



Abschließende Mitteilung

an das
Bundeskanzleramt

über die Prüfung

der nationalen Umsetzung der Ziele für Nachhaltige
Entwicklung der Vereinten Nationen – Agenda 2030

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de)

Gz.: I 7 (I 1) - 2018 - 0911

Bonn, den 13. August 2019

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkungen	8
2	Ausgangslage	9
3	Nachhaltigkeitsstrategie 2018	10
3.1	Überblick	10
3.2	Institutionelle Architektur der Nachhaltigkeitsstrategie	12
3.3	Zusammenfassende Bewertung	14
4	Mehr Kohärenz anstreben	15
4.1	Ziel: Kohärente Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie	15
4.2	Keine Prioritäten für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie	15
4.3	Regelmäßig keine „Ressortstrategie Nachhaltigkeit“	17
4.4	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen	17
5	Erfolg der Nachhaltigkeitsstrategie kontrollieren	19
5.1	Anforderungen an eine Erfolgskontrolle	19
5.2	Ziel- und Indikatorensystem der Nachhaltigkeitsstrategie	20
5.3	Kein vollständiger Überblick über den Erfolg der Maßnahmen	21
5.4	Kein systematisches Vorgehen bei „Off-track-Indikatoren“	22
5.5	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen	23
6	Ziele und Indikatoren konkretisieren	25
6.1	Keine Verbindung zwischen Maßnahme und Indikator	25
6.2	Verantwortung der Ressorts festlegen	26
6.3	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen	28
7	Etablierte Instrumente und Verfahren nutzen	29
7.1	Nachhaltigkeitsprüfung von Subventionen unvollständig	29
7.2	Möglichkeiten der Gesetzesfolgenabschätzung nicht genutzt	31
7.3	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen	33

8	Kommunikation zur Nachhaltigkeitsstrategie ausbauen	35
8.1	Nachhaltigkeitsziele in Deutschland besser bekannt machen	35
8.2	„Kommunikationsstrategie Nachhaltigkeit“ fehlt	36
8.3	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen	37
9	Stellungnahme des Bundeskanzleramtes	37

0 Zusammenfassung

Die Bundesregierung strebt eine nachhaltige Entwicklung an, um auch künftigen Generationen ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen. Dies will sie insbesondere mit einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie erreichen, die nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes jedoch unvollständig ist und nicht konsequent genug umgesetzt wird. Die Bundesregierung muss ihre auf eine nachhaltige Entwicklung ausgerichteten Aktivitäten aufeinander abstimmen, den Erfolg kontrollieren und zielgerichtet steuern.

Eine Entwicklung gilt im Allgemeinen als nachhaltig, wenn sie den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen.

Im Jahr 2015 verabschiedeten die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030). Die Bundesregierung setzte diese mit ihrer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie um. Damit bekräftigte sie ihren Willen, die 17 globalen Ziele für Nachhaltige Entwicklung (Nachhaltigkeitsziele) zu erreichen. Zudem erklärte sie die nachhaltige Entwicklung zum Leitprinzip ihrer Politik das als Ziel und Maßstab des Regierungshandelns bei Maßnahmen in sämtlichen Politikfeldern zu beachten ist.

Die federführende Zuständigkeit für die nachhaltige Entwicklung auf nationaler Ebene liegt beim Bundeskanzleramt. Die Ressorts sind gemeinsam dafür verantwortlich, die Nachhaltigkeitsstrategie umzusetzen und die Nachhaltigkeitsziele zu erreichen.

Der Bundesrechnungshof hat die Umsetzung der Agenda 2030 sowie die Nachhaltigkeitsstrategie geprüft und im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- 0.1 Mit der Nachhaltigkeitsstrategie hat die Bundesregierung den Grundstein für die nationale Umsetzung der Agenda 2030 und das Erreichen der Nachhaltigkeitsziele gelegt. Positiv hervorzuheben ist, dass sie einen ganzheitlichen Ansatz anstrebt und alle Politikfelder berücksichtigen möchte. Über die institutionelle Architektur der Nachhaltigkeitsstrategie bindet sie zudem alle wichtigen Akteure ein. (Nr. 3)

- 0.2 Die Bundesregierung hat in der Nachhaltigkeitsstrategie Schwerpunkte und Prioritäten für Deutschland festgelegt. Ein wichtiger erster Schritt ist damit gemacht. Nun sind die Voraussetzungen für eine erfolgreiche und kohärente Umsetzung zu schaffen. Ziel muss sein, dass die Ressorts ihr auf ein Erreichen der Nachhaltigkeitsziele ausgerichtetes Handeln systematisch abstimmen und politisch in Einklang bringen. Dies muss in erster Linie das federführend zuständige Bundeskanzleramt sicherstellen. Das Ressortprinzip darf einem ganzheitlichen Ansatz nicht im Wege stehen.

Das Bundeskanzleramt sollte darauf hinwirken, dass die Ressorts

- für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich Ressortstrategien entwickeln,
- eine möglichst vollständige Übersicht über die wesentlichen Maßnahmen mit Nachhaltigkeitsbezug erstellen,
- sich ressortübergreifend abstimmen, um so die Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie für ihren Bereich zu konkretisieren und die Maßnahmen zu priorisieren sowie
- ihre Ressortberichterstattung auf die eigene Ressortstrategie und die damit verbundene Maßnahmenübersicht stützen. (Nr. 4)

- 0.3 Die Bundesregierung hat für die Nachhaltigkeitsstrategie ein Ziel- und Indikatorensystem implementiert und es mit einem Monitoring und Berichtswesen verknüpft. Diesen Ansatz sollte sie weiterentwickeln. Für ein effektives Nachhaltigkeitsmanagement und eine sachgerechte Erfolgskontrolle fehlt bislang insbesondere die Verbindung zwischen den Maßnahmen der Ressorts und einer daraus resultierenden Veränderung der Indikatoren.

Das Bundeskanzleramt sollte darauf hinwirken, dass

- das Ziel- und Indikatorensystem sowie das Monitoring und Berichtswesen weiter optimiert und ausgebaut wird, um ein effektives Nachhaltigkeitsmanagement zu ermöglichen,
- die Nachhaltigkeitsstrategie einer sachgerechten und angemessenen Erfolgskontrolle unterzogen wird und
- insbesondere die Bereiche, in denen die Ziele verfehlt werden, systematisch analysiert und auf dieser Grundlage Maßnahmenpläne erarbeitet werden, um sich abzeichnenden gravierenden Zielverfehlungen entgegenzuwirken. (Nr. 5)

- 0.4 Bislang hat die Bundesregierung darauf verzichtet, die Ziele und Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie zu konkretisieren und für die Ressorts handhabbar zu machen. Auch deshalb werden die Nachhaltigkeitsindikatoren bei der Kontrolle der Zielerreichung einzelner Maßnahmen nicht systematisch einbezogen. Eine gezielte, auf den Umsetzungsstand der Nachhaltigkeitsstrategie ausgerichtete, Maßnahmensteuerung ist damit nicht möglich. In diesem Zusammenhang könnte sich die Festlegung von Sektorzielen, z. B. für die Sektoren Gebäude, Energie, Verkehr, Industrie oder Landwirtschaft, als ein praktikabler Weg erweisen. Denn die Ressorts könnten dann auf die aus ihrer Sicht am besten geeigneten Instrumente zurückgreifen, um die Sektorziele, für die sie zuständig sind, zu erreichen.

Das Bundeskanzleramt sollte darauf hinwirken, dass

- die Ziele und Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie konkretisiert werden, z. B. durch die Festlegung von Sektorzielen, und
- auf dieser Grundlage die Instrumente ausgewählt werden, mit denen die Ziele bestmöglich erreicht werden können. (Nr. 6)

- 0.5 Mit der Nachhaltigkeitsprüfung von Subventionen und der Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei der Gesetzesfolgenabschätzung hat die Bundesregierung zwei wichtige Instrumente für eine kohärente Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie geschaffen. Diese Instrumente muss sie nun konsequent nutzen. Bislang wird sie dabei ihren eigenen

Ansprüchen jedoch nicht immer gerecht. Denn es kann vorkommen, dass sie selbst bei Maßnahmen mit finanziellen Auswirkungen in Milliardenhöhe, wie der Einführung des Baukindergelds, keine Gesetzesfolgenabschätzung vornimmt. Bedenklich ist auch, dass sie bei der Nachhaltigkeitsprüfung bislang nur die Subventionen berücksichtigt, die unter den von ihr definierten „engen“ Subventionsbegriff fallen.

Das Bundeskanzleramt sollte darauf hinwirken, dass die Ressorts

- die etablierten Instrumente für eine kohärente Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie durchgängig anwenden und
- alle Subventionen und „subventionsgleichen“ Maßnahmen einer systematischen Nachhaltigkeitsprüfung unterziehen. (Nr. 7)

- 0.6 Die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie und das Erreichen der Nachhaltigkeitsziele sind eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Die Bundesregierung muss daher konsequent und umfassend hierüber informieren. Nur so kann es gelingen, alle Akteure zu sensibilisieren und nachhaltig für die Ziele zu gewinnen. Mit dem Bundeshaushalt 2018 hat die Bundesregierung den finanziellen Rahmen für eine ressortübergreifende Kommunikation geschaffen. Zudem hat sie die Erarbeitung einer Kommunikationsstrategie Nachhaltigkeit beauftragt. Beides sind wichtige Schritte in die richtige Richtung.

Das Bundeskanzleramt sollte darauf hinwirken, dass

- die Grundlagen für eine konsistente Nachhaltigkeitskommunikation der Bundesregierung geschaffen werden sowie
- die Nachhaltigkeitsziele und die Nachhaltigkeitsstrategie stärker als bisher im öffentlichen Bewusstsein verankert werden. (Nr. 8)

- 0.7 Das Bundeskanzleramt hat zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im Zuge der Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie mit den Ressorts zu erörtern. (Nr. 9)

1 Vorbemerkungen

Eine Entwicklung gilt im Allgemeinen als nachhaltig, wenn sie den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen.¹

Das „Leitbild der Nachhaltigkeit“ wurde erstmals im Jahr 1998 in einem Koalitionsvertrag festgeschrieben. Ziel sei, so die Koalitionsfraktionen, eine „[...] *nachhaltige, das heißt wirtschaftlich leistungsfähige, sozial gerechte und ökologisch verträgliche Entwicklung.*“² Auch in den Koalitionsverträgen für spätere Legislaturperioden war stets die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung als grundlegendes Politikziel enthalten.

Im Jahr 2002 beschloss die Bundesregierung erstmals eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie³. Diese entwickelte sie in den Folgejahren kontinuierlich weiter. Im Jahr 2016 folgte eine umfassende Überarbeitung und Neuauflage⁴. Basis hierfür war die ein Jahr zuvor von den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen verabschiedete Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung⁵ (Agenda 2030). Die Bundesregierung bekräftigte damit ihren Willen, die Agenda 2030 national umzusetzen und die darin vereinbarten 17 globalen Ziele für Nachhaltige Entwicklung (Nachhaltigkeitsziele – SDG⁶) zu erreichen. Im Jahr 2018 überarbeitete sie die Nachhaltigkeitsstrategie⁷ erneut. Dabei griff sie insbesondere Anregungen aus einem sogenannten Peer Review einer Gruppe internationaler Expertinnen und Experten (Peer-Review-Gruppe) auf.⁸

¹ Vgl. z. B. „Unsere gemeinsame Zukunft – Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung“, veröffentlicht im Jahr 1987.

² „Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert“, Koalitionsvertrag zwischen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für die 14. Legislaturperiode, geschlossen am 20. Oktober 1998.

³ „Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung“, beschlossen im Jahr 2002.

⁴ „Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016“ (Nachhaltigkeitsstrategie 2016), beschlossen am 11. Januar 2017.

⁵ „Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“, Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen, verabschiedet am 25. September 2015.

⁶ Sustainable Development Goal(s) – SDG.

⁷ „Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Aktualisierung 2018“ (Nachhaltigkeitsstrategie 2018), Bundestagsdrucksache 19/5700 vom 8. November 2018.

⁸ „Veränderung – Chance – Dringlichkeit: die Vorteile nachhaltigen Handelns“, Peer Review 2018 zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, Bericht der Peer-Review-Gruppe unter dem Vorsitz von Helen Clark, Mai 2018.

Ausweislich der Nachhaltigkeitsstrategie 2018 ist die nachhaltige Entwicklung „[...] **Leitprinzip** der Politik der Bundesregierung. Als **Ziel und Maßstab des Regierungshandelns** auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene ist es [Anm.: das Leitprinzip] bei Maßnahmen **in sämtlichen Politikfeldern zu beachten**. [...] Nachhaltigkeit zielt auf die Erreichung von Generationengerechtigkeit, sozialem Zusammenhalt, Lebensqualität und Wahrnehmung internationaler Verantwortung. In diesem Sinne sind wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und soziale Verantwortung so zusammenzuführen, dass **Entwicklungen dauerhaft tragfähig** sind.“⁹

Die Bundesregierung stellt damit klar, dass Nachhaltigkeit kein Nebenziel oder „Beiwerk“ sein soll, sondern komplementär gedacht werden muss. Das Streben nach einer nachhaltigen Entwicklung, soll alle Politikfelder durchdringen.

2 Ausgangslage

Die federführende Zuständigkeit für die nachhaltige Entwicklung auf nationaler Ebene liegt beim Bundeskanzleramt. Dadurch soll die Bedeutung der Nachhaltigkeit für alle Politikfelder betont und eine ressortübergreifende Steuerung sichergestellt werden. Die Ressorts sind gemeinsam dafür verantwortlich, die Nachhaltigkeitsstrategie umzusetzen und die Nachhaltigkeitsziele zu erreichen. Sie sollen ihre Aktivitäten einschließlich ihrer Verwaltungspraxis an der Notwendigkeit einer nachhaltigen Entwicklung ausrichten.

Das Ressortprinzip¹⁰ wird durch die Nachhaltigkeitsstrategie aber nicht durchbrochen. Die primäre Zuständigkeit für die einzelnen Maßnahmen zur Umsetzung der Strategie liegt bei den jeweils fachlich zuständigen Ressorts.

Wir haben die nationale Umsetzung der Agenda 2030 und die Nachhaltigkeitsstrategie geprüft. Im Kern ging es dabei um die übergreifende Frage, ob und inwieweit sich die Bundesregierung – unter Federführung des Bundeskanzleramtes – grundsätzlich so aufgestellt hat, dass sie ihre Nachhaltigkeitsstrategie, unbeschadet der einzelnen, thematisch ausgerichteten Maßnahmen und Programme, operativ erfolgreich umsetzen und die Nachhaltigkeitsziele erreichen kann. Hierzu haben wir im Juli 2018 im Bundeskanzleramt und bei allen Ressorts örtlich erhoben.

⁹ Vgl. Nachhaltigkeitsstrategie 2018, S. 49 (Hervorhebungen durch den Bundesrechnungshof).

¹⁰ Artikel 65 Satz 2 Grundgesetz.

Die nachhaltige Entwicklung ist – wie der Begriff bereits signalisiert – als ein auf Dauer angelegter Prozess zu verstehen. Die Nachhaltigkeitsstrategie und die damit zusammenhängenden Aktivitäten der Bundesregierung unterliegen einer kontinuierlichen Weiterentwicklung. Diese Abschließende Prüfungsmittelung berücksichtigt die Fortschritte bis Mai 2019.

Ziel ist insbesondere, dem Bundeskanzleramt – stellvertretend für die Bundesregierung – Empfehlungen für die für das Jahr 2020 vorgesehene vollständige Überprüfung und Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie zu geben.¹¹

3 Nachhaltigkeitsstrategie 2018

3.1 Überblick

Im November 2018 unterrichtete die Bundesregierung den Deutschen Bundestag über die Aktualisierung der Nachhaltigkeitsstrategie. Diese greift – wie bereits die Nachhaltigkeitsstrategie 2016 – die 17 globalen Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 auf (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1

Ziele für Nachhaltige Entwicklung



Quelle: Bundesregierung.

¹¹ Vgl. Nachhaltigkeitsstrategie 2018, S. 7.

Zu jedem dieser 17 Nachhaltigkeitsziele legte die Bundesregierung mindestens einen Indikatorenbereich mit einem Nachhaltigkeitspostulat sowie mindestens einen Nachhaltigkeitsindikator und ein Ziel fest. Die Zielerreichung soll dabei mit dem jeweiligen Indikator gemessen werden (vgl. Beispiel 1).

Beispiel 1:

Die Nachhaltigkeitsstrategie sieht für das globale Nachhaltigkeitsziel SDG 11 vor, „*Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig*“ zu machen. Der Indikatorenbereich SDG 11.3 „*Wohnen*“ postuliert „*Bezahlbarer Wohnraum für alle*“. Mit dem dazugehörigen Indikator wird die **Überlastung durch Wohnkosten**¹² gemessen. Ziel ist, bis zum Jahr 2030 den Anteil der überlasteten Personen an der Bevölkerung auf 13 % zu senken.

Verglichen mit der Nachhaltigkeitsstrategie 2016 wurden im Zuge der Aktualisierung im Jahr 2018 die bis dahin genutzten 63 Indikatoren um vier Indikatoren und zwei neue Bereiche ergänzt. Daneben wurden zwei bereits bestehende Indikatoren angepasst. Die Nachhaltigkeitsstrategie 2018 sieht damit 38 Indikatorenbereiche mit insgesamt 67 Indikatoren¹³ vor.

Neu ist in der Nachhaltigkeitsstrategie 2018 insbesondere die Darstellung der „*Beispiele für Prioritäten der Ressorts*“ zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie. Sie umfasst eine ressortbezogene Auflistung von geplanten oder bereits eingeleiteten Maßnahmen und Politiken, mit denen die Ressorts dazu beitragen wollen, die Nachhaltigkeitsziele zu erreichen. Dabei werden nicht alle wesentlichen Maßnahmen mit Nachhaltigkeitsbezug¹⁴ genannt. Der Überblick ist insoweit nicht vollständig.

Die in der Nachhaltigkeitsstrategie 2016 als zwölf „Managementregeln“ eingeführten allgemeinen Handlungsanforderungen für eine nachhaltige Politik wur-

¹² Indikatoren sind Kenngrößen, die empirisch (quantitativ oder qualitativ) durch Befragung oder Beobachtung ermittelt werden können, und mit denen die Entwicklung einer nicht unmittelbar zu beobachtenden Größe veranschaulicht werden soll. Die „Überlastung durch Wohnkosten“ ist damit kein Indikator im eigentlichen Sinne. Als Beispiele für „richtige“ Indikatoren wären hier stattdessen der „durchschnittliche Anteil der Mietkosten am Nettoeinkommen“ oder aber der „Anteil der Bevölkerung mit Mietkosten von z. B. mehr als 30 % des Nettoeinkommens“ denkbar.

¹³ Hierzu zählen Maßnahmen, die wesentlich zum Erreichen der Nachhaltigkeitsziele beitragen sollen, und/oder die in erster Linie durch die Nachhaltigkeitsstrategie initiiert wurden.

¹⁴ Hinweis: In der Nachhaltigkeitsstrategie sind in einer tabellarischen Übersicht lediglich 66 Indikatoren aufgeführt (siehe Nachhaltigkeitsstrategie 2018, S. 53 ff.).

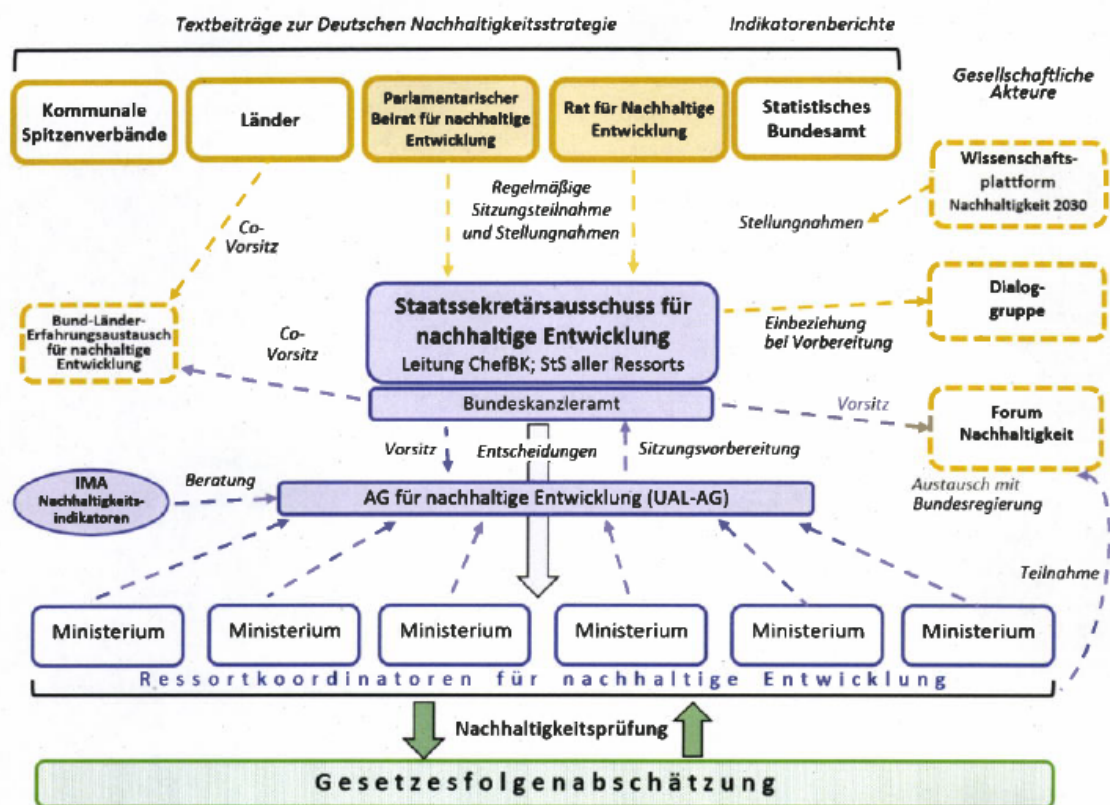
den in der Nachhaltigkeitsstrategie 2018 durch sechs neu formulierte „Prinzipien für eine nachhaltige Entwicklung“ ersetzt.

3.2 Institutionelle Architektur der Nachhaltigkeitsstrategie

In der Nachhaltigkeitsstrategie 2016 hat die Bundesregierung Strukturen und Verfahren festgelegt, die gewährleisten sollen, dass das Leitprinzip der nachhaltigen Entwicklung umgesetzt wird. Die Nachhaltigkeitsstrategie 2018 entwickelt diese institutionelle Architektur weiter, behält dabei aber die etablierten Elemente im Wesentlichen bei (vgl. Abbildung 2). Auf die wichtigsten Elemente gehen wir nachfolgend kurz ein.

Abbildung 2

Institutionelle Architektur der Nachhaltigkeitsstrategie



Quelle: Bundesregierung.

Zentrales Steuerungsorgan ist nach wie vor der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung (Staatssekretärsausschuss), in dem alle Ressorts vertreten sind. Die Leitung des Ausschusses obliegt dem Chef des Bundeskanzleramtes. Der Staatssekretärsausschuss soll

- die Nachhaltigkeitsstrategie inhaltlich weiterentwickeln,
- die Entwicklung der Nachhaltigkeitsindikatoren regelmäßig überprüfen,
- Ansprechpartner für den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung (Parlamentarischer Beirat)¹⁵, für die Länder und für die kommunalen Spitzenverbände sein und
- die Bundesregierung zu aktuellen Themen der Nachhaltigkeit beraten.

In seinen Beschlüssen hält der Staatssekretärsausschuss die Position der Bundesregierung zu den diskutierten Themen fest, würdigt Erreichtes und gibt Anregungen für künftige Aktivitäten. Diese Beschlüsse werden auf Ressortebene vertieft behandelt und können in Maßnahmen münden.

Grundlage für die Arbeit des Staatssekretärsausschusses ist ein Arbeitsprogramm.¹⁶ Darin werden die Themen festgelegt, mit denen sich der Ausschuss beschäftigen will, z. B. globale Gesundheitspolitik, nachhaltige Finanzen oder nachhaltige Mobilität. In jeder Sitzung des Staatssekretärsausschusses sollen zudem jeweils zwei Ressorts darlegen (Ressortberichte), wie sie durch die Gesamtheit ihrer Ressortpolitik dazu beitragen, die Nachhaltigkeitsstrategie umzusetzen und die Nachhaltigkeitsziele zu erreichen. Ziel ist, dass jedes Ressort mindestens einmal in der Legislaturperiode im Staatssekretärsausschuss berichtet.¹⁷ In den Ressortberichten sollen insbesondere auch Wechselwirkungen und Zielkonflikte thematisiert werden.

Die fachliche Vorbereitung der Sitzungen des Staatssekretärsausschusses erfolgt weiterhin durch eine Arbeitsgemeinschaft unter der Leitung des Bundeskanzleramtes, in der alle fachlich zuständigen Unterabteilungsleitungen der Ressorts (UAL-AG) vertreten sind. Daneben hat die Bundesregierung für bestimmte Themenfelder interministerielle Arbeitskreise eingerichtet. Hierzu zählen z. B. die Arbeitskreise Nachhaltigkeitsindikatoren, Nachhaltiger Konsum oder Nachhaltige Stadtentwicklung.

¹⁵ Der Parlamentarische Beirat begleitet die nationale sowie die europäische Nachhaltigkeitsstrategie parlamentarisch und gibt Empfehlungen. Er wurde am 25. April 2018 neu für die 19. Legislaturperiode konstituiert und hat siebzehn ordentliche sowie siebzehn stellvertretende Mitglieder. In ihm sind alle Fraktionen des Deutschen Bundestages vertreten.

¹⁶ Das aktuelle Arbeitsprogramm wurde am 5. Juni 2018 beschlossen.

¹⁷ Der Staatssekretärsausschuss tagt in der Regel einmal im Quartal.

Jedes Ressort hat zudem einen Ressortkoordinator Nachhaltigkeit als zentrale Ansprechperson in Nachhaltigkeitsfragen benannt.

Darüber hinaus hat die Bundesregierung einen Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE)¹⁸ eingesetzt, dessen Geschäftsstelle aus dem Etat des Bundeskanzleramtes finanziert wird. Seit dem Jahr 2001 berät der RNE die Bundesregierung und erarbeitet Beiträge zur Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie.

3.3 Zusammenfassende Bewertung

Mit der Nachhaltigkeitsstrategie 2016 hat die Bundesregierung den Grundstein für die nationale Umsetzung der Agenda 2030 und das Erreichen der Nachhaltigkeitsziele gelegt. Positiv hervorzuheben ist, dass sie grundsätzlich einen ganzheitlichen Ansatz anstrebt und alle Politikfelder berücksichtigen möchte. Über die institutionelle Architektur der Nachhaltigkeitsstrategie bindet sie zudem alle wichtigen Akteure ein. Hierzu zählen insbesondere das Parlament, die Länder und Kommunen, die Wissenschaft, die Wirtschaft, sowie Organisationen der Zivilgesellschaft und des Privatsektors. Mit der Entscheidung, die Federführung für die Nachhaltigkeitsstrategie im Bundeskanzleramt anzusiedeln, trägt die Bundesregierung der Bedeutung der nachhaltigen Entwicklung als übergreifendem Politikziel zusätzlich Rechnung.

Wir erkennen an, dass die Bundesregierung mit der aktualisierten Nachhaltigkeitsstrategie 2018 bereits einige Schwächen und Kritikpunkte, vor allem aus dem Peer Review, angegangen ist. Insbesondere die Ressortberichte, mit den Prioritäten der Ressorts sowie die ressortbezogene Auflistung von geplanten oder bereits eingeleiteten Maßnahmen und Politiken für eine nachhaltige Entwicklung bewerten wir als einen Schritt in die richtige Richtung. Positiv ist auch, dass die Ressorts in ihren Berichten künftig auf Wechselwirkungen und Zielkonflikte eingehen sollen. Die Nachhaltigkeitsstrategie listet jedoch nach wie vor nicht alle aus Sicht der Bundesregierung wesentlichen Maßnahmen mit Nachhaltigkeitsbezug auf und ist insoweit unvollständig (vgl. Nr. 4.3).

¹⁸ Der RNE unterstützt die Bundesregierung in allen Fragen der nachhaltigen Entwicklung. Seine Mitglieder werden jeweils für drei Jahre von der Bundeskanzlerin ernannt. Diese decken nach ihrem fachlichen und persönlichen Hintergrund ökologische, ökonomische, soziale oder globale Themenfelder ab.

4 Mehr Kohärenz anstreben

4.1 Ziel: Kohärente Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie

Die Bundesregierung betont in der Nachhaltigkeitsstrategie 2016 wiederholt die hohe Bedeutung eines kohärenten Vorgehens für das Erreichen der Nachhaltigkeitsziele. Entscheidend sei, dass *„[...] das Querschnittsprinzip der Nachhaltigkeit sowohl innerhalb der Ressorts als auch zwischen den Ressorts in eine kohärente, gemeinsam verantwortete Politik übersetzt wird.“*¹⁹

Aus Sicht der Bundesregierung bündelt die Nachhaltigkeitsstrategie die Beiträge der unterschiedlichen Politikfelder und wirkt *„[...] angesichts der Vielzahl an systemischen Wechselwirkungen auf stärkere Kohärenz und die Lösung von Zielkonflikten hin.“*²⁰ Als eine Voraussetzung für eine umfassende, kohärente Umsetzung der Strategie nennt die Bundesregierung zudem den kontinuierlichen Überblick über Maßnahmen in allen Politikfeldern und durch alle Akteure, die diese Beiträge leisten.²¹

Diese Gedanken greift die Bundesregierung auch in der Nachhaltigkeitsstrategie 2018 auf. Darin fordert sie, dass die Ressorts *„[...] ihre Vorhaben auf Kohärenz sowohl mit anderen Vorhaben innerhalb des Ressorts als auch mit Maßnahmen anderer Ressorts [...]“* prüfen sollen.²² Denn: *„Politisches Handeln muss kohärent sein.“*²³

4.2 Keine Prioritäten für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie

Die Agenda 2030 überlässt es den Unterzeichnerstaaten, jeweils eigene Prioritäten der Nachhaltigkeitspolitik zu formulieren, damit diese die jeweiligen nationalen Gegebenheiten berücksichtigen können. Die Nationalstaaten sollen in eigener Zuständigkeit die Nachhaltigkeitsziele und auch die Maßnahmen, mit denen sie diese Ziele erreichen wollen, priorisieren. Dabei sollen sie sich von der *„globalen Ambition“* leiten lassen.²⁴

Mit der Nachhaltigkeitsstrategie trägt die Bundesregierung diesem Gedanken grundsätzlich Rechnung. Denn sie konkretisiert die auf der Ebene der Verein-

¹⁹ Vgl. Nachhaltigkeitsstrategie 2016, S. 229.

²⁰ Vgl. Nachhaltigkeitsstrategie 2016, S. 12.

²¹ Vgl. Nachhaltigkeitsstrategie 2016, S. 45.

²² Vgl. Nachhaltigkeitsstrategie 2018, S. 59.

²³ Vgl. Nachhaltigkeitsstrategie 2018, S. 50.

²⁴ Vgl. Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, Tz. 55.

ten Nationen vereinbarten 169 Unterziele und rund 240 globalen Indikatoren für Deutschland.

Die Nachhaltigkeitsstrategie stützt sich auf insgesamt 63 bzw. 67 Indikatoren, mit den dazugehörigen Zielen.²⁵ Innerhalb der Nachhaltigkeitsstrategie stehen diese gleichwertig nebeneinander. Dabei sind sowohl die Ziele als auch die Einflussmöglichkeiten der Ressorts auf die Zielerreichung höchst unterschiedlich (vgl. Beispiel 2).

Beispiel 2:

Der Indikatorenbereich SDG 12.3 „*Nachhaltige Beschaffung*“ postuliert „*Vorbildwirkung der öffentlichen Hand für nachhaltige öffentliche Beschaffung verwirklichen*“. Mit einem der beiden dazugehörigen Indikatoren wird der Anteil des **Papiers mit Blauem Engel** am Gesamtpapierverbrauch der unmittelbaren Bundesverwaltung gemessen. Ziel ist, hier bis zum Jahr 2020 einen Anteil von 95 % zu erreichen.

SDG 3.1. „*Gesundheit und Ernährung*“ postuliert „*Länger gesund leben*“. Mit zwei von sechs dazugehörigen Indikatoren wird die vorzeitige Sterblichkeit gemessen. Ziel ist, bis zum Jahr 2030 die Zahl der **vorzeitigen Todesfälle** auf 100 (Frauen) bzw. 190 (Männer) je 100 000 Einwohner zu senken.

Mit dem Verweis auf das Ressortprinzip hat das Bundeskanzleramt 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. Die individuellen Ziele und Prioritäten der Ressorts müssten – so die uns gegenüber in den Erhebungsgesprächen weit überwiegend vertretene Meinung der Ressorts – im Wege einer Güterabwägung politisch in Einklang gebracht werden.

Das Bundeskanzleramt verzichtete zudem auf eine weitergehende Konkretisierung der indikatorgestützten Ziele durch die jeweils fachlich zuständigen Ressorts. Es wies uns gegenüber darauf hin, dass der Koalitionsvertrag die politischen Ziele für die Ressorts festlege. Weitere Vorgaben seitens des Bundeskanzleramtes seien nicht notwendig. Im Übrigen sehe es sich als „Vermittler“

²⁵ Die Nachhaltigkeitsstrategie 2016 enthält insgesamt 63, die Nachhaltigkeitsstrategie 2018 insgesamt 67 indikatorgestützte Ziele (vgl. Nr. 3.1).

und nicht als „Entscheider“. Etwaige Konflikte müssten im Staatssekretärsausschuss gelöst werden. Generell gelte zudem das Konsensprinzip.

4.3 Regelmäßig keine „Ressortstrategie Nachhaltigkeit“

Während unserer Erhebungen stellten wir fest, dass die Ressorts in der Regel²⁶ kein eigenes Konzept für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie in ihrem Zuständigkeitsbereich (Ressortstrategie Nachhaltigkeit) entwickelt hatten. Die weit überwiegende Mehrheit der Ressorts hielt die Nachhaltigkeitsstrategie für hinreichend konkret. Einige Ressorts vertraten die Ansicht, die Nachhaltigkeitsstrategie werde bereits durch den Koalitionsvertrag ausreichend ergänzt und detailliert. Auf Nachfrage konnte uns keines der Ressorts eine vollständige Übersicht²⁷ über die bereits durchgeführten, eingeleiteten und geplanten wesentlichen Maßnahmen mit Nachhaltigkeitsbezug in seinem Zuständigkeitsbereich vorlegen.

Zusammen mit den Ressortberichten hat die Bundesregierung erstmals auch *„Beispiele für Prioritäten der Ressorts“*²⁸ in die Nachhaltigkeitsstrategie 2018 aufgenommen. Die Ressorts geben dort einen Überblick über die für ihren Zuständigkeitsbereich relevanten Tätigkeitsfelder. Der Detaillierungsgrad variiert dabei je nach Ressort zum Teil erheblich.

Den Ressortberichten ist nicht zu entnehmen, wie die Ressorts in ihrem Zuständigkeitsbereich im Einzelnen dazu beitragen wollen, die Nachhaltigkeitsziele zu erreichen. Eine vollständige Übersicht über die bereits durchgeführten, eingeleiteten und geplanten wesentlichen Maßnahmen mit Nachhaltigkeitsbezug ist auch in diesen Berichten nicht enthalten. 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.

4.4 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

Mit der Nachhaltigkeitsstrategie hat die Bundesregierung die Agenda 2030 auf Deutschland „zugeschnitten“. Dabei hat sie die nationalen Gegebenheiten be-

²⁶ Ausnahmen: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU), Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) sowie Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).

²⁷ In einigen Fällen lagen zwar umfangreiche Maßnahmenübersichten jedoch lediglich mit Blick auf die eigene Verwaltung vor.

²⁸ Vgl. Nachhaltigkeitsstrategie 2018, S. 27 ff.

rücksichtigt und zugleich die Schwerpunkte und die Prioritäten für Deutschland insgesamt festgelegt. Ein wichtiger erster Schritt ist damit gemacht. Nun geht es darum, die Nachhaltigkeitsstrategie mit Leben zu füllen.

Wir teilen die Einschätzung der Bundesregierung, dass politisches Handeln kohärent sein muss. Auch aus unserer Sicht ist der kontinuierliche Überblick über die – zumindest wesentlichen – Maßnahmen mit Nachhaltigkeitsbezug in allen Politikfeldern eine wichtige Voraussetzung für eine umfassende und kohärente Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie. Umso bedenklicher ist es, dass dieser Überblick bislang nicht vorliegt.

Das wäre aber auch nur ein Teil der Lösung: Vielmehr ist ein systematischer, ganzheitlicher Ansatz der Schlüssel für eine erfolgreiche und kohärente Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie.

Hierzu wäre es erforderlich, dass die Ressorts für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich eigene Ressortstrategien entwickeln und die wesentlichen Maßnahmen mit Nachhaltigkeitsbezug identifizieren. Denn nur wenn die Ressorts ihre individuellen Schwerpunkte, Prioritäten, Ziele und Maßnahmen im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung kennen, können sie die ressortinterne und ressortübergreifende Abstimmung sicherstellen. Nur so können sie ihr auf ein Erreichen der Nachhaltigkeitsziele ausgerichtetes Handeln systematisch und umfassend im Wege einer Güterabwägung politisch in Einklang bringen. Dies gilt insbesondere auch, weil die indikatorgestützten Ziele eben nicht gleichrangig nebeneinander stehen. Dafür sind sowohl die Ziele als auch die Einflussmöglichkeiten der Ressorts auf die Zielerreichung – wie bereits das Beispiel 2 belegt – zu unterschiedlich.

Im Übrigen fehlt den Ressortberichten ohne eine vorangestellte Ressortstrategie, in der die ressortspezifischen Schwerpunkte, Prioritäten, Ziele und Maßnahmen festgelegt wurden, ein Bezugspunkt. Damit hängen sie praktisch in der Luft und können ihren Nutzen für eine erfolgreiche Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie nicht voll entfalten.

Wir sehen insbesondere das federführend verantwortliche Bundeskanzleramt in der Pflicht, die Voraussetzungen für eine kohärente Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie zu schaffen. Das Ressortprinzip darf hier einem ganzheitlichen Ansatz nicht im Wege stehen.

Das Bundeskanzleramt sollte daher – unter Einbindung des Staatssekretärsausschusses – darauf hinwirken, dass die Ressorts

- für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich Ressortstrategien entwickeln,
- eine möglichst vollständige Übersicht über die bereits durchgeführten, eingeleiteten und geplanten wesentlichen Maßnahmen mit Nachhaltigkeitsbezug erstellen,
- sich ressortübergreifend abstimmen, um so die indikatorgestützten Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie für ihren Bereich zu konkretisieren und die Maßnahmen zu priorisieren sowie
- ihre Ressortberichterstattung auf die eigene Ressortstrategie und die damit verbundene Maßnahmenübersicht stützen.

5 Erfolg der Nachhaltigkeitsstrategie kontrollieren

5.1 Anforderungen an eine Erfolgskontrolle

Nach § 7 Absatz 2 Satz 1 Bundeshaushaltsordnung (BHO) sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, also auch für solche mit Nachhaltigkeitsbezug.

Diese Forderung gilt für die Planung neuer und für die Änderung bereits begonnener Maßnahmen sowie – als Erfolgskontrolle – während der Durchführung und nach Abschluss der Maßnahmen. Dabei dient die Erfolgskontrolle dazu, ausgehend von der Planung festzustellen,

- ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden (Zielerreichungskontrolle),
- ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war (Wirkungskontrolle) und
- ob sich die Maßnahme als wirtschaftlich erwiesen hat (Wirtschaftlichkeitskontrolle).²⁹

²⁹ Vgl. Abschnitt 3 Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO) – Zu § 7 BHO (Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Kosten- und Leistungsrechnung).

5.2 Ziel- und Indikatorensystem der Nachhaltigkeitsstrategie

In der Nachhaltigkeitsstrategie hat die Bundesregierung 63 bzw. 67 indikatorgestützte Ziele formuliert.³⁰ Diese richten sich nicht nur an die Bundesregierung oder die Bundesverwaltung, sondern bilden in der Regel gesamtgesellschaftliche Aufgaben ab.

Die Indikatoren sollen einen gewünschten (Ressourcen-)Einsatz oder eine angestrebte Wirkung messen. In einigen Fällen wird dabei ein der Bezeichnung nach „weiter“ Indikatorenbereich durch einen vergleichsweise „engen“ Indikator abgedeckt (vgl. Beispiel 3).

Beispiel 3:

Der Indikatorenbereich SDG 16.2 „*Frieden und Sicherheit*“ postuliert „*Praktische Maßnahmen zur Bekämpfung der Proliferation, insbesondere von Kleinwaffen ergreifen*“. Mit dem dazugehörigen Indikator wird die Zahl der von Deutschland weltweit durchgeführten **Projekte zur Sicherung, Registrierung und Zerstörung von Kleinwaffen und leichten Waffen** (Kleinwaffen-Projekte) gemessen. Ziel ist, bis zum Jahr 2030 jährlich mindestens 15 solcher Projekte durchzuführen.

Die Zahl der Indikatoren hat die Bundesregierung eigenen Angaben zufolge bewusst klein gehalten, um mit wenigen Daten einen Überblick über den erreichten Stand zu ermöglichen. Die Indikatoren sind danach als „*Schlüsselindikatoren*“ zu verstehen, die exemplarisch für besonders wichtige Themen stehen oder als Einstieg in andere umfassendere Indikatorensysteme – wie die Polizeiliche Kriminalstatistik (Kriminalstatistik) – dienen.³¹

Während z. B. die Kriminalstatistik³² bezogen auf die einzelnen Deliktsarten Angaben zu Art und Anzahl der erfassten Straftaten, Tatort und Tatzeit, Opfer und Schäden sowie Tatverdächtigen und Aufklärungsergebnissen enthält, nutzt die Nachhaltigkeitsstrategie für den Bereich Kriminalität lediglich einen Indikator (vgl. Beispiel 4).

³⁰ Die Nachhaltigkeitsstrategie 2016 enthält insgesamt 63, die Nachhaltigkeitsstrategie 2018 insgesamt 67 indikatorgestützte Ziele (vgl. Nr. 3.1).

³¹ Vgl. Nachhaltigkeitsstrategie 2018, S. 39.

³² Bericht „Die Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland – Polizeiliche Kriminalstatistik für das Jahr 2018“, beschlossen von den Innenministern und Innensenatoren der Länder und des Bundes im März 2019.

Beispiel 4:

Der Indikatorenbereich SDG 16.1 „*Kriminalität*“ postuliert „*Persönliche Sicherheit weiter erhöhen*“. Mit dem dazugehörigen Indikator wird die Zahl der **Straftaten** gemessen. Ziel ist, dass bis zum Jahr 2030 die Zahl der erfassten Straftaten auf unter 7 000 Straftaten je 100 000 Einwohner sinkt.

5.3 Kein vollständiger Überblick über den Erfolg der Maßnahmen

Die Bundesregierung hat ein regelmäßiges Monitoring und Berichtswesen zum Stand der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie eingerichtet. Das Berichtswesen stützt sich dabei im Wesentlichen auf zwei Elemente, den Indikatorenbericht und den Fortschrittsbericht.

Den Indikatorenbericht veröffentlicht das Statistische Bundesamt regelmäßig im Abstand von zwei Jahren.³³ Darin beschreibt es die Entwicklung der Nachhaltigkeitsindikatoren³⁴ in dem jeweiligen Berichtszeitraum. Die hierfür erforderlichen Daten stammen zu einem großen Teil aus den Volkswirtschaftlichen, Umweltökonomischen und Sozioökonomischen Gesamtrechnungen. Der Grad der Zielerreichung wird anhand von Wettersymbolen (sonnig, heiter bis wolkig, wolkig und gewittrig)³⁵ dargestellt.³⁶

In dem Fortschrittsbericht bewertet die Bundesregierung regelmäßig im Abstand von vier Jahren³⁷ den Stand der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie, stellt Maßnahmen zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele vor und entwickelt die Strategie fort.

Beide Berichte geben keinen vollständigen Überblick über die von der Bundesregierung ergriffenen wesentlichen Maßnahmen zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie. Ob und inwieweit Maßnahmen der Bundesregierung – im

³³ Zuletzt: Nachhaltige Entwicklung in Deutschland – Indikatorenbericht 2018 (Indikatorenbericht 2018), Statistisches Bundesamt (Destatis), erschienen im Dezember 2018.

³⁴ Grundlage für den Indikatorenbericht 2018 sind bereits die 67 indikatorgestützten Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie 2018.

³⁵ Zur Bedeutung der Symbole: sonnig = Ziel wird erreicht ($\pm 5\%$), heiter bis wolkig = Ziel wird um bis zu 20 % verfehlt, wolkig = Ziel wird um mehr als 20 % verfehlt, gewittrig = Indikator bewegt sich vom Ziel weg. Für Details siehe Indikatorenbericht 2018, S. 124.

³⁶ Die Bundesregierung hat erklärt, dass die Wettersymbole lediglich den Trend einer zurückliegenden Entwicklungen fortschreiben und keine Prognose zur Zielerreichung darstellen. Vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, Bundestagsdrucksache 19/10096 vom 10. Mai 2019, S. 4.

³⁷ In der Regel einmal in der Mitte einer jeden Legislaturperiode.

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.

Die Bundesregierung hat erklärt, dass das Ziel- und Indikatorensystem für das Nachhaltigkeitsmanagement wichtig sei. Gleichwohl könnten darin nicht alle für eine Bewertung der Nachhaltigkeitsstrategie relevanten Bereiche und Maßnahmen berücksichtigt werden. Für eine Erfolgskontrolle der Nachhaltigkeitsstrategie seien vor allem auch die Rückmeldungen und Bewertungen des RNE, des Parlamentarischen Beirats sowie weiterer gesellschaftlicher Akteure wichtig. Häufig konzentrierten sich die Diskussionen auf die Indikatoren. Für die politische Debatte seien jedoch die Ziele und die Maßnahmen relevant.³⁸

Ein Dokument, in dem all diese von der Bundesregierung genannten Informationen zusammengeführt sowie systematisch analysiert und bewertet werden, um daraus konkrete Maßnahmen für die Nachhaltigkeitsstrategie abzuleiten, haben wir nicht vorgefunden.

5.4 Kein systematisches Vorgehen bei „Off-track-Indikatoren“

Ausweislich des Indikatorenberichts 2018 wiesen von den insgesamt 67 Indikatoren aktuell³⁹ 32 eine positive Entwicklung⁴⁰ auf. Insgesamt 29 Indikatoren wurden negativ bewertet⁴¹ (Off-track-Indikatoren). Bei weiteren 6 Indikatoren war (noch) keine Bewertung möglich.

Negative Bewertungen werden dabei nach dem Grad der voraussichtlichen Zielverfehlung in zwei Ausprägungen erfasst:

1. Bei einer Fortsetzung der derzeit zu beobachtenden Entwicklung wird das Ziel um mehr als 20 % verfehlt („wolkig“). Dies ist aktuell bei insgesamt 20 Indikatoren der Fall.

³⁸ Vgl. Nachhaltigkeitsstrategie 2018, S. 39.

³⁹ Der Indikatorenbericht 2018 verwendet hier kein einheitliches Bezugsjahr. Vielmehr werden in der Spalte „Aktuelle Bewertung“ je nach Indikator unterschiedliche Jahre von 2014 bis 2018 genannt.

⁴⁰ Im Einzelnen: 24 x Sonne (sonnig) und 8 x Sonne mit Wolke (heiter bis wolkig).

⁴¹ Im Einzelnen: 20 x Wolke (wolkig) und 9 x Gewitter (gewittrig). Im Peer Review 2018 in der deutschen Übersetzung als „Indikatoren mit einem nicht zielkonformen Trend“ bezeichnet.

2. Der Indikator bewegt sich nicht in die gewünschte Richtung („gewittrig“). Der Abstand zum Zielwert vergrößert sich daher. Dies ist aktuell bei insgesamt 9 Indikatoren⁴² der Fall.

Die Peer-Review-Gruppe griff dieses Thema im Jahr 2018 auf. Sie mahnte an, dass die Ergebnisse der Nachhaltigkeitsstrategie 2016 besser sein könnten und verwies dabei auf die 29 Off-track-Indikatoren (von seinerzeit insgesamt 63 Indikatoren). Vor diesem Hintergrund empfahl sie, die zentrale Koordination der Nachhaltigkeitsstrategie zu stärken und gravierende Abweichungen von selbst gesteckten Zielen entschieden anzugehen. Hierzu sollte die Bundesregierung für die Bereiche mit Off-track-Indikatoren Maßnahmenpläne auf Ressortebene erarbeiten.⁴³

Der Parlamentarische Beirat teilte diese Feststellungen der Peer-Review-Gruppe und kritisierte die unbefriedigende Situation bei den Off-track-Indikatoren. Er forderte die Bundesregierung auf, die Nachhaltigkeitsstrategie durch ein Maßnahmenprogramm zu fundieren und durch Maßnahmenpläne auf Ressortebene zu konkretisieren. Zudem sollte der Staatssekretärsausschuss die Auswahl der Themen für sein Arbeitsprogramm vornehmlich an den Indikatoren ausrichten, bei denen sich eine besonders große Zielverfehlung abzeichnet und für diese Bereiche konkrete Maßnahmenpläne entwickeln.⁴⁴

Die Bundesregierung hat angekündigt, dass sich der Staatssekretärsausschuss mit dem Thema Off-track-Indikatoren befassen werde. Künftig sollen die betroffenen Ressorts für diese Bereiche zusätzliche Maßnahmen entwickeln und dabei auch die weiteren relevanten Akteure einbinden.⁴⁵

5.5 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

Wir halten das Ziel- und Indikatorensystem sowie das daran anknüpfende Monitoring und Berichtswesen für einen richtigen Ansatz, den es auszubauen gilt. Denn damit ist es grundsätzlich möglich, einen Überblick über den Stand der

⁴² Adipositasquote von Erwachsenen, Phosphor in Fließgewässern, Nitrat im Grundwasser, Primärenergieverbrauch, Ausländische Schulabsolventinnen und -absolventen, Siedlungsdichte, Endenergieverbrauch im Güterverkehr sowie Endenergieverbrauch im Personenverkehr.

⁴³ Vgl. Peer Review 2018 zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, S. 57.

⁴⁴ Vgl. Stellungnahme des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung zum Peer Review 2018 zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, Bundestagsdrucksache 19/6475 vom 12. Dezember 2018, S. 5 f.

⁴⁵ Vgl. Nachhaltigkeitsstrategie 2018, S. 24 f.

Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie zu erhalten. Dieses Gesamtsystem ist jedoch – mit all seinen Elementen – unzureichend, insbesondere weil bislang keine Verbindung zwischen den Maßnahmen der Ressorts und einer daraus resultierenden Veränderung der Indikatoren hergestellt wird.

In der Folge werden die haushaltsrechtlichen Anforderungen an eine sachgerechte und angemessene Erfolgskontrolle nicht erfüllt. Denn es fehlen Aussagen dazu, ob und inwieweit die von der Bundesregierung ergriffenen Maßnahmen zu einer Veränderung der Indikatoren beigetragen haben, und ob sie wirtschaftlich waren. Zudem fehlen damit auch wichtige Steuerungsinformationen, die für ein effektives Nachhaltigkeitsmanagement erforderlich wären (vgl. hierzu auch Nr. 6.1).

In der Nachhaltigkeitsstrategie werden die Ziele für Deutschland definiert. Folgerichtig werden daher für die Bewertung der Zielerreichung volkswirtschaftliche sowie umwelt- bzw. sozioökonomische Daten herangezogen. Wir können auch nachvollziehen, dass sich die Bundesregierung auf wenige Schlüsselindikatoren beschränkt, um einen schnellen Überblick über den erreichten Stand bei der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie zu erhalten.

In einigen Bereichen – wie bei der Kriminalität – erscheint dies durchaus praktikabel. Aber wir sehen auch hier noch Verbesserungspotenzial:

Wir verkennen nicht, dass Projekte, mit denen die Zahl der Kleinwaffen reduziert werden soll, den Frieden und die Sicherheit in der Welt beeinflussen können. Wir halten es jedoch für bedenklich, wenn in diesem „weiten Feld“ allein die Zahl der durchgeführten Kleinwaffen-Projekte Aufschluss über den Stand der Dinge geben soll. Die Bezeichnung des Indikatorenbereiches weckt insoweit Erwartungen, die der Indikator nicht erfüllen kann.

Wir teilen die Einschätzung der Peer-Review-Gruppe und des Parlamentarischen Beirats hinsichtlich der Off-track-Indikatoren. Im Rahmen des Nachhaltigkeitsmanagements sind sich abzeichnende gravierende Zielverfehlungen bei den Indikatoren systematisch zu analysieren und auf dieser Grundlage Maßnahmen zu ergreifen, um dem entgegenzuwirken. Richtigerweise will die Bundesregierung dieses Thema nun aktiv angehen. Sie sollte ihrer Ankündigung kurzfristig Taten folgen lassen.

Das Bundeskanzleramt sollte – unter Einbindung des Staatssekretärsausschusses – darauf hinwirken, dass

- das Ziel- und Indikatorensystem sowie das daran anknüpfende Monitoring und Berichtswesen weiter optimiert und ausgebaut wird, um ein effektives Nachhaltigkeitsmanagement zu ermöglichen,
- die Nachhaltigkeitsstrategie einer sachgerechten und angemessenen Erfolgskontrolle unterzogen wird und
- insbesondere die Bereiche mit Off-track-Indikatoren systematisch analysiert und Maßnahmenpläne erarbeitet werden, um sich abzeichnenden gravierenden Zielverfehlungen entgegenzuwirken.

6 Ziele und Indikatoren konkretisieren

6.1 Keine Verbindung zwischen Maßnahme und Indikator

Gegenstand der Prüfung waren auch Erfolgskontrollen der Ressorts für Maßnahmen mit Nachhaltigkeitsbezug. Dabei ging es insbesondere um die Frage, ob und inwieweit die Ressorts bei solchen Maßnahmen systematisch untersuchen, in welchem Umfang die jeweilige Maßnahme für eine Veränderung des entsprechenden Nachhaltigkeitsindikators verantwortlich war, und ob das Erreichte den Mitteleinsatz rechtfertigte.

In den Erhebungsgesprächen vertraten die Ressorts überwiegend die Meinung, dass es schwierig sei, einen kausalen Zusammenhang zwischen einer umgesetzten Maßnahme und einer Veränderung des dazugehörigen Indikatorwertes herzustellen. Denn viele Faktoren – auch solche, auf die das jeweilige Ressort keinen Einfluss habe – würden auf die Indikatoren wirken und sie zum Teil in unterschiedliche Richtungen verändern. Der „einzelne Beitrag“ einer Maßnahme zur Veränderung eines Indikators sei häufig nicht zu quantifizieren. Zudem würden die Indikatoren in der Regel Veränderungen auf volkswirtschaftlicher oder umwelt- bzw. sozioökonomischer Ebene messen. Sie seien damit oft „zu weit weg“. Das Ziel- und Indikatorensystem sei daher für eine Erfolgskontrolle einzelner Maßnahmen eher nicht geeignet.

Im Mai 2019 erklärte die Bundesregierung mit Blick auf diese Frage zudem, dass es methodisch nicht möglich sei, *„[...] einen kausalen Zusammenhang zwischen einzelnen politischen Maßnahmen und der Entwicklung des Indika-*

tors herzustellen, da sich die Wirkungen einzelner Maßnahmen nicht eindeutig von anderen (möglicherweise politisch nicht oder kaum beeinflussbaren) Prozessen abgrenzen lassen."⁴⁶

6.2 Verantwortung der Ressorts festlegen

Aus unserer Sicht bestehen auch im Rahmen des vorliegenden Ziel- und Indikatorensystems Möglichkeiten, den Beitrag einer Maßnahme zur Veränderung des dazugehörigen Indikatorwertes und damit auch zur Zielerreichung zu messen. Ein Weg könnte sein, „große (gesamtgesellschaftliche) Ziele“ handhabbar zu machen und den jeweiligen Ressorts ihre Verantwortung für die Zielerreichung zuzuweisen (vgl. Beispiel 5).

Beispiel 5:

Der Indikatorenbereich SDG 13.1.a „Klimaschutz“ postuliert „Treibhausgase reduzieren“. Mit dem dazugehörigen Indikator⁴⁷ werden die Treibhausgasemissionen gemessen. Ziel ist u. a., die Emissionen bis zum Jahr 2030 um 55 %, bis zum Jahr 2040 um mindestens 70 % und bis zum Jahr 2050 um 80 bis 95 % (jeweils gegenüber dem Ausgangsjahr 1990) zu senken.

Die Bundesregierung hat im November 2016 den Klimaschutzplan 2050⁴⁸ beschlossen. Ausgehend von dem Ziel einer weitgehenden „Treibhausgasneutralität“ im Jahr 2050, werden darin Leitbilder, Meilensteine und Maßnahmen für alle Handlungsfelder formuliert. Der Klimaschutzplan 2050 bestätigt die indikatorgestützten Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie. Neu ist aber, dass sich die Bundesregierung darin erstmals auf „Sektorziele“⁴⁹ für das Jahr 2030 verständigt hat. Diese sollen einen Rahmen zur anteiligen Minderung der Treibhausgasemissionen in den Handlungsfeldern setzen. Für den Verkehrssektor ist danach eine Minderung um rund 40 % vorgesehen (vgl. Abbildung 3).

Mit dem Kabinettsbeschluss vom 19. September 2018 setzte die Bundesregierung die im Koalitionsvertrag vereinbarte „Nationale Plattform Zukunft der Mobilität“ (NPM) ein. Die NPM soll unter der Federführung des Bundesministe-

⁴⁶ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, Bundestagsdrucksache 19/10096 vom 10. Mai 2019, S. 11.

⁴⁷ Der Indikator erfasst die Emissionen verschiedener Treibhausgase in CO₂-Äquivalenten.

⁴⁸ BMU, Klimaschutzplan 2050 – Klimapolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung (Klimaschutzplan 2050), Stand: November 2016.

⁴⁹ Energiewirtschaft, Gebäude, Verkehr, Industrie, Landwirtschaft sowie Landnutzung und Forstwirtschaft.

riums für Verkehr und digitale Infrastruktur in sechs Arbeitsgruppen verkehrsträgerübergreifende Lösungen für eine nachhaltige, bezahlbare und klimafreundliche Mobilität entwickeln.⁵⁰

Im März 2019 veröffentlichte die NPM einen Zwischenbericht⁵¹. Darin stellte sie fest, dass das Sektorziel für das Jahr 2030 grundsätzlich erreichbar sei. Den Berechnungen der NPM zufolge müssten hierfür die Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor um 52 bis 55 Mio. Tonnen CO₂ reduziert werden.

Die NPM identifizierte sechs Bereiche⁵², die ein hohes Einsparpotenzial aufweisen und erarbeitete auf dieser Grundlage ein Instrumentenbündel. Zusammen mit bereits beschlossenen EU-Standards sollen diese Instrumente eine Minderung der Treibhausgasemissionen um 29 bis 39 Mio. Tonnen CO₂ ermöglichen. Mit Blick auf das Sektorziel bliebe damit – so die NPM – jedoch eine signifikante Lücke von 16 bis 26 Mio. Tonnen CO₂ offen. Für das Schließen dieser Lücke gebe es zwar geeignete Konzepte, aber zum jetzigen Zeitpunkt insbesondere hinsichtlich der genauen Ausgestaltung keine Einigkeit in der NPM.

Abbildung 3

Emissionen der in die Zieldefinition einbezogenen Handlungsfelder

Handlungsfeld	1990 (in Mio. Tonnen CO ₂ -Äq.)	2014 (in Mio. Tonnen CO ₂ -Äq.)	2030 (in Mio. Tonnen CO ₂ -Äq.)	2030 (Minderung in % gegenüber 1990)
Energiewirtschaft	466	358	175 – 183	62 – 61 %
Gebäude	209	119	70 – 72	67 – 66 %
Verkehr	163	160	95 – 98	42 – 40 %
Industrie	283	181	140 – 143	51 – 49 %
Landwirtschaft	88	72	58 – 61	34 – 31 %
Teilsomme	1.209	890	538 – 557	56 – 54 %
Sonstige	39	12	5	87 %
Gesamtsumme	1.248	902	543 – 562	56 – 55 %

Quelle: Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung

⁵⁰ Mitglieder der NPM sind Expertinnen und Experten aus z. B. Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft.

⁵¹ NPM, Zwischenbericht 03/2019 – Wege zur Erreichung der Klimaziele 2030 im Verkehrssektor (Arbeitsgruppe 1, Klimaschutz im Verkehr), veröffentlicht im März 2019.

⁵² Antriebswechsel Pkw und Lkw; Effizienzsteigerung Pkw und Lkw; Regenerative Kraftstoffe; Stärkung Schienenpersonenverkehr, Bus-, Rad- und Fußverkehr; Stärkung Schienengüterverkehr; Binnenschifffahrt und Digitalisierung.

6.3 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

Verlässliche Informationen zu den wesentlichen Maßnahmen mit Nachhaltigkeitsbezug sind eine wichtige Voraussetzung für ein effektives Nachhaltigkeitsmanagement. Dabei geht es insbesondere auch darum, zu wissen, welchen Beitrag die einzelne Maßnahme mit Blick auf das Erreichen eines indikatorgestützten Ziels der Nachhaltigkeitsstrategie leisten soll, und welcher Stand bereits erreicht wurde. Nur wenn diese Informationen vorliegen, können die Ressorts bei Bedarf zielgerichtet (nach-)steuern.

Die Ausführungen der Ressorts und auch der Bundesregierung lassen jedoch erkennen, dass die Nachhaltigkeitsindikatoren bei der Kontrolle der Zielerreichung einzelner Maßnahmen nicht systematisch einbezogen werden. Damit bleibt die Verwaltungspraxis nicht nur hinter den haushaltsrechtlichen Anforderungen an eine sachgerechte und angemessene Erfolgskontrolle zurück. Vielmehr ist so auch eine gezielte, auf den Umsetzungsstand der Nachhaltigkeitsstrategie ausgerichtete, Maßnahmensteuerung nicht möglich.

Bislang hat die Bundesregierung darauf verzichtet, die Ziele und Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie zu konkretisieren und für die Ressorts handhabbar zu machen. Sie verweist dabei darauf, dass dies methodisch nicht möglich sei. Beispiel 5 zeigt jedoch, wie es gehen könnte. Denn die Bundesregierung hat mit dem Klimaschutzplan 2050 das gesamtgesellschaftliche Ziel „Treibhausgase reduzieren“ auf die einzelnen Sektoren heruntergebrochen und so die Verantwortung der jeweiligen Ressorts für das Erreichen des Gesamtziels sichtbar gemacht.⁵³

Wir erkennen an, dass die Bundesregierung mit dem Klimaschutzplan 2050 ihre Anstrengungen zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen verstärken möchte. Die Festlegung von Sektorzielen könnte sich dabei als ein praktikabler Weg erweisen, der auch für andere indikatorgestützte Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie anwendbar wäre. Die Ressorts könnten dann auf die aus ihrer

⁵³ Rein nationale Anstrengungen zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen könnten weltweit zu einem Angebotsüberschuss bei fossilen Energieträgern und damit auch zu einem Preisverfall führen. Als eine Konsequenz hieraus könnte der Energieverbrauch in anderen Teilen der Welt steigen und so die nationalen Anstrengungen konterkarieren. Die Lösung wäre daher, einen globalen Ansatz zu wählen.

Sicht am besten geeigneten Instrumente zurückgreifen, um die Sektorziele, für die sie zuständig sind, zu erreichen.⁵⁴

Wie in dem Beispiel 5 dargelegt, hat die Bundesregierung mit den Sektorzielen den Ausgangspunkt für ressortbezogene Konzepte zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen gesetzt. Auf dieser Grundlage hat z. B. die NPM für den Verkehrssektor ein Instrumentenbündel identifiziert, mit dem das Sektorziel erreicht werden soll. Erst dadurch wurde deutlich, dass die bisher geplanten Maßnahmen – einschließlich des Instrumentenbündels – nicht ausreichen werden, um das Sektorziel zu erreichen.

Das Bundeskanzleramt sollte – unter Einbindung des Staatssekretärsausschusses – darauf hinwirken, dass

- die Ziele und Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie z. B. durch die Festlegung von Sektorzielen konkretisiert werden und
- auf dieser Grundlage die Instrumente ausgewählt werden, mit denen die Ziele bestmöglich erreicht werden können.

7 Etablierte Instrumente und Verfahren nutzen

7.1 Nachhaltigkeitsprüfung von Subventionen unvollständig

Das Bundeskabinett hat am 28. Januar 2015 erweiterte Subventionspolitische Leitlinien beschlossen. Danach orientiert sich die Subventionspolitik der Bundesregierung *„[...] an wachstums-, verteilungs-, wettbewerbs- und umweltpolitischen Wirkungen. Im Subventionsbericht der Bundesregierung wird dargelegt, ob die Subventionen nachhaltig sind. Alle Subventionen werden grundsätzlich regelmäßig in Bezug auf den Grad der Zielerreichung sowie auf Effizienz und Transparenz evaluiert.“*⁵⁵

⁵⁴ Wir sprechen uns grundsätzlich für marktwirtschaftliche Instrumente aus, da sie sich auf dezentrale, freie und eigenverantwortliche Entscheidungen der einzelnen Wirtschaftssubjekte stützen und so – z. B. mit Blick auf die Reduzierung der Treibhausgasemissionen – für eine bestmögliche Koordination der Vermeidungsanstrengungen sorgen. Ein solches marktwirtschaftliches Instrument ist der einheitliche und alle Energieträger umfassende CO₂-Preis. Richtig eingesetzt könnte er die gewünschte Lenkungswirkung entfalten und dazu beitragen, dass Treibhausgasemissionen dort reduziert werden, wo es gesellschaftlich, technisch und wirtschaftlich sinnvoll ist.

⁵⁵ Vgl. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2013 bis 2016 (25. Subventionsbericht), Bundestagsdrucksache 18/5940 vom 2. September 2015, S. 11.

Vor diesem Hintergrund wurden anschließend alle Subventionen „[...] von den fachlich jeweils federführend zuständigen Ministerien einer Nachhaltigkeitsprüfung unterzogen.“⁵⁶ Dabei stellten die Ressorts fest, dass die Subventionen regelmäßig nachhaltigkeitsrelevant waren, d. h. die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen wiesen mehrheitlich einen direkten oder indirekten Bezug zur Nachhaltigkeitsstrategie auf.

Gleichwohl verzichteten die Ressorts 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, so z. B. beim Energieeffizienzfonds.⁵⁷ Stattdessen beschränkten sie sich häufig darauf, die erwarteten Wirkungen allgemein und vornehmlich qualitativ zu beschreiben.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) erklärte in diesem Zusammenhang, dass der Nachhaltigkeitsprüfung überwiegend qualitative Beurteilungen zugrunde lägen, „[...] da belastbare Aussagen zu den quantitativen Wirkungen von Subventionen auf das komplexe Ziel- und Indikatorensystem der Nachhaltigkeitsstrategie derzeit kaum möglich sind.“⁵⁸

Im März 2017 hat das BMF ein Gutachten zur Evaluierung von Steuervergünstigungen in Auftrag gegeben. Ziel ist, die 33 Steuervergünstigungen anhand eines einheitlichen Verfahrens zu überprüfen. Über die Ergebnisse will die Bundesregierung in ihrem nächsten Subventionsbericht - voraussichtlich im Herbst 2019 – berichten.⁵⁹

Die Bundesregierung hat zudem angekündigt, dass Zielkonflikte zwischen den Zielen der Nachhaltigkeitsstrategie im Zuge der Subventionsberichterstattung künftig verstärkt herausgearbeitet werden sollen.⁶⁰

⁵⁶ Vgl. 25. Subventionsbericht, S. 47.

⁵⁷ Vgl. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2015 bis 2018 (26. Subventionsbericht), Bundestagsdrucksache 18/13456 vom 28. August 2017, S. 144 f.

⁵⁸ Vgl. 26. Subventionsbericht, S. 52.

⁵⁹ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, Bundestagsdrucksache 19/1577 vom 9. April 2018, S. 2 f.

⁶⁰ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, Bundestagsdrucksache 19/1577 vom 9. April 2018, S. 3.

7.2 Möglichkeiten der Gesetzesfolgenabschätzung nicht genutzt

Die Bundesregierung hat neben der Nachhaltigkeitsprüfung von Subventionen weitere Instrumente und Verfahren implementiert, um eine kohärente Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie sicherzustellen. So ist z. B. in der Gesetzesfolgenabschätzung bei allen Rechtsetzungsvorhaben „[...] darzustellen, ob die Wirkungen des Vorhabens einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen, insbesondere welche langfristigen Wirkungen das Vorhaben hat.“⁶¹

Im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung können dabei auch gegenläufige Wirkungen von Maßnahmen auf das Erreichen der Nachhaltigkeitsziele analysiert und gegeneinander abgewogen werden. Diese Möglichkeiten werden von der Bundesregierung jedoch nicht durchgängig genutzt (vgl. Beispiel 6).

Beispiel 6:

Das Umweltbundesamt veröffentlicht in der Regel alle zwei Jahre einen Bericht über „umweltschädliche Subventionen“. Darin geht es auf die Subventionen⁶² ein, die aus seiner Sicht die Anstrengungen der Gesellschaft für den Umweltschutz konterkarieren und empfiehlt deren Abbau.

In seinem aktuellen Bericht⁶³ erklärt das Umweltbundesamt, dass die Bundesregierung mit der Abschaffung der im Jahr 1995 eingeführten **Eigenheimzulage**⁶⁴ einen wichtigen Beitrag für eine nachhaltige Entwicklung geleistet habe. Denn die Eigenheimzulage sei mit dem Ziel, die Inanspruchnahme von Flächen für Siedlung und Verkehr zu begrenzen, nicht vereinbar.⁶⁵ Die oft günstigen Grundstückspreise in ländlichen Regionen führten dazu, dass dort pro Kopf häufiger neu gebaut würde als in Ballungsräumen. Eine Erhöhung der Flächeninanspruchnahme und des Verbrauchs natürlicher Ressourcen sowie eine Steigerung der verkehrsbedingten Umweltbelastungen seien die Folge. Mit Blick auf das Überangebot an Wohnraum in schrumpfenden (ländlichen) Regionen

⁶¹ § 44 Absatz 1 Satz 4 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, Stand: 1. September 2011.

⁶² Das Umweltbundesamt verwendet dabei einen weiten Subventionsbegriff, unter den Finanzhilfen, Steuervergünstigungen, Bürgschaften und Garantien fallen.

⁶³ Umweltschädliche Subventionen in Deutschland – Aktualisierte Ausgabe 2016, Stand: Dezember 2016.

⁶⁴ Mit der Eigenheimzulage wurde der Bau oder der Kauf eines Hauses bzw. einer Wohnung für die Selbstnutzung staatlich gefördert. Sie wurde zum Jahresende 2005 abgeschafft. Zur Ausgestaltung der Eigenheimzulage siehe auch: Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der steuerrechtlichen Wohneigentumsförderung, Bundestagsdrucksache 13/2235 vom 4. September 1995.

⁶⁵ SDG 11.1.a-c.

sollte – so Umweltbundesamt – der steigenden Nachfrage nach Wohnraum in den seit längerem wirtschaftlich starken Regionen mit Bevölkerungswachstum „[...] nicht mit einer bundesweiten Förderung nach dem Gießkannenprinzip, sondern mit gezielten Maßnahmen der sozialen Wohnraumförderung auf regionaler oder kommunaler Ebene begegnet werden.“⁶⁶

Die Eigenheimzulage verursachte über die Gesamtdauer der Förderung Steuermindereinnahmen von insgesamt 60 Mrd. Euro für Bund, Länder und Kommunen, wobei der Großteil der finanziellen Belastungen auf den Bund entfiel.

Im Jahr 2018 führte die Bundesregierung das **Baukindergeld** als „Zuschuss zum Wohneigentumserwerb“ neu ein. Familien können nun unter bestimmten Voraussetzungen⁶⁷ über einen Zeitraum von zehn Jahren ein Baukindergeld von 1 200 Euro pro Kind und Jahr erhalten, wenn sie erstmalig eine Wohnung bzw. ein Haus erwerben oder neu bauen.

Im Bundeshaushalt für das Jahr 2018 sind für das Baukindergeld Ausgaben von 262,5 Mio. Euro veranschlagt. Für die Zeit bis zum Jahr 2021 rechnet die Bundesregierung mit Ausgaben von insgesamt 2,7 Mrd. Euro.⁶⁸ Auch der Bundesrechnungshof geht – aufgrund der Eckdaten und über die erwartete Laufzeit betrachtet – bereits jetzt von Haushaltsbelastungen in Milliardenhöhe für das Baukindergeld aus.

Die Bundesregierung setzte das Baukindergeld nicht „als separates Rechtsetzungsvorhaben“ um. Vielmehr stimmte der Haushaltsgesetzgeber dieser Maßnahme im Wege des Haushaltsgesetzes zu. Einen Gesetzentwurf und damit auch eine Gesetzesfolgenabschätzung legte das hierfür federführend zuständige Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) nicht vor. Die wesentlichen Informationen zum Baukindergeld und die Fördervoraussetzungen wurden lediglich mit einem Merkblatt⁶⁹ bekannt gegeben. In der Nachhaltigkeitsstrategie 2018 wird das Baukindergeld trotz der zu erwartenden finanziellen Belastungen in Milliardenhöhe sowie der voraussichtlichen Auswirkungen auf Umwelt und Klima nicht erwähnt, auch nicht in den Ressortberichten

⁶⁶ Vgl. Umweltschädliche Subventionen in Deutschland - Aktualisierte Ausgabe 2016, S. 52 f.

⁶⁷ Vgl. „Merkblatt Bauen, Wohnen, Energie sparen – Baukindergeld“ der Kreditanstalt für Wiederaufbau und des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, Stand: 18. September 2018.

⁶⁸ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, Bundestagsdrucksache 19/5479 vom 5. November 2018, S. 2.

⁶⁹ Vgl. Fußnote 67.

des BMI, des BMF oder des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU).

Bei der Ausgestaltung des Baukindergelds wurden die vom Umweltbundesamt mit Blick auf die Eigenheimzulage geäußerten Einwände offenkundig nicht berücksichtigt. Das Baukindergeld wird – wie die Eigenheimzulage – als bundesweite Förderung gewährt.

7.3 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

Mit der Nachhaltigkeitsprüfung von Subventionen und der Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei der Gesetzesfolgenabschätzung hat die Bundesregierung zwei wichtige Elemente für eine kohärente Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie geschaffen (vgl. hierzu auch Nr. 4). Wir erkennen auch an, dass sich die Bundesregierung selbst verpflichtet hat, alle Subventionen systematisch auf ihre Wirkungen im Hinblick auf die Nachhaltigkeitsstrategie zu untersuchen. Richtigerweise will sie künftig zudem Zielkonflikte in ihrer Subventionsberichterstattung verstärkt in den Blick nehmen. All dies muss sie nun konsequent umsetzen.

Dabei reicht es nicht aus, ausschließlich die Steuervergünstigungen in einem Gutachten zu untersuchen oder die Wirkungen von Subventionen auf eine nachhaltige Entwicklung nur qualitativ zu beschreiben. Vielmehr kommt es darauf an, alle Subventionen systematisch einer Nachhaltigkeitsprüfung zu unterziehen, in der auch die Wirkungen im Hinblick auf die Nachhaltigkeitsstrategie quantifiziert werden. Hier sind auch die Subventionen einzubeziehen, die nicht unter den engen Subventionsbegriff der Bundesregierung fallen.⁷⁰

Das Beispiel 6 zeigt zudem, dass die Bundesregierung ihren eigenen Ansprüchen im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung nicht immer gerecht wird. Besonders bedenklich ist dabei, dass sie die Gesetzesfolgenabschätzung und damit etablierte Instrumente und Verfahren, die auch eine kohärente Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie sicherstellen sollen, selbst bei einer Maß-

⁷⁰ Die Bundesregierung stützt ihre Subventionsberichterstattung auf § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft. Der daraus abgeleitete Subventionsbegriff umfasst in erster Linie Finanzhilfen und Steuervergünstigungen für private Unternehmen und Wirtschaftszweige. Dem entsprechend gilt z. B. der gegenüber dem Benzinkraftstoff niedrigere Steuersatz für Dieselmotorkraftstoff nicht als Subvention.

nahme mit finanziellen Auswirkungen in Milliardenhöhe, wie der Einführung des Baukindergelds, nicht nutzt.

Uns ist bewusst, dass das Baukindergeld dazu beitragen soll, die Überlastung durch Wohnkosten in Deutschland zu senken. Damit dient es auch dazu, ein Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie zu erreichen.⁷¹ Gleichwohl hätten bei der Entscheidung über das Baukindergeld die vom Umweltbundesamt aufgezeigten negativen Wirkungen eines solchen Instruments in den Blick genommen werden müssen.

Die Bundesregierung hätte daher die Einführung des Baukindergeldes sowie die konkrete Ausgestaltung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung begründen müssen. Dabei hätte sie mit Blick auf die Nachhaltigkeitsstrategie z. B. auch darlegen müssen, warum sie das Baukindergeld nicht auf die Ballungsräume begrenzt hat, um den negativen Folgen der Flächeninanspruchnahme, des Verbrauchs natürlicher Ressourcen sowie der Steigerung der verkehrsbedingten Umweltbelastungen zu begegnen.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Einführung des Baukindergeldes allein im Wege des Haushaltsgesetzes rechtlich zwar zulässig war. Mit dem Verzicht auf eine Umsetzung durch ein gesondertes Rechtsetzungsvorhaben hat sich die Bundesregierung jedoch der Möglichkeit beraubt, die gegenläufigen Wirkungen der Maßnahme auf die Nachhaltigkeitsziele systematisch zu identifizieren und auszutarieren.

Das Bundeskanzleramt sollte – unter Einbindung des Staatssekretärsausschusses – darauf hinwirken, dass die Ressorts

- alle Subventionen und „subventionsgleichen“ Maßnahmen einer systematischen Nachhaltigkeitsprüfung unterziehen, bei der die Wirkungen im Hinblick auf die Nachhaltigkeitsstrategie quantifiziert werden,
- gegenläufige Wirkungen ihrer Maßnahmen auf das Erreichen der Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie berücksichtigen sowie
- die etablierten Instrumente und Verfahren für eine kohärente Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie durchgängig anwenden.

⁷¹ Der im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie gemessene Indikator „Überlastung durch Wohnkosten“ (siehe auch Nr. 3.1) signalisiert – anders als die Situation auf dem Wohnungsmarkt in Deutschland von der Öffentlichkeit wahrgenommenen wird – aktuell keinen Handlungsbedarf („sonnig“). Vgl. Indikatorenbericht 2018, S. 132.

8 Kommunikation zur Nachhaltigkeitsstrategie ausbauen

8.1 Nachhaltigkeitsziele in Deutschland besser bekannt machen

Die Bundesregierung setzt bei dem Thema Nachhaltigkeit auf die Beteiligung und Unterstützung aus allen gesellschaftlichen Bereichen. Die Kommunikation von Nachhaltigkeitsthemen ist daher ein wesentliches Element für die erfolgreiche Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie, neben z. B. dem Erlass von Geboten und Verboten, der Festlegung von Grenzwerten oder der finanziellen Förderung eines nachhaltigen Verhaltens.

Die Nachhaltigkeitskommunikation zielt nicht nur darauf ab, umfassend über Nachhaltigkeitsthemen zu informieren, z. B. über die negativen Folgen des Klimawandels oder über Maßnahmen der Bundesregierung. Sie soll auch dazu beitragen, dass die gesellschaftlichen Akteure freiwillig ihr Verhalten ändern, um nachhaltiger als bisher zu leben und zu wirtschaften.

Bereits in der Nachhaltigkeitsstrategie 2016 wies die Bundesregierung darauf hin, dass sie ihre Nachhaltigkeitskommunikation gestärkt habe. Ziel sei, „[...] *die Bekanntheit der Nachhaltigkeitsaktivitäten der Bundesregierung, insbesondere der Strategie [...] in der breiten Öffentlichkeit weiter zu erhöhen sowie das gesellschaftliche Bewusstsein für die Bedeutung einer nachhaltigen Entwicklung zu stärken.*“⁷²

Auch bei unseren Erhebungen betonten mehrere Ressorts die Bedeutung der Nachhaltigkeitskommunikation und räumten ein, dass hier Verbesserungsbedarf bestehe.⁷³ Die Kommunikation müsse besser werden. Es sei zudem wichtig, die Zivilgesellschaft stärker einzubinden.

In einer im Auftrag der Europäischen Kommission regelmäßig durchgeführten Umfrage werden die Bürgerinnen und Bürger in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union gefragt, ob und inwieweit sie die globalen Nachhaltigkeitsziele kennen. Ende 2016 gaben lediglich 12 % der Befragten in Deutschland an, von den Nachhaltigkeitszielen gehört zu haben und deren Bedeutung zu kennen. Weitere 34 % antworteten, dass sie zwar von den Nachhaltigkeitszielen gehört hätten, aber nicht genau wüssten, worum es ginge. Die mit Abstand größte

⁷² Nachhaltigkeitsstrategie 2016, S. 43.

⁷³ Z. B. BMZ, BMWi, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend oder Bundesministerium für Gesundheit.

Gruppe von 51 % hatte noch nie etwas von den Nachhaltigkeitszielen gehört oder gelesen. Damit lagen die Umfragewerte für Deutschland nah am Durchschnitt der 28 EU-Mitgliedstaaten. Im Vergleich zu einer Umfrage aus dem Jahr 2012 hatten sie sich nur leicht verbessert.⁷⁴

8.2 „Kommunikationsstrategie Nachhaltigkeit“ fehlt

Im Zuge der Erhebungen stellten wir fest, dass weder das Bundeskanzleramt noch die Ressorts über einen separaten Haushaltstitel für die Kommunikation von Nachhaltigkeitsthemen verfügten. Ausgaben für Veranstaltungen, Informationsmaterial oder sonstige Maßnahmen mit Öffentlichkeitsbezug leisteten sie meist aus den jeweiligen Fachtiteln oder aus den allgemein für die Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung stehenden Mitteln. Zusätzliche Haushaltsmittel für die Kommunikation von Nachhaltigkeitsthemen standen ihnen nicht zur Verfügung.

Erst im Bundeshaushalt für das Jahr 2018 wurden insgesamt 600 000 Euro im Etat des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (Bundespresseamt) explizit für die „Ressortübergreifende Nachhaltigkeitskommunikation“ veranschlagt. Das Bundespresseamt soll nun zudem eine „Kommunikationsstrategie Nachhaltigkeit“ für die Bundesregierung erarbeiten. Diese lag zum Abschluss der Erhebungen noch nicht vor. Nur wenige Ressorts⁷⁵ gaben bei den Erhebungen an, über eine eigene Kommunikationsstrategie in Sachen Nachhaltigkeit zu verfügen oder an einer solchen Strategie zu arbeiten.

Die Peer-Review-Gruppe griff das Thema Nachhaltigkeitskommunikation im Jahr 2018 auf. Dabei betonte sie, wie wichtig es sei, die Zielsetzungen, Erklärungen, Rechtsvorschriften und freiwillige Maßnahmen in Sachen Nachhaltigkeit mithilfe gut konzipierter und ausgeübter Kommunikation zu vermitteln. Sie lobte die bisherigen Bemühungen des Bundespresseamtes. Gleichwohl hielt sie es auch für erforderlich, die Nachhaltigkeitskommunikation „auf einen neuen Stand“ zu bringen. Hierzu empfahl sie u. a., eine Haushaltslinie für die Kommunikation der Nachhaltigkeitsstrategie einzurichten und eine eigene Kommunikationsstrategie zu entwickeln.⁷⁶

⁷⁴ Vgl. Bericht „Die Ansichten der EU-Bürger zu Entwicklung, Zusammenarbeit und Hilfe“, Europäische Kommission, Spezial Eurobarometer 455, veröffentlicht im April 2017, S. 78 ff.

⁷⁵ BMZ, BMWi und BMF.

⁷⁶ Vgl. Peer Review 2018 zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, S. 59 f.

8.3 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

Die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie und das Erreichen der Nachhaltigkeitsziele sind eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Wir halten es daher für erforderlich, konsequent und umfassend hierüber zu informieren und aufzuklären. Nur so kann es gelingen, alle Akteure zu sensibilisieren und nachhaltig für die Ziele zu gewinnen. Wir teilen insoweit auch die Feststellungen und Empfehlungen der Peer-Review-Gruppe.

Die Bedeutung einer konsistenten Nachhaltigkeitskommunikation ist der Bundesregierung seit Jahren bekannt; ebenso die Tatsache, dass nur wenige Menschen in Deutschland mit den Nachhaltigkeitszielen etwas anfangen können. Vor diesem Hintergrund hätten wir erwartet, dass die Bundesregierung ihre Nachhaltigkeitskommunikation früher und entschiedener verbessert.

Mit dem Bundeshaushalt 2018 hat die Bundesregierung den finanziellen Rahmen für eine ressortübergreifende Kommunikation geschaffen. Wir erkennen auch an, dass das Bundespresseamt für die Bundesregierung nunmehr eine Kommunikationsstrategie Nachhaltigkeit erarbeiten soll. Beides sind wichtige Schritte in die richtige Richtung.

Das Bundeskanzleramt sollte – unter Einbindung des Staatssekretärsausschusses – darauf hinwirken, dass

- die Grundlagen für eine konsistente Nachhaltigkeitskommunikation der Bundesregierung geschaffen werden sowie
- die Nachhaltigkeitsziele und die Nachhaltigkeitsstrategie stärker als bisher im öffentlichen Bewusstsein verankert werden.

9 Stellungnahme des Bundeskanzleramtes

Das Bundeskanzleramt hat zugesagt, unsere Empfehlungen im Zuge der Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie mit den Ressorts zu erörtern.

Das Prüfungsverfahren ist damit abgeschlossen.