



Rat für
NACHHALTIGE
Entwicklung

09.07.2024 Empfehlungen des RNE zur Dialogfassung
der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie

Mehr Aktion und Ressourcen für die Transformation

Ratsmitglieder: Reiner Hoffmann, Gunda Röstel, Prof. Dr. Kathrin Böhning-Gaese, Zarah Bruhn, Katja Dörner, Saori Dubourg, Tanja Gönner, Jörg-Andreas Krüger, Prof. Dr. Mark G. Lawrence, Prof. Dr. Kai Niebert, Hubertus Paetow, Myriam Rapior, Dr. Werner Schnappauf, Dr. Franziska Tanneberger, Heidemarie Wiczorek-Zeul



Inhalt

Zusammenfassung.....	2
Einleitung.....	3
1. Empfehlungen zu nationalen und internationalen Herausforderungen.....	4
2. Empfehlungen zu den Transformationsbereichen	5
a. Eine sozial gerechte Transformation ermöglichen	5
b. Kommunen als Umsetzer stärken.....	6
3. Empfehlungen zum Hebel Governance	8
a. Die Rolle des Bundestags stärken.....	8
b. Verbindlichkeit der Ziele erhöhen.....	8
c. Ressortübergreifende Zusammenarbeit strategischer umsetzen	8
4. Empfehlungen zum Hebel Finanzen	9
a. Konkrete Finanzierungsinstrumente und Investitionen jetzt!	9
b. Nachhaltigkeitsberichterstattung als wichtigen Hebel zur Finanzierung der Transformation stärker verankern, die Bedeutung des DNK hervorheben	10
5. Empfehlungen zur Indikatorik.....	10
Über den Rat für Nachhaltige Entwicklung.....	14
Impressum.....	14



Zusammenfassung

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) würdigt die Bemühungen der Bundesregierung, in einem sicherheits-, wirtschafts- und haushaltspolitisch schwierigen politischen Umfeld in Deutschland, Europa und weltweit eine ressortübergreifend abgestimmte Dialogfassung für die Weiterentwicklung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) vorzulegen. Der Rat begrüßt insbesondere die Stärkung der sozialen Dimension, da die **Sicherung des gesellschaftlichen Zusammenhalts** aus Sicht des Rates aktuell eine besonders große Herausforderung in der Transformation darstellt.

Die der Dialogfassung zugrunde gelegte Betrachtung entlang der sechs Transformationsbereiche und der fünf Hebel statt wie bisher entlang der 17 SDGs führt aus Sicht des Rates zu dem Risiko, dass einige SDG-Themen, wie etwa die Chancengleichheit der Geschlechter oder die Biodiversität (SDGs 5 sowie 14 und 15), entweder vernachlässigt oder nicht mehr geschlossen dargestellt werden. Bei einigen Themen ist auch die **internationale Dimension aus dem Blick geraten** (z. B. beim Transformationsbereich 1). Der RNE empfiehlt daher eine Anpassung der Transformationsbereiche bzw. eine Nachschärfung von deren Darstellungen auf Grundlage der bereits vorliegenden ressortabgestimmten Transformationsberichte.

Zudem sieht der Rat **Bedarf für eine stärkere Aktionsorientierung der DNS**. Er empfiehlt hierzu eine systematische Verzahnung der Schritte: von der Strategieentwicklung über die Umsetzung bis zu Monitoring und Strategieüberarbeitung. Außerdem sollten die Maßnahmenvorschläge mit entsprechenden finanziellen und personellen Ressourcen hinterlegt werden. Weiter fordert der Rat eine stärkere Verknüpfung der Nachhaltigkeitsziele mit dem Haushalt sowie konkrete Vorschläge für die Finanzierung der Transformation in Deutschland und weltweit.

Der Rat begrüßt die Erwähnung der **Kommunen in ihrer signifikanten Rolle** als Umsetzer der Nachhaltigkeitsziele. Es fehlt jedoch an klar definierten Aufgaben (insbesondere in den Bereichen Klimaschutz und Klimaanpassung) und konkreten Finanzierungsmechanismen, damit die Kommunen dieser Rolle auch gerecht werden können. Der Rat empfiehlt hierzu eine stärkere Beteiligung der Kommunen in Gremien der Nachhaltigkeits-Governance, die Finanzierung der Transformation nach dem Konnexitätsprinzip mit wirkungsorientierten Transformationsbudgets, den Abbau bürokratischer Hemmnisse sowie die Neuordnung der Finanzbeziehungen im Mehrebenensystem.

Hinsichtlich des Governance-Systems empfiehlt der Rat eine **stärkere Einbindung des Bundestags**. Diese sollte eine Verabschiedung der DNS im Bundestag und eine jährliche Fortschrittsdebatte zur Umsetzung der DNS beinhalten, um der gesamtgesellschaftlichen Tragweite der Nachhaltigkeitsdebatte gerecht zu werden.

Im für das Monitoring entscheidenden **Indikatorenset** sieht der Rat bedeutende Lücken. Er empfiehlt hier eine Weiterentwicklung, insbesondere durch die Aufnahme von Indikatoren zur Schutzgebietsfläche für das Monitoring von Biodiversität, eines Indikators zum Flächenfußabdruck des deutschen Nahrungsmittelkonsums, eines Indikators zur Überwindung der Ungleichheit zwischen den Geschlechtern sowie durch die Bereinigung der ODA-Quote um die Kosten für die Unterbringung von Geflüchteten.



Einleitung

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) begrüßt, dass die Bundesregierung Anfang Juni 2024 einen Entwurf zur Weiterentwicklung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) vorgelegt hat, und freut sich auf den anstehenden fruchtbaren Austausch mit den Stakeholdern aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Politik sowie den Bürger*innen.

Die Fortschreibung der Nachhaltigkeitsstrategie erfolgt in einem sicherheits-, wirtschafts- und haushaltspolitisch besonders schwierigen politischen Umfeld in Deutschland, Europa und weltweit. Die Folgen der Corona-Pandemie und die Auswirkungen des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine haben die öffentlichen Haushalte schwer getroffen. Die politischen Debatten werden vielfach sehr kontrovers geführt. Der gesellschaftliche Zusammenhalt sowie die industrielle und wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und somit die Grundlagen für das Gelingen der sozial-ökologischen Transformation sind aktuell gefährdet. Der Blick auf langfristige Herausforderungen, zu denen es eigentlich einen breiten Konsens der demokratischen Parteien gibt, wie z. B. das Ziel der Klimaneutralität 2045, wird häufig durch tagespolitische Themen verstellt. Die Erreichung der Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und ambitionierte deutsche Beiträge zur Erreichung der globalen Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals/SDGs) werden aber nur zu erreichen sein, wenn es bei wichtigen politischen Maßnahmen, wie z. B. einer CO₂-Bepreisung, einen „langen Atem“ und stabile Rahmenbedingungen für private Investitionen von Unternehmen, aber auch von den Bürgerinnen und Bürgern, gibt. Dazu braucht es einen politischen und **gesellschaftlichen Grundkonsens zu zentralen Transformationsthemen**. Aus dem Gegeneinander von Ökonomie, Ökologie und Sozialem muss ein echtes Miteinander werden. Besonders die soziale Gerechtigkeit ist entscheidend für die gesamtgesellschaftliche Akzeptanz. Der RNE ist davon überzeugt, dass die Nachhaltigkeitsziele und die Nachhaltigkeitsstrategie wichtige Elemente eines solchen gemeinsamen Grundkonsenses darstellen und den Weg aus der Krise weisen können. Er ruft daher die Akteure der Bundesregierung, aber auch der Opposition dazu auf, sich trotz oder gerade wegen der aktuell schwierigen Ausgangslage und der zahlreichen Kontroversen im Sinne eines gemeinsamen langfristigen Zielbilds für Staat und Gesellschaft in die Nachhaltigkeitsdiskussion einzubringen.

Der Nachhaltigkeitsrat begrüßt einige Neuerungen in der Dialogfassung, wie u. a. die ethischen neuen Elemente zur Stärkung der sozialen Dimension. Zugleich sollte aber aus Sicht des Rates die **Aktionsorientierung** deutlich verstärkt und systematisiert werden, um die Ziele der Strategie und einen starken deutschen Beitrag zur Umsetzung der SDGs zu erreichen. Die Dialogfassung stellt in weiten Teilen lediglich den Status quo dar. Der SDG-Gipfel 2023 hatte auf Grundlage des neuen Global Sustainable Development Reports (GSDR)¹ bis 2024 die Entwicklung nationaler Aktionspläne für die Transformation gefordert. Um dieser Anforderung möglichst nachzukommen, sollte die Dialogfassung entsprechend überarbeitet werden.

Weiter ist die vorgelegte Dialogfassung in zwei Punkten deutlich anders strukturiert als die bisherige Strategie, was der Rat zum Teil als kritisch erachtet:

¹ United Nations (2023): [Global Sustainable Development Report \(GSDR\) 2023](#).



Zum einen erfolgt die Betrachtung nun nicht mehr entlang der 17 SDGs, sondern entlang von sechs Transformationsbereichen und fünf Hebeln. Der RNE unterstützt einerseits den Fokus auf die großen „Wenden“, die in mancherlei Hinsicht einfacher zu begreifen und zu kommunizieren sind. Andererseits sind manche wichtige SDG-Themen, die in den Transformationsbereichen nur schwach vertreten sind, in der Dialogfassung nun nicht mehr geschlossen dargestellt, u. a. die Themen Bildung (aus SDG 4), Geschlechtergerechtigkeit (SDG 5) und Biodiversität (SDGs 14 und 15). Diese **Unterrepräsentation wichtiger Nachhaltigkeitsthemen** sollte daher Gegenstand kritischer Prüfung sein; ggf. sollten die Transformationsbereiche angepasst oder erweitert werden. Andere Staaten, die sich ebenfalls an den Empfehlungen des GSDR 2019 orientiert und Transformationsbereiche definiert haben, haben die Bereiche anders zugeschnitten (z. B. die Niederlande).²

Zum anderen enthält die neue Strategie nicht mehr die bisher übliche Darstellung der Entwicklung der Nachhaltigkeitsindikatoren. Damit fehlt eine konkrete Betrachtung des leider bei vielen Nachhaltigkeitszielen aktuell unbefriedigenden Zwischenstandes auf dem Weg zu den 2030-Zielen. Die letzte Analyse des Statistischen Bundesamtes vom Dezember 2022 und der anschließende Beschluss eines Maßnahmenkatalogs durch den Staatssekretärsausschuss für Nachhaltige Entwicklung vom Sommer 2023 (der sogenannte Off-Track-Indikatoren-Bericht)³ verdeutlichen den Handlungsbedarf. Eine Trennung der Strategiesetzung und des Monitorings ist zwar grundsätzlich denkbar. Doch darf diese Trennung nicht zu einer verzerrten Auseinandersetzung mit Nachhaltigkeitsthemen führen, wie es aktuell der Fall ist. Eine **hinreichende Betrachtung der Indikatorenentwicklung** hinsichtlich ihrer nationalen als auch globalen Dimension muss zwingend Teil der Strategie sein. Aktuell bleibt unklar, wie die Elemente Strategiesetzung und Monitoring verzahnt sind, d. h. insbesondere, wie Schlussfolgerungen aus den Off-Track-Indikatoren-Berichten Eingang in die Strategiesetzung finden.

Das neu formulierte, übergreifende Gesamtmotto „Transformation gemeinsam gerecht gestalten“ spiegelt den aus Sicht des RNE wichtigen und richtigen Fokus auf soziale Gerechtigkeit als Gelingensbedingung für die Transformation wider. Der Rat begrüßt dieses Motto, würde sich aber wünschen, dass dieses **Motto auch in einem Leitbild ausbuchstabiert** wird, um eine gemeinsame Vision an den Anfang zu stellen. Hier bieten einige Landesnachhaltigkeitsstrategien gute Vorbilder (z. B. NRW)⁴. Der RNE bietet an, an der Entwicklung eines Leitbilds aktiv mitzuwirken.

1. Empfehlungen zu nationalen und internationalen Herausforderungen

Der RNE erkennt die Verankerung der europäischen und internationalen Dimension der nachhaltigen Entwicklung in Einzelkapiteln grundsätzlich an. Die neuen Abschnitte zu internationalen Spillover-Effekten in Transformationsbereichen verdeutlichen zudem

² Ministerie van Buitenlandse Zaken (2024): [Achtste Nationale SDG Rapportage Nederland op weg naar brede welvaart \(2024\)](#).

³ Die Bundesregierung (2023): [Off-Track-Indikatorenbericht 2023](#).

⁴ Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2020): [Die globalen Nachhaltigkeitsziele konsequent umsetzen. Weiterentwicklung der Strategie für ein nachhaltiges Nordrhein-Westfalen](#).

die deutsche Verantwortung für nachhaltige Entwicklung weltweit. Gleichzeitig muss aber festgestellt werden, dass die vom RNE geforderte **Stärkung der internationalen Perspektive im wichtigen Ziel- und Indikatorenset**⁵ leider ausgeblieben ist. Vielmehr ist die internationale Dimension bei den sozialen Themen (u. a. Transformationsbereich 1) durch die Betrachtungsweise entlang der Transformationsbereiche sogar schwächer abgebildet als vor der Umstrukturierung. Statt der Ausgliederung in den Hebel „Internationales“ hätten wir uns eine umfassendere Darstellung der internationalen Zusammenhänge im Gesamtdokument gewünscht. Neben der Dimension „Was passiert in Deutschland“ empfehlen wir, auch die Dimension „Was passiert mit und durch Deutschland“ als Querschnittsthema in allen Transformationsbereichen zu benennen. So sollte zum Beispiel die Verantwortung Deutschlands im Bereich menschliches Wohlergehen im Zusammenhang mit einer konkreteren Zielsetzung bei Themen wie Geschlechtergerechtigkeit – gerade in Zusammenhang mit präventiven Schutzmaßnahmen für Opfer von Zwangsarbeit, Arbeitsausbeutung und Menschenhandel⁶ – stärker zum Tragen kommen. Zudem fehlen im Strategieentwurf weitgehend konkrete Vorschläge zur Finanzierung der nachhaltigen Entwicklung auf globaler Ebene.

2. Empfehlungen zu den Transformationsbereichen

a. Eine sozial gerechte Transformation ermöglichen

Der Rat erachtet die Stärkung des Themenbereichs menschliches Wohlergehen, Bildung und soziale Gerechtigkeit in der DNS grundsätzlich als richtig. Aus Sicht des RNE ist der **gesellschaftliche Zusammenhalt in der Transformation** aktuell die größte Herausforderung.⁷ Neben zentralen Herausforderungen und Maßnahmen sowie dem Aspekt der gesellschaftlichen Teilhabe (Inklusion) ist das Thema zwar auch in den Indikatoren grundsätzlich gestärkt abgebildet. Aus Sicht des RNE könnten jedoch die Themen, bei denen Deutschland vergleichsweise schlecht dasteht, noch stärker adressiert werden (z. B. durch Aufnahme eines Indikators zur Armutrisikoquote im Alter). Die Aufnahme des Themas Nachhaltigkeit in die Sozialgesetzbücher könnte helfen, um die Arbeit im Wohlfahrtsbereich noch nachhaltiger auszurichten.

In seinen oben genannten Stellungnahmen zum gesellschaftlichen Zusammenhalt fordert der RNE grundsätzlich ein stärkeres Engagement der Bundesregierung für die sozial-ökologische Transformation der Gesellschaft und eine **ressortübergreifende Strategie für staatliche Investitionen**.⁸ Gemeinsam mit der Bildungsgewerkschaft (GEW) fordert der RNE die Einberufung eines ressortübergreifenden Bildungsgipfels mit den Bundesländern, der sich unter Beteiligung von Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Gewerkschaften mit allen Facetten der Bildungskette entlang des gesellschaftlichen Lebenswegs befasst.

⁵ Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) (2024): [Ergänzende Empfehlungen des Nachhaltigkeitsrats zur Weiterentwicklung des Ziel- und Indikatorensystems der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie](#), S. 10 f.

⁶ Darauf wird explizit in dem Transformationsbericht der Bundesregierung (2023): [Menschliches Wohlbefinden und Fähigkeiten, soziale Gerechtigkeit. Herausforderungen und Wege der Transformation](#), S.16 f., verwiesen.

⁷ Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) (2024): [Empfehlungen zum gesellschaftlichen Zusammenhalt in der Arbeitswelt](#); RNE (2024): [It's the politics, stupid – Die Verantwortung von Staat und Gesellschaft für nachhaltige Lebenswelten](#); RNE (2024): [Handlungsfähig. Kooperativ. Für alle. Empfehlungen zum gesellschaftlichen Zusammenhalt in Kommunen](#).

⁸ Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) (2024): [Empfehlungen zum gesellschaftlichen Zusammenhalt in der Arbeitswelt](#), S. 5.



Der Rat begrüßt die Aufnahme eines vom RNE seit Langem geforderten Indikators zur Verankerung von Bildung für nachhaltige Entwicklung im Bildungssystem (4.1d) und plädiert dafür, die in der Prüfung befindlichen Indikatoren zu Gesundheit bzw. Bildung und sozialen Fragen aufzunehmen (S. 103). Insbesondere ein **Indikator zum Zusammenhang zwischen sozio-ökonomischer Herkunft und Bildung** erscheint dem RNE wichtig. Im Sinne der Aktionsorientierung begrüßt der Rat die explizite Nennung des Gemeinschaftswerks (GW) und der vier Regionalen Netzstellen Nachhaltigkeitsstrategie (RENN) als wichtige Akteure.

b. Kommunen als Umsetzer stärken

In der Dialogfassung der DNS wird die signifikante **Rolle der Kommunen** für die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele benannt, was der RNE im Grundsatz begrüßt. Auf freiwilliger Basis setzen einige Städte, Gemeinden und Landkreise bereits heute zum Teil weitreichende Maßnahmen für eine nachhaltige Entwicklung um. Dies geschieht allerdings bisher auf freiwilliger Basis. Auch in der DNS bleibt die Rolle der Kommunen zu unkonkret. Es fehlen Instrumente und Maßnahmen zur vertikalen Integration und somit zur Politikkohärenz. Insbesondere die aktuellen Governance-Mechanismen sowie die föderalen Finanzströme erweisen sich als nicht geeignet, um zukünftige Finanzierungsbedarfe für die Transformation im dreistelligen Milliardenbereich auch nur im Ansatz zu decken und den hohen Investitionsstau in den Kommunen aufzulösen.⁹ Das Thema Finanzierung ist derzeit für die Verantwortlichen in den Kommunen das drängendste Thema auf der politischen Agenda.¹⁰

In dem in der DNS beschriebenen Nachhaltigkeitsmanagementsystem wird den Kommunen noch nicht einmal eine konkrete Rolle zugeordnet. Daher empfiehlt der Rat eine umfassende **Beteiligung von Kommunalvertreter*innen** in relevanten Gremien der Nachhaltigkeits-Governance, wie es aktuell im RNE der Fall ist. Der Bund-Länder-Erfahrungsaustausch Nachhaltige Entwicklung könnten durch die Einbeziehung der Kommunen zu einem ebenenübergreifenden Steuerungsinstrument weiterentwickelt werden. Die nachhaltigkeitsbezogenen Beiräte der Bundesregierung sollten – wie der RNE – von einer kommunalen Beteiligung profitieren.

Die Beiträge der Länder und der Kommunen sollten in allen Transformationsbereichen benannt und konkret ausdefiniert werden. Spezifisch für den Transformationsbereich „Energiewende und Klimaschutz“ bedarf es eines grundsätzlichen Verständnisses von **Klimaschutz und Klimaanpassung als Teil der staatlichen Daseinsvorsorge**. Dafür ist zwingend zu klären, welche konkreten, abgrenzbaren Aufgaben von den Kommunen zu übernehmen sind und wie diese finanziert werden. Unabhängig davon, ob die genannten Politikfelder als kommunale Pflichtaufgabe oder Gemeinschaftsaufgabe definiert werden, muss für die Finanzierung das Konnexitätsprinzip gelten.¹¹

Das aktuelle System der **Finanzierung von Nachhaltigkeit** durch einen kaum überblickbaren „Dschungel“ von Förderprogrammen ist aus Sicht des RNE nicht

⁹ Dullien et al. (2024): [Herausforderungen für die Schuldenbremse. Investitionsbedarfe in der Infrastruktur und für die Transformation](#). IMK/ IW Köln.

¹⁰ Deutsches Institut für Urbanistik (2024): [OB-Barometer 2024. Difu-Umfrage](#).

¹¹ Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) (2024): [Starke Kommunen oder schwache Transformation. Elf Thesen zur Finanzierung der nachhaltigen Entwicklung vor Ort aus dem Dialog Nachhaltige Stadt](#), S. 6.



zukunftsgerichtet. Der Aufwand, immer neue Fördermittel mit kurzen Laufzeiten zu beantragen, ist zu hoch: Antragsfristen sind zu kurz, Vorgaben zur Erstellung von Verwendungsnachweisen zu umfangreich, Eigenanteile gerade für finanzschwächere Kommunen nicht stemmbar, dazu fehlt es häufig an Personal für die Antragstellung und Abwicklung der Fördermittel. Der RNE empfiehlt der Bundesregierung daher, die Finanzbeziehungen im Mehrebenensystem neu zu ordnen (u. a. durch eine Neujustierung der Verteilung der Steuereinnahmen) und den Kommunen in der Übergangszeit gemeinsam mit den Ländern ein langfristiges Finanzierungs-Commitment (mind. zehn Jahre) für die hohen Zusatzinvestitionen zu geben – etwa in den Bereichen Wärmewende, Klimaschutz, Mobilitätswende, Gebäudesanierung und Klimaanpassung. Eine Umsetzungsmöglichkeit besteht in wirkungsorientierten Transformationsbudgets für Kommunen (vgl. die Empfehlungen des Dialogs Nachhaltige Stadt¹²), die nachhaltigkeitsbezogene Förderprogramme des Bundes ersetzen sollten.

Der in der Strategie enthaltene Prüfauftrag für ein **Kompetenzzentrum Nachhaltige Kommunen** wird vom RNE begrüßt. Die vielfältigen Vorüberlegungen und erprobten Ansätze der Akteure im Feld der kommunalen Nachhaltigkeit sollten in die Konzeption eines solchen Zentrums einbezogen werden.

Der Rat begrüßt des Weiteren die in der Dialogfassung dargestellte Relevanz der Voluntary Local Reviews (VLRs) und ermutigt die Bundesregierung, die Kommunen auch zukünftig bei der Erstellung von Nachhaltigkeitsberichten, z. B. über die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW), zu unterstützen. Der Berichtsrahmen Nachhaltige Kommune (BNK), der seit 2021 mit Unterstützung der SKEW in über 30 Kommunen bundesweit pilotiert wurde, wird aktuell unter Federführung des RNE mit einem breiten Partnerkonsortium weiterentwickelt. Er ist ein zentrales Instrument, um den Fortschritt der nachhaltigen Entwicklung in Kommunen mess- und steuerbar zu machen sowie nach innen und außen transparent zu kommunizieren. Die Bundesregierung sollte sich aus Sicht des Rates dafür einsetzen, dass über eine **gute Nachhaltigkeitsberichterstattung der Kommunen** lokale Beiträge zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele der DNS transparent gemacht und durch ambitionierte Strategien gesteigert werden können.

Neben der Transformationsfinanzierung bleibt ein weiteres großes Hemmnis für die Kommunen in der DNS-Dialogfassung überraschend unbearbeitet. Es fehlen aus Sicht des RNE sowohl eine Problematisierung als auch **konkrete Lösungsideen** für den Bürokratieabbau in Kommunen (z. B. in den Bereichen Planen/Bauen/Umwelt oder bei Vergabe und Beschaffung). Analog zu den Praxischecks¹³, die das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz zum Bürokratieabbau etwa beim Ausbau der Solarenergie durchgeführt hat, schlägt der Rat der Bundesregierung vor, gemeinsam mit kommunalen Vertreter*innen und dem Staatssekretärsausschuss „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau“ noch in dieser Legislaturperiode konkrete bürokratische Hemmnisse im Bereich der Nachhaltigkeitstransformation für Kommunen zu identifizieren und aus dem Weg zu räumen. Kommunen brauchen Freiheit und Gestaltungsspielräume, um innovative Lösungen in den Transformationsbereichen umsetzen zu können. Regulatorische

¹² Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) (2024): [Dialog_Nachhaltige_Stadt_Thesen-Finanzierung-Nachhaltigkeitstransformation](#), S. 4 f.

¹³ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2023): [BMWK baut mit neuem Praxis-Check-Verfahren konkret unnötige Bürokratie ab. Überblickspapier zum neuen Instrument des Praxischecks](#).



Freiräume, z. B. abgesichert durch das Reallabore-Gesetz, Experimentierklauseln und kommunale Abweichungskompetenzen, sind ein wichtiger Schlüssel zur Unterstützung der Kommunen.

3. Empfehlungen zum Hebel Governance

Die aktuelle **Governance-Struktur** der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ist sehr komplex, aber leider nicht sehr effektiv. Es fehlt an einer erfolgreichen Politikkohärenz und an Transparenz. Aus Sicht des RNE ist vor allem eine stärkere Rolle der politischen Entscheidungsträger und auch des Bundestages erforderlich.

a. Die Rolle des Bundestags stärken

Der RNE hat zahlreiche Beiträge vorgelegt, um die Rolle des Bundestags insgesamt und insbesondere die Rolle des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung (PBnE) zu stärken. Unter anderem empfiehlt der Rat die **Verabschiedung der DNS im Bundestag** und eine jährliche Fortschrittsdebatte zur Umsetzung der DNS.¹⁴ Die Koalitionspartner sollten ihrem selbst gesetzten Ziel aus dem Koalitionsvertrag Taten folgen lassen. Nachhaltigkeit als gesellschaftliches Gemeinschaftswerk braucht Diskurs, um alle an Bord zu holen, für die Transformation zu gewinnen und dabei auch Zielkonflikte sichtbar zu machen.

b. Verbindlichkeit der Ziele erhöhen

Die frühzeitige **Klärung des Fortschreibungsprozesses** der DNS ist dem Rat ein besonderes Anliegen, um Umsetzungslücken zu vermeiden. Wir begrüßen die Anerkennung der Empfehlung des Rates, zu Beginn der Legislaturperiode einen neuen Grundsatzbeschluss zu erwirken (S. 98). Der Rat empfiehlt darüber hinaus, die zentralen Ziele der DNS auch im jeweiligen Koalitionsvertrag zu verankern. Auch die Verankerung von Nachhaltigkeit im Grundgesetz und die Umsetzung eines Leitgesetzes zur Nachhaltigkeit sollten aus Sicht des RNE weiter geprüft werden.

Die Regierung spricht in der Dialogfassung an, dass sie die Beauftragung des RNE zur Durchführung eines internationalen Peer-Review-Prozesses zur DNS bis Ende 2025 prüfen wird (wie zuletzt 2017/2018 geschehen). Sobald ein solcher Wunsch formuliert wird, wird sich der RNE dazu äußern.

c. Ressortübergreifende Zusammenarbeit strategischer umsetzen

Die Betrachtung von Transformationsbereichen und die Zusammenarbeit in den Transformationsteams haben sich aus Sicht des RNE grundsätzlich bewährt. Dennoch sollte die Bundesregierung die eigene **Steuerungskompetenz im Prozess** erhöhen und insbesondere den Transformationsteams eine stärkere Zielsetzung von politischer Ebene vorgeben. Der gerade abgeschlossene Arbeitsprozess der Transformationsteams konzentrierte sich primär auf das Zusammentragen des Status quo. Das ist ein notwendiger, aber kein hinreichender Schritt. In Zukunft sollte die Ausarbeitung von

¹⁴ Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) (2023): [Erste Empfehlungen der Nachhaltigkeitsrats: Zur Fortschreibung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und zur Weiterentwicklung der Nachhaltigkeits-Governance](#), S. 2 f.



Lösungsvorschlägen für klar definierte Aufgaben (wie z. B. die Ausarbeitung von konkreten politischen Programmen, Gesetzesvorhaben, Förderlinien und Finanzierungsinstrumenten oder den Abbau von bürokratischen Hemmnissen) im Vordergrund der Arbeit der Transformationsteams stehen. Die Aufgabenstellung könnte dabei auf Zielkonflikte zwischen Ressorts konzentriert werden. Die Einbindung der Stakeholder (RNE, wpn2030, Dialoggruppe) sollte in Zukunft frühzeitiger und zielgerichteter erfolgen. Der RNE bietet sich, wie in der Vergangenheit schon öfter erfolgreich erprobt (z. B. bei der Lieferkettengesetzgebung), als Mittler zwischen den Ressorts an.

Wie oben bereits dargestellt, sollte ein **neuer Zuschnitt der Transformationsbereiche** erwogen werden, um alle für Deutschland relevanten SDG-Themen gut abzudecken (z. B. auch die Biodiversität).

4. Empfehlungen zum Hebel Finanzen

a. Konkrete Finanzierungsinstrumente und Investitionen jetzt!

Eine in der Dialogfassung adressierte Verknüpfung des Haushalts und der Investitionspolitik mit den Nachhaltigkeitszielen ist begrüßenswert. Wie aus dem Bericht zur 11. Spending Review¹⁵ des Bundeshaushalts vom April 2024 hervorgeht, ist die Umsetzung eines nachhaltigen Finanzsystems und eines **Nachhaltigkeitshaushalts** ein komplexer und langwieriger Prozess. Insbesondere die Verbindung zwischen Nachhaltigkeitszielen und -indikatoren mit dem Haushalt ist in den kommenden Jahren zu stärken. Dabei sollten die kommunalen Erfahrungen mit Nachhaltigkeitshaushalten berücksichtigt werden.

Um die Transformation zügig voranzubringen, die SDGs endlich stärker in die Umsetzung zu bringen und den notwendigen Investitionsbedarf¹⁶ zu stemmen, braucht es aus Sicht des Rates dringend **konkrete Finanzierungsvorschläge**. Ähnlich wie der Sustainable Finance Beirat der Bundesregierung¹⁷ sind wir der Meinung, dass die Lücke bei der Finanzierung der Transformation jetzt geschlossen werden muss, damit wir zügig in die Umsetzung kommen. Der RNE hat dazu auch neue Finanzierungsinstrumente vorgeschlagen, beispielsweise einen Transformationsfonds.¹⁸ Auch sind stabile Rahmenbedingungen für private Investitionen und ein attraktives, mindestens jedoch ein ausgewogenes Verzinsungs-/Risikoprofil für Investitionen notwendig, da ein Großteil der notwendigen Investitionen von Privaten kommen müssen. Dazu erscheinen fraktionsübergreifende Vereinbarungen unter Einfluss von Oppositionsparteien wünschenswert.

Der Rat hat im Rahmen seiner Stellungnahme zum Ziel- und Indikatorensystem empfohlen, die Investitionen in eine Transformation der Infrastruktur gesondert

¹⁵ Bundesministerium der Finanzen (2024): [Abschlussbericht 11. Spending Review. Verbesserung der Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt mit einem Schwerpunkt Nachhaltigkeit](#).

¹⁶ Dullien et al. (2024): [Herausforderungen für die Schuldenbremse. Investitionsbedarfe in der Infrastruktur und für die Transformation](#). IMK/ IW Köln.

¹⁷ Sustainable Finance Beirat (2023): [Transformationsfinanzierung, Pressemitteilung](#).

¹⁸ Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) (2024): [It's the politics, stupid – Die Verantwortung von Staat und Gesellschaft für nachhaltige Lebenswelten](#), S. 9.



auszuweisen – in den Indikatoren Staatsdefizit, strukturelles Defizit und Schuldenstand (8.2.a-c). Derartige Investitionen sind essenziell nötig für das Gelingen der Transformation.

Es braucht insgesamt ein langfristiges, politisch breit getragenes Verständnis darüber, welche **Zukunftsaufgaben** durch den Bundeshaushalt gestemmt werden sollen, um für alle Akteure Verlässlichkeit und Planbarkeit zu schaffen.

Im Hinblick auf das betonte Ziel der **effizienten Mittelverwendung** sollte die Bundesregierung ihrem selbst gesteckten Ziel des Koalitionsvertrags endlich nachkommen und umweltschädliche Subventionen Stück für Stück abbauen, um so zusätzliche Mittel für die Transformation zu mobilisieren und zugleich negative Umwelteffekte zu verringern. Die sozialen Folgen des Subventionsausbaus sollten dabei jeweils berücksichtigt und durch entsprechende Maßnahmen ausbalanciert werden.

Auch zu den **Finanzierungsherausforderungen auf globaler Ebene** hat der RNE mehrfach Vorschläge gemacht¹⁹, die leider nicht in die Dialogfassung aufgenommen wurden. Hierzu zählen u. a. die Umgestaltung der Multilateralen Entwicklungsbanken (MEBs) zu Transformationsbanken, der Aufbau eines ambitionierten weltweiten Sicherheitsnetzes zur Finanzierung nachhaltiger Entwicklung mit Schuldenerlassen und einem Treuhandfonds für MEBs oder ein internationales Rahmenwerk für Staateninsolvenz und die Nutzung der Sonderziehungsrechte des IWF.

b. Nachhaltigkeitsberichterstattung als wichtigen Hebel zur Finanzierung der Transformation stärker verankern, die Bedeutung des DNK hervorheben

Der RNE begrüßt die Hervorhebung der wichtigen Rolle der Privatwirtschaft in der Finanzierung der Transformation sowie der daraus folgenden **Bedeutung europäischer und internationaler Berichtspflichten** zu Nachhaltigkeit. Die Umsetzung der neuen europäischen Berichtspflichten (CSRD, ESRS und in der Zukunft die Europäische Lieferketten-Richtlinie/CSDDD) ist für die Unternehmen, insbesondere KMUs, jedoch mit einem erheblichen Aufwand verbunden. Der vom RNE initiierte Deutsche Nachhaltigkeitskodex (DNK) wird derzeit an die CSRD angepasst und soll Unternehmen, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU), zukünftig bei der Berichterstattung unterstützen und diese innerhalb von Lieferketten und gegenüber den Banken durch Standardisierung erleichtern. Das seit dem Frühjahr 2024 vom BMWK unterstützte DNK-Projekt sollte daher in der DNS vorgestellt werden. Die bereits angedachte Integration eines Indikators zur Anzahl der erstellten DNK-Berichte (S. 103) in das Indikatorensystem wird begrüßt.

5. Empfehlungen zur Indikatorik

Die grundsätzliche Neuerung, in der DNS auf die Darstellung der Indikatorenentwicklung weitestgehend zu verzichten, verkürzt den Textumfang. Diese Änderung schwächt

¹⁹ Siehe u.a. Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) (2023): [Finanzierung der Transformation und nachhaltigen Entwicklung. Reform der internationalen Finanzarchitektur](#); Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) (2023): [Europa mit dem Green Deal 2.0 auf Nachhaltigkeitskurs bringen! Empfehlung des Rates für Nachhaltige Entwicklung im Vorfeld der Europawahlen 2024](#), S. 13.

aber auch die Analyse des Handlungsbedarfs. Daher sollte aus Sicht des RNE eine **Analyse des aktuellen Indikatorenstandes** zumindest an einer Stelle in der DNS zusammenfassend erfolgen, insbesondere hinsichtlich der Ziele, bei denen die Indikatorenentwicklung eine Zielverfehlung wahrscheinlich macht (sogenannte Off-Track-Indikatoren). Die angedachte Grafik auf S. 21 kann dabei ein Element der Analyse sein, wird aber allein nicht ausreichen, da sie den aktuellen Status nicht differenziert genug darstellen kann. Es bräuchte zumindest eine Übersicht zur aktuellen Entwicklung aller Indikatoren und eine darauf aufbauende politische Einschätzung des Umsetzungsstandes.

Der Rat hat im Februar 2024 „[Ergänzende Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Ziel- und Indikatorensystems](#)“ vorgelegt. Darin werden unter anderem Vorschläge zur Verwendung von Indikatoren zu **Kommunikations- und Monitoringzwecken** gemacht,²⁰ um die politische Relevanz des Ziel- und Indikatorensystems zu stärken, z. B. mit Blick auf die vorgeschlagene jährliche Fortschrittsdebatte im Bundestag. Der Rat regt an, die Diskussion zu diesen Vorschlägen im Rahmen des Dialogprozesses fortzusetzen, und lädt alle Akteure aus Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft ein, sich an dieser Debatte mit eigenen Positionen und Vorschlägen zu beteiligen. Ein bloßes „Weiter so mit kleinen Korrekturen“ erscheint dem RNE angesichts der unbefriedigenden Indikatorenentwicklung in den letzten Jahren und der zu geringen Relevanz der Nachhaltigkeitsindikatoren bei den politischen Leitentscheidungen im Land nicht ausreichend.

In der Dialogfassung wird darauf hingewiesen, dass es wünschenswert sei, **die Wirkungsorientierung des Indikatorensystems** zu erhöhen. Der RNE teilt diesen Wunsch. Wirkungsorientierte Indikatoren, gerade auch mit Blick auf Effekte im internationalen Bereich, setzen aber in der Regel eine wissenschaftliche Herangehensweise einschließlich qualitativer oder quantitativer Erhebungen voraus. Der RNE ruft daher die jeweiligen betroffenen Bundesressorts auf, die notwendigen Ressourcen für verbesserte Indikatoren zur Verfügung zu stellen.

Aus Sicht des RNE und auch aus Sicht vieler Akteure in Wissenschaft und Zivilgesellschaft ist es besonders wichtig, dass sich im Ziel- und Indikatorensystem der DNS auch die **internationale Dimension des Wirtschaftens und des politischen Handelns** in Deutschland niederschlägt. Der Rat hat dazu zahlreiche Vorschläge gemacht, die sich in der Dialogfassung bisher noch nicht niedergeschlagen haben. Der RNE erneuert daher diese Vorschläge.²¹ Ausdrücklich wiederholen möchten wir unsere Forderung nach einer Bereinigung der ODA-Quote um die Inlandskosten der Unterbringung von Geflüchteten (Indikator 17.1).

Mit Blick auf einzelne Themen und Indikatoren empfiehlt der Rat insbesondere, die in der Einleitung der Dialogfassung benannten **neuen Nachhaltigkeitsherausforderungen** auch konsequent im Indikatorenset abzubilden. Dies gilt vor allem für den Bereich Biodiversität sowie für einige Dimensionen der gesellschaftlichen Teilhabe und des Zusammenhaltes (insbes. SDGs 4 und 16).

Das Thema **Biodiversität (SDGs 14 und 15)** wird zwar in mehreren Kapiteln des Strategieentwurfs als Querschnittsthema angesprochen, auch hinsichtlich der neuen

²⁰ Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) (2024): [Ergänzende Empfehlungen des Nachhaltigkeitsrats zur Weiterentwicklung des Ziel- und Indikatorensystems der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie](#), S. 3 f.

²¹ Ebd., S. 8.

internationalen Entwicklungen, insbesondere des Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework. Diese gestärkte Bedeutung der Biodiversität muss sich aber auch in der Indikatorik abbilden. Insbesondere müssen die Verpflichtungen, die Deutschland im Rahmen des Global Biodiversity Framework eingegangen ist, auch in der DNS sichtbar und messbar (und damit nachvollziehbar und steuerbar) gemacht werden. Hierzu empfiehlt der Rat, Indikatoren zu Schutzgebieten an Land und im Meer aufzunehmen. Der Rat schlägt zudem erneut vor, den wichtigen Indikator Artenvielfalt und Landschaftsqualität zu verbessern. Hier sollten alle europaweit standardisierten Daten berücksichtigt werden, um die Aussagekraft für die Qualität der Biodiversität zu erhöhen.²²

Der Rat freut sich, dass bereits einige seiner **Vorschläge** in der Dialogfassung umgesetzt wurden, beispielweise ein Indikator zur Tarifbindung (SDG 8) und ein neuer, breiter angelegter Indikator zur öffentlichen Beschaffung (SDG 12). Auch das Thema Bildung (SDG 4) wird durch den neuen Indikator zu BNE erfreulicherweise im Ziel- und Indikatorensystem gestärkt. Der RNE hält aber auch einen neuen Indikator zur Entkoppelung von sozialer Herkunft und Bildung für erforderlich,²³ denn nach internationalen Studien hängt der Bildungserfolg in Deutschland nach wie vor in sehr großem Umfang vom Einkommen und Bildungsstand der Eltern ab.²⁴ Das widerspricht der Chancengerechtigkeit und der sozialen Nachhaltigkeit. Daher begrüßt der RNE, dass ein Indikator zu diesem Thema geprüft werden soll (S. 103).

Die zum Thema **Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen (SDG 16)** in der Dialogfassung verwendeten Indikatoren decken aus Sicht des RNE das Ziel „Friedliche und inklusive Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung zu fördern“ nicht hinreichend ab. Der RNE schlägt zu SDG 16 folgende Indikatoren vor: Eine Ehrenamtsquote, wie sie schon in vielen Landesnachhaltigkeitsstrategien existiert und dort das positive Transformationspotenzial einer aktiven Zivilgesellschaft aufzeigt, oder Inklusion am Arbeitsplatz, um das *leave no one behind*-Prinzip stärker zu berücksichtigen. Das Postulat von SDG 16 sehen wir noch nicht ausreichend in messbaren Indikatoren abgebildet, sodass wir ergänzend den Indikator „Anzahl angezeigte Fälle häuslicher Gewalt“ vorschlagen. Im Sinne der Stärkung der internationalen Perspektive wird auch nochmals ein Indikator „Maßnahmen Deutschlands zur Verhinderung illegaler Finanzströme“ vorgeschlagen.²⁵

Auch zum Thema **Ernährung (SDG 2)** hat der RNE neue Ziele und Indikatoren vorgeschlagen.²⁶ So empfiehlt der Rat mit Nachdruck erneut die Aufnahme eines Indikators Flächenfußabdruck des deutschen Nahrungsmittelkonsums, da sich damit die Nachhaltigkeit der Ernährungspraktiken einschließlich ihrer internationalen Wirkungen besonders gut erfassen lassen. Das Statistische Bundesamt hat die notwendige Methodik bereits entwickelt, braucht aber zusätzliche Ressourcen, um diesen Indikator kontinuierlich

²² Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) (2024): [Ergänzende Empfehlungen des Nachhaltigkeitsrats zur Weiterentwicklung des Ziel- und Indikatorensystems der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie](#), S. 8.; vgl. Kommission Zukunft Statistik (2024): [Bericht und Empfehlungen der Kommission Zukunft Statistik](#), S. 4 f und S. 56 ff.

²³ Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) (2024): [Ergänzende Empfehlungen des Nachhaltigkeitsrats zur Weiterentwicklung des Ziel- und Indikatorensystems der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie](#), S. 9 f.

²⁴ Vgl. u. a. Stanat, P. et al. (Hrsg.): [IQB-Bildungstrend 2022. Sprachliche Kompetenzen am Ende der 9. Jahrgangsstufe im dritten Ländervergleich](#), S. 261 ff.

²⁵ Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) (2024): [Ergänzende Empfehlungen des Nachhaltigkeitsrats zur Weiterentwicklung des Ziel- und Indikatorensystems der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie](#), S. 25.

²⁶ Ebd., S. 5.



berechnen zu können. Der RNE fordert daher die betroffenen Ressorts auf, diese Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Der RNE möchte bei dieser Gelegenheit auch noch einmal darauf hinweisen, dass das Postulat zu **SDG 8, „Wirtschaftsleistung umwelt- und sozialgerecht steigern“**, nicht allein durch den Indikator Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner abgedeckt werden kann. Sowohl der Jahreswirtschaftsbericht 2024 der Bundesregierung²⁷ als auch die von der Präsidentin des Statistischen Bundesamts eingesetzte Kommission Zukunft der Statistik²⁸ machen Vorschläge für eine Indikatorik zum nachhaltigen Wirtschaften, um Umwelt- und Sozialaspekte im Sinne einer gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt adäquat zu berücksichtigen. Der RNE fordert die Bundesregierung und das Statistische Bundesamt auf, gemeinsame, an internationalen und europäischen Standards orientierte und praktisch umsetzbare Vorschläge hierzu vorzulegen.

Zusammenfassend erwartet der Rat, dass die Bundesregierung den strategischen Leitplanken und Zielsetzungen, die sie mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie festlegt, ambitionierte Taten folgen lässt, um die Ziele der eigenen Strategie erfolgreich zu erreichen, aber auch, um einen ambitionierten deutschen Beitrag zur Erreichung der globalen Nachhaltigkeitsziele bis 2030 zu leisten.

²⁷ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2024): [Jahreswirtschaftsbericht 2024: Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig stärken](#), S. 122 ff.

²⁸ Kommission Zukunft Statistik (2024): [Bericht und Empfehlungen der Kommission Zukunft Statistik](#), S. 4 und S. 53 ff.

Über den Rat für Nachhaltige Entwicklung

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) berät die Bundesregierung zur Nachhaltigkeitspolitik. Er ist in seiner Tätigkeit unabhängig und wird seit 2001 alle drei Jahre von der Bundesregierung berufen. Ihm gehören 15 Personen des öffentlichen Lebens aus der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Politik an. Den Vorsitz führt seit 2023 Reiner Hoffmann, stellvertretende Vorsitzende ist Gunda Röstel. Der Rat führt auch eigene Projekte durch, mit denen die Nachhaltigkeit praktisch vorangebracht wird. Zudem setzt er Impulse für den politischen und gesellschaftlichen Dialog. Der Rat wird von einer Geschäftsstelle mit Sitz in Berlin unterstützt.

Impressum

Rat für Nachhaltige Entwicklung, Geschäftsstelle
c/o Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
(GIZ) GmbH
Potsdamer Platz 10
10785 Berlin
[↳ nachhaltigkeitsrat.de](https://nachhaltigkeitsrat.de)