachsende Wissenschaftsfeindlichkeit thematisiert als zentrale Veränderungen in den Rahmenbedingungen für die wissenschaftliche Politikberatung. Während die Bedeutung von verlässlichen Fakten und Analysen größer denn je sei, versuchten „postfaktische“ Strömungen wissenschaftliche Politikberatung als „élitocratie“ zu porträtieren und Abhängigkeit von wirtschaftlichen oder zivilgesellschaftlichen Partikularinteressen zu unterstellen. Umso mehr müsse Wissenschaft ihre Unabhängigkeit wahren und gründliche Analysen zur Verfügung zu stellen.

Zudem wurde auf einen weiteren Wandel in Politik und Gesellschaft hingewiesen: von der Orientierung an „Wahrheit“ zu einer Orientierung an „Wahrhaftigkeit“ bzw. Authentizität. Diese Entwicklung führe dazu, dass es für die Arbeit der Beiräte oft nicht mehr ausreiche, mehr Fakten an die jeweiligen Ressorts zu liefern. Diese Beobachtung ginge einher mit einem Wandel zu einer „Aufmerksamkeitsökonomie“, die den Druck erhöhe, immer schnellere und einfachere (Schein-) Lösungen zu präsentieren.

Im Zuge der Diskussion wurden diese veränderten Rahmenbedingungen als besonders relevant für die oft kontroversen politischen Debatten zu Fragen nachhaltiger Entwicklung gesehen. Hier sei es besonders schwer, (selbst-)bewusst Unsicherheiten zu kommunizieren sowie Grundannahmen und notwendige Abwägungen sichtbar zu machen. Auch stellten die oft kurzfristigen Reaktionsnotwendigkeiten sowie die oft geringe personelle Ausstattung der Geschäftsstellen die Beiräte vor große Herausforderungen, diesen veränderten Rahmenbedingungen angemessen begegnen zu können. Auch würde ein gesellschaftspolitisches Engagement in der Wissenschaft bisher nicht ausreichend honoriert.

2. Welche Innovationen gibt es, um mit diesen veränderten Rahmenbedingungen umzugehen?

Beim zweiten Roundtable wurde das Ausprobieren von unterschiedlichen „Rahmungen“ für die Präsentation und Kommunikation wissenschaftlicher Ergebnisse als ein Weg gesehen, diese erfolgreicher zu kommunizieren. Verbindende Rahmungen, wie z. B. die der ‚ökologischen Intensivierung‘ der Landwirtschaft, wurden diskutiert.

Als eine wichtige Möglichkeit, komplexe Fragen nachhaltiger Entwicklung umfassender zu bearbeiten, eigene oft begrenzten Ressourcen besser zu nutzen und politische Wirksamkeit zu stärken, wurde Disziplinen- und Politikfelder-übergreifende Zusammenarbeit und Positionierung unterstrichen.

Auch wurde in Situationen eines Lock-ins politischer Prozesse auf einer Ebene empfohlen, den Austausch mit politikberatenden Wissenschaftler*innen und Akteuren auf andere Ebenen oder Länder auszuweiten. Die

⁴ Wissenschaftsplattform Nachhaltigkeit 2030 (2019) Pressemitteilung zum Beirätedialog 2019 [letzter Aufruf 16.11.2019: <https://www.wpn2030.de/pressemeldung-beiraetediialog-2019>]

Beitrag zur Überarbeitung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie

Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen

Wie kann die transformative Kraft der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie gestärkt werden?

Um die transformative Kraft der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) zu stärken, sollte sichergestellt werden, dass diese auf gesamtgesellschaftliche Entwicklungen angemessen reagiert, neue Problemlagen schnell erkennt und diese in Managementkonzept und Monitoring berücksichtigt. Vor diesem Hintergrund wird begrüßt, dass in der Überarbeitung von 2018 exemplarisch drei neue Problemlagen als „nationale Herausforderungen“ identifiziert wurden. Diese sollten in der für 2020 geplanten Überarbeitung der DNS angemessen berücksichtigt und entschlossen angegangen werden.

Hinsichtlich der Herausforderung „Sozialen Zusammenhalt stärken – niemanden zurücklassen“ empfiehlt der SVR Gesundheit, Auswirkungen des sozioökonomischen Status auf die Gesundheit in der Nachhaltigkeitsberichterstattung des Bundes stärker zu berücksichtigen, um Fehlentwicklungen zu erkennen und von Seiten des Gesetzgebers gegensteuern zu können. Um den Teilbereich „Länger gesund leben“ des Sustainable Development Goals 3 (SDG 3) zu stärken, gilt es, Maßnahmen zu ergreifen, die einen negativen Einfluss des sozialen Status auf Gesundheit und Lebenserwartung abbauen. Die derzeitigen Indikatoren im Bereich Gesundheit, die die vorzeitige Sterblichkeit, die Raucherquote und Adipositasraten messen, blenden sozioökonomische Unterschiede hingegen aus.⁵ Eine Entwicklung komplementärer Indikatoren, die zum Beispiel Unterschiede bei Einkommen, Bildung oder Wohnort abbilden, wird angeregt.

Hinsichtlich der Herausforderung „Klimapolitik“ empfiehlt der SVR Gesundheit, die schon jetzt spürbaren bzw. absehbaren Auswirkungen des Klimawandels auf die menschliche Gesundheit und die Gesundheitsversorgung stärker in den Blick zu nehmen. Um den Teilbereich „Gesunde Umwelt erhalten“ innerhalb des SDG 3 zu stärken, wird empfohlen, Anpassungsmaßnahmen, die das Gesundheitssystem, nicht zuletzt seine Infrastruktur, betreffen, an differenzierten Vorhersagen über Temperaturveränderungen und anderen Umweltfaktoren (wie z. B. Ozonbelastung), insbesondere im Hinblick auf den voraussichtlich starken Temperaturanstieg in den Städten, auszurichten. Hier sollten insbesondere die Auswirkungen von Klimaveränderungen auf vulnerable Personengruppen wie zum Beispiel Pflegebedürftige beachtet und in der Weiterentwicklung der Versorgung berücksichtigt werden.

Hinsichtlich der Herausforderungen im Bereich Innovation, Digitalisierung und künstliche Intelligenz muss sichergestellt werden, dass alle Bürgerinnen und Bürger – unabhängig zum Beispiel ihres Alters, Bildungsstandes oder Wohnorts – gleichermaßen von den mit der Digitalisierung verbundenen potenziellen Verbesserungen profitieren können. Dazu muss zuvorderst die flächendeckende Ausstattung mit

⁵ Eine gewisse Abbildung gesellschaftlicher Unterschiede findet sich bei dem Indikator „vorzeitige Sterblichkeit“, der für Frauen und Männer unterschiedliche Ziele setzt und die Sterblichkeit geschlechtsspezifisch misst. Andere sozioökonomische Einflussfaktoren wie Einkommen und Bildung werden jedoch nicht abgebildet.

leistungsfähigen Breitbandnetzen sichergestellt werden, um telemedizinische Angebote für jeden nutzbar und zugänglich zu machen. Zudem muss in die Stärkung digitaler Gesundheitskompetenz sowohl von Angehörigen der Gesundheitsberufe als auch von Bürgerinnen und Bürgern investiert werden. Dies beinhaltet die Bereitstellung niedrigschwelliger digitaler Anwendungen und evidenzbasierter Gesundheitsinformationen, damit beispielsweise auch Personen mit niedrigem Bildungsniveau profitieren. Der SVR Gesundheit empfiehlt, bestehende Angebote dahingehend anzupassen, zu pilotieren und zu evaluieren. In seinem Gutachten zur bedarfsgerechten Steuerung der Gesundheitsversorgung aus dem Jahr 2018 hat der SVR zudem bereits Vorschläge zur Stärkung der Gesundheitskompetenz und dem Einsatz von Gesundheitsinformationen in der Gesundheitsversorgung entwickelt.⁶ Diese können auch mit Blick auf die fortschreitende Digitalisierung des Gesundheitswesens und den damit verbundenen Anforderungen an die Gesundheitskompetenz der Leistungserbringer und Patienten als Leitlinien fungieren. Weiterentwicklungen im Bereich der Digitalisierung, der Nutzung großer Datenmengen und der künstlichen Intelligenz, speziell im Bereich Gesundheit, sollten zudem durch adäquate Weiterentwicklungen im Bereich des Datenschutzes, die sowohl die informationelle Selbstbestimmung des Patienten berücksichtigen als auch eine Realisierung der technologischen Potenziale zulassen, flankiert werden.

Um einen dauerhaft leistungsfähigen Sozialstaat zu erhalten, sollten die Grundsätze einer nachhaltigen Finanzierung öffentlicher Aufgaben in allen Bereichen, besonders aber auch im Bereich des öffentlichen Gesundheitswesens, eingehalten werden. Darüber hinaus sollte hinsichtlich der Erreichung des SDG 3 die Notwendigkeit einer nachhaltigen Personalplanung und Personalgewinnung im Gesundheitswesen in der Weiterentwicklung der DNS berücksichtigt werden. Ebenso sollte die nachhaltige Gesundheitsversorgung strukturschwacher ländlicher und städtischer Regionen besondere Aufmerksamkeit erhalten.

Ferner sollten die staatlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung im Gesundheitsbereich im Einklang mit der DNS konsequent an den vorstehend skizzierten Herausforderungen ausgerichtet werden.

Maßnahmen, die gemeinsame Vorteile für Umwelt und Gesundheit liefern, sollten gestärkt und schnell umgesetzt werden, zum Beispiel für eine ökologische Landwirtschaft und gesunde Ernährung, zur Verbesserung der Luft- und Wasserqualität sowie einer Stärkung höherer Bildung und des Konzepts „Bildung für nachhaltige Entwicklung“. Umgekehrt sollten bei der Produktion von Arzneimitteln und Medizinprodukten sowie bei Warentransport und baulichen Infrastrukturmaßnahmen Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigt werden.

Welche Veränderungen in Schwerpunktsetzung, Methodik und institutioneller Architektur sind hierfür erforderlich?

Der SVR Gesundheit empfiehlt, die 67 Indikatoren, die den Fortschritt bei der Umsetzung der DNS innerhalb von 38 Teilbereichen abbilden, zum einen weiterhin kontinuierlich weiterzuentwickeln und zum anderen dafür zu sorgen, dass sie stärkere politische Beachtung finden. Es ist zu begrüßen, wenn die aktualisierte Nachhaltigkeitsstrategie festhält, dass die federführenden Ressorts sogenannte Off-Track-Indikatoren durch die Entwicklung zusätzlicher Maßnahmen zur Zielerreichung stärker berücksichtigen müssen. Allerdings fehlt ein Kontrollmechanismus, der diese Maßnahmenpläne auf Einhaltung und Wirkung überprüft. Der SVR Gesundheit regt daher an, ein Kontrollverfahren zu etablieren, das zum Beispiel eine erstmalige Berichtspflicht innerhalb eines festgelegten Zeitraums (z. B. 6 Monate nach Veröffentlichung des Indikatorenberichts) sowohl an den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung als auch den Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) ebenso festlegt wie eine zweijährliche Berichterstattung über die Wirkung der beschriebenen Maßnahmen. Zudem sollten die Maßnahmenpläne der Ressorts veröffentlicht werden, zum Beispiel auf der Website des RNE und der Website der Bundesregierung, um Transparenz sicherzustellen.

⁶ Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen (2018): Bedarfsgerechte Steuerung der Gesundheitsversorgung. Gutachten 2018. Medizinisch Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft. Berlin.

Darüber hinaus regt der SVR Gesundheit an, insbesondere in den als „nationale Herausforderungen“ identifizierten Bereichen, konkrete auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhende Maßnahmen zur Umsetzung der in der DNS spezifizierten Ziele zu entwickeln. Begleitend sollte das Monitoring- und Berichtssystem so weiterentwickelt werden, dass Fortschritte und Probleme bei der Umsetzung dieser Maßnahmen abgebildet werden können und angemessen reagiert werden kann. Für Ziele, die keine quantitative Berichterstattung in Form von Indikatoren erlauben, sollte eine strukturierte Berichterstattung über ergriffene Maßnahmen und deren erwartete Wirkung in den Ressortberichten erfolgen.

Um darüber hinaus eine stärkere Deckung der Ressortaktivitäten mit der DNS zu fördern, sollte sich die turnusmäßige Ressortberichterstattung stärker an der Struktur, den Schwerpunkten und den Ressortprioritäten, die in der DNS dargelegt sind, orientieren. Die derzeitigen Ressortberichte decken sich nur teilweise mit der Struktur und den inhaltlichen Schwerpunkten der DNS und erschweren dadurch eine Fortschrittskontrolle.

Bonn/Berlin, im August 2019

Ferdinand Gerlach Wolfgang Greiner Beate Jochimsen

Christof von Kalle Gabriele Meyer Jonas Schreyögg Petra Thürmann

Welchen Beitrag kann die Verbraucherpolitik leisten, um die transformative Kraft der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zu stärken?

Sachverständigenrat für Verbraucherfragen

Spätestens seit der Verabschiedung der siebzehn Sustainable Development Goals („SDG“) der Vereinten Nationen im September 2015 ist es an den Nationalstaaten, Maßnahmen zur Erreichung der globalen Nachhaltigkeitsziele bis 2030 zu ergreifen. Deutschland konnte bisher offenbar nur zwei der siebzehn SDG-Zielwerte erreichen. Besonders kritisch innerhalb der restlichen fünfzehn noch zu erreichenden Ziele ist aus deutscher Perspektive das Ziel „Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster“ (SDG12). Tatsächlich weisen sämtliche mit diesem Ziel in Deutschland verbundenen Indikatoren einen erheblichen Abstand zu den festgeschriebenen Zielwerten auf. Einige Indikatoren, wie z. B. der Energieverbrauch des Konsums oder der Marktanteil von Produkten mit Umweltzeichen, haben sich gar seit Jahren kaum bewegt. Vor diesem Hintergrund ergeben sich die folgenden Anforderungen an die Verbraucherpolitik, die künftig im Rahmen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie Berücksichtigung finden sollten, um deren transformative Kraft zu stärken.

