

## Konsequente Weichenstellung für ein nachhaltiges Ernährungssystem tut Not

Stellungnahme des Nachhaltigkeitsrats für den Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung am 8. Juni 2020

Berlin, den 30. April 2020

*Der Staatssekretärsausschuss befasst sich am 8. Juni mit dem Thema „Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung an das Ernährungssystem“. Parallel plant die Bundesregierung die Weiterentwicklung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie bis April 2021. Zusätzlich führt die COVID-19-Pandemie gerade täglich vor Augen, wie eng die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Systeme miteinander verwoben sind. Dem globalen Ernährungssystem kommt hier gegenwärtig und künftig eine Schlüsselrolle zu, um die Weltbevölkerung gesund und vielfältig zu ernähren, die Biodiversität zu erhalten und das Klima zu schützen. Damit liegen Stellschrauben für den deutschen Beitrag für ein nachhaltiges, globales Ernährungssystem vor. Durch aktive Gestaltung der Vernetzung sowohl in Deutschland und der Europäischen Union als auch in anderen Weltregionen, aus denen wir Rohstoffe und Güter beziehen und in die wir Ernährungsprodukte exportieren, muss eine konsequente Weichenstellung für ein nachhaltiges Ernährungssystem erfolgen. Um diese tiefgreifende und komplexe Anpassung des Ernährungssystems zu erreichen, ist es notwendig, jetzt entschlossen Transformations- und Kohärenzprozesse durch die gesamte Bundesregierung einzuleiten.*

Gegenwärtig sind 2 Milliarden Menschen von Ernährungsunsicherheit bedroht und 820 Millionen Menschen leiden an chronischer Unterernährung (Hunger). Zum anderen nimmt die Zahl der Menschen mit Übergewicht und Fettleibigkeit überall zu. Zwei Milliarden Erwachsene sowie 40 Millionen Kinder unter fünf Jahren sind übergewichtig. Dagegen müssen in allen Ländern Maßnahmen ergriffen werden. In Entwicklungsländern ist der Ausbau von Vermarktungswegen für Kleinbetriebe und von sozialen Sicherungssystemen notwendig, und weltweit müssen die negativen Auswirkungen der Ernährungssysteme auf das Klima und die Umwelt reduziert werden, indem in der gesamten Wertschöpfungskette Verbesserungen erreicht, Lebensmittelverluste minimiert und insbesondere in den wohlhabenden Ländern die Ernährung mit Lebensmitteln aus der Tierhaltung verringert werden.

Der dazu auch in Deutschland bestehende große Handlungsbedarf ist bekannt: Die Analyse der Bundesregierung zur Erreichung der Nachhaltigkeitsindikatoren Ende 2019 zeigt für fast alle

Indikatoren, die dem Ernährungssystem zuzuordnen sind, eine negative oder zu langsame Trendentwicklung. Auf globaler Ebene bestätigt der Weltnachhaltigkeitsbericht (Global Sustainable Development Report, GSDR) vom September 2019, dass ein umfassender Umbau des globalen Ernährungssystems notwendig ist, damit dessen negative soziale, gesundheitliche und ökologische Effekte beseitigt werden. Der Bericht nennt die nachhaltigen Ernährungssysteme als eines von vier zentralen Handlungsfeldern zur Umsetzung der Agenda 2030.

Neben der Einzelanalyse enthält der GSDR wertvolle Hinweise zu Konkurrenzen und Synergien zwischen den einzelnen Zielen. Zum Beispiel bezogen auf das SDG 2 – Eine Welt ohne Hunger: Die Erreichung dieses Zieles hätte positive Auswirkungen auf die Erreichung anderer Ziele, wie die Beseitigung von Armut (SDG 1) oder ein gesundes Leben für alle (SDG 3). Gleichzeitig steht die Nahrungsmittelerzeugung häufig in Konflikt mit anderen Zielen, insbesondere dem Wassermanagement für Menschen (SDG 6), Produktion und Konsum (SDG 12), dem Schutz des Klimas, der Biodiversität und des Bodens (SDG 13, 14 und 15). Gleichzeitig bildet die Geschlechtergerechtigkeit (SDG 5) eine sehr wichtige Voraussetzung, um Hunger und Fehlernährung abzuschaffen und um kleinbäuerliche Betriebe in vielen Ländern produktiver zu machen. Eine der zentralen Schlussfolgerungen lautet daher: Wenn sich die Maßnahmen nur auf die Erfüllung einzelner Ziele konzentrieren, kann dies die Umsetzung der Agenda 2030 in ihrer Gesamtheit gefährden. Daraus folgt, dass einzelne Politikfelder kohärent zusammenwirken müssen. Jede Maßnahme muss in ihren Auswirkungen auf die Gesamtheit der Ziele betrachtet werden, nicht nur auf den jeweiligen Indikator. Mögliche Zielkonflikte müssen benannt und minimiert werden.

Auch andere Berichte von internationalen Institutionen zur aktuellen Situation der Ernährungssicherheit weisen darauf hin, dass das SDG 2 bei Fortschreibung gegenwärtiger Trends nicht erreicht werden kann und Ursachen dafür in den Handlungsfeldern anderer SDGs liegen: Der UN-Bericht State of Food Insecurity (SOFI) hat 2019 zum dritten Mal steigende Hungerzahlen vermeldet und soziale Ungleichheit, den Klimawandel und Biodiversitätsverlust als Probleme benannt. Der IPBES (Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services) benennt in seinem globalen Report (2019) die Landwirtschaft als einen der Haupttreiber für den Verlust der weltweiten Biodiversität. Der Weltklimarat belegt, dass Produktion und Konsum von Lebensmitteln einer der Haupttreiber der Klimakrise sind. Dies alles verstärkt weltweit die prekäre Situation der Menschen, die in Armut leben.

Um die notwendige und weitreichende Transformation für die Ernährungssysteme über alle betreffenden Sektoren hinweg zu erreichen, ist ein klares Zielbild für nachhaltige Ernährungssysteme unabdingbar.

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) möchte ein solches Zielbild anregen, das nachhaltige Ernährungssysteme als Sicherstellung von ausreichend und gesunder Ernährung für alle Menschen definiert. Das bedeutet: Ernährungssysteme, die den Grundsätzen von Ernährungssouveränität, dem Recht auf Nahrung und dem Erhalt der ökologischen Lebensgrundlagen verpflichtet sind. Systeme, die die Widerstandsfähigkeit gegenüber externen Schocks, wie dem Klimawandel oder Pandemien gewährleisten, ohne dabei die sozialen,

ökonomischen und ökologischen Grundlagen der Nahrungsmittelproduktion für zukünftige Generationen zu gefährden.

Entsprechend dieses Zielbildes können Veränderungen in Ernährungssystemen durch eine Zusammenschau der Trends folgender Dimensionen abgebildet werden:

- Hunger und Mangelernährung,
- Falsche Ernährung, Fettleibigkeit und Übergewicht,
- Nahrungsmittelverluste und -verschwendung,
- Ausmaß der Treibhausgasemissionen durch Landnutzungsänderungen für landwirtschaftliche Flächen, für Nahrungsmittelproduktion, -konsum und -transport,
- Ausmaß der Ressourcenproduktivität der Nahrungsmittelproduktion,
- Verluste an Biodiversität, Artenvielfalt und Qualität natürlicher Ressourcen (Wasser und Boden).

Der Nachhaltigkeitsrat empfiehlt der Bundesregierung daher, stärker als bisher eine bilanzierende Zusammenschau folgender Nachhaltigkeitsziele für die Ernährungssysteme vorzunehmen: (i) SDG 2, Eine Welt ohne Hunger, (ii) SDG 3, Gesundheit und Wohlergehen, (iii) SDG 6, Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen, (iv) SDG 8, Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum, (v) SDG 12, Nachhaltiger Konsum und Produktion, (vi) SDG 13, Maßnahmen zum Klimaschutz, (vii) SDG 14, Leben unter Wasser und (viii) SDG 15, Leben an Land.

Alle Indikatoren dieser Nachhaltigkeitsziele in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie weisen momentan eine negative oder zu langsame Trendentwicklung auf. Der schnelle Beginn einer schrittweisen und konsequenten Umsteuerung des Ernährungssystems in, mit und durch Deutschland tut Not, um die Umsetzung der Agenda 2030 zu erreichen.

**Übersicht Veränderungsvorschläge des RNE für Indikatoren zu Ernährungssystemen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie:**

SDG	Indikator	Trendentwicklung	Ergänzungsvorschläge RNE	Maßnahmenvorschläge RNE
<b>Eine Welt ohne Hunger (SDG 2)</b>	2.1.a Stickstoffüberschuss auf landwirtschaftlich genutzten Flächen	negativ	Verschieben zu SDG 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mehr Transparenz und Durchsetzung von Vorschriften in der Düngung</li> <li>- Umbau der Nutztierhaltung nach Empf. der Borchert-Kommission</li> </ul>
	2.1.b Landwirtschaftliche Fläche unter ökologischer Bewirtschaftung	zu langsames Wachstum	Zusätzlich zu den 20 % Ökolandbau in 2030 ebenfalls andere zertifizierte nachhaltige Bewirtschaftungssysteme einbeziehen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Akkreditierungssystem für nachhaltige Bewirtschaftungssysteme aufbauen und an der GAP ausrichten</li> <li>- Vermarktung verbessern, Finanzierung des Ausbaus des Ökolandbaus in der nächsten GAP-Förderperiode absichern (1. und 2. Säule, Ausbau bis 2030)</li> <li>- Öffentliche Beschaffung für ökologische Nahrungsmittel fördern</li> <li>- Forschungsmittel auf mind. 20% der Agrarforschungsmittel erhöhen</li> </ul>
	2.2 Beitrag zur internationalen Ernährungssituation	nicht darstellbar	Zusätzlicher neuer Indikator Flächenfußabdruck des deutschen Ernährungskonsums	Indikator beauftragen, Modelle für alle Politikfelder
<b>Gesundheit und Wohlergehen (SDG 3)</b>	3.1.e Adipositas bei Jugendlichen	bisher nicht dargestellt	Neuer Indikator mit Daten aus EU-Erhebung	
	3.1.f Adipositas bei Erwachsenen	negativ		Ernährungsberatung, Abgaben auf tierische Produkte
	3.2.a Emission von Luftschadstoffen	keine Verbesserung	Ammoniakemissionen nach NERC <sup>1</sup>	Förderung von Anlagen zur Emissionsminderung, TA-Luft <sup>2</sup>

1 National Emission Reduction Commitment  
2 Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft

<b>Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen (SDG 6)</b>	6.1.a Phosphor in Fließgewässern	keine Verbesserung	Verschieben zu SDG 14	Erosionsschutz, Pufferstreifen
	6.1.b Nitrat im Grundwasser	keine Verbesserung	Ersetzen durch Stickstoffbilanzüberschuss (bisher SDG 2)	
				<ul style="list-style-type: none"> <li>- Virtuellen Wasserverbrauch verantwortungsvoll managen (im Lieferkettengesetz verankern)</li> <li>- Fossile Wasserressourcen schützen</li> </ul>
<b>Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum (SDG 8)</b>	8.1 Gesamtrohstoffproduktivität			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Absolutes Verbrauchsziel für Rohstoffe festlegen</li> <li>- Suffizienzpolitik in allen Bedarfsfeldern (Wohnen, Ernährung, Mobilität, Kommunikation, etc.)</li> </ul>
			Kann mit neuem Indikator Flächenfußabdruck zusätzlich abgebildet werden	konsequente Kreislaufwirtschaft und Kaskadennutzung fördern (z.B. ausgeweitetes Pfandsystem)
<b>Nachhaltiger Konsum und Produktion (SDG 12)</b>	12.1.b Energieverbrauch und CO2 Emissionen des Konsums	keine Verbesserung	Emissionshandel auch in der Nahrungsmittelproduktion	
	12.2 Nachhaltige Produktion EMAS Umweltverfahren		Zertifiziert nachhaltige Produktionssysteme auch in der Landwirtschaft	Siehe Ökolandbau
			Entwicklung eines Indikators zur Lebensmittelverschwendung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- technische und digitale Lösungen</li> <li>- ökonomische Anreize (z.B. Abfallsteuer)</li> <li>- Handelsklassensystem überprüfen</li> </ul>
			Entwicklung eines Indikators zu Lebensmitteltransporten und Verarbeitung	
			Entwicklung eines Indikators für die	<ul style="list-style-type: none"> <li>- proaktive Vermarktungspolitik</li> </ul>

			Zugänglichkeit von nachhaltig produzierten Lebensmitteln	- reduzierte Mehrwertsteuersätze
<b>Maßnahmen zum Klimaschutz (SDG 13)</b>	13.1.a Reduzierung von Treibhausgasemissionen	keine Verbesserung	Emissionshandel auch in der Nahrungsmittelproduktion	
			Neuer Indikator für die Veränderung der Kohlenstoffbindung in land- und forstwirtschaftlichen Produktionssystemen	
<b>Leben unter Wasser (SDG 14)</b>	14.1.a Stickstoff über Binnengewässer in Nord- und Ostsee	keine Verbesserung	Ergänzen mit Phosphat	- Fokus auf Moorbewirtschaftung, Düngung, Methan - Anlage von Uferstreifen und Erosionsschutzmaßnahmen
			Ergänzung internationaler Indikator	Reduzierung der Importe von Fisch & Meeresfrüchten aus Aquakultur & Fischzucht um 70%
			Neuer Importindikator von Fischmehl-äquivalenten	

<b>Leben an Land (SDG 15)</b>	15.1 Artenvielfalt und Eutro- phierung der Ökosysteme	keine Ver- besserung		- Artenschutz in der GAP- Reform ausweiten - Förderung von Biotopverbunden
			Neuer Indikator zu Bodenfruchtbarkeit	

**Der Nachhaltigkeitsrat empfiehlt folgende Maßnahmen, um die Politikkohärenz zu erhöhen und eine Transformation der Ernährungssysteme in, durch und mit Deutschland ambitioniert, weitreichend und rasch voranzubringen:**

- Die Arbeit auf der nationalen Ebene in Deutschland zu neuen Anforderungen an nachhaltige Ernährungssysteme sollte eng mit der Arbeit dazu auf dem internationalen Parkett verbunden werden. So erarbeitet der Welternährungsrat CFS (Committee on World Food Security) zurzeit freiwillige Leitlinien zu Ernährungssystemen und gesunder Ernährung (englisch: Voluntary Guidelines on Food Systems and Nutrition). Diese Leitlinien sollten bei der nächsten Vollversammlung des CFS im Oktober 2020 verabschiedet werden, dies wird aber voraussichtlich wegen der COVID-19-Pandemie um ein Jahr verschoben. Dieser Prozess ist ein wichtiger Schritt, um notwendige politische Veränderungen in den Ernährungssystemen zu definieren und zu verhandeln, damit SDG 2 und weitere SDGs erreicht werden können.

Wichtig ist, dass bei der Entwicklung der Leitlinien die Menschen, die besonders von Hunger und Mangelernährung betroffen sind, im Mittelpunkt stehen. Dabei müssen die Menschenrechte als übergeordnetes Leitprinzip definiert werden. Dies darf sich nicht nur auf das Menschenrecht auf Nahrung beschränken; der Bezug zu anderen Rechten, wie Frauenrechten, das Recht auf Gesundheit oder der Zugang zu natürlichen Ressourcen (Wald, Gewässer, Land), muss hergestellt und damit die Unteilbarkeit der Menschenrechte anerkannt werden.

Die Leitlinien müssen eine systemische Perspektive auf die verschiedenen Bereiche in Ernährungssystemen einnehmen. Zentral ist eine landwirtschaftliche Bodennutzung innerhalb der lokalen und globalen ökologischen Grenzen.

Wichtig ist, dass in den Leitlinien Inkohärenzen, die der Erreichung von Ernährungssicherheit und dem Recht auf Nahrung entgegenstehen (z.B. die Auswirkungen von Handels- und Investitionspolitiken auf die globale Ernährungssituation, mangelnder Schutz von kleinbäuerlichen Vermarktungssystemen, Verletzung des Zugangsrechts zu Fischgründen), und auch die Verantwortlichen klar benannt werden. Dabei muss die Führungsrolle der Regierungen deutlich werden: sie sind es, die einen klaren Rahmen für eine kohärente Steuerung der verschiedenen Politikfelder setzen müssen.

- Im Rahmen ihrer EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 sollte die Bundesregierung die europäische Position zu den Ernährungssystemen im CFS koordinieren und in Rom vorstellen. Die durch COVID-19 voraussichtlich entstehende Ernährungskrise und die Reaktionen hierauf müssen im Fokus der deutschen Präsidentschaft stehen. Die Bundesregierung sollte die voraussichtliche Vertagung der Voluntary Guidelines on Food Systems and Nutrition durch die FAO unterstützen, damit auch die Erfahrungen aus der COVID-19 Krise in sie einfließen können.
- Die Einsetzung einer Zukunftskommission Landwirtschaft wird durch den RNE nachdrücklich begrüßt. Wir empfehlen, diese Kommission mit einer klaren Zielsetzung im Sinne des hier vorgestellten Zielbildes zu beauftragen und das Sekretariat wegen der übergreifenden Themenstellung direkt im Bundeskanzleramt anzusiedeln. Das Mandat sollte es erlauben, unterschiedliche Szenarien und Handlungsoptionen für eine Transformation zu erarbeiten. Darüber hinaus sollte eine breite Vertretung von Stakeholdern aus Deutschland und von internationalen Akteuren mit starkem Bezug zum Recht auf Nahrung und Vertreter\*innen der Jugend gewährleistet sein.
- Die Empfehlungen des Kompetenznetzwerkes Nutztierhaltung („Borchert-Kommission“) sind schnellstmöglich ausgiebig von der Agrarpolitik zu diskutieren und der Umbau der Nutztierhaltung anschließend in die Wege zu leiten. Der RNE empfiehlt, die Zukunftskommission Landwirtschaft mit dem Mandat auszustatten, Wege zu identifizieren, um die Nachhaltigkeitsstrategie-Indikatoren für Landwirtschaft und nachhaltige Ernährungssysteme bis 2030 auch zu erreichen. Es ist damit notwendig, sich in der Kommission auf Umbauschritte und die Finanzierung zu einigen.
- Der Rat empfiehlt die Entwicklung zusätzlicher Instrumente, um die Transformation des Ernährungssystems in Deutschland zu ermöglichen, insbesondere auch Instrumente, die (i) Preissignale setzen, um Nachfrageimpulse zu geben, (ii) die Finanzierung der erforderlichen Maßnahmen auch außerhalb der Steuereinnahmen zu sichern und (iii) ökologische und soziale (externe) Kosten in Preise einzubringen: z.B. über die Schaffung eines regulativen Rahmens zur Akkreditierung von Nachhaltigkeitsbewertungssystemen, um soziale, ökologische und regionalwirtschaftliche Leistungen von Betrieben, auch der Ernährungswirtschaft, sichtbar zu machen und zu honorieren. Dazu gehört auch die Verbuchung und Bilanzierung von externen Effekten (True Cost Accounting).
- Die COVID-19 Pandemie kann eine globale Ernährungskrise auslösen. Deshalb muss bereits jetzt ein regulativer Rahmen gesetzt werden, der Bauern weltweit Planungssicherheit bietet und Lebensmittelspekulationen verhindert.

In unseren Empfehlungen wird wiederholt positiv Bezug darauf genommen, dass die Nachhaltigkeit, