



03.03.2020

## „Weiter so? Die Zukunft der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zwischen Europas Green Deal, Brancheninteressen und Wahlterminen“

### **Bericht über die 11. Sitzung des Erweiterten Lenkungsausschusses von SDSN Germany**

Am 11. Februar 2020 fand der Erweiterte Lenkungsausschuss von SDSN Germany bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin zu der Fragestellung „Weiter so? Die Zukunft der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zwischen Europas Green Deal, Brancheninteressen und Wahlterminen“ statt. Unter den über 35 Teilnehmenden beteiligten sich neben den Mitgliedern des Erweiterten Lenkungsausschusses auch Gäste aus Mitglieds- und Partnerorganisationen von SDSN Germany sowie die Ressortkoordinator\*innen Nachhaltigkeit bzw. Beauftragte für die 2030 Agenda aus mehreren Bundesministerien an den Beratungen.

*Gesine Schwan (Co-Vorsitzende von SDSN Germany)* begrüßt die Mitglieder und Gäste des Erweiterten Lenkungsausschusses und stellt die Entwicklungs- und Wissenssoziologin *Anna Katharina-Hornidge* als die am Vormittag gewählte neue Co-Vorsitzende von SDSN Germany vor. [Anna Katharina-Hornidge](#), die am 1. März ihre Ämter als Professorin für Globale Nachhaltige Entwicklung an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn und als Direktorin des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik antreten wird, gibt einen kurzen Einblick in ihre bisherigen Forschungsschwerpunkte zuletzt am Leibniz-Zentrum für Marine Tropenforschung sowie als Professorin an der Universität Bremen. Sie betont die wichtige Rolle von Wissensnetzwerken an der Schnittstelle von Politik und Wissenschaft, die durch Informationsaustausch und Kontakte über die Grenzen verschiedener Communities hinweg neue Kooperationen und reflektiertere Entscheidungen ermöglichen könnten. Sie freut sich deshalb sehr auf die Mitarbeit im SDSN.

*Gesine Schwan* führt sodann in die Thematik der Sitzung ein. Vier Jahre nach der Neuaufstellung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie entlang der 17 Ziele nachhaltiger Entwicklung stehe in 2020 die nächste umfassende Überprüfung und Weiterentwicklung bevor. Wie bereits in [2016](#) und [2018](#) wolle sich SDSN Germany auch diesmal mit einer Stellungnahme beteiligen, insbesondere zu strukturellen Fragen der Nachhaltigkeitsstrategie. Hierzu solle die heutige Beratung einen Beitrag leisten. *Adolf Kloke-Lesch (SDSN Germany)* wies ergänzend darauf hin, dass dabei neben den heute im Mittelpunkt stehenden vorliegenden Stellungnahmen der Wissenschaftsplattform Nachhaltigkeit 2030 (wpn2030), des Bundesrechnungshofes (BRH) und des Rates für Nachhaltige Entwicklung (RNE) auch aktuelle Entwicklungen im europäischen und internationalen Bereich berücksichtigt werden sollten. Hierzu gehörten insbesondere der Global Sustainable Development Report 2019 ([GSDR 2019](#)) und der [European Green Deal](#), die beide die 17 Ziele der 2030 Agenda durch eine begrenzte Zahl tiefer Transformationen und entsprechender transformativer Hebel erreichen wollen.

Als erste Impulsgeberin stellt *Marianne Beisheim*, Wissenschaftlerin bei der SWP und Mitglied im Lenkungskreis der wpn2030, zentrale Elemente des „Reflexionspapiers: Bitte wenden“ der wpn2030 vor. In die Stellungnahme der wpn2030 seien die Ergebnisse der fünf Arbeitsgruppen der wpn2030, des von wpn2030 und SDSN Germany organisierten Dialogs wissenschaft-

licher Beiräte der Bundesregierung und einer Online-Konsultation eingeflossen. Bei den Konsultationen sei leider auch deutlich geworden, dass die Nachhaltigkeitsstrategie derzeit auch von vielen Wissenschaftler\*innen noch nicht als relevanter Referenzpunkt wahrgenommen würde. Um die Relevanz der Nachhaltigkeitsstrategie zu stärken, müsse diese, so eine der Kernempfehlungen der wpn2030, an die großen gesellschaftlichen Debatten anschließen und diese mitgestalten. Hierfür könne, so Marianne Beisheim, eine Orientierung an den im GSDR vorgestellten *six transformations* hilfreich sein (die auch über das globale SDSN mitentwickelt wurden). Ein systemischer Ansatz zur Transformation müsse auch deren soziale Akzeptanz stärken. Die wpn2030 habe für die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie vorgeschlagen, Leitindikatoren mit systemischer Relevanz zu nutzen, da isolierte Maßnahmen einzelner Ressorts in der Regel nicht ausreichen, um die zahlreichen off-track-Indikatoren wirksam anzugehen. Ein solches adaptives Management sollte dann auch mit sogenannten Kehrtwendeindikatoren arbeiten, um ggf. rasch nachzusteuern zu können. Weitere Kernbereiche der wpn2030-Stellungnahme betreffen die Verbesserung der Nachhaltigkeits-Governance und die Stärkung des Science-Policy-Interface auf beiden Seiten. Abschließend betont Marianne Beisheim die Vorbildfunktion Deutschlands: Eine ambitionierte Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie in 2020 sei eine wichtige Voraussetzung für den nächsten Voluntary National Review (VNR) Deutschlands beim High-level Political Forum (HLPF) der Vereinten Nationen in 2021. Die Bundesregierung müsse sich fragen, welche transformativen Politiken sie dort vorstellen wolle.



*Kay Scheller, Präsident des Bundesrechnungshofes, greift zu Beginn seines Impulses die Fragestellung der Sitzung „Weiter so?“ auf und beantwortet sie mit „eher anders, ganzheitlicher“.* Einzelne Maßnahmen können sinnvoll sein, in der Summe sei das aber zu wenig. Anstellen von

einzelnen Aktivitäten müsse das gesamte Regierungshandeln ins Auge gefasst werden, einschließlich z.B. nicht-nachhaltiger Steuervergünstigungen. Denn die Bundesregierung habe das Streben nach einer nachhaltigen Entwicklung zum Leitprinzip erklärt. Letztlich müsse daher jede Entscheidung von Politik und Verwaltung an ihrem Beitrag zum Erreichen der Nachhaltigkeitsziele gemessen werden. Nachhaltigkeit sei implizit schon lange Teil der DNA des BRH, was sich in erster Linie auch aus seinem Verfassungsmandat ableite: denn der BRH prüfe das Verwaltungshandeln auf Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit. Nach 2015 habe Nachhaltigkeit auch aufgrund von Initiativen von INTOSAI, der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden, deutlich und explizit an Relevanz in der Prüfungstätigkeit gewonnen. *Kay Scheller* erläutert dann unter Hinweis auf die Tischvorlage (Anlage 1) die BRH-Strategie für Nachhaltigkeitsprüfungen. Ein wesentlicher Baustein sei die Prüfung der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, die Mitte 2019 zu einer ersten Prüfungsmitteilung geführt habe, deren wesentliche Feststellungen in einer zweiten Tischvorlage (Anlage 2) zusammengefasst seien. So fehlten z.B. Prioritäten für die Umsetzung der Strategie, eine hinreichende Erfolgskontrolle oder ein systematisches Vorgehen bei *off-track*-Indikatoren. *Kay Scheller* geht anschließend exemplarisch auf einige konkrete Themen aus dem Nachhaltigkeitsbereich ein, zu denen der BRH Prüfungen durchgeführt habe wie die Energiewende, die Elektromobilität oder die Reform des Europäischen Stabilitätsmechanismus. Häufig würden die Prüfungsergebnisse zeigen, dass Verantwortlichkeiten nicht klar geregelt und Prozesse nicht gut strukturiert seien, keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgenommen und Zielen nicht klar formuliert würde, was die Messung der Ergebnisse zusätzlich erschwere. Insgesamt verfolge der BRH mit Blick auf das Thema Nachhaltigkeit drei Ziele: Parlament und Regierung unabhängig beraten, das Verwaltungshandeln kritisch begleiten und verbessern sowie die Zusammenarbeit der Rechnungshöfe auf nationaler und internationaler Ebene intensivieren. *Kay Scheller* stellt dabei insbesondere die globale und nationale Verantwortung der Bundesregierung heraus, welche einen ganzheitlichen Ansatz verlange. Im BRH gehe es in diesem Zusammenhang vor allem um die Frage, wie Nachhaltigkeit als Leitprinzip operationalisiert werden könne.

*Imme Scholz, kommissarische Direktorin des DIE und stellvertretende Vorsitzende des RNE*, greift in ihrem Impuls zunächst die Empfehlungen aus der letzten Mandatsperiode des RNE zur Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie auf. Sie fordert eine konsequentere Nachsteuerung bei der Formulierung und Umsetzung der Strategie. Hierfür seien verbindliche Zielkorridore und entscheidende Maßnahmen erforderlich, die auf Ebene der Bundesministerien zu klaren Prioritäten und Umsetzungskonzepten führen würden. Auch seien weiterhin nicht alle SDGs angemessen abgebildet. Entscheidend sei, dass die Bundesregierung die Ziele der Strategie als Kern ihres politischen Handelns auffasse und die ihr zur Verfügung stehenden Hebel für die Umsetzung der Strategie einsetze. Neben dem vom RNE geforderten Verfassungsrang für das Prinzip der Nachhaltigkeit seien auch Referenzwerte für das Entscheidungs- und Investitionsverhalten notwendig. Wichtig sei ferner, dass in der Strategie die europäischen und internationalen Bezüge weiter ausgebaut würden. Der European Green Deal müsse, auch wenn die soziale Dimension dort zurzeit noch schwach ausgeprägt sei, als Antrieb auch für deutsche Nachhaltigkeitspolitik verstanden und genutzt werden. Mit Blick auf den nächsten deutschen VNR für das HLPF 2021 schlägt *Imme Scholz* vor, diese Plattform zu nutzen und Lernfelder – sowohl bewältigte als (noch) nicht-bewältigte – vorzustellen und damit in New York deutsche Akzente zu setzen. Der deutsche Bericht sollte sich an den globalen Vorgaben von VN/HLPF orientieren, was auch einen ergänzenden Bericht von Seiten gesellschaftlicher Akteure notwendig mache. Zur Frage der Finanzierung der Nachhaltigkeitsstrategie

macht sich *Imme Scholz* für eine Unterlegung mit Haushaltstiteln stark und in diesem Zusammenhang auch für eine herausgehobene Rolle der Ressortkoordinator\*innen. Abschließend regt sie an, die in der Nachhaltigkeitsstrategie liegende Chance zu nutzen, Wohlstandsmessung auch anders vorzunehmen und – wie vom GDSR vorgeschlagen – auch an den Global Commons bzw. am globalen Gemeinwohl auszurichten.

Die anschließende Diskussion, an der sich Vertreter\*innen aus Bundestag, Bundesministerien und Bundeskanzleramt sowie aus Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft beteiligen, unterstreicht zunächst die Bedeutung des Bundeshaushalts und des Finanzsektors als zentrale Hebel für die Nachhaltigkeitswende. Hierfür sei ein ganzheitlicher Ansatz erforderlich. Insbesondere gehe es um eine verbesserte Wirkungsorientierung des Bundeshaushalts. Das Bundesfinanzministerium sei hier, wie auch der Bundesrechnungshof, in der Verantwortung, eine besondere Rolle zu spielen. In diesem Zusammenhang sei auch eine Weiterentwicklung des Wirtschaftlichkeitsbegriffs geboten, der Erhalt und Mehrung des gesellschaftlichen Kapitals, also einschließlich Human-, Sozial- und natürlichem Kapital, in den Mittelpunkt stellen müsse. Das Konzept der Nachhaltigkeit erfordere auch, in den Begriff der Wirtschaftlichkeit die Folgen von Nicht-Handeln und daraus entstehende Risiken einzubeziehen. Dies könnte auch einen anderen Blick auf das Konzept der „schwarzen Null“ erlauben. Nachhaltige Entwicklung verlange nicht nur, in Neues/Anderes zu investieren, sondern auch aufzuhören, Falsches zu unterstützen. Preise müssten die wirklichen Kosten spiegeln, Subventionen nicht-nachhaltigen Verhaltens seien abzubauen. Gewürdigt wurde die Arbeit im *Sustainable-Finance*-Beirat der Bundesregierung, der zurzeit Empfehlungen für den Beitrag des Finanzsektors zur Nachhaltigkeitstransformation in der Realwirtschaft erarbeite. Deutschland könne und solle mögliche qualitative Sprünge auch international zum Beispiel im G20-Kontext nutzen und dort das Mainstreaming von nachhaltiger Entwicklung und *Sustainable Finance* vorantreiben.

Ein weiterer Schwerpunkt der Beratungen ist die Frage, wie das Konzept der nachhaltigen Entwicklung in die Mitte politischen Handelns rücken könne. Dafür dürfe Nachhaltigkeit nicht als technokratisches Unterfangen der Exekutive verstanden, sondern müsse als diskursives, zukunftsorientiertes Projekt der unterschiedlichen Akteure aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft gestaltet werden. Nachhaltigkeit sei nicht als lineare, inkrementelle Progression zu verstehen, sondern müsse vielmehr unterschiedliche Optionen und Alternativen der Umsetzung in den Blick nehmen. Gefordert wurde, dass Wissenschaft hier auch „provokativer“, Politik „bissiger“ werde. Die Wirtschaft erwarte vor allem eine langfristige, verlässliche Rahmensetzung für den Weg zur Nachhaltigkeit. In der Nachhaltigkeitsstrategie sei die Rolle der Unternehmen noch stärker herauszuarbeiten, die in den verschiedenen Branchen mit Innovationen und neuen Geschäftsmodellen Treiber der Nachhaltigkeit werden könnten.

Die politische Relevanz der Nachhaltigkeitsstrategie könne verbessert werden, wenn sie mit anderen großen Debatten wie der Energiewende oder der sozialen Frage zusammengebracht werde. Hierfür müssten sich aber auch die verschiedenen Akteure im Nachhaltigkeitsbereich anders aufstellen und den *Outreach* zu anderen Akteursgruppen verbessern. Politik müsse als grundsätzlich konflikthaft begriffen werden, das Konzept der Nachhaltigkeit könne aber als Konsensgenerator helfen, Pfadabhängigkeiten zu überwinden und wissenschaftliche Ergebnisse in politischem Handeln wirksam zu machen. Wichtig sei auch mehr Kohärenz im Bundesländer-Kontext. Für die öffentliche Kommunikation sei es wichtig, positive Narrative zusammen mit den Bürger\*innen zu entwickeln und in Handeln zu übersetzen. Hervorgehoben wird, dass die aktuelle Bewegung in der Instrumentendebatte auf einen *Policy-Mix* setze, der Marktinstrumente, Ordnungspolitik und freiwillige Maßnahmen zusammenführe.

Positiv gewürdigt wird der European Green Deal, da er große gesellschaftliche Fragen auf das Nachhaltigkeitsparkett bringe. Gleichzeitig wird aber auch die Sorge geäußert, dass die Bundesregierung bei Teilen des Green Deal bereits blockiere statt den „Schalter umzulegen“. Der vom Green Deal beabsichtigte Dreiklang aus Struktur, Maßnahmen und Budget könne auch ein Vorbild für die Ausgestaltung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie sein. Ein *Alignment* zwischen Nachhaltigkeitsstrategie und European Green Deal wird deshalb ausdrücklich befürwortet.

*Gesine Schwan* schließt die Sitzung mit einem herzlichen Dank an die Impulsgeber\*innen und Teilnehmenden für eine äußerst lebendige, anregende Aussprache.

### **Links zu den Stellungnahmen und Empfehlungen**

[Bundesrechnungshof 2019, Prüfungsmitteilung: Nationale Umsetzung der Ziele für Nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen – Agenda 2030](#)

[wpn2030 und SDSN Germany 2019, Beirätedialog: Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie](#)

[wpn2030 2019, Reflexionspapier: Bitte wenden! Wissenschaft für eine nachhaltige Entwicklung Deutschlands](#)

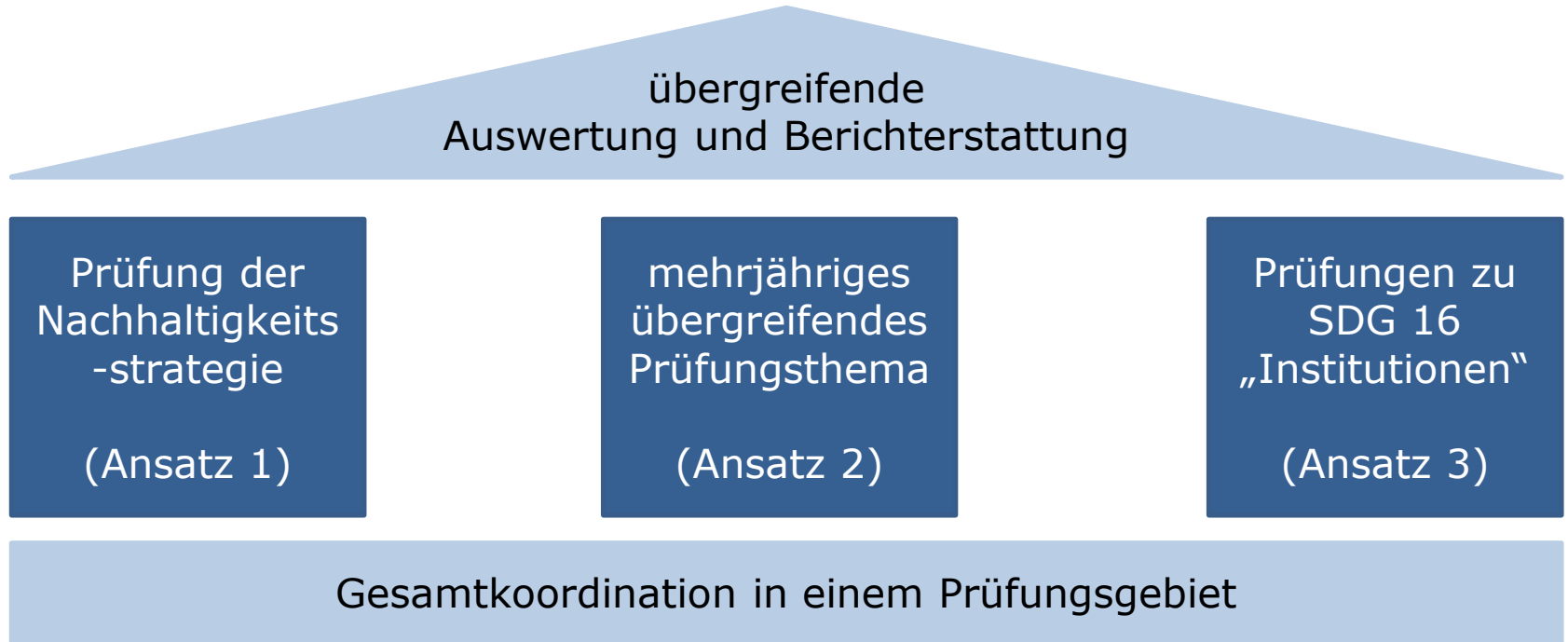
[RNE 2019: Empfehlung des Rates für Nachhaltige Entwicklung an die Bundesregierung zur Weiterentwicklung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie](#)