Forderung 1: Unbequeme Wahrheiten aussprechen, Verbraucherverantwortung fordern und fördern.

Verbraucherpolitik ist mehr als Verbraucherschutzpolitik. Diese Einsicht korrespondiert mit dem von Wissenschaftlichen Beirat „Ernährung und Verbraucherschutz“ beim BMEL bereits 2013 formulierten Prinzip der geteilten Verantwortung, nach dem VerbraucherInnen eine Mitverantwortung für die im Markt vorhandenen Angebote tragen. Vor diesem Hintergrund scheint die Zeit reif, auch in der Verbraucherpolitik eine unvoreingenommene Diskussion über Verantwortlichkeiten und daraus resultierende Herausforderungen bzw. Erfordernisse zu führen.

Die Bundesregierung und insbesondere die für die Verbraucherpolitik Verantwortung tragenden Ressorts (das BMJV und das BMEL) werden vor diesem Hintergrund aufgerufen, die bestehenden Defizite im Hinblick auf das Sustainable Development Goals 12 klar zu benennen und durch eine aktive, über den Schutz von VerbraucherInnen hinausgehende, Verbraucherpolitik zu beheben. Eine Stärkung der Eigenverantwortung der Verbraucher darf dabei nicht Unternehmen und Staat von ihrer Verantwortung befreien, sondern sollte vielmehr Handlungsspielräume für eine wirksame Nachhaltigkeitsstrategie eröffnen, die auch genutzt werden.

Forderung 2: Die politische Verantwortung für nachhaltigen Konsum klären.

Aus der ersten Forderung ergibt sich unmittelbar die Frage der politischen Zuständigkeit. Derzeit sind hier zwei Probleme zu erkennen:

Eine erste wesentliche Herausforderung der aktuellen (Verbraucher)Politik besteht im Hinblick auf SDG 12 darin, dass die politische Verantwortung für einen nachhaltigen Konsum auf verschiedene Ressorts (insbesondere das BMJV und das BMEL) verteilt ist. Damit bleibt unklar, wer die für die Konzeption einer (Verbraucher)Politik für nachhaltigen Konsum notwendigen Ziele, Strategien und Maßnahmen definiert, umsetzt und kontrolliert. Solange dieses Problem der fragmentierten Zuständigkeiten nicht gelöst wird, bleibt eine handlungsfähige (Verbraucher)Politik für nachhaltigen Konsum unwahrscheinlich.

Eine zweite Herausforderung besteht darin, dass der Verbraucherpolitik zu oft noch die notwendigen administrativen Ressourcen fehlen. Beispielsweise ist Nachhaltigkeit aktuell im BMJV explizit nur in einem Kleinstreferat als eines unter mehreren anderen Themen verortet. Dies ist angesichts des gewaltigen Handlungsbedarfs, der mit der Erreichung des SDG 12 verbunden sind, keinesfalls hinreichend.

Demzufolge sind zur Umsetzung einer (Verbraucher)Politik für nachhaltigen Konsum entsprechende personelle und finanzielle Ressourcen im Sinne eines „Capacity Buildings“ dringend erforderlich.

Forderung 3: System- und Transformationswissen schaffen

Gestaltung erfordert Wissen. Zur Erreichung des SDG 12 fehlt es den Akteuren an Wissen. Besonders eklatant ist der Mangel an Transformationswissen, also an Wissen darüber, inwiefern die bestehenden Verhältnisse im Sinne der Ziele veränderbar sind. Die aktuelle (Verbraucher)Politik für nachhaltigen Konsum agiert viel zu oft noch „im Blindflug“.

Um dieses Problem zu beheben, wird dringend ein übergreifendes Monitoring sowie eine sozioökonomisch differenzierte Datengrundlage benötigt, die Transformationswissen beinhalten sollte. Besonders wertvoll wäre ein auf das SDG 12 ausgerichteter Verbraucherpanel, mit dem die notwendigen Befragungs- und Beobachtungsdaten erhoben werden könnten. Alternativ wäre zu prüfen, ob und, wenn ja, wie bestehende Strukturen in dieser Hinsicht genutzt und weiterentwickelt werden könnten, um etwaige Doppelstrukturen zu vermeiden. In diesem Zusammenhang wäre auch das aktuelle im Rahmen von SDG 12 in Deutschland verwendete **Indikatorensystem zu prüfen und weiter zu entwickeln**. Angesichts der ohnehin schon mageren Evidenzen ist unverständlich, dass diesbezüglich hilfreiche Datenstrukturen derzeit nicht weiterentwickelt, sondern sogar abgewickelt werden (wie z. B. das German Residential Energy Consumption Survey-Panel).

Sinnvoll wäre auch die Integration von Produkt- und Kommunikationsdesign/-wissenschaften, der Logistikforschung sowie innovativer Forschungsformate und eine **Forschungsförderung**, die dafür Sorge trägt, dass Transformationswissen entsteht.

Forderung 4: Die gesamte Warenkette in den Blick nehmen

VerbraucherInnen sind mit ihrem Konsumverhalten am Ende einer langen Warenkette positioniert. Viele Entscheidungen, welche die Nachhaltigkeit beeinflussen, werden in früheren Stadien der Warenkette (Rohstoffextraktion, Produktion, Handel, Logistik) und in anderen Ländern getroffen. Um SDG 12 zu erreichen, sollte somit die gesamte Warenkette in den Blick genommen werden.

Veränderungen in den frühen Gliedern der Warenkette scheitern oft daran, dass der politische Diskurs und der ExpertInnendiskurs in vielzählige Subdiskurse zerfallen. Es werden vornehmlich Probleme bearbeitet, die eine bestimmte Phase im Produktionsprozess betreffen. Herausforderungen, welche die gesamte Warenkette einschließen würden, bleiben tendenziell unbearbeitet. Daher müssen diese verschiedenen Diskurse ggfs. in Abstimmung mit anderen Ressorts (z. B. dem BMWi, dem BMU und dem BMZ) integriert werden.

Zudem setzt in politischen und ExpertInnendiskursen Verbraucherpolitik oft allein bei den VerbraucherInnen selbst an. Dabei ist nicht immer der Verbraucher der richtige Adressat für eine (Verbraucher)Politik für nachhaltigen Konsum. Denn diese haben oft nur einen sehr beschränkten und allenfalls mittelbaren Einfluss auf die Veränderung der früheren Stadien der Warenkette. Eine (Verbraucher)Politik für nachhaltigen Konsum sollte daher auch den Dialog mit Handel und Herstellenden suchen und zunächst identifizieren, an welchen Gliedern der Warenkette (VerbraucherInnen, Handel, Logistik, Produktion) am effizientesten Veränderungen erzielt werden können und dort auch ansetzen.

Forderung 5: Nachhaltige Wahlmöglichkeiten fördern

Mit Blick auf die differenzierten Bedarfe, Lebenslagen und -stile der VerbraucherInnen sollte eine wirksame (Verbraucher)Politik für nachhaltigen Konsum zu einer wahrnehmbaren Ausweitung von Wahlmöglichkeiten beitragen. Möglich wäre dies

- durch die Förderung von Nachhaltigkeitsinnovationen, die den VerbraucherInnen den Zugang zu möglichst nachhaltigen Konsumoptionen mit einem akzeptablen Kosten-Nutzen-Verhältnis ermöglichen (z. B. im Bereich der Mobilität),
- durch die Etablierung einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten öffentlichen Innovationsinfrastruktur (z. B. durch die Förderung von Institutionen für sozio-ökonomische Forschung),
- durch die Internalisierung externer Effekte (was nachhaltigere Angebote relativ attraktiver macht). Werden die externen Kosten beispielsweise als Steuern vom Staat eingenommen, könnte das Geld u. a. eingesetzt werden, um arbeitsintensive umweltschonende Angebote wie Reparaturdienstleistungen zu fördern (etwa durch eine Reduzierung der Umsatzsteuer),
- durch eine nachhaltigere öffentliche Beschaffungspolitik z. B. durch eine aktivere Nachfrage staatlicher Institutionen nach fair gehandelten und nachhaltigen Produkten (z. B. umweltfreundliche Fahrzeuge).

Forderung 6: Verbraucherinformationen erheblich verbessern

VerbraucherInnen können nur dann ihren bewussten Beitrag für einen nachhaltigen Konsum leisten, wenn sie informierte und selbstbestimmte Entscheidungen treffen können. Dabei ist zu beachten, dass mit unterschiedlichen Lebenslagen und -stilen auch unterschiedliche Informationsbedarfe entstehen und dass Verbraucherinformationen zur Verhaltensänderung insbesondere dann erfolgreich sind, wenn möglichst konkrete Vorschläge entwickelt werden, die sich leicht in den Alltag einbauen lassen. Die Verbraucherpolitik der letzten Jahre hat es versäumt, diesen Aspekten Rechnung zu tragen, etwa indem entsprechende Ansätze und Instrumente zur Kennzeichnung der Kreislauffähigkeit von Produkten und Geräten des täglichen Bedarfs etabliert wurden. Die notwendigen Informationsmöglichkeiten fehlen.

Instrumente des „Boosting“ sollten systematischer als bisher in Erwägung gezogen werden. Das damit verbundene Ziel wäre es, die individuellen Entscheidungskompetenzen der VerbraucherInnen zu erhöhen (z. B. durch die Etablierung einfacher und bewährter Entscheidungsregeln).

Zur Verbesserung der Verbraucherinformationen sollte die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie künftig auf jeden Fall die folgenden Aspekte berücksichtigen:

- die Ergänzung und Erweiterung bereits bestehender Kennzeichnungen im Hinblick auf nachhaltigkeitsrelevante Informationen,
- die Ausweitung staatlicher Labeling-Aktivitäten (z. B. im Hinblick auf die Kreislauffähigkeit oder Lebensdauer technischer Geräte),
- die Nutzung neuerer Ansätze der Verbraucherinformation (z. B. Apps) im Rahmen einer Verbraucherinformatik sowie unternehmerischer Kennzeichnungs- und Offenlegungspflichten (z. B. im Hinblick auf die Kreislauffähigkeit der Produkte),
- die Stimulierung und stärkere Förderung nachhaltigkeitsorientierter Verbraucherinformation durch unabhängige Verbraucherverbände und die Zivilgesellschaft,
- die Stimulierung, Kontrolle und ggf. Sanktionierung unternehmerischer Nachhaltigkeitskommunikation.

Forderung 7: Verbraucherinteressen organisieren

Verbraucherinteressen organisieren sich oft nicht von selbst. Vor diesem Hintergrund sollte die Organisation von Verbraucherinteressen im Hinblick auf Nachhaltigkeit im Rahmen einer Revision der (Verbraucher)Politik für nachhaltigen Konsum überdacht und Möglichkeiten zur stärkeren Unterstützung privatrechtlicher Akteure geprüft werden.

Dabei sollte die Balance zwischen privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Organisationen auch im Hinblick auf die Durchsetzungsfähigkeit im Blick behalten werden. Zudem sollte auch im Hinblick auf die privatrechtliche Organisation der Verbraucherinteressen eine wirksame Pluralität angestrebt und durch geeignete staatliche Maßnahmen (z. B. Stiftungsmaßnahmen) gewährleistet werden.

Forderung 8: Verbraucherbildung weiterentwickeln

Die Erreichung des SDG 12 erfordert eine breite und zeitnahe Verankerung von Aspekten der nachhaltigen Produktion sowie des nachhaltigen Konsums im Bildungsbereich. Hierzu ist eine Unterstützung der formellen und informellen Bildung für nachhaltigen Konsum an Schulen, Hochschulen, in der Erwachsenenbildung und am Arbeitsplatz erforderlich.

Dabei wäre es wichtig, zu beachten, dass ein **Monitoring** der entsprechenden Bildungsaktivitäten gewährleistet wird und entsprechende Indikatoren für den Erfolg dieser Aktivitäten entwickelt werden.

Forderung 9: Die Chancen der Digitalisierung erkennen und nutzen

Die Digitalisierung beinhaltet große Chancen für den nachhaltigen Konsum. Es verwundert daher, dass sie in den SDGs bis dato nicht adressiert wird.

Um dieses Defizit zu beheben sollte diskutiert werden, ob ein weiteres SDG einzuführen wäre oder aber, ob Unterziele im Querschnitt der SDGs eingezogen werden.

Zum Beispiel könnten in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie im SDG 12 ein Indikator „nachhaltige IT-Regeln / Corporate Digital Responsibility“ entwickelt, umgesetzt und berichtet werden. Dieser könnte unter anderen die Aktivitätsintensität von digitalen Produkten (z. B. permanente Rechnerleistungen mit Klimawirkung, Auswirkungen auf soziale Teilhabemöglichkeiten) beinhalten und verdeutlichen.

Außerdem sollte in diesem Zusammenhang zum einen darauf geachtet werden, dass die Entwicklung und der Einsatz digitaler Technologien verantwortungsvoll vorangetrieben werden; zum anderen ginge es darum, durch den Einsatz digitaler Technologien **Teilhabe zu fördern** und **nachhaltiger zu wirtschaften** (z. B. weil der Güterbedarf mit Big Data besser prognostiziert werden können).

Und nicht zuletzt sollte Deutschland im Zusammenhang mit dem **Ökodesign-Arbeitsprogramm 2016–2019** der EU den Prozess hinsichtlich der Entwicklung und Markteinführung kreislauffähiger Produkte forcieren, u. a. in dem die Normung mit entsprechenden Personalkapazitäten vorangetrieben, die Designdisziplin selbst aktiv angesprochen und einbezogen wird sowie in Deutschland vorab entsprechende Produktkennzeichnungen entwickelt und mit Unternehmen und VerbraucherInnen erprobt werden.

Forderung 10: Die Bedeutung verletzlicher VerbraucherInnen erkennen und berücksichtigen

Eine (Verbraucher)Politik für nachhaltigen Konsum sollte nicht nur am Idealtypus des verantwortlichen, sondern auch an den Idealtypen der verletzlichen und der vertrauenden VerbraucherInnen ausgerichtet sein. Sie muss die Kraft zu einer entsprechenden **Differenzierung** haben.

Eine (Verbraucher)Politik für nachhaltigen Konsum sollte insbesondere die sogenannten „verletzlichen“ VerbraucherInnen stärker in Ansätze des nachhaltigen Konsums involvieren. Die Digitalisierung kann helfen, differenzierte Bedarfe zu erheben, interaktivere Formate zu entwickeln und entsprechende Angebote zu schaffen, die sich an der sozial-ökologischen Lage der VerbraucherInnen ausrichten.

Forderung 11: Ein nachhaltiges Verbraucherrecht entwickeln

Eine rigorose Bestandsaufnahme des geltenden Verbraucherrechts im Lichte der SDG 12 würde unbequeme Wahrheiten zutage fördern.

Das geltende Verbraucherrecht ist auf störungsfreien Konsum ausgelegt. Die Nachhaltigkeit ist in die Verfassung (Art. 20 a GG) und vor allem in das Umweltrecht ausgelagert. Umwelt- und Verbraucherrecht sind nicht systematisch miteinander verzahnt. Hinweise auf die Nachhaltigkeit selbst in jüngeren Gesetzgebungsakten, vor allem der Europäischen Union, kommen über reine Feigenblattpolitik oft nicht hinaus. Das zeigen die jüngsten EU Richtlinien zum Kaufrecht, zum digitalen Inhalt und die geplante Richtlinie zum kollektiven Rechtsschutz.

Die unbequeme Erkenntnis ist, dass Verbraucherrecht und Nachhaltigkeit sich nicht so einfach miteinander verbinden lassen. Gefordert ist ein neues Denken über nicht immer neue Probleme: die Lebensdauer von

Produkten, die Rolle der Werbung, die Ausrichtung der Rechtsbehelfe an der Erhaltung des Produkts, den Ausbau des kollektiven Rechtsschutzes im Sinne der Umsetzung der SDGs.

Bislang erfolgt die Verzahnung von Verbraucherrecht und Nachhaltigkeit, wenn überhaupt, durch die Verbraucherinformation (z. B. durch die Etablierung von Labeln). Die den VerbraucherInnen im Hinblick auf die Nachhaltigkeit zur Verfügung stehenden Informationsinstrumente sind aber nach wie vor sehr limitiert. Vor diesem Hintergrund wird sich ohne eine offene Diskussion über eine weitere Entwicklung bzw. Ergänzung des Informationsparadigmas der Verbraucherpolitik z. B. durch „Boosting“ und „Nudging“ kaum etwas am Status quo ändern.

Ein darüber hinaus gehendes Ziel wäre die Schaffung eines nachhaltigen Verbraucherrechts. Ein erster Anfang wäre, Umweltrecht, Nachhaltigkeit und Verbraucherrecht als Einheit zu denken und zu verstehen, sowohl im materiellen Recht als auch in der individuellen und kollektiven Rechtsdurchsetzung.

Fazit: Mehr Verantwortung wagen!

Zieht man ein Fazit, so böten sich der Verbraucherpolitik eine ganze Reihe von Ansätzen um im Hinblick auf SDG 12 tätig zu werden. In der aktuellen Version der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie beschränkt sich die Verbraucherpolitik jedoch an zentraler Stelle auf die Entwicklung von „Szenarien“ und „Narrativen“. Die (verbraucher-)politischen Akteure sehen sich offenbar eher in der Rolle eines Beobachters, der an der Seitenlinie steht. Diese Rolle steht im Widerspruch zur zentralen Bedeutung der Verbraucherpolitik im Rahmen des notwendigen Transformationsprozesses. Und in diesem Prozess wird jeder Verantwortung übernehmen müssen: die Politik, die Unternehmen und die Verbraucher.

Die Bundesrepublik Deutschland hat die Erarbeitung der SDGs aktiv vorangetrieben. Es wäre daher zu hoffen, dass die Politik es nicht beim aktuellen Status quo bewenden lässt.

Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie muss der Verbraucherpolitik eine prominente strategische Position einräumen sowie verantwortungsbewusst und mutig die Umsetzung der SDGs in Angriff nehmen.

Kontakt:

SVR für Verbraucherfragen

Christa Liedtke, Nina Baur, Susanne Dehmel, Veronika Grimm, Peter Kenning, Hans-W. Micklitz, Louisa Specht-Riemenschneider, Sven Scharioth und Gert G. Wagner

Geschäftsstelle

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 11015 Berlin

Telefonnummer: +49 30 18580-9554

E-Mail Adresse: info@svr-verbraucherfragen.de

<http://www.svr-verbraucherfragen.de>

Beitrag zur Überarbeitung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie: Verkehrsbezogene Ergänzungen zu verschiedenen SDGs

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur

Inhaltsverzeichnis

1	Motivation dieses Beitrages	20
2	Zu SDG 13.1.a (Minderung um mindestens 40 Prozent bis 2020, um mindestens 55 Prozent bis 2030, um mindestens 70 Prozent bis 2040 und um 80 bis 95 Prozent bis 2050 jeweils gegenüber 1990.)	21
3	Zu SDG 11.2.a und b (Endenergieverbrauch im Güterverkehr und im Personenverkehr: Zielkorridore bis zum Jahre 2030 minus 15 bis minus 20 Prozent)	22
4	Zu SDG 11.1.a (Senkung des Anstiegs der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf 30 ha minus x pro Tag bis 2030, sowie zu SDG 11.1.c, Keine Verringerung der Siedlungsdichte)	23
5	Zu SDG 11.2.c (Verringerung der bevölkerungsgewichteten durchschnittlichen ÖV-Reisezeit von jeder Haltestelle zum nächsten Mittel-/Oberzentrum)	23
6	Notwendigkeit eines zusätzlichen SDG „Nachhaltige und bezahlbare Mobilität“	23
	Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats	25

1. Motivation dieses Beitrages

Der Wissenschaftliche Beirat beim Minister für Verkehr und digitale Infrastruktur begrüßt die Initiative der breit angelegten Überarbeitung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung über die geschaffene Plattform und beteiligt sich gern daran. Der Wissenschaftliche Beirat stellt dabei das Thema Klimaschutz aufgrund seiner grundlegenden Bedeutung in den Vordergrund und verweist dazu auch auf seine Stellungnahme „Nach der Klimakonferenz in Paris: Wird eine neue Klimastrategie für den Verkehr benötigt?“ aus dem Jahr 2016.⁷ Darüber hinaus werden weitere verkehrspolitische Themen angesprochen, die mit verschiedenen Zielen (Sustainable Development Goals, SDG) der Nachhaltigkeitsstrategie in Verbindung stehen.

⁷ Abrufbar unter <https://tu-dresden.de/bu/verkehr/ila/ifl/ressourcen/dateien/kooperation/beirat/2016/wissenschaftlicher-beirat-gutachten-2016-1.pdf?lang=de>

2. Zu SDG 13.1.a (Minderung um mindestens 40 Prozent bis 2020, um mindestens 55 Prozent bis 2030, um mindestens 70 Prozent bis 2040 und um 80 bis 95 Prozent bis 2050 jeweils gegenüber 1990.)

Die hier angeführten gesamtgesellschaftlichen langfristigen Ziele erfordern auch eine weitreichende Dekarbonisierung des Verkehrssektors. Der Wissenschaftliche Beirat beim Minister für Verkehr und digitale Infrastruktur betont, dass diese nur möglich sein wird, wenn die herkömmlichen, auf fossilen Brennstoffen basierenden Antriebstechnologien durch alternative Energiewandlungsketten ersetzt werden. Diese müssen auf elektrischer Energie basieren, die aus erneuerbaren Energiequellen wie Sonne, Wind oder Wasserkraft erzeugt wird. Die Fahrzeuge / Flugzeuge / Schiffe nutzen die elektrische Energie entweder direkt (Elektromobilität) oder in Form alternativer Treibstoffe wie Wasserstoff, Methanol oder E-Fuels (Power-to-Fuel), welche aus elektrischer Energie synthetisiert werden.

Diese Transformation ist aus Sicht des Beirats unverzichtbar, um das Langfristziel 2050 zu erreichen. Der Erfolg einer Dekarbonisierung des Verkehrssektors ist daher eng mit der erfolgreichen Energiewende im Stromsektor im europäischen Maßstab verbunden. Die Stromproduktion muss fast ausschließlich auf erneuerbare Energien umgestellt und zugleich deutlich erhöht werden. Synthetische Kraftstoffe können auch aus außereuropäischen Ländern importiert werden, doch wäre dann sicherzustellen, dass diese umwelt- und sozialverträglich und nicht auf Basis von Strom aus fossilen Energieträgern erzeugt wurden. Gleiches gilt für den direkten Import von Strom aus dem Ausland.

Der Wissenschaftliche Beirat beim Minister für Verkehr und digitale Infrastruktur rät dazu, die Priorität auf politisch langfristig und dauerhaft wirkende Maßnahmen zur strategischen Realisierung des Nachhaltigkeitsziels 2050 zu setzen. Erste Priorität für die angestrebte Dekarbonisierung des Verkehrs muss daher der Ausbau des europäischen Stromsektors auf erneuerbarer Grundlage haben. Gleichzeitig sind die Elektro- und Wasserstoffmobilität kontinuierlich und damit technologieoffen weiterzuentwickeln. Das betrifft den Ausbau von Lade- bzw. Betankungsinfrastrukturen, die Entwicklung von Fahrzeugen, Batterien und Brennstoffzellen und die fortschreitende Ausbreitung dieser Fahrzeuge im täglichen Verkehr.

Parallel dazu sind die Industrien zur Erzeugung synthetischer Treibstoffe auf Basis von regenerativ erzeugter elektrischer Energie aufzubauen. Die Entwicklung und Verwendung dieser Treibstoffe ist aktiv zu fördern, zunächst als Beimischung zum herkömmlichen Treibstoff, sodann im Hinblick auf neu zu entwickelnde, ebenfalls zu fördernde Motorentechnologien für neuartige Treibstoffe. Die Beimischungsstrategie ist dabei zeitlich solide zu planen, um Unverträglichkeiten für Motoren vorab verbindlich ausschließen zu können. Nur so sind Verunsicherungen und damit Akzeptanzprobleme am Markt zu vermeiden, wie sie z. B. seinerzeit bei der Einführung von E10 Ottokraftstoff⁸ zu beobachten waren. In der Seeschifffahrt sind Technologieentwicklungen zum weitergehenden Einsatz von alternativen Antrieben und Kraftstoffen im Dialog mit der EU-Kommission und insbesondere auch mit der Internationalen Seeschifffahrts-Organisation (IMO) energisch voranzutreiben. Ähnliches wird für die Luftfahrt empfohlen: Der Einsatz alternativer Kraftstoffe sollte durch erweiterte Zuverlässigkeitsanalysen für die Triebwerkshersteller zu deren Verwendbarkeit erleichtert werden. Über die Internationale Zivilluftfahrt (ICAO) sollte daran mitgewirkt werden, Steuermodelle zur Reduktion von Kurzstreckenverkehr (< 500 km) international abgestimmt zu etablieren. Nationale Alleingänge (wie bei der Luftverkehrssteuer erfolgt) sind unbedingt zu vermeiden.

Dieser Weg hat Implikationen für Kosten und Zeitablauf. Der Umbau der Strom- und Treibstoffsektoren sowie die Entwicklung der neuen Fahrzeugtechnologien und der Aufbau der Ladeinfrastrukturen müssen im aktuellen Jahrzehnt mit Nachdruck und ggf. unter Inkaufnahme beträchtlicher Kosten für Industrie, öffentliche Hand und Bevölkerung vorangetrieben werden. Deutliche Erfolge bei der CO₂-Reduktion des Verkehrs werden diese Bemühungen aufgrund der Dauer zur weitgehenden Umstellung der Fahrzeugflotten und zum Aufbau der Infrastrukturen jedoch erst nach 2030 zeigen. Die Transformation kann durch Zertifikate im Rahmen des EU Emissionshandels (Angebot/Nachfrage orientiert) oder durch eine CO₂-Verbrauchssteuer auf Treibstoffe bewirkt werden. Im zweiten für den Wissenschaftlichen Beirat ebenso als wirkungsvoll

⁸ E10 ist ein Ottokraftstoff mit einem Anteil von ca. 10 % Bioethanol. Er wurde Anfang 2011 in Deutschland schrittweise im Zusammenhang mit den Erfordernissen der Richtlinie 2009/28/EG (Erneuerbare - Energien-Richtlinie) eingeführt. Diese hob die Richtlinie 2003/30/EG (Biotreibstoffrichtlinie) vom 8. Mai 2003 auf.

eingestuften Vorgehen könnte mit der neuen Verbrauchssteuer die heutige Energiesteuer auf Kraftstoffe (Mineralölsteuer) schon ab jetzt ersetzt werden. Da die Energie-/ Mineralölsteuer ohnehin eine Ausnahmestellung im deutschen Steuersystem einnimmt, könnte eine aufkommensneutrale Änderung ihrer Besteuerungsbasis allein auf deren CO₂-Intensität leicht vorgenommen werden, auch unabhängig von der aktuellen Diskussion um eine allgemeine, sektorübergreifende CO₂-Steuer. Dies müsste mit der EU abgestimmt werden und erfordert ggf. eine Änderung der EU-Regelungen zur Mineralölsteuer. Andererseits gilt es zu bedenken, dass die Einnahmen aus einer solchen Steuer wieder zurückgehen werden, wenn in der langen Frist die Transformation gelingt. Um dann alle Fahrzeuge an der Finanzierung der Straßeninfrastruktur zu beteiligen, sind daher mittelfristig auch alternative Abgabeformen zu entwickeln, wie z. B. eine nutzungsorientierte Maut.

Zusätzlich ist – unabhängig von der Klima- und Energiepolitik – im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung auch eine Politik zur nachhaltigen Umgestaltung und Fortentwicklung des Verkehrssystems erforderlich, die in den folgenden Abschnitten skizziert wird. Einige der dort angesprochenen Ziele und Maßnahmen haben das Potenzial, auch den Energieverbrauch des Verkehrs zu reduzieren und somit einen Beitrag zur Erreichung der allgemeinen CO₂-Ziele zu leisten. Es bleibt jedoch offen, wie stark und schnell solche Wirkungen eintreten werden.

Kurzum: Von heute bis etwa 2035 muss sehr viel getan werden, um die Transformation des Verkehrssektors zu erreichen, die jedoch erst ab etwa diesem Zeitpunkt zu einer relevanten Reduktion der CO₂-Emissionen des Verkehrs führen wird. Um schon vorher Erfolge bei der Reduktion der CO₂-Emissionen zu erzielen, empfehlen sich parallel Maßnahmen in anderen Sektoren. So hat der Wissenschaftliche Beirat in seiner Stellungnahme zur Klimastrategie¹ darauf hingewiesen, dass weltweit günstige, sozial- und umweltverträgliche Möglichkeiten der Aufforstung existieren, die durch private und öffentliche Kompensationskäufe von den wohlhabenden Ländern signifikant gefördert werden können und einen maßgeblichen Beitrag zur Reduktion der CO₂-Belastung leisten können.

3. Zu SDG 11.2.a und b (Endenergieverbrauch im Güterverkehr und im Personenverkehr: Zielkorridore bis zum Jahre 2030 minus 15 bis minus 20 Prozent)

Zunächst verwundert, dass der Verkehrssektor lediglich im städtischen Kontext (SDG 11) angesprochen wird. Auch der Fernverkehr und der internationale Verkehr sollten Gegenstand nachhaltiger Politik sein.

Auch erschließt sich nicht für den Beirat die Bezugnahme auf den Endenergieverbrauch, denn ökologisch relevant ist der Primärenergieverbrauch. Vor dem zu SDG 13.1.a beschriebenen Hintergrund erscheint jedoch eine konkrete, quantitative Zielsetzung, die sich am Primärenergieverbrauch orientiert, für den Verkehrssektor bis 2030 inadäquat zu sein und könnte sich sogar kontraproduktiv auswirken. Das in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung vorgenommene Ausweichen der Zielsetzung auf den Endenergieverbrauch ist jedoch ebenfalls kaum zielführend. Da E-Fahrzeuge einen deutlich niedrigeren Endenergieverbrauch haben als Fahrzeuge mit Verbrennungsmotoren, wird ein niedriger Endenergieverbrauch zwar relativ leicht erreichbar sein, doch müssen deshalb die CO₂-Emissionen des Verkehrs unter Einbeziehung der Stromproduktion nicht wesentlich sinken⁹.

Der Wissenschaftliche Beirat beim Minister für Verkehr und digitale Infrastruktur riet bereits in 2016 in seiner Stellungnahme zur Klimastrategie¹ grundsätzlich davon ab, die allgemeinen CO₂-Reduktionsvorgaben mechanisch auf einzelne Wirtschaftssektoren in Form starrer Vorgaben herunter zu brechen. Die Wirtschaftssektoren stehen vor unterschiedlichen Anpassungskosten, insbesondere auch in zeitlicher Hinsicht. Wenn dennoch Minderungsvorgaben unbedingt gewünscht sind, sollte für Güter- und Personenverkehr ein gemeinsames Ziel gesetzt werden, so dass eine gegenseitige Kompensation möglich wäre.

Das wichtigste Ziel für den Verkehrssektor bis 2030 besteht aber darin, die alternativen Antriebsenergien im Straßen-, Luft- und Seeverkehr als alltagstaugliche Optionen für Bürger und Unternehmen zu etablieren. Die

⁹ BEITRAG DES WISSENSCHAFTLICHEN BEIRATS BEIM BUNDESMINISTER FÜR VERKEHR UND DIGITALE INFRASTRUKTUR, Seite 21, September 2019

Alltagstauglichkeit der Elektromobilität und anderer alternativer Antriebe ist durch den Ausbau von Ladeinfrastrukturen voranzutreiben; hierfür können konkrete Indikatoren und Ziele gesetzt werden. Auch dem Wasserstoffantrieb sollte der Markteinstieg erleichtert werden. Im Zusammenhang damit ist auch die Verbreitung von mehr als einer Million alternativ angetriebener, umweltfreundlicher Fahrzeuge bis 2030 wichtig. Auch Beimischungen synthetischer Treibstoffe in die herkömmlichen Kraftstoffe sollten üblich werden; dafür sollten Anreize gesetzt werden und ggf. nötige Regularien zur Messung und Kontrolle entwickelt werden. Bei all diesen Punkten geht es um den Nachweis der Machbarkeit der Technologien in größeren Dimensionen (Technik, Infrastruktur, Geschäftsmodelle) und ihre grundlegende Markteinführung (Angebot, Nachfrage). Dafür ist es nicht nötig, diese Technologien schon bis 2030 vollständig auf CO₂-neutrale Energiequellen umzustellen.

4. Zu SDG 11.1.a und 11.1.c (Senkung des Anstiegs der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf 30 ha minus x pro Tag bis 2030, sowie zu SDG 11.1.c, Keine Verringerung der Siedlungsdichte)

In der aktuellen Situation, die auch durch weiter anhaltende Zuwanderung speziell in Ballungszentren gekennzeichnet ist, hält der dortige Infrastrukturausbau mit dem Bevölkerungswachstum nur bedingt Schritt. In diesem Lichte ist der Indikator 11.1.a sicher nicht unkritisch. Dies gilt es kurz- bis mittelfristig zu bedenken. Im Falle einer langfristig nicht auszuschließenden dann sinkenden Bevölkerung in Deutschland würde eine Verringerung der Siedlungsdichte hingegen schwer zu vermeiden sein. Hierfür müsste die Siedlungsfläche mindestens proportional zur Einwohnerzahl sinken, und die Wohnfläche pro Einwohner dürfte nicht steigen. Das Hauptaugenmerk sollte jedoch auf der absoluten Siedlungs- und Verkehrsfläche und hierbei insbesondere auf dem Rückbau suburbaner Siedlungsflächen liegen, die überproportional große zusätzliche Verkehrsflächen zur Versorgung erfordern. Diese Zielsetzung ist bereits im Indikator 11.1.a abgedeckt, der daher ausreichend erscheint.

5. Zu SDG 11.2.c (Verringerung der bevölkerungsgewichteten durchschnittlichen ÖV-Reisezeit von jeder Haltestelle zum nächsten Mittel-/Oberzentrum)

Dieser SDG wird als nicht zielführend in seiner aktuellen Form eingestuft, da eine verlässliche Bewertung kaum möglich erscheint. So sieht es auch der Indikatorenbericht 2018 des Statistischen Bundesamtes in seinem Bericht zur Nachhaltigen Entwicklung in Deutschland¹⁰. Insofern regt der Beirat die Anpassung des Indikators unter sorgfältiger Abwägung von Aufwand für die Erhebung zum Nutzen an:

Für die Verkehrsmittelwahl könnte das Reisezeitverhältnis ÖV-Reisezeit / Pkw-Reisezeit ein besser geeigneter Indikator sein. Es wäre zusätzlich zu fordern, das Reisezeitverhältnis ÖV/Pkw für 85% der Bevölkerung auf kleiner als 1,5 zu reduzieren und mindestens eine Verbindung pro Stunde anzubieten.

Ziel 11.2 der UN bezieht sich explizit auf die Zugänglichkeit von Verkehrssystemen, insbesondere für Benachteiligte („vulnerable Gruppen“). Dieses Ziel der Inklusion wird in den jetzigen Indikatoren nicht reflektiert. Es wird vorgeschlagen, hier eine Differenzierung oder Gewichtung nach Einkommensgruppen, Alter und Gruppen mit Mobilitätseinschränkungen vorzunehmen.

6. Notwendigkeit eines zusätzlichen SDG „Nachhaltige und bezahlbare Mobilität“

In der bisherigen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung wird der Verkehrssektor vor allem im städtischen Kontext (SDG 11) angesprochen. Doch auch der Fernverkehr und der internationale Verkehr sollten Gegenstand nachhaltiger Politik sein. Hinsichtlich der Infrastruktur verwundert zudem, dass in SDG 9 lediglich erhöhte Forschungs- und Entwicklungsausgaben gefordert werden. Für die Infrastruktur ist aber mehr zu tun, als nur zu forschen. Zudem fehlen in der Strategie einige wichtige Indikatoren und Ziele mit direktem Verkehrsbezug, die in den UN SDG-Zielen genannt sind.

Der Wissenschaftliche Beirat regt an, den Verkehr in einem eigenen SDG „Nachhaltige und bezahlbare Mobilität“ umfassend und adäquat Indikatoren unter sorgfältiger Abwägung von Aufwand für die Erhebung zum Nutzen zu adressieren. Hierbei sollte zudem geprüft werden, inwieweit derartige Erhebungen nicht bereits an anderem Orte politisch adressiert werden (z. B. ggf. im Aktionsplan / Maßnahmenpaket des

¹⁰ Statistische Bundesamt /destatis (2018), [Indikatorenbericht 2018](#): S. 132

Wie kann die transformative Kraft der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie gestärkt werden?

Welche Veränderungen in Schwerpunktsetzung, Methodik und institutioneller Architektur sind hierfür erforderlich?

Prof. Ute Klammer, Sozialbeirat der Bundesregierung u. a.¹⁴

Der Beantwortung dieser Fragen möchte ich eine Analyse der Ausgangssituation für meine Überlegungen und Empfehlungen voranstellen:

Defizite des derzeitigen Systems der wiss. Politikberatung sind in verschiedenen Studien, insbesondere ab 2005, herausgearbeitet worden (vgl. u. a. Brede 2006, Falk et al. 2006, Falk/Römmele 2009, Leggewie 2007, Mayntz et al. 2008, Weingart/Wagner 2015, Renn 2019, Falk et al. 2019). Zu den diagnostizierten Problemen gehören: Kurzfristigkeit, Begrenztheit auf eine spezifische, politisch vorgegebene Fragestellung ohne Einbettung in benachbarte Themengebiete; umfangreiche Aufarbeitung und Berichterstattung mit geringer Resonanz; fehlende Standards der Politikberatung; geringes Ansehen der Politikberatung im System der Wissenschaft. Diese Befunde haben weiterhin Bestand. Leitlinien der Politikberatung, wie sie z. B. von der Berlin-Brandenburger Akademie der Wissenschaften (2008) entwickelt wurden, haben offensichtlich wenig an dieser Situation geändert.

Die Rahmenbedingungen für die wiss. Politikberatung haben sich in den vergangenen Jahren zudem merklich geändert und sind nicht leichter geworden: Zum einen haben sich die Spielregeln der Politik (in Teilen) geändert. Nicht nur Donald Trump, sondern auch PopulistInnen in vielen anderen Ländern haben das Bezweifeln von Wahrheiten und Eliten hoffähig gemacht. Eine neue „Verdächtigungs-kultur“, die sich auch gegen Wissenschaft richtet, hat sich verbreitet. Die Folgen sind weitreichend (Vgl. „The war on Facts is a war on Democracy“, Jonathan Foley): Zu beobachten ist bspw. ein Trend zu „emotive meaning“ in der Politik, der mit einer Verschiebung von „Wahrheit“ zu „Wahrhaftigkeit“ einhergeht. Nicht Wahrheit (als wissenschaftlich belegte Fakten), sondern *gefühlte* Wahrheit als Über-einstimmung zwischen Rede und Überzeugung („truthiness“) zählt. Emotionen sind integraler Bestandteil dieser Wahrnehmung. Hierdurch werden Unterschiede zwischen Wahrheit und Nicht-Wahrheit eingeebnet (Blamberger/Freimuth/Strohschneider 2018). Strohschneider spricht hier von einem „metonymischen Kurzschluss von Wahrheit und Macht“ (ebd.).

Zugleich (aber nicht hiervon unabhängig) dokumentiert sich eine wachsende Skepsis in Teilen der Bevölkerung gegenüber Wissenschaft und wissenschaftlicher Politikberatung, die zu einer Legitimitätskrise der Wissenschaft beiträgt. Für die Wissenschaft und die wissenschaftliche Politikberatung zeigt sich – auch durch neue Verbreitungskanäle der Social Media – eine zunehmende Gefahr der Manipulation von Wissen durch De- und Re-Kontextualisierung. Diese Entwicklungen treffen auf ein Setting, in dem es bisher im Wissenschaftssystem kaum Wertschätzung für außer-universitäres Engagement, z. B. in politikberatenden Beiräten, gibt.

¹⁴ Die folgenden Anmerkungen speisen sich aus der langjährigen Erfahrung der Verfasserin in unterschiedlichen politikberatenden Beiräten, Kommissionen und Institutionen, u. a.: Mitgliedschaft im Rat für nachhaltige Entwicklung Vorsitzende der Sachverständigenkommission für den ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung Mitglied in der Sachverständigenkommission für den zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung Mitglied des Sozialbeirats der Bundesregierung Mitglied der Kommission „Diskriminierung nach dem Geschlecht“ der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Mitglied im FIS-Beirat (Fördernetzwerk interdisziplinäre Sozialpolitikforschung) des BMAS, Mitglied der ExpertInnengruppe im Prozess „Arbeiten 4.0“ des BMAS, Vorstandsmitglied des „Forschungsinstitut für Gesellschaftliche Weiterentwicklung“ (FGW), Düsseldorf.

Vor dem Hintergrund dieser Ausgangssituation, möchte ich kurz folgende Überlegungen und Empfehlungen zur wiss. Politikberatung vor dem Hintergrund der Überarbeitung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie darstellen:

- **Leitlinien für die wiss. Politikberatung sollten (weiter)entwickelt und kommuniziert werden**
 - o Bisher existieren – zumindest für den wirtschafts- und sozialwiss. Bereich - keine allgemeinverbindlichen Leitlinien für die wiss. Politikberatung bzw. bestehende Ansätze – wie die erwähnten Leitlinien der Berlin-Brandenburger Akademie der Wissenschaften – sind kaum bekannt. Bei der Einrichtung von Beiräten oder der Berufung neuer Mitglieder (insbesondere auch solcher WissenschaftlerInnen, die bisher noch nicht politikberatend tätig waren) spielen entsprechende Leitlinien beim „onboarding“ bisher keine Rolle. Dies gilt erst recht für die akademische Ausbildung, für die Politikberatung bisher kein Thema ist.
 - o Für die Weiterentwicklung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie könnte überlegt werden, ob im Zuge der Weiterentwicklung solche Leitlinien besonders für die wiss. Beratung der oft kontrovers diskutierten politischen Entscheidungen zu nachhaltigkeitsrelevanten Transformationsprozessen vorangetrieben werden sollten. Da sich auch gerade junge WissenschaftlerInnen mit ihrer Forschung aber auch durch ihr extra-curriculares Engagement vermehrt zu diesen Fragen einbringen wollen und zukünftig einbringen werden, erscheint es wichtig, diese bereits in der akademischen Ausbildung frühzeitig zu berücksichtigen. An den Hochschulen könnten entsprechende Orientierungen durch Ansätze von „service learning“ und „Bildung für nachhaltige Entwicklung“ (BNE) gefördert werden. Diese konnten sich bisher vor allem in den kurzen, durchgetakteten BA-Studiengängen aber nicht in der Fläche durchsetzen.

- **Im politischen Entscheidungsprozess ist frühzeitig transparent zu machen, welche Gruppen (Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Wissenschaft, etc.) ihre Positionen und Ergebnisse eingebracht haben und auf welche Weise dies geschehen ist**
 - o Häufig mangelt es an Transparenz über die Stakeholder im politischen Beratungsprozess, es wird nicht deutlich, wo Beratung unabhängig gemäß wiss. Kriterien erfolgt und wo Interessenspolitik (Lobbyismus) im Spiel ist.
 - o Im Zuge der Überarbeitung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie könnte überlegt werden, wie, besonders in politischen Entscheidungsprozessen, in denen die wiss. Politikberatung unterschiedliche Szenarien unter Berücksichtigung von bestehenden Zielkonflikten herausarbeitet, transparenter gemacht werden kann, wie politische Priorisierungen entstehen und inwiefern diese wiss. fundiert / politisch gewollt sind.

- **Unabhängige bzw. nicht durch Partikularinteressen geleitete Forschung sollte gestärkt werden, u. a. durch Transparenz über Forschungsfinanzierung und Stärkung von unabhängiger (öffentlicher) Forschungsfinanzierung. Dies gilt besonders auch für die Grundlagen- und Sozialwissenschaften.**
 - o Die Finanzierung der Forschung an öffentlichen Universitäten und Fachhochschulen ist zunehmend von einer öffentlichen Grundfinanzierung auf eine Finanzierung durch wettbewerblich einzuwerbende Drittmittel verlagert worden. Meist steuern Drittmittelgeber über inhaltliche Ausschreibungen oder direkt durch die Vergabe von Auftragsforschung auf diese Weise die Inhalte von Forschung. Erforscht wird, was die Drittmittelbilanz verbessert. Diese Entwicklung ist aus mehreren Gründen fragwürdig und alles andere als nachhaltig:
 - o Forschungsinhalte werden maßgeblich von politischer und wirtschaftlicher Seite gesteuert und nicht von denjenigen, die sich im Forschungsfeld befinden
 - o Modethemen und Themenkonjunkturen führen dazu, dass in einigen Feldern (zu) viel Forschung finanziert wird, während sich für andere Themen keine Förderer finden
 - o Ständige Antragsprozesse und Referee-Verfahren kosten wertvolle Zeit und Energie, die der inhaltlichen Forschung (und ggf. Politikberatung) verloren geht
 - o Der Aufwuchs an befristeten Drittmitteln hat dazu geführt, dass Themen und Programme oft wieder verschwinden, ohne dass die Ergebnisse adäquat gesichert werden können

- Zudem hat die befristete Drittmittelfinanzierung zu einer großen Zahl kurzfristiger, vielfach prekärer Arbeitsverhältnisse im Wissenschaftsbereich geführt. Da die Zahl unbefristeter Professuren gleichbleibend gering ist, hat sich die „Flaschenhalsproblematik“ weiter verstärkt. Diese Personalstrukturen in der Wissenschaft sind nicht kompatibel mit den Zielen guter Arbeit bzw. einer nachhaltigen Gestaltung der Arbeitswelt.

Vor diesem Hintergrund wäre eine stärkere (Rück-)Verlagerung auf eine verlässliche Grundfinanzierung öffentlicher Forschungsinstitutionen sinnvoll und ein Beitrag zu einer nachhaltigeren Entwicklung des Wissenschaftssystems.

- **Die gesellschaftspolitische Relevanz von Forschung sollte stärker herausgestellt und auch ‚entlohnt‘ bzw. im Wissenschaftssystem anerkannt werden**

- Engagement für gesellschaftlich relevante Forschung und Politikberatung, wie sie von der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie gefordert wird, wird bisher im Wissenschaftsbetrieb nicht anerkannt: Die gängigen Gratifikationssysteme (vor allem Drittmittelerwerb, referierte Publikationen etc.) führen im Gegenteil eher dazu, dass diejenigen WissenschaftlerInnen, die Zeit in die wiss. Politikberatung investieren, das Risiko eingehen, bei der Beurteilung ihrer Leistungen (ggf. auch bei der Verhandlung von Leistungszulagen) ins Hintertreffen zu geraten.
- Engagement in der wiss. Politikberatung, aber auch im Transfer/Dialog mit anderen gesellschaftlichen Akteuren sollte standardmäßig in hochschulischen/ wiss. Bewertungskriterien mitberücksichtigt werden.

- **Es bedarf eines Überdenkens wissenschaftlicher „Transfer“-Konzepte**

- Wenn überhaupt Transfer aus der Wissenschaft in die Gesellschaft erfolgt, so steht er oft erst am Ende des Forschungsprozesses: Es werden vermeintlich „fertige“ Ergebnisse kommuniziert. Dies kann besonders in Bezug auf die Kommunikation von wiss. Ergebnissen als Grundlage für die oft schwerwiegenden Konsequenzen politischer Entscheidungen in Transformationsprozessen zu erheblichen Akzeptanzproblemen bei den Betroffenen und in der breiten gesellschaftl. Wahrnehmung führen.
- Das Prinzip der SDGs „Niemanden zurücklassen“, sollte sich durch die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie daher auch darin äußern, dass partizipative Formate und ein Grundverständnis von Bildung für nachhaltige Entwicklung (BNE) oder auch transformativer Wissenschaft stärker gefördert werden, wodurch gesellschaftliche Akteure häufiger und schon in die Definition von Forschungsbedarfen, in den Austausch über den Prozess der Forschung und die Umsetzung von Ergebnissen einbezogen werden. Für eine nachhaltige (Sozial-)Politik sind dahingehend entsprechende Ansätze von „community based research“ oder „citizen science“ vielversprechend.

- **Wissenschaftskommunikation und Medientraining sollten Teil der wissenschaftlichen Ausbildung sein**

- Wissenschaftskommunikation und Medientraining gehörten immer noch nicht zum Regelprogramm der meisten Studiengänge und die wenigsten WissenschaftlerInnen beschäftigen sich hiermit systematisch. Insbesondere angesichts einer veränderten Medienlandschaft und des stark gestiegenen Einflusses von sozialen Medien wie Twitter, die sehr knappe und dadurch oft stark vereinfachende Darstellungen von wiss. Forschung erfordern, wird das Desiderat entsprechender Schulungsangebote jedoch nachdrücklich sichtbar.

- **Vernetzung wissenschaftlicher Beiräte als Beitrag zur Nachhaltigkeit**

- Wie bereits der Beirätedialog 2018 deutlich gemacht hat, sind die wiss. Beiräte und andere Beratungsgremien in Deutschland bisher nur wenig vernetzt. Synergien werden kaum genutzt. Plattformen und Dialogformate für die ressortübergreifende Zusammenarbeit,

sollten es ermöglichen, übergreifende für mehrere Beiräte anschlussfähige Themen gemeinsam zu bearbeiten. Wiss. Politikberatung zu den übergreifenden Themen und Prozessen einer nachhaltigen Entwicklung sollte wo möglich wiss. Erkenntnisse integrieren und das Ressort-denken überwinden.

- Im Hinblick auf die Überarbeitung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie erscheint es empfehlenswert, solche Austauschformate langfristig zu etablieren, um Vertiefungen zu nachhaltigkeitspolitischen Themen (ökologisch/ökonomisch/sozial) ressortübergreifend sondieren und wenn indiziert gemeinsam bearbeiten zu können.

- **Langfristig angelegte Politikberatung als Form der nachhaltigen Politikberatung**

- Wiss. Politikberatung besonders der oft langfristig angelegten Transformationsprozesse für eine nachhaltige Entwicklung, bedarf einer langfristig angelegten Infrastruktur. Sie muss gleichzeitig eine Dauerbeobachtung von Politik und Gesellschaft ermöglichen wie auch die Flexibilität beinhalten, neue, wichtige Themen, wie sie aus der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie entstehen könnten, ohne „Beratungsaktivismus“ aufzunehmen und zu analysieren. Hierzu bedarf es entsprechender Ressourcen und Strukturen.
- Wiss. Beiräte sind teilweise schon viele Jahre aktiv (wie bspw. der bereits von Adenauer eingerichtete Sozialbeirat, der wiss. Beirat für Familienfragen oder auch der in der deutschen Nachhaltigkeitsarchitektur festverankerte Rat für Nachhaltige Entwicklung). Dies ermöglicht es, stabile Strukturen für die Bearbeitung nachhaltigkeitspolitischer Themen aufzubauen und diese langfristig zu verfolgen. Anders sieht es allerdings für die häufig sehr kurzfristig und in großer Zahl einberufenen Kommissionen aus, für die häufig in kurzer Zeit Geschäftsstellen eingerichtet und aufgebaut, Arbeitsweisen abgestimmt und Kommunikationsformate entwickelt werden müssen. Dies ist weder in Bezug auf das Know-How und die Geschäftsstellenausstattung, noch in Bezug auf die Arbeitsverhältnisse der GeschäftsstellenmitarbeiterInnen nachhaltig.
- Im Hinblick auf die Überarbeitung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie wäre daher zu prüfen, ob auch für Kommissionen langfristige Austauschformate und für entsprechende Geschäftsstellenaufgaben von der Bundes-/Landespolitik dauerhaft Personal eingestellt (und professionalisiert) werden könnte, das den Kommissionen zuarbeiten und damit die Bearbeitung langfristiger Themen über die Lebenszeit einzelner Kommissionen hinweg vorantreiben könnte.

Wie kann die transformative Kraft der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie gestärkt werden?

Sachverständigenrat für Umweltfragen

Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie setzt einerseits die Breite des Zielkanons der Sustainable Development Goals (SDGs) auf nationaler Ebene um. Andererseits greift sie auf das bestehende Zielsystem der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie von 2002 zurück. Die Vorteile liegen auf der Hand: Durch den SDG-Bezug hat die Strategie das Spektrum ökologischer Zielsetzungen erweitert und nimmt nun vorher vermisste Aspekte wie etwa den Schutz der Meere oder die Phosphatbelastung von Fließgewässern auf. Durch die weitreichende Beibehaltung von Themen aus der „ersten“ Strategie lassen sich Ziele und begonnene Entwicklungen weiter verfolgen.

Dabei geht die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie grundsätzlich von einer ökologischen Nachhaltigkeit aus, indem sie die planetaren Belastungsgrenzen deutlich als Leitplanken des politischen Handelns benennt. Damit werden gerade die Umweltbelange auch für andere Handlungsbereiche und Ziele besonders relevant.

Gerade bei den umweltbezogenen Zielen und Indikatoren der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zeichnet sich jedoch eine „doppelte Lücke“ ab, auf die auch der SRU in seinen Stellungnahmen immer wieder hinweist (zuletzt SRU 2019, Tz. 256): Einerseits sind verschiedene Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie nicht ambitioniert genug und liegen aus Sicht der Wissenschaft unterhalb des erforderlichen Niveaus. Beispielsweise reichen 80% Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2050 nicht aus, um das Ziel einer maximalen Erwärmung von 1,5° C zu erreichen; hier ist eine klare Festlegung auf 95% zwingend erforderlich (SRU 2016a, S. 4; 2016c, S. 3). Ein anderes Beispiel ist die Zielsetzung bei der Flächenneuanspruchnahme, das weiterhin zu hoch ist und „netto Null“ sein müsste, um die begrenzte Ressource Fläche im notwendigen Maß zu schützen (SRU 2016a, S. 5; 2016b, Tz. 329). Andererseits hat die Bundesregierung mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie Ziele vereinbart, die mit den bislang beschlossenen Maßnahmen nicht erreicht werden können (vgl. Abbildung 1). Auch hier könnte das Klimaziel ebenso angeführt werden wie das Flächenziel, aber auch die Ziele Artenvielfalt und Landschaftsqualität zu sichern.

