

TEXTE

208/2020

Weiterentwicklung des Nationalen Programms für nachhaltigen Konsum: Handlungsempfehlungen (Teil 1)

Konzeption und Institutionalisierung

TEXTE 208/2020

Ressortforschungsplan des Bundesministerium für
Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Forschungskennzahl 3717 16 311 0

FB000451/ZW,1

Weiterentwicklung des Nationalen Programms für nachhaltigen Konsum: Handlungsempfehlungen (Teil 1)

Konzeption und Institutionalisierung

von

Dr. Viola Muster, ConPolicy – Institut für Verbraucherpolitik,
Berlin und Technische Universität, Berlin

Dr. Corinna Fischer, Franziska Wolff, Öko-Institut,
Darmstadt/ Berlin

Unter Mitarbeit von:

Prof. Dr. Rainer Grießhammer, Öko-Institut;

Prof. Dr. Lucia Reisch, Copenhagen Business School,
Zeppelin Universität Friedrichshafen;

Prof. Dr. Ulf Schrader, Technische Universität Berlin;

Prof. Dr. Christian Thorun, ConPolicy – Institut für
Verbraucherpolitik

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

[f/umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)

[t/umweltbundesamt](https://twitter.com/umweltbundesamt)

Durchführung der Studie:

ConPolicy – Institut für Verbraucherpolitik
Friedrichstr. 224
10969 Berlin

Abschlussdatum:

Juni 2020

Redaktion:

Fachgebiet III 1.1 – Übergreifende Aspekte des produktbezogenen Umweltschutzes,
Nachhaltige Konsumstrukturen, Innovationsprogramm
Dr. Michael Bilharz

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, November 2020

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Kurzbeschreibung: Weiterentwicklung des Nationalen Programms für nachhaltigen Konsum: Handlungsempfehlungen (Teil I) zu Konzeption und Institutionalisierung

Um die Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zu erreichen, sind weitreichende Transformationen der bestehenden Konsum- und Produktionsmuster erforderlich. Das Nationale Programm für nachhaltigen Konsum (NPNK) wurde im Februar 2016 von der Bundesregierung verabschiedet. Es stellt dar, wie die Bundesregierung in Deutschland nachhaltigen Konsum fördern will. Bislang kann das Programm jedoch kaum nennenswerte Erfolge vorweisen.

Das Programm sieht vor, dass es regelmäßig evaluiert wird. Deshalb wurden im Rahmen eines Forschungsprojektes die Konzeption und Umsetzung des Programmes untersucht. Auf Basis der Forschungsergebnisse wurden Handlungsempfehlungen erarbeitet. Die Handlungsempfehlungen bestehen aus zwei Teilen. Der vorliegende *Teil eins* der Handlungsempfehlungen adressiert Konzeption und Institutionalisierung des Programms. *Teil zwei* der Handlungsempfehlungen adressiert relevante Instrumente nachhaltigen Konsums.

Nach einer Einleitung und einer kurzen Vorstellung des Programms werden im vorliegenden Bericht sechs zentrale Handlungsbereiche zur Weiterentwicklung des Programms vorgestellt: Erstens gilt es, Prioritäten in Bezug auf die Wirksamkeit der Maßnahmen zu setzen und insbesondere auf die Bedürfnisfelder Bauen und Wohnen, Mobilität und Ernährung zu fokussieren. Zweitens wird empfohlen, die Ziele entsprechend der SMART-Kriterien auszugestalten und zentrale strategische Prinzipien wie eine Begrenzung des Ressourcenverbrauchs zu integrieren. Drittens wird angeraten, systemische Maßnahmenbündel zu entwickeln, die aus zentralen „harten“ und „weichen“ Maßnahmen bestehen. Viertens wird vorgeschlagen, dem Programm insgesamt einen höheren Stellenwert zu geben und seine Finanzierung in Haushaltstiteln zu verankern. Fünftens sollte die Stakeholder-Beteiligung – statt der aktuell eher auf breite Beteiligung ausgerichteten Zielsetzung – pragmatischer umgesetzt werden, indem zunächst Ziele und Prozesse definiert und anschließend spezifischer Stakeholder eingebunden werden. Entsprechend wird nahegelegt, das Nationale Netzwerk nachhaltiger Konsum und die verfolgte Leuchtturm-Strategie neu auszurichten. Schließlich wird sechstens empfohlen, zügig ein Monitoringsystem zu entwickeln und anzuwenden.

Abstract: Recommendations for action for the further development of the National Programme for Sustainable Consumption - Part 1: Design and institutionalisation of the programme

To achieve the goals of the German Sustainability Strategy, far-reaching transformations of existing consumption and production patterns are necessary. The National Programme for Sustainable Consumption (NPNK) was adopted by the German government in February 2016. It outlines how the Federal Government intends to promote sustainable consumption in Germany. So far, however, the programme has hardly shown any notable success.

The programme provides for regular evaluation. For this reason, the design and implementation of the programme was examined within the framework of a research project. Recommendations for action were developed on the basis of the research results. The recommendations for action consist of two parts. *Part one* of the recommendations addresses the conception and institutionalisation of the programme. *Part two* of the recommendations addresses relevant instruments of sustainable consumption.

Following an introduction and a brief presentation of the programme, this report presents six key areas for action to further develop the programme: Firstly, priorities must be set with regard to the effectiveness of the measures and focus in particular on the areas of need building and living, mobility and nutrition. Secondly, it is recommended that the objectives be structured

in accordance with SMART criteria and that central strategic principles such as limiting the consumption of resources be integrated. Thirdly, it is recommended to develop systemic packages of measures consisting of central "hard" and "soft" measures. Fourthly, it is proposed that the programme as a whole be given a higher priority and that its financing be anchored in budget headings. Fifthly, instead of the currently rather broadly participatory approach, stakeholder participation should be implemented more pragmatically by first defining objectives and processes and then involving specific stakeholders. Accordingly, it is suggested that the National Network for Sustainable Consumption and the lighthouse strategy pursued should be realigned. Finally, sixthly, it is recommended that a monitoring system be developed and implemented quickly.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	7
Tabellenverzeichnis	8
Abkürzungsverzeichnis	9
Zusammenfassung.....	10
Summary	20
1 Nachhaltiger Konsum: Jetzt!	29
2 Das Nationale Programm für nachhaltigen Konsum und seine institutionelle Einbettung	31
3 Handlungsempfehlungen für die konzeptionelle und institutionelle Weiterentwicklung des Programms	33
3.1 Prioritäten gemäß Impact setzen: Auf Bauen und Wohnen, Mobilität und Ernährung fokussieren.....	33
3.2 Ziele SMART ausgestalten und Mut zu unpopulären Strategien haben	37
3.3 Systemische Maßnahmenbündel schnüren: „harte“ und „weiche“ Maßnahmen kombinieren und soziale Härten abfedern	42
3.4 Programm höheren Stellenwert verschaffen und Budget bereitstellen	44
3.5 Stakeholderbeteiligung pragmatisch umsetzen: Nationales Netzwerk Nachhaltiger Konsum und Leuchttürme neu ausrichten	48
3.6 Weiterentwicklung zum „lernenden Programm“: Monitoring durchführen, Nachsteuern und Transparenz herstellen	52
4 Fazit	56
Literatur.....	57
Anhang: Ergebnisübersicht zur Online-Konsultation „Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Nationalen Programms für nachhaltigen Konsum“	60
A.1 Zusammenfassung zentraler Ergebnisse.....	60
A.2 Eckdaten zur Konsultation und den Konsultationsteilnehmerinnen und -teilnehmern.....	60
A.3 Gesamtbewertung des NPNK und der Handlungsempfehlungen	61
A.4 Einzelempfehlungen	63

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Beispielhafte THG-Einsparpotenziale für Konsumhandlungen "Big Points"	36
Tabelle 2:	Gesamtbewertung der Umsetzung des Nationalen Programms für nachhaltigen Konsum	61
Tabelle 3:	Gesamtbewertung der 24 Empfehlungen	62
Tabelle 4:	Bewertung von Empfehlung 1: Priorisierung	63
Tabelle 5:	Bewertung von Empfehlung 2: Priorisierung II	64
Tabelle 6:	Bewertung von Empfehlung 3: SMART-Kriterien	64
Tabelle 7:	Bewertung von Empfehlung 4: Strategie I.....	65
Tabelle 8:	Bewertung von Empfehlung 5: Strategie II.....	65
Tabelle 9:	Bewertung von Empfehlung 6: Maßnahmenbündel I	66
Tabelle 10:	Bewertung von Empfehlung 7: Maßnahmenbündel II	67
Tabelle 11:	Bewertung von Empfehlung 8: CO ₂ -Bepreisung.....	68
Tabelle 12:	Bewertung von Empfehlung 9: Energieeffizienz	68
Tabelle 13:	Bewertung von Empfehlung 10: Primärbaustoffsteuer	70
Tabelle 14:	Bewertung von Empfehlung 11: Klimaschutzabgabe	71
Tabelle 15:	Bewertung von Empfehlung 12: Flugsteuern	72
Tabelle 16:	Bewertung von Empfehlung 13: Geschwindigkeitsbegrenzung	73
Tabelle 17:	Bewertung von Empfehlung 14: Dienstwagenbesteuerung.....	74
Tabelle 18:	Bewertung von Empfehlung 15: EU-Agrarsubventionen	75
Tabelle 19:	Bewertung von Empfehlung 16: Tierische Produkte.....	75
Tabelle 20:	Bewertung von Empfehlung 17: Nachhaltigkeitsbeauftragte*r	77
Tabelle 21:	Bewertung von Empfehlung 18: Budget	77
Tabelle 22:	Bewertung von Empfehlung 19: Kommunale Verankerung.....	78
Tabelle 23:	Bewertung von Empfehlung 20: NNNK	79
Tabelle 24:	Bewertung von Empfehlung 21: Leuchttürme	80
Tabelle 25:	Bewertung von Empfehlung 22: Umsetzungskontrolle.....	80
Tabelle 26:	Bewertung von Empfehlung 23: Wirkungskontrolle	81
Tabelle 27:	Bewertung von Empfehlung 24: Öffentlichkeit	81

Abkürzungsverzeichnis

BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
DLR	Deutsches Luft- und Raumfahrtzentrum
DNS	Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IMA NK	Interministerielle Arbeitsgruppe Nachhaltiger Konsum
KNK	Kompetenzzentrum Nachhaltiger Konsum
NPNK	Nationales Programm für nachhaltigen Konsum
NNNK	Nationales Netzwerk Nachhaltiger Konsum
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
RENN	Regionale Netzstellen Nachhaltigkeitsstrategien
SDG	Sustainable Development Goal(s)
UBA	Umweltbundesamt

Zusammenfassung

Das Nationale Programm für nachhaltigen Konsum (NPNK) wurde im Februar 2016 von der Bundesregierung verabschiedet. Das Programm stellt dar, wie aus Sicht der Bundesregierung ein nachhaltiger, d. h. sozial-ökologisch und ökonomisch verträglicher Konsum in Deutschland gefördert werden soll. Im Programm ist festgeschrieben, dass eine regelmäßige Evaluation und Weiterentwicklung erfolgen soll.

Die vorliegenden Handlungsempfehlungen sind im Rahmen des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens „Nachhaltigen Konsum weiterdenken: Evaluation und Weiterentwicklung von Maßnahmen und Instrumenten“ entstanden. Sie bauen auf verschiedenen Arbeitspaketen zur Analyse des NPNK auf. Zudem wurden die Handlungsempfehlungen im Rahmen eines Workshops am 08.11.2019 sowohl mit involvierten Ministeriumsvertreterinnen und -vertretern als auch mit externen Stakeholdern aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft diskutiert und in einer anschließenden Online-Konsultation im Dezember 2019 kommentiert und bewertet. Auf Basis dieser Rückmeldungen wurden die Handlungsempfehlungen finalisiert.

Die Handlungsempfehlungen bestehen aus zwei Teilen. Im ersten, hier vorliegenden Teil werden Handlungsempfehlungen zur Konzeption und Institutionalisierung des Programms gegeben. Im zweiten Teil werden Instrumente für nachhaltigen Konsum dargestellt (siehe hierzu Wolff et al. 2020).

Nachfolgend sind die zentralen Handlungsempfehlungen in Kurfassung dargestellt:

Prioritäten gemäß Impact setzen: Auf Bauen und Wohnen, Ernährung und Mobilität fokussieren

Verständnis von Konsum präzisieren

Um ein möglichst einheitliches Verständnis der notwendigen Reichweite eines Programms für nachhaltigen Konsum zu schaffen, sollte im Programm präzisiert werden, was unter Konsum und Politik für nachhaltigen Konsum verstanden wird. Zudem klammert das derzeit zugrunde gelegte Verständnis von Konsum wichtige Handlungsbereiche wie etwa Bauen und Sanieren aus und sollte daher erweitert werden.

Als Definition wird vorgeschlagen: Konsum umfasst die Aneignung, Nutzung und Entsorgung von Gütern und Dienstleistungen zur individuellen Bedürfnisbefriedigung (also nicht im Rahmen von Erwerbsarbeit/ Produktion). Demnach ist z. B. auch die Nutzung von Baustoffen durch private Bauherrinnen und Bauherren als Konsum zu verstehen.

Für die Förderung nachhaltigen Konsums gilt das Prinzip einer „geteilten Verantwortung“ der verschiedenen gesellschaftlichen Akteure (Unternehmen, Politik, Verbraucherinnen und Verbraucher, Medien, Zivilgesellschaft etc.). Je größer der Handlungsspielraum einer Akteursgruppe, desto größer auch deren Verantwortung zur Förderung nachhaltigen Konsums. Produzierenden Unternehmen und dem Handel kommt damit eine besondere Bedeutung zu, da sie durch Gestaltung des Angebotes die Möglichkeiten für den individuellen Konsum erweitern oder begrenzen. Folglich sollte ein politisches Programm zur Förderung nachhaltigen Konsums auch Unternehmen und die Produktionsseite adressieren. Da die öffentliche Beschaffung einen zentralen Hebel zur Förderung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster darstellt, sollte im Programm die Förderung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung weiter adressiert und verstärkt werden.

Maßnahmenvielfalt reduzieren und Handlungsbereiche priorisieren

Die Handlungsbereiche mit den höchsten Umweltentlastungspotenzialen sollten priorisiert und mit gebündelter Kraft angegangen werden. Hierbei handelt es sich um die drei Bereiche Bauen und Wohnen, Mobilität und Ernährung. „Priorisiert“ bedeutet hier, dass die finanziellen und personellen Ressourcen zunächst auf diese Felder konzentriert und dass sie zeitlich vorrangig adressiert werden. Auch ist damit gemeint, dass in der öffentlichen Debatte und in der Verbraucherkommunikation zunächst vorrangig diese Handlungsbereiche thematisiert werden.

Der Zuschnitt des bisherigen Bedürfnisfelds „Wohnen und Haushalt“ sollte deshalb um die Bereiche Bauen, Sanieren und Energieversorgung erweitert werden, die bislang nicht innerhalb der Reichweite des NPNK liegen.

Darüber hinaus sollten zentrale Maßnahmen im Bedürfnisfeld Bekleidung und im Bereich Elektronik umgesetzt werden, insbesondere weil hier auch soziale Aspekte wie die Einhaltung von Menschen- und Arbeitsrechten, Sozialstandards und Gesundheitsschutz von herausgehobener Bedeutung sind. Wegen seiner strategischen Bedeutung sollte auch der Bereich nachhaltige Geldanlagen berücksichtigt werden. Maßnahmen außerhalb dieser Bedürfnisfelder, die jedoch hohe Umweltentlastungspotenziale bieten, sollten ebenfalls berücksichtigt werden.

„Big Points“ und „Key Points“ adressieren

Die Maßnahmen des Programms müssen die „Big Points“ und „Key Points“ des nachhaltigen Konsums adressieren (Bilharz 2008). „Big Points“ sind Konsumhandlungen, die ein besonders hohes Umweltentlastungspotenzial haben. „Key Points“ zeichnen sich darüber hinaus dadurch aus, dass sie besonders hohe Umsetzungschancen oder strategische Bedeutung für einen Strukturwandel Richtung Nachhaltigkeit haben. Im Bedürfnisfeld Bauen und Wohnen sind die Verringerung des (Heiz-)Energieverbrauchs und des Flächenverbrauchs von zentraler Bedeutung. Im Bedürfnisfeld Ernährung sollten der Verzehr von tierischem Eiweiß gesenkt sowie die Marktanteile von Lebensmitteln gesteigert werden, die unter höheren sozial-ökologischen Standards produziert wurden. Im Bedürfnisfeld Mobilität gilt es, den motorisierten Individualverkehr und den Flugverkehr zu reduzieren. Bei Kleidung und Elektronik ist die Verlängerung der Produktnutzungsdauer anzustreben. Zudem können indirekte Wirkungen durch Kompensationszahlungen und nachhaltige Geldanlagen erzielt werden.

Neue Aufteilung des Programms in Maßnahmenbündel forcieren

Vor diesem Hintergrund erscheint die bestehende Aufteilung des Programms in übergreifende Handlungsansätze einerseits und Bedürfnisfelder andererseits, sowie die dadurch erfolgende Maßnahmenaufteilung und -zuordnung nicht zweckmäßig. Die übergreifenden Handlungsansätze wie z. B. Verbraucherinformation, Bildung oder Forschung für nachhaltigen Konsum sollten viel stärker an konkreten Zielen und den für deren Erreichung notwendigen Maßnahmenbündeln ausgerichtet werden.

Ziele SMART ausgestalten und Mut zu unpopulären Strategien haben

Ziele präzisieren

Um die Effektivität nachhaltiger Konsumpolitiken zu stärken, sollten die Ziele in den Bedürfnisfeldern an den SMART-Kriterien (spezifisch, messbar, akzeptiert, relevant, terminiert) ausgerichtet werden: Sie sollten möglichst spezifisch und unmissverständlich formuliert werden. Sie sollten Angaben beinhalten, aus denen sich eindeutige qualitative und/ oder quantitative Indika-

toren zur Messung ableiten lassen. Sie sollten mit relevanten Stakeholdern rückgekoppelt, ohne jedoch verwässert zu werden (Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung sowie Wirtschaft). Zudem sollten die Ziele mit festen Fristen hinterlegt werden. Ihre (Nicht-) Erreichung sollte durch ein Monitoring transparent gemacht werden, um so im Fall einer Zielverfehlung gegensteuern zu können. Bei Zielverfehlungen sollten verwaltungsinterne Konsequenzen (etwa Sanktionen) festgelegt werden.

Politikkohärenz stärken

Das NPNK sollte stärker im Kontext anderer nachhaltigkeitsbezogener Strategien und Institutionen verortet werden. Zu nennen sind beispielsweise die UN-Nachhaltigkeitsziele (SDGs), die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (DNS), der Klimaschutzplan 2050 und das deutsche Ressourceneffizienzprogramm ProgRess. Einige davon (etwa ProgRess und die DNS) adressieren explizit auch den privaten Konsum, andere (wie der Klimaschutzplan) erfordern zur Erreichung ihrer Ziele Veränderungen von Konsummustern. Zudem gibt es noch eine Reihe anderer Programme und Aktivitäten der Bundesregierung, die zur Erreichung übergeordneter Nachhaltigkeitsziele beitragen. Daher sind zur Förderung von Politikkohärenz und Synergien ein Abgleich der Ziele und eine Spezifizierung des NPNK-Beitrages zu den übergeordneten Zielen notwendig. Mehr Politikkohärenz trägt auch dazu bei, die Akzeptanz des Programms und einer Politik für Nachhaltigkeit insgesamt bei Stakeholdern (etwa der Wirtschaft) zu verbessern.

Beitrag des NPNK zu DNS-Indikatoren spezifizieren

Wenn also das NPNK maßgeblich zur Erreichung des SDG 12 beitragen soll, welches auch in der DNS verankert ist, dann sollte dieser Beitrag auch hinreichend spezifiziert sein. Das bedeutet, dass der Indikator „Treibhausgasemissionen des privaten Konsums“ in der DNS mit einem konkreten Ziel hinterlegt werden sollte. Für weitere Indikatoren der DNS, zu denen der private Konsum einen relevanten Beitrag leisten kann, sollte dieser Beitrag im NPNK selbst spezifiziert werden. Beispielsweise könnte ein Ziel für „Wohnfläche pro Kopf“ gesetzt und dessen Beitrag zu den DNS-Indikatoren „Freiraumverlust“ und „Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche“ aufgezeigt werden. Für relevante Dimensionen des nachhaltigen Konsums, für welche die DNS keine geeigneten Indikatoren und Ziele bereithält, sollten im NPNK eigene Ziele und Indikatoren ergänzt werden (siehe dazu den Abschnitt zu Monitoring). Auch sollte im NPNK der Beitrag des Programms zum Klimaschutzplan 2050 dargestellt werden. Das Programm sollte Klimaneutralität als Ziel explizit mit aufnehmen.

Strategie verdeutlichen und progressive Gestaltungsprinzipien berücksichtigen, auch wenn sie unpopulär erscheinen

Insgesamt sollte das Programm strategischer ausgerichtet werden und damit mehr Orientierung und Planbarkeit für Stakeholder gewährleisten. Eine konkrete Strategie zeichnet sich dadurch aus, dass sie mittel- und langfristige Programmziele, Meilensteine und Verantwortlichkeiten klar benennt, sowie Zeitvorgaben, Budgets und Erfolgskriterien (Indikatoren) beinhaltet. Zudem sollte ein Koordinations- und Umsetzungsmechanismus festgelegt werden. Das Vorgehen insgesamt sollte transparent und nachvollziehbar sein. Es sollten weitere, strategisch relevante Prinzipien ergänzt werden, die im Folgenden dargestellt werden:

Erstens sollte das Prinzip einer Priorisierung als zentrale Leitidee zur Förderung nachhaltigen Konsums verankert und entsprechend auch bei der zukünftigen Programmgestaltung realisiert werden. Klar werden sollte: Nicht alles ein bisschen, sondern das Wichtigste mit gebündelter Kraft zuerst!

Zweitens sollten – auch wenn es zunächst politisch heikel und unpopulär erscheint – Grenzen für Ressourcenverbräuche als strategisches Steuerungsprinzip verankert werden. Unter dieser Maßgabe ergibt sich, dass neben Effizienz- und Konsistenzstrategien auch Suffizienzstrategien nötig werden können, etwa um Rebound-, Verlagerungs- und Substitutionseffekte oder das Aufzehren von Effizienzgewinnen durch autonome Wachstumstrends zu mindern. Von Bedeutung ist dabei nicht, ob und inwieweit politische Maßnahmen sich diesen Strategien eindeutig zuordnen lassen oder nicht. Entscheidend ist, dass alle strategischen Optionen grundsätzlich zur Auswahl stehen und auch unpopuläre Strategien berücksichtigt werden. In einigen der wesentlichen Impactbereiche – etwa dem Konsum von tierischem Eiweiß – wird es ohne ein „Weniger“ schlicht nicht möglich sein, die notwendigen Klimagasreduktionen zu erreichen. Wichtig ist dabei ein positives Framing (z. B. mit Betonung von Gesundheits- oder Qualitätsaspekten), das dabei helfen kann, Widerstände zu überwinden.

Drittens geht es nicht nur darum, nachhaltigen Konsum in der Nische zu fördern, sondern vielmehr darum, nicht-nachhaltigen Konsum in der Breite unattraktiver im Vergleich zu nachhaltigeren Konsumoptionen zu machen. Um dies zu erreichen, steht ein ganzes Bündel von politischen Instrumenten zur Verfügung: Insgesamt sollte nachhaltiger Konsum zur „Standard-Option“ (Default) werden. Sozial-ökologische Mindeststandards für Produkte im Massenmarkt (z. B. Langlebigkeit, Ressourcenschonung, Tierschutz, Energiesparsamkeit, Schadstoffarmut) sollten erhöht oder auch erst geschaffen werden. Auf der anderen Seite müssen Anreize für sozial-ökologische Innovationen verankert und die Marktdurchdringung von Spitzenprodukten beschleunigt werden, etwa durch Kennzeichnungen, finanzielle Anreize oder öffentliche Beschaffung. Die Preise müssen „die ökologische Wahrheit sagen“, externe Kosten dürfen also nicht mehr auf Umwelt und Gesellschaft abgewälzt, sondern müssen internalisiert werden. Umweltschädliche Produkte und Dienstleistungen dürfen nicht länger ökonomisch attraktiv sein. Für umweltschädliches Verhalten müssen positive ökonomische Anreize (z. B. die Steuerentlastung für Kerosin) dringend abgebaut und negative ökonomische Anreize (Steuern, Abgaben) durchgesetzt werden.

Systemische Maßnahmenbündel schnüren: „Harte“ und „weiche“ Maßnahmen kombinieren und soziale Härten abfedern

Das Programm umfasst bislang überwiegend sogenannte „weiche Maßnahmen“ wie Information oder Bildung. Solche „weichen“ Maßnahmen reichen jedoch zur Förderung eines nachhaltigen Konsums nicht aus. Zudem erfolgte die Auswahl und Ausgestaltung dieser „weichen“ Maßnahmen bisher nicht zielorientiert genug. Zur Förderung eines nachhaltigen Konsums sollten deshalb systemische Maßnahmenbündel entwickelt werden. Solche Bündel zeichnen sich dadurch aus, dass die Auswahl und Ausgestaltung der Maßnahmen sowie deren Zusammenwirken strategisch im Hinblick auf eine möglichst große Nachhaltigkeitswirkung erfolgen. Wirksame systemische Maßnahmenbündel kombinieren in der Regel unterschiedliche Maßnahmentypen: „Harte“ Maßnahmen wie Ge- und Verbote oder positive und negative ökonomische Anreize werden durch relevante „weiche“ Maßnahmen wie Informationen oder Bildung ergänzt. Diese „weichen“ Maßnahmen unterstützen die Einführung, Durchsetzung und Weiterentwicklung der „harten“ Maßnahmen. Es sollte immer auch geprüft werden, wo Maßnahmen durch Erkenntnisse der Verhaltensforschung optimiert werden können, beispielsweise durch Vereinfachung, das Setzen von nachhaltigeren Voreinstellungen oder unterstützende Kontextualisierungen und Assoziationshilfen (Priming und Framing) in der Kommunikation.

Zielkonflikte berücksichtigen und Maßnahmen sozial einbetten

Systemische Maßnahmenbündel zeichnen sich zudem dadurch aus, dass sie Zielkonflikte und nicht-intendierte Nebeneffekte im Hinblick auf ökonomische, ökologische und soziale Aspekte berücksichtigen und gezielt adressieren. Die unverhältnismäßige Belastung vulnerabler Bevölkerungsgruppen gilt es zu vermeiden. Ohne die Lenkungswirkung von Maßnahmen zu stark einzuschränken, ist es notwendig, Maßnahmen so zu gestalten bzw. durch andere Maßnahmen zu flankieren, dass soziale „Unwuchten“ vermieden werden (z. B. Ausgleichszahlungen für Menschen mit niedrigem Einkommen im Rahmen einer CO₂-Bepreisung).

Strategische Ausgestaltung der Maßnahmenbündel umsetzen

Zudem sollte in systemischen Maßnahmenbündeln nicht nur die bestmögliche Kombination von Maßnahmen, sondern auch deren passende Abfolge berücksichtigt werden. Dabei sollten auch relevante gesamtgesellschaftliche Entwicklungen wie z. B. Digitalisierung oder soziale Disparitäten berücksichtigt werden. Zur Erhöhung der Einführungs- und Umsetzungswahrscheinlichkeit ist zudem notwendig, dass eine Maßnahme möglichst anschlussfähig an das bestehende Instrumentarium ist. Nicht zuletzt sollte das Verhältnis von Kosten und Nutzen (Effizienz) der Maßnahme ermittelt und mit dem anderer möglicher Maßnahmen verglichen werden. Nicht-intendierte Nebeneffekte wie z. B. Rebound-Effekte sollten möglichst minimal sein. Systemische Maßnahmenbündel gilt es, in den genannten prioritären Bedürfnisfeldern sowie bedürfnisfeldübergreifend umzusetzen.

Reichweite des Programms erkennen und bestmöglich nutzen

Dabei sollte berücksichtigt werden, dass nicht alle relevanten oder erforderlichen Maßnahmen im Rahmen des NPNK angesiedelt sind. Aufgabe des NPNK und der es tragenden Akteurinnen und Akteure ist es in diesen Fällen,

- ▶ die aus Sicht der Konsumentinnen und Konsumenten relevanten Maßnahmen und Weichenstellungen zu benennen und in die eigenen Ressorts hinein zu vertreten, wofür wiederum ein erhöhter Stellenwert des Programms erforderlich ist;
- ▶ die geeigneten („weichen“) Maßnahmen im Rahmen des Programmes vorzusehen, welche die Einführung erforderlicher „harter“ Maßnahmen unterstützen, kommunikativ vorbereiten und flankieren.

Programm höheren Stellenwert verschaffen und Budget bereitstellen

Die Förderung eines nachhaltigen Konsums sollte auf oberster politischer Ebene angegangen werden, wenn etwa die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, die deutschen Klimaschutzziele und das Ressourcenschutzprogramm wirklich ernstgenommen werden sollen.

Nachhaltigkeit zur zentralen Führungsaufgabe machen

Dafür braucht es zunächst das klare Bekenntnis und das dazu passende politische Handeln der Bundesregierung. Die Bundeskanzlerin sollte ihre Richtlinienkompetenz nutzen und der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung insgesamt prioritären Stellenwert einräumen, dem sich andere Politiken unterordnen müssen. Statt die nationale Nachhaltigkeitspolitik durch den für ein großes Themenportfolio zuständigen Bundesminister im Bundeskanzleramt koordinieren zu lassen, sollte die Position eines/r Beauftragten der Regierung für Nachhaltigkeit geschaffen werden. Diese/r Beauftragte würde die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele koordinieren, unterstützen und kontrollieren.

Darüber hinaus braucht es ein eindeutiges Bekenntnis der Hausleitungen aller relevanten Ressorts. Neben den federführenden Ressorts Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU), Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) sollten auch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (Zuständigkeit für Strom und Wärme sowie Tourismus), das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (Zuständigkeit für Mobilität und Digitales), das Bundesministerium für Inneres (BMI) (Zuständigkeit für Bauen) und das Auswärtige Amt (Vorsitz der interministeriellen Arbeitsgruppe (IMA) für die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte) in der IMA des NPNK regelmäßig anwesend und aktiv beteiligt sein.

Zudem sollte eine stärkere Beteiligung und höhere Priorisierung des Programms durch die Ressorts mindestens darüber sichergestellt werden, dass gegenüber der IMA Berichtspflichten zum Umsetzungsstand und zur Wirkung der Maßnahmen eingeführt werden.

Programmmaßnahmen in Haushaltstiteln verankern

Für die Umsetzung des Programms ist es notwendig, dass in den einzelnen Ressorts Budgets für die Umsetzung der Programmmaßnahmen bereitgestellt und in Haushaltstiteln verankert werden. Nur so kann die Maßnahmenfinanzierung sichergestellt werden. Darüber hinaus wäre zu erwägen, ob ein Programm, das über die Abarbeitung von ohnehin geplanten Maßnahmen der Ressorts hinausgeht, nicht eines eigenen, substanziellen Budgets bedarf.

Kompetenzzentrum Nachhaltiger Konsum als Geschäftsstelle stärken

Das Kompetenzzentrum Nachhaltiger Konsum (KNK) widmet sich derzeit hauptsächlich der Außendarstellung, die jedoch wenig etabliert ist und vergleichsweise wenig Resonanz findet. Angesichts begrenzter Mittel erscheint es daher zielführend, dass sich das KNK schwerpunktmäßig um die fachlich-inhaltliche Begleitung der Programmumsetzung und das Monitoring kümmert. Zukünftige Aktivitäten sollten entsprechend eher in diese Aufgaben fließen als in den Ausbau von weiteren Informations- und Beratungsdienstleistungen. Informationsarbeit sollte lediglich zum Umsetzungsstand bzw. zur Wirkung des NPNK erfolgen.

Um seinen Aufgaben gerecht zu werden, sollte das KNK mit ausreichend personellen und finanziellen Mitteln ausgestattet werden. Die Zuständigkeiten und Befugnisse des KNK als Geschäftsstelle aller beteiligten Ressorts sollten – über das bestehende Basiskonzept hinaus – präzisiert und erweitert werden. Beispielsweise sollte es zu Monitoringzwecken klar definierte Auskunftsrechte bekommen. Wenn das KNK den Anspruch hat, von allen relevanten Ressorts getragen zu werden und der IMA-Kreis entsprechend erweitert wird, dann sollten auch relevante nachgelagerte oder nahestehende Behörden eingebunden sein. Relevante Institutionen für einen erweiterten KNK-Kreis wären z. B. das Bundesamt für Bauwesen und Bauordnung (BMI), das Kompetenzzentrum Tourismus des Bundes (BMWi), das Kraftfahrtbundesamt (BMVI) oder das Bundesamt für Naturschutz (BMU).

Regionale und kommunale Verankerung des NPNK fördern

Ähnlich zur IMA – welche die horizontale Abstimmung zwischen den Ressorts koordiniert – sollte die Koordinierung mit den Ländern und Kommunen verbessert werden. Hierbei gilt es zu klären, in welchem Bund-Länder-Fachausschuss die Umsetzung des Programms stärker berücksichtigt werden kann und sollte. Fest steht jedoch, dass bereits bestehende Strukturen zur regionalen und kommunalen Verankerung von Nachhaltigkeitsthemen besser genutzt werden sollten, wie im Folgenden erläutert wird:

Erstens sind hier die Regionalen Netzstellen Nachhaltigkeitsstrategien (RENN) von zentraler Bedeutung, die bereits erfolgreich in den vier Regionen Nord, West, Mitte und Süd relevante Akteurinnen und Akteure vernetzen und Projekte umsetzen. In vielen laufenden RENN-Projekten spielt nachhaltiger Konsum bereits eine wichtige Rolle. RENN.süd hat nachhaltigen Konsum derzeit als Schwerpunktthema und den Nachhaltigen Warenkorb vom RNE übernommen. Sinnvoll erscheint es deshalb zu prüfen, inwieweit die Zusammenarbeit und Verknüpfung zwischen den RENN und dem NPNK verstärkt werden kann.

Zweitens gibt es starke Überschneidungen zwischen kommunalem Klimaschutz und nachhaltigem Konsum. Aus diesem Grund könnte der Bund in die bestehende Förderung von Klimaschutzkonzepten und Klimaschutzmanagerinnen und Klimaschutzmanagern im Rahmen der Kommunalrichtlinie der Nationalen Klimaschutzinitiative (NKI) weitere Aufgaben zur Förderung des nachhaltigen Konsums integrieren. Insbesondere könnte die Leitidee der „klimaneutralen Region“ genutzt werden, um Kommunen und andere lokale Akteurinnen und Akteure in die Förderung nachhaltigen Konsums einzubinden. Das würde z. B. bedeuten, dass die Handlungsfelder der Klimaschutzkonzepte und die Aufgabenbereiche der Klimaschutzmanagerinnen und -manager sich nicht nur auf Mobilität und Energie, sondern auch auf indirekte Emissionspfade und damit weitere relevante Handlungsfelder wie Ernährung oder Bekleidung beziehen. Zu diesem Zwecke sollte auch mit dem Service- und Kompetenzzentrum: Kommunaler Klimaschutz (SK:KK) stärker kooperiert werden. Ebenfalls stellt die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW), die Koordinatorinnen und Koordinatoren für kommunale Entwicklungspolitik (so genannte KEpol-Managerinnen und -Manager) fördern, einen relevanten Kooperationspartner dar.

Stakeholderbeteiligung pragmatisch umsetzen: Nationales Netzwerk Nachhaltiger Konsum und die Leuchtturm-Strategie neu ausrichten

Bislang dienen das Nationale Netzwerk Nachhaltiger Konsum (NNNK) und die dort verfolgten Leuchtturm-Projekte für nachhaltigen Konsum überwiegend einer (weitgehend erfolglosen) Öffentlichkeitsarbeit zum NPNK. Ihr Beitrag zur Förderung nachhaltigen Konsums ist deshalb gering. Ziel sollte es sein, einen echten Mehrwert aus der Beteiligung von Stakeholdern zu generieren und zugleich möglichst effizient mit den Ressourcen aller Beteiligten umzugehen.

Aus bestehenden Erfahrungen lernen

Entsprechend sollte die Existenz und die (bislang unzureichende) Konzeption von Netzwerk und Leuchttürmen gänzlich überarbeitet werden. Dabei sollte aus den bestehenden Erfahrungen gelernt werden. Für das Netzwerk gilt zurzeit: Die Netzwerkmitglieder sind in hohem Maße heterogen. Sie sind in der gesamten Bandbreite des Konsums zu verorten (etwa von nachhaltigem Fisch über Elektromobilität hin zu nachhaltigen Textilien) und teilen entsprechend wenig gemeinsame fachliche Interessen. Für die Leuchttürme gilt: Sie sind als Vorhaben angedacht, die von den Ressorts in Zusammenarbeit mit dem Netzwerk umgesetzt werden, um in einzelnen (z. T. zum Programm querliegenden) Themenfeldern nachhaltigen Konsum zu fördern. Auf Seiten der Ressorts (mit Ausnahme des BMU) ist bisher jedoch wenig politisches Interesse ersichtlich und es wurden bisher auch kaum Ressourcen bereitgestellt.

Konsultationsforen einrichten

Für am Programm interessierte Stakeholder sollte es die Möglichkeit geben, im Rahmen von „Konsultationsforen“ mitzuarbeiten. Maßgebliche Arbeitsgrundlage wären hierfür die entwickelten Maßnahmenbündel und der Umsetzungsplan sowie die zukünftig regelmäßig durch das KNK

zu veröffentlichenden Monitoring-Ergebnisse. Denkbar wäre, dass die Monitoring-Ergebnisse in diesen Konsultationsforen der Öffentlichkeit vorgestellt würden, um ein mediales Interesse zu erzeugen und somit auch öffentlich eine Diskussion über die Fortschritte des Programms zu ermöglichen. In den Konsultationsforen würden die Ressorts die Monitoring-Ergebnisse zu ihren Maßnahmenbündeln vorstellen, dazu Stellung beziehen, sie einordnen und zusammen mit den Stakeholdern nächste Schritte diskutieren. Auch könnte in diesem Rahmen herausgearbeitet werden, an welchen Stellen Stakeholder-Engagement erwünscht und notwendig ist. Die Ergebnisse der Konsultationsforen und wie diese in der weiteren politischen Arbeit berücksichtigt werden, würden dokumentiert und ebenfalls veröffentlicht.

Die Konsultation würde das gemeinsame Verständnis der Ziele und Maßnahmen, bestehender Barrieren und Herausforderungen verbessern. Es würde den politischen Handlungsdruck enorm erhöhen, wenn die Ressorts zu den Monitoring-Ergebnissen öffentlich Stellung beziehen müssten. Zudem könnte ein echtes Beteiligungsinteresse generiert werden, wenn Stakeholder ernsthaft in die Umsetzungsbegleitung der Maßnahmen involviert würden. Zur Vor- und Nachbereitung der Konsultationsforen sowie zur weiteren Koordination und Einbindung von Stakeholdern sollte ein verlässliches Budget in Haushaltstiteln verankert werden.

Netzwerkveranstaltungen in der bisherigen Form sollten nicht mehr durchgeführt werden.

Leuchttürme als Auszeichnungen für vorbildhafte Projekte umgestalten

Die Ressorts haben mit der in den vorliegenden Handlungsempfehlungen vorgeschlagenen Neukonzeption und Umsetzung von systemischen Maßnahmenbündeln in prioritären Handlungsbereichen viel zu tun. Sehr wahrscheinlich entsteht dabei vielfältiger Beratungs-, Forschungs- und Unterstützungsbedarf. Vorhandene Mittel sollten deshalb zunächst genutzt werden, um diese Kernaufgaben der Ressorts im Rahmen der Programmumsetzung zu bewältigen. Dabei kann es – je nach Aufgabenbereich, Zielsetzung und Strategie – auch sinnvoll sein, Stakeholder einzubinden. Die Reihenfolge im Vorgehen ist jedoch entscheidend: erst müssen Aufgaben, Ziele und Strategie geklärt werden, danach können Auswahl und Art der Beteiligung von Stakeholdern festgelegt werden.

Der Begriff „Leuchtturm“ sollte zukünftig für Projekte und Vorhaben zur Förderung nachhaltigen Konsums in Deutschland vorbehalten sein, die im wahrsten Sinne des Wortes „leuchten“ und wegweisenden Charakter haben.

Kooperation mit RNE & RENN sowie der Nationalen Klimaschutzinitiative

Seit vielen Jahren werden bereits vom RNE und den RENN vorbildhafte Projekte zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung als „Werkstatt N“-Projekte bzw. mittlerweile als „Projekt Nachhaltigkeit“ ausgezeichnet. Es ist daher sinnvoll, dass das NPNK mit RNE und RENN stärker kooperiert. Das hätte den Vorteil, dass vorhandene Strukturen und bestehende Erfahrungen besser genutzt und sowohl NPNK als auch RNE und RENN dadurch gestärkt werden könnten. Auch bieten der Fonds Nachhaltigkeitskultur oder die Aktionstage Nachhaltigkeit (in deren Rahmen ebenfalls besonders erfolgreiche Projekte als „Leuchttürme“ ausgezeichnet werden) passende Anknüpfungspunkte. Darüber hinaus finden sich in der Nationalen Klimaschutzinitiative (etwa in den verschiedenen Wettbewerben im Rahmen der NKI, den Nachbarschafts- oder Modellprojekten) bereits viele Förderangebote, in denen der Bezug zum NPNK ausgebaut werden könnte und sollte.

Weiterentwicklung zum „lernenden Programm“: Monitoring durchführen, Nachsteuern und Transparenz herstellen

Umsetzungskontrolle verstärken

Bisher existiert nur ein schwaches Monitoring der Umsetzung des NPNK. Zwar erfolgt jährlich eine regierungsinterne Sachstandsabfrage zur Umsetzung der Maßnahmen. Jedoch sind diesen häufig keine Details zu entnehmen. Aufgrund fehlender „smarter“ Ziele kann zudem keine Kontrolle der Zielerreichung erfolgen. Und schließlich wird der Umsetzungsstand nicht für die Öffentlichkeit transparent gemacht.

Wichtig ist es erstens, mittels einer internen Umsetzungskontrolle mehr Transparenz und Verbindlichkeit über den Umsetzungsstand der Maßnahmen zu schaffen. Zu diesem Zweck bedarf es einer niedrigschwelligen, aber engmaschigen Kommunikation. Hierfür könnte unter anderem eine schlanke digitale Plattform mit den im Programm festgelegten Maßnahmen geschaffen werden, auf der die festgelegten Zuständigkeiten und der Umsetzungsstand mit einem Klick einsehbar und aktualisierbar sind und auf die alle Mitglieder der IMA sowie Mitarbeitende des KNK Zugriff haben. Mitglieder der IMA sollten den Anspruch haben und in der Lage sein, den Umsetzungsstand der Maßnahmenbündel vollständig zu überblicken. Die Plattform könnte vom KNK aufgesetzt und betreut werden.

Wirkungskontrolle umsetzen und Nachbesserungen vornehmen

Zweitens sollte ein Konzept für die interne Wirkungskontrolle entwickelt werden. Wirkungskontrolle dient dazu zu überprüfen, inwieweit Maßnahmen ihre (Zwischen-)Ziele erreicht haben und ob gegebenenfalls nachgesteuert werden muss („lernendes Programm“). In einem Konzept für die Wirkungskontrolle wären neben den zu nutzenden Indikatoren auch die Art der Wirkungsmessung, deren zeitliche Abstände und Zuständigkeiten zu klären. Um den Aufwand überschaubar zu halten, sollte die Zahl der Indikatoren beschränkt werden (maximal 10-15 Indikatoren). Zentral sind hierbei die Weiterentwicklung der konsumbezogenen Ziele der DNS sowie die Bezugnahme auf das übergeordnete Ziel der Klimaneutralität. Für die diesen Indikatoren zugeordneten Maßnahmenbündel gilt es ex-ante die beabsichtigte Wirkungslogik zu dokumentieren und zu bewerten. Nur so kann bereits vor der Umsetzung vermieden werden, dass nicht-plausible und nicht-zielgenaue Maßnahmen umgesetzt werden. Die Wirkungsmessung sollte dann sowohl begleitend als auch ex-post erfolgen, so dass die Umsetzungskontrolle mit der Wirkungskontrolle verknüpft ist. Auf Basis der Messergebnisse sollten kontinuierlich Nachbesserungen vorgenommen werden. Maßnahmen, die im Hinblick auf die zu erreichenden Ziele wenig erfolgreich sind, gilt es zu beenden.

Neben einem Monitoring ist es aber auch nötig, dass fehlende Berichterstattung, eine mangelnde Umsetzung von Maßnahmen bzw. die Verfehlung von Zielen Folgen in den mit der Umsetzung betrauten Ministerien haben. Zu prüfen wäre hier, ob und wie sich das Programm mit entsprechenden Sanktionierungsmechanismen ausstatten lässt.

Ergebnisse der Öffentlichkeit bereitstellen

Die Monitoring- und Evaluationsergebnisse sollten der Öffentlichkeit in regelmäßigen Abständen (jährlich, gegebenenfalls auch zweijährlich) verfügbar gemacht und auf öffentlichen Konsultationsforen diskutiert werden. Die Angaben sind dazu so aufzubereiten, dass sie für die Öffentlichkeit und relevante Stakeholder verständlich und nachvollziehbar sind. Die Aufbereitung sollte durch das KNK als Geschäftsstelle der IMA erfolgen, welches dafür mit entsprechenden Mitteln und Befugnissen auszustatten ist. Hierfür gilt es das Basiskonzept, das die Aufgaben der Geschäftsstelle regelt, zu präzisieren.

Falls sich die IMA nicht darauf verständigen kann, das KNK mit erweiterten Befugnissen zur eigenständigen Aufbereitung der Monitoring- und Evaluationsergebnisse auszustatten, sollte diese Aufgabe vom Chef des Bundeskanzleramts (wo die Koordination der Nachhaltigkeitspolitik liegt) bzw. vom neu zu schaffenden Nachhaltigkeitsbeauftragten jeweils an externe Forschungsnehmer als Auftrag vergeben werden.

Zur Veröffentlichung wäre beispielsweise ein (vereinfachtes) Format geeignet, wie es im Indikatorenbericht für die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie angewendet wird: Ein zeitlicher Verlauf der Indikatorenentwicklung wird im Vergleich zum Ziel dargestellt und mit einem Symbol versehen, das den Umsetzungsstand auf einen Blick darstellt. Die Grafiken sollten durch einen kurzen Text erläutert werden, so dass der Umsetzungsstand allgemein verständlich ist.

Kenntlich gemacht werden sollte zudem, wo und wie die Maßnahmenumsetzung von der Kooperation mit Stakeholdern abhängt und welche nächsten Schritte zu gehen sind. Die Informationen könnten ebenfalls auf der digitalen Plattform – in einem öffentlichen Bereich – zur Verfügung gestellt werden oder in einem jährlichen Bericht erscheinen. Auf Basis der Evaluierungen sollte das Programm in regelmäßigen Fortschrittsberichten fortgeschrieben werden.

Summary

The National Programme for Sustainable Consumption (NPNK) was adopted by the Federal Government in February 2016. The programme sets out how the Federal Government intends to promote sustainable, i.e. socially, ecologically and economically compatible consumption in Germany.

The programme stipulates that regular evaluation and further development should take place.

The present recommendations for action were developed within the framework of the research and development project "Thinking Sustainable Consumption Further: Evaluation and Further Development of Measures and Instruments". They are based on various work packages for analysing the programme. In addition, the recommendations for action were discussed in a workshop on 08.11.2019 both with involved ministry representatives and with external stakeholders from business, civil society and science, and commented and evaluated in a subsequent online consultation in December 2019. Based on this feedback, the recommendations for action were finalised.

The recommendations for action consist of two parts. In the first part, which is presented here, recommendations for action are given for the conception and institutionalisation of the programme. The second part presents instruments for sustainable consumption (see Wolff et al. 2020).

In the following, the key recommendations for action are presented:

Setting priorities according to impact: Focusing on building and living, nutrition and mobility

Specifying the understanding of consumption

In order to create an understanding of the necessary scope of a sustainable consumption programme, the programme should specify what is meant by consumption and sustainable consumption policy. Moreover, the current understanding of consumption excludes important areas of action such as building and renovation and should therefore be expanded.

The following definition is proposed: Consumption comprises the appropriation, use and disposal of goods and services for the satisfaction of individual needs (and not in the context of production). Accordingly, for example, the use of building materials by private builders is also to be understood as consumption.

The principle of "shared responsibility" of the various social actors (business, politics, consumers, media, civil society, etc.) applies to the promotion of sustainable consumption. The greater the scope for action of a group of actors, the greater their responsibility to promote sustainable consumption. Producing and trading companies are thus of particular importance, since they expand or limit the possibilities for individual consumption by shaping the range of products and services. Consequently, a political programme to promote sustainable consumption should also address companies and the production side. Since public procurement is a central lever for promoting sustainable consumption and production patterns, the programme should further address and strengthen the promotion of sustainable public procurement.

Reducing the variety of measures and prioritising areas for action

The areas of need with the greatest potential for environmental relief should be prioritised and tackled with combined efforts. These are the three areas of building and living, mobility and food. "Prioritised" here means that they are addressed with priority in terms of time. It also means that in the public debate and in consumer communication, these areas of need are given priority.

The scope of the existing area of need "living and household" should therefore be extended to include the areas of building, renovation and energy supply, which are not yet within the reach of the NPNK.

Furthermore, central measures should be implemented in the field of clothing and in the field of electronic devices, especially because social aspects such as the observance of human and labour rights, social standards and health protection are of particular importance here. Because of its strategic importance, the area of sustainable investments should also be taken into account. Measures outside these areas of need, which however offer high potential for environmental relief, should also be taken into account.

Addressing "Big Points" and "Key Points"

The programme measures must address the "big points" and "key points" of sustainable consumption (Bilharz 2008). "Big points" are consumer activities that have a particularly high potential for environmental relief. "Key points" are also characterised by the fact that they have particularly high chances of implementation or strategic importance for a structural change towards sustainability. In the field of building and living, the reduction of (heating) energy and land consumption is of central importance. In the area of nutrition, the consumption of animal protein should be reduced and the market share of food produced to higher socio-ecological standards should be increased. In the area of mobility, motorised individual transport and air travel should be reduced. In the case of clothing and electronics, the aim is to extend the life cycle of products. In addition, indirect effects can be achieved through compensation payments and sustainable investments.

Promoting a new structure for the programme in packages of measures

Against this background, the existing division of the programme into overarching approaches to action on the one hand and areas of need on the other, and the resulting division and allocation of measures, does not appear appropriate. The overarching approaches such as consumer information, education or research for sustainable consumption should be geared much more closely to concrete objectives and the bundles of measures necessary to achieve them.

Formulating SMART objectives and daring to adopt unpopular strategies

Clarifying objectives

In order to strengthen the effectiveness of sustainable consumption policies, the objectives in the areas of need should be aligned with the SMART criteria (specific, measurable, accepted, relevant, timed): They should be formulated as specifically and unambiguously as possible. They should include information from which clear qualitative and/ or quantitative indicators can be derived for measurement. They should be fed back to relevant stakeholders without being watered down (science, civil society, politics and administration as well as business). In addition, the objectives should be backed up by fixed deadlines. Their (non-)achievement should be made transparent through monitoring, so that countermeasures can be taken in the event that targets

are not met. If targets are not met, internal administrative consequences (such as sanctions) should be defined.

Strengthening policy coherence

The programme should be placed more in the context of other sustainability-related strategies and institutions. Examples include the UN Sustainability Development Goals (SDGs), the German Sustainability Strategy (DNS), the Climate Protection Plan 2050 and the German Resource Efficiency Programme ProgRes. Some of these (such as ProgRes and the DNS) explicitly address private consumption, while others (such as the Climate Protection Plan) implicitly require changes in consumption patterns to achieve their goals. In addition, there are a number of other programmes and activities of the German government that contribute to the achievement of overarching sustainability goals. Therefore, in order to promote policy coherence and synergies, it is necessary to align the targets and specify the programme's contribution to the overarching objectives. Greater policy coherence also helps to improve the overall acceptance of the programme and a policy for sustainability among stakeholders (such as the business community).

Specify the programme's contribution to German Sustainability Strategy indicators

If the programme is to make a significant contribution to achieving SDG 12, which is also anchored in the DNS, then this contribution should also be adequately specified. This means that the indicator "greenhouse gas emissions from private consumption" should be deposited in the DNS with a concrete target. For other indicators in the DNS to which private consumption can make a relevant contribution, this contribution should be specified in the programme itself. For example, a target for "living space per capita" could be set and its contribution to the DNS indicators "loss of open space" and "increase in settlement and transport area" could be shown.

For relevant dimensions of sustainable consumption for which the German Sustainability Strategy does not provide suitable indicators and targets, separate targets and indicators should be added to the programme (see the section on monitoring).

The NPNK should also describe the programme's contribution to the Climate Protection Plan 2050. The programme should explicitly include climate neutrality as an objective.

Clarifying the strategy and considering progressive design principles, even if they seem unpopular.

Overall, the programme should be more strategically oriented and thus ensure more orientation and planning for stakeholders. A concrete strategy is characterised by the fact that it clearly defines medium and long-term programme goals, milestones and responsibilities, as well as time frames, budgets and success criteria (indicators). A coordination and implementation mechanism should also be defined. The overall procedure should be transparent and comprehensible. Further strategically relevant principles should be added, which are described below:

Firstly, the principle of prioritisation should be anchored as a central guiding principle for promoting sustainable consumption (and implemented accordingly in future programme design). It should become clear: Not everything a little bit, but the most important things with bundled strength first!

Secondly, even if it may seem politically sensitive and unpopular, limits on resource consumption should be established as a strategic control principle. Under this measure, it follows that, in addition to efficiency and consistency strategies, sufficiency strategies may also be necessary, for example to reduce rebound, relocation and substitution effects or the erosion of efficiency gains by

autonomous growth trends. It is not important whether and to what extent political measures can be clearly assigned to these strategies or not. What is decisive is that all strategic options are available in principle and that unpopular strategies are also taken into account. In some of the key impact areas - such as the consumption of animal protein - it will simply not be possible to achieve the necessary climate gas reductions without a "less". What is important here is positive framing (e.g. with emphasis on health or quality aspects), which can help overcome resistance.

Thirdly, it is not just a matter of promoting sustainable consumption in niche areas, but rather of making unsustainable consumption less attractive across the board compared with sustainable consumption options. To achieve this, a whole bundle of political instruments is available: Overall, sustainable consumption should become the "default" option. Socio-ecological minimum standards for products on the mass market (e.g. longevity, resource conservation, animal welfare, energy efficiency, low pollution) should be increased or even created in the first place. On the other hand, incentives for social-ecological innovations must be anchored and the market penetration of top products accelerated, for example through labelling, financial incentives or public procurement. Prices must "tell the ecological truth", i.e. external costs must no longer be passed on to the environment and society but must be internalised. Environmentally harmful products and services must no longer be economically attractive. For environmentally harmful behaviour, positive economic incentives (e.g. tax relief for kerosene) must urgently be reduced and negative economic incentives (taxes, levies) must be enforced.

Putting together systemic packages of measures: combining "hard" and "soft" measures and alleviating social hardship

So far, the programme mainly comprises so-called "soft measures" such as information or education. However, such "soft" measures are not sufficient to promote sustainable consumption. Moreover, the selection and design of these "soft" measures has not been sufficiently goal-oriented to date. Systematic packages of measures should therefore be developed to promote sustainable consumption. Such bundles are characterised by the fact that the selection and design of the measures and their interaction are strategic with a view to achieving the greatest possible sustainability impact. Effective systemic bundles of measures usually combine different types of measures: "Hard" measures such as prohibitions or positive and negative economic incentives are supplemented by relevant "soft" measures such as information or education. These "soft" measures support the introduction, enforcement and further development of the "hard" measures. It should always also be examined where measures can be optimised by findings of behavioural research, for example by simplification, setting more sustainable pre-settings or supporting contextualisation and association aids (priming and framing) in communication.

Considering conflicting goals and embedding measures socially

Systemic packages of measures are also characterised by the fact that they take into account and specifically address conflicting goals and unintended side effects with regard to economic, ecological and social aspects. The disproportionate burden on vulnerable population groups must be avoided. Without restricting the steering effect of measures too much, it is necessary to design measures or flank them with other measures in such a way that social "imbalances" are avoided (e.g. compensation payments for people with low incomes in the context of a carbon pricing system).

Implementing the strategic design of the package of measures

In addition, systemic packages of measures should not only consider the best possible combination of measures, but also their appropriate sequence. Relevant developments in society as a whole, such as digitisation or social disparities, should also be taken into account.

In order to increase the probability of introduction and implementation, it is also necessary for a measure to be as compatible as possible with existing instruments. Last but not least, the relationship between the costs and benefits (efficiency) of the measure should be determined and compared with other possible measures. Non-intended side effects such as rebound effects should be kept to a minimum.

Systemic packages of measures should be implemented in the priority areas of need mentioned above and across all areas of need.

Identifying and making the best possible use of the programme's reach

It should be borne in mind that not all relevant or necessary measures are located within the NPNK. It is the task of the NPNK and its supporting actors in these cases,

- ▶ to name the measures and course of action relevant from the consumers' point of view and to represent them in their own departments, which in turn requires an increased significance of the programme;
- ▶ to provide the appropriate ("soft") measures within the framework of the programme, which support the introduction of necessary "hard" measures, prepare them for communication and support them.

Raising the status of the programme and providing a budget

The promotion of sustainable consumption should be tackled at the highest political level if, for example, the German Sustainability Strategy, the German climate protection targets and the resource conservation programme are to be taken seriously.

Making sustainability a central management task

This first of all requires a clear commitment and appropriate political action by the federal government. The Federal Chancellor should use her authority to issue directives and give priority to the promotion of sustainable development as a whole, to which other policies must be subordinated. Instead of having national sustainability policy coordinated by the Federal Minister in the Federal Chancellery who is responsible for a large portfolio of issues, the position of Government Commissioner for Sustainability should be created. This representative would coordinate, support and monitor the achievement of sustainability goals.

Furthermore, a clear commitment of the house managers of all relevant resorts is required. In addition to the lead ministries Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (BMU), Federal Ministry of Food and Agriculture (BMEL) and Federal Ministry of Justice and Consumer Protection (BMJV), the Federal Ministry of Economics and Energy (BMWi) (responsible for electricity and heat as well as tourism), the Federal Ministry of Transport and Digital Infrastructure (BMVI) (responsible for mobility and digital media), the Federal Ministry of the Interior (BMI) (responsible for construction) and the Federal Foreign Office (chair of the interministerial working group (IMA) for the implementation of the National Action Plan on Business and Human Rights) should also be regularly present and actively involved in the IMA of the NPNK.

In addition, greater participation and higher prioritisation of the programme by the resorts should at least be ensured by introducing reporting obligations to the IMC on the status of implementation and the impact of the measures.

Embedding programme measures in budget headings

In order to implement the programme, it is necessary that budgets for the implementation of the programme measures be provided in the individual departments and anchored in budget titles. This is the only way to ensure that the measures are financed.

In addition, consideration should be given to whether a programme that goes beyond the processing of measures already planned by the individual departments might not require a substantial budget of its own.

Strengthening the Competence Centre for Sustainable Consumption as a business office

The Competence Centre for Sustainable Consumption (KNK) is currently mainly concerned with public image, which is, however, little established and receives comparatively little response. In view of the limited resources available, it would therefore seem appropriate for the KNK to focus on providing technical and substantive support for the programme's implementation and monitoring. Future activities should therefore be devoted to these tasks rather than to the expansion of further information and advisory services. Information should only be provided on the status of implementation and the impact of the NPNK.

In order to fulfil its tasks, the KNK should be provided with sufficient human and financial resources. The responsibilities and powers of the KNK as the office of all departments involved should be clarified and extended beyond the existing basic concept. For example, it should be given clearly defined information rights for monitoring purposes. If the KNK claims to be supported by all relevant departments and the IMA circle is extended accordingly, then relevant downstream or related authorities should also be involved. Relevant institutions for an extended scope of KNK would be, for example, the Federal Office for Building and Construction (BMI), the Federal Competence Centre for Tourism (BMWt), the Federal Motor Transport Authority (BMVI) or the Federal Office for Nature Conservation (BMU).

Promoting the regional and local anchoring of the NPNK

Similar to the IMA - which coordinates the horizontal coordination between the departments - the coordination with the Länder and municipalities should be improved. Here, it is important to clarify in which Federal-Länder expert committee the implementation of the programme can and should be given greater consideration. It is clear, however, that better use should be made of existing structures for anchoring sustainability issues at regional and municipal level, as explained below:

Firstly, the Regional Network Centres for Sustainability Strategies (RENN) are of central importance here. They already successfully network relevant actors and implement projects in the four regions North, West, Central and South. In many ongoing RENN projects, sustainable consumption already plays an important role; RENN.south has taken over sustainable consumption as its main topic and the sustainable shopping basket from RNE. It therefore seems sensible to examine to what extent the cooperation and links between RENN and NPNK can be strengthened.

Secondly, there is a strong overlap between municipal climate protection and sustainable consumption. For this reason, the federal government could integrate further tasks to promote sustainable consumption into the existing promotion of climate protection concepts and climate

protection managers within the framework of the municipal guideline of the National Climate Initiative (NKI). In particular, the guiding principle of the "climate-neutral region" could be used to involve municipalities and other local actors in promoting sustainable consumption. This would mean, for example, that the fields of action of climate protection concepts and the areas of responsibility of climate protection managers would not only relate to mobility and energy, but also to indirect emission paths and thus other relevant fields of action such as food or clothing. To this end, there should also be greater cooperation with the Service and Competence Centre: Local Climate Protection (SK:KK). Another relevant cooperation partner is the Service Agency Communities in One World (SKEW), which promotes coordinators for municipal development policy (so-called KEpol managers).

Implementing stakeholder participation pragmatically: Realigning the national network of sustainable consumption and lighthouses

So far, the National Network for Sustainable Consumption and the Lighthouses for Sustainable Consumption have mainly been used for (largely unsuccessful) public relations work on the NPNK. Their contribution to promoting sustainable consumption is therefore small. The aim should be to generate real added value from stakeholder participation and at the same time to use the resources of all stakeholders as efficiently as possible.

Learning from existing experience

Accordingly, the existence and the (so far insufficient) conception of network and lighthouses should be completely revised. This should be done by learning from existing experiences. The following currently applies to the network: The network members are highly heterogeneous. They can be found in the entire spectrum of consumption (e.g. from sustainable fish to electric mobility to sustainable textiles) and accordingly share few common professional interests. For the lighthouses, the following applies: They are conceived as projects to be implemented by the resorts in cooperation with the network in order to promote sustainable consumption in individual thematic areas (some of which lie at odds with the programme). On the part of the departments (with the exception of the BMU), however, there is hardly any political interest in them, nor are there any resources.

Establishing consultation forums

Stakeholders interested in the programme should have the opportunity to participate in "consultation forums". The main working basis for this would be the developed package of measures and the implementation plan as well as the monitoring results to be published regularly by the KNK in the future. It would be conceivable that the monitoring results would be presented to the public in these consultation forums in order to generate media interest and thus also to enable a public discussion on the progress of the programme. In the consultation forums, the departments would present the monitoring results on their packages of measures, comment on them, classify them and discuss the next steps together with the stakeholders. In this context it could also be worked out where stakeholder engagement is desired and necessary. The results of the consultation forums and how these are taken into account in further political work would be documented and also published.

The consultation would improve the common understanding of objectives and measures, existing barriers and challenges. It would increase the political pressure to act enormously if the ministries had to take a public position on the monitoring results. In addition, a genuine interest in participation could be generated if stakeholders were seriously involved in monitoring the implementation of the measures. A reliable budget should be anchored in budget headings for the

preparation and follow-up of the consultation forums and for further coordination and involvement of stakeholders.

Networking events in their present form should no longer be held.

Redesigning lighthouses as awards for exemplary projects

The ministries have a lot to do with the new conception and implementation of systemic packages of measures in priority areas of action proposed in the present recommendations for action. It is very likely that this will give rise to a wide range of needs in consultancy, research and support. Existing resources should therefore first be used to tackle these core tasks of the ministries within the framework of the programme's implementation. Depending on the area of responsibility, objectives and strategy, it can also be useful to involve stakeholders. However, the order of procedure is crucial: first clarify tasks, objectives and strategy, then determine the selection and type of stakeholder participation.

In the future, the term "lighthouse" should be reserved for projects and schemes promoting sustainable consumption in Germany that are literally shining and have a pioneering character.

Cooperation with RNE & RENN and the National Climate Initiative

For many years now, RNE and RENN have been awarding exemplary projects for the promotion of sustainable development as "Workshop N" projects and now as "Project Sustainability". It therefore makes sense for the NPNK to cooperate more closely with RNE and RENN. This would have the advantage that existing structures and existing experiences could be better used and NPNK as well as RNE and RENN could be strengthened as a result. The Sustainability Culture Fund or the Sustainability Action Days (in the context of which particularly successful projects are also honoured as "lighthouses") also offer suitable starting points. In addition, the National Climate Protection Initiative (e.g. in the various competitions within the framework of the NKI, the neighbourhood or model projects) already offers many funding opportunities in which the link to the NPNK could and should be expanded.

Further development into a "learning programme": monitoring, follow-up and transparency

Strengthening implementation control

So far there is only weak monitoring of the implementation of the NPNK. An annual internal governmental assessment of the implementation of the measures is carried out. However, these often do not provide any details. Due to the lack of "smart" targets, it is also not possible to monitor the achievement of objectives. And finally, the implementation status is not made transparent to the public.

Firstly, it is important to create more transparency and commitment regarding the implementation status of the measures by means of internal implementation monitoring. To this end, low-threshold but close communication is required. For this purpose, among other things, a lean digital platform with the measures defined in the programme could be created, on which the defined responsibilities and the state of implementation can be viewed and updated at the click of a mouse and to which all members of the IMA and KNK staff have access. Members of the IMA should be entitled and able to have a complete overview of the implementation status of the packages of measures. The platform could be set up and maintained by the KNK.

Implementing impact monitoring and undertaking improvements

Secondly, a concept for internal impact monitoring should be developed. Impact monitoring serves to check the extent to which measures have achieved their (interim) goals and, if necessary, to adjust them ("learning programme"). In addition to the indicators to be used, a concept for impact monitoring should also clarify the type of impact measurement, its intervals and responsibilities. To keep the effort manageable, the number of indicators should be limited (maximum 10-15 indicators). Central to this is the further development of the consumption-related goals of the DNS and the reference to the overarching goal of climate neutrality. The intended impact logic must be documented and evaluated ex-ante for the packages of measures assigned to these indicators. This is the only way to avoid the implementation of implausible and non-target specific measures prior to implementation. Impact measurement should then take place both concomitantly and ex-post, so that implementation monitoring is linked to impact monitoring. Based on the measurement results, continuous improvements should be made. Measures that are not very successful with regard to the objectives to be achieved should be terminated.

In addition to monitoring, however, it is also necessary that a lack of reporting, a lack of implementation of measures or failure to meet targets has consequences in the ministries entrusted with implementation. It should be examined here whether and how the programme can be equipped with appropriate sanctioning mechanisms.

Making results accessible to the public

The results of monitoring and evaluation should be made available to the public at regular intervals (annually, or biennially if necessary) and discussed at public consultation forums. The information should be prepared in such a way that it is comprehensible and traceable for the public and relevant stakeholders. The preparation should be carried out by the KNK as the office of the IMA, which should be equipped with the appropriate resources and powers. For this purpose, the basic concept governing the tasks of the secretariat should be specified.

If the IMA cannot agree to provide the KNK with extended powers to process the monitoring and evaluation results independently, the head of the Federal Chancellery (where the coordination of the sustainability policy is located) or the newly created sustainability officer should commission external researchers to carry out this task.

For example, a (simplified) format would be suitable for publication, as used in the Indicator Report for the German Sustainability Strategy: A chronological progression of the indicator development is presented in comparison to the objective and is marked with a symbol that shows the implementation status at a glance. The graphics should be explained by a short text so that the status of implementation is generally understandable.

It should also be made clear where and how the implementation of measures depends on cooperation with stakeholders and what the next steps are. The information could also be made available on the digital platform - in a public area - or appear in an annual report. Based on the evaluations, the programme should be updated in regular progress reports.

1 Nachhaltiger Konsum: Jetzt!

Seit mehr als vier Jahren liegt das Nationale Programm für Nachhaltigen Konsum (NPNK) nun vor.¹ Das Programm *könnte* sowohl zur Erreichung der Klimaziele als auch zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung insgesamt einen wichtigen Beitrag leisten. Bislang hat das Programm jedoch nur wenig erreicht. Ein Großteil der Maßnahmen ist nicht dazu geeignet, notwendige (im Sinne von strukturellen) Veränderungen in den Konsum- und Produktionsmustern zu erreichen (siehe hierzu auch Muster et al. 2020, Wolff et al. 2020).

Eine „Politik der kleinen Schritte“ stellt vor diesem Hintergrund keine Option mehr dar, wenn die international vereinbarten und selbst gesetzten Klimaziele wirklich erreicht werden sollen. Vielmehr braucht es weitreichende Maßnahmen, die eine grundlegende Transformation bestehender Konsum- und Produktionsmuster ermöglichen. Nachhaltiger Konsum muss zum Standard werden, indem er günstiger, attraktiver und einfacher ist als ein Konsum, der Umwelt und Menschen schadet. Dafür reicht es nicht, auf Transparenz und Freiwilligkeit zu setzen. Die Transformation kann nur gelingen, indem die Schlüsselbereiche eines nachhaltigen Konsums fokussiert und durch effektive Maßnahmen angegangen werden.

Effektive Maßnahmen adressieren die Rahmenbedingungen von Konsum und Produktion. Sie umfassen unter anderem ambitionierte, verbindliche Standards und Grenzwerte, grundlegende infrastrukturelle Veränderungen sowie deutliche ökonomische Anreize, die Energie- und Ressourcenverbrauch verteuern und sozial-ökologisches Wirtschaften belohnen. Entstehende Kosten müssen dabei möglichst sozial gerecht verteilt werden. Ohne die Umsetzung dieser sogenannten „harten“ Maßnahmen wird nachhaltiger Konsum in der Breite der Gesellschaft nicht ankommen.

Die vorliegenden Handlungsempfehlungen wurden im Rahmen des Forschungsvorhabens „Nachhaltigen Konsum weiterdenken: Evaluation und Weiterentwicklung von Maßnahmen und Instrumenten“ erarbeitet. Sie richten sich vor allem an die federführenden Ministerien sowie an alle am Programm beteiligten (bzw. noch stärker zu beteiligenden) Ministerien und deren nachgelagerte Verwaltungsorganisationen. Auch sollen sie interessierten Stakeholdern aus allen gesellschaftlichen Bereichen aufzeigen, wie ein schlagkräftiges Nationales Programm zur Förderung nachhaltigen Konsums aussehen könnte. Ziel der Handlungsempfehlungen ist es, eine wirkungsvolle und zeitnahe Weiterentwicklung des Programms anzuregen. Entsprechend werden konkrete Vorschläge gemacht, an welchen Stellschrauben besonderer Handlungsbedarf besteht.

Die Handlungsempfehlungen bestehen aus zwei Teilen. Im ersten, hier vorliegenden Teil werden Handlungsempfehlungen zur Konzeption und Institutionalisierung des Programms gegeben. Dargestellt wird, welche übergeordneten Prinzipien in der Programmgestaltung berücksichtigt werden sollten und wie das Programm institutionell verankert und aufgestellt sein sollte. Im zweiten Teil werden Instrumente für nachhaltigen Konsum dargestellt (siehe hierzu Wolff et al. 2020). Im Mittelpunkt stehen dabei systemische Maßnahmenbündel aus sogenannten „harten“ und „weichen“ Maßnahmen insbesondere in den drei zentralen Bedürfnisfeldern Bauen und Wohnen, Mobilität und Ernährung.

¹ Die 2016 veröffentlichte Programmfassung enthielt ein Vorwort der damaligen Bundesumweltministerin. Da diese 1. Auflage nicht mehr im Internet verfügbar ist, wird an dieser Stelle auf die 3. Auflage verwiesen (BMU et al. 2019). Die 3. Auflage enthält kein Vorwort mehr; ist aber ansonsten identisch mit der Erstauflage.

Die Handlungsempfehlungen wurden im Rahmen eines Workshops am 08.11.2019 mit Stakeholdern aus Politik, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft diskutiert und in einer anschließenden Online-Konsultation im Dezember 2019 kommentiert und bewertet (siehe Anhang A). Auf Basis dieser Rückmeldungen wurden die vorliegenden Handlungsempfehlungen finalisiert.

2 Das Nationale Programm für nachhaltigen Konsum und seine institutionelle Einbettung

Das NPNK wurde im Februar 2016 unter Federführung des Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) (ehemals: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)) gemeinsam mit dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) und dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) in einem mehrjährigen politischen Prozess erarbeitet. Das NPNK stellt eine Ergänzung bzw. konsumbezogene Konkretisierung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie dar, die ebenfalls im Jahr 2016 aktualisiert und neu aufgelegt wurde (Bundesregierung 2016).

Sowohl die Überarbeitung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) als auch die Verabschiedung des NPNK erfolgten vor dem Hintergrund der Agenda 2030 der Vereinten Nationen (UN 2015). Während mit der DNS (und den regelmäßigen Fortschrittsberichten) dargestellt wird, wie Deutschland die globalen Nachhaltigkeitsziele insgesamt umsetzt, konkretisiert das NPNK das deutsche Vorgehen zur Erreichung des 12. UN-Nachhaltigkeitsziels (Sustainable Development Goal, SDG 12): Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster.

Das Programm ist aufgeteilt in sogenannte übergreifende Handlungsansätze (z.B. Verbraucherinformation, Forschung für nachhaltigen Konsum, Nachhaltige öffentliche Beschaffung) und sechs Bedürfnisfelder (Mobilität, Ernährung, Wohnen und Haushalt, Arbeiten und Büro, Bekleidung und Freizeit und Tourismus). In den übergreifenden Handlungsansätzen und den Bedürfnisfeldern sind insgesamt mehr als 170 „Maßnahmen“ knapp und stichpunktartig dargestellt.

Positiv hervorzuheben ist, dass mit dem Programm erstmals ein ressortübergreifendes Leitdokument zur Förderung nachhaltigen Konsums vorliegt. Es ermöglicht ein gemeinsames Verständnis von nachhaltigem Konsum in der Bundesregierung, benennt relevante Bedürfnisfelder, Hemmnisse und Herausforderungen für nachhaltigen Konsum. Es ist zudem anzuerkennen, dass nachhaltiger Konsum ein besonderes Politikfeld darstellt, weil es quer zu etablierten Ressortzuständigkeiten und Fachbereichen liegt. Es ist daher positiv zu bewerten, dass mit dem Programm eine institutionelle Struktur, und zwar eine interministerielle Arbeitsgruppe bzw. Arbeitskreis Nachhaltiger Konsum (IMA NK), das Kompetenzzentrum nachhaltiger Konsum (KNK) und das Nationale Netzwerk nachhaltiger Konsum (NNNK) geschaffen wurden.

Die IMA NK wurde im Jahr 2015 zur Koordinierung der Programmerstellung durch Beschluss des Staatssekretärsausschusses für nachhaltige Entwicklung gegründet. Die IMA NK trifft sich etwa zwei bis drei Mal im Jahr, um die strategische Steuerung und Umsetzung des NPNK zu koordinieren. Die IMA NK stellt damit das oberste Koordinierungsgremium des Programms dar. Grundlage der Zusammenarbeit der Ressorts innerhalb der IMA NK ist die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO). Nachgeordnete Behörden, insbesondere jene, die auch im KNK eingebunden sind, können nach Abstimmung ebenfalls an IMA-Sitzungen teilnehmen.

Das KNK wurde Anfang 2017 im Umweltbundesamt (UBA) eingerichtet. Es soll inhaltlich und organisatorisch bei der Umsetzung des Programms unterstützen. Zudem liegt die programmbezogene Öffentlichkeits- und Informationsarbeit in den Händen des KNK. Während das UBA die Geschäftsstellenfunktion für das KNK übernimmt, sind noch eine Reihe weiterer Partner in die Arbeit des KNK eingebunden: die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), der Projektträger im Deutschen Luft- und Raumfahrtzentrum (DLR), die Deutsche Gesellschaft für

Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und die Kompetenzstelle Nachhaltige Beschaffung (KNB) im Beschaffungssamt des Bundesministeriums des Innern. Zudem soll das KNK die Stakeholder-Einbindung im Rahmen des Nationalen Netzwerks nachhaltiger Konsum koordinieren.

Das NNNK wurde ebenfalls im Jahr 2017 gegründet. Es wurde als offenes Netzwerk konzipiert, an dem alle interessierten Akteure aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Wissenschaft teilnehmen können. Interessierte Akteure können sich auf einer Website registrieren. Rund viermal im Jahr gibt es einen Newsletter. Zudem hat eine Reihe von Netzwerkveranstaltungen stattgefunden.

Im Programm ist kein expliziter Umsetzungsmechanismus festgeschrieben, auch fehlen Budget und Zeitplan für die Umsetzung. Gleichwohl ist im Programm festgeschrieben, dass eine „regelmäßige Erfolgskontrolle und Aktualisierung“ erfolgen soll (BMUB; BMJV; BMEL 2017).

Bis zum Frühjahr 2021 sollen Maßnahmen im NPNK weiter spezifiziert und priorisiert werden. Zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Berichtes im Jahr 2020 ist noch nicht abzusehen, wie solch eine Weiterentwicklung des Programms aussehen wird. Derzeit sind die beteiligten Ressorts dazu aufgerufen, prioritäre Maßnahmenbündel für die übergeordneten Handlungsbereiche bzw. Bedürfnisfelder zu erarbeiten.

3 Handlungsempfehlungen für die konzeptionelle und institutionelle Weiterentwicklung des Programms

3.1 Prioritäten gemäß Impact setzen: Auf Bauen und Wohnen, Mobilität und Ernährung fokussieren

3.1.1 Hintergrund und Ziel

Um nachhaltigen Konsum möglichst effektiv voranzubringen, müssen die für nachhaltigen Konsum relevantesten Handlungsbereiche und Maßnahmenbündel priorisiert werden. Der Fokus sollte auf den drei Bedürfnisfeldern Bauen und Wohnen, Mobilität und Ernährung liegen, die sich in verschiedenen Studien als ökologisch besonders relevant erwiesen haben (für eine Zusammenfassung siehe Antony et al. 2019).²

Neuere Studien, die den rasant wachsenden Konsum und die schnellen Produktzyklen berücksichtigen, zeigen auch erhebliche Umweltauswirkungen und Treibhausgas-Einsparpotenziale in der Produktions- und Entsorgungsphase in den Bereichen Bekleidung und Elektronik (Zuloaga et al. 2019; Greenpeace e.V. 2015; Ellen McArthur Foundation 2017; 2018; Gray 2017). Zudem treten in den Wertschöpfungsketten dieser Produktgruppen soziale, aber auch ökologische Problematiken auf, die beim quantifizierenden Vergleich der Bedürfnisfelder schwer erfasst und verglichen werden können (lokale Schadstoffemissionen, gesundheitsgefährdende Arbeitsbedingungen, Menschenrechtsverletzungen). Auch der Bereich „Geldanlagen“ ist wegen seiner strategischen Bedeutung als individueller Handlungsbereich zu berücksichtigen, auch wenn er strenggenommen nicht dem Konsum zuzuordnen ist.

Innerhalb dieser Handlungsfelder wiederum können jeweils Konsumänderungen identifiziert werden, die einen besonders hohen Nutzen für die Nachhaltigkeit haben – sogenannte Big Points. Wenn Big Points zusätzlich eine hohe Einführungs- und Umsetzungswahrscheinlichkeit haben und das Potenzial besitzen, eine strukturverändernde Wirkung zu erzielen, so dass eine langfristige Transformation hin zu nachhaltigen Konsummustern ermöglicht wird, spricht man von „Key Points“ (Bilharz 2008). Das Programm sollte auf die Förderung von Big Points und Key Points fokussieren.

3.1.2 Programmbewertung

Im Programm sind über 170 Stichpunkte mit Maßnahmen aufgelistet, mit denen die Bundesregierung nachhaltigen Konsum fördern will. Hintergrund dieser Maßnahmenvielfalt war die Absicht, im Programm die bereits bestehenden Maßnahmen der unterschiedlichen Ressorts zur Förderung nachhaltigen Konsums zusammenzutragen. Damit sollte deutlich gemacht werden, in welchen Bereichen die Bundesregierung mit welchen Maßnahmen bereits tätig ist. Diese Sammlung wurde um einige neue Maßnahmen ergänzt. Positiv hervorzuheben ist, dass durch dieses Vorgehen bzw. mit dem Programm insgesamt erstmalig anerkannt wird, dass nachhaltiger Konsum eine ressortübergreifende Aufgabe der gesamten Bundesregierung darstellt.

² Die Relevanz der prioritären Handlungsbereiche ist empirisch vor allem hinsichtlich des Indikators THG-Emissionen belegt. Die Datenlage hinsichtlich weiterer Umweltindikatoren ist schlechter. Jedoch kann gezeigt werden, dass der Indikator THG-Emissionen tendenziell richtungssicher ist: Maßnahmen zum klimafreundlicheren Konsum wirken auch hinsichtlich anderer Umweltindikatoren in der Regel positiv, zumindest aber neutral (Antony et al. (2019).

An vielen Stellen ist jedoch nicht erkenntlich, welche konkreten Aktivitäten sich hinter einzelnen Maßnahmen (die teilweise eher Maßnahmenbündel darstellen) verbergen. Einige Jahre nach Verabschiedung des Programms sind zudem eine Reihe von Maßnahmenformulierungen nicht mehr aktuell, weil sie entweder nicht mehr weiterverfolgt werden, in verändertem Zuschnitt umgesetzt werden oder aber bereits erfolgreich abgeschlossen wurden (letzteres ist positiv zu beurteilen, gilt jedoch nur für einen kleinen Teil der Maßnahmen). Ein aktualisiertes Programm gibt es bislang nicht.

Aufgrund der Maßnahmenvielfalt und ihrer mangelnden Konkretion haben sowohl die für die Umsetzung zuständigen Ressorts und Behörden als auch die relevanten Umsetzungspartnerinnen und -partner in Wirtschaft und Zivilgesellschaft nur einen eingeschränkten Überblick über die tatsächlichen Aktivitäten zur Förderung nachhaltigen Konsums; von deren Wirksamkeit und Wirkungen ganz zu schweigen.

Zudem gibt es wesentliche Probleme bei der Auswahl von zentralen Handlungsfeldern und Konsumhandlungen. Es ist keine Fokussierung der Anstrengungen auf prioritäre Handlungsfelder sowie Big Points/ Key Points zu erkennen. So fehlt etwa das hochrelevante Handlungsfeld „Bauen“ komplett (inklusive Sanieren und Energieversorgung der Gebäude). Im Bereich Ernährung wird etwa der aus Umwelt- und Gesundheitsperspektive wichtigste Aspekt „Verbrauchsreduktion tierischer Produkte“ nicht adressiert.

Ebenfalls fehlen durchgehend Maßnahmen, die – gemäß heutiger wissenschaftlicher Evidenz – die angestrebten Konsumänderungen besonders effektiv, effizient und sozialverträglich voranbringen und das Potenzial für Strukturwandel haben.

3.1.3 Handlungsempfehlungen

Um ein möglichst einheitliches Verständnis der notwendigen Reichweite eines Programms für nachhaltigen Konsum zu schaffen, sollte im Programm präzisiert werden, was unter Konsum und Politik für nachhaltigen Konsum verstanden wird.

Als Definition wird vorgeschlagen: Konsum umfasst die Aneignung, Nutzung und Entsorgung von Gütern und Dienstleistungen zur individuellen Bedürfnisbefriedigung (also nicht im Rahmen von Erwerbsarbeit/ Produktion). Demnach ist z. B. auch die Nutzung von Baustoffen durch private Bauherrinnen und Bauherren als Konsum zu verstehen. Erwerbsarbeit hat gleichwohl einen zentralen Einfluss auf Konsum (z. B. Verpflegungsangebot oder die Bereitstellung von Dienstwagen für die private Nutzung).

Für die Förderung nachhaltigen Konsums gilt das Prinzip einer „geteilten Verantwortung“ der verschiedenen gesellschaftlichen Akteure (Unternehmen, Politik, Verbraucherinnen und Verbraucher, Medien, Zivilgesellschaft etc.). Je größer der Handlungsspielraum einer Akteursgruppe, desto größer auch deren Verantwortung zur Förderung nachhaltigen Konsums. Produzierenden Unternehmen und dem Handel kommt damit eine besondere Bedeutung zu, da sie durch Gestaltung des Angebotes die Möglichkeiten für den individuellen Konsum erweitern oder begrenzen. Folglich sollte ein politisches Programm zur Förderung nachhaltigen Konsums auch Unternehmen und die Produktionsseite adressieren. Genau aus diesem Grund bezieht sich das SDG 12 auch auf Produktion und Konsum. Da die öffentliche Beschaffung einen zentralen Hebel zur Förderung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster darstellt, sollte im Programm die Förderung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung weiter adressiert und verstärkt werden.

Vor dem Hintergrund begrenzter Ressourcen und der Notwendigkeit, nachhaltigen Konsum umfassend und zügig zu realisieren, sollte die bestehende Maßnahmenvielfalt des Programms deutlich reduziert und eine gezielte Auswahl an besonders relevanten Handlungsbereichen, Konsumhandlungen und Maßnahmenbündeln getroffen werden.

Die drei Handlungsbereiche mit den höchsten Umweltentlastungspotenzialen – Bauen und Wohnen, Mobilität und Ernährung – sollten priorisiert und mit gebündelter Kraft angegangen werden. „Priorisiert“ bedeutet hier, dass die finanziellen und personellen Ressourcen zunächst auf diese Felder konzentriert werden und dass sie zeitlich vorrangig adressiert werden. Auch ist damit gemeint, dass in der öffentlichen Debatte und in der Verbraucherkommunikation zunächst vorrangig diese Handlungsbereiche adressiert werden. Schließlich sollten primär solche Maßnahmen ins NPNK aufgenommen werden, die auch der Erfüllung der – gleichfalls im Programm stärker zu verankernden – Ziele dienen (siehe Kapitel 3.2).

Der Zuschnitt des bisherigen Bedürfnisfelds „Wohnen und Haushalt“ muss deshalb um die Bereiche Bauen, Sanieren und Energieversorgung erweitert werden, auch wenn dieser Bereich bislang nicht innerhalb der Reichweite des NPNK liegt.

Darüber hinaus sollten zentrale Maßnahmen im Bedürfnisfeld Bekleidung und im Bereich Elektronik umgesetzt werden, auch weil hier soziale Aspekte wie die Einhaltung von Menschen- und Arbeitsrechten, Sozialstandards und Gesundheitsschutz von herausgehobener Bedeutung sind. Wegen seiner strategischen Bedeutung sollte auch der Bereich „Geldanlagen“ nicht fehlen.

Die Maßnahmen des Programms müssen die „Big Points“ und „Key Points“ des nachhaltigen Konsums adressieren. Im Bedürfnisfeld Bauen und Wohnen sind die Verringerung des (Heiz-)Energieverbrauchs und des Flächenverbrauchs von zentraler Bedeutung. Im Bedürfnisfeld Ernährung müssen der Verzehr von tierischem Eiweiß gesenkt sowie die Marktanteile von Lebensmitteln gesteigert werden, die unter höheren sozial-ökologischen Standards produziert wurden. Im Bedürfnisfeld Mobilität gilt es, den motorisierten Individualverkehr und den Flugverkehr zu reduzieren. Bei Kleidung und Elektronik ist die Verlängerung der Produktnutzungsdauer anzustreben. Zudem können indirekte Wirkungen durch Kompensation und nachhaltige Geldanlagen erzielt werden (Antony et al. 2019).

Tabelle 1 vermittelt für den Indikator „Treibhausgasemissionen“ beispielhaft eine Vorstellung von der möglichen Größe der Einsparpotenziale für „Big Points“. Angegeben sind Potenziale auf individueller und aggregierter Ebene (Deutschland). Im Einzelnen hängen die Einsparungen natürlich vom gewählten Basisszenario und der genauen Definition der Maßnahme ab; auf kollektiver Ebene außerdem von der angenommenen Größe der Zielgruppe und den Umsetzungsraten. Die Quellen und Annahmen sind in den Fußnoten dargestellt.

Als Vergleichsgröße für die individuelle Ebene kann der rechnerische Pro-Kopf-Ausstoß an Treibhausgasen gelten, den das Umweltbundesamt konsumbezogen mit 11,6 t CO₂e/a beziffert.³ Für die aggregierte Ebene können die Minderungsziele des „Klimaschutzplans 2050“ für 2030 zum Vergleich dienen. Sie betragen 340 – 359 Mt CO₂-Äquivalente (CO₂e) gegenüber 2014 (BMUB 2016, S.33 Tab.2). Das zeigt, dass – trotz aller Unsicherheiten im Detail – der Konsum relevante Klimaschutzbeiträge leisten kann, sofern die „Big Points“ adressiert werden. Für die Formulierung „smarter“ Ziele und ein adäquates Monitoring ist allerdings eine Aktualisierung und

³ UBA-CO₂-Rechner, https://uba.co2-rechner.de/de_DE/footprint#panel-calc (Zuriff: 08.04.2020).

Vereinheitlichung der Datengrundlage erforderlich, da die bestehenden Studien auf sehr unterschiedlichen Szenarien und teils veralteten Annahmen beruhen (vgl. Kapitel 3.2).

Tabelle 1: Beispielhafte THG-Einsparpotenziale für Konsumhandlungen "Big Points"

Handlung	Einsparung pro Person (t CO ₂ e/Jahr)	Einsparung deutschlandweit (Mt CO ₂ e/Jahr)
Reduktion der Wohnfläche	1,1 ⁴	3,7 ⁵
Reduktion der Heiztemperatur um ein Grad		4,05 ⁶
Gebäudesanierung	2,5 ⁷	4,5 ⁸
Änderung des Ernährungsstils	0,35 – 0,58 ⁹	22,75 ¹⁰
Reduktion von Flugreisen	0,34 ¹¹	6,95 ¹²
Reduktion der privaten Pkw-Nutzung	0,4 ¹³	4,15 ¹⁴
Verlängerung der Produktlebensdauer: Elektronik		0,76 ¹⁵
Summe	4,5 – 5,24	46,86

Quelle: eigene Zusammenstellung an Hand der ausgewiesenen Quellen

⁴ Annahme: Zweipersonenhaushalt in durchschnittlichem Einfamilienhaus reduziert die Wohnfläche pro Kopf durch Umbau und Untervermietung von 81m² auf 51m² pro Kopf. Quelle: Eigene Berechnung auf der Basis von Kenkmann et al. (2019), S. 71f, Tab. 20 und 21.

⁵ Annahme: Reduktion der durchschnittlichen Wohnfläche pro Kopf: auf 42,0 m² bis 2020, dann auf 40,0 m² bis 2030; Einsparungen sind definiert als zusätzliche Einsparungen zum Energiewendeszenario der „Politiksznarien VI“ und angegeben als Durchschnitt der Zieljahre 2020 und 2030, Quelle: Fischer et al. (2016), Tabelle 4

⁶ Definition der Einsparungen, Basisszenario und Quelle wie Fußnote 5

⁷ Annahmen: Einfamilienhaus mit 150 m² Wohnfläche, Energieverbrauch (Heizung + Warmwasser) unsaniert: 200 kWh/m²*a, Energieverbrauch vollsaniert: 60 kWh/m²*a, Emissionsfaktor (50 % Heizöl, 50 % Erdgas): 235 g/kWh, Zwei-Personen-Haushalt. Quelle: Bürger et al. (2013), eigene Berechnungen.

⁸ Annahme: 35,9 % (Metzger et al. (2019)) der 12,6 Millionen deutscher Einfamilienhäuser (Statistisches Bundesamt (2018)) sind unsaniert, davon werden 20 % vollsaniert; Einsparung pro Haus 5 t/a (vgl. Fußnote 7). Quelle: Eigene Berechnungen.

⁹ Annahme: Umstellung des Ernährungsstils mit anderer Zusammensetzung von Mahlzeiten. 0,5 für vegane, 0,35 für vegetarische Ernährung; Bilanzierung auf der Basis von Beispielmahlzeiten. Quelle: Öko-Institut (2014).

¹⁰ Annahme: Reduktion des Fleischverzehrs in Deutschland um 50 %; Anteil von Produkten aus biologischer Landwirtschaft steigt auf 30 %; Anteil Außer-Haus-Verzehr sinkt um 10 %. Definition der Einsparungen, Basisszenario und Quelle wie Fußnote 5. Werte aber nicht direkt vergleichbar mit den anderen Angaben aus der Quelle wegen abweichender Bewertungsmethodik.

¹¹ Annahme: Halbierung der jährlichen Flugstunden von 4 auf 2, CO₂-Kompensation. Quelle: UBA CO₂-Rechner; https://uba.co2-rechner.de/de_DE/sc-mobility-flight#panel-scenario

¹² Annahme: Reduktion privater Flugreisen um durchschnittlich 50 %. Definition der Einsparungen, Basisszenario und Quelle wie Fußnote 5.

¹³ Annahme: Mittelklassewagen mit Verbrauch von 8,3 l/ 100 km, jährliche Fahrleistung 6700 km. Hier von werden 1000 km durch öffentlichen Verkehr und 500 km durch das Fahrrad ersetzt. Quelle: UBA CO₂-Rechner. https://uba.co2-rechner.de/de_DE/sc-mobility-travel#panel-scenario

¹⁴ Annahme: Verlagerung von 6 % der deutschlandweit gefahrenen Pkw-Kilometer im Jahr 2020 und 10 % im Jahr 2030 auf das Rad. Definition der Einsparungen, Basisszenario und Quelle wie Fußnote 5.

¹⁵ Annahme: Verlängerung der durchschnittlichen Nutzungsdauer von Smartphones und Notebooks um ein Jahr. Quelle: Zuloaga et al. (2019), S.11 und 15. Die Autoren errechnen 3,6 Mt/a für die EU; diese Zahl wurde anhand des deutschen Anteils am EU-BIP von 21 % auf Deutschland heruntergerechnet (eigene Berechnung).

Vor diesem Hintergrund erscheint die Aufteilung des Programms in übergreifende Handlungsansätze und Bedürfnisfelder und die dadurch erfolgende Maßnahmenaufteilung und -zuordnung nicht zweckmäßig. Die übergreifenden Handlungsansätze z. B. zu Verbraucherinformation, Bildung oder Forschung für nachhaltigen Konsum sollten viel stärker an konkreten Zielen und den dafür notwendigen Maßnahmenbündeln ausgerichtet werden. Um Kontinuität und Wiedererkennbarkeit in der Programmfortschreibung zu gewährleisten, ist zumindest angeraten – falls die Aufteilung zwischen übergreifenden Handlungsansätzen und Bedürfnisfeldern beibehalten werden soll – in den Bedürfnisfeldern eine stärkere Fokussierung auf systemische Maßnahmenbündel vorzunehmen. Zudem sollten die Bezüge zwischen den übergreifenden Handlungsansätzen und den Bedürfnisfeldern durch Querverweise stärker verdeutlicht werden.

Zentrale Handlungsempfehlungen

- ▶ Verständnis von Konsum präzisieren und Reichweite des Programms erweitern
- ▶ Handlungsbereiche mit hohen Umweltentlastungspotenzialen eindeutig priorisieren
- ▶ Prioritäre Konsumhandlungen anhand der Kriterien Wirksamkeit („Big Points“) und Umsetzbarkeit, Anschlussfähigkeit sowie Potenzial für Strukturwandel („Key Points“) identifizieren
- ▶ Politikmaßnahmen zur Adressierung der „Big Points“ und „Key Points“ anhand der Kriterien Wirksamkeit, Effizienz und Sozialverträglichkeit auswählen
- ▶ In den Bedürfnisfeldern stärkere Fokussierung auf systemische Maßnahmenbündel; Ausbau der Querverweise zwischen übergreifenden Handlungsansätzen und Bedürfnisfeldern.

3.2 Ziele SMART ausgestalten und Mut zu unpopulären Strategien haben

3.2.1 Hintergrund und Ziel

a) SMARTe Ziele

Politik für nachhaltigen Konsum kann nur erfolgreich sein, wenn sie klare Ziele hat. Ziele haben eine zentrale Orientierungsfunktion. Sie schaffen ein einheitliches Verständnis bei relevanten Stakeholdern über die zu erreichenden Veränderungen. Ziele haben zudem eine wichtige Kontroll- und Lernfunktion. Sie sind notwendig, um nach der Umsetzung von Maßnahmen beurteilen zu können, ob diese erfolgreich waren bzw. zur Zielerreichung beigetragen haben oder nicht. Auch kann aus Erfolgen und Misserfolgen bei der Zielerreichung gelernt werden.

Um Ziele spezifisch und messbar zu machen, müssen geeignete Indikatoren definiert werden. Indikatoren können auf der Output-Ebene angesiedelt sein (politisches Handeln, beispielsweise Anzahl der Vergabegrundlagen für Umweltzeichen, Ausgaben für den Umweltverbund), auf der Outcome-Ebene (Ergebnisse des politischen Handelns, beispielsweise Marktanteil umweltfreundlicher Produkte, Anteil des Umweltverbundes am Modal Split) oder auf der Impact-Ebene (Umweltwirkung, beispielsweise Tonnen CO₂-Emissionen oder Hektar versiegelter Fläche). In jedem Fall sollten Impact-Indikatoren formuliert werden. Um zu prüfen, ob geeignete und erfolgversprechende Maßnahmen ergriffen wurden, um den Impact zu erreichen, kann es hilfreich sein, Outcome- oder Output-Indikatoren zu ergänzen.

Im Sinne der Politikkohärenz sollten die Ziele und Indikatoren auf die Ziele und Indikatoren anderer nachhaltigkeitsrelevanter Programme und Strategien bezogen sein (etwa Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Deutsches Ressourceneffizienzprogramm, ggf. Klimaschutzgesetz). Sie sollen verdeutlichen, welchen Beitrag der private Konsum leisten kann, um die Ziele solcher

anderen Programme zu erreichen bzw. wie diese Ziele aus der Perspektive von Konsumentinnen und Konsumenten ergänzt werden müssten. Exemplarisch wird im Folgenden die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie betrachtet.

b) Strategischer Ansatz

Ein strategischer Ansatz sollte darlegen, wie diese Ziele erreicht werden könnten. Er ist langfristig angelegt, schafft Planungssicherheit und kombiniert die erfolgsversprechendsten Herangehensweisen.

3.2.2 Programmbewertung

a) SMARTe Ziele

Das übergeordnete Ziel des Programmes besteht darin, einen „Beitrag zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele, wie sie unter anderem von der Bundesregierung in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie festgelegt wurden“ (BMU et al. 2019, S. 21), zu leisten. Dieses Leitziel ist wichtig, wenn es auch weitgehend unspezifisch ist. Die DNS sieht für die Erreichung des 12. UN-Nachhaltigkeitsziels vor, anhand von zwei Indikatoren zu messen, ob und inwieweit nachhaltiger Konsum in Deutschland realisiert wird („Marktanteil von Produkten mit staatlichen Umweltzeichen [...]“; „Energieverbrauch/CO₂-Emissionen des privaten Konsums¹⁶“, Bundesregierung 2016, S. 173ff.). Des Weiteren gibt es einige Indikatoren, deren Entwicklung durch den privaten Konsum direkt oder indirekt beeinflusst wird. Beispielsweise haben die Ernährungsgewohnheiten vermittelt über die Marktanteile ökologisch angebaute Produkte einen Einfluss auf die Indikatoren Ökologischer Landbau, Stickstoffüberschuss in der Landwirtschaft, Nitrat im Grundwasser und Anteil überfischter Bestände. Das Mobilitätsverhalten hat Einfluss auf den Indikator Endenergieverbrauch im Personenverkehr.

Obwohl das NPNK das zentrale Programm der Bundesregierung zur Erreichung des 12. UN-Nachhaltigkeitsziels darstellt und privater Konsum darüber hinaus weitere Ziele der DNS beeinflusst, wird der angestrebte Beitrag eines nachhaltigen Konsums zur Zielerreichung nicht spezifiziert und es erfolgt keine Messung dieses Beitrags mittels Indikatoren.

Zwar sind in den Bedürfnisfeldern Ziele genannt, die relevante inhaltliche Zieldimensionen abdecken (siehe Muster et al. 2020). Allerdings sind die Zielformulierungen nicht ausreichend konkret und spezifisch. Es fehlen durchweg Angaben zur Messung der Ziele. Auch sind zu keinem der Ziele Zeitangaben genannt, so dass nicht klar ist, bis wann die Ziele erreicht werden sollen.

b) Strategischer Ansatz

Ebenfalls ist nicht konkretisiert, mit welchen Strategien diese Ziele erreicht werden sollen. Das Leitziel des Programms wird zwar durch sogenannte Leitideen im Programm konkretisiert (z. B. „Verbraucherinnen und Verbrauchern einen nachhaltigen Konsum ermöglichen“; „Nachhaltigen Konsum von der Nische zum Mainstream befördern“ etc., BMU et al. 2019, S. 21ff.). Diese Leitideen geben jedoch zu wenig Auskunft über die politische Strategie und über konkrete Instrumente, die zur Erreichung der Ziele zum Einsatz kommen sollen.

¹⁶ Es ist allerdings ungenügend, dass die Nachhaltigkeitsstrategie für den Indikator CO₂-Emissionen kein messbares Ziel formuliert.

3.2.3 Handlungsempfehlungen

a) SMARTe Ziele

Um die Effektivität nachhaltiger Konsumpolitiken zu stärken, sollten die Ziele in den Bedürfnisfeldern an den SMART-Kriterien (spezifisch, messbar, akzeptiert, relevant, terminiert) ausgerichtet werden: Ins NPNK sollten bedürfnisfeldbezogene, auch quantifizierte Ziele, aufgenommen werden, z.B. zu Mobilität, Fleischkonsum und Energieverbräuchen von Haushalten.

Die Ziele sollten möglichst spezifisch und unmissverständlich formuliert werden. Sie sollten Angaben beinhalten, aus denen sich eindeutige qualitative und/ oder quantitative Indikatoren zur Messung ableiten lassen. Sie sollten mit relevanten Stakeholdern aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Politik, Verwaltung und Wirtschaft rückgekoppelt werden. Es ist unabdingbar für den Erfolg des Programms, dass gerade auch die für die Umsetzung verantwortlichen Stakeholder (z. B. Verwaltung auf allen Ebenen und die Wirtschaft) in die Zielvereinbarungen einbezogen werden, Ownership entwickeln und ein Commitment zu den Zielen abgeben. Gleichzeitig gilt es zu berücksichtigen, dass die Ziele nicht verwässert werden. Zudem sollten die Ziele mit festen Fristen hinterlegt werden. Nur wenn klar ist, bis wann die Ziele erreicht werden sollen (und diese Fristen nicht in zu weiter, und damit entlastender Ferne liegen), entsteht wirklicher Handlungsdruck. Ihre (Nicht-)Erreichung sollte durch Monitoring transparent gemacht werden, um so im Fall einer Zielverfehlung gegensteuern zu können. Auch langfristige Ziele sollten eine höhere Verbindlichkeit erhalten, ggf. durch Kopplung der Zielverfehlung an verwaltungsinterne „Sanktionen“.

Das NPNK ist stärker im Kontext von anderen nachhaltigkeitsbezogenen Strategien und Institutionen zu verorten. Zu nennen sind beispielsweise die SDGs, die DNS mit ihrem Managementsystem, der Klimaschutzplan 2050 und das deutsche Ressourceneffizienzprogramm ProgRess. Einige davon (etwa ProgRess und die DNS) adressieren explizit auch den privaten Konsum, andere (wie das Klimaschutzprogramm) erfordern zur Erreichung ihrer Ziele implizit Veränderungen von Konsummustern. Zugleich tragen auch andere Programme und Aktivitäten der Bundesregierung zur Erreichung übergeordneter Nachhaltigkeitsziele bei. Daher sind zur Förderung von Politikkohärenz und Synergien ein Abgleich der Ziele und eine Spezifizierung des NPNK-Beitrages zu den übergeordneten Zielen notwendig. Mehr Politikkohärenz ist schließlich auch von großer Bedeutung, um die Akzeptanz des Programms, aber auch von Nachhaltigkeitspolitik insgesamt bei den verschiedenen Stakeholdergruppen, allen voran der Wirtschaft zu steigern.

Im Folgenden wird dargestellt, wie eine stärkere Verzahnung des NPNK exemplarisch mit der DNS ausgestaltet und wie dadurch auch zu den beiden Kriterien „spezifisch“ und „messbar“ beigetragen werden kann:

- ▶ Der Indikator 12.1.a „Marktanteil von Produkten mit staatlichem Umweltzeichen“ und das formulierte Ziel von 34 % können direkt in das NPNK übernommen werden. Für zentrale Handlungsfelder sollten Sub-Indikatoren gebildet und deren Beitrag zu weiteren Zielen der DNS aufgezeigt werden. Beispielsweise würde ein Sub-Indikator „Marktanteil von Produkten aus ökologischer Landwirtschaft“ einen Beitrag zu den DNS-Zielen „Anteil ökologischer Landbau“, „Phosphor in Fließgewässern“, „Nitrat im Grundwasser“, „Eutrophierung“ oder „Anteil der nachhaltig befischten Fischbestände“ leisten.
- ▶ Für den Indikator 12.1b „Energieverbrauch/ CO₂-Emissionen aus dem Konsum privater Haushalte“ sollte aus systematischen Gründen ein Reduktionsziel in der DNS selbst ergänzt

werden. Dieses Reduktionsziel ist mit den sektorbezogenen Reduktionszielen im Klimaschutzplan 2050 abzugleichen. Aus methodischen Gründen (Erfassung der Emissionen an der Quelle) wird der Haushaltssektor im Klimaschutzplan nicht erfasst. Die Ziele beziehen sich vielmehr auf die Sektoren Energiewirtschaft, Industrie, Gebäude, Verkehr und Landwirtschaft. Mit Hilfe von Studien, welche THG-Einsparpotenziale nach Endnutzungen aufschlüsseln (vgl. Kapitel 3.1.3) kann nach entsprechender Aktualisierung und Vereinheitlichung der Datengrundlage der jeweils mögliche Beitrag des privaten Konsums zu diesen Sektorzielen ermittelt werden. Darauf aufbauend lassen sich für das NPNK geeignete Midpoint-Ziele und -Indikatoren für die jeweiligen Handlungsfelder formulieren. Es sollte zugleich gezeigt werden, welchen Beitrag diese zu weiteren Zielen der DNS leisten.

- ▶ Im Handlungsfeld Mobilität wäre ein Midpoint-Indikator beispielsweise der Anteil des Umweltverbands am Modal Split (als Effizienz-Indikator) und die Personenkilometer pro Kopf oder der Bestand an privaten Automobilen (als Suffizienz-Indikator). Er trägt auch zu den DNS-Zielen „Endenergieverbrauch im Personenverkehr“ oder „Emissionen von Luftschadstoffen“ bei. Im Bereich Wohnen könnte die Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärmeerzeugung ein Midpoint-Indikator sein, der auch zum DNS-Indikator „Anteil erneuerbarer Energien am Brutto-Endenergieverbrauch“ beiträgt. Der Indikator „Private Investitionen in erneuerbare Energien“ würde zum DNS-Indikator „Anteil des Stromes aus erneuerbaren Energiequellen“ beitragen.
- ▶ Für weitere Indikatoren der DNS, zu denen der private Konsum einen relevanten Beitrag leisten kann, sollte im NPNK dieser Beitrag spezifiziert werden. Beispielsweise könnte ein Ziel für „Wohnfläche pro Kopf“ gesetzt und dessen Beitrag zu den Indikatoren „Freiraumverlust“ und „Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche“ aufgezeigt werden.

An Hand der beispielhaften Verzahnung von DNS und NPNK sollte geprüft werden, ob und inwieweit das NPNK auch mit anderen Programmen zu verzahnen ist. Bzgl. Klimaschutzplans 2050 ist zumindest festzuhalten, dass das Ziel der Klimaneutralität explizit im Programm erwähnt werden sollte.

b) Strategischer Ansatz

Insgesamt sollte das Programm darauf abzielen, eine erkennbare mittel- und langfristige Strategie zu kommunizieren und damit mehr Orientierung und Planbarkeit für Stakeholder zu gewährleisten. Eine konkrete Strategie zeichnet sich dadurch aus, dass sie Programmziele, Meilensteine und Verantwortlichkeiten klar benennt, Zeitvorgaben, Budgets und Erfolgskriterien (Indikatoren) beinhaltet. Zudem muss ein sehr konkreter Koordinations- und Umsetzungsmechanismus festgelegt werden (siehe Kapitel 3.4). Das Vorgehen insgesamt muss transparent und nachvollziehbar sein.

Es sollten weitere, strategisch relevante Prinzipien ergänzt werden, auch wenn davon auszugehen ist, dass diese ggf. wenig populär sind und zunächst auf Widerstand stoßen:

Erstens sollte das Prinzip einer Priorisierung als zentrale Leitidee zur Förderung nachhaltigen Konsums verankert werden (und entsprechend auch bei der Programmgestaltung realisiert werden, siehe Kapitel 3.1). Klar werden muss: Nicht alles ein bisschen, sondern das Wichtigste mit gebündelter Kraft zuerst.

Zweitens sollte als strategisches Steuerungsprinzip verankert werden, dass insgesamt Grenzen für Ressourcenverbräuche festzulegen sind. Nur so können die Belastbarkeitsgrenzen der Erde tatsächlich beachtet werden, was laut Programmdefinition nachhaltigen Konsum ausmacht. Unter dieser Maßgabe ergibt sich, dass neben Effizienz- und Konsistenzstrategien auch Suffizienzstrategien nötig werden können, etwa um Rebound-, Verlagerungs- und Substitutionseffekte oder das Aufzehren von Effizienzgewinnen durch autonome Wachstumstrends zu minimieren (Fischer und Gießhammer 2013; Heyen et al. 2013). Von Bedeutung ist dabei nicht, ob und inwieweit politische Maßnahmen sich diesen Strategien eindeutig zuordnen lassen oder nicht. Entscheidend ist, dass *alle* strategischen Optionen grundsätzlich zur Auswahl stehen und keine „Denkverbote“ herrschen. In einigen der wesentlichen Impactbereiche – etwa dem Konsum von tierischem Eiweiß – wird es ohne ein „weniger“ schlicht nicht möglich sein, die notwendigen Klimagasreduktionen zu erreichen. Ein positives Framing (z.B. mit Betonung von Gesundheits- oder Qualitätsaspekten) kann helfen, Widerstände zu überwinden.

Drittens geht es nicht nur darum, nachhaltigen Konsum in der Nische zu fördern, sondern vielmehr darum, nicht-nachhaltigen Konsum in der Breite unattraktiver im Vergleich zu nachhaltigeren Konsumoptionen zu machen (Kopatz 2016). Um dies zu erreichen, steht ein ganzes Bündel von politischen Instrumenten zur Verfügung: Insgesamt sollte nachhaltiger Konsum zur Standard-Option (Default) werden und darf dabei nicht prohibitiv teurer sein als nicht-nachhaltige Konsumoptionen. Sozial-ökologische Mindeststandards für Produkte im Massenmarkt (z. B. Langlebigkeit, Ressourcenschonung, Tierschutz, Energiesparsamkeit, Schadstoffarmut) sollten erhöht oder auch erst geschaffen werden. Auf der anderen Seite müssen Anreize für sozial-ökologische Innovationen verankert und die Marktdurchdringung von Spitzenprodukten beschleunigt werden, etwa durch Kennzeichnungen, finanzielle Anreize oder Beschaffung. Die Preise müssen „die ökologische Wahrheit sagen“, externe Kosten dürfen also nicht mehr auf Umwelt und Gesellschaft abgewälzt, sondern müssen internalisiert werden. Umweltschädliche Produkte und Dienstleistungen dürfen nicht länger ökonomisch attraktiv sein. Positive ökonomische Anreize für umweltschädliches Verhalten (z. B. die Steuerentlastung für Kerosin) müssen dringend abgebaut und negative ökonomische Anreize (Steuern, Abgaben) durchgesetzt werden. Nur wenn sozial-ökologische Folgekosten der Produktion von Gütern im Preis berücksichtigt sind, werden nachhaltige(re) Produkte und suffiziente Handlungen relativ günstiger. Dann könnten Märkte zu Gunsten von Umwelt und Gesellschaft funktionieren. Wie das im Einzelnen aussehen kann, wird in Teil 2 anhand ausgewählter Bedürfnisfelder gezeigt.

Zentrale Handlungsempfehlungen

- ▶ Ziele nach den SMART-Kriterien ausgestalten: spezifische, messbare, akzeptierte, realistische und terminierte Ziele formulieren
- ▶ Ziele mit den Zielen der DNS, Klimaschutzplan 2050, ProgRes und anderer nachhaltigkeitsrelevanter Programme und Strategien verzahnen
- ▶ Politische Gesamtstrategie verdeutlichen und mehr Planbarkeit gewährleisten: das politische Vorgehen transparent machen
- ▶ Grenzen für Ressourcenverbräuche als strategisches Steuerungsprinzip verankern und nachhaltigen Konsum durch „harte“ Maßnahmen zur Standard-Option machen
- ▶ Die drei Nachhaltigkeitsstrategien (Effizienz, Konsistenz, Suffizienz) nach Bedarf anwenden.

3.3 Systemische Maßnahmenbündel schnüren: „harte“ und „weiche“ Maßnahmen kombinieren und soziale Härten abfedern

3.3.1 Hintergrund und Ziel

Konsum ist geprägt von zahlreichen individuellen (z. B. Wissen), kulturellen und sozialen (z. B. Normen und Praktiken) sowie institutionellen Determinanten (z. B. Marktangebote, Infrastrukturen, Ge- und Verbote). Die Hemmnisse und Barrieren für nachhaltigen Konsum sind entsprechend vielfältig. Die Förderung eines nachhaltigen Konsums kann daher nur erfolgreich sein, wenn sie diese vielfältigen Einflussfaktoren anerkennt sowie adäquat und systemisch adressiert. Prioritäre Handlungsbereiche sollten deshalb mit Maßnahmenbündeln adressiert werden, die einen klugen Mix aus unterschiedlichen Maßnahmen beinhalten, die die verschiedenen Determinanten des Konsums berücksichtigen und damit eine systemische Transformation ermöglichen. Das bedeutet auch, dass Maßnahmenbündel nicht nur Konsumentinnen und Konsumenten adressieren dürfen. Die Einbindung bzw. Berücksichtigung von Infrastrukturen und der Produktionsseite ist unerlässlich, um geeignete Rahmenbedingungen für nachhaltigen Konsum zu schaffen.

Von besonderer Bedeutung ist dabei, dass mögliche sozial-ökologische Zielkonflikte berücksichtigt werden und die Maßnahmenbündel so ausgestaltet sind, dass sie soziale Härten abfedern und gesellschaftliche Akzeptanz generieren.

3.3.2 Programmbewertung

Bislang sind die Maßnahmen im Programm zwar einzelnen Handlungsansätzen zugeordnet (entweder übergeordnet oder innerhalb der Bedürfnisfelder). Die konkreten Wirkungsziele und Wirkungslogiken der Maßnahmen, relevante förderliche oder hemmende Faktoren sowie das Zusammenspiel der Maßnahmen untereinander wurden bei der Maßnahmenauswahl und -ausgestaltung bislang jedoch nur unzureichend berücksichtigt.

In den übergreifenden Handlungsansätzen ist zwar jeweils eine Reihe von relevanten Maßnahmen genannt, diese stehen jedoch zu wenig im Zusammenhang mit den Zielen (und den genannten Hemmnissen) der Bedürfnisfelder. Die unterschiedlichen Determinanten, die für einen konkreten Handlungsbereich in den Bedürfnisfeldern relevant sind, werden dabei zu wenig in ihren systemischen Zusammenhängen berücksichtigt. Maßnahmenbündel adressieren nur selten Infrastrukturen oder die Produktionsseite.

Ein Großteil der Maßnahmenvorschläge bezieht sich auf sogenannte „weiche“, also vor allem informatorische und kooperative Maßnahmen. Zwar werden vereinzelt positive Anreize (z. B. Förderprogramme, Maßnahmen der öffentlichen Beschaffung) genannt. Es fehlen jedoch gänzlich negative Anreize (z. B. Steuern und Abgaben). Nur einzelne Maßnahmen beziehen sich auf die Reformierung des bestehenden bzw. die Neugestaltung von Ordnungsrecht, Planungsrecht oder Infrastruktur (z. B. Ökodesign und Marktüberwachung, Umsetzung der EU-Vergaberichtlinie, Carsharing-Gesetz). Die meisten dieser „harten“ Maßnahmen wurden bereits vor Verabschiedung des Programms auf den Weg gebracht oder verabschiedet. Weitere „harte“ Maßnahmen sind jedoch unverzichtbar, um strukturelle Veränderungen in den als prioritär bestimmten Handlungsbereichen anzustoßen.

Es mangelt allerdings nicht nur an „harten“ Maßnahmen für nachhaltigen Konsum. Auch bei der Auswahl und Ausgestaltung der „weichen“ Maßnahmen im Programm wird deutlich, dass diese

zu wenig strategisch und in Bezug auf das Zusammenwirken mit anderen, auch „harten“ Maßnahmen ausgerichtet sind.

3.3.3 Handlungsempfehlungen

Es sollten systemische Maßnahmenbündel entwickelt werden, die einander verstärkende und unterstützende Maßnahmen umfassen. Systemische Maßnahmenbündel beinhalten dabei jeweils unterschiedliche Maßnahmentypen: „harte“ Maßnahmen wie Ge- und Verbote oder positive und negative ökonomische Anreize sind dabei unverzichtbar. Sie sollten durch relevante „weiche“ Maßnahmen, wie z. B. Informationen oder Bildung, die die Einführung, Durchsetzung und Weiterentwicklung der „harten“ Maßnahmen wirkungsvoll unterstützen, ergänzt werden.

Ein systemisches Maßnahmenbündel besteht jedoch nicht nur aus einer prioritären „harten“ Maßnahme und verschiedenen „weichen“ Maßnahmen. Auch andere flankierende „harte“ Maßnahmen können von Bedeutung sein (etwa die Verhängung von empfindlichen Bußgeldern bei der Missachtung von Tempolimits). Zudem sollten „harte“ Maßnahmen berücksichtigt werden, welche die Wirksamkeit von „weichen“ Maßnahmen fördern. So hängt beispielsweise eine freiwillige Kooperations- und Veränderungsbereitschaft von Akteuren in hohem Maße davon ab, dass die Einführung von „harten“ Maßnahmen glaubhaft und wahrscheinlich ist und nur unterbunden werden kann, wenn mittels freiwilliger Lösungsansätze ähnliche Ziele erreicht werden. Dabei ist nicht nur an Verbraucherinnen und Verbraucher gedacht, sondern insbesondere an Unternehmen, welche die Verantwortung dafür tragen, dass nachhaltige Alternativen überhaupt zur Verfügung stehen.

Systemische Maßnahmenbündel zeichnen sich zudem dadurch aus, dass sie Zielkonflikte und nichtintendierte Nebeneffekte im Hinblick auf ökonomische, ökologische und soziale Aspekte berücksichtigen und gezielt adressieren. Die unverhältnismäßige Belastung vulnerabler Bevölkerungsgruppen gilt es zu vermeiden. Ohne die Lenkungswirkung von Maßnahmen zu stark einzuschränken, ist es notwendig, Maßnahmen so zu gestalten bzw. durch andere Maßnahmen zu flankieren, dass soziale „Unwuchten“ vermieden werden (z. B. Ausgleichszahlungen für Menschen mit niedrigem Einkommen im Rahmen einer CO₂-Bepreisung). Grundsätzlich gilt, dass Maßnahmen zur Förderung nachhaltigen Konsums immer auch im Hinblick auf ihre soziale Einbettung geprüft werden müssen.

Aufgabe „weicher“ Maßnahmen wie Bildungs- und Informationsmaßnahmen ist es zudem, Verständnis für die sozial-ökologische Relevanz und die Funktionsweise von „harten“ Maßnahmen zu erzeugen. Um die Bereitschaft in der Bevölkerung, etwa für höhere Steuern oder Verbote, zu fördern, braucht es einen umfassenden gesellschaftlichen Diskurs, der durch „weiche“ Maßnahmen initiiert und unterstützt werden kann.

Zudem sollte in systemischen Maßnahmenbündeln nicht nur die bestmögliche Kombination von Maßnahmen, sondern auch deren passende Abfolge berücksichtigt werden. Es sollte immer auch geprüft werden, wo Maßnahmen durch Erkenntnisse der Verhaltensforschung optimiert werden können, beispielsweise durch Vereinfachung, das Setzen von nachhaltigeren Voreinstellungen oder unterstützende Kontextualisierungen und Assoziationshilfen (Priming und Framing) in der Kommunikation.

Zur Erhöhung der Einführungs- und Umsetzungswahrscheinlichkeit ist zudem notwendig, dass eine Maßnahme möglichst anschlussfähig an das bestehende Instrumentarium ist. Nicht zuletzt sollte das Verhältnis von Kosten und Nutzen (Effizienz) der Maßnahme ermittelt und mit dem anderer möglicher Maßnahmen verglichen werden. Nicht-intendierte Nebeneffekte wie z. B.

Rebound-Effekte sollten möglichst minimal sein. Die Ausgestaltung systemischer Maßnahmenbündel sollte die großen gesellschaftlichen Trends – wie Digitalisierung, Zunahme sozialer Disparitäten und demographischer Wandel – einbeziehen.

Aufgabe muss es somit sein, systemische Maßnahmenbündel aus „harten“ und „weichen“ Maßnahmen zu schnüren, deren Auswahl, Ausgestaltung und Zusammenwirken im Hinblick auf das zu erreichende Ziel und eine möglichst große Nachhaltigkeitswirkung strategisch erfolgt.

Dabei darf und muss berücksichtigt werden, dass nicht alle relevanten oder erforderlichen Maßnahmen im Rahmen des NPNK und in der Zuständigkeit der NPNK-Akteure angesiedelt sind. So werden beispielsweise wesentliche Entscheidungen im Bereich der Landwirtschaft oder Energiewirtschaft an anderer Stelle getroffen. Aufgabe des NPNK und der es tragenden Akteure ist es in diesen Fällen,

- ▶ die aus Sicht der Konsumentinnen und Konsumenten relevanten Maßnahmen und Weichenstellungen zu benennen und in die eigenen Ressorts hinein zu vertreten, wofür wiederum ein erhöhter Stellenwert des Programms erforderlich ist (vgl. Kapitel 3.4);
- ▶ die geeigneten (weichen) Maßnahmen im Rahmen des Programmes vorzusehen, welche die Einführung erforderlicher „harter“ Maßnahmen unterstützen, kommunikativ vorbereiten und flankieren. So könnten sich beispielsweise Kampagnen nicht nur darauf beziehen, das Verhalten von Verbraucherinnen und Verbrauchern zu beeinflussen, sondern politisch für die Einführung wichtiger „harter“ Maßnahmen zu werben.

Zentrale Handlungsempfehlungen

- ▶ Wirkungen und Zusammenspiel von Einzelmaßnahmen untereinander stärker berücksichtigen
- ▶ Systemische Maßnahmenbündel aus „harten“ und „weichen“ Maßnahmen schnüren
- ▶ Zielkonflikte im Hinblick auf soziale, ökologische und ökonomische Aspekte berücksichtigen
- ▶ Soziale Gerechtigkeit gewährleisten, indem unverhältnismäßige Belastungen einzelner Bevölkerungsgruppen abgefedert werden
- ▶ In den Ressorts die Notwendigkeit effektiver (harter) Maßnahmen vertreten und diese mit den Instrumenten des Programmes vorbereiten und unterstützen.

3.4 Programm höheren Stellenwert verschaffen und Budget bereitstellen

3.4.1 Hintergrund und Ziel

Konsum ist ein Querschnittsthema, das inhaltlich und organisatorisch eine Vielzahl an Bedürfnisfeldern und Problemlagen, Akteuren und Zuständigkeitsbereichen umfasst. Für eine Politik für nachhaltigen Konsum heißt das, dass sowohl unterschiedliche Ressorts als auch die unterschiedlichen Verwaltungsebenen (Bund, Länder, Kommunen) berücksichtigt und involviert werden müssen. Eine erfolgreiche Programmumsetzung hängt deshalb maßgeblich von einer erfolgreichen horizontalen und vertikalen Koordination, Vernetzung und Zusammenarbeit dieser unterschiedlichen Akteure und Verwaltungsebenen ab. Dies setzt eine entsprechende Priorität auf Leitungsebene voraus. Zudem kommt es darauf an, dass für die Programmumsetzung ausreichend Budget zur Verfügung steht und die Programmverantwortung eindeutig definiert ist.

3.4.2 Programmbewertung

Die integrative Einbindung vieler Ministerien im Programm, die eingerichtete Koordinierungsstruktur durch die IMA NK, das KNK sowie die Kooperation mit dem NNNK bieten einerseits viele Chancen für eine erfolgreiche Umsetzung des Programms. Andererseits stellt die „multi-zentrische“ Struktur des Programms auch eine Herausforderung für die Umsetzung dar, weil Abstimmung und Austausch zwischen einer Vielzahl von Akteuren erfolgen muss. Obwohl das BMU in Zusammenarbeit mit dem BMEL und dem BMJV federführend ist, obliegen dem Ministerium gegenüber anderen Ressorts keine Sonderrechte. Dies mag zwar der üblichen Praxis in der ressortübergreifenden Zusammenarbeit entsprechen, stellt jedoch ein Hemmnis für eine progressive Weiterentwicklung des Programms dar. Die Interessen und politischen Zielsetzungen zwischen den drei zentralen Ressorts BMU, BMEL und BMJV divergieren nämlich deutlich. Erschwerend kommt hinzu, dass es an oberster politischer Unterstützung aus dem Bundeskanzleramt mangelt.

Die IMA des NPNK trifft sich zwar in regelmäßigen Abständen. Die Teilnehmerschaft ist jedoch fluktuierend, und nicht alle Ministerien sind durchgängig vertreten. Grundsätzlich ist es zwar üblich, dass in einer IMA die Arbeitsebene zusammenkommt. Entscheidend hierbei ist jedoch, mit welchem „Auftrag“ die IMA-Vertreterinnen und -vertreter ausgestattet sind und welchen Rückhalt sie in ihren jeweiligen Ressorts genießen. In doppelter Hinsicht ist die IMA NK hier zu schwach aufgestellt: Erstens ist das Interesse der Ressort-Vertreterinnen und -vertreter, ein gemeinsames Programm zur Förderung nachhaltigen Konsums voranzubringen, nur gering ausgeprägt. Die IMA NK ist überwiegend von einem „negativen Koordinationsprinzip“ geprägt (zu einem ähnlichen Befund für die IMA Klimaanpassung kommt Hustedt 2014), das bedeutet, dass die verschiedenen Ressortvertreterinnen und -vertreter vor allem darauf achten, dass ihre eigenen Interessen nicht negativ beeinträchtigt werden, ansonsten aber weitgehend passiv bleiben (Hustedt 2014). Öffentlichkeitswirksame Maßnahmen werden lieber unter eigener Ressort-Fahne vorangetrieben. Das NPNK hat in den einzelnen Häusern nur einen niedrigen Stellenwert und wird entsprechend von den zuständigen Ministerinnen und Ministern auch nicht ausreichend gestützt. Zweitens haben die IMA-Vertreterinnen und -vertreter, die größtenteils die Nachhaltigkeitskoordinatorinnen und Nachhaltigkeitskoordinatoren in ihren Häusern sind, zu wenig Einfluss in ihren Ressorts und sind gerade nicht in den Referaten ansässig, in denen zentrale Themen für nachhaltigen Konsum bearbeitet werden (etwa EU-Agrarpolitik, Flugverkehr, etc.). Entsprechend sind die IMA-Vertreterinnen und -vertreter auch nicht in der Lage, die Umsetzung von Maßnahmen, die „Big Points“ adressieren, voranzutreiben.

Während die IMA NK als oberstes, vor allem strategisches Koordinierungsgremium des NPNK fungiert, soll das KNK die Umsetzung des Programms operativ unterstützen. Das KNK wurde im März 2017 gegründet und ist im UBA angesiedelt, das auch als „Geschäftsstelle“ fungiert. Zum KNK gehören außerdem verschiedene Partnerinstitutionen: die BLE, der Projektträger im DLR, die GIZ und die KNB im Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern. Bei UBA und BLE wurden insgesamt drei Stellen geschaffen. Bei den weiteren KNK-Partnern entstanden keine zusätzlichen Stellenkapazitäten.

Eine inhaltliche oder organisatorische Unterstützung der Umsetzung des Nationalen Programms für nachhaltigen Konsum ist bislang nur in geringem Maße erfolgt. Auch die Bereitstellung von Informationsdienstleistungen sowie die Koordinierung fachwissenschaftlicher Dienstleistungen für nachhaltigen Konsum erfolgten bisher erst in Ansätzen. Die Webseite des KNK wurde zwar in den letzten Monaten stetig ausgebaut; nach wie vor sind die Zugriffszahlen jedoch gering.

Die Aufgaben und Zuständigkeiten des KNK sind in einem sogenannten „Basiskonzept“ formuliert, das jedoch weder öffentlich zugänglich noch hinreichend spezifisch ist. So heißt es darin zwar, dass das KNK mit Ressorts abgestimmte eigene und ressortübergreifende Aufgaben übernehmen soll; es ist jedoch nicht näher erläutert, welche Aufgaben darunter konkret fallen. Da die Ressortabstimmung für gemeinsame Maßnahmen sehr aufwändig und langwierig ist, hängt das KNK zu häufig in einer „Warteschleife“ fest und kann wenig proaktiv tätig sein. Die wenigen vorhandenen Personalressourcen fließen daher zu einem großen Teil in lange Abstimmungs- und Koordinationsprozesse. Nach „außen“ dringt wenig. Externen Stakeholdern (wie Verbraucherinnen und Verbrauchern, Unternehmen oder der Zivilgesellschaft) ist das KNK und seine Webseite weitgehend unbekannt.

Die Finanzierung der Programmmaßnahmen erfolgt – insoweit es sich um laufende, bereits seit längerem verabschiedete Maßnahmen handelt – über bestehende Haushaltstitel. Für neue Maßnahmen wurden – bis auf einzelne Ausnahmen wie den Materialkompass Verbraucherbildung – keine neuen Haushaltstitel verhandelt und festgeschrieben. Die Programmumsetzung erfolgt also im Rahmen bereits verfügbarer Haushaltsmittel der Ressorts. Zusätzliche Mittel wurden nicht bereitgestellt. Die Programmumsetzung stellt damit weitgehend „business as usual“ dar.

Relevante Umsetzungsakteure des Programms auf den nachgelagerten Verwaltungsebenen sind bislang deutlich zu wenig informiert und involviert. Teilweise ist zuständigen bzw. relevanten Personen in den Ressorts oder den nachgelagerten Behörden überhaupt nicht bekannt, dass entsprechende Maßnahmen im Programm genannt sind oder wie deren Umsetzungsstand ist. Entsprechend gibt es allein in der politischen Verwaltung deutlich zu wenig Unterstützung und Handlungsmotivation, die Programmmaßnahmen umzusetzen.

3.4.3 Handlungsempfehlungen

Die Förderung eines nachhaltigen Konsums muss auf oberster politischer Ebene angegangen werden, wenn etwa die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, die deutschen Klimaschutzziele und das Ressourcenschutzprogramm wirklich ernstgenommen werden sollen.

Dafür braucht es zunächst das klare Bekenntnis und das dazu passende politische Handeln der Bundesregierung. Die Bundeskanzlerin sollte ihre Richtlinienkompetenz nutzen und der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung insgesamt prioritären Stellenwert einräumen, der sich andere Politiken unterordnen müssen. Der für die nationale Nachhaltigkeitspolitik zuständige Bundesminister im Bundeskanzleramt sollte folglich umfangreiche Kapazitäten erhalten, um die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele (auch der Klimaschutzziele) zu koordinieren und zu unterstützen.

Darüber hinaus braucht es ein eindeutiges Bekenntnis der Hausleitungen aller relevanten Ressorts. Gerade auch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (Zuständigkeit für Strom und Wärme sowie Tourismus), das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (Zuständigkeit für Mobilität und Digitales), das Bundesministerium für Inneres (BMI) (Zuständigkeit für Bauen) und das Auswärtige Amt (Vorsitz der IMA für die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte) sollten in der IMA NK regelmäßig vertreten sein. Zudem sollte eine stärkere Beteiligung und höhere Priorisierung des Programms durch die Ressorts mindestens darüber sichergestellt werden, dass gegenüber der IMA NK Berichtspflichten zum Umsetzungsstand und zur Wirkung der Maßnahmen eingeführt werden (siehe hierzu Kapitel 3.6). Die IMA NK muss als oberstes Koordinierungsgremium in die Lage versetzt werden, die Programmumsetzung effektiv zu steuern.

Von zentraler Bedeutung ist darüber hinaus, dass das KNK mit ausreichend personellen und finanziellen Mitteln ausgestattet wird. Nur dann wird es seinen Funktionen gerecht werden können. Die Zuständigkeiten und Befugnisse des KNK müssen präzisiert werden. Wenn das KNK den Anspruch hat, von allen relevanten Ressorts getragen zu werden und der IMA-Kreis entsprechend erweitert wird, dann sollten auch relevante nachgelagerte oder nahestehende Behörden eingebunden sein.

Angesichts begrenzter Mittel erscheint es zudem zielführend, die Aufgaben des KNK zu priorisieren. Aus Programm-Perspektive wäre einerseits eine stärkere Ausrichtung auf die fachlich-inhaltliche Begleitung der Programmumsetzung und das Monitoring wünschenswert. Andererseits kann das KNK zur Umsetzung und zum Monitoring gegenwärtig nur wenig beitragen, weil – wie bereits dargestellt – vorrangig bereits laufende Maßnahmen als Programmmaßnahmen geführt werden und noch kein Monitoringsystem vorliegt. Entsprechend ist zu prüfen, in welcher Weise das KNK am effektivsten zur Förderung nachhaltigen Konsums insgesamt bzw. zur Unterstützung des Programms im Speziellen beitragen kann. Ein Vorschlag könnte sein, dass sich das KNK stärker dafür einsetzt, durch die Zusammenarbeit mit relevanten Stakeholdern und Multiplikatorinnen und Multiplikatoren ein positives gesellschaftliches Klima für prioritäre Handlungsfelder nachhaltigen Konsums und effektive Maßnahmen zur Förderung nachhaltigen Konsums zu sorgen.

Weniger Kapazitäten sollten in den Ausbau von weiteren Informations- und Beratungsdienstleistungen fließen (wie sie etwa in verschiedenen UBA-Forschungs- und Entwicklungsvorhaben vorgesehen sind). Eine schlanke, wenig pflegeintensive Website sowie ein schlanker und regelmäßiger Newsletter sollten als Informationstools hilfreich und ausreichend sein, um über das Programm und die Aktivitäten der Bundesregierung zu informieren. Es ist nicht zu erwarten, dass darüber hinaus gehende Aktivitäten des KNK (z. B. Ausbau von Informations- und Serviceangeboten etwa für soziale Innovationen oder nachhaltigen Online-Handel, die Durchführung von Veranstaltungen, die „Betreuung“ des Netzwerkes) mit vertretbarem Aufwand eine hinreichend große Adressatenzahl erreichen bzw. eine sinnvolle Wirkung erzielen.

Neben einer Erhöhung der finanziellen und personellen Kapazitäten für das KNK, ist es notwendig, dass in den einzelnen Ressorts Budgets für die Umsetzung von (neuen) Programmmaßnahmen bereitgestellt und in Haushaltstiteln verankert werden. Nur so kann die Maßnahmenfinanzierung sichergestellt werden.

Relevante Umsetzungsakteure, insbesondere auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen (Bundesbehörden, Länder, Kommunen) sollten stärker involviert und zur Ko- und Selbstregulierung motiviert werden. Ähnlich zur IMA NK – die die horizontale Abstimmung zwischen den Ressorts koordiniert – sollte die Koordinierung mit den Ländern und Kommunen verbessert werden. Hierbei gilt es noch zu klären, in welchem Bund-Länder-Fachausschuss die Umsetzung des Programms stärker berücksichtigt werden kann und sollte. Fest steht jedoch, dass bereits bestehende Strukturen zur regionalen und kommunalen Verankerung von Nachhaltigkeitsthemen besser genutzt werden sollten:

Erstens sind hier die Regionalen Netzstellen Nachhaltigkeitsstrategien (RENN) relevant, die bereits erfolgreich in den vier Regionen Nord, West, Mitte und Süd relevante Akteure vernetzen und Projekte umsetzen. In vielen laufenden RENN-Projekten spielt nachhaltiger Konsum bereits eine Rolle; RENN.süd hat Nachhaltigen Konsum bereits als Schwerpunktthema. Sinnvoll erscheint es,

deshalb zu prüfen, inwieweit die Zusammenarbeit und Verknüpfung zwischen den RENN und dem NPNK verstärkt werden kann.¹⁷

Da es *zweitens* starke Überschneidungen zwischen kommunalem Klimaschutz und nachhaltigem Konsum gibt, könnte der Bund außerdem in die bestehende Förderung von Klimaschutzkonzepten und Klimaschutzmanagerinnen und -managern mittels der NKI-Kommunalrichtlinie weitere Aufgaben zur Förderung des nachhaltigen Konsums integrieren.¹⁸ Insbesondere könnte die Leitidee der „klimaneutralen Region“ genutzt werden, um Kommunen und andere lokale Akteure in die Förderung nachhaltigen Konsums einzubinden (vgl. Rioussat et al. 2020). Das würde z. B. bedeuten, dass die Handlungsfelder der Klimaschutzkonzepte und die Aufgabenbereiche der Klimaschutzmanagerinnen und -manager sich nicht nur auf Mobilität und Energie, sondern auch auf indirekte Emissionspfade und damit weitere relevante Handlungsfelder wie Ernährung oder Bekleidung beziehen. Damit diese Ausweitung der Aufgaben erfolgreich bewältigt werden kann, sind zugleich dringend eine verbesserte Personal- und Ressourcenausstattung, eine Verstärkung der Finanzierung von Klimaschutzmanagerinnen und -managern, eine Qualifizierung und eine verbesserte Vernetzung in den Kommunen erforderlich. Beispielsweise könnte statt einer neu eingestellten Klimaschutzmanagerin die teilweise Freistellung einer in der Verwaltung bereits tätigen, gut vernetzten Person gefördert werden.

Vor diesem Hintergrund sollte auch mit dem Service- und Kompetenzzentrum: Kommunaler Klimaschutz (SK:KK), das zentrale Beratungs- und Unterstützungsarbeit für kommunalen Klimaschutz im Rahmen der NKI leistet, stärker kooperiert werden. Ebenfalls stellt die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW)¹⁹, die Koordinatorinnen und Koordinatoren für kommunale Entwicklungspolitik (sogenannte KEpol-Managerinnen und -Manager) fördern, einen relevanten Kooperationspartner dar.

Zentrale Handlungsempfehlungen

- ▶ Nachhaltigkeitspolitik insgesamt zur Chefsache in der Bundesregierung machen
- ▶ Koordinierung und Umsetzung des NPNK im Rahmen der IMA NK höheren Stellenwert in den Ressorts geben
- ▶ Zuständigkeiten des KNK präzisieren; Aufgabenspektrum fokussieren; die personelle und finanzielle Ausstattung deutlich steigern
- ▶ Budget zur Programmumsetzung in Haushaltstiteln ausweisen und transparent machen
- ▶ Bestehende Institutionen wie RENN oder Klimaschutzkonzepte und -manager/-innen nutzen, um die Umsetzung auf regionaler und kommunaler Ebene zu fördern.

3.5 Stakeholderbeteiligung pragmatisch umsetzen: Nationales Netzwerk Nachhaltiger Konsum und Leuchttürme neu ausrichten

3.5.1 Hintergrund und Ziel

Zur Förderung eines nachhaltigen Konsums gilt das Prinzip einer „geteilten Verantwortung“. Viele unterschiedliche Stakeholder haben Einfluss auf Produktions- und Konsummuster und stehen in einem Wechselverhältnis zueinander. Nur wenn alle Akteure Verantwortung im Rahmen

¹⁷ Informationen zu den RENN finden sich hier: <https://www.renn-netzwerk.de/>; Insgesamt sollte nach positiver Evaluation der RENN von einer Projekt- auf eine institutionelle Förderung übergegangen werden.

¹⁸ Informationen zur NKI finden sich hier: <https://www.klimaschutz.de/>

¹⁹ Informationen zur SKEW finden sich hier: <https://skew.engagement-global.de/>

ihrer Handlungsspielräume übernehmen, kann nachhaltiger Konsum realisiert werden. Es ist deshalb von großer Bedeutung, dass relevante Stakeholder adressiert werden und zur Übernahme von Verantwortung motiviert oder auch verpflichtet werden.

3.5.2 Programmbewertung

Im Rahmen des NPNK ist das NNNK für die Stakeholder-Einbindung vorgesehen. Das NNNK wurde am 27.01.2017 gegründet.²⁰ Zwischen dem NNNK, dem KNK und den Ressorts wurden zudem gemeinsame Projekte auf den Weg gebracht, die als sogenannte Leuchttürme bzw. Leuchtturm-Initiativen bezeichnet wurden. Die Leuchttürme sollen die gemeinsame Zusammenarbeit zwischen Politik und anderen gesellschaftlichen Akteuren stärken und zur Förderung nachhaltigen Konsums in konkreten Themenfeldern beitragen.²¹

Vor dem Hintergrund des Prinzips einer „geteilten Verantwortung“ ist die Idee des Netzwerkes und der Leuchttürme zwar prinzipiell positiv zu bewerten. In der konzeptionellen Ausgestaltung und Umsetzung von Netzwerk und Leuchttürmen gibt es jedoch erhebliche Mängel.

Trotz seines Namens stellt das Netzwerk bislang weniger ein Netzwerk dar, als vielmehr eine lose Sammlung von Akteuren, die sich auf der Website des KNK registriert haben, die in unregelmäßigen Abständen einen Newsletter erhalten und zu Veranstaltungen eingeladen werden. Nennenswerte eigenständige Aktivitäten, neue Projekte oder Ideen sind aus dem Netzwerk bislang nicht hervorgegangen. De facto ist der Begriff „Netzwerk“ im Hinblick auf die jetzige Ausgestaltung irreführend, da die einzelnen Netzwerkmitglieder kaum in (interaktiver) Verbindung zueinanderstehen. Damit ist ein konstitutives Merkmal von Netzwerken nicht erfüllt.

Die Leuchttürme charakterisieren sich bislang überwiegend dadurch, dass Stakeholder – ganz gleich ob Netzwerkmitglieder oder nicht – zu Veranstaltungen der Ressorts eingeladen wurden (BMEL, BMJV, BMZ) oder sich an einer Ausschreibung mit Projektskizzen beteiligen konnten (BMBF). Lediglich der BMU-Leuchtturm umfasst ein eigenes, längerfristiges Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, das vom UBA betreut wird (FKZ 3718 16 314 0). Insgesamt ist in der (Fach-)Öffentlichkeit weitgehend unbekannt, was die Grundidee und Zielsetzung eines „Leuchtturmes“ sein soll. Nennenswerte Umsetzungserfolge gibt es bisher nicht.

Auch bei den Leuchttürmen ist der Name daher irreführend, weil hier der Eindruck erweckt wird, es handle sich um Vorhaben, die in besonderer Weise wegweisend für die Förderung nachhaltigen Konsums sind.

Sowohl beim Netzwerk als auch bei den Leuchttürmen fehlen eine konkrete Zielsetzung und Strategie. Weder den Netzwerk-Akteuren noch der interessierten Öffentlichkeit ist bekannt, welche Prozesse und Strukturen es innerhalb des Netzwerkes oder der Leuchttürme gibt. Obwohl das Netzwerk und auch die Leuchttürme maßgeblich zur Umsetzung des NPNK beitragen sollen, ist bislang nicht klar genug, bei welchen Maßnahmen die Mitarbeit von Netzwerkmitgliedern überhaupt erwünscht ist und wie genau solch eine Mitarbeit überhaupt aussehen könnte. Es

²⁰ Als Veranstaltungen des Netzwerkes bzw. Veranstaltungen im Rahmen der NPNK-Vorbereitung und Umsetzung werden auf der Webseite des KNK folgende gelistet: Konferenz 2015 „Nachhaltiger Konsum in Deutschland – fair, ökologisch, gemeinschaftlich verantwortlich“, 1. Netzwerktreffen 2017, Konferenz 2017 „Umsetzung nachhaltiger Konsum in Deutschland“, 2. Netzwerktreffen 2017, 3. Netzwerktreffen 2018, für 2019 ist keine Veranstaltung vorgesehen.

²¹ Die Leuchttürme der Ressorts umfassen folgende Themen: Wege und Bausteine einer digitalen Agenda für nachhaltigen Konsum (BMU), Nachhaltiger Konsum 2030 – Narrative für die Transformation (BMJV), Gerechtigkeit in globalen Lieferketten (BMZ), Nachhaltiger Konsum für biologische Vielfalt in Landwirtschaft und Ernährung (BMEL) und Nachhaltige urbane Mobilität (BMBF).

fehlt letztlich eine einheitliche Arbeitsgrundlage, an welchen Stellen die Netzwerkmitglieder einen Beitrag leisten können und sollen. Obwohl bei den Leuchttürmen die Themenfelder schon abgesteckt sind, gelingt es selbst hier nicht, zu konkretisieren, was die Netzwerkmitglieder tun sollen. Entsprechend gibt es auch keinerlei Verbindlichkeit zwischen den Ressorts und den Netzwerkmitgliedern.

3.5.3 Handlungsempfehlungen

Bislang dienen das Netzwerk und die Leuchttürme mehr oder weniger nur einer (wenig erfolgreichen) Öffentlichkeitsarbeit zum NPNK. Ihr Beitrag zur Förderung nachhaltigen Konsums ist bislang sehr gering. Ziel muss es sein, einen echten Mehrwert aus der Beteiligung von Stakeholdern zu generieren und zugleich möglichst effizient mit den Ressourcen aller Beteiligten umzugehen.

Entsprechend sollte die Konzeption von NNNK und Leuchttürmen gänzlich überarbeitet werden. Von besonderer Bedeutung ist dabei, die bestehenden Herausforderungen des NNNK und der Leuchttürme in der jetzigen Form besser zu berücksichtigen. Für das Netzwerk gilt: Die Netzwerkmitglieder sind in hohem Maße heterogen. Sie sind in der gesamten Bandbreite des Konsums zu verorten (etwa von nachhaltigem Fisch über Elektromobilität hin zu nachhaltigen Textilien) und teilen entsprechend wenig gemeinsame fachliche Interessen. Hinzu kommt, dass das KNK zwar formal für den Aufbau, die Betreuung und die Koordination des NNNK zuständig ist. Die personellen und finanziellen Kapazitäten des KNK sind jedoch so gering, dass das KNK hier kaum unterstützend tätig werden kann. Für die Leuchttürme gilt: Sie sind als Vorhaben ange-dacht, die von den Ressorts in Zusammenarbeit mit dem NNNK umgesetzt werden, um in einzelnen (z.T. zum Programm querliegenden) Themenfeldern nachhaltigen Konsum zu fördern. Auf Seiten der Ressorts (mit Ausnahme des BMU) gibt es hieran jedoch kaum politisches Interesse und auch kaum Ressourcen. Entsprechend können die Leuchttürme bisher nur wenig vorweisen.

a) Neugestaltung NNNK:

Es erscheint zunächst sinnvoll, den bestehenden E-Mail-Verteiler aufrecht zu erhalten und über den Newsletter regelmäßige Updates zur Programmumsetzung zu versenden. Dieser Verteiler sollte jedoch nicht mehr als Info-Kanal eines Netzwerkes, sondern einfach nur als „NPNK-Newsletter“ bezeichnet werden.

Für interessierte Akteure sollte es die Möglichkeit geben, im Rahmen von „Konsultationsforen“ mitzuarbeiten. Maßgebliche Arbeitsgrundlage wären hierfür die entwickelten Maßnahmenbündel und der Umsetzungsplan sowie die regelmäßig veröffentlichten Monitoring-Ergebnisse durch das KNK (siehe Kapitel 3.6). Möglicherweise würden die Monitoring-Ergebnisse sogar erst in diesen Konsultationsforen der Öffentlichkeit vorgestellt, um ein mediales Interesse zu erzeugen und somit auch öffentlich eine Diskussion über die Fortschritte des Programms zu ermöglichen. In den Konsultationsforen würden die Ressorts die Monitoring-Ergebnisse zu ihren Maßnahmenbündeln vorstellen, dazu Stellung beziehen, sie einordnen und zusammen mit den Stakeholdern nächste Schritte diskutieren. Auch könnte in diesem Rahmen herausgearbeitet werden, an welchen Stellen Stakeholder-Engagement erwünscht und notwendig ist. Die Ergebnisse der Konsultationsforen würden dokumentiert und ebenfalls veröffentlicht.

Die Konsultation würde das gemeinsame Verständnis der Ziele und Maßnahmen, bestehender Barrieren und Herausforderungen verbessern. Sie würde den politischen Handlungsdruck enorm erhöhen, wenn die Ressorts zu den Monitoring-Ergebnissen öffentlich Stellung beziehen müssten. Zudem könnte ein echtes Beteiligungs-Interesse generiert werden, wenn Stakeholder

ernsthaft in die Umsetzungsbegleitung der Maßnahmen involviert würden. Zur Vor- und Nachbereitung der Konsultationsforen sowie zur weiteren Koordination und Einbindung von Stakeholdern sollte ein verlässliches Budget in Haushaltstiteln verankert werden.

Netzwerkveranstaltungen in der bisherigen Form sollten nicht mehr durchgeführt werden.

b) Neugestaltung der Leuchttürme:

Die Ressorts haben mit der in den vorliegenden Handlungsempfehlungen vorgeschlagenen Neukonzeption von systemischen Maßnahmenbündeln und deren Umsetzung viel zu tun. Durch das vorgeschlagene Monitoringsystem und die öffentliche Konsultation der Ergebnisse kann zudem politischer Handlungsdruck erzeugt werden. Vor diesem Hintergrund ist es wahrscheinlich, dass vielfältiger Beratungs-, Forschungs- und Unterstützungsbedarf entsteht. Vorhandene Mittel sollten deshalb zunächst genutzt werden, um diese Kernaufgaben der Ressorts im Rahmen der Programmumsetzung zu bewältigen. Dabei kann es – je nach Aufgabenbereich, Zielsetzung und Strategie – auch sinnvoll sein, Stakeholder einzubinden. Diese Reihenfolge im Vorgehen ist jedoch entscheidend: erst Aufgaben, Ziele und Strategie klären, danach Auswahl und Art der Beteiligung von Stakeholdern festlegen. Stakeholder sollten von Anfang an Klarheit über den Prozess und angestrebte Ziele bzw. Ergebnisse erhalten. Die Umsetzung von Vorhaben, in denen zuerst Stakeholder beteiligt werden, aber Ziele und Strategie noch nicht geklärt sind (was der jetzigen Form der meisten Leuchttürme entspricht) sollte unterbleiben.

Der Begriff „Leuchtturm“ sollte zukünftig für Projekte und Vorhaben zur Förderung nachhaltigen Konsums in Deutschland vorbehalten sein, die im wahrsten Sinne des Wortes leuchten und wegweisenden Charakter haben. Diese Bezeichnung müsste entsprechend erst erarbeitet und verdient werden; sie könnte nicht an Vorhaben ex-ante vergeben werden oder an solche, die noch keine Umsetzungserfolge vorweisen können. Daher erscheint folgendes Vorgehen zur „Auszeichnung von Leuchttürmen“ sinnvoll:

Stakeholder aus allen Gesellschaftsbereichen (Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Wissenschaft, etc.) können sich auf die Auszeichnung als „NPNK-Leuchtturm“ bewerben, wenn sie konkrete Umsetzungserfolge zur Förderung nachhaltigen Konsums vorweisen können. Dabei könnte definiert werden, dass sie einen konkreten Bezug zu den Handlungsbereichen und Maßnahmenbündeln im NPNK aufzeigen und entlang verschiedener Kriterien ihren Erfolg nachweisen müssen. Die Leuchtturm-Auszeichnungen könnten jährlich vergeben werden und wären mit einer bestimmten Summe dotiert, um die Diffusion oder Verstetigung dieser erfolgreichen Vorhaben zu fördern. Das Leuchtturm-Komitee zur Vergabe der Auszeichnungen könnte aus Vertreterinnen und Vertretern der verschiedenen Ressorts bestehen bzw. unter Schirmherrschaft der IMA stehen.

Es ist jedoch nicht zwingend erforderlich, solch ein neues Auszeichnungs-Konzept zu entwickeln. Seit vielen Jahren werden bereits vom Rat für Nachhaltige Entwicklung und den RENN vorbildhafte Projekte zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung als „Werkstatt N“-Projekte bzw. seit 2018 als „Projekt(e) Nachhaltigkeit“ ausgezeichnet. Denkbar ist es, dass das NPNK hier mit dem RNE eng kooperiert und der Konsumfokus (den viele der bisher ausgezeichneten Projekte bereits hatten) weiter ausgebaut wird. Die Kooperation hätte den Vorteil, dass vorhandene Strukturen (wenngleich auch RNE und RENN nur projektfinanziert sind) und bestehende Erfahrungen besser genutzt und sowohl NPNK als auch RNE und RENN dadurch gestärkt werden könnten.

Zentrale Handlungsempfehlungen

- ▶ NNNK und Leuchttürme konzeptionell neu ausrichten
- ▶ NNNK zu Konsultationsforum umbauen und echte Beteiligung an Umsetzung und Weiterentwicklung des Programms ermöglichen
- ▶ Leuchttürme als Begriff nur noch als Auszeichnung für vorbildhafte, wegweisende Projekte von Stakeholdern nutzen
- ▶ Leuchttürme in Kooperation mit „Projekt Nachhaltigkeit“ des Rats für nachhaltige Entwicklung und RENN umsetzen.

3.6 Weiterentwicklung zum „lernenden Programm“: Monitoring durchführen, Nachsteuern und Transparenz herstellen

3.6.1 Hintergrund und Ziel

Die Förderung eines nachhaltigen Konsums ist ein komplexes Unterfangen. Wie bereits erwähnt, wirkt eine Vielzahl unterschiedlicher Determinanten zusammen. Verschiedene Akteure müssen Verantwortung im Rahmen ihrer Handlungsspielräume übernehmen. Zudem können Zielkonflikte entstehen. Auf geplante Wirkungsmechanismen von Einzelmaßnahmen wirken eine Vielzahl nur bedingt beeinflussbarer hemmender und förderlicher Faktoren ein. Zudem stehen einzelne Maßnahmen in einem komplexen Wechselverhältnis zueinander, weshalb systemische Maßnahmenbündel ausgestaltet werden sollen. Aufgrund dieser Komplexität ist eine erfolgreiche Förderung nachhaltigen Konsums nur möglich, wenn geplante Umsetzungsmaßnahmen systematisch ex-ante, begleitend und ex-post untersucht werden. Nur mit Hilfe eines zweckmäßigen Monitorings ist eine zielgerichtete Steuerung und Ausgestaltung möglich. Um sowohl bei den Umsetzungsverantwortlichen als auch bei anderen relevanten Stakeholdern Handlungsmotivation zu erzeugen, sollten Monitoring-Ergebnisse veröffentlicht werden.

3.6.2 Programmbewertung

Im Programm ist festgeschrieben, dass der Erfolg des Programms regelmäßig evaluiert und das Programm entsprechend aktualisiert werden soll. Es ist jedoch nicht konkretisiert, wie der Erfolg konkret kontrolliert und wann eine Aktualisierung erfolgen soll.

Aufgrund fehlender „smarter“ Ziele und Indikatoren ist es derzeit nicht möglich, zu evaluieren, inwieweit das Programm seine Ziele erreicht. Aber auch über den Umsetzungsstand der einzelnen Maßnahmen gibt es keine öffentlich verfügbare Übersicht, und regierungintern ist diese unvollständig und qualitativ unzureichend.

Zwar existieren Informationen aus parlamentarischen Anfragen zu den Umsetzungsaktivitäten im Rahmen des NPNK. Einen öffentlichen Gesamtüberblick über bisherige Umsetzungsaktivitäten und Umsetzungserfolge des Programms, z. B. im Rahmen eines „Fortschrittsberichtes“, gibt es bislang jedoch nicht.

Regierungintern erfolgt jährlich eine Sachstandsabfrage zur Umsetzung der Maßnahmen. Die Sachstandsabfrage wird durch das BMU koordiniert und von allen verantwortlichen Ressorts beantwortet. Auch liegen der IMA NK und dem KNK genauere Informationen zur Umsetzung des NPNK vor.

Die Darstellung der „Aktivitäten“ in der Sachstands-Übersicht ist jedoch so kurz und stichpunktartig, dass konkrete Schritte und Einzelaktivitäten, die im Rahmen einer „Maßnahme“ umgesetzt

wurden, meist nicht genannt sind. Häufig sind hierunter auch (Ressort-)Forschungsvorhaben oder laufende, anderweitige Projekte genannt. Es kommt vor, dass die dargestellten „Aktivitäten“ in unklarem Zusammenhang zum NPNK-Maßnahmenvorschlag stehen.

Weder das federführende Ressort noch die anderen verantwortlichen Ressorts haben einen genauen Überblick darüber, welche Maßnahmen konkret umgesetzt wurden, ob und inwieweit sie erfolgreich sind und welche Überschneidungen oder mögliche Synergieeffekte es zwischen den Maßnahmen gibt.

Letztlich bleiben die Maßnahmen damit nur Maßnahmenvorschläge, ohne Gewährleistung, dass diese auch aufgegriffen, konkretisiert und umgesetzt werden.

3.6.3 Handlungsempfehlungen

Wichtig ist es deshalb *erstens* mittels einer internen *Umsetzungskontrolle* mehr Transparenz und Verbindlichkeit über den Umsetzungsstand der Maßnahmen zu schaffen. Zu diesem Zweck bedarf es einer niedrigschwelligen, aber engmaschigen Kommunikation zum Umsetzungsstand. Hierfür könnte unter anderem eine digitale Plattform mit den im Programm festgelegten Maßnahmen, den festgelegten Zuständigkeiten und dem Umsetzungsstand eingerichtet werden, auf die alle Mitglieder der IMA sowie Mitarbeitende des KNK Zugriff haben. Mitglieder der IMA sollten den Anspruch haben und in der Lage sein, den Umsetzungsstand der Maßnahmenbündel vollständig zu überblicken. Die Plattform könnte vom KNK aufgesetzt und betreut werden.

Zweitens sollte ein Konzept für die interne Wirkungskontrolle entwickelt werden. Die Wirkungskontrolle dient dazu, zu überprüfen, inwieweit Maßnahmen ihre (Zwischen-)Ziele erreicht haben und ggf. nachzusteuern („lernendes Programm“). In einem Konzept für die Wirkungskontrolle wären neben den zu nutzenden Indikatoren auch die Art der Wirkungsmessung, deren zeitliche Abstände und Zuständigkeiten zu klären.

Um den Aufwand überschaubar zu halten, sollte eine Beschränkung auf maximal 10-15 zentrale Indikatoren erfolgen. Zentral ist hierbei die Weiterentwicklung der konsumbezogenen Ziele der DNS sowie die Bezugnahme auf das übergeordnete Ziel der Klimaneutralität (siehe hierzu auch Kapitel 3.2). Für die diesen Indikatoren zugeordneten Maßnahmenbündel gilt es *ex-ante*, die beabsichtigte Wirkungslogik zu dokumentieren und zu bewerten. Nur so kann bereits vor der Umsetzung vermieden werden, dass nicht-plausible und nicht-zielgenaue Maßnahmen umgesetzt werden. Die Wirkungsmessung sollte dann sowohl begleitend als auch *ex-post* erfolgen, so dass die Umsetzungskontrolle mit der Wirkungskontrolle verknüpft ist. Auf Basis der Messergebnisse sollten kontinuierlich Nachbesserungen vorgenommen werden. Maßnahmen, die im Hinblick auf die zu erreichenden Ziele wenig erfolgreich sind, gilt es zu beenden.

Anders als z. B. bei der Evaluation des Maßnahmenprogramms „Nachhaltigkeit“ der Bundesregierung, im Rahmen dessen eine nachhaltige Beschaffung gefördert wird (Bundesregierung 2019), sollte die Wirkungsmessung nicht nur die durchgeführten Aktivitäten der Umsetzungsakteure umfassen, die bereits bei der Umsetzungskontrolle erfasst werden (Outputs), sondern insbesondere die Wirkungen bei den Zielgruppen (Outcomes) und im Idealfall im Umweltzustand (Impacts) betrachten (Stichwort: wirkungsorientiertes Monitoring bzw. wirkungsorientierte Evaluation).

In Kapitel 3.2 wurde bereits ausführlich dargestellt, wie die DNS und das NPNK systematisch in Bezug auf spezifische und messbare Ziele miteinander verzahnt werden können und inwieweit

dafür sowohl die DNS als auch das NPNK zu präzisieren sind. Folgende Instrumente bzw. Datenquellen können für das Monitoring genutzt werden:

- ▶ Für die Beobachtung der Marktanteile nachhaltiger Produkte (DNS Indikator 12.1a) kann weiterhin die bestehende, vom UBA etablierte Marktbeobachtung genutzt werden (Steinemann et al. 2013; Steinemann et al. 2015; Steinemann et al. 2017); eine wichtige Datenquelle stellen die Marktdaten der GfK dar.
- ▶ Für die Beobachtung der CO₂-Intensität des privaten Konsums sollten Midpoint-Indikatoren verwendet werden, wie sie beispielhaft in Kapitel 3.2.3 aufgeführt sind. Datenquellen finden sich beim Statistischen Bundesamt, BMVI (Verkehr in Zahlen), BMWi (Erneuerbare Energien in Zahlen), Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung (Immobilienmarktbeobachtung), Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen etc.

Unabhängig von der DNS und anderen Programmen sollte im NPNK auch ein Satz übergreifender Konsumziele und -indikatoren verwendet werden, der neben der ökologischen auch die soziale Dimension des nachhaltigen Konsums abdeckt. Hierfür könnte auf die Vorarbeiten zu einem vierteiligen Konsum-Indikator im Auftrag des RNE aufgebaut werden (Schoenheit 2016). Diese schlagen einen vierteiligen Indikatorensatz vor, der die beiden derzeit in der DNS aufgegriffenen Elemente „Nachhaltiger Warenkorb“ und „CO₂-Emissionen pro Kopf“ um einen Überschuldungs-Index und einen Genügsamkeits-Index ergänzt.

Für relevante Dimensionen des nachhaltigen Konsums, die nicht vollständig durch den Bezug zum Klimaschutz abgedeckt werden und wo die DNS keine auf Konsum bezogenen Indikatoren und Ziele bereithält, sollten im NPNK eigene Ziele und Indikatoren ergänzt werden. Ein Beispiel könnten Nutzungsdauerverlängerungen oder Sammelquoten von Kleidung und Elektronik sein.

Folgende Instrumente bzw. Datenquellen können für diese konsumspezifischen Indikatoren genutzt werden:

- ▶ Für die Indikatoren Überschuldung und Genügsamkeit kommen als Datenquellen das Statistische Bundesamt, die Schufa, das Forschungsinstitut iff und Vorarbeiten der GfK in Frage (Schoenheit 2016).
- ▶ Indikatoren und Datenquellen für Nutzungsdauer von Produkten können beispielsweise der Studie von Prakash et al. (2016) entnommen werden.

Weitere Datengrundlagen müssten in einem eigenständigen Forschungsprojekt ermittelt und ggf. neu geschaffen werden.

Die Monitoring- und. Evaluationsergebnisse sollten der Öffentlichkeit in regelmäßigen Abständen (jährlich, ggf. zweijährlich) verfügbar gemacht werden. Die Angaben sind dazu so aufzubereiten, dass sie für die Öffentlichkeit und relevante Stakeholder verständlich und nachvollziehbar sind. Die Aufbereitung sollte durch das KNK als „Geschäftsstelle“ der IMA NK erfolgen, das dafür mit entsprechenden Mitteln und Befugnissen auszustatten ist. Hierfür gilt es das Basiskonzept maßgeblich zu präzisieren. In der Annahme, dass sich die IMA NK ggf. nicht darauf verständigen kann, das KNK hier mit erweiterten Befugnissen zur eigenständigen Aufbereitung der Monitoring- und Evaluationsergebnisse auszustatten und dadurch in jedem

Veröffentlichungsturnus ein langwieriger politischer Abstimmungsprozess entsteht, wäre zu überlegen, ob für diese Aufgabe jeweils ein externes Konsortium vom Chef des Bundeskanzleramts (wo die Koordination der Nachhaltigkeitspolitik liegt) beauftragt wird. Damit könnte nicht nur unterbunden werden, dass die Ressorts einen zu starken Einfluss auf die zu veröffentlichen Ergebnisse nehmen. Auch würde damit untermauert, dass das NPNK einen hohen politischen Stellenwert innehat.

Zur Veröffentlichung wäre beispielsweise ein (vereinfachtes) Format geeignet, wie es im Indikatoren-Bericht für die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie angewendet wird: zeitlicher Verlauf der Indikatoren-Entwicklung im Vergleich zum Ziel und versehen mit einem Symbol, das den Umsetzungsstand auf einen Blick darstellt (im Bestfalle werden wie in der DNS Wettersymbole gewählt, möglich wären auch eine Ampel oder Emoticons). Die Grafiken sollten durch einen kurzen Text erläutert werden, so dass der Umsetzungsstand allgemein verständlich ist.

Kenntlich gemacht werden sollte zudem, wo und wie die Maßnahmenumsetzung von der Kooperation mit Stakeholdern abhängt und welche nächsten Schritte zu gehen sind. Die Informationen könnten ebenfalls auf der digitalen Plattform – in einem öffentlichen Bereich – zur Verfügung gestellt werden. Darauf aufbauend sollte das Programm in regelmäßigen Fortschrittsberichten fortgeschrieben werden.

Zudem könnte ergänzt werden, inwieweit aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen, wie die Digitalisierung, stärker in der Ausgestaltung und Umsetzung berücksichtigt werden.

Zentrale Handlungsempfehlungen

- ▶ Interne Dokumentation des Umsetzungsstandes verbindlicher, engmaschiger und ausführlicher umsetzen
- ▶ IMA NK in die Lage versetzen, die Umsetzungsaktivitäten aller Ressorts vollständig zu überblicken und zu kontrollieren
- ▶ Konzept zur Wirkungsmessung erstellen und auf Basis der Ergebnisse der Wirkungsmessung Nachbesserungen vornehmen („lernendes Programm“)
- ▶ Bei (Weiter-)Entwicklung von Maßnahmen ex-ante Folgenabschätzungen berücksichtigen; Maßnahmen auch begleitend und ex-post evaluieren
- ▶ Umsetzungs- und Wirkungsmessungsergebnisse auf handhabbare Weise der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen, z. B. auf einer digitalen Plattform, die vom KNK betreut wird; nur so kann die Maßnahmenumsetzung von der (Fach-)Öffentlichkeit (kritisch) begleitet werden.
- ▶ Programm regelmäßig fortschreiben.

4 Fazit

Das NPNK ist das erste Programm einer Bundesregierung, das nachhaltigen Konsum als explizites Ziel formuliert und bedürfnisfeldübergreifend Maßnahmen zur Förderung nachhaltigen Konsums vorschlägt. Das Programm besitzt damit das Potenzial, maßgeblich zur Erreichung von SDG 12 im Rahmen der UN-Nachhaltigkeitsziele und entsprechend auch dem 12. Ziel der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie „Für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sorgen“ beizutragen. Bislang konnte das Programm jedoch kaum Erfolge vorweisen.

Zur Analyse und Weiterentwicklung des Programms wurde das Forschungs- und Entwicklungsvorhaben „Nachhaltigen Konsum weiterdenken: Evaluation und Weiterentwicklung von Maßnahmen und Instrumenten“ umgesetzt. Aufbauend auf verschiedenen Arbeitsschritten wurden schließlich Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung des Programms erarbeitet. Diese wurden im Rahmen eines Stakeholder-Workshops (07.11.2019) und einer Online-Konsultation (02.12.2019 – 17.12.2019) mit der Fachöffentlichkeit konsultiert.

Die Handlungsempfehlungen untergliedern sich in zwei Teile. Der hier vorliegende, erste Teil der Handlungsempfehlungen umfasst Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Konzeption und der Institutionalisierung des Programms. Im zweiten Teil der Handlungsempfehlungen werden Vorschläge für systemische Maßnahmenbündel in den Bedürfnisfeldern unterbreitet (siehe Wolff et. al 2020).

Für die Weiterentwicklung des Programms – das wurde im vorliegenden Bericht aufgezeigt – kommt es maßgeblich darauf an, dass Prioritäten gesetzt, klare und ambitionierte Ziele formuliert, das gesamte politische Instrumentarium genutzt und dem Programm insgesamt ein höherer Stellenwert beigemessen wird. Gesellschaftliche Akteure sollten zielgerichtet eingebunden werden. Die Öffentlichkeit sollte regelmäßig über die Umsetzungs- und Wirkungserfolge des Programms informiert werden.

Während sich einzelne Handlungsempfehlungen mit überschaubarem Aufwand und im Interesse vieler umsetzen lassen, sind andere Empfehlungen sicherlich weitreichender und konfliktträchtiger. Es kommt nun auf den politischen Willen an, ob und inwieweit das NPNK zu einem schlagkräftigen Programm zur Förderung nachhaltigen Konsums in Deutschland weiterentwickelt wird.

Literatur

- Antony, F.; Fischer, C.; Kenkmann, T.; Prakash, S.; Quack, D.; Teufel, J. (2019): Ressourcenschutz als Thema für die Verbraucherberatung jenseits von Energie- und Klimaschutz. Umweltbundesamt (Hg.), Dessau-Roßlau.
- Bilharz, M. (2008): "Key Points" nachhaltigen Konsums: Ein strukturpolitisch fundierter Strategieansatz für die Nachhaltigkeitspolitik, Marburg: Metropolis Verlag.
- BMU; BMJV; BMEL (Hg.) (2019): Nationales Programm für Nachhaltigen Konsum, Gesellschaftlicher Wandel durch einen nachhaltigen Lebensstil (3. aktualisierte Auflage, Kabinettsbeschluss vom 24. Februar 2016), Berlin. Online verfügbar unter https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/nachhaltiger_konsum_broschuere_bf.pdf, zuletzt geprüft am 24.3.2020.
- BMUB (2016): Klimaschutzplan 2050, Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, 2016.
- Bundesregierung (2016): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie - Neuauflage 2016, Kabinettsbeschluss vom 11. Januar 2017, Berlin. Online verfügbar unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/730844/3d30c6c2875a9a08d364620ab7916af6/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-neuauflage-2016-download-data.pdf>, zuletzt geprüft am 24.03.2020.
- Bundesregierung (2019) Nachhaltigkeit konkret im Verwaltungshandeln umsetzen - Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit - Beschluss der Bundesregierung vom 30. März 2015, Monitoringbericht 2018, Berlin. Online verfügbar unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975274/1631064/1d0265c8c5529ef1738f44710c6913a9/2019-05-28-monitoringbericht-2018-data.pdf?download=1>, zuletzt geprüft am 20.03.2020.
- Bürger, V.; Hermann, A.; Keimeyer, F.; Brunn, C.; Klinski, S. (2013): Konzepte für die Beseitigung rechtlicher Hemmnisse des Klimaschutzes im Gebäudebereich. Unter Mitarbeit von David Haus und Johanna Menge (Climate Change, 11/2013). Umweltbundesamt (Hg.), Dessau-Roßlau. Online verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/377/publikationen/climate_change_11_2013_konzepte_fuer_die_beseitigung_rechtlicher_hemmnisse_des_kilmaschutzes_im_gebaeudebereich_bf_0_0_0.pdf, zuletzt geprüft am 20.03.2020.
- Ellen McArthur Foundation (2017): A new textiles economy: Redesigning fashion's future, 28.11.2017. Online verfügbar unter <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/publications/a-new-textiles-economy-redesigning-fashions-future>, zuletzt geprüft am 20.03.2020.
- Ellen McArthur Foundation (2018): Circular consumer electronics: an initial exploration, 23.04.2018. Online verfügbar unter <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/publications/circular-consumer-electronics-an-initial-exploration>, zuletzt geprüft am 20.03.2020.
- Fischer, C.; Blanck; Ruth; Brohmann, B.; Cludius, J.; Förster, H.; Heyen, D. A.; Hünecke, K.; Keimeyer, F.; Kenkmann, T.; Schleicher, T.; Schumacher, K.; Wolff, F. et al. (2016): Konzept zur absoluten Verminderung des Energiebedarfs: Potenziale, Rahmenbedingungen und Instrumente zur Erreichung der Energieverbrauchsziele des Energiekonzepts (Climate Change, 17/2016). Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau. Online verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_17_2016_konzept_zur_absoluten_verminderung_des_energiebedarfs.pdf, zuletzt geprüft am 20.03.2020.
- Fischer, C.; Griebshammer, R. (2013): Mehr als nur weniger. Suffizienz: Begriff, Begründung und Potenziale. Unter Mitarbeit von Barth, R.; Brohmann, B.; Brunn, C.; Keimeyer, F. und Wolff, F. (Working Paper, 2). Öko-Institut e.V. (Hg.), Freiburg.
- Gray, S. (2017): Mapping clothing impacts in Europe: the environmental cost. European Clothing Action Plan (Hg.). Online verfügbar unter <http://ecap.eu.com/wp-content/uploads/2017/12/Mapping-clothing-impacts-in-Europe.pdf>, zuletzt geprüft am 20.03.2020.
- Greenpeace e.V. (Hg.) (2015): Wegwerfware Kleidung, Repräsentative Greenpeace-Umfrage zu Kaufverhalten, Tragedauer und der Entsorgung von Mode, Hamburg. Unter Mitarbeit von Hanno Groth; Carolin Wahnbaeck und V.i.S.d.P. Kirsten Brodde. Online verfügbar unter https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/20151123_greenpeace_modekonsum_flyer.pdf, zuletzt geprüft am 20.03.2020.

- Heyen, D. A.; Fischer, C.; Barth, R.; Brunn, C.; Griebhammer, R.; Keimeyer, F.; Wolff, F. (2013): Mehr als nur weniger. Suffizienz: Notwendigkeit und Optionen politischer Gestaltung (Working Paper, 3). Öko-Institut e.V. (Hg.), Freiburg, Darmstadt, Berlin. Online verfügbar unter <https://www.oeko.de/oekodoc/1837/2013-506-de.pdf>, zuletzt geprüft am 20.03.2020.
- Hustedt, T. (2014): Negative Koordination in der Klimapolitik: Die Interministerielle Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 7. Jg., S. 311-330.
- Kopatz, M. (2016): *Ökoroutine, Damit wir tun, was wir für richtig halten* 2. Auflage. München: Oekom.
- Metzger, S.; Jahnke, K.; Walikewitz, N.; Otto, M.; Grondey, A.; Fritz, S. (2019): Wohnen und Sanieren - Empirische Wohngebäudedaten seit 2002 (Climate Change, 22). Umweltbundesamt (Hg.), Dessau-Roßlau. Online verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-05-23_cc_22-2019_wohnenundsaniieren_hintergrundbericht.pdf, zuletzt geprüft am 20.03.2020.
- Muster, V.; Wolff, F.; Griebhammer, R.; Kampffmeyer, N.; Thorun, C.; Schrader, U.; Reisch, L.; Fischer, C. (2020, im Erscheinen): Evaluation des Nationalen Programms für nachhaltigen Konsum. Ex-ante Betrachtung und Kurzbewertung ausgewählter Maßnahmen (TEXTE o.D.). Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.
- Öko-Institut e.V. (2014): Fleisch im Fokus: der Klimafußabdruck unserer Ernährung. Treibhausgasemissionen verschiedener Ernährungsstile im Vergleich. Online verfügbar unter <https://www.flickr.com/photos/oekoinstitut/15114829941/in/photostream/lightbox/>, zuletzt geprüft am 20.03.2020.
- Prakash, S.; Dehoust, G.; Gsell, M.; Schleicher, T.; Stamminger, R. (2016): Einfluss der Nutzungsdauer von Produkten auf ihre Umweltwirkung: Schaffung einer Informationsgrundlage und Entwicklung von Strategien gegen „Obsoleszenz“ (TEXTE, 11/2016). Öko-Institut e.V. in Zusammenarbeit mit Universität Bonn. Umweltbundesamt (Hg.), Dessau-Roßlau. Online verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_10_2015_einfluss_der_nutzungsdauer_von_produkten_auf_ihre_umwelt_obsoleszenz_17.3.2015.pdf, zuletzt geprüft am 20.03.2020.
- Riouiset, P.; Rubik, F.; Salecki, S. (2020): Klimaneutrale Regionen und Kommunen als Metastrategie zur Förderung nachhaltiger Lebensstile: Empirische Analyse und Entwicklung von politischen Handlungsempfehlungen (TEXTE 10/2020). Umweltbundesamt (Hg.), Dessau-Roßlau. Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/klimaneutrale-regionen-kommunen-als-metastrategie>, zuletzt geprüft am 20.03.2020.
- Schoenheit, I. (2016): Indikatoren für den Nachhaltigen Konsum. Kurzstudie für den Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE). imug Institut für Markt, Umwelt, Gesellschaft (Hg.), Hannover. Online verfügbar unter https://www.imug.de/fileadmin/user_upload/Downloads/imug_institut/Schoenheit_Schudak_2013_Indikatoren_Nachhaltiger_Konsum_BLE.pdf, zuletzt geprüft am 20.03.2020.
- Statistisches Bundesamt (2018): Gebäude und Wohnungen. Bestand an Wohnungen und Wohngebäuden - Bauabgang von Wohnungen und Wohngebäuden - Lange Reihen ab 1969 - 2017, zuletzt geprüft am 20.03.2020.
- Steinemann, M.; Schwegler, R.; Spescha, G.; Bilharz, M. (2013): Grüne Produkte in Deutschland: Status Quo und Trends. Umweltbundesamt (Hg.), Dessau-Roßlau. Online verfügbar unter http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/gruene_produkte_in_deutschland_status_quo_und_trends_neulayout.pdf, zuletzt geprüft am 20.03.2020.
- Steinemann, M.; Schwegler, R.; Spescha, G.; Bilharz, M. (2017): Grüne Produkte in Deutschland 2017. Marktbeobachtungen für die Umweltpolitik, Umweltbundesamt (Hg.), Dessau-Roßlau. Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/gruene-produkte-in-deutschland-2017>, zuletzt geprüft am 20.03.2020.
- Steinemann, M.; Schwegler, R.; Spescha, G.; Iten, R. (2015): Marktbeobachtung Nachhaltiger Konsum: Entwicklung eines Instrumentes zur Langzeit-Erfassung von Marktanteilen, Trends und Treibern nachhaltigen Konsums (TEXTE, 02/2015). Umweltbundesamt (Hg.), Dessau-Roßlau. Online verfügbar unter http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_02_2015_marktbeobachtung_nachhaltiger_konsum_0.pdf, zuletzt geprüft am 20.02.2017.
- UN (Generalversammlung der Vereinten Nationen) (2015): Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Resolution der Generalversammlung, 21. Oktober 2015. Online verfügbar unter <https://www.un.org/Depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf>, zuletzt geprüft am 20.03.2020.

Wolff, F.; Brunn, C.; Grießhammer, R.; Fischer, C.; Muster, V.; Reisch, L.; Schrader, U.; Thorun, C. (2020, im Erscheinen): Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung des Nationalen Programms für nachhaltigen Konsum – Teil 2: Instrumente für nachhaltigen Konsum (TEXTE o.D.), Umweltbundesamt (Hg.), Dessau-Roßlau.

Zuloaga, F.; Schweitzer, J.-P.; Anastasio, M.; Arditì, S. (2019): Cool products don't cost the earth. Full report. European Environmental Bureau (Hg.). Online verfügbar unter www.eeb.org/coolproducts-report, zuletzt geprüft am 30.03.2020.

Anhang: Ergebnisübersicht zur Online-Konsultation „Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Nationalen Programms für nachhaltigen Konsum“

A.1 Zusammenfassung zentraler Ergebnisse

- ▶ Mehr als 80 % der Befragten bewerten die Empfehlungen positiv (eher gut/ sehr gut)
- ▶ Die Einzelempfehlungen erhalten überwiegend hohe Zustimmungswerte
- ▶ Einzelempfehlungen mit höchsten Zustimmungswerten:
 - 5. Empfehlung: nachhaltigen Konsum mittels harter Maßnahmen zur Standard-Option im Massenmarkt machen (ca. 88 % stimme eher zu/ voll und ganz zu)
 - 12. Empfehlung: Flugbesteuerung (ca. 90 % stimme eher zu/ voll und ganz zu)
 - 15. Empfehlung: Umschichtung EU-Agrarsubventionen (ca. 96 % stimme eher zu/ voll und ganz zu)
- ▶ Einzelempfehlungen mit niedrigsten Zustimmungswerten:
 - 11. Empfehlung zur Klimaschutzabgabe (ca. 50 % stimme eher zu/ voll und ganz zu; 23 % stimme eher nicht zu/ stimme überhaupt nicht zu)
 - 21. Empfehlung zu Leuchtturm-Initiativen (ca. 54 % stimme eher zu/ voll und ganz zu; 19 % eher nicht zu/ überhaupt nicht zu; 20 % weiß nicht)
 - 10. Empfehlung zur Primärbaustoffsteuer (ca. 68 % stimme eher zu/ voll und ganz zu; 5 % stimme eher nicht zu/ überhaupt nicht zu; 18 % weiß nicht)
- ▶ Einzelempfehlungen mit niedrig(er)en Zustimmungswerten und höheren „weiß-nicht“-Werten sind ggf. inhaltlich nicht ausreichend überzeugend und/ oder nicht ausreichend verständlich formuliert/ zu voraussetzungsvoll
- ▶ In den qualitativen Antworten wird deutlich, dass es einen Wunsch nach effektiven (v.a. auch „harten“) Maßnahmen gibt, die spürbare Fortschritte im nachhaltigen Konsum bringen
- ▶ Einzelne Maßnahmenbündel werden vor allem deshalb kritisiert, weil sie nicht ausreichend transformativ seien (angepasste Dienstwagenbesteuerung → weiterhin individuelle Pkw-Mobilität; Mwst. tierische Produkte → weiterhin Massentierhaltung)
- ▶ Eine Fokussierung auf die ökologische Dimension und hierbei auf CO₂-Emissionen wird an verschiedenen Stellen problematisiert

A.2 Eckdaten zur Konsultation und den Konsultationsteilnehmerinnen und -teilnehmern

- ▶ Insgesamt wurden **24 Empfehlungen** zur Weiterentwicklung des Nationalen Programms konsultiert

- ▶ Laufzeit der Konsultation: **02.12.2019 – 17.12.2019**
- ▶ **Beteiligung:** je nach Frage haben 43 – 86 Personen die Empfehlungen bewertet; höchste Beteiligung bei Frage 1: Bewertung des NPNK (n=86); niedrigste Beteiligung bei Frage 11: Klimaschutzabgabe für Gebäudesanierung (n=43)
- ▶ **Angaben zu den Konsultationsteilnehmerinnen und -teilnehmern:**
 - **Tätigkeitsfeld:** 46 % Wissenschaft, 24 % Politik/ Verwaltung, 17 % Zivilgesellschaft, 7 % Wirtschaft, Rest: sonstige
 - **Funktionsebene:** 54 % ohne Leitungsfunktion, 28 % mit Leitungsfunktion, 8 % in Ausbildung, 8 % Selbständige, Rest: sonstige
 - **Thematische Schwerpunkte** (Mehrfachantworten möglich): 63 % Nachhaltiger Konsum (davon 40 % Ernährung, 21 % Mobilität, 16 % Bekleidung, 15 % Bauen/ Wohnen, 10 % Freizeit und Tourismus), 26 % Gesellschaftliche Unternehmensverantwortung, 8 % Öffentliche Beschaffung

A.3 Gesamtbewertung des NPNK und der Handlungsempfehlungen

A.3.1 Wie bewerten Sie die bisherige Umsetzung des Nationalen Programms für nachhaltigen Konsum?

Quantitativ:

Tabelle 2: Gesamtbewertung der Umsetzung des Nationalen Programms für nachhaltigen Konsum

Sehr gut	Eher gut	Weder noch	Eher schlecht	Sehr schlecht	weiß nicht	n =
0,0 %	5,8 %	23,3 %	27,9 %	14,0 %	29,1 %	86

Quelle: Eigene Erhebung.

Qualitativ (Auswahl):

- ▶ Programm fehlt finanzielle Unterstützung zur Umsetzung
- ▶ Unzureichende Visibilität und Bekanntheit des NPNK/ keiner kennt es
- ▶ Keine Ergebnisse oder Entwicklungen bekannt, die aufs NPNK zurück gehen/ viel zu schwach/ Feigenblatt/ Sonntagsredenpolitik/ Programm nicht ernst gemeint/ Greenwashing
- ▶ Öffentliche Verwaltung wurde bisher nicht erreicht/ macht in Institutionen keinen Unterschied

- ▶ Unsicherheiten bzgl. geltendem Recht/ Abwägungsentscheidungen in der öffentlichen Beschaffung, als auch in produzierenden Unternehmen bislang groß
- ▶ wenig klare Maßnahmen
- ▶ Adressiert einseitig die Nachfrageseite, andere Akteure fehlen
- ▶ Zu wenig transformative Elemente
- ▶ Verbraucherschutz und Verbraucherinformation scheinen doch eher nachrangig nach Lobbyinteressen der jeweiligen Industrie
- ▶ Positiv: Die ressortübergreifende Arbeit im Programm ist einzigartig und sehr gut, aber bessere Abstimmung in Regierung notwendig; Evaluierung des NP und die vorgesehene Anpassung zu Maßnahmenbündeln und Priorisierung richtiger und wichtiger Schritt

A.3.2 Wie bewerten Sie die 24 Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Nationalen Programms für nachhaltigen Konsum insgesamt?

Quantitativ:

Tabelle 3: Gesamtbewertung der 24 Empfehlungen

Sehr gut	Eher gut	Weder noch	Eher schlecht	Sehr schlecht	weiß nicht	n =
40,0 %	41,8 %	5,5 %	5,5 %	1,8 %	5,5 %	55

Quelle: eigene Erhebung.

Qualitativ (Auswahl):

- ▶ Vorschläge sollten fordernder und dringlicher formuliert werden vs. sind nicht realistisch genug
- ▶ Priorisierung der Empfehlungen notwendig
- ▶ In der Presse öffentlich machen, um mehr Druck zu erzeugen
- ▶ Maßnahmen zur Mobilität fallen weit hinter der Diskussion zur Mobilitätswende zurück, ggf. ebenfalls beim Themenfeld Bauen
- ▶ Stärkere Einbeziehung verhaltenswissenschaftlicher Erkenntnisse notwendig
- ▶ Instrumentenmix in den Bündeln sollte noch deutlicher werden
- ▶ Umsetzbarkeit im bestehenden Rahmen prüfen; besser an Bestehendem anknüpfen, statt neue Strukturen zu schaffen
- ▶ Es fehlen Bezüge zu aktuellen Prozessen wie die Debatte um ein Lieferkettengesetz oder der Grüne Knopf

A.4 Einzelempfehlungen

1. Empfehlung: Priorisierung I

Die Handlungsbereiche mit den höchsten Umweltentlastungspotenzialen sollten priorisiert und mit gebündelter Kraft angegangen werden. Es handelt sich hierbei um die drei Bereiche Bauen und Wohnen, Mobilität und Ernährung. Der Bereich Bauen (inklusive Sanieren und Energieversorgung) sollte neu im Programm ergänzt werden. Darüber hinaus sollten zentrale Maßnahmen in den Bereichen Bekleidung und Elektronik vorgesehen werden.

Quantitativ:

Tabelle 4: Bewertung von Empfehlung 1: Priorisierung

Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Weder noch	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	weiß nicht	n =
58,2 %	37,3 %	3,0 %	1,5 %	0,0 %	0,0 %	67

Quelle: Eigene Erhebung.

Qualitativ (Auswahl):

- ▶ Formulierung ist unklar und unscharf, sie enthält keine quantifizierbaren oder messbaren Ziele, sie enthält keine Zeitvorgaben
- ▶ „Weitere Maßnahmen in den Bereichen Bekleidung und Elektronik“ stellt Widerspruch zu "Prioritäten setzen" dar
- ▶ Andere Bereiche sind nicht "weniger wert"
- ▶ Green Finance/ Banken/ Versicherungen integrieren
- ▶ Handlungsbereiche wichtig, die jungen Menschen nahe sind (insb. Elektronik/ Kleidung)
- ▶ Handlungsfelder wichtig, in denen Motivallianzen mit Nachhaltigkeitsaspekten vorliegen
- ▶ Am wahren Impact orientieren, nicht nur CO2 Emission
- ▶ Priorisierung nur aus politikpraktischen Gründen sinnvoll, eigentlich greift Priorisierung viel zu kurz

2. Empfehlung: Priorisierung II

Die Zahl der Maßnahmen sollte deutlich reduziert werden. Neben den Maßnahmen mit besonders hohem Umweltentlastungspotenzial sollte sich das Programm auf Maßnahmen konzentrieren, die besonders hohe Umsetzungschancen oder strategische Bedeutung für einen Strukturwandel Richtung Nachhaltigkeit haben.

Quantitativ:

Tabelle 5: Bewertung von Empfehlung 2: Priorisierung II

Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Weder noch	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	weiß nicht	n =
40,0 %	41,5 %	10,8 %	6,2 %	0,0 %	1,5 %	65

Quelle: Eigene Erhebung.

Qualitativ (Auswahl):

- ▶ Komplexität des Themas ist Herausforderung für eine Reduzierung
- ▶ Prioritätensetzung sollte im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Fachministerien liegen
- ▶ Fokus auf hohe Umsetzungschancen problematisch: kleine Schritte als Minimalkonsens häufig besonders umsetzungsfähig/ keine Zeit mehr auf kleine Schritte verschwenden
- ▶ Auch kleinere Maßnahmen mitdenken und nicht alleinig auf Maßnahmen setzen, die eine strategische Bedeutung haben
- ▶ Bandbreite der Maßnahmen nicht zu sehr einschränken/ auch kleine Maßnahmen wichtig/ gute Initiativen dürfen nicht gestoppt werden
- ▶ Zu allgemein, gar nicht konkret/ was ist mit „strategische Bedeutung“ gemeint?
- ▶ Strukturwandel zu mehr Nachhaltigkeit: ökonomische Konsequenzen für Deutschland mitberücksichtigen
- ▶ Die Fokussierung auf Umwelt sollte jedoch nicht zu stark sein, soziale Aspekte (v.a. für Lieferketten) sind in globalisierter Welt zentral

3. Empfehlung: SMART-Kriterien

In den Bedürfnisfeldern sollten Ziele formuliert werden, die an den SMART-Kriterien ausgerichtet sind, d.h. sie sollten spezifisch, messbar, akzeptiert, relevant und terminiert sein.

Quantitativ:

Tabelle 6: Bewertung von Empfehlung 3: SMART-Kriterien

Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Weder noch	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	weiß nicht	n =
58,7 %	28,6 %	4,8 %	3,2 %	3,2 %	1,6 %	63

Quelle: Eigene Erhebung.

Qualitativ (Auswahl):

- ▶ Fixierung auf Messbarkeit kritisch/ nicht alles ist messbar, aber ggf. trotzdem wichtig/ sinnvoll

- ▶ Kriterium "akzeptiert" nicht zu wichtig nehmen/ rauslassen - Vorschlag: ggf. durch wissenschaftlich empfohlen/ empirisch gestützt ersetzen
- ▶ Ggf. reicht es, erst die Maßnahmen SMART zu formulieren
- ▶ Ggf. müssen jeweils nicht alle SMART-Kriterien festgelegt sein (nicht immer Messbarkeit; nicht unbedingt Akzeptiert)

4. Empfehlung: Strategie I

Es sollten Grenzen für Ressourcenverbräuche als zentrales Steuerungsprinzip verankert werden. Deshalb ist es notwendig, dass neben Effizienz- und Konsistenzstrategien auch Suffizienzstrategien berücksichtigt werden.

Quantitativ:

Tabelle 7: Bewertung von Empfehlung 4: Strategie I

Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Weder noch	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	weiß nicht	n =
79,0 %	6,5 %	1,6 %	4,8 %	3,2 %	4,8 %	62

Quelle: Eigene Erhebung.

Qualitativ (Auswahl):

- ▶ Planwirtschaft
- ▶ Wer legt die Grenzen für Ressourcenverbräuche fest? Was wird als Suffizienzstrategie definiert? Was bedeuten Grenzen als Steuerungsprinzip?
- ▶ Damit Suffizienz akzeptiert wird, braucht es Vorsicht/ gute Kommunikation/ gute "Verpackung" von Maßnahmen/ Mehrwert von Suffizienz in den Vordergrund stellen
- ▶ Selbstbegrenzung und Entschleunigung sowie maßvoller Konsum, Konsumverzicht und Entkommerzialisierung sind entscheidende Eckpfeiler

5. Empfehlung: Strategie II

Zentraler Strategieansatz sollte sein, nachhaltigen Konsum im Massenmarkt zur Standard-Option zu machen. Hierfür sollten die Rahmenbedingungen des Konsums vor allem mittels „harter“ Maßnahmen adressiert werden (etwa durch Erhöhung sozial-ökologischer Mindeststandards, Internalisierung externer Kosten, Abbau umweltschädlicher Subventionen).

Quantitativ:

Tabelle 8: Bewertung von Empfehlung 5: Strategie II

Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Weder noch	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	weiß nicht	n =
74,2 %	14,5 %	3,2 %	6,5 %	1,6 %	0,0 %	62

Quelle: Eigene Erhebung.

Qualitativ (Auswahl):

- ▶ A in SMART für "akzeptiert": Wenn eine Strategie tatsächlich (breit) akzeptiert ist, dann unklar, weshalb es zu ihrer Umsetzung unpopulärer Maßnahmen bedarf
- ▶ Sozialverträgliche Ausgestaltung notwendig, dann sind Maßnahmen auch nicht unpopulär
- ▶ Mix aus harten und weichen Maßnahmen notwendig/ weiche Maßnahmen sehr wichtig
- ▶ "Harte Maßnahmen" in Deutschland aus historischen Gründen problematisch, auch aus Umweltgründen darf es nicht diktatorisch sein
- ▶ Abbau umweltschädlicher Subventionen sollte damit einhergehen, dass wirklich nachhaltige Projekte gefördert werden
- ▶ Ein weltweiter (zuvor europaweiter und dann westlicher) Mindeststandard an externen Kosten, ökologischen Regelungen und Lohnniveaus ist allerdings unerlässlich, sonst nur regionale Verlagerungen

6. Empfehlung: Maßnahmenbündel I

Zur Förderung eines nachhaltigen Konsums sollten Maßnahmenbündel entwickelt werden, die in der Regel „harte“ Maßnahmen wie Ge- und Verbote oder positive und negative ökonomische Anreize und „weiche“ Maßnahmen wie Informationen oder Bildung kombinieren.

Quantitativ:

Tabelle 9: Bewertung von Empfehlung 6: Maßnahmenbündel I

Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Weder noch	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	weiß nicht	n =
67,2 %	19,7 %	1,6 %	6,6 %	3,3 %	1,7 %	61

Quelle: Eigene Erhebung.

Qualitativ (Auswahl):

- ▶ Soziale Abfederung sehr wichtig, auch damit Populisten das nicht ausnutzen können/ Skepsis, ob das in Deutschland gelingen kann
- ▶ Es geht immer um einen Mix: push/ pull
- ▶ Bitte keine Ökodiktatur
- ▶ Maßnahmenbündel sollen Teil einer durchdachten Gesamtstrategie sein
- ▶ Wichtig ist genaues Verständnis der Instrumente im jeweiligen Kontext/ Wirkung der Maßnahmen evaluieren und auch ex-ante testen

7. Empfehlung: Maßnahmenbündel II

Die Maßnahmenbündel zur Förderung nachhaltigen Konsums sollten so gestaltet werden, dass soziale „Unwuchten“ vermieden werden. Zielkonflikte und nicht-intendierte Nebeneffekte im Hinblick auf ökonomische, ökologische und soziale Aspekte sollten berücksichtigt und gezielt adressiert werden.

Quantitativ:

Tabelle 10: Bewertung von Empfehlung 7: Maßnahmenbündel II

Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Weder noch	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	weiß nicht	n =
66,7 %	20,0 %	6,7 %	3,3 %	1,7 %	1,7 %	60

Quelle: Eigene Erhebung.

Qualitativ (Auswahl):

- ▶ Nicht weitgehend genug: es sollte gezielt die Verteilungsgerechtigkeit gefördert werden, z.B. wie in Schweiz
- ▶ Mehrkosten in einem Bereich mit Kostenersparnis an anderer Stelle kompensieren
- ▶ Systemischer Ansatz/ systemische Prüfung hierfür notwendig, ansonsten würde das nachhaltige Konsum unmöglich machen
- ▶ Nachhaltiger Konsum aktuell häufig mit höherem sozialem Status verknüpft, weil oft teurer/ zeitaufwändiger/ schwieriger --> hier wäre soziale Unwucht vermieden, wenn Umweltkosten eingepreist sind
- ▶ Manches muss einfach zum Luxusprodukt werden - ohne Ausgleich
- ▶ Ansätze zur Steuerung des Konsums werden oft mit dem Argument der sozialen Benachteiligung ausgehebelt/ darf nicht gegeneinander ausgespielt werden: erst Fokus auf Nachhaltigkeit, danach mögliche Kompensationen
- ▶ Denkbar: Erhöhung von Sozialhilfepauschalen, aber nicht generell Pauschalen erhöhen (wie z.B. bei Pendlerpauschale)
- ▶ Schwammig formuliert
- ▶ Unrealistisch/ schwer umsetzbar/ wird die Regierung nicht hinbekommen

8. Empfehlung: CO₂-Bepreisung

Ein bedürfnisfeldübergreifendes, systemisches Maßnahmenbündel sollte dazu beitragen, dass die Energiepreise die ökologische Wahrheit sagen. Vor diesem Hintergrund empfehlen wir die von der Bundesregierung beschlossene CO₂-Bepreisung in den Sektoren Verkehr und Wärme weiterzuentwickeln. Empfehlenswert ist eine anspruchsvolle progressive Ausgestaltung mit entsprechendem sozialem Ausgleich. Eine Ergänzung durch weitere sektorspezifische Maßnahmen ist erforderlich, die nachfolgend in den Bedürfnisfeldern „Bauen und Wohnen“ sowie „Mobilität“ dargestellt werden.

Quantitativ:

Tabelle 11: Bewertung von Empfehlung 8: CO₂-Bepreisung

Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Weder noch	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	weiß nicht	n =
63,3 %	20,0 %	5,0 %	5,0 %	1,7 %	5,0 %	60

Quelle: Eigene Erhebung.

Qualitativ (Auswahl):

- ▶ Neben der selektiven CO₂ Bepreisung auch ehrlichen CO₂-Lebenszykluswert für Produkte
- ▶ Preise allein werden Komplexität nicht gerecht
- ▶ Nicht Lösung des Problems, nur Schminken der Symptome
- ▶ "Green new deal" der EU-Kommission sieht ebenfalls eine Ausweitung des Emissionshandels auf den Verkehr vor

9. Empfehlung: Energieeffizienz

Damit die energieeffizientesten Geräte zum Standard werden, sollte die Bundesregierung sich dafür einsetzen, dass bei den Instrumenten EU-Ökodesign und Energielabel weitere relevante Produktgruppen (z.B. Duschbrausen) ergänzt werden und dass bei der Ausgestaltung dieser Instrumente der absolute Energieverbrauch stärker berücksichtigt wird. Zusätzlich sollten Maßnahmen ergänzt werden, die den Gerätebestand adressieren (z.B. Abwrackprämien für sehr ineffiziente Geräte). Bei der ökologisch hoch relevanten Gerätegruppe der Heizkessel sollte ein gestuftes Phase-Out für fossil betriebene Kessel vorgesehen werden. Flankierende Maßnahmen wären weitere Anreize zur Sanierung parallel zum Heizungsaustausch, die Bereitstellung von Fördermitteln und die Förderung von kommunalen Wärmenetzen.

Quantitativ:

Tabelle 12: Bewertung von Empfehlung 9: Energieeffizienz

Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Weder noch	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	weiß nicht	n =
40,0 %	35,6 %	6,7 %	11,1 %	0,0 %	6,7 %	45

Quelle: Eigene Erhebung.

Qualitativ (Auswahl):

- ▶ Nicht nur Effizienz der Geräte, sondern Impact des kompletten Lebenszyklus sowie Rebound-Effekte berücksichtigen/ Life-Cycle-Design und Reparaturfähigkeit dabei nicht übergehen
- ▶ Erfahrungen mit Top Runner Ansatz in Japan berücksichtigen
- ▶ Mehr Fokus auf Reduktionspotenzial als technische Festlegung auf bestimmte Techniken ist wichtig
- ▶ Label für breitere Bereiche entwickeln, um die Labelvielfalt nicht noch weiter anwachsen zu lassen/ kein Labeldschungel
- ▶ Einfach überprüfbare Kriterien nutzen - z. B. Abstand zum effizientesten Modell der Produktgruppe
- ▶ Bei Abwrackprämien Zielkonflikt zur Forderung, dass Erzeugnisse eine möglichst lange Lebensdauer haben sollen/ sollten nur gezahlt werden, wenn Erneuerung mehr als 10 % des Haushaltseinkommens belastet
- ▶ Bisherige Maßnahmen zu schwach/ Energieeffizienz ist nur ein kleiner Baustein: Relevant sind Wohnfläche, Heiztemperatur, Zahl beheizter Räume
- ▶ Zu systemischen Maßnahmen im Bereich Bauen und Wohnen gehören dringend Initiativen zur Reduzierung des Wohnflächenbedarfs
- ▶ Wesentlich härtere Maßnahmen wären wirksamer und sind nötiger (kein Phase-Out für fossile Heizanlagen, sondern ein striktes Verbot)
- ▶ Alles was die Mieten noch mehr erhöht ist sozial unverträglich
- ▶ Dezentralität. autarkere Systeme, Regionalität von kommunalen (Wärme)netzen ist dabei ein zentrales notwendiges Thema, um die (Transport-)Ketten kurz zu halten

10. Empfehlung: Primärbaustoffsteuer

Durch eine Primärbaustoffsteuer auf Bundesebene sollten die ökologischen Kosten von Ressourcenabbau und -verbrauch stärker internalisiert und die Nutzung von Recyclingbaustoffen ange-regt werden. Die Steuer würde auf inländisch abgebaute sowie importierte Baustoffe bezogen und am ersten Zwischenhändler ansetzen. Flankierende Maßnahmen wären die Förderung frei-williger Initiativen zur Steigerung der Recyclingquote, eine Stärkung der Vorbildfunktion des Staates in der öffentlichen Beschaffung, eine bessere Bereitstellung von Informationen sowohl für Beschaffung als auch für Verbraucherinnen und Verbraucher sowie ein Gebäude-Check zur Verlängerung der Lebens- und Nutzungsdauer von Gebäuden.

Quantitativ:

Tabelle 13: Bewertung von Empfehlung 10: Primärbaustoffsteuer

Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Weder noch	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	weiß nicht	n =
38,6 %	29,5 %	9,1 %	2,3 %	2,3 %	18,2 %	44

Quelle: Eigene Erhebung.

Qualitativ (Auswahl):

- ▶ Statt Steuern auf Materialien zu erhöhen, sollte lieber die Lohnsteuer gesenkt werden, damit sich z. B. Reparaturen auch finanziell lohnen, wenn man sie nicht selbst durchführen kann
- ▶ Vorbildwirkung des Bundes/ öffentlicher Beschaffung wichtig
- ▶ Statt Steuer besser eine gestärkte Produktverantwortung der extraktiven Industrie
- ▶ Unverhältnismäßigkeiten und Marktverzerrungen durch Inlandssteuer muss vermieden werden
- ▶ Wichtiger: weniger bauen, mehr umnutzen
- ▶ Höhe der Steuer entscheidend für Wirksamkeit
- ▶ In Deutschland ist Nutzung von Recyclingmaterialien aufgrund geltender Standards schwierig --> hier lohnt Blick auf Niederlande/ Dänemark
- ▶ Recyclingfähigkeit der zur Effizienzsteigerung eingesetzten Materialien, insbesondere Dämmmaterialien, ein wichtiges Thema
- ▶ Richtiges Maß finden und ggf. Alternativen zu einer Steuer mit betrachten

11. Empfehlung: Klimaschutzabgabe

Es sollte eine vom energetischen Zustand eines Hauses abhängige Klimaschutzabgabe eingeführt werden, deren Aufkommen in einen Förderfonds zur Gebäudesanierung fließt. Ergänzend zu diesem ökonomischen Instrument können erweiterte energetische Modernisierungspflichten einen wichtigen Beitrag zur Beschleunigung energetischer Gebäudesanierung leisten. Ergänzende Maßnahmen sind verlässlich finanzierte und lokal verfügbare Informations-, Beratungs- und Unterstützungsangebote, umfangreiche Maßnahmen zur Fachkräfteförderung und -sicherung sowie eine stärkere öffentliche Kommunikation zum Zusammenhang von Wohnfläche und Energiekosten.

Quantitativ:

Tabelle 14: Bewertung von Empfehlung 11: Klimaschutzabgabe

Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Weder noch	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	weiß nicht	n =
23,3 %	27,9 %	18,6 %	16,3 %	7,0 %	7,0 %	43

Quelle: Eigene Erhebung.

Qualitativ (Auswahl):

- ▶ Problem: nicht nachhaltige Dämmstoffe (fast alle auf Erdölbasis und oft nur als Sondermüll zu entsorgen) / Erneuerbare Dämmstoffe sind eine Nische
- ▶ Steuerung über eine CO₂-Bepreisung der Energieträger (Öl, Gas etc.) ggf. ausreichend/ zusätzliche Wirkung zu CO₂-Preis sollte geprüft werden
- ▶ Wichtig: Verpflichtung des Eigentümers, auf keinen Fall Umlage auf Mieter/ rechtlicher Schutz der Mieter vor steigenden Mieten
- ▶ Hohe Bedeutung sozialer Ausgleichsmechanismen/ soziale Gerechtigkeit
- ▶ Ältere Menschen in alten, ungedämmten Gebäuden nicht überbelasten/ überfordern/ keine Überbelastung der Landbevölkerung
- ▶ Problem der Wohnfläche zentral, weil damit Effizienzgewinne aufgezehrt werden
- ▶ Ggf. sinnvoller, die angedachten Mittel zur Sanierungsbeschleunigung international einzusetzen
- ▶ Im Neubau sollte eine Verschärfung des Mindeststandards auf KfW-55-Niveau eingeführt werden
- ▶ Klingt für Bestandsimmobilien wenig praxistauglich und nach einem "Förderprogramm" für Sachverständige
- ▶ Einführung eines persönlichen CO₂-Ausgabenkontos stellt sicher, dass Klimaschutzabgaben erst ab einem gewissen Ausstoß an CO₂ erfolgen müssen
- ▶ Unklarheit, wie sich eine solche Maßnahme rechtlich umsetzen ließe, da Gebäudeeigentümer nicht zur energetischen Sanierung verpflichtet werden können, zudem großes Vollzugsdefizit, z.B. hinsichtlich der 10 %-Klausel
- ▶ Auch der Er-/ Unterhalt der häuslichen Wohnung und aller darinnen befindlichen Bestandteile des Haushaltes (Möbel, Inneneinrichtung, Geschirr, Bekleidung etc.) einzubeziehen
- ▶ Besser: die Vorgaben an große Bauunternehmen für die Zukunft weiter ausgestalten
- ▶ Besser: mehr Anreize auf Förderbasis schaffen

12. Empfehlung: Flugsteuern

Als wesentliche Maßnahme sollte die Rücknahme der Steuerbefreiungen und Erhebung der Mehrwertsteuer von 19 % bei internationalen Flügen sowie eine Besteuerung von Kerosin analog zum Mineralöl/ Benzin erfolgen. Flankierend sollten umfangreiche Informations- und Kommunikationsmaßnahmen umgesetzt werden, die sowohl den Gerechtigkeitsaspekt als auch entstehende Mehreinnahmen verdeutlichen, die für den Klimaschutz eingesetzt werden können. Auch sollten umfangreiche Fördermaßnahmen zur Minimierung von Flug-Dienstreisen in der öffentlichen Verwaltung umgesetzt werden.

Quantitativ:

Tabelle 15: Bewertung von Empfehlung 12: Flugsteuern

Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Weder noch	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	weiß nicht	n =
71,7 %	18,9 %	3,8 %	1,9 %	1,9 %	1,9 %	53

Quelle: Eigene Erhebung.

Qualitativ (Auswahl):

- ▶ Warum nur bei internationalen Flügen? Verbot (oder signifikante Verteuerung) von innerdeutschen Flügen
- ▶ Ergänzen: Fördermaßnahmen für den Fernverkehr
- ▶ Flugreisen in öffentlicher Verwaltung: könnte per Verordnung oder Standard BahnCard 1. Klasse geregelt werden
- ▶ Mehreinnahmen müssen für den Klimaschutz eingesetzt werden/ für die Absenkung der Lohnsteuer und der Mehrwertsteuer auf Dienst- und Handwerkerleistungen
- ▶ Fossiles Kerosin sollte so viel kosten, wie E-Fuels aus regenerativer Energie unter Berücksichtigung aller Kosten (level playing field)
- ▶ "Fördermaßnahmen" zu weich, Formulierung bitte schärfer
- ▶ Statt Minimierung direkt Limits oder eine "Am-Boden-bleiben-Directive" unter bestimmten km-Anzahl festlegen
- ▶ Statt Verteuerung lieber Flugzeuge klimaneutraler weiterentwickeln
- ▶ Noch wichtiger sind eine internationale Steuererhebung und Erhöhung auf Altöl und Diesel in der Schifffahrt. Aber auch in der Luftfahrt auf Kerosin weltweit ist dies notwendig. Zusätzlich könnte eine private Abgabe erhoben werden, für Bürger, die mehr als 1 Mal pro Jahr fliegen/ eine Kreuzfahrt machen

13. Empfehlung: Geschwindigkeitsbegrenzung

Zur Förderung einer Mobilitätswende sollten eine allgemeine Geschwindigkeitsbegrenzung auf Autobahnen eingeführt (z. B. 120 km/h) sowie bestehende Geschwindigkeitsbegrenzungen (z. B. auf 80 km/h außerorts sowie 30 km/h innerorts) reduziert werden. Als flankierende Maßnahme ist es wichtig, ein breites Bündnis an Organisationen zu schaffen, die die verschiedenen positiven Effekte von Geschwindigkeitsbegrenzungen kommunizieren. Auch sollten Kontrollen der Geschwindigkeitsbegrenzungen verstärkt und Sanktionen umgesetzt werden.

Quantitativ:

Tabelle 16: Bewertung von Empfehlung 13: Geschwindigkeitsbegrenzung

Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Weder noch	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	weiß nicht	n =
64,2 %	17,0 %	3,8 %	5,7 %	3,8 %	5,7 %	53

Quelle: Eigene Erhebung.

Qualitativ (Auswahl):

- ▶ KFZ werden dadurch auch leichter (und dadurch verbrauchsärmer), wenn ein Überleben des Insassen nur noch bei 120 km/h, nicht bei 250 km/h sichergestellt werden muss
- ▶ Kommunen sollten eine City-Maut einführen dürfen
- ▶ Primat des fließenden Verkehrs aus dem STVG zu streichen
- ▶ Modal-Split durch eine Gleichverteilung der Ressourcen für die Verkehrsplanung und den Bau von Verkehrswegen umsetzen
- ▶ Noch aufnehmen: den Verwendungszweck der durch Kontrollen eingenommenen Mehrgelder z.B.: Ausbau des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) auf dem Land, insgesamt positive Einsatzmöglichkeiten sichtbarer machen
- ▶ Großer Einschnitt für die Bevölkerung im Vergleich zum LKW- und Flugverkehr, aber nur ein geringer Nutzen, besser mehr auf Alternativen zu den bisherigen Diesel- und Ottomotoren setzen, mehr auf den Bahn-Güterverkehr und auf eine größere Attraktivität der Bahn
- ▶ Maßnahmen zur Limitierung von Neuwagenzulassungen und (Privat)autofreie (Sonn)-Tage aushandeln
- ▶ Für ÖPNV sollten diese Beschränkungen nicht gelten

14. Empfehlung: Dienstwagenbesteuerung

Es sollte eine Reform der Dienstwagenbesteuerung durch die Einführung von emissions- und nutzungsbezogenen Komponenten umgesetzt werden. Die Steuer auf Dienstwagen sollte zudem sukzessive angehoben werden. Ergänzend ist es wichtig, Angebot, Preis und Infrastruktur für klimafreundliche Verkehrsmittel zu steigern, umfangreiche Bildungs-, Informations- und Kommunikationsmaßnahmen zu den Vorteilen klimafreundlicherer Verkehrsmittel umzusetzen

sowie Best-Practice-Beispiele aus anderen Ländern sowie aus Unternehmen und Behörden mit Fahrzeugflotten mit geringem ökologischen Impact bekannter zu machen.

Quantitativ:

Tabelle 17: Bewertung von Empfehlung 14: Dienstwagenbesteuerung

Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Weder noch	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	weiß nicht	n =
66,0 %	20,8 %	5,7 %	0,0 %	5,7 %	1,9 %	53

Quelle: Eigene Erhebung.

Qualitativ (Auswahl):

- ▶ Vorschlag greift zu kurz/ Dienstwagenförderung für Verbrennungsmotoren möglichst schnell komplett abschaffen/ Anreize für private Pkw-Nutzung abschaffen
- ▶ Zusätzlich: Anreize zum Ausfahren von Dienstkilometern sollten abgeschafft werden, indem belohnt wird, wer die Kilometerzahl nicht abfährt
- ▶ Förderung für Pedelecs und Infrastrukturbau (Wege, Stellplätze, Umkleiden)
- ▶ Umwidmung öffentlicher Fläche vom motorisierten (Individual-)Verkehr zu anderen Arten der Fortbewegung: breite(re) Fahrradspuren, Reduzierung des Parkangebots, Vorgaben für Fahrradstell- und Versorgungsplätze
- ▶ Ein grundlegendes Problem bleibt: eine Dienstwagenbesteuerung incentiviert die Nutzung eines Autos, alternative Mobilitätsformen bleiben außen vor/ System grundsätzlich anpassen: Einführung eines „Mobilitätsbudgets“, das unabhängig vom Verkehrsmittel nachhaltige Mobilität steuerlich besserstellt

15. Empfehlung: EU-Agrarsubventionen

Die EU-Agrarsubventionen sollten systematisch zu Gunsten einer umweltfreundlichen Landwirtschaft umgeschichtet werden. Gefördert werden sollten nur solche landwirtschaftlichen Praktiken, die auch einen ökologischen bzw. gesellschaftlichen Mehrwert haben. Zudem wird empfohlen, die ökologischen und Tierwohl-Mindeststandards für die landwirtschaftliche Erzeugung insgesamt zu erhöhen. Als ergänzende Maßnahmen sind etwa umfangreiche Informations- und Bildungsmaßnahmen zu den externalisierten Umweltkosten von industrieller Landwirtschaft wichtig, eine Selbstverpflichtung der Bundesbehörden für die Umstellung auf Bio-Produkte sowie freiwillige Quoten der Bundesländer für den Anteil an Bio-Produkten in der Schul- und Kitaverpflegung.

Quantitativ:

Tabelle 18: Bewertung von Empfehlung 15: EU-Agrarsubventionen

Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Weder noch	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	weiß nicht	n =
78,2 %	18,2 %	0,0 %	0,0 %	1,8 %	1,8 %	55

Quelle: Eigene Erhebung.

Qualitativ (Auswahl):

- ▶ Direktzahlungen sind bereits an Umweltstandards ausgerichtet, vorgeschlagene Maßnahme würde zu Verlagerung führen
- ▶ Großes Hindernis: fehlende Absatzmärkte für Lebensmittel mit ökologischem und gesellschaftlichem Mehrwert
- ▶ Entscheidend ist die Förderung der ökologischen Landwirtschaft
- ▶ Verbindliche Quoten für die öffentliche Verpflegung/ öffentliche Kita- und Schulverpflegung/ neuer Beschaffungsleitfaden für Kantinen des Bundes, z.B. nur ein Fleischgericht in der Woche als Vorgabe
- ▶ Flächegebundene Tierhaltung der ökologischen Landwirtschaft aufgreifen
- ▶ Subventionen sollten vor allem Kleinbauern zu Gute kommen
- ▶ Kita- und Schulverpflegung: 30 % aus regionaler kleinbäuerlicher/ biologischer Landwirtschaft und zu 70 % frisch zubereitet (Vorbild Brasilien)

16. Empfehlung: Tierische Produkte

Der Konsum pflanzlicher Produkte sollte gegenüber dem von tierischen Produkten finanziell attraktiver gemacht werden. Dafür sollte der reduzierte Mehrwertsteuersatz für tierische Produkte durch den regulären Mehrwertsteuersatz ersetzt werden. Als ergänzende Maßnahme sollte der gesellschaftliche Diskurs über tierische Produkte und deren Umweltauswirkungen gefördert werden. Gesundheitliche Vorteile einer stärker pflanzlichen Ernährung sollten noch besser kommuniziert werden. Auch sollten Unterstützungs- und Beratungsstrukturen für Akteure der Außer-Haus-Verpflegung gefördert sowie vegane und vegetarische Speisen stärker in der Außer-Haus-Verpflegung als Default platziert werden.

Quantitativ:

Tabelle 19: Bewertung von Empfehlung 16: Tierische Produkte

Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Weder noch	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	weiß nicht	n =
69,1 %	9,1 %	7,3 %	1,8 %	9,1 %	3,6 %	55

Quelle: Eigene Erhebung.

Qualitativ (Auswahl):

- ▶ Biologische tierische Produkte allgemein finanziell attraktiver machen als konventionelle
- ▶ Einseitige Betrachtung tierischer Produkte und deren (Umwelt-)Effekte
- ▶ Das Thema gehört in die Curricula und allgemeine Kommunikation
- ▶ Fleisch von Weidetieren aus ökologischer Tierzucht und selbst Wildfleisch würde verteuert werden, was nicht sinnvoll ist
- ▶ Vegane Ernährung soll freiwillig erfolgen, nicht durch eine Vorgabe (Default)
- ▶ Entscheidend ist Einfluss auf den Handel/ Werbung für Billig-Fleisch
- ▶ Vor allem in der AHV-Verpflegung mehr auf pflanzlich-basierte Ernährung Wert legen
- ▶ Verringerung des Mehrwertsteuersatzes auf pflanzliche Milch-Alternativen
- ▶ Mehrwertsteuer ist nicht das richtige Instrument/ nicht sozial gerecht/ wird nicht ausreichend wirksam sein; Besser: Internalisierung von Umweltkosten, Erhöhung von Tierhaltungsstandards, dezentrale Produktion/ Kreislaufwirtschaft und dadurch Verteuerung tierischer Produkte
- ▶ Gesellschaftlichen Diskurs über die Umweltfolgen tierischer Lebensmittel fördern
- ▶ Die soziale Norm zum Fleischkonsum verändern
- ▶ Vorgabe zu sukzessiver Senkung des Fleischkonsums in öffentlichen Kantinen
- ▶ Radikaler vorgehen: Anzahl der Tiere, die in Deutschland gehalten werden dürfen und die Importe begrenzen
- ▶ Argumentation in dieser Empfehlung oberflächlich/ aktuelle Erkenntnisse besser berücksichtigen
- ▶ In pflanzlicher Nahrung ist derzeit noch zu viel Gift, um mit dem Argument einer gesünderen pflanzlichen Ernährung wirklich punkten zu können

17. Empfehlung: Nachhaltigkeitsbeauftragte*r

Es sollte die Position eines Nachhaltigkeitsbeauftragten der Regierung geschaffen werden. Darüber hinaus sollten sich alle Ministerien zu den Nachhaltigkeitszielen und zum Nationalen Programm für nachhaltigen Konsum bekennen.

Quantitativ:

Tabelle 20: Bewertung von Empfehlung 17: Nachhaltigkeitsbeauftragte*r

Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Weder noch	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	weiß nicht	n =
54,9 %	23,5 %	9,8 %	2,0 %	5,9 %	3,9 %	51

Quelle: Eigene Erhebung.

Qualitativ (Auswahl):

- ▶ Richtlinienkompetenz im Kanzleramt muss gestärkt werden, z.B. mit einem Staatsminister/ einer Staatsministerin für Nachhaltigkeit, die im engen Dialog mit dem ChefBK und allen relevanten Spiegelreferaten (nicht nur das NH-Referat) steht
- ▶ Ohne zusätzliche Stellenschaffung in die bestehenden Strukturen implementieren/ bestehende Strukturen nutzen
- ▶ Versorgungsmentalität, die hier durchscheint
- ▶ Nachhaltigkeit ist keine isolierte Zusatz-Aufgabe, sondern muss überall integriert sein (wie auch bei Nachhaltigkeitsmanagement in Unternehmen)/ Querschnittsaufgabe
- ▶ Unklar, was das bringen soll
- ▶ Alle Ministerien sind durch die DNS bereits verpflichtet

18. Empfehlung: Budget

Für die Umsetzung des Programms ist es notwendig, dass in den einzelnen Ressorts Budgets für die Umsetzung der Programmmaßnahmen bereitgestellt und in Haushaltstiteln verankert werden. Nur so kann die Maßnahmenfinanzierung sichergestellt werden.

Quantitativ:

Tabelle 21: Bewertung von Empfehlung 18: Budget

Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Weder noch	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	weiß nicht	n =
64,7 %	23,5 %	5,9 %	2,0 %	0,0 %	3,9 %	51

Quelle: Eigene Erhebung.

Qualitativ (Auswahl):

- ▶ Ein Budget für das NPNK führt noch nicht zum Budget für Nachhaltigkeitsmaßnahmen
- ▶ Vorschlag: man zwingt die einzelnen Ressorts dazu, sich die notwendigen Einnahmen durch geeignete Maßnahmen selbst zu erwirtschaften

- ▶ Die wichtigsten Maßnahmen zu Erreichung eines Nachhaltigen Konsums sind gesetzlicher Art
- ▶ Wichtig, dass unter dem Haushaltstitel nicht ein Sammelsurium von Maßnahmen zu finden ist, das nur irgendwie zurecht gestrickt wird
- ▶ Unklar, ob/ wie das in Haushaltsrecht abgebildet werden kann
- ▶ Kann nur wirken, wenn überprüft werden kann, ob die Mittel zum richtigen Zweck eingesetzt werden und bei Verfehlen Sanktionieren umgesetzt werden
- ▶ Probleme bzgl. Haushaltsmittel zeigt sich bereits bei Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie

19. Empfehlung: Kommunale Verankerung

Bestehende Strukturen zur regionalen und kommunalen Verankerung von Nachhaltigkeitsthemen, aber auch zur Auszeichnung von vorbildhaften Initiativen sollten besser genutzt werden. Von besonderer Bedeutung sind hierbei die Regionalen Netzstellen Nachhaltigkeitsstrategien (RENN) und die bestehende Förderung von Klimaschutzkonzepten im Rahmen der Kommunalrichtlinie der Nationalen Klimaschutzinitiative, in die weitere Aufgaben zur Förderung des nachhaltigen Konsums integriert werden sollten.

Quantitativ:

Tabelle 22: Bewertung von Empfehlung 19: Kommunale Verankerung

Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Weder noch	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	weiß nicht	n =
45,1 %	29,4 %	2,0 %	0,0 %	3,9 %	19,6 %	51

Quelle: Eigene Erhebung.

Qualitativ (Auswahl):

- ▶ RENN sind super
- ▶ RENN nutzen veraltete Aufklärungsstrategien
- ▶ Weichgespültes Sonntagsredenblabla/ noch nie gesehen/ nie gehört
- ▶ Förderung lokaler/ regionaler Versorgungsstrukturen sind von höchster Bedeutung
- ▶ Bereits in Schulen ansetzen mit entsprechenden Bildungsprogrammen
- ▶ Bestehende Strukturen nutzen ist der bessere Weg gegenüber der Schaffung neuer Strukturen
- ▶ Notwendig: zentrale koordinierende Stelle mit großem Transformations-Know-How, das die verschiedenen Akteure in die Lage versetzt, synergetisch zu arbeiten und nicht an jeder Stelle das Rad neu zu erfinden

20. Empfehlung: NNNK

Die Expertise externer Stakeholder sollte zielgerichteter genutzt werden, als es bisher im Nationalen Netzwerk Nachhaltiger Konsum (NNNK) geschieht. Für am Programm interessierte Stakeholder sollte es die Möglichkeit geben, im Rahmen von „Konsultationsforen“ mitzuarbeiten. In den Konsultationsforen würden die Ressorts regelmäßig die Monitoring-Ergebnisse zu ihren Maßnahmenbündeln vorstellen und mit den Stakeholdern diskutieren.

Quantitativ:

Tabelle 23: Bewertung von Empfehlung 20: NNNK

Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Weder noch	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	weiß nicht	n =
40,8 %	28,6 %	12,2 %	4,1 %	0,0 %	14,3 %	49

Quelle: Eigene Erhebung.

Qualitativ (Auswahl):

- ▶ Stakeholderansatz beste Lösung, um nachhaltigen Konsum in die Breite zu bringen und praxisnah zu verankern/ zentral für langfristige Wirkung und Akzeptanz
- ▶ Wer sind die Stakeholder? Ist dies die Einladung, dass die jeweiligen Lobbys (BDL, VDA, ...) die Gesetze schreiben?
- ▶ 'Netzwerk Nachhaltiger Konsum' als Beschäftigungstherapie
- ▶ Wichtig: Stakeholder aus Produktion und Handel einzubinden
- ▶ Konsultationsforen wären hervorragend
- ▶ Einbindung muss im Hinblick auf Aufwand und Personal leistbar sein
- ▶ Es gibt bereits viele Konsultations-/ Beteiligungsmöglichkeiten: Stakeholder haben allerdings wenig echte Gestaltungsmöglichkeiten, was langfristig zu Ermüdung und Abkehr führen könnte

21. Empfehlung: Leuchttürme

Anstelle der Finanzierung von „Leuchtturm-Initiativen“ mit Stakeholderbeteiligung sollten vorhandene Mittel primär genutzt werden, um Kernaufgaben der Ressorts im Rahmen der Programmumsetzung zu bewältigen. Dabei kann es – je nach Aufgabenbereich, Zielsetzung und Strategie – notwendig sein, Stakeholder einzubinden. Die Reihenfolge im Vorgehen ist jedoch entscheidend: erst Aufgaben, Ziele und Strategie klären, danach Auswahl und Art der Beteiligung von Stakeholdern aufgaben- und themenspezifisch festlegen. Aktivitäten, die vorwiegend der Öffentlichkeitsarbeit dienen, sollten zurückgefahren werden.

Quantitativ:

Tabelle 24: Bewertung von Empfehlung 21: Leuchttürme

Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Weder noch	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	weiß nicht	n =
27,1 %	27,1 %	6,3 %	12,5 %	6,3 %	20,8 %	48

Quelle: Eigene Erhebung.

Qualitativ (Auswahl):

- ▶ Leuchtturm-Initiativen sollten beibehalten werden/ können positive Zukunftsbilder erzeugen
- ▶ Auf Öffentlichkeitsarbeit zu diesem Thema verzichtbar
- ▶ Anderes Leuchtturm-Konzept erstellen, z.B. eine Auszeichnung
- ▶ Öffentlichkeitsarbeit/ öffentliche Kommunikation ist wichtig
- ▶ Empfehlung ist unverständlich
- ▶ Leuchttürme sind wirkungslos/ ermüdend

22. Empfehlung: Umsetzungskontrolle

Für eine bessere regierungsinterne Umsetzungskontrolle sollte eine niedrigschwellige, aber engmaschige Kommunikation ermöglicht werden. Hierfür sollte eine schlanke digitale Plattform mit den im Programm festgelegten Maßnahmen geschaffen werden, auf der die festgelegten Zuständigkeiten und der Umsetzungsstand mit einem Klick einsehbar und aktualisierbar sind.

Quantitativ:

Tabelle 25: Bewertung von Empfehlung 22: Umsetzungskontrolle

Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Weder noch	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	weiß nicht	n =
47,9 %	37,5 %	4,2 %	4,2 %	0,0 %	6,3 %	49

Quelle: Eigene Erhebung.

Qualitativ (Auswahl):

- ▶ Sollte diese Plattform regierungsintern oder öffentlich zugänglich sein?
- ▶ Wie unterscheidet sich diese Plattform von der SDG12-Datenbank, die aktuell im Aufbau ist (durch adelphi und BMU). Sollte hierfür die KNK-Webseite genutzt werden?
- ▶ Sollte für Bevölkerung einsehbar sein

23. Empfehlung: Wirkungskontrolle

Es sollte ein Konzept zur Wirkungskontrolle entwickelt werden, in dem die zu nutzenden Indikatoren, die Art der Wirkungsmessung sowie deren zeitliche Abstände und Zuständigkeiten geklärt werden. Wir empfehlen dafür 10-15 Kernindikatoren, die mit den Indikatoren der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, des Deutschen Ressourceneffizienzprogramms (ProgRes) und anderen relevanten Programmen abgestimmt sind. Auf Basis der Messergebnisse sollten kontinuierlich Nachbesserungen vorgenommen werden. Maßnahmen, die im Hinblick auf die zu erreichenden Ziele wenig erfolgreich sind, gilt es zu beenden.

Quantitativ:

Tabelle 26: Bewertung von Empfehlung 23: Wirkungskontrolle

Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Weder noch	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	weiß nicht	n =
47,9 %	37,5 %	4,2 %	4,2 %	0,0 %	6,3 %	48

Quelle: Eigene Erhebung.

Qualitativ (Auswahl):

- ▶ Monitoring & Wirkungsmessung sind ein "must have"
- ▶ Lauter lächelnde Gesichter bringen nichts
- ▶ 10-15 Indikatoren sind natürlich eine ganze Menge
- ▶ Die Indikatoren müssen allgemein bekannt gemacht werden und öffentlich akzeptiert sein, damit die Wirkungskontrolle überprüfbar und glaubwürdig sein kann

24. Empfehlung: Öffentlichkeit

Die Monitoring- und Evaluationsergebnisse sollten der Öffentlichkeit in regelmäßigen Abständen (jährlich, ggf. auch zweijährlich) verfügbar gemacht werden. Die Angaben sind dazu so aufzubereiten, dass sie für die Öffentlichkeit und relevante Stakeholder verständlich und nachvollziehbar sind. Auf Basis der Evaluierungen sollte das Programm in regelmäßigen Fortschrittsberichten fortgeschrieben werden.

Quantitativ:

Tabelle 27: Bewertung von Empfehlung 24: Öffentlichkeit

Stimme voll und ganz zu	Stimme eher zu	Weder noch	Stimme eher nicht zu	Stimme überhaupt nicht zu	weiß nicht	n =
60,4 %	31,3 %	6,3 %	2,1 %	0,0 %	0,0 %	48

Quelle: Eigene Erhebung.

Qualitativ (Auswahl):

- ▶ Zweijährlich zu selten vs. zweijährlich praktikabel
- ▶ Ziel: Fortschreibung oder Beendigung
- ▶ Die prominente Veröffentlichung der Ergebnisse wird hoffentlich auch die Akzeptanz weniger populärer Maßnahmen in der breiten Bevölkerung erhöhen, die für den Erfolg unerlässlich ist
- ▶ Für die Glaubwürdigkeit ist eine externe Erstellung oder zumindest enge Begleitung von Vorteil
- ▶ Neben aufbereiteten Daten sollten auch die Roh-Daten maschinen-lesbar verfügbar gemacht werden (Open Data Prinzip)