

Transformationswissen für nachhaltige Entwicklung stärken! Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie als wissenschaftlich unterstützter Lernprozess

Vorläufige Stellungnahme von SDSN Germany zum
Entwurf der Neuauflage 2016 der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (Stand: 30. Mai 2016)

Beschluss des Lenkungsausschusses vom 24. Juni 2016

Die Bundesregierung hat Ende Mai 2016 ihren Entwurf der Neuauflage 2016 der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie vorgelegt. Vorausgegangen war unter anderem eine erste öffentliche Dialogphase Ende 2015/Anfang 2016. Der Entwurf steht nun bis Ende Juli öffentlich zu Diskussion. Mitglieder und Partner von *SDSN Germany* werden sich daran wie in der ersten Dialogphase aus ihren jeweiligen Perspektiven intensiv beteiligen. Die hier vorgelegte vorläufige Stellungnahme von *SDSN Germany* bezieht sich nicht auf einzelne fachliche Bereiche des Entwurfs, sondern zielt auf ausgewählte Grundsatzfragen insbesondere zur Rolle von Wissen, Wissenschaft und Wissenschaftspolitik in der Transformation zu nachhaltiger Entwicklung. Eine endgültige Fassung der Stellungnahme soll bis Ende Juli vorgelegt werden.

Dem Anspruch gerecht werden

1. Wir begrüßen ausdrücklich die grundsätzliche Ausrichtung und Strukturierung des Entwurfs der Neuauflage anhand der *2030 Agenda für nachhaltige Entwicklung* mit ihren 17 Zielen nachhaltiger Entwicklung (*Sustainable Development Goals, SDGs*). Dies kann die Neuauflage zu einem „großen Wurf“ machen. In der vorgelegten Form ist der Entwurf erklärtermaßen ein „Zwischenergebnis“ (Bundeskanzlerin Merkel am 31.05.2016), das an vielen Stellen noch der weiteren Konkretisierung und des Abschlusses offener Prüfungen bedarf. Wir begrüßen den Mut der Bundesregierung, schon mit diesem unfertigen Entwurf in die öffentliche Debatte zu gehen. Dies eröffnet auch die Chance, in den kommenden Monaten Anspruchsniveau, Verbindlichkeit und Handlungsorientierung der neuen Strategie noch deutlich auszubauen. Wir halten dies in weiten Bereichen auch für dringend geboten. Gleichzeitig weist der Entwurf so weitgehende Lücken auf, insbesondere bei Ist- und Zieldaten zu Indikatoren, dass ohne die baldige Schließung dieser Lücken durch die Bundesregierung ein verbindlicher Dialog über die Indikatoren und Ziele sinnvoll kaum möglich ist. **Die Bundesregierung sollte diese Lücken noch während der Dialogphase schließen oder eine zusätzliche Dialogmöglichkeit vor der abschließenden Beschlussfassung einräumen.**
2. In ihrem Entwurf benennt die Bundesregierung für 35 Politikfelder bis zu insgesamt 60 Schlüsselindikatoren (bisher 21/38), für die bis zur Endfassung der Strategie konkrete politische Ziele ausgewiesen werden sollen. Es ist richtig, dass die Zahl der Politikfelder und Indikatoren erhöht wurde, um dem Anspruch der *2030 Agenda* mit ihren 17 Zielen besser gerecht werden zu können. Gleichwohl bleiben bei den Schlüsselindikatoren des Entwurfs wichtige, z.T.

quantifizierte (Unter)Ziele der Agenda bislang (noch) unberücksichtigt. Dies gilt global insbesondere mit Blick auf die deutschen Beiträge zur Überwindung von extremer Armut und Hunger (SDGs 1 und 2) und ihre langfristige Ausrichtung mit Zeithorizont 2030. Bezogen auf Deutschland selber betrifft dies z.B. das Ziel der Armutshalbierung nach nationaler Definition (SDG-Target 1.2), das Ziel der Halbierung von Nahrungsmittelverschwendung (SDG-Target 12.3) oder das Ziel der erheblichen Verringerung (bis 2020) des Anteils junger Menschen, die ohne Beschäftigung sind und keine Schul- oder Berufsausbildung durchlaufen (SDG-Target 8.6). Weitgehend ausgeblendet (wichtige positive Ausnahme: Klima) bleiben Indikatoren und Ziele, die sich mit den Wirkungen der inländischen Konsum- und Produktionsmuster (wie auch von Nachhaltigkeitsmaßnahmen im Inland) auf andere Länder und das Erdsystem befassen. Zwar werden die erheblichen Herausforderungen im Bereich Asyl/Migration/Integration in einem eigenen Kapitel behandelt, für die Jahrhundertaufgabe der Integration aber keine Indikatoren und Ziele entwickelt. Auffällig ist außerdem, dass abgesehen von internationalen Prozessen wie HLPF und G7/G20 sowie einem Indikator zu SDG 16 (Kleinwaffenprojekte) weite Felder der deutschen Außenbeziehungen (wie z.B. Außen- und Sicherheitspolitik, Außenwirtschaftspolitik, Auswärtige Kulturpolitik) und ihre Wirkungen auf sowie ihre Beiträge zu nachhaltiger Entwicklung weltweit und in Deutschland nicht adressiert werden. **Die Bundesregierung sollte die genannten Leerstellen im nächsten Entwurf und im Prozess der Weiterentwicklung der Ziele und Schlüsselindikatoren füllen sowie deutlich machen, wo und wie sie die übrigen Ziele und Indikatoren der 2030 Agenda bearbeitet und dokumentiert.**

3. Bei den 32 aus der bisherigen Strategie übernommenen Indikatoren wurden bislang in 14 Fällen lediglich die alten Zielwerte/jahre übernommen, in neun Fällen wurden die Zielwerte leicht oder unverändert auf 2030 verschoben und in neun weiteren Fällen wurden weder die alten noch neue Zielwerte/jahre genannt. Zwischenziele sowie konkrete Umsetzungs- und Finanzierungsmechanismen wurden nur in Ausnahmefällen definiert. Für die 28 vorgeschlagenen neuen Indikatoren fehlen bislang nahezu durchgängig die Zielwerte und -jahre sowie gerade auch Zeitreihen mit Istwerten aus der Vergangenheit. **Die Bundesregierung sollte zu allen vorgeschlagenen Indikatoren anspruchsvolle Zielwerte zumindest bis zum Jahr 2030 festlegen und in der Regel auch Zwischenwerte (2020/25) definieren.**
4. Ein wesentliches strukturelles Defizit des Entwurfs ist das nahezu vollständige Fehlen einer Auseinandersetzung mit den bisherigen Zielen und Zielerreichungsgraden. Gleiches gilt weitgehend auch für die Wirkungen der zahlreichen im Entwurf dargestellten, aber auch früherer Aktivitäten der Bundesregierung. In vielen Bereichen stehen Ziele und Indikatoren einerseits und Aktivitäten der Bundesregierung andererseits unvermittelt nebeneinander. Damit ist ein gesellschaftliches Lernen aus Erfolgen und Misserfolgen kaum möglich, noch können neue Ziele und Aktivitäten transparent und erfolgsorientiert definiert werden. **Die Bundesregierung sollte zu jedem Indikator die bisherige Zielsetzung und den bisherigen Grad der Zielerreichung darstellen (bei neuen Indikatoren: bisherige Ist-Entwicklung), Ursachen einschl. *best practice* und Fehlern analysieren und daraus die neuen Ziele und Aktivitäten entwickeln.**
5. Die Indikatorenberichte des Statistischen Bundesamtes zur Nachhaltigen Entwicklung in Deutschland zeigen, dass bei mindestens der Hälfte der bisherigen Indikatoren bei Fortsetzung der bisherigen jährlichen Entwicklung die Ziele deutlich (d.h. um mindestens ein Fünftel der Wegstrecke, oft deutlich mehr) unterschritten werden oder sogar eine Entwicklung in die falsche

Richtung zu beobachten ist. Ein „weiter so“ (*business as usual*) wird bei weitem nicht genügen, um in Zukunft die bisherigen und erst recht nicht die mit der *2030 Agenda* zu verfolgenden anspruchsvolleren Zielsetzungen zu erreichen. Dies kann vielmehr nur gelingen, wenn mit der Neuauflage der Nachhaltigkeitsstrategie auch die „*governance*“, d.h. die Architektur und Prozesse von Umsetzung, Monitoring und Überprüfung deutlich weiterentwickelt werden. Der vorgelegte Entwurf anerkennt dies zwar im Grundsatz, leistet es aber bei weitem nicht bzw. verweist auf noch laufende Prüfungen. **Die Bundesregierung sollte noch in der laufenden Dialogphase konkrete neue Vorschläge zur Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsarchitektur und -prozesse sowohl innerhalb der Politik als auch im Zusammenwirken von Politik, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft aufgreifen und/oder vorlegen.**

Die Strukturen der Umsetzung weiterentwickeln

6. Erfolgreiche Nachhaltigkeitspolitik braucht langen Atem und langfristige Strukturen der Umsetzung. Die Bundesregierung hat in den letzten drei Jahren erheblich in die internationalen und nationalen Prozesse zur Erarbeitung der *2030 Agenda* und des Entwurfs der Neuauflage der Nachhaltigkeitsstrategie investiert. Die Aufmerksamkeit für die Agenda und ihre Anliegen ist sichtbar gewachsen, in Parlament und Regierung, in Bund, Ländern und Kommunen. Dieses Niveau an Aufmerksamkeit und Momentum muss gehalten, weiter ausgebaut und zu einem Motor der Umsetzung entwickelt werden. Hierfür müssen Kapazitäten und Prozesse strukturell ausgebaut werden. **Bundesregierung und Bundestag sollten zu diesem Zweck mit folgenden Schritten vorgehen:**
 - a. **Erhöhung** der personellen und finanziellen **Ressourcen** zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie im Bundeskanzleramt, in allen Ressorts und im Statistischen Bundesamt sowie im Deutschen Bundestag;
 - b. **Bestellung von Nachhaltigkeitsbeauftragten** in allen Bundesbehörden, möglichst mit gesetzlich festgelegten Aufgaben und Rechten (analog zu den Beauftragten für den Haushalt gemäß § 9 Bundeshaushaltsordnung);
 - c. **Engmaschigere Gestaltung von Monitoring und Überprüfung** (entweder durch eine Verkürzung des Zyklus der Weiterentwicklung der Strategie von vier auf drei Jahre oder durch eine Stellungnahme der Bundesregierung zu den alle zwei Jahre vorzulegenden Indikatorenberichten, erstmals 2018);
 - d. Regelmäßige **Beschlussfassungen des Deutschen Bundestages** zur Nachhaltigkeitsstrategie und ihrer Umsetzung und **dauerhafte Verankerung des PBNE** in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.
7. Die *2030 Agenda* wie auch der Entwurf zur Neuauflage der Nachhaltigkeitsstrategie betonen zu Recht, dass die Transformation zu nachhaltiger Entwicklung nur im Zusammenwirken von Akteuren aus Politik, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft gelingen kann. Gleichwohl fehlen dem vorgelegten Entwurf der Bundesregierung noch Strategie und Rahmen, um das geforderte „Gemeinschaftswerk Nachhaltige Entwicklung“ (S. 40ff) durch eine verbindliche Mitwirkung und Einbindung der verschiedenen Akteure schrittweise zu einer Sache des ganzen Landes werden zu lassen. Dies muss über Dialog- und Kommunikationsformate und das bisherige Wechselspiel von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Einzelinitiativen einerseits und staatlicher Rahmensetzung andererseits hinausgehen. Notwendig ist ein konzertiertes Zusammenwirken, eine transformative Partnerschaft der Akteure sowohl zur Gesamtstrategie als

auch in Schlüsselbereichen ihrer Umsetzung. **Die Bundesregierung sollte hierfür in der Nachhaltigkeitsstrategie mit folgenden Schritten die Voraussetzungen schaffen:**