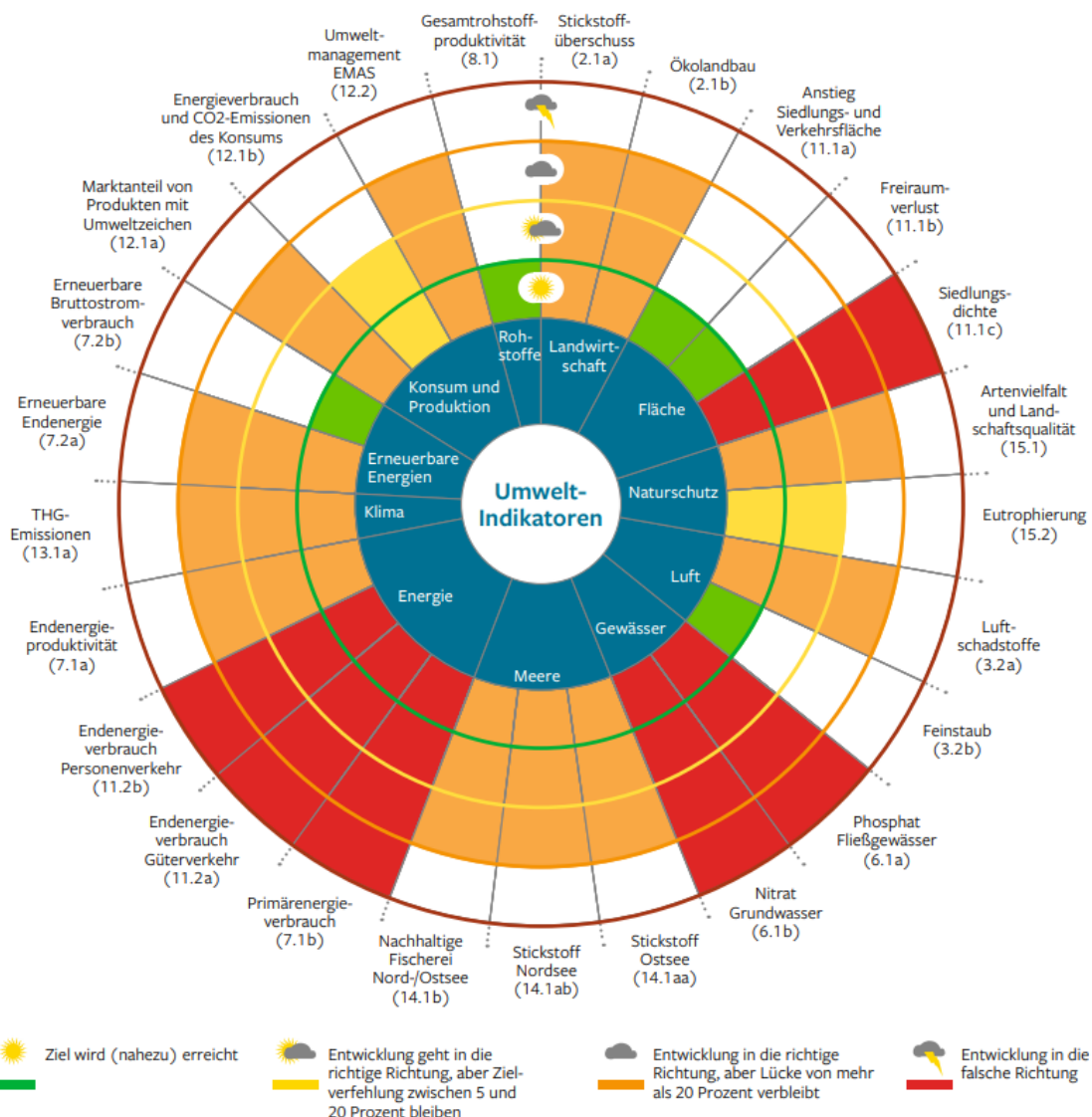


Abbildung 1: Aktueller Status der Umweltziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie für 2030

Die Abbildung zeigt die Umweltindikatoren der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und die vom Statistischen Bundesamt vorgenommene Bewertung des Trends im Hinblick auf das Ziel 2030. Indikatoren bei denen keine Bewertung vorgenommen wurde, sind nicht dargestellt. Nach Auffassung des SRU sind einige Ziele allerdings nicht ambitioniert genug, um die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen (SRU 2019, Tz. 257); Datenquelle: Statistisches Bundesamt 2018

Zudem bestehen auch Abhängigkeiten zwischen verschiedenen Zielen, die stärker thematisiert werden sollten – so kann z. B. das Ziel der Treibhausgasreduktion nicht erreicht werden, wenn der Endenergieverbrauch im Verkehr nicht abnimmt oder der Anteil erneuerbarer Endenergie nicht im vereinbarten Maß ansteigt. Auch der Schutz von Artenvielfalt und Landschaftsqualität kann nur verbessert werden, wenn die Emissionen von Luftschadstoffen und der Stickstoffüberschuss aus der Landwirtschaft vermindert werden. Nicht zuletzt müssen die Synergien und Zielkonflikte noch stärker deutlich werden – dies gilt für die Nachhaltigkeitspolitik ebenso wie für Stellungnahmen und Vorschläge aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft und nicht zuletzt der verschiedenen Beratungsgremien der Bundesregierung, wenn diese nur Einzelziele und deren Zielerreichung thematisieren.

Die Folgerungen aus dem Bekenntnis zu den planetaren Belastungsgrenzen sind bisher in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie kaum ausgearbeitet, die Ziele der Strategie lassen sich, wie auch die SDGs, nicht nach dem Ressortprinzip erreichen sondern nur ressortübergreifend mit einem hohen Maß an Kooperation.

Vorläufiger Beitrag zur Weiterentwicklung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie¹⁵

Wissenschaftliche Beiräte für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) und für Biodiversität und Genetische Ressourcen (WBBGR) beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

Landwirtschaft und Ernährung in der 2030 Agenda / den Sustainable Development Goals (SDGs) und der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (DNS)

Landwirtschaft und Ernährung sind zentrale Themen der 2030 Agenda und ihren globalen Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals / SDGs). SDG 2 „Den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern“ enthält spezifische Zielvorgaben für Landwirtschaft und Ernährung. Aber auch viele andere SDGs sowie die entsprechenden Zielbereiche in der DNS (z.B. SDG 12: „Nachhaltige Produktion und Konsum“) umfassen für die Landwirtschaft und Ernährungssicherheit zentrale Zielvorgaben. Direkte Bezüge bestehen aber auch zum SDG 15 „Leben an Land“ (vgl. Zielbereich „Artenvielfalt – Arten erhalten – Lebensräume schützen“ der DNS mit dem Indikator 15.1 „Artenvielfalt und Landschaftsqualität“ und dem Zielbereich „Ökosysteme – Ökosysteme schützen, Ökosystemleistungen erhalten und Lebensräume bewahren“, Indikator 15.2 „Eutrophierung der Ökosysteme“) und zum SDG 14 „Leben unter Wasser“ (vgl. Zielbereich „Meere schützen – Meere und Meeresressourcen schützen und nachhaltig nutzen“, Indikator 14.1.a „Nährstoffeinträge in Küsten- und Meeresgewässer – Stickstoffeinträge über die Zuflüsse in Ost- und Nordsee“). Weitere direkte Wechselwirkungen bestehen mit SDG 3 „Gesundheit und Wohlergehen“ (vgl. Indikator „3.2.a „Emissionen von Luftschadstoffen“), mit SDG 6 „Sauberes Wasser und Sanitärsversorgung“ (vgl. Zielbereich „Gewässerqualität – Minderung der stofflichen Belastung von Gewässern“, Indikatoren: 6.1.a „Phosphor in Fließgewässern“ und 6.1.b: „Nitrat im Grundwasser“) sowie mit SDG 13 „Maßnahmen zum Klimaschutz“ (vgl. Indikator 13.1.a „Treibhausgasemissionen“).

Die Gesamtschau der für die Landwirtschaft und Ernährung relevanten SDGs und Zielvorgaben, wie sie durch die DNS definiert werden, impliziert eine Agrar- und Ernährungspolitik, die Nachhaltigkeit, den Schutz ökologischer Vielfalt und Ressourcen, globale Gerechtigkeit und den breiten Zugang zu einer nachhaltigen Ernährung fördert.

Vorarbeiten der Beiräte

Der WBAE in den vergangenen Jahren Gutachten und Stellungnahmen zu den folgenden Aspekten der Agrar- und Ernährungspolitik mit Bezug zu den SDGs verfasst: Reform und Gemeinwohlorientierung der Europäischen Agrarpolitik (WBAE, 2018; WBAE 2011e), Grüne Architektur der Europäischen Agrarpolitik (WBAE, 2019a), Verwaltungsvereinfachung der Europäischen Agrarpolitik (WBAE 2019b), Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie Ernährung und Holzverwendung (WBAE und WBW 2016), Nutztierhaltung (WBA, 2015), Düngung und Nährstoffüberschüsse (WBA, WBW und SRU, 2013), globale Ernährungssicherung (2012), Food Labeling (2011a, d), Risikomanagement (2011b) und Bioenergie (2011c). Außerdem arbeitet der WBAE zurzeit an einem Gutachten für eine nachhaltigere Ernährung.

Der WBBGR hat in den vergangenen Jahren folgende Gutachten und Stellungnahmen mit Bezug zu den SDGs verfasst: Chancen für die biologische Vielfalt in der Landwirtschaft nutzen – 10 Schlüsselthemen für die Agrobiodiversität in der Agrarpolitik (WBBGR, 2011), Ökologische Vorrangflächen zur Förderung der Biodiversität – Bedeutung, Bewirtschaftung, Ausgestaltung (WBBGR, 2012a), Empfehlungen zur Umsetzung des Nagoya-Protokolls bei genetischen Ressourcen in der Land-, Forst-, Fischerei- und Ernährungswirtschaft

¹⁵ Es handelt sich bei diesem Beitrag um vorläufige Überlegungen der Beiratsvorsitzenden Harald Grethe (für den WBAE) und Peter H. Feindt (für den WBBGR). Der Beitrag soll zunächst ausschließlich der vorbereitenden Information der Unterabteilungsleiter-Arbeitsgruppe am 26.11.2019 dienen. Anschließend geht der Beitrag in die Abstimmung innerhalb der beiden Beiräte und in diesem Prozess wird es noch zu Überarbeitungen/Änderungen kommen.

(WBBGR, 2012b), Biodiversität im Grünland – unverzichtbar für Landwirtschaft und Gesellschaft (WBBGR, 2013), Perspektiven der staatlichen Förderung bedrohter Nutztierassen (WBBGR, 2014), Perspektiven für das artenreiche Grünland – Alternativen zur Belohnung einer Überschussproduktion bei Milch (WBBGR, 2015), Verbraucher für die Erhaltung der biologischen Vielfalt in der Landwirtschaft aktivieren! (WBBGR, 2016), Für eine Gemeinsame Agrarpolitik, die konsequent zum Erhalt der biologischen Vielfalt beiträgt (WBBGR, 2018), Für einen flächenwirksamen Insektenschutz (SRU & WBBGR, 2018) sowie Wege zu einem effizienten Waldnaturschutz in Deutschland (WWP & WBBGR, 2019).

Die folgenden Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie basieren zum Großteil auf diesen Gutachten und Stellungnahmen.

Zum Stand der Umsetzung der Ernährungs- und Landwirtschaftsbezogener Zielbereiche und Indikatoren der DNS

Wie von unseren Kollegen vom Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) zusammengefasst¹⁶, zeichnet das Statistische Bundesamt in seinem letzten Indikatorenbericht 2018¹⁷ zum Stand der Umsetzung der DNS ein kritisches Bild. Die oben aufgeführten, von der Landwirtschaft beeinflussten Zielbereiche und Indikatoren der DNS weisen stagnierende und in Teilen sogar rückläufige Entwicklungen auf. Speziell die umweltbezogenen Zielbereiche und Indikatoren befinden sich ‚off-track‘¹⁸, und dies oft schon seit langer Zeit.

Die durch die 2030-Agenda für Nachhaltige Entwicklung und die DNS definierten Zielbereiche und Indikatoren können daher nur durch eine deutliche Neuausrichtung der Agrar- und Ernährungspolitik erreicht werden. Notwendig sind hierfür tiefgreifende Reformen u.a. auch auf europäischer Ebene und in der Handelspolitik. Die Politik muss die Rahmenbedingungen dafür setzen, dass bestehende und für die Zukunft zu antizipierende Zielkonflikte adressiert, Innovations- und Lernfähigkeit erhöht, Synergien genutzt und wissenschaftlich fundierte, in der Praxis erprobte und vom Sektor und der Gesellschaft getragene Lösungen breiter als bisher umgesetzt werden. Strukturell ist eine Transformation des Sektors erforderlich, die es den im Wettbewerb stehenden Betrieben ermöglicht, den Nachhaltigkeitsanforderungen gerecht zu werden. Nur so kann die Landwirtschaft ihren Beitrag zur Umsetzung der 2030-Agenda und der DNS leisten.

Erste Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie aus agrar- und ernährungspolitischer Sicht

1. *Den Spielraum der EU-Agrarpolitik besser nutzen und die EU-Agrarpolitik umbauen, um Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft angemessen zu honorieren und so die Erreichung der SDGs zu unterstützen*

Etwa 70% der Mittel der EU-Agrarpolitik und damit etwa 5 Mrd. € jährlich werden in Deutschland für pauschale Flächensubventionen (flächenbezogene Direktzahlungen) eingesetzt, die über einen Anstieg der Bodenpreise zu einem erheblichen Teil Bodeneigentümern zugutekommen. Begründet werden diese Zahlungen mit der Notwendigkeit einer sektoralen Einkommenspolitik und mit der Honorierung von Umweltleistungen. Die Zahlungen erfolgen aber weder nach Bedürftigkeit noch nach erbrachten Leistungen. Sie sind im Wesentlichen am Umfang der bewirtschafteten Fläche orientiert.

Die kaum an Nachhaltigkeitszielen orientierten Direktzahlungen werden mit irreführenden Bezeichnungen belegt (Beispiele: Unter „Greening“ als „Zahlung für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden“ werden auch Maßnahmen aufgeführt, die der guten fachlichen Praxis entsprechen; z.B. „Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit“ in den Legislativvorschlägen für die EU-Agrarpolitik nach 2020).

Gleichzeitig fehlen die Mittel, um die nicht oder kaum marktgängigen Leistungen der Landwirtschaft zu honorieren: Gemeinwohlleistungen wie Umweltschutz (Biodiversitätsschutz, Gewässerschutz, schöne

¹⁶ Siehe auch SRU (2019) „Beitrag zum Beirätedialog 2019“, S. 32-34, dieses Dokument

¹⁷ Deutsches Statistisches Bundesamt (destatis) (2018) [Indikatorenbericht 2018](#), zuletzt abgerufen am: 14.11.2019.

¹⁸ Vgl. auch: WPN 2030 (2019) [Off-Track-Indikatoren in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie](#), zuletzt abgerufen am: 14.11.2019.

