

1. Sozial-ökologische Problemlage

Zielkonflikte sind der Normalfall in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft; sie haben eine materielle Dimension (z.B. begrenzte Verfügbarkeit über Ressourcen) und eine normativ-symbolische. Sektorpolitiken (z.B. Agrar-, Umwelt-, Sozialpolitik) sowie querschnittsorientierte Politiken verfolgen unterschiedliche Ziele und bewerten sowohl die ökologischen, sozialen und ökonomischen Ausgangsbedingungen („Handlungsbedarf“) als auch die Auswirkungen ihrer Maßnahmen sowie von Produktions- und Konsummustern unterschiedlich. Zielkonflikte tragen wesentlich dazu bei, dass umwelt- und sozialpolitische Ziele nicht erreicht werden und der Umbau von Sektoren der Wirtschaft und von Versorgungsinfrastrukturen nicht energisch genug vorangetrieben wird bzw. soziale und ökologische Kosten nicht ausreichend beachtet werden. Zu diesen horizontalen Zielkonflikten zwischen Sektoren kommen die vertikalen (Ziel-)Konflikte zwischen Politikebenen (VN, EU, Bund, Länder, kommunal) hinzu.

Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung mit ihren 17 Sustainable Development Goals (SDGs) reagiert auf diese Situation. Sie formuliert einen dreifachen Anspruch: erstens ein Leben in Würde für alle Menschen zu erreichen, ohne die Belastungsgrenzen der Erdökosysteme zu überschreiten und zweitens die sozialen Ungleichheiten innerhalb und zwischen Staaten zu verringern. Drittens sollen die 17 Ziele und ihre Unterziele in Anbetracht ihren zahlreichen Verflechtungen und der Wechselwirkungen zwischen Politikfeldern verfolgt werden. Damit ist die Agenda 2030 eine Konkretisierung des Leitbilds der nachhaltigen Entwicklung.

An die Politik richtet sich damit die Forderung, (Sektor)Politiken zur Umsetzung der SDGs kohärent zu konzipieren und die sektorübergreifende Governance zu verbessern. Hinzu kommt, dass die Globalisierung von Produktion und Konsum und der damit einhergehenden Beeinflussung der Erdsysteme holistischere und zugleich abgestimmte Politiken erforderlich macht: Zusammenhänge zwischen lokalen und globalen Problemlagen, deren Ursachen sowie Wechselwirkungen zwischen mittelfristigen Zielen und kurzfristigen Schritten müssen bedacht werden. Darauf sind heute weder öffentliche Institutionen, noch Legitimationsverfahren und Zeithorizonte von Legislaturperioden und Gesetzgebung ausgerichtet. Gegenstand dieses Forschungsvorschlags sind die (In-)Kohärenzen im politischen System (Exekutive und ihr Austausch mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, Parlamente und Parteien). Die Agenda 2030 wie auch die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie ("Gemeinschaftswerk Nachhaltige Entwicklung") sprechen aber auch Akteure jenseits der

¹ Das vorliegende Themenpapier ist in einem mehrstufigen Prozess entstanden. Im Rahmen von zwei Agenda-Workshops 2017 und 2018 wurden die Themen bestimmt und die Inhalte diskutiert. Imme Scholz (Lead-Autorin) und Kai Niebert (Co-Autor) haben auf dieser Basis ein Papier erstellt, das anschließend in einem online-Konsultationsprozess vielfach kommentiert worden ist. Diese Kommentare wurden von den Autor/innen eingearbeitet bzw. stehengelassen. Im September 2018 wurde das kommentierte Papier auf der Agenda-Konferenz in einem Workshop ausführlich diskutiert, um für spätere Ausschreibungen Prioritäten zu setzen und Forschungsfragen zu präzisieren. Der Workshop profitierte von Impulsvorträgen aus der Wissenschaft (Dr. Louis Meuleman, Europäische Kommission / Universitäten Leuven und Wageningen) und aus der Praxis (Adolf Klocke-Lesch, SDSN Germany). Die Ergebnisse der Diskussion im Workshop wurden hier ebenfalls eingearbeitet.

Politik an, womit sich zusätzliche Kohärenzfragen stellen, die nicht ohne Auswirkungen auf die in der Politik sind.

2. Wissensstand und Forschungslücken

Die Erfolgsbedingungen intersektoraler Politik und ihrer Abstimmung können aus drei Perspektiven analysiert werden: (1) der Politiken selbst, (2) der Institutionen und Verfahren zu ihrer Entwicklung und Abstimmung und (3) aus übergeordneten normativen Aspekten, die in politischen Ordnungen, ihrer Praxis und ihren Ergebnissen enthalten sind.

Zu Inkohärenzen zwischen Sektorpolitiken gibt es viele Studien, neuere von ICSU / ISSC mit direktem Bezug zu den SDGs und ältere, bspw. zum Nexus zwischen der Nutzung von Wasser, Land und Energie einerseits und der Bereitstellung von Energie, Wasserversorgung und Ernährung andererseits. Bei den Nexusanalysen wird zunehmend auch auf Governancefragen, d.h. auf Fragen von Institutionen und Verfahren für die Politikkoordination, rekurriert. Letztere wurden aus politikwissenschaftlicher Sicht vor allem unter dem Stichwort „environmental policy integration“ untersucht. Im Vordergrund standen dabei verschiedene Ansätze und Instrumente, die auf die Verbesserung der horizontalen und vertikalen Politikkoordination und andere Governance-Elemente abzielen (z.B. Nachhaltigkeitsstrategien, Umweltverträglichkeitsprüfung und strategic assessment of environmental impacts, Partizipation gesellschaftlicher Akteure, Monitoring und Evaluierung). Deren Wirkung mit Blick auf die strategische Neuorientierung von Sektorpolitiken, die Entstehung von Politikinnovationen einerseits und die Einführung verbindlicher Verfahren und Institutionen für die Lösung von Zielkonflikten war jedoch schwach. Auch zeigt die Literatur zur technologieorientierten Innovationsforschung, dass das Interesse an nachhaltigkeitsorientierten Innovationen erst spät und nur in Nischen entstanden ist. Eine – wichtige – Ausnahme bilden die Klimapolitik und die hohe Diffusionsdynamik von erneuerbaren Energietechnologien. Wichtige Einsichten können auch politikfeldspezifische Analysen von Politikkoordination geben.

Zum normativen Gehalt politischer Ordnungen gibt es aus der Perspektive nachhaltiger Entwicklung und Praxis wenig. Dies ist eine erhebliche Lücke, da sowohl die Analysen von Politiken als auch von Institutionen und Verfahren zeigen, dass Inkohärenzen stark auf die unterschiedlichen impliziten und expliziten normativen Vorgaben in einzelnen Sektoren und das Fehlen gemeinsamer übergeordneter und verbindlicher Bewertungsmaßstäbe für soziale und ökologische Trends zurückgeführt werden können. Die arbeitsteilige Organisation von politischem und administrativem Handeln, das stark auf eine ebenso sektoral und disziplinär organisierte und getrennte Wissensbasis zurückgreift, stößt bei vernetzten Problemen auf Grenzen, die Veränderungen in der Wahrnehmung und im Verständnis von Problemen erschwert.

3. Mögliche Forschungsfragen

Die **übergeordnete Fragestellung** ist, wie eine angemessene Balance zwischen ökologischen, ökonomischen und sozialen Zielen gefunden und die Bearbeitung von Zielkonflikten im Handeln öffentlicher Verwaltungen und der Politik erreicht werden kann. Hinzu kommt die Berücksichtigung der Wirkungen zwischen lokalem / nationalem Handeln einerseits und globalen Herausforderungen andererseits. Die Forschung sollte auch einen Bezug zur Umsetzung der Agenda 2030 auf nationaler Ebene haben, in Deutschland wäre

das die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie und Nachhaltigkeitspolitik. Wichtig sind ländervergleichende Untersuchungen zu ersten Erfahrungen mit der Umsetzung der Agenda 2030 (in Industrie- wie Entwicklungsländern) und die Analyse der internationalen Zusammenarbeit und globaler Prozesse (UN, Regionen, Wechselwirkungen mit multilateralen und völkerrechtlichen Abkommen) an sich und in Wechselwirkungen mit nationaler Politik. Interdisziplinäres und transdisziplinäres Arbeiten ist trotz / gerade wegen des politikwissenschaftlichen Gegenstands wichtig, um Problemdefinitionen zu erhalten, mit denen die substanziellen Wechselwirkungen zwischen den Politikfeldern, zwischen Akteuren aus Politik und Gesellschaft erfasst und nicht bspw. auf reine Interessenskonflikte reduziert werden. Insofern wäre eine Bearbeitung der Fragestellungen dieses Themenfelds auch in Kooperation mit den anderen vorgestellten Themenfeldern fruchtbar und würde diese eine weitere Dimension hinzufügen. Geschlechtergerechtigkeit und die Integration von Genderaspekten in die Forschung sollten als Querschnitt überall eine Rolle spielen. Im Folgenden werden mögliche Forschungsfragen genannt, geordnet nach vier verschiedenen Gegenstandsbereichen politikorientierter Forschung:

1) Politiken, Institutionen, Akteure als zusammenhängende Untersuchungsfelder:

Politiken: In welchen Hinsichten fallen spezifische Sektorpolitiken hinter dem Anspruch einer nachhaltigen Entwicklung zurück? Wie kann die dynamische Anpassung sektorbezogener Politikinstrumente mit Blick auf intersektorale Ziele (Interdependenzen) erreicht werden? Was hemmt / befördert diese Anpassung bisher? Wie kann dabei die schnelle Technologieentwicklung genutzt und den Risiken einer überforderten Politik und Verwaltung begegnet werden? Welche Herausforderungen an der Schnittstelle zwischen technischen und gesellschaftlichen Entwicklungen ergeben sich? Wie können Rebound-Effekte und nichtintendierte negative Effekte vermieden bzw. verringert werden?

Institutionen und Verfahren: Welche Instrumente, Verfahren und Institutionen befördern / behindern Verwaltungshandeln und gesellschaftliche Aushandlungsprozesse für nachhaltigkeits- / gemeinwohlorientierte Entscheidungen? Welche Rolle spielen dabei Instrumente (Nachhaltigkeitsstrategien, UVP etc.), Verfahren (z.B. interministerielle Arbeitskreise, Staatssekretärsausschuss in Deutschland, analoge Verfahren in anderen Ländern, in der EU) und Institutionen (z.B. Nachhaltigkeitsräte, Konsultationsverfahren, rechtliche Verankerung von Nachhaltigkeitsprinzipien, Kooperationsverpflichtung von Ministerien, ergebnisorientierte Aufstellung öffentlicher Haushalte, Prüfungsverfahren von Rechnungshöfen)? Inwiefern behindert die Etablierung eigenständiger Instrumente der Nachhaltigkeitspolitik Koordinationserfolge? Welche Rolle spielen neben den formalen Mechanismen andere Bestimmungsfaktoren für das Verhalten in Politik und Verwaltung (Zuständigkeits- und Ressourcenkonkurrenzen, Sichtbarkeitsinteressen, Abhängigkeiten von Interessengruppen ...)? Welche Erfahrungen gibt es wo mit der gesellschaftlichen Moderation bei Trade-offs wie z.B. Flächenkonkurrenzen? Welche neuen Erfahrungen gibt es mit der Ansiedlung der Zuständigkeit für Nachhaltigkeitspolitik (zentrale/dezentrale Steuerung)? Wie können Netzwerke innerhalb von Politikfeldern und über sie hinweg Prozesse für effektive Leistungserbringung, Lernen und Veränderung bewirken (Unterschiede und Ähnlichkeiten)? Was ist das Potenzial, über die synergetische Kombination von hierarchischen, markt- und netzwerkförmigen sowie von polyzentrischen Governance-Strukturen, die der Pluralität der Akteure und Interessen und dem Prozesscharakter von Politik Rechnung tragen, zu intersektoraler Koordination

beizutragen? Welche Schlussfolgerungen lassen sich für Innovationen bei Instrumenten, Verfahren und Institutionen ziehen?

Akteure: Wichtige, wenig untersuchte Akteure in der Nachhaltigkeitspolitik sind politische Parteien und Parlamente (nicht nur auf nationaler, sondern auch auf subnationaler und kommunaler Ebene). Eine Analyse der Rolle des Nachhaltigkeitsdiskurses in den politischen Parteien könnte zeigen, inwieweit sich aus deren jeweils unterschiedlichen normativen Orientierungen auch vielfältige Lösungen auf dem Weg zu nachhaltiger Entwicklung entwickeln ließen. Wie können Politik und Verwaltung lernen, offen mit der Nichterreichung von Zielen umzugehen und die Gründe dafür im Dialog darzulegen und zu erörtern? Welche Rolle können dabei bspw. in Deutschland die zahlreichen Sachverständigenräte und wissenschaftlichen Beiräte der Bundesregierung und einzelner Ressorts spielen? Sozial-ökologische / politikwissenschaftliche Forschung sollte die Rezeption der Nachhaltigkeitsagenda in der Politikberatung untersuchen und Wege aufzeigen, wie diese wirkungsvoller gestaltet werden kann.

Die Diskussionen im Workshop haben gezeigt, dass die Unterscheidung von **Policies, Institutionen und Akteuren** vor allem eine analytische ist, bei der Konzipierung von Forschungsvorhaben werden diese drei Untersuchungsperspektiven in der Regel miteinander kombiniert werden. Vorhaben der Policy-, Institutionen- und Akteursforschung, die auf die Analyse von (In-)Kohärenz von Politik und ihre Überwindung abzielen, lassen sich gut mit anderen Themenfeldern, die auf der SÖF-Agenda-Konferenz diskutiert wurden, verbinden.

Akteurszentrierte Analysen sind wichtig, wenn es darum geht, Träger von Innovations- und Veränderungsprozessen zu identifizieren, die Umsetzungsblockaden überwinden können. Fruchtbar wird es sein, die Erkenntnisunterschiede von sektoralen bzw. institutionellen Analysen zu reflektieren bzw. vergleichend vorzugehen. Auch die Bedeutung und Wirkung von policy learning ist wichtig: Welche Mechanismen, Lernverläufe und Erfolge des policy learning gibt es in Industrie- und Entwicklungsländern und internationalen Institutionen; was lernen wir aus Vergleichen? Wie sehen (für unterschiedliche, SDG-bezogene Politikfelder) förderliche "Policy Learning Cluster", „Real-Labore“ oder "Policy-Inkubatoren" aus? Wie wirkt sich internationale Kooperation auf Verwaltungslernen aus, welche Erfolgsfaktoren können identifiziert werden? Methodisch sind komparative Studien auf verschiedenen Skalen und zwischen Ländern / politischen Ordnungen und „Verwaltungskulturen“ (Meuleman) sinnvoll, insbesondere innerhalb der EU, um deren Umsetzungsdefizite besser zu verstehen.

2) Inkohärenz der SDGs und ihre Inkonsistenz mit Blick auf die planetaren Grenzen:

Dieses Forschungsfeld wurde im Workshop als sehr wichtig erachtet. Policy-, Institutionen- und Akteursforschung richtet sich vor allem auf Fragen der Kohärenz und Koordination, wie sie in der sozial- und politikwissenschaftlichen sowie in der ökonomischen Forschung, teilweise auch in Kooperation mit der Innovations-, Technologie- und naturwissenschaftlichen Forschung, bearbeitet werden (je nach den Sektoren, die in den Blick genommen werden). Grundsätzlich stellt sich jedoch die Frage nach den Widersprüchen zwischen den SDGs selbst und ihren Lücken aus der Sicht der planetaren Grenzen. Diese werden teilweise durch andere Themenpapiere abgedeckt, aber nicht systematisch und vollständig. In der 2030 Agenda werden die planetaren Grenzen selbst nicht explizit als Referenz genannt, sie bilden aber einen wichtigen Bezugspunkt für die Forschung und auch an der Schnittstelle zwischen Forschung, Politik und Gesellschaft.

Insofern wäre es lohnend, diesen Zusammenhang (Inkonsistenzen zwischen SDGs und den planetaren Grenzen) und wie er von unterschiedlichen Akteuren bewertet und bearbeitet wird, ebenfalls in den Blick zu nehmen.

Auch die Auswirkungen lokaler Entscheidungen und Aktionen auf andere Länder sollten untersucht werden, ebenso die Frage, wo und warum diese Auswirkungen in politischen Entscheidungsprozessen (nicht) berücksichtigt werden.

3) Lokale Umsetzung und globale Ziele: Innovative Impulse entstehen sehr häufig auf der lokalen Ebene; Forschungen, die hier angesiedelt sind, sollten daher gefördert werden, auch weil sie besondere Chancen für trans- und interdisziplinäre Ansätze bieten. Um den universellen und globalen Anspruch der Agenda 2030 einzufangen, ist es wichtig, die Zusammenhänge zwischen lokalen Veränderungen und ihren globalen Wirkungen (bzw. viceversa) nicht aus den Augen zu verlieren. Wie wirken sich Einzelmaßnahmen und -verbesserungen auf die "Umsetzung" und "Zielerreichung" insgesamt (national, globale) aus? Welche (positive) Funktion haben die SDGs für nationale oder regional-lokale Prozesse der Umsetzung, wie können sie zu globaler Kohärenz und Effektivität beitragen? Stellen sie eine "regulative Idee" dar (an der sich lokale Maßnahmen im Sinne des globalen Gemeinwohls orientieren sollen) oder sind nationale und regionale/lokale Erfolge bereits als wirksamer Beitrag zu beurteilen?

4) Normative Aspekte: Welche normativen und kulturellen Faktoren machen Nachhaltigkeits-Governance effektiv? Welche Unterschiede lassen sich zwischen politischen Systemen, Verwaltungskulturen und (i) der Form und Effektivität ihrer Politikkoordination (z.B. Pfadabhängigkeiten, leap-frogging und Innovation) und (ii) der Kooperation mit nichtstaatlichen Akteuren feststellen? Wie wirken sich die konkurrierenden Kohärenzansprüche von Finanzpolitik, Nachhaltigkeitspolitik, Sozialpolitik aus? Wie wirken sich Verwaltungsreformen aus, die sich an effizientem Ressourceneinsatz und nicht an effektiver Leistungserbringung im Sinne der Nachhaltigkeit orientieren? Welche praktischen Wirkungen gehen von einer starken Verankerung von Nachhaltigkeitsprinzipien bzw. dem Recht auf eine unversehrte Umwelt in Verfassungen aus? Welche normativen und kognitiven Bedingungen befördern integrierte Politikansätze? Welche Rolle spielen normative Aspekte mit Blick auf Verhandlungen auf und zwischen den verschiedenen Handlungsebenen?