- a. Einrichtung einer **Deutschen Nachhaltigkeitskammer**, in der legitimierte Repräsentanten der Akteure aus Politik, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft regelmäßig zusammenkommen, um verbindliche Absprachen zur Umsetzung des „Gemeinschaftswerks Nachhaltige Entwicklung“ treffen und diese gemeinsam anhand der zukünftigen Indikatoren- und Fortschrittsberichte überprüfen und weiterentwickeln zu können; damit knüpft *SDSN Germany* an Vorschläge an, die bereits von anderen unter den Stichworten Nachhaltigkeitskonferenz oder Dialogplattform gemacht worden sind;
- b. Identifizierung von zunächst drei bis fünf **Schlüsselbereichen** nachhaltiger Entwicklung, in denen neuartige **Multi-Akteurs-Partnerschaften** zugleich besonders dringend wie schwierig sind, um die erforderlichen transformativen Durchbrüche zu den vereinbarten Zielen zu erreichen (z.B. beim Übergang zu einer nachhaltigen Landwirtschaft, beim Umbau des Verkehrssystems, oder bei der Integration von Flüchtlingen und Migranten).

Die Wissenschaft in den Transformationsprozess einbeziehen

8. In ihrem Entwurf betont die Bundesregierung sowohl grundsätzlich (S. 44f) als auch bei vielen Einzelfragestellungen die große Bedeutung der Wissenschaft für die Umsetzung von *2030 Agenda* und Nachhaltigkeitsstrategie. Sie hat angekündigt, „die Einrichtung einer wissenschaftlichen Plattform zur Beratung bei der Umsetzung der SDGs“ prüfen zu wollen (S. 45). **Die Bundesregierung sollte Vorschläge hierzu noch während der laufenden Dialogphase mit der Wissenschaft beraten und die gemeinsam erzielten Ergebnisse in die Endfassung der Nachhaltigkeitsstrategie aufnehmen.**
9. Die wichtige Rolle der Wissenschaft als Unterstützer der Qualität der entstehenden Prozesse liegt nicht nur am Beginn (Systemwissen) und in der Definition von gewünschten Ergebnissen (Zielwissen), sondern insbesondere – wie im Entwurf angedeutet – auch im Verständnis von Wirkungszusammenhängen (Transformationswissen). Gerade bei letzterem bestehen in der Forschung – ähnlich wie bei der Nachhaltigkeitsstrategie selber – noch große Lücken, deren Schließung zugleich systematisch die geforderten Lernprozesse und Partnerschaften unterstützen könnte. Weiterhin liegt der Fokus oft primär auf statistischem Monitoring und weniger auf dem Verständnis darüber, wie welche Maßnahmen zu welchen Veränderungen in der Gesellschaft geführt haben oder zumindest an ihnen beteiligt waren. Dieses Transformationswissen ist jedoch für einen gesellschaftlichen Umbau im Sinne der SDGs essentiell. Die Wissenschaft kann dabei einen wichtigen Beitrag leisten, um Zielkonkurrenzen, aber auch Synergien bei der Erreichung der verschiedenen SDGs besser zu verstehen. **Die Bundesregierung sollte in der Nachhaltigkeitsstrategie transdisziplinäre Wissenschaft – auch und gerade in Partnerschaft mit Entwicklungs- und Schwellenländern – als Prozessqualität verankern, die das *Science-Policy-Society Interface* betont und Übergänge in eine nachhaltige Gesellschaft als adaptive Lern- und Aushandlungsprozesse konzipiert und systematisch begleitet.**
10. Trotz der grundsätzlichen Anerkennung der Bedeutung von Wissenschaft für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie fehlt in dem vorgelegten Entwurf eine Aussage der Bundesregierung, wie sie ihre eigene Wissenschafts- und Technologiepolitik an der *2030 Agenda* ausrichten will.

Für die Bewältigung der Herausforderungen von *2030 Agenda* und Nachhaltigkeitsstrategie ist eine zusätzliche Mobilisierung von Wissenschaft, Innovation und Technologie unverzichtbar, gerade auch in den Bereichen, deren Bezug zu nachhaltiger Entwicklung bisher weniger offensichtlich oder nicht verstanden ist. Von den erheblichen finanziellen Beiträgen der Bundesregierung zur Wissenschafts- und Forschungsförderung und den damit verbundenen Orientierungen geht eine maßgebliche mittel- und langfristige Prägung der deutschen Wissenschaftslandschaft aus. **Die Bundesregierung sollte im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie die eigenen Einflussbereiche nutzen, damit Herausforderungen, Ziele und Instrumente nachhaltiger Entwicklung stärker Berücksichtigung finden, sei es in der entsprechend auszurichtenden und zu erweiternden Forschungsförderung (Beispiel für die Spitzenforschung: Exzellenzprogramm) oder durch die Ermunterung der Länder, ihre Nachhaltigkeitsstrategien mit Wissenschaftspolitik zu verknüpfen.**

11. Deutschland verfügt mit einer Vielzahl von Sachverständigenräten und wissenschaftlichen Politikberatungseinrichtungen über ein erhebliches Potential zur Begleitung und Unterstützung der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie. Dieses Potential ist bislang noch nicht bzw. nicht ausreichend in die deutsche Nachhaltigkeitsarchitektur eingebunden. Dies gilt neben den vielen eher sektoral-fachlich orientierten Räten und Instituten gerade auch für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die Expertenkommission Forschung und Innovation oder den Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen. Um dem ressortübergreifenden Steuerungsanspruch der Nachhaltigkeitsstrategie gerecht werden zu können, müssen disziplinäre Grenzen und enge Milieubindungen auch in der Politikberatung überwunden werden. **Die Bundesregierung sollte die von ihr geschaffenen wissenschaftlichen Politikberatungseinrichtungen mit der deutschen Nachhaltigkeitsarchitektur verbinden und sie auffordern, in ihren Berichten und Gutachten den Zielen der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie und den globalen SDGs angemessene Rechnung zu tragen und den Umsetzungsprozess wissenschaftlich zu begleiten.**

12. Auf internationaler Ebene soll ein *Global Sustainable Development Report* (GSDR) die Weiterverfolgung und Überprüfung der Umsetzung der *2030 Agenda* wissenschaftlich begleiten und die Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik stärken. Aufbauend auf existierenden Berichten und Gutachten sollte auch in Deutschland ein wissenschaftlicher Gesamtbericht zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie den Umsetzungsprozess unterstützen. Er würde Berichte aus Politik, Zivilgesellschaft und Wirtschaft komplementär ergänzen. Alle vier Jahre könnten Teile dieses Berichtes den GSDR informieren. **Die Bundesregierung sollte sich in der Nachhaltigkeitsstrategie bereiterklären, einen aus der Wissenschaft heraus organisierten Berichtsprozess zur Nachhaltigkeitsstrategie zu unterstützen – etwa über die Finanzierung der bereits angedachten Plattform – und seine Ergebnisse bei der Umsetzung und Weiterentwicklung der Strategie zu berücksichtigen.**

Die hier vorgestellten zwölf vorläufigen Empfehlungen bedürfen der weiteren Diskussion und Ausarbeitung. *SDSN Germany* und seine Mitgliedsorganisationen sind bereit, daran in den nächsten Monaten weiterzuarbeiten und mitzuwirken. ***SDSN Germany* wird eine Plattform bieten, um mit interessierten Akteuren insbesondere zur Ausgestaltung der Vorschläge für einen wissenschaftlichen Begleit- und Berichtsprozess zur Umsetzung von *2030 Agenda* und Nachhaltigkeitsstrategie beizutragen.**