Landschaften, Klimaschutz) und Tierschutz. Deutschland könnte und sollte die Mittel der EU-Agrarpolitik schon heute nach dem Prinzip „öffentliches Geld für öffentliche Güter“ sehr viel stärker als bisher an der Erbringung von Gemeinwohlleistungen orientieren.

Für die zukünftige EU-Finanzperiode sollte die Bundesregierung:

- Die Mittel der EU-Agrarpolitik so weit wie im Rahmen der EU-Gesetzgebung möglich für die Honorierung von Gemeinwohlleistungen verwenden und deshalb die bisherigen Direktzahlungen schrittweise abbauen.
- Sich auf EU-Ebene dafür einsetzen, dass die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet werden, einen angemessen hohen Teil der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel der EU-Agrarpolitik für die effiziente Honorierung von Gemeinwohlleistungen einzusetzen.

Schon seit langer Zeit raten WBAE und WBBGR, das bestehende Flächensubventionsmodell endlich hin zu einer zielorientierten Agrarförderpolitik umzubauen, um schrittweise, zielgerichtet und differenziert landwirtschaftliche Praktiken zu fördern, die Biodiversität, Tier-, Arten- und Umweltschutz, entlang der Zielsetzungen der DNS, verwirklichen. So wie die Kolleg*innen vom Wissenschaftlichen Beirat des Bundesministers für Verkehr und digitale Infrastruktur darauf hinweisen, dass Subventionen abzubauen sind, die einer nachhaltigen Entwicklung des Mobilitäts- und Verkehrssektors entgegenwirken¹⁹, könnte man in der DNS für einzelne Sektoren getrennt oder übergreifend abbilden, welcher Teil der staatlich eingesetzten Mittel welche Beiträge zu den verschiedenen Nachhaltigkeitszielen leistet oder diesen eventuell entgegenwirkt²⁰.

2. *Ökolandbau als Teil einer Transformation des gesamten Sektors*

Die landwirtschafts- und ernährungsrelevanten Zielbereiche und Indikatoren der DNS setzen einen starken Fokus auf die Ausweitung des Ökolandbaus (vgl. SDG 2 „Kein Hunger“ mit dem Zielbereich „Landbewirtschaftung – In unseren Kulturlandschaften umweltverträglich produzieren“ und Indikator 2.1.b: ‚Ökologischer Landbau‘: Erhöhung des Anteils landwirtschaftlicher Flächen unter ökologischer Bewirtschaftung auf 20%). Derzeit beträgt der Flächenanteil des Ökolandbaus in Deutschland allerdings nur etwa 9%. Der Ökolandbau ist somit eine relativ kleine Nische, deren Förderung alleine nicht ausreichen wird, um die Nachhaltigkeitsziele in den vorgegebenen Zeithorizonten zu erreichen. Außerdem weist der ökologische Landbau hinsichtlich der verschiedenen Nachhaltigkeitsaspekte sowohl Stärken als auch Schwächen auf. Stärken sind die geringeren Nährstoff- und Pflanzenschutzmittelausträge sowie die höhere Biodiversität in der Kulturlandschaft. Eine Schwäche des Ökolandbaus stellen die niedrigeren Erträge pro Fläche dar, weshalb hinsichtlich der Klimawirkungen keine systematischen Vorteile gegenüber der konventionellen Landwirtschaft erreicht werden. Zudem bestehen aufgrund seiner geringeren Flächenproduktivität erhebliche Zweifel, ob allein der Ökolandbau geeignet ist, die Zielkonflikte zwischen den SDGs zu adressieren. Notwendig ist vielmehr eine Weiterentwicklung verschiedener landwirtschaftlicher Produktionsformen und -systeme, um eine nachhaltigkeitsorientierte Transformation des Gesamtsektors zu ermöglichen.

3. *Die Ernährungsumgebung verbessern*

Wie auch von unseren Kolleg*innen vom Sachverständigenrat für Verbraucherfragen in ihrem Beitrag zur Zukunft der Verbraucherpolitik für eine nachhaltige Entwicklung skizziert²¹, sollte eine Politik für nachhaltigere Ernährung Konsumentinnen und Konsumenten im Sinne einer verbesserten Ernährungsumgebung unterstützen: Von einer hochwertigen Gemeinschaftsverpflegung und verbesserten Rezepturen über angemessene Portionsgrößen, werbefreie Räume bis zu Trinkwasserspendern in öffentlichen Gebäuden und im öffentlichen Raum.

¹⁹ Vgl. Beitrag des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur, dieses Dokument: S. 20-25.

²⁰ Vgl. auch: Bundesrechnungshof (2019) [Prüfung der nationalen Umsetzung der Ziele für Nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen – Agenda 2030](#), Abschließende Mitteilung an das Bundeskanzleramt: S. 7.

²¹ Vgl. Beitrag des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen, dieses Dokument: S. 15-19.

Verlässliche Informationen über die Nachhaltigkeitseigenschaften eines Produkts sind eine wesentliche Voraussetzung für einen nachhaltigeren Konsum. Daher sollten (möglichst verpflichtende) Nachhaltigkeitslabel für Gesundheit ("Nutri-Score"), Klimaschutz und das Tierwohl etabliert werden. Weiterhin sollte die Entwicklung neuer mobiler Technologien für handlungsnaher, aussagekräftiger und verlässlicher Verbraucherinformation (eines digitalen "Ecosystems" Nachhaltigere Ernährung) gefördert werden.

Preisreize deutlich verstärken: Die notwendige Transformation zu nachhaltigeren Konsummustern wird nicht alleine auf intrinsischer Motivation und bewussten Entscheidungen aufbauen können. WBAE und WBBGR empfehlen, in zentralen Handlungsfeldern, wie dem Konsum tierischer Produkte und dem Konsum von zuckerhaltigen Getränken, Preisreize für eine nachhaltigere Ernährung zu setzen. Die Umsteuerung sollte durch Entlastung einkommensschwacher Haushalte sozialverträglich gestaltet werden

4. Klimaschutzmaßnahmen in der Landwirtschaft und Ernährung

Effizienzverbesserungen in der Produktion sind wichtig, aber sollten nicht alleiniges Handlungsfeld sein: Es sind auch Veränderungen in der Zusammensetzung des Konsums und der Produktion von Nahrungsmitteln erforderlich: Insbesondere sollte der Anteil tierischer Produkte deutlich gesenkt werden. Eine Verminderung des Flächenbedarfs für die Tierfutterproduktion kommt dabei auch der biologischen Vielfalt zugute, weil verminderte Flächenkonkurrenz weniger intensive Verfahren der Pflanzenproduktion bzw. mehr naturnahe und Naturschutzflächen ermöglichen.

Eine wichtige Klimaschutzmaßnahme ist die Verbesserung der Stickstoffeffizienz der Düngung und damit die Reduzierung der Stickstoffüberschüsse in der Landwirtschaft. Sie trägt nicht nur zum Klimaschutz bei, sondern auch zur Erreichung weiterer Umweltziele, wie z. B. dem Grundwasser- und Biodiversitätsschutz.

Schließlich sind der Moor- und der Grünlandschutz von besonderer Bedeutung: Landwirtschaftlich genutzte Moorflächen stellen Hotspots der Treibhausgasemissionen dar. Auf 5 % der landwirtschaftlichen Fläche Deutschlands wird rund die Hälfte der Treibhausgasemissionen der landwirtschaftlichen Bodennutzung freigesetzt. Auf vielen dieser Moor- und Grünlandflächen könnte zudem durch eine verminderte oder naturnahe Nutzung der Artenreichtum erhöht werden.

5. Biodiversitätsfördernde Maßnahmen in der Landwirtschaft und Ernährung

Aufgrund des anhaltend negativen Trends und des inzwischen besorgniserregenden Zustands der Biodiversität in den Agrarlandschaften sind flächendeckende biodiversitätsfördernde Maßnahmen erforderlich. Dazu sollte die Bundesregierung bei der nationalen Umsetzung der künftigen Gemeinsamen Agrarpolitik sowohl im Rahmen der vorgesehenen *Eco Schemes* in der ersten Säule wie auch im Rahmen der Agrarumweltprogramme in der zweiten Säule die folgenden Maßnahmengruppen vorsehen:

- Zur Realisierung eines Biotopverbunds und zum Erhalt eines Mindestmaßes ökosystemarer Funktionen in der Agrarlandschaft (auch an Intensivstandorten): Brachestreifen (mehrjährig, am besten dauerhaft), dauerhafte Strukturen, Ackerrandstreifen, Hecken, Schutz- und Pufferstreifen sowie Feldgehölze auf mindestens 5, besser 10% der Fläche; verlängerte Fruchtfolgen (mindestens 4-gliedrig); Erhalt artenreichen Grünlands.
- Zum Bodenschutz und zur Verringerung der Stoffausträge: verpflichtende 100%ige Bodendeckung; Maßnahmen zum Erosionsschutz an Gewässern und hängigem Gelände.
- Zum Gewässerschutz gemäß Wasserrahmenrichtlinie: Pufferstreifen an Gewässern zur Verminderung des Dünger- und Pflanzenschutzmitteleintrags, Erosionsschutzstreifen an Gewässern.
- Zur Erhaltung der genetischen Vielfalt in der Produktion: verlängerte Fruchtfolgen (mindestens 4-gliedrig); Züchtungsinitiative für vernachlässigte Ackerfrüchte, z.B. Leguminosen.
- Erhaltung europaweit prioritärer Arten und Lebensraumtypen: hinreichende finanzielle Ausstattung zum Erhalt von 100% der Natura 2000-Gebiete in gutem fachlichem Zustand.
- Zur Erhaltung von Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert (HNV-Farmland): hinreichende finanzielle Ausstattung des Vertragsnaturschutzes.

6. Indikatorensystem der DNS im Handlungsfeld Landbewirtschaftung und Ernährung weiterentwickeln

Eine schrittweise Transformation des Gesamtsektors bedarf schrittweiser und differenzierter Anreiz- und angemessener Kompensationsmaßnahmen sowie verbindlicher ordnungspolitischer Rahmensetzungen. Bisher sind die durch die DNS für den Agrar- und Ernährungssektor relevanten Indikatoren primär in der Form von Ziel- und nicht als maßnahmenbezogene Indikatoren formuliert²², ausgenommen Indikator 2.1.b zur Erhöhung des Anteils landwirtschaftlicher Flächen unter ökologischer Bewirtschaftung. Die Frage, wie die Zielvorgaben erreicht werden sollen, bleibt durch die DNS bisher daher weitestgehend unbeantwortet.

Die in der DNS formulierten Zielbereiche sind in zahlreichen internationalen Abkommen sowie im EU-Recht verankert²³. Diese Anforderungen sind in nationales Recht übersetzt worden²⁴, so dass ein umfangreiches Regelwerk entstanden ist. Allerdings bestehen erhebliche Umsetzungsdefizite, insbesondere durch offene Rechtsbegriffe, fehlende Grenzwerte sowie Kontroll- und Durchsetzungsdefizite, so dass ein großer Teil der politisch und rechtlich kodifizierten Zielvorgaben verfehlt wird. Europarechtliche Vorgaben werden – wie im Bereich der Nitratrictlinie – oft nur verzögert und unzureichend umgesetzt. Das Ziel aus der NH-Strategie 2002, den Stickstoffüberschuss im nationalen Durchschnitt auf 80 kg/ha zu reduzieren, wird bis heute nicht erreicht. Inzwischen wurde in der DNS 2016 ein Ziel von 70 kg/ha für 2028-2030 formuliert, das 5-Jahres-Mittel stagniert allerdings seit 2009 bei ca. 95 kg/ha bzw. es zeichnet sich seitdem bis 2017 ein eher steigender Trend ab (UBA, 2019). Andere Gewässerschutzziele, die im Rahmen der EU-Nitratrictlinie, der EU-Wasserrahmenrichtlinie und der EU-Meeressstrategie richtlinie direkt mit der Nährstoff-Überschussproblematik assoziiert sind, werden ebenfalls verfehlt

Um die effektivere Umsetzung bestehender Zielvorgaben und Regelwerke durch die DNS zu unterstützen, könnten – vor allem für Zielindikatoren mit stagnierendem oder negativem Verlauf – zusätzlich zu den Grenz- bzw. Zielkennwerten auch maßnahmenbezogene Indikatoren aus diesen Regelwerken abgebildet und mit Meilensteinen versehen werden. Solche an die Wirkungshorizonte ausgewählter Maßnahmen gebundenen Umsetzungs-Indikatoren könnten dann bei Verfehlen von Meilensteinen eine Evaluierung und Anpassung der entsprechenden Maßnahme indizieren. Um dies zu verdeutlichen: Indikator 6.1.b für die Nitratbelastung des Grundwassers erfasst bisher nur, an wie vielen Messstellen der vorgegebene Schwellenwert eingehalten wurde, ohne den Umfang der Schwellenwertüberschreitungen anzugeben.

Es fällt auf, dass die DNS den Agrar- und Ernährungssektor zu Recht als einen wesentlichen Verursacher für das Nichterreichen zahlreicher Zielbereiche benennt, die Strategie aber kaum für den Sektor relevante Umsetzungsmaßnahmen abbildet, mit Ausnahme der Indikatoren 2.1.b zur Erhöhung des Anteils landwirtschaftlicher Flächen unter ökologischer Bewirtschaftung und dem Bio-Siegel für Lebensmittel, dessen Marktanteil in den Indikator 12.1.a „Marktanteil von Produkten mit staatlichen Umweltzeichen“ (SDG 12 „Verantwortungsvolle Konsum- und Produktionsmuster“) einfließt. Diese beiden Maßnahmen zielen wiederum primär auf die ökologische Landwirtschaft ab. Es wird aber keine für den gesamten Sektor relevante Maßnahme abgebildet, wie etwa im Sinne einer schrittweisen Transformation von Lieferketten für den Textilsektor (vgl. SDG 8 „Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum“, Indikator 8.6 „Anzahl der Mitglieder des Textilbündnisses“). Um eine Transformation des gesamten Sektors zu unterstützen, sollte die DNS weitere Initiativen und Lösungsansätze abbilden. Konkrete Möglichkeiten für die Verbesserung des Zielsystems könnten sein:

- Der Indikator „Artenvielfalt und Landschaftsqualität“ ist zielführend, aber in seiner Fokussierung auf Vogelarten verkürzt. Es wurden bisher keine hinreichenden Maßnahmen ergriffen, um das formulierte Ziel (Anstieg auf 100) zu erreichen. Im Gegenteil: der Index ist in den letzten Jahrzehnten auf 70 im Jahr 2015 gefallen. Der „Teilindex Agrarland“ hat sich seit dem Jahr 2000 noch stärker vom Zielwert entfernt als der allgemeine Indikator.
 - o Als weitere Indikatoren könnten einbezogen werden:

²² Vgl. Indikator 2.1.a „Stickstoffüberschuss der Landwirtschaft“, und die Indikatoren Reduktion von 6.1.a „Phosphor in Fließgewässern“ und 6.1.b: „Nitrat im Grundwasser“.

²³ Besonders in der FFH-Richtlinie, der Nitratrictlinie, der Wasserrahmen-Richtlinie und der Richtlinie über Nationale Emissionshöchstmengen.

²⁴ Auf nationaler Ebene: z.B. durch die Neuaufgabe der Düngeverordnung, Klimaschutzplan 2050 und die nationale Biodiversitätsstrategie.

- Erhaltungszustand der Biototypen „Äcker und Ackerbrachen“ (Biototyp 33);²⁵
 - Erhaltungszustand des Grünlands (GAP-Kontext-Indikator C36);
 - High Nature Value Farmland Indikator (Anteil der Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert)²⁶
 - Anteil gefährdeter einheimischer Nutzierrassen;²⁷
 - Ein zu entwickelnder Indikator für die Vielfalt der in Deutschland genutzten Pflanzenarten und -sorten.
 - Ein zu entwickelnder Biodiversitätsindikator für Insekten in Agrarlandschaften.
- Der Indikator „Marktanteil von Produkten mit staatlichen Umweltzeichen“ ist wenig zielführend. Die perspektivische Entwicklung zu „Marktanteil von Produkten und Dienstleistungen, die mit glaubwürdigen und anspruchsvollen Umwelt- und Sozialsiegeln ausgezeichnet sind“, ist eine Verbesserung, aber als einziger Indikator für eine nachhaltige Ernährung nicht hinreichend.
- o Als weitere Indikatoren könnten einbezogen werden:
 - Anteil von mit glaubwürdigen Umwelt-, Sozial- und Tierschutzsiegeln ausgezeichneten Produkten am Markt generell und in der öffentlichen Beschaffung im Speziellen.
 - Umsetzungsgrade des Nutriscore.
 - Höhe des Konsums tierischer Erzeugnisse bzw. daraus erfolgende Treibhausgasemissionen in Deutschland.
 - Anteil zuckerhaltiger Getränke (mit verschiedenen Zuckergehalten) am Getränkekonsum.
 - Noch zu entwickelnde differenziertere gesundheitsorientierte Indikatoren, insb. solche, die Ernährungsarmut und -ungleichheit in Deutschland insgesamt und insbesondere bei Kindern erfassen.

Insgesamt erscheint es für eine erfolgreiche Umsetzung der Strategie, nicht nur durch den Agrar- und Ernährungssektor, wichtig, dass die Frage nach effektiven Maßnahmen genauso starke Beachtung findet wie die Frage nach angemessenen Zielindikatoren. Ziele und Maßnahmen und ihre Wechselwirkungen untereinander sollten auch stärker auf sogenannte ‚unintended consequences‘ geprüft werden, etwa die Ausweitung intensiver Formen des Ackerbaus in Reaktion auf die Fördermaßnahmen des Erneuerbare Energien-Gesetzes, oder leakage-Effekte (die bloße Verschiebung von Umweltbelastungen ins Ausland bzw. in den außereuropäischen Raum). Die Kolleg*innen vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur mahnen beispielsweise, dass bei einer Umstellung von Verbrennungs- auf Elektromotoren zu bedenken sei, dass aufgrund des deutlich niedrigeren Endenergieverbrauch von Elektroautos zwar ein niedriger Endenergieverbrauch erreichbar sei, die CO₂-Emissionen des Verkehrs unter Einbeziehung der Stromproduktion aber nicht zwingenderweise sinken²⁸. In ähnlicher Weise sollten etwa die Nachhaltigkeitswirkungen einer Ausweitung der Energieproduktion aus Biomasse umfassend antizipiert werden.

7. Transformation braucht verbindliche Zeithorizonte

Ein konkreter Zeitplan für diese Reformen und die Transformation des Agrar- und Ernährungssektors ist zentral für die Planungs- und Zukunftssicherheit. So sollte insbesondere ein verbindliches Datum für das Auslaufen der flächenbezogenen Direktzahlungen angegeben werden. In unseren Empfehlungen haben wir verschiedene Szenarien und Zeithorizonte hierfür vorgeschlagen. Ein Zeitrahmen von zehn Jahren erscheint

²⁵ BfN (o.J.): [Rote List der gefährdeten Biototypen Deutschlands](#), zuletzt abgerufen am: 19.11.2019.

²⁶ BfN (o.J.): [High Nature Value Farmland-Indikator - Ein Indikator für Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert in Deutschland](#), zuletzt abgerufen am: 19.11.2019.

²⁷ BLE (2017): [Einheimische Nutzierrassen in Deutschland und Rote Liste einheimischer Nutzierrassen 2017](#), zuletzt abgerufen am: 19.1.2019.

²⁸ Vgl. Beitrag des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur, dieses Dokument: S. 20-25.

dabei plausibel. Die kommenden zehn Jahre, die uns zur Erreichung der 2030-Agenda noch gegeben sind, bieten sich hierfür an. Auf der anderen Seite ist es genauso entscheidend für den Erfolg der vorgeschlagenen Reformen, dass diese und die gesetzten Zeithorizonte von den unterschiedlichen Interessengruppen im Sektor und von der Bevölkerung akzeptiert werden. Das Gutachten des SRU zur Legitimation von Umweltpolitik enthält hierfür wichtige Hinweise.²⁹ Kommissionen und Beteiligungsformate, die Produzenten, Verbraucher und Interessensverbänden, die Wissenschaft und die Politik, aktiv in diese Planungen miteinbeziehen sind in der Agrar- und Ernährungspolitik nicht neu. In Anbetracht der tiefgreifenden anstehenden Reformen und Entscheidungen wäre jedoch ein Austausch zu den Erfahrungen die derzeit in anderen Sektoren mit verschiedenen Beteiligungsformaten gemacht werden wünschenswert, wie z.B. im Rahmen der Kohlekommission. In einigen Regionen mit hoch intensiver Tierproduktion sowie an ausgewählten Moorstandorten besteht mittelfristig möglicherweise vergleichbarer Transformationsbedarf wie in den Kohleregionen. Da die 2030 Agenda und die DNS alle in den einzelnen Sektoren benötigten Transformationsprozesse umfassen bzw. von deren erfolgreichen Umsetzungen abhängig sind, sollte die Strategie den Sektor-übergreifenden Austausch zu diesen und anderen Transformationsaspekten fördern. Wir empfehlen die Erarbeitung eines „Gesellschaftsvertrags für die Landwirtschaft“: Dazu müssen einerseits die gesellschaftlichen Anforderungen an den Sektor verbindlich geklärt werden. Andererseits ist zu klären, unter welchen Bedingungen die Landwirtschaft diese Anforderungen erfüllen kann, insbesondere müssen hierfür die ökonomischen Voraussetzungen geschaffen werden.

Empfehlungen für eine stärker Politikfelder übergreifende Ausrichtung des Science-Policy Interface der Umsetzungsarchitektur der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie

Wie durch die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie skizziert, muss politisches Handeln für die Umsetzung der 2030-Agenda und das Erreichen der SDGs kohärent sein. Die Strategie bietet dafür einen Rahmen. Ein kontinuierlich zu aktualisierender Überblick über relevante Initiativen mit Nachhaltigkeitsbezug in allen Politikfeldern ist dafür eine wichtige Voraussetzung³⁰. Die im Nachtrag zum Beirätedialog 2019 eingegangenen Empfehlungen zur Weiterentwicklung der DNS geben Einblicke, wie die Kolleg*innen aus ihren jeweiligen Politikfeldern auf nachhaltigkeitspolitisch relevante Fragestellungen blicken und welche relevanten Initiativen und Maßnahmen derzeit vorangetrieben werden. Die resultierende Gesamtschau der Empfehlungen ist daher ein wichtiger erster Schritt.

Um diese Auseinandersetzung weiter mit Leben zu füllen, schlagen wir einen nächsten Schritt vor. Der Austausch mit den Kolleg*innen und die eingegangenen Beiträge zeigen, dass sich die Transformationsprozesse in den verschiedenen Politikfeldern teils sehr unterschiedlich gestalten und mögliche Synergien und Zielkonflikte sowohl innerhalb als auch zwischen Politikfeldern zu verorten sind. Auf der anderen Seite sehen wir aber auch zahlreiche Schnittmengen und Bedarfe für einen Politikfelder übergreifenden Austausch. Wir möchten anregen, in einem nächsten Schritt zu überlegen, wie ein Prozess aussehen kann, der zu gemeinsamen Empfehlungen führen kann, welche die von den einzelnen Beiräten bearbeiteten Politikfelder übergreifen. Die großen Nachhaltigkeitsfragen im Bereich der Agrar- und Ernährungspolitik, wie beispielsweise das Thema „Produktion und Konsum tierischer Produkte“, die Schließung der Stoffkreisläufe in der Agrar- und Ernährungswirtschaft oder der Zugang zu gesunden und nachhaltig produzierten Lebensmitteln für alle Bevölkerungsgruppen sind eng mit Fragen u.a. der Klima-, Energie- und Gesundheitspolitik verknüpft. Auf Grundlage einer gemeinsamen und dadurch umfassenderen Bearbeitung solcher Themen, könnten Zielkonflikte und Synergien besser formuliert und gemeinsame Positionierungen entwickelt werden.

Eine weitere Frage ist dann, wie solche gemeinsamen Empfehlungen in wirksame Prozesse eines integrativen Politikansatzes eingebracht werden können, der über die übliche Ressortabstimmung hinausgeht. So wäre zu überlegen, ob größere Gesetzesvorhaben, welche für die Nachhaltigkeitsstrategie von zentraler Bedeutung sind, wie beispielsweise die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik, nicht von einem Staatssekretärsausschuss

²⁹ SRU (2019): [Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen - Zur Legitimation von Umweltpolitik](#). Zuletzt abgerufen am: 18.11.2019.

³⁰ Vgl. auch: Bundesrechnungshof (2019) [Prüfung der nationalen Umsetzung der Ziele für Nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen – Agenda 2030](#), Abschließende Mitteilung an das Bundeskanzleramt: S. 15.

Vorarbeiten der Beiräte

WBW & WBBGR (2019, i.E.), [Wege zu einem effizienten Waldnaturschutz in Deutschland](#), Gemeinsame Stellungnahme.

WBAE (2019a), [Zur effektiven Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2020](#), Stellungnahme.

WBAE (2019b), [Möglichkeiten, Ansatzpunkte und Grenzen einer Verwaltungsvereinfachung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU](#), Stellungnahme.

WBAE (2018), [Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen](#), Gutachten.

SRU & WBBGR (2018), [Für einen flächenwirksamen Insektenschutz](#), Gemeinsame Stellungnahme.

WBBGR (2018), [Für eine Gemeinsame Agrarpolitik, die konsequent zum Erhalt der biologischen Vielfalt beiträgt](#), Stellungnahme.

WBAE und WBW (2016), [Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereichen Ernährung und Holzverwendung - Gutachten](#), Gutachten.

WBBGR (2016), [Verbraucher für die Erhaltung der biologischen Vielfalt in der Landwirtschaft aktivieren!](#), Stellungnahme.

WBA (2015) [Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung - Gutachten](#), Gutachten.

WBBGR (2015), [Perspektiven für das artenreiche Grünland – Alternativen zur Belohnung einer Überschussproduktion bei Milch](#), Kurzstellungnahme.

WBBGR (2014) [Perspektiven der staatlichen Förderung bedrohter Nutzierrassen](#), Stellungnahme.

WBBGR (2013), [Biodiversität im Grünland - unverzichtbar für Landwirtschaft und Gesellschaft](#), Stellungnahme.

WBA, WBD und SRU (2013), [Novellierung der Düngeverordnung: Nährstoffüberschüsse wirksam begrenzen](#), Kurzstellungnahme.

WBA (2012), [Ernährungssicherung und nachhaltige Produktivitätssteigerung](#), Stellungnahme.

WBBGR (2012a), [Ökologische Vorrangflächen zur Förderung der Biodiversität – Bedeutung, Bewirtschaftung, Ausgestaltung](#), Stellungnahme.

WBBGR (2012b) [Empfehlungen zur Umsetzung des Nagoya-Protokolls bei genetischen Ressourcen in der Land-, Forst-, Fischerei- und Ernährungswirtschaft](#), Positionspapier.

WBA (2011a), [Politikstrategie Food Labelling](#), Gemeinsame Stellungnahme der Wissenschaftlichen Beiräte für Verbraucher- und Ernährungspolitik und Agrarpolitik beim BMEL.

WBA (2011b), [Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft - Rolle des Staates beim Umgang mit Ertrags- und Preisrisiken](#), Stellungnahme.

WBA (2011c), [Förderung der Biogaserzeugung durch das EEG – Stellungnahme zur geplanten Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes](#), Stellungnahme.

WBAE (2011d), [Kurzstellungnahme zur Einführung eines Tierschutzlabels in Deutschland](#), Kurzstellungnahme.

WBAE (2011e), [Kurzstellungnahme](#) zur Mitteilung der Europäischen Kommission über die Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik bis 2020, Kurzstellungnahme.

WBBGR (2011), [Chancen für die biologische Vielfalt in der Landwirtschaft nutzen – 10 Schlüsselthemen für die Agrobiodiversität in der Agrarpolitik](#), Stellungnahme zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik.

