

Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030

Vernehmlassungsantwort

des Centre for Development and Environment (CDE), Universität Bern
und der Wyss Academy for Nature, Universität Bern

Der Bundesrat veröffentlichte im November 2020 den Entwurf für die Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030. Das vorliegende Dokument umfasst unsere Antworten und Anregungen auf die drei im Rahmen der Vernehmlassung aufgeworfenen generellen Fragen.

1 Befürworten Sie generell den Entwurf der Strategie?

Mit der SNE 2030 formuliert der Bund basierend auf der UN Agenda 2030 sein Verständnis, Leitlinien, Schwerpunkte, Zielgrössen und Umsetzungspläne einer Nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz für die kommenden neun Jahre. Wie in der Strategie festgehalten wird, erfordert das Erreichen der Nachhaltigkeitsziele «gemeinsame Anstrengungen in allen Politikbereichen» (S.5), was nur durch eine partnerschaftliche Zusammenarbeit aller relevanten Akteure, sowie unter Einbezug aller Politikbereiche und dem Herstellen von Kohärenz im Handeln der verschiedenen Handlungsebenen und -sektoren in Bezug auf In- und Ausland hergestellt werden kann (S.7).

Wir sehen die kommenden neun Jahre der Laufzeit der SNE 2030 als Etappe auf dem Weg hin zu einer Vision, in der das Handeln sämtlicher relevanter Akteure in der Schweiz auf die Ziele einer Nachhaltigen Entwicklung hin ausgerichtet ist. Vor dem Hintergrund eines solchen Verständnisses (d.h. einer solchen Theory of Change) des Zwecks der SNE 2030, sollte das Schwergewicht nicht primär auf das Abarbeiten konkreter Ziele gelegt werden, die «in den Kompetenzbereich des Bundes» (S.5) fallen, wie dies die vorgelegte Strategie vorschlägt.

Vielmehr sehen wir die Herausforderungen, denen sich der Bund im Rahmen der SNE 2030 stellen sollte, in den zwei folgenden Bereichen:

Erstens sollte der Bund namhafte Fortschritte bei der Definition und Umsetzung von **Verfahren** erzielen, die eine **sektor-übergreifende Kohärenz im innen- und aussenpolitischen Handeln des Bundes herstellen**. Nur so lassen sich wirksame Rahmenbedingungen schaffen, die das Handeln der relevanten Akteure in der Schweiz auf Nachhaltige Entwicklung ausrichten. Wir begrüssen sehr, dass die Wichtigkeit

politischer Kohärenz in der SNE 2030 mehrfach hervorgehoben wird. In Bezug darauf, wie diese bis 2030 verbessert, respektive erreicht werden soll, sollte sich die Strategie expliziter äusseren.

Zweitens sollten **partizipative Austauschplattformen, Prozesse und unabhängige Gremien etabliert werden**, in denen sich die relevanten Akteure in der Schweiz aus Politik/Verwaltung, Wirtschaft/Finanzen, Zivilgesellschaft und Wissenschaft Ziele setzen, Massnahmen ergreifen und eine Zielüberprüfung vornehmen. Wir sehen die Aufgabe der Gestaltung und Moderation eines solchen Prozesses beim Bund. Die Strategie sollte konkreter beschreiben, wie ein solcher Prozess zeitnah etabliert wird.

Institutionalisierte Verfahren zur Herstellung politischer Kohärenz, sowie etablierte Prozesse der Aushandlung, Umsetzung und Begleitung von Zielen und Massnahmen Nachhaltiger Entwicklung wären Errungenschaften, die auch nach Ablauf der SNE 2030 bleibende Wirkung für eine Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz entfalten würden. Wir ermutigen den Bund, entsprechende Ausführungen expliziter in die SNE 2030 aufzunehmen.

2 Sind die drei Schwerpunkte richtig gesetzt?

Einbezug der relevanten Akteure bei der Definition des gemeinsamen Zielkatalogs

Aus unserer Sicht ist es richtig, die UN Agenda 2030 auf die konkrete Situation der Schweiz zu übertragen und eine entsprechende Schwerpunktsetzung vorzunehmen. Idealerweise würde eine solche Schwerpunktsetzung und insbesondere die Wahl und Formulierung der Ziele jedoch in einem partizipativen Prozess ausgehandelt und definiert - unter Einbezug der relevanten Akteure aus Wirtschaft/Finanzen, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Politik/Verwaltung auf den verschiedenen Staatsebenen. Die Voraussetzungen sind in der Schweiz mit ihrer föderalen Struktur ausgezeichnet, um einen derartigen Prozess zu lancieren, und ein solcher würde den Einbezug und die Verbindlichkeit bei den Akteuren erhöhen und so die Chancen einer erfolgreichen Umsetzung steigern. Nicht zuletzt würde ein solcher Prozess den «Geist» der UN Agenda 2030 und ihrem Prinzip des «Governance through Goals»¹ auf die spezifische Situation der Schweiz übertragen.

Aufgrund der jetzigen Darstellung in der SNE 2030 gehen wir davon aus, dass der aktuelle Entwurf nur sehr unverbindlich, d.h. in loser Anlehnung an die Bestandsaufnahme 2017 und den Länderbericht 2018, Anliegen der relevanten Akteure berücksichtigt hat. Wir regen deshalb an, dass die aktuelle Schwerpunktsetzung in der SNE 2030 besser begründet wird. Zudem schlagen wir vor, dass der Bund einen partizipativen Prozess gestaltet, der den Einbezug der relevanten Akteursgruppen in den zukünftigen Schritten gewährleistet (Definition der Aktionspläne, Zwischenberichterstattung, Zielüberprüfung und Definition einer Nachfolgestrategie 2030+).

¹ Biermann, F., Kanie, N., & Kim, R. E. (2017). Global governance by goal-setting: The novel approach of the UN Sustainable Development Goals. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 26–27, 26–31. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2017.01.010>

Katalog aus Zielbündeln, mit ambitionierten und konkreten Zielgrössen für 2030

Grundsätzlich begrüssen wir eine Schwerpunktsetzung und Fokussierung des Zielkatalogs in der SNE 2030. Gleichzeitig bilden die in der Strategie ausgewählten Ziele das Kernstück der Strategie, an welchen sich Massnahmenplanung, Umsetzung und Monitoring orientieren werden. Die aktuell in Kapitel 4 aufgelisteten Ziele stellen u.E. dazu eine zu stark eingegrenzte Auswahl an Zielen dar, verglichen mit den Unterzielen der UN Agenda 2030, dem Länderbericht 2018 oder auch der in der Bestandsaufnahme 2017 für die Schweiz identifizierten Ziele (vgl. auch Breu et al. 2020²). Die in Kapitel 4 genannten Ziele werden aus unserer Sicht dem Anspruch und der Vision der UN Agenda 2030 einer umfassenden nachhaltigen Entwicklung über die verschiedenen sektoriellen Bereiche hinweg und unter Austarieren allfälliger Zielkonflikte nicht gerecht. Der aktuelle Zielkatalog *sollte stärker aus Bündeln ausgewählter Ziele bestehen, welche ein Abbilden von Wechselwirkungen, Zielkonflikten und Synergien* erlauben (vgl. hierzu Breu et al., 2020² und Pham-Truffert et al. 2020³).

Wir schlagen deshalb vor, den *Zielkatalog* um ausgewählte Ziele, insbesondere in Bezug auf Zielbündel aus Breu et al. 2020² (basierend auf der Bestandsaufnahme 2017) zu *ergänzen*. Dies insbesondere, um *Synergien und Zielkonflikte besser zu erfassen*, als auch um Bereiche, welche die *Verantwortung der Schweiz in ihrem aussenpolitischen Handeln abbilden*, besser einzubeziehen.

Nicht zuletzt erachten wir es als zentral, dass die Ziele fassbarer und ambitionöser formuliert werden. Sie sollten namentlich konkrete, bis 2030 *zu erreichende Zielgrössen* ausweisen, um eine sinnvolle Basis für ein entsprechendes Monitoringsystem zu bilden.

3 Sind bestimmte Elemente in der Strategie aus Ihrer Sicht nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt? Wenn ja welche?

Erweitertes Verständnis der Aufgabe des Bundes: Förderer, Forderer und Mittelbeschaffer

Wir sehen den Bund nicht nur, wie in Kapitel 6 dargelegt, als Vorbild, sondern auch in der *Verantwortung*, bis 2030 namhafte Schritte in Bezug auf die mehrfach in der SNE 2030 erwähnte *Gestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen* sowie der *Herstellung einer sektor-übergreifenden Politikkohärenz in seinem innen- und aussenpolitischen Handeln* zu unternehmen. Hierzu gehören aus unserer Sicht nicht nur die in Kapitel 4 erwähnten Informations- und Kommunikationsinstrumente. Vielmehr braucht es u.E. insbesondere auch die Gestaltung marktwirtschaftlicher Instrumente (z.B. Abschaffung von Fehlanreizen bei Subventionen, gezielte Umgestaltung der Steuer- und Umverteilungspolitik im Sinne einer NE) und regulatorische Instrumente, und dies auch in Bezug auf nicht-nachhaltiges Handeln der Akteure. Das heisst: Der Bund muss auch eine wichtige *Rolle als Förderer, Forderer und Mittelbeschaffer* einnehmen.

Ein erster wichtiger Schritt in diese Richtung besteht aus unserer Sicht in einer besseren Verankerung der Nachhaltigen Entwicklung in der Schweizer Gesetzgebung im Sinne eines *Rahmengesetzes Nachhaltige*

² Breu, T., Bergöö, M., Ebnetter, L., Pham-Truffert, M., Bieri, S., Messerli, P., Ott, C., & Bader, C. (2020). Where to begin? Defining national strategies for implementing the 2030 Agenda: the case of Switzerland. *Sustainability Science*. <https://doi.org/10.1007/s11625-020-00856-0>

³ Pham-Truffert, M., Metz, F., Fischer, M., Rueff, H., & Messerli, P. (2020). Interactions among Sustainable Development Goals: Knowledge for identifying multipliers and virtuous cycles. *Sustainable Development*, 28(5), 1236–1250. <https://doi.org/10.1002/sd.2073>

Entwicklung. Zudem sollten verwaltungsinterne Verfahren eingerichtet werden, die eine *systematische Nachhaltigkeitsanalyse sämtlicher grösserer Gesetzgebungsvorschläge und Abkommen* umfassen, dies mit dem Ziel, die aus Nachhaltigkeitssicht besten Regulierungsoptionen zu identifizieren. Zudem sollten starke Gremien und Verfahren geschaffen werden, welche die *Aushandlung von Interessenkonflikten* in Bezug auf die Gesetzgebung ermöglichen und einfordern und optimale Regulierungsoptionen entwerfen.

In der SNE 2030 sollten in Kapitel 6 entsprechende Verantwortlichkeiten und Schritte der besseren Verankerung der Nachhaltiger Entwicklung im Handeln auf Bundesebene ausgeführt werden.

Bund steht in der Verantwortung, einen partizipativen Definitions- und Umsetzungsprozess zu gestalten

Die Zusammenarbeit und Partnerschaft der relevanten Akteure aus Politik/Verwaltung, Wirtschaft/Finanzen, Zivilgesellschaft und Wissenschaft ist zentral für eine erfolgreiche Umsetzung der SNE 2030. Aus unserer Sicht und basierend auf der Konzeption des Globalen Nachhaltigkeitsbericht 2019⁴ sollten die Zivilgesellschaft und das sektor- und ebenenübergreifende Zusammenspiel in Politik und Verwaltung unbedingt auch als eigene «Treiber» einer nachhaltigen Entwicklung in Kapitel 5 ausgeführt werden.

Wir sehen den *Bund in der Verantwortung, aktiv einen entsprechenden partizipativen Prozess zu gestalten und Gremien und Austauschplattformen zu schaffen*, welche den relevanten Akteuren Partizipation ermöglichen und zu Commitment motivieren. Eine solche Partizipation ist sowohl bei der Erarbeitung der Aktionspläne, der Umsetzung der Massnahmen und dem Monitoringprozess wichtig. Namentlich schlagen wir vor:

- a) das *Direktionskomitee* auf höchster Staatsebene anzusiedeln sowie mit mehr Kompetenzen und Mitteln auszustatten,
- b) konkrete Prozesse, Austauschplattformen und Gremien zu schaffen, die es erlauben, *Kohärenz im Handeln der öffentlichen Hand über die Sektoren und Ebenen* hinweg in Bezug auf Nachhaltige Entwicklung herzustellen, sowie
- c) die Begleitgruppe mit einem prominent besetzten «*Nachhaltigkeitsrat*» für die Schweiz zu ersetzen, in welchem Expertinnen und Experten unterschiedlicher Herkunft und Perspektiven aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft vertreten sind, und den Nachhaltigkeitsrat mit einem entsprechenden Beratungsmandat des Bundesrats auszustatten.

Kohärenz zwischen Zielen, Aktionsplänen und Indikatoren des Monitoringsystems schaffen

Ziel des Monitorings und der Berichterstattung sollte die unter den relevanten Akteuren geteilte Erkenntnis über den Fortschritt einer Umsetzung bezüglich Zielerreichung sein. Die Indikatoren des Monitoringsystems sollten sinnvollerweise aus den in der Strategie aufgelisteten Zielen abgeleitet sein. Wir halten das MONET2030 Indikatorensystem in der jetzigen Form hierzu für ungeeignet. Vielmehr sollte die Strategie die

⁴ Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General. (2019). *Global Sustainable Development Report 2019: The Future is Now – Science for Achieving Sustainable Development*. United Nations. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24797GSDR_report_2019.pdf

Entwicklung eines zweckmässigen, evidenzbasierten Monitoringinstruments mit messbaren Indikatoren, sowie die entsprechende Datenerhebung vorsehen. Die Abstimmung der Ziele und Massnahmen (d.h. die Entwicklung der Aktionspläne) sowie die Interpretation der Zielerreichung sollte zudem in einem *Prozess mit den relevanten Akteuren konsolidiert* werden. Dieser Prozess sollte zudem eine Überprüfung des Zielkatalogs in der Mitte der Strategie-Laufzeit und eine gemeinsame Entwicklung der SNE 2030+ am Ende der Strategie-Laufzeit enthalten.

4 Haben Sie weitere allgemeine Bemerkungen zur Strategie?

Das Engagement für die Nachhaltigkeit birgt die bemerkenswerte Chance der sektorenübergreifenden Zusammenarbeit und kann dadurch bestehende Pfadabhängigkeiten und Blockaden brechen. Durch eine konsequente Umsetzung politischer Kohärenz in seinem Handeln und dem bewussten Nutzen von Synergien kann der Bund sowohl seine Ressourcen- wie auch Kosteneffizienz erhöhen. Dies, indem durch die Nachhaltigkeitsabklärungen Doppelspurigkeiten vermieden und sich gegenseitig neutralisierende Politikmassnahmen (z.B. in Bezug auf klima- und biodiversitätsschädigende Massnahmen) frühzeitig unterbunden werden.

Bei sehr vielen Akteuren sind ein grosser Wille und die Bereitschaft festzustellen, sich für eine umfassende Vision Nachhaltiger Entwicklung zu engagieren und sich aktiv in einen entsprechenden Aushandlungs- und Gestaltungsprozess einzubringen. Angesichts der Dringlichkeit, nachhaltiges Handeln unmittelbar aufzugleisen, ist es unabdingbar, entsprechenden Prozesse, Gremien und Austauschplattformen in Angriff zu nehmen, bzw. einzurichten.

Wir möchten den Bund ermutigen, eine solche aktive, gestaltende Rolle einzunehmen und entsprechende Prozesse, Gremien und Austauschgefässe angesichts der Dringlichkeit Nachhaltigen Handelns unmittelbar aufzugleisen. Wir als Wissenschaftspartner, wie auch viele andere Akteure sind bereit, entsprechende Beiträge zu leisten.

Bern, Februar 2021

Kontakt

Stephanie Moser, Universität Bern, Centre for Development and Environment CDE, Mittelstrasse 43, 3012 Bern, 031 631 37 65, stephanie.moser@unibe.ch

Mitwirkende

Stephanie Moser, Christoph Bader, Sabin Bieri, Thomas Breu, Elisabeth Bürgi, Myriam Pham-Truffert (CDE, Universität Bern)

Peter Messerli (Wyss Academy for Nature, Universität Bern)