### **Anlagen:**

Bundesrechnungshof-Strategie Nachhaltigkeit (Anlage 1)

Bundesrechnungshof-Prüfung Nachhaltigkeitsstrategie (Anlage 2)

# BRH-Strategie für Nachhaltigkeitsprüfungen



**Prüfung der nationalen Umsetzung  
der Ziele für Nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen**  
Wesentliche Feststellungen

### **1. Keine Prioritäten für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie**

---

- Das Bundeskanzleramt hat bislang keine Prioritäten für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie vorgegeben.
- Die Ressorts bestimmen selbst, welche indikatorgestützten Ziele sie prioritär verfolgen und welche Maßnahmen sie hierzu ergreifen.

### **2. Regelmäßig keine „Ressortstrategie Nachhaltigkeit“**

---

- Die Ressorts haben in der Regel kein eigenes Konzept für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie in ihrem Zuständigkeitsbereich („Ressortstrategie Nachhaltigkeit“) entwickelt.
- Den Ressortberichten ist nicht zu entnehmen, wie die Ressorts in ihrem Zuständigkeitsbereich im Einzelnen dazu beitragen wollen, die Nachhaltigkeitsziele zu erreichen.
- Darüber hinaus fehlen regelmäßig Angaben dazu, welche Zielkonflikte oder Konkurrenzen zwischen einzelnen Tätigkeitsfeldern innerhalb des jeweiligen Ressorts oder im Verhältnis zu anderen Ressorts bestehen, und wie diese ausgeglichen werden sollen.

### **3. Kein vollständiger Überblick über den Erfolg der Maßnahmen**

---

- Die für das Monitoring genutzten Berichte geben keinen vollständigen Überblick über die von der Bundesregierung ergriffenen wesentlichen Maßnahmen zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie.
- Ob und inwieweit Maßnahmen der Bundesregierung – im Sinne einer Erfolgskontrolle – für die Veränderung eines Nachhaltigkeitsindikators verantwortlich waren, und ob das Erreichte den Mitteleinsatz rechtfertigte, ist weder den Indikatoren- noch den Fortschrittsberichten zu entnehmen.

#### **4. Kein systematisches Vorgehen bei „Off-track-Indikatoren“**

---

- Die haushaltsrechtlichen Anforderungen an eine sachgerechte und angemessene Erfolgskontrolle werden nicht erfüllt.
- Es fehlen insbesondere Aussagen dazu, ob und inwieweit die von der Bundesregierung ergriffenen Maßnahmen zu einer Veränderung der Indikatoren beigetragen haben, und ob sie wirtschaftlich waren.
- Für ein effektives Nachhaltigkeitsmanagement fehlen zudem wichtige Informationen. So wird z. B. keine Verbindung zwischen den Maßnahmen der Ressorts und einer daraus resultierenden Veränderung der Indikatoren hergestellt.

#### **5. Keine Verbindung zwischen Maßnahme und Indikator**

---

- Die Nachhaltigkeitsindikatoren werden bei der Kontrolle der Zielerreichung einzelner Maßnahmen nicht systematisch einbezogen.
- Eine gezielte, auf den Umsetzungsstand der Nachhaltigkeitsstrategie ausgerichtete, Maßnahmensteuerung ist nicht möglich.

#### **6. Nachhaltigkeitsprüfung von Subventionen unvollständig**

---

- Die Ressorts verzichten regelmäßig darauf, den Beitrag einer Subvention zum Erreichen der Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie zu quantifizieren, und zwar selbst dann, wenn die Subvention direkt eines der Ziele adressierte.

#### **7. Möglichkeiten der Gesetzesfolgenabschätzung nicht genutzt**

---

- Im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung können auch gegenläufige Wirkungen von Maßnahmen auf das Erreichen der Nachhaltigkeitsziele analysiert und wenn möglich ausbalanciert werden. Diese Möglichkeit wird von der Bundesregierung jedoch nicht durchgängig genutzt.