



Stellungnahme des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) zum Entwurf der neuen deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2016

Stellungnahme des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) zum Entwurf der neuen deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2016

Am 31.5.2016 hat die Bundesregierung den Entwurf für die Neuauflage der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie vorgelegt und die Öffentlichkeit dazu eingeladen, den Entwurf zu kommentieren. Das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik war an zwei bereits veröffentlichten Stellungnahmen beteiligt, der von SDSN Germany und der des Rates für nachhaltige Entwicklung.¹ Ergänzend zu den darin enthaltenen Analysen und Empfehlungen fokussiert diese eigene Stellungnahme auf drei Aspekte:

- wie der Entwurf zwei der wesentlichen innovativen Prinzipien der 2030 Agenda für nachhaltige Entwicklung aufnimmt und umsetzt (*leave no one behind*, Interdependenzen zwischen den Zielen und Unterzielen / Unteilbarkeit der Ziele),
- wie die internationale Dimension von deutscher Nachhaltigkeitspolitik abgebildet wird, insbesondere mit Blick auf ihre Beiträge zu globalen öffentlichen Gütern, die Unterstützung von Entwicklungsländern und die Stärkung internationaler Kooperation,
- wie die Indikatoren in einzelnen der 17 Handlungsfelder mit Blick auf die genannten Prinzipien, Problemlösungen in Deutschland und die internationale Dimension nachhaltiger Entwicklung verbessert bzw. ergänzt werden könnten, um die Wirksamkeit der deutschen Nachhaltigkeitspolitik im Sinne der 2030 Agenda zu erhöhen.

Diese drei Aspekte werden in drei Abschnitten beleuchtet: in einer Gesamtschau der Ziele und Indikatoren des Entwurfs; mit Blick auf die Nachhaltigkeitsarchitektur und mit Blick auf einzelne Ziele. Dabei äußert sich das DIE auch zur inländischen Umsetzung, um im Sinne der Universalität der Agenda auf konzeptionelle und praktische Verbindungen zwischen binnen- und außenorientiertem Handeln einzugehen – insbesondere mit Blick auf Entwicklungsländer und globale öffentliche Güter – und um darauf hinzuweisen, wo diese Verbindungen unberücksichtigt bleiben.

1 Ziele und Indikatoren

Das DIE begrüßt, dass die Bundesregierung sich nicht mit einer Fortschreibung der Nachhaltigkeitsstrategie begnügt, sondern mit der klaren Orientierung an den 17 Sustainable Development Goals (SDG) der 2030 Agenda diesen multilateralen Prozess gestärkt und die Chance für weitergehende Innovationen deutscher Nachhaltigkeitspolitik genutzt hat. Damit wurde ein wichtiger Schritt gemacht, um den universellen und transformativen Charakter der 2030 Agenda in deutsche Politik zu übersetzen.

Der erweiterte Zielkatalog der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und die höhere Zahl an Indikatoren haben jedoch noch nicht in ausreichendem Maße dazu geführt, den Blick auf die grenzüberschreitenden und globalen Effekte deutscher Politik auszuweiten, die global nachhaltiger Entwicklung im Wege stehen. Auch wird internationale Kooperation im Wesentlichen unter Ziel 17 verortet, obwohl dies auch in anderen Zielfeldern möglich und notwendig wäre.

So gibt es zwar zehn neue Indikatoren, die die internationale Dimension der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie stärken (siehe Tabelle 1 im Anhang). Lücken bestehen jedoch in einer Reihe

¹ Das DIE ist Gründungsmitglied von SDSN Germany; Prof. Dr. Dirk Messner, Direktor des DIE, ist Ko-Vorsitzender von SDSN Germany. Im Rat für nachhaltige Entwicklung war Dr. Imme Scholz, stellvertretende Direktorin, bis Ende Juni 2016 vertreten.

von Bereichen, u.a. mit Blick auf die hohen Flächenbedarfe der deutschen Viehhaltung und Fleischproduktion durch Futtermittelimporte (SDG 2 oder 12) oder die Zahl der global verflochtenen Unternehmen, die sich an sozialen und ökologischen Nachhaltigkeitskriterien orientieren und dazu berichten (SDG 8 oder 12). Auch unter den fünf noch zu erarbeitenden neuen Indikatoren gibt es keinen, der explizit auf die internationale Dimension Bezug nähme (siehe Tabelle 2 im Anhang).

2 Nachhaltigkeitsarchitektur

In der 2030 Agenda wird mehrfach betont, dass die 17 SDG eine integrierte Umsetzungsstrategie erfordern, die auf die Interdependenzen zwischen den einzelnen Zielen und Politikfeldern eingeht. Dieser vernetzte Charakter der SDG und ihrer Unterziele stellt Politik und Verwaltung, aber auch Organisationen wie Unternehmen, Schulen und Universitäten vor die Aufgabe, Verantwortlichkeiten und Abläufe für Planung, Umsetzung und Evaluierung neu zu definieren: denn nicht die Abgrenzung von Zuständigkeiten ermöglicht ein integriertes Vorgehen, sondern die Festlegung gemeinsamer übergeordneter Ziele, die Neudefinition von Politikfeldern, der Aufbau von ressortübergreifenden Kooperationsbeziehungen. Derartige Transformationsprozesse in Politik und Verwaltung erfordern auch enge Kooperationen mit gesellschaftlichen Akteuren aus allen Bereichen, um die Transformation gesellschaftlich zu verankern und um deren eigene Problemlösungsfähigkeiten zu mobilisieren. So steigen die Chancen für merkliche Verbesserungen und Trendwenden bis 2030.

Der Entwurf für die Nachhaltigkeitsstrategie macht dazu einige Vorschläge, die vor allem auf effektiveres Handeln auf der Bundesebene fokussieren bzw. auf die Kooperation von Bund, Ländern und Kommunen. Eine breitere kontinuierliche Konsultation mit Verbänden und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren soll ermöglicht werden, ebenso eine Kooperation mit der Wissenschaft (siehe dazu die Vorschläge in der Stellungnahme von SDSN Germany).

Mit Blick auf die Vereinten Nationen und die G20 hat sich die Bundesregierung ebenfalls bereits klar positioniert: Sie nutzt das High Level Political Forum der VN, um zu berichten und eigene Erfahrungen zur Verfügung zu stellen, und sie wird die G20-Präsidentschaft nutzen, um die Umsetzung der 2030 Agenda zu befördern.

Es fehlen jedoch Überlegungen, wie andere **regionale und internationale Kooperationszusammenhänge**, an denen Deutschland beteiligt ist, genutzt werden können, um die knappe Zeit effektiv zu nutzen, die Umsetzung der 2030 Agenda zu befördern und Lernprozesse anzustoßen.

Die 2030 Agenda sieht explizit vor, dass Regionalorganisationen für gemeinsames Handeln und Lernen genutzt werden sollen. Aus deutscher Sicht betrifft dies zuallererst die **Europäische Union**, die gemeinsame Ziele und Maßnahmen definieren muss (bspw. auch mit Blick auf die Berichterstattung beim HLPF der VN), Partner in der EU bei der Umsetzung der 2030 Agenda unterstützen kann und gezielt aus den Erfahrungen bei der Umsetzung auf nationaler und europäischer Ebene sowie in den verschiedenen Bereichen der europäischen Außenbeziehungen (Handel, Investitionen, Außen-, Entwicklungs-, Fischereipolitik) lernen sollte. Viele Politikbereiche sind ‚vergemeinschaftet‘ (bspw. in der Agrar-, Handels- oder Fischereipolitik) oder die EU und ihre Mitgliedsstaaten teilen sich die Zuständigkeit (bspw. in der Umwelt- oder Entwicklungspolitik). Die neue deutsche Nachhaltigkeitsstrategie sollte daher auch deutlich machen, mit Blick auf welche Ziele und Indikatoren Deutschland auf der europäischen Ebene Reformen anstrebt, um die Umsetzung der SDGs in Deutschland und jenseits von Europa zu stärken. Dazu würde auch gehören, dass sich die Europäische Investitionsbank strategisch an der 2030 Agenda ausrichtet.

In ihrer neuen globalen Strategie für ihre Außen- und Sicherheitspolitik hat die EU bereits einen starken Bezug zur 2030 Agenda hergestellt, der nun operationalisiert werden muss. Der Europäische Konsens für Entwicklung, die zentrale Strategie für die Entwicklungspolitik der EU und die ihrer Mitgliedsstaaten, wird gegenwärtig überarbeitet. Der neue Konsens sollte die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit und die 2030 Agenda für die EU-Entwicklungspolitik operationalisieren und sie zu einer Politik für nachhaltige globale Entwicklung mit einer neu ausgerichteten, transformativen

internationalen Kooperation weiterentwickeln, die Länder unterschiedlicher Einkommensniveaus einbezieht.

Jenseits der EU ist auch die **OECD** ein wichtiges Forum für die Kooperation und das gemeinsame Lernen von Industrie- und zunehmend auch Schwellenländern. Sie hat wichtige Vorarbeiten für ein modernes, an Nachhaltigkeitskriterien orientiertes Verständnis menschlicher Wohlfahrt geleistet und verfügt über hervorragende Datenbanken und ein erprobtes *peer review*-System. Schließlich müsste geprüft werden, inwiefern der Europarat und die OSZE sowie die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa genutzt werden könnten, um den Kreis der teilnehmenden Staaten auf die **entfernere Nachbarschaft** auszuweiten.

Im internationalen Bereich ist es wichtig, dass sich Deutschland weiterhin dafür einsetzt, die Arbeit der internationalen Finanzinstitutionen – IWF, Weltbank – und der regionalen Entwicklungsbanken, einschließlich der AIIB, an der 2030 Agenda auszurichten.

3 Kommentare zu einzelnen Zielen

SDG 1: Armut in jeder Form und überall beenden

Die Ausführungen des Entwurfs der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie von 2016 zu SDG 1 legen den Schwerpunkt auf die Umsetzung in Deutschland und beschränken sich im internationalen Bereich auf die Entwicklungszusammenarbeit. Dies ist angesichts der hohen Zahl an Menschen, die weltweit nach wie vor in Armut leben, und dem hohen Ausmaß an wirtschaftlicher Ungleichheit nicht ausreichend. Nach Angaben der Weltbank mussten 2012 knapp 900 Millionen Menschen mit weniger als 1,90 USD am Tag auskommen und 2,1 Milliarden Menschen mit weniger als 3,10 USD. Die Konzentration von Einkommen und Besitz ist so hoch, dass sie, wie Weltbank-Forschung zeigt, Wirtschaftswachstum behindert. Die Verbesserung von menschlicher Entwicklung und Chancengleichheit weltweit erfordert verstärkte internationale Kooperation in einer Reihe von Politikfeldern (Finanz-, Steuer-, Handels-, Investitions- und Entwicklungspolitik) mit dem ausdrücklichen Ziel, Armut und Ungleichheit zu verringern und die Teilhabechancen aller Menschen und insbesondere der Armen umfassend zu stärken. Die Außenpolitik muss beitragen durch Prävention und Bearbeitung von Konflikten, Friedenssicherung sowie die Förderung von guter Regierungsführung und der Menschenrechte.

Mit Blick auf die Armutsbekämpfung in Deutschland wird richtigerweise deutlich gemacht, dass sich die Definitionskriterien der Weltbank für absolute Armut (Unterziel 1.1) nicht ohne weiteres auf ein Land mit hohem Einkommen wie Deutschland übertragen lassen. Umso bedeutsamer ist für Deutschland daher Unterziel 1.2. Der Entwurf der Nachhaltigkeitsstrategie hebt dies auch in aller Deutlichkeit hervor. Welche Maßnahmen die Bundesregierung für die Umsetzung des Unterziels ergreifen und mit welchen Indikatoren und Zielwerten sie diese Umsetzung messen will, bleibt jedoch noch offen, obwohl u.a. mit den Armuts- und Reichtumsberichten der Bundesregierung erhebliches Wissen dazu vorliegt. Für die internationale Glaubwürdigkeit deutscher Nachhaltigkeitspolitik ist eine ernsthafte Bearbeitung der sozialen Ziele wichtig; spätestens seit dem Weltgipfel für soziale Entwicklung 1995 erwarten ärmere Länder von den wohlhabenderen, dass auch diese ihren Verpflichtungen bei der Bekämpfung von nationaler Armut nachkommen.

Der Entwurf betont die Verbindung zwischen SDG1 und SDG 8: ein hoher Beschäftigungsstand sei das wirksamste Mittel gegen Armut im Allgemeinen. Dies ist richtig, jedoch sind in Deutschland nicht nur erwerbslose und unterbeschäftigte Personen sowie deren Angehörige von Armut betroffen, sondern z.B. auch kinderreiche Familien. Bis vor kurzem nahm auch die Zahl der erwerbstätigen Armen kontinuierlich zu und der Entwurf betont daher zu Recht, dass die Einführung des Mindestlohns ein wirksames Mittel gegen diesen Trend darstellt – allerdings auch nur insoweit, als der Mindestlohnempfänger nicht eine größere Zahl von Familienangehörigen mit zu versorgen hat.

Angebracht wäre auch zu erwähnen, dass sich Armut durch diese Bedingung auch unter Familien mit Migrationshintergrund sowie Arbeiterfamilien mit niedrigem Berufsqualifikationsniveau häuft.

Zudem fokussiert der Entwurf sehr stark auf relative Einkommensarmut. Eingangs wird betont, dass die 2030 Agenda die Halbierung der multidimensionalen Armut, gemessen an nationalen Kriterien, zum Ziel hat. Nur wenig später wird jedoch Armut mit relativer Einkommensarmut gleichgesetzt. Bisher ist die Schwelle von 60 % des Median-Einkommens in Deutschland die einzige gebräuchliche Armutsgrenze. Mit der Einführung der SDGs sollte damit begonnen werden, Armut auch in Deutschland nicht nur am Einkommen, sondern parallel dazu auch multidimensional (z.B. Lebenserwartung, Bildungsstand, Gesundheit) zu messen. Zudem gibt es auch bei Einkommensarmut keinen Grund, ausschließlich relative Armutsgrenzen zu verwenden. Eine absolute Armutsgrenze müsste natürlich höher liegen als in Ländern mit niedrigem oder mittlerem Einkommen. Forschungsarbeiten des DIE haben aber gezeigt, dass man auch in Deutschland die Situation mancher Haushalte (v.a. in Teilen Ostdeutschlands und unter Einwanderern) als absolute Armut bezeichnen kann – zumindest, wenn man Armut als ein multidimensionales Phänomen versteht.

Umgekehrt reichen die im Entwurf genannten Ansatzpunkte aber bei weitem nicht aus, um relative Einkommensarmut bis 2030 zu halbieren, wie es Unterziel 1.2 fordert. Ohne Zweifel sind Maßnahmen wie die Einführung des Mindestlohns, der Ausbau der Kinderversorgung (für eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf), eine armutfeste Altersversorgung und die Verbesserung des Zugangs zu bezahlbarem Wohnraum hilfreich. Um relative Armut in größerem Umfang abzubauen, müssten aber ambitioniertere Strategien ergriffen werden. Auch in Zukunft werden verschiedene Bevölkerungsgruppen in unterschiedlichem Maß von den Dynamiken auf dem Arbeitsmarkt profitieren, auch wenn Arbeitslosigkeit als solche zurückgeht. Vermutlich wird die fortschreitende Mechanisierung und Digitalisierung der Produktionsprozesse in allen Branchen sogar zu einer noch stärkeren Ausdifferenzierung bei den Erwerbsmöglichkeiten führen. Immer größere Teile der Bevölkerung werden daher eher bescheidene Einkommen wenig oberhalb des Mindestlohns beziehen, und auch die Einkommen von Teilen des Mittelstandes könnten stagnieren oder sogar leicht absinken, während nur die Einkommen der besonders gut ausgebildeten Erwerbskräfte weiter steigen werden. Ein außen stehender Entwicklungsökonom würde Deutschland daher raten, sowohl die Chancengerechtigkeit der Einwohner (u.a. durch massive Investitionen in Vor- und Grundschulbildung und eine Verbesserung der Bildungschancen für Kinder aus bildungsfernen Familien) als auch die Einkommensumverteilung (z.B. durch Erbschaftssteuer) zu verbessern.

Darüber hinaus kann Deutschland auch für die Ausgestaltung der Sozialsysteme, die es zu Recht in den Mittelpunkt seiner Umsetzungsstrategie für die Nachhaltigkeitsagenda stellt, Lehren aus der entwicklungspolitischen Debatte ziehen. Wenn Sozialsysteme fast ausschließlich beitragsfinanziert sind wie in Deutschland, bleiben immer Teile der Bevölkerung unterversichert und der Produktionsfaktor Arbeit wird unverhältnismäßig teuer, so dass die Arbeitslosigkeit ansteigt. Die Erfahrungen von Skandinavien und Neuseeland, von Botswana, Namibia und Mauritius zeigen, dass sich ähnlich hohe Sozialleistungen auch über Steuern finanzieren lassen, und dass dies effizienter und sozial gerechter sein kann.

Die internationalen Aktivitäten der Bundesregierung unter SDG 1 fokussieren vor allem darauf, dass deutsche Entwicklungszusammenarbeit ihre Partnerländer bei inklusivem Wirtschaftswachstum, Beschäftigung, Förderung der Landwirtschaft, Bildung, Gesundheit und sozialer Sicherung unterstützt. Allerdings ist Deutschland nur noch in wenigen Partnerländern schwerpunktmäßig in den Bereichen Landwirtschaft, Bildung, Gesundheit und sozialer Sicherung tätig und die Zahl sowie das Volumen der Projekte im Bereich soziale Sicherung haben bisher kontinuierlich abgenommen.

Angesichts der Bedeutung von SDG 1 wäre wichtig, dass das vorgesehene Monitoring der von den Vereinten Nationen vorgesehenen Indikatoren politische Aufmerksamkeit erhält. Dafür wäre es notwendig, die Entwicklung dieser Indikatoren in die (hoffentlich kommende) jährliche

Berichterstattung durch die Bundesregierung bzw. die Debatte im Parlament zumindest in zusammenfassender Form aufzunehmen.

SDG 2: Den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern

Die im Entwurf für die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie festgehaltenen wesentlichen Inhalte und politischen Prioritäten zur Erreichung von SDG 2 zielen v.a. auf die Verbesserung der ökologischen Nachhaltigkeit der deutschen Landwirtschaft. Ernährungsfragen auf nationaler Ebene, speziell Fehl- und Überernährung, die in Deutschland erhebliche Relevanz haben, werden kaum angesprochen (Indikatoren zur Fettleibigkeit finden sich unter SDG 3 Gesundheit). Die internationale Dimension fehlt ebenso wie Ziele zur Reform der europäischen Agrarpolitik. Das ist bei der Breite von SDG 2 sehr wenig, einseitig und geht am Kern des Ziels – Hunger zu beenden – vorbei.

Im Entwurf wurden bisher nur zwei nationale Indikatoren für SDG 2 festgelegt: Der erste Indikator misst den Stickstoffüberschuss in kg/ha landwirtschaftlich genutzter Fläche. Die Reduzierung des Stickstoffüberschusses ist primär wichtig, um – wie in der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie vorgesehen – die Qualität des Trinkwassers zu gewährleisten, und könnte daher auch SDG 6 (Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser) zugeschrieben werden. Verursacht werden die Stickstoffüberschüsse jedoch in der Landwirtschaft. Der zweite Indikator misst die Verbreitung des ökologischen Landbaus. In Industrieländern sind jedoch die (Neben-) Wirkungen der modernen Landwirtschaft (Nitrat, ausgeräumte Landschaften, saubere Äcker, Pestizidrückstände) das Hauptproblem, daher wäre eine bessere Regulierung der konventionellen Landwirtschaft im europäischen Rahmen das stärkere Mittel. Der ökologische Landbau sollte als Motor der nachhaltigen Landwirtschaft darüber hinaus gefördert werden.

Ernährungssicherheit und eine aus klima- und biodiversitätspolitischer Sicht ökologisch verträgliche Landnutzung weltweit zu gewährleisten, muss von vornherein integriert gedacht werden. Dieser Ansatz ist im Entwurf noch nicht sichtbar. Eine Verbesserung der ökologischen Nachhaltigkeit kann bedeuten, dass die Flächenerträge fallen. Potenziell negative ökologische und soziale Implikationen sollten berücksichtigt und gegengesteuert werden. Dafür ist wichtig, die gegenwärtigen Konsummuster zu ändern, vor allem die Lebensmittelverschwendung und den Fleischkonsum zu reduzieren. Kommt es zu einer (plausiblen) Reduzierung der Erträge in Deutschland, kann bei gleichbleibenden Konsummustern ein Nachfrageüberhang nach Agrarprodukten entstehen, der international zu indirekten Landnutzungsänderungen und – je nach Angebotsreaktion – zu Agrarpreissteigerungen führt. Höhere Preise können Kleinbauern in Entwicklungsländern begünstigen, weil ihr Angebot dann wieder wettbewerbsfähiger wird und ihre Einkommen steigen. Sie können aber auch negative ökologische Auswirkungen haben, wenn Agrarflächen durch Entwaldung für den Export ausgeweitet werden und sich sozial negativ auswirken, wenn arme Verbraucher, v.a. in Städten, mehr Geld für Nahrungsmittel ausgeben müssen.

Darüber hinaus werden andere nationale und europäische Politikbereiche nicht erwähnt, die ebenfalls eine starke Wirkung auf Ernährungssicherung haben (können), wie z.B. Energie- und Klimapolitik sowie Agrar- und Handelspolitik. Ob die Wirkungen von Maßnahmen in diesen Politikbereichen positiv oder negativ sind, hängt von den Agrarprodukten, von der Art und Höhe der Ertragseinbußen und von Kompensationsmöglichkeiten ab. Wichtig ist hier nur zu bemerken, dass mögliche Zielkonflikte innerhalb des SDG 2 und zwischen SDG 2 und anderen SDGs nicht berücksichtigt werden.

Für Deutschland relevante internationale SDG-Indikatoren sollten auch in die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie übernommen werden, um deren Bedeutung zu betonen. Dies betrifft insbesondere Ziel 2.2 (*end all forms of malnutrition*) und Indikator 2.2.2. (*prevalence of malnutrition (weight for height) among children under 4, disaggregated by type*). Um Fehlernährung in Deutschland zu verringern und gleichzeitig die indirekten, negativen Auswirkungen unseres Konsums auf die

Umwelt und auf Ernährungssicherung in Entwicklungsländern zu reduzieren, wäre ein Indikator, der die Reduzierung des pro-Kopf Verbrauchs an tierischen Proteinen misst, geeignet. Ein hoher Konsum von rotem Fleisch ist mit einem höheren Risiko für nicht-übertragbare Krankheiten verbunden, für die Produktion tierischer Lebensmittel werden heute weltweit bereits 80% der landwirtschaftlichen Fläche genutzt, und die Viehwirtschaft trägt maßgeblich zum Klimawandel bei.

Zur Politikkohärenz sollte es angesichts der vielen potentiell relevanten nationalen Politiken für SDG 2 und der geschilderten komplexen, teilweise situationsbedingten Wirkungszusammenhänge besser keine allzu verkürzten, simplifizierenden Indikatoren und Ziele geben. In Ermangelung eines eindeutigen Outcome-Indikators ist daher ein Input-Indikator wie das systematische ex-ante und ein begleitendes Kohärenz-Wirkungsscreening solcher Politiken mit SDG2 die realistischere Alternative.

Des Weiteren ist national und international das Ziel 2.5 (*maintain the genetic diversity of seeds, cultivated plants and farmed and domesticated animals*) für die langfristige Erhaltung der Grundlagen züchterischen Fortschritts sehr wichtig, gerade für die biologische aber auch für die konventionelle inputintensive Landwirtschaft. Ein geeigneter nationaler Indikator könnte der Anteil der in Genbanken und in ausreichend großen Populationen in situ erhaltenen Landrassen sein. International sind deutsche Beiträge zu den internationalen Genbanken, zum Internationalen Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft und zur Implementierung der Biodiversitäts-Konvention Convention on Biological Diversity (CBD) und dort insbesondere die Mechanismen zur fairen Aufteilung des Nutzens wichtig.

Mit Blick auf die internationale Dimension werden wichtige Maßnahmen genannt, die für die Erreichung von SDG 2 nötig sind. Die Bundesregierung ist hier mit der Sonderinitiative „EINWELT ohne Hunger“ und anderen Maßnahmen, die zum Teil sektorübergreifend arbeiten, zum Vorreiter geworden. Allerdings wäre ein stärkerer Verweis auf Armutsbekämpfung zur Reduzierung von Hunger und Unterernährung wünschenswert. Auf der internationalen Ebene fehlt eine Absicherung des derzeitigen Engagements bzw. eine Selbstverpflichtung zur Steigerung des deutschen Beitrags auch nach Ende der Sonderinitiative „EINWELT ohne Hunger“. Um der Führungsrolle Deutschlands gerecht zu werden, ist daher eine Konkretisierung der Aktivitäten, Maßnahmen und Ziele bis 2030 und über die Sonderinitiative hinaus notwendig. Von der Verwendung von Outcome- oder Impact-Indikatoren, wie z.B. der Food Insecurity Experience Scale (FIES), um die Wirkungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) auf aggregierter Ebene zu messen, wird abgeraten, da die Festlegung auf einzelne Indikatoren und damit Wirkungsbereiche zu adversen Effekten führen kann, wie z.B. einer Vernachlässigung nicht gemessener Ziele und einer Förderung von Maßnahmen, die möglichst schnell Wirkungen erzielen, aber die Kapazitäten und Institutionen der Partnerländer nur bedingt stärken und damit nicht nachhaltig sind.

SDG 7: Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und moderner Energie für alle sichern

Der Entwurf der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie legt das Augenmerk auf nationale Maßnahmen zur Ressourcenschonung durch sparsamen Verbrauch und effiziente Nutzung sowie den weiteren Ausbau erneuerbarer Energien. Der Entwurf enthält wichtige Indikatoren und Maßnahmen, die zu einer globalen Energiewende beitragen können.

Im Rahmen der Energiewende zielt die Bundesregierung insbesondere darauf, Unterziel 7.2 (*“increase substantially the share of renewable energy in the global energy mix”*) beizutragen. Gleichzeitig ist es als kritisch zu bewerten, dass die derzeit zum SDG 7 formulierten Unterziele des Entwurfs nicht mit den Vereinbarungen des Pariser Übereinkommens kohärent sind: Um die durchschnittliche globale Erwärmung auf deutlich unter 2°C und möglichst auf 1,5°C zu begrenzen, müssten die Energiesysteme weltweit bis 2070 bzw. möglichst schon 2050 dekarbonisiert sein. Die Zielwerte für den Anteil erneuerbarer Energien müssten entsprechend bis 2050 bzw. 2070 auf 100% ansteigen, jedenfalls wenn der Rückgriff auf nur unzureichend erforschte und von großen Teilen der

Bevölkerung abgelehnte Technologien (z.B. Abscheidung und Speicherung von CO₂) vermieden bzw. gering gehalten werden soll. Bisher gibt es kein einziges 1,5°C-Szenario ohne CO₂-Abscheidung. Die derzeitigen Zielsetzungen der Bundesregierung verfehlen dieses Ambitionsniveau bei weitem.

Darüber hinaus fehlen im Entwurf zahlreiche Unterthemen, die für eine erfolgreiche Energiewende und für den Klimaschutz essentiell sind. Dazu zählen insbesondere der Kohleausstieg und der Abbau von Subventionen für fossile Energien innerhalb Deutschlands. Außerdem sollten weitere internationale Unterziele und SDG-Indikatoren im Kontext von SDG 7 in der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie Erwähnung finden, um deren Bedeutung zu unterstreichen, zum Beispiel der Zugang zu erschwinglicher, verlässlicher, nachhaltiger und moderner Energie für alle.

Da es sowohl in Deutschland als auch auf globaler Ebene ambitionierter Ziele und Maßnahmen bedarf, sollte die Bundesregierung die internationale Perspektive der nachhaltigen Energieversorgung stärker in den Blick nehmen. Zum Beispiel könnte sich die Bundesregierung im Rahmen der deutschen G20-Präsidentschaft, aber auch im Kontext der G7, dafür stark machen, dass die *Africa Renewable Energy Initiative* (AREI) durch eine neue Initiative für Entwicklungsländer auch außerhalb Afrikas ergänzt und entsprechend aufgestockt wird.

Die Bundesregierung sollte zusätzlich auch benennen, wie sie dazu beiträgt, die nachhaltige Energieversorgung auch auf EU-Ebene voranzubringen, beispielsweise durch den Ausbau der europäischen Energienetze und die (schwierige) Reform des europäischen Emissionshandels.

SDG 8: Dauerhaftes, breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern

SDG 8 skizziert das multidimensionale und voraussetzungsreiche Ziel, stabiles breitenwirksames Wirtschaftswachstum mit hoher und angemessener Beschäftigung sicher zu stellen und dieses so weit als möglich von einem zunehmenden Ressourcenverbrauch zu entkoppeln. Im Entwurf für die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie sieht die Bundesregierung als wichtige Hebel dafür die Steigerung öffentlicher und privater Investitionen sowie der Innovationskraft und damit verbunden die Erhöhung der Ressourcenproduktivität sowie die Förderung des Unternehmergeistes und der Existenzgründungsquote. Dieses Maßnahmenbündel ist erfolgversprechend.

Die im Entwurf genannten Indikatoren bei SDG 8 sind jedoch eher konventionell und können nur in Kombination mit Indikatoren anderer SDGs Hinweise auf eine Transformation in Richtung nachhaltigen Wachstums geben. Das Pro-Kopf-Einkommen (und seine Steigerung) sind wichtige Hinweise auf den Reichtum einer Gesellschaft, positive soziale Wirkungen können jedoch nur erzielt werden, wenn die Einkommensverteilung nicht zu ungleich ist bzw. wird. Hohe Investitionen sind notwendig, um wirtschaftliches Wachstum dauerhaft zu machen. Für die Nachhaltigkeitswirkungen sind jedoch die *Arten* der Investitionen von großer Bedeutung. Beispielsweise sieht der Bundesverkehrswegeplan 2030 (Gesamtvolumen 264,5 Mrd. €) Neubauinvestitionen vor, bei denen die Straße (55%) deutlich vor der Schiene (40,3%) liegt. Damit ist eine umfassende Transformation des Personenverkehrs zu mehr Nachhaltigkeit in den kommenden zehn bis fünfzehn Jahren nicht zu erwarten. Auch die Messung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit durch Veränderungen des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf ist nicht zufriedenstellend, da bspw. die damit verbundenen Umweltkosten nicht berücksichtigt werden.

Mit dieser konventionellen Interpretation von SDG 8 vergibt die Bundesregierung die Chance, die Umrisse einer transformativen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu definieren, die auch internationale wichtige Nachahmungseffekte zeitigen könnte.

Zwei Indikatoren unter SDG 8, die im Entwurf aufgeführt werden, betreffen die globale Verantwortung Deutschlands: erstens die Messung der Gesamtrohstoffproduktivität, die nun auch die Rohstoffimporte

mit einbezieht; zweitens, mit Blick auf globale Lieferketten der „Anteil, den die Mitglieder des Bündnisses für nachhaltige Textilien, die soziale und ökologische Bündnisstandards in ihrer gesamten Lieferkette nachweislich einhalten und darüber berichten, am deutschen Textil- und Bekleidungsmarkt haben“. Das Textilbündnis hat aktuell 185 Mitglieder, viele aus der Industrie, aus Ministerien, aber auch kirchliche Hilfswerke, NROs und Gewerkschaften, und hat vermutlich bereits heute einen erheblichen Anteil am deutschen Bekleidungsmarkt. Der Indikator kombiniert ein quantitatives Ziel (Ausweitung des Anteils am Textil- und Bekleidungsmarkt) mit qualitativen Zielen, da die Mitglieder an die Einhaltung der Bündnisstandards gebunden sind. Eine Einigung auf diese Standards und damit verbundene Umsetzungsfristen steht jedoch noch aus. Der Indikator könnte sich also in Zukunft als schwach erweisen. Sollte es der Bundesregierung gelingen, einen anspruchsvollen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte zu verabschieden, wäre es sinnvoll, einen Indikator dazu aufzunehmen (bspw. „Anteil der Unternehmen, die sich dem Aktionsplan anschließen und transparent dazu berichten“). Sollte dies nicht gelingen, wäre wünschenswert, einen Indikator einzuführen, der den Anteil der Unternehmen misst, die sich soziale und ökologische Standards gegeben haben und darüber transparent und nachvollziehbar berichten (bspw. nach den Standards der Global Reporting Initiative, GRI, oder des Deutschen Nachhaltigkeitskodex, DNK). Unter SDG 12 ist bisher nur der Indikator „Umweltmanagement EMAS“ zur Erfassung nachhaltiger Produktion vorgesehen; er ist aber für Unternehmen, die in globale Lieferketten eingebunden sind, unzureichend. Hier wäre eine zusätzliche Erfassung der Berichterstattung nach GRI oder DNK sinnvoll.

SDG 9: Eine widerstandsfähige Infrastruktur aufbauen, breitenwirksame und nachhaltige Industrialisierung fördern und Innovationen unterstützen

SDG 9 legt das Augenmerk auf den Aufbau widerstandsfähiger Infrastruktur, die Förderung breitenwirksamer und nachhaltiger Industrialisierung und die Unterstützung nachhaltiger Industrialisierung.

Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie sollte betonen, dass der Aufbau einer widerstandsfähigen Infrastruktur nicht nur in Deutschland, sondern auch im internationalen Kontext wichtig ist. Hinsichtlich der internationalen Infrastrukturentwicklung ist die Wucht und Geschwindigkeit der globalen Verstädterung kaum zu unterschätzen. In den kommenden Dekaden werden urbane Infrastrukturen für ca. 2,5 Milliarden zusätzliche Stadtbewohner benötigt, so dass in etwa eine Verdoppelung urbaner Infrastrukturen erforderlich ist, wie sie seit Beginn der Industrialisierung entstanden sind. Der durch die weltweite Verstädterungsdynamik erforderliche Infrastrukturaufbau hat u.a. enorme Implikationen für Klimaschutz und Ressourcenverbrauch. Wenn im Kontext urbaner Infrastrukturentwicklung in den kommenden Dekaden das Postulat der Nachhaltigkeit nicht ausreichend ernst genommen wird, dann werden eine Reihe planetarer Leitplanken überschritten und die Transformation zur Nachhaltigkeit wird nicht gelingen. Allein der Aufbau neuer Infrastrukturen in Schwellen- und Entwicklungsländern entspricht bereits etwa einem Drittel des insgesamt noch zur Verfügung stehenden CO₂-Budgets, wenn der Klimawandel auf weniger als 2°C begrenzt werden soll und mehr als drei Vierteln des Budgets, wenn der Klimawandel auf 1,5°C begrenzt werden soll. Doch auch jenseits der Klimapolitik konzentrieren sich sowohl die Potenziale als auch die Herausforderungen globaler urbaner Infrastrukturentwicklung zunehmend in Städten. Positives Potenzial bietet zum Beispiel die Gestaltung urbaner Mobilität, da städtische Transportsysteme ein großer Treiber von CO₂-Emissionen sind. Die vollständige Dekarbonisierung der Verkehrssysteme sollte bis spätestens 2070 erreicht werden, u.a. durch einen funktionierenden und gut ausgebauten öffentlichen Personennahverkehr sowie gute Fuß- und Radverkehrsstrukturen. Gleichzeitig sollte Mobilität breitenwirksam gestaltet sein, so dass Menschen aller Einkommensgruppen sich problemlos und preisgünstig durch eine Stadt bewegen können.

Die Ausführungen im Entwurf zu SDG 9 legen das Augenmerk u.a. auch auf die Förderung von Innovationen. Der im Entwurf der Nachhaltigkeitsstrategie genannte Indikator für SDG 9: „Öffentliche

und private Ausgaben für FuE“ greift jedoch zu kurz, da viele kleine und mittlere Unternehmen (auch in Deutschland, erst recht in Ländern des globalen Südens) ihre innovationsbezogenen Ausgaben nicht zwingend als FuE-Investitionen erfassen. Er sollte daher mit mindestens einem Indikator kombiniert werden, der den Einsatz hoch qualifizierter Fachkräfte in ausbildungsadäquaten Berufen erfasst (z.B. mind. x % der formal Beschäftigten haben einen technischen Berufsabschluss, y % einen Hochschulabschluss).

Eine systematische Förderung privater und öffentlicher Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE), wie sie im Entwurf der Nachhaltigkeitsstrategie vorgesehen ist, sollte in der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern eine größere Rolle einnehmen. Auch ist erforderlich, FuE-Strategien an der 2030 Agenda auszurichten. Deutschland kann hier auch als Wissensgeber in zentralen Politikfeldern und beim Aufbau geeigneter Institutionen fungieren. Deutschland verfügt über ein sinnvoll abgestuftes System von FuE-Einrichtungen (Helmholtzzentren, Max-Planck Gesellschaft, Fraunhofer-Gesellschaft) und hat seit den 1990er Jahren auch Programme zur Förderung von Existenzgründungen erfolgreich durchgeführt. Je nach dem Entwicklungsstand der Partnerländer können diese Erfahrungen gezielt in die Kooperation eingebracht werden.

Wenn es gelingt, die FuE-Kapazitäten in den Partnerländern nachhaltig zu stärken, dann hat dies einen multiplen Nutzen im Sinne der nachhaltigen Entwicklung:

- die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie wird gestärkt, Unternehmensneugründungen und Innovationen angeregt und somit nachhaltige Beschäftigung aufgebaut;
- Umweltexternalitäten der Industrie werden durch gesteigerte Produktivität und eine Verringerung von Ressourcenverbrauch, Abwässern und Abfällen vermindert;
- Lokale Akteure werden darin gestärkt, eventuelle Zielkonflikte zwischen Wirtschaftswachstum und ökologischer Nachhaltigkeit eigenständig zu bearbeiten und Lösungsansätze zu entwickeln.

SDG 10: Ungleichheit in und zwischen Ländern verringern

Der Entwurf der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie beschreibt das globale Problem der Ungleichheit auf nationaler und internationaler Ebene und seine Folgen sehr gut und deutlich. Sehr viel undeutlicher bleibt der Entwurf hingegen in der Beschreibung dessen, was die Bundesregierung bis 2030 erreichen will – und womit. Dabei ist die Vorgabe der 2030 Agenda eindeutig: *“By 2030, progressively achieve and sustain income growth of the bottom 40 per cent of the population at a rate higher than the national average”* (Target 10.1).

Aufgegriffen wird die Vorgabe mit den vorgesehenen Umsetzungsindikatoren: dem Gini-Koeffizient der Einkommensverteilung in Deutschland und dem Gini-Koeffizient der Vermögensverteilung – zusammen mit dem Postulat: *„Ungleichheit innerhalb Deutschlands verringern.“* Zwar deckt sich das, was die Gini-Koeffizienten messen, nicht ganz mit der Vorgabe von SDG10. Es ist aber kaum vorstellbar, dass die Ginis signifikant sinken, ohne dass die Einkommen der ärmeren 40% der Bevölkerung schneller wachsen als das Durchschnittseinkommen. Positiv ist in dieser Hinsicht ein Indikator, der sich unter SDG 4 findet: der Anteil der ausländischen Schulabsolventen mit Schulabschluss. Eine Verbesserung der Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund ist sicher einer der effektivsten Ansätze zur Verringerung der Einkommensungleichheit in Deutschland.

Derweil werden die Inhalte von zwei für die nationale Politik sehr wichtigen Unterzielen von SDG10 nur implizit und lückenhaft aufgegriffen. Zum einen handelt es sich dabei um Unterziel 10.4 *“Adopt policies, especially fiscal, wage and social protection policies, and progressively achieve greater equality”*. Das Unterziel wird nirgendwo angeführt; es werden lediglich einzelne Maßnahmen genannt, die unter die Forderungen des Unterziels fallen, wie die Einführung des Mindestlohns und die

Instrumente der deutschen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Letztere bestehen jedoch schon lange und haben nicht verhindern können, dass Ungleichheit in den letzten fünfzehn Jahren in Deutschland zu- statt abgenommen hat. Steuerpolitische Instrumente werden gar nicht angeführt, obwohl ein Vergleich der OECD-Länder nahe legt, dass für den Abbau von Einkommensungleichheiten in erster Linie eine redistributive Steuer- und Transferpolitik erforderlich ist.

Wir gehen davon aus, dass die Daten zu Indikator 10.4.1 (*“Labour share of GDP, comprising wages and social protection transfers”*) den UN berichtet werden; da er einen ganz zentralen Faktor von Veränderungen bei der Einkommensungleichheit erfasst, wäre es sinnvoll, ihn auch in das Monitoring der Umsetzung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie aufzunehmen. Dies gilt auch für den Indikator 10.2.1 (*“Proportion of people living below 50 per cent of median income, disaggregated by age group, sex and persons with disabilities”*), da er ein gutes Maß für die Entwicklung signifikanter Armut auch in Hocheinkommensländern wie Deutschland darstellt.

Zum anderen fehlt auch ein Verweis auf Unterziel 10.7 *“Facilitate orderly, safe, regular and responsible migration and mobility of people, including through the implementation of planned and well-managed migration policies.”* Deutschland hat seit 2014 im europäischen Vergleich sehr viele Flüchtlinge aufgenommen und damit einen wichtigen Beitrag geleistet. Eine Migrationspolitik, die leichtere (temporäre) Zugänge zum Arbeitsmarkt schafft als bisher, wäre sowohl mit Blick auf demographische Veränderungen wie auch in entwicklungspolitischer Hinsicht wünschenswert.

Mit Blick auf die internationale Dimension hält die Bundesregierung zu Recht fest, dass sie durch ihre Entwicklungszusammenarbeit auch in Entwicklungsländern Beiträge zur Verringerung der Einkommensungleichheit leistet. Der Entwurf der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie nennt in diesem Zusammenhang Kooperationsvorhaben bei öffentlichen Investitionen, bei der Förderung von breitenwirksamem Wachstum, bei der Verbesserung der Fiskalpolitik und von Löhnen und Arbeitsbedingungen sowie beim Aufbau sozialer Sicherungssysteme. Für die Einkommensverteilung in Entwicklungsländern sind aber die internen Machtverhältnisse mindestens genauso wichtig, ob es also z.B. freie Wahlen gibt, bei denen Regierungen, die sich nicht für die Belange der Armen einsetzen, abgewählt werden können oder ob es ein Streikrecht gibt, mit dem Arbeiter höhere Löhne oder bessere Arbeitsbedingungen durchsetzen können. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit versteht daher ihre Beiträge zur Stärkung von Staatlichkeit und Zivilgesellschaft zu Recht auch als wichtig für die Armutsbekämpfung und die soziale Inklusion. Zudem es kommt auf die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Entwicklung in den Entwicklungsländern an, also z.B. auf ihren Zugang zu den Märkten der entwickelten Länder. Im Entwurf unterstreicht die Bundesregierung, dass sie sich auf internationaler Ebene stark für die Handelsinteressen der Entwicklungsländer engagiert. Zumindest in der Handelspolitik der EU gibt es aber noch zahlreiche Vorgaben, die in starkem Widerspruch der zu den Interessen vieler Entwicklungsländer stehen, z.B. die weitgehende Abschaffung von Importrestriktionen im Agrar- und Nahrungsmittelverarbeitenden Bereich. Hier wäre ein verstärkter Einsatz der Bundesregierung für den Abbau dieser Vorgaben wünschenswert. In diesem Sinne sollte die Nachhaltigkeitsstrategie geschärft werden und auf die Unterziele von SDG 10 eingehen, die Aspekte bzw. Instrumente für einen Abbau der Ungleichheit zwischen Ländern sowie innerhalb von Entwicklungsländern thematisieren. Hierzu zählen u.a. die Regulierung und das Monitoring globaler Finanzmärkte (10.5), die Erhöhung der Stimmanteile von Entwicklungsländern in internationalen Finanzinstitutionen (10.6) und die Umsetzung des *principle of special and differential treatment* für Entwicklungsländer im Rahmen der WTO.

SDG 13: Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen

Der Entwurf der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie legt national den Schwerpunkt auf Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasen und international auf den deutschen Beitrag zur internationalen

Klimafinanzierung. Der Entwurf enthält damit wichtige Indikatoren und Maßnahmen, die dazu beitragen können, den Klimawandel zu bekämpfen und sich an seine Folgen anzupassen.

Gleichzeitig weist der Entwurf wichtige Lücken auf. Vor allem sollte die Notwendigkeit der Dekarbonisierung bis 2070 im bisherigen Entwurf der Nachhaltigkeitsstrategie thematisiert und explizit gemacht werden: Die Analysen des IPCC zeigen, dass die Dekarbonisierung bis spätestens 2070 weltweit umgesetzt werden sollte, um die in der UN-Klimarahmenkonvention vereinbarte 2°C-Grenze nicht zu überschreiten.

Legt man das Augenmerk auf die zusätzlich im Pariser Übereinkommen festgehaltene 1,5°C-Grenze, dann ist der derzeit im Entwurf festgehaltene und für den neuen Klimaschutzplan 2050 anvisierte Zielkorridor der Bundesregierung (80-95% Minderung von Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 bis 2050) inadäquat. Aktuelle Analysen zeigen, dass für die Begrenzung der globalen Erwärmung auf maximal 1,5°C die Dekarbonisierung weltweit schon bis etwa 2050 erreicht sein müsste. Die Bundesregierung sollte sich daher klar für ein Reduktionsziel von zumindest 95% bis 2050 aussprechen und außerdem deutlich machen, dass sie anstrebt, Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 um 100% zu reduzieren.

Entwicklungs- und Schwellenländer sollen unter anderem durch die Internationale Klimaschutzinitiative bei Klimaschutzbeiträgen durch Schaffung von Kapazitäten, Unterstützung bei Identifizierung prioritärer Maßnahmen in der nationalen Planung und die Bereitstellung von Klimafinanzierung gefördert werden. Da Klimapolitik ein wichtiger Beitrag zur Bewahrung und Bereitstellung globaler öffentlicher Güter ist, sollte die Bundesregierung einen stärkeren Fokus auf die Zusammenarbeit mit Entwicklungs- und Schwellenländern legen, vor allem auch mit Blick auf die Anpassung an die gefährlichen Folgen des Klimawandels.

Auch vor diesem Hintergrund ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung anstrebt, den deutschen Beitrag zur internationalen Klimafinanzierung bis 2020, bezogen auf das Jahr 2014, zu verdoppeln. Die Einzahlungen in multilaterale Klima-Fonds haben bisher jedoch nur einen kleinen Anteil des deutschen Beitrags zur Klimafinanzierung ausgemacht; der multilaterale Anteil sollte weiter erhöht werden, vor allem mit Blick auf den *Green Climate* Fund (GCF).

Für das 2009 von den Industrieländern gegebene Versprechen, ab 2020 jährlich 100 Milliarden bereit zu stellen, orientiert sich die Bundesregierung an einer Zielmarke von zehn Milliarden Euro als fairen deutschen Anteil. Dafür ist der Anstieg der im Bundeshaushalt vorgesehenen Mittel von knapp zwei Milliarden im Jahr 2014 auf vier Milliarden Euro im Jahr 2020 vorgesehen. Um die Lücke zu schließen, sollen weitere Mittel mobilisiert werden, u.a. auch private Investitionen. Wie der Aufwuchs konkret erreicht werden soll, ist bisher nicht weiter ausgeführt.

Die Bundesregierung sollte zusätzlich deutlich machen, wie sie dazu beiträgt, die Unterziele von SDG 13 auch auf EU-Ebene voranzubringen, beispielsweise durch eine überzeugende Reform des europäischen Emissionshandelssystems für die 4. Handelsperiode (2021–2030).

SDG 16: Friedliche und inklusive Gesellschaften im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und effektive, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen

Der Entwurf für die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie erkennt zu Recht die Bedeutung von Frieden und guter Regierungsführung für nachhaltige Entwicklung (und umgekehrt) an. Außerdem wird im Entwurf betont, dass die Einbeziehung von SDG 16 einen deutlichen Fortschritt gegenüber den MDGs bedeutet. Die Fokussierung der Indikatoren des Entwurfs auf nur einige wenige Aspekte ist nachvollziehbar. Bei den gegenwärtig vorgeschlagenen Indikatoren fehlen allerdings übergeordnete klare Zielsetzungen. Welche Teilaspekte von SDG 16 sollen hier gemessen werden? Inhaltlich sind

die Schwerpunkte zu überdenken, die durch die Indikatoren gesetzt werden, insbesondere der starke Fokus auf Frieden und Gewalt. „Gute Regierungsführung“ findet keine Berücksichtigung.

Der erste der vorgesehenen Indikatoren fokussiert auf die Anzahl von Straftaten und persönliche Sicherheit in Deutschland; Gegenmaßnahmen beziehen sich auf Wohnungseinbruchsdiebstahl. Unser Alternativvorschlag wäre *„Reduzierung der Straftaten mit rechtsextremen und ausländerfeindlichem Hintergrund (bis 2030 um x%)“*. Hiermit könnte gezielt ein friedliches Zusammenleben in Deutschland unterstützt werden. Die erfolgreiche Integration von Menschen, die vor Verfolgung und Krieg in unserem Land Schutz suchen, stellt eine klare Herausforderung für das zukünftige Deutschland dar, insbesondere in Anbetracht der sich ausbreitenden und wiedererstarkenden Ressentiments gegenüber Ausländern. Mit diesem Indikator würde die Thematik prominent verankert und eine ambitionierte Agenda für ein nachhaltig friedlicheres Deutschland unterstützt. Weitere Indikatoren könnten auch Unterziel 16.6 entnommen werden, in dem es um leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und transparente Institutionen geht.

Der zweite vorgesehene Indikator bezieht sich auf Sicherheit weltweit und misst die *„Anzahl der in betroffenen Weltregionen durchgeführten Projekte zur Sicherung, Registrierung und Zerstörung von Kleinwaffen und leichten Waffen durch Deutschland“*. Unser Alternativvorschlag wäre: *„Deutschland reduziert bis 2030 die Ausfuhr von kleinen und leichten Waffen um x%“*. Ziel des ursprünglichen Indikators sind Aktivitäten, die der Einschränkung der Proliferation von Kleinwaffen dienen. Dies ist prinzipiell ein wünschenswerter Ansatz, denn der Zusammenhang zwischen der Verfügbarkeit von Kleinwaffen und sowohl dem Ausbruch als auch der Dauer von Bürgerkriegen ist gut belegt. Allerdings muss es auch als problematisch gesehen werden, dass Deutschland gleichzeitig Waffen exportiert und diese Dynamiken damit schlimmstenfalls verstärkt. Ein Indikator, der stärker auf die Auswirkungen deutscher Produktionsmuster in diesem Bereich eingeht, wäre daher vorzuziehen.

Schließlich schlagen wir einen ergänzenden Indikator zu „guter Regierungsführung“ in Deutschland vor: *„Steigerung des Anteils der Bevölkerung, der Entscheidungsfindungsprozesse für inklusiv und bedarfsorientiert hält bis 2030 (um x%)“*. Gegenwärtig ist ein sehr starker Fokus auf Gewalt und Frieden im Entwurf für die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie im Bereich SDG 16 zu erkennen. Die Bundesregierung selber hat sich zu Aktivitäten verpflichtet, die in „Bund, Ländern und Kommunen Transparenz, Rechenschaft und Bürgerbeteiligung erhöhen“. Der oben genannte Indikator könnte dieses Thema begleiten, messen und vorantreiben. Damit würde ein Indikator übernommen, der sowohl während den Verhandlungen zu SDG 16 in New York als auch in der internationalen Expertengruppe für die Indikatoren diskutiert wurde. Deutschland könnte damit ein noch deutlicheres Signal dafür setzen, dass die 2030 Agenda nicht nur für Entwicklungsländer von Relevanz ist. Weitere wichtige Elemente, die in diesem vorgeschlagenen Indikator noch nicht enthalten sind, stehen im Unterziel 16.7, v.a. mit Blick auf eine partizipatorische und repräsentative Entscheidungsfindung.

SDG 17: Umsetzungsmittel stärken und die globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung wiederbeleben

SDG 17 umfasst fünf Bereiche: Finanzierung, Technologie, Kapazitätsaufbau, Handel und systemische Themen. Der Entwurf der Nachhaltigkeitsstrategie fokussiert auf drei Nachhaltigkeitsindikatoren und -ziele und entsprechende Maßnahmen: den Anteil öffentlicher Entwicklungsausgaben am Bruttonationaleinkommen, die Anzahl der Studierenden und Forscherinnen und Forscher (in MINT-Fächern) aus Entwicklungsländern sowie aus LDCs sowie deutsche Einfuhren aus Entwicklungsländern und LDCs. Es fehlen Indikatoren für zahlreiche der 19 Unterziele von SDG 17 (z.B. zu *domestic resource mobilization, investment promotion regimes for LDCs, additional financial resources for developing countries from multiple sources*). Insgesamt wird die Bundesregierung damit dem Anspruch, eine Führungsrolle einzunehmen, bisher nicht gerecht. Exemplarisch seien im Folgenden einige Lücken aufgezeigt und Vorschläge diskutiert.

Unter SDG 17 wird das Postulat „nachhaltige Entwicklung unterstützen“ genannt und auf die Entwicklungszusammenarbeit bezogen. Entwicklungszusammenarbeit hat im internationalen Kontext in der Tat dafür eine wichtige Funktion, darüber hinaus ist jedoch eine verstärkte internationale Kooperation in einer Reihe von Politikfeldern (Finanz-, Steuer-, Handels-, Investitions- und Entwicklungspolitik) erforderlich. Entwicklungszusammenarbeit alleine kann dies Postulat nicht erfüllen. Die ökonomischen, institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen der Weltwirtschaft (Global Economic Governance) beeinflussen stark die Chancen, die SDGs zu erreichen, nicht nur in Entwicklungsländern. Die Bundesregierung sollte daher die thematisierten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Sinne der SDGs verbessern und auch die in der 2030 Agenda zu kurz gekommenen Aspekte der Global Economic Governance stärken. So fehlt beispielsweise der Verweise auf Indikatoren und zukünftige Maßnahmen für die Verbesserung der Politikkoordination zwischen den in SDG 17 genannten Bereichen und anderen SDGs oder für die Schuldentragfähigkeit. Ein Indikator, der für letzteres Unterthema geeignet wäre, könnte sich auf das Debt Sustainability Framework der Weltbank und des IWF beziehen, welches das Risiko von „external debt distress“ über die nächsten 20 Jahre in den Blick nimmt. Darüber hinaus sollte sich Deutschland dafür einsetzen, die internationale Zusammenarbeit zur Bekämpfung illegaler Finanzströme und -transfers zu verbessern. Dafür ist es zentral, die internationale Zusammenarbeit in Steuerfragen mehr als bisher zu fördern, zum Beispiel zum automatisierten Austausch von Steuerdaten, zur Berichtspflicht von Unternehmen und Offenlegung ihrer Steuerzahlungen, zur Regulierung von Transferpreisen sowie zur Einführung gemeinsamer Grundlagen für die Bemessung der Körperschaftssteuer, um sicherzustellen, dass Steuern dort erhoben werden, wo Wertschöpfung stattfindet.

Außerdem sollte sich Deutschland dafür einsetzen, die Regeln und Institutionen des globalen Finanzwesens zu reformieren, um Finanzstabilität – und damit ein wichtiges globales öffentliches Gut – zu garantieren. Aus klimapolitischer Sicht kommen zwei Argumente für Finanzmarktreformen hinzu: erstens hat der Klimawandel selbst das Potential, die Stabilität der Finanzmärkte zu gefährden und zweitens müssen langfristige Investitionen in die Dekarbonisierung unserer Wirtschaftsweise attraktiver gemacht werden. So könnte Basel III geringere Kapital- und Liquiditätsanforderungen für kohlenstoffarme Projekte festlegen, und im Kontext von Solvency II müssten für die Versicherungswirtschaft Ausnahmen für ökologisch nachhaltige Investitionen gemacht werden. Auch Bankenstresstests und Standards für die Sorgfaltspflicht (due diligence) von Banken und anderen Finanzinstitutionen könnten Klimarisiken adressieren und dadurch Investitionsentscheidungen ökologisch nachhaltiger machen. Mit Blick auf die sich aus dem Klimawandel und anderen Umweltproblemen ergebenden Wirtschafts- und Finanzrisiken ist es von enormer Bedeutung, dass öffentliche wie private Finanzakteure zunehmend Ansätze erarbeiten, um Nachhaltigkeitsziele im Finanzsektor zu verankern. Zum Beispiel sollten Klimarisiken in Ratings, Benchmarks und Indizes der Anleger einbezogen werden. Aber auch für Zentralbanken wäre es denkbar Nachhaltigkeit in ihrem Mandat, zumindest als nachrangiges Ziel, zu verankern. Einige wenige Vorreiter, z.B. China und Bangladesch, gibt es bereits. Öffentliche Geber und Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen, z.B. Entwicklungsbanken, könnten private und institutionelle Investoren durch die Bereitstellung von Instrumenten zur Risikominderung motivieren, in ökologisch nachhaltige Kapitalanlagen zu investieren. Auch die Schaffung eines internationalen Anlagensicherungsfonds für nachhaltige Investitionen, in den sowohl die Privatwirtschaft als auch Regierungen einzahlen, könnte ähnlich dem Einlagensicherungsfond der deutschen Privatbanken für das nötige Vertrauen unter den privaten und institutionellen Anlegern sorgen. Diese Prozesse können durch internationale Kooperation gestärkt werden, beispielsweise durch Beratung für Entwicklungsbanken und die Förderung von deren Austausch untereinander. Die Bundesregierung sollte diesen Prozess unterstützen und entsprechend in der Nachhaltigkeitsstrategie erwähnen.

Der erste zu SDG 17 vorgeschlagene Indikator bezieht sich auf den Anteil öffentlicher Entwicklungsausgaben (ODA) am Bruttonationaleinkommen (BNE), der auf 0,7% erhöht werden soll. Der Indikator, der sich auf das Unterziel „nachhaltige Entwicklung durch

Entwicklungszusammenarbeit stärken“ bezieht, greift zu kurz. Der alleinige Fokus auf die Erhöhung dieser ODA-Quote vernachlässigt wichtige Dimensionen wie den Anteil der ODA am BNE, die speziell an LDCs gehen sollte. Die Bundesregierung sollte den jetzigen Indikatorentwurf um einen entsprechenden (auch in den SDGs festgehaltenen) Zusatz ergänzen, der darauf zielt, dass der Anteil der ODA am BNE, der an LDCs geht, bei 0,15 – 0,20% liegen sollte. Sinnvoll wäre darüber hinaus auch ein Indikator zur Nutzung innovativer Finanzierungsinstrumente für die Entwicklungszusammenarbeit (z.B. aus Erlösen durch die Versteigerungen von Emmissionszertifikaten). Außerdem gibt es im Entwurf der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie beispielsweise keinen Indikator für das Unterziel der Stärkung der „*domestic resource mobilization, including through international support to developing countries, to improve domestic capacity for tax and other revenue collection.*“ Die Bundesregierung könnte zum Beispiel das Ziel, ihr „Engagement, zur Mobilisierung und effektiven Nutzung eigener Einnahmen in Partnerländern bis 2020 zu verdoppeln“, im Kontext eines zusätzlichen Indikators explizit machen.

Mit einem zweiten Indikator im Zusammenhang von SDG 17 zielt die Bundesregierung darauf, Technologietransfer und den Aufbau von technischen Kapazitäten zu stärken. Der im Entwurf erwähnte Indikator (Anzahl der Studierenden und Forscherinnen und Forschern in MINT-Fächern aus Entwicklungsländern sowie aus LDCs) wird diesen Zielsetzungen nicht gerecht und sollte um weitere wichtige Aspekte ergänzt werden, die in den Unterzielen 17.6, 17.7. und 17.8. erwähnt werden, beispielsweise Deutschlands Rolle beim laut SDG 17 vereinbarten Aufbau einer Technologiedatenbank für die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs).

Der internationale Handel wird im Kontext des dritten Indikators aufgenommen. Die Steigerung der deutschen Einfuhren aus Entwicklungsländern sowie aus LDCs kann zur Erreichung von 17.11 beitragen (Verdoppelung des Exportanteils der LDCs bis 2030), wird jedoch der essentiellen Rolle von Handel als Motor für Entwicklung und der Anforderung, den aktuellen Reformblockaden in der globalen Handelsordnung entgegenzutreten, nicht gerecht. Das ist insbesondere insofern bedauerlich, als die Unterziele der 2030 Agenda zu diesem Thema tatsächlich eine Chance bieten, die Handelspolitik stärker auf eine globale nachhaltige Entwicklung auszurichten. Die Bundesregierung sollte sich dafür stark machen, die internationale Handelsordnung so zu reformieren, dass Handel und ausländische Investitionen nachhaltige Entwicklung verlässlich fördern. Zum Beispiel muss mehr getan werden, um den Zugang der Entwicklungsländer zu globalen Wertschöpfungsketten zu verbessern, ihre Handelskosten zu senken und das multilaterale Handelssystem zu reformieren.

Das neuerliche Bekenntnis in den SDGs zu einem multilateralen Handelssystem stärkt die normative Grundlage der Welthandelsorganisation (WTO), bestätigt sie als globales öffentliches Gut und würdigt ihren Beitrag für eine gerechtere Global Economic Governance. Gemeinsam mit der EU könnte die Bundesregierung die 2030 Agenda nutzen, um eine Diskussion über Reformoptionen in der Welthandelsorganisation für eine faire, sozial und ökologisch nachhaltige Gestaltung des globalen Handelssystems anzustoßen und dafür eine Allianz mit Entwicklungsländern aufbauen. Eine solche Debatte wird immer drängender, vor allem aus Sicht der Entwicklungsländer, die unter der Schwächung des multilateralen Forums der WTO durch zunehmende bilaterale und (mega-)regionale Verhandlungen besonders stark leiden. Die 2030 Agenda bietet die Chance, darauf einzuwirken, dass bilaterale und regionale Abkommen so gestaltet werden, dass sie mit den Zielen nachhaltiger Entwicklung kohärent sind. Dafür gibt es viele Anknüpfungspunkte; beispielsweise bieten vereinfachte Ursprungsregeln *win-win*-Optionen für viele deutsche Unternehmen und für Unternehmen in Entwicklungsländern.

Zudem sollte sich die Bundesregierung dafür stark machen, dass das multilaterale Handelssystem die Bedeutung der 2030 Agenda als Bezugsrahmen für das Welthandelssystem hervorhebt, beispielsweise durch einen Aufruf des Allgemeinen Rats der WTO an die einzelnen WTO-Gremien, die Handelsvorschriften so auszulegen und zu begünstigen, dass sie im Einklang mit der 2030 Agenda stehen. Weiterhin sollten die G20 eine Klärung von Ausnahmeregelungen fordern, die Teil

von Artikel XX des GATT sind, damit Staaten Maßnahmen für Nachhaltigkeit umsetzen können, ohne sich Sorgen machen zu müssen, dass diese dem multilateralen Handelssystem zuwiderlaufen. Die G20-Länder sollten sich auch dafür einsetzen, dass immer dann, wenn neue bilaterale und regionale Handelsabkommen diskutiert werden, Analysen zu den weltweiten Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung (ähnlich den europäischen Sustainability Impact Assessments) durchgeführt werden.

Anhang

Tabelle 1: Neue Indikatoren, die die internationale Dimension der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie stärken

Ziel	Nachhaltigkeitspostulat	Indikator
SDG 5 Geschlechtergerechtigkeit	Wirtschaftliche Teilhabe von Frauen stärken	Berufliche Qualifizierung von Frauen und Mädchen durch deutsche entwicklungspolitische Zusammenarbeit
SDG 6 Wasser	Besserer Zugang zu Trinkwasser und Sanitätsversorgung weltweit, höhere (sichere) Qualität	Anzahl der Menschen, die neu Zugang zu Trinkwasser und Sanitätsversorgung erhalten durch deutsche Unterstützung
SDG 8 Wirtschaftswachstum und Beschäftigung	Ressourcen sparsam und effizient nutzen	Gesamtrohstoffproduktivität: (BIP+Importe)/Raw Material Input (RMI)
	Menschenwürdige Arbeit weltweit ermöglichen (in Globalen Lieferketten)	Umsatzanteil der Mitglieder des Textilbündnisses, die soziale und ökologische Bündnisstandards in ihrer gesamten Lieferkette nachweislich einhalten und darüber berichten, am deutschen Textil- und Bekleidungsmarkt
SDG 13 Klimawandel und seine Auswirkungen	Deutscher Beitrag internationale Klimafinanzierung	Internationale Klimafinanzierung zur Reduktion von Treibhausgasen und zur Anpassung an den Klimawandel
SDG 14 Ozeane	Meere und Meeresressourcen schützen und nachhaltig nutzen	Anteil der nachhaltig befischten Fischbestände an der Gesamtzahl der Fischbestände in Nord- und Ostsee
SDG 15 Landökosysteme und Biodiversität	Entwaldungen vermeiden	Zahlungen an Entwicklungsländer für nachgewiesenen Erhalt bzw. Wiederaufbau von Wäldern unter dem REDD+-Regelwerk
SDG 16 Regierungsführung und Frieden	Stärkung der praktischen Rüstungskontrolle, ins. von Kleinwaffen	Anzahl der in betroffenen Weltregionen durchgeführten Projekte zur Sicherung, Registrierung und Zerstörung von Kleinwaffen und leichten Waffen durch Deutschland
SDG 17 Mittel zur Umsetzung und globale Partnerschaft	Technisches Wissen international vermitteln	Anzahl der Studierenden und Forscherinnen und Forschern aus Entwicklungsländern sowie aus LDCs in MINT-Fächern pro Jahr (Semester)
	Handelschancen der Entwicklungsländer verbessern	Deutsche Einfuhren aus Entwicklungsländern (alt) und aus LDCs (neu)

Vorgeschlagene neue Indikatoren, die noch erarbeitet werden		
SDG 2 oder SDG 12	Bodenschutz	Beobachtung der Veränderung der Bodenqualität
SDG 4 Bildung	Bildung für nachhaltige Entwicklung	Messung von Initiativen zur Stärkung des Kompetenzerwerbs, um nachhaltige Lösungen zu entwickeln und anzuwenden, in allen Bildungsphasen
SDG 11 Städte	Flächennutzung	Der Interministerielle Arbeitskreis Nachhaltigkeitsindikatoren prüft einen handlungsorientierten Indikator zur Flächeninanspruchnahme.
SDG 12 Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster	Vermeidung von Lebensmittelverlusten in Deutschland	Anpassung des FAO Global Food Loss Index an Bedingungen in Deutschland (nach seiner Fertigstellung)
	Öffentliche Beschaffung	Nachhaltige Beschaffung durch Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung
Quelle: Entwurf der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie vom 30.5.2016, S. 52-54 und 226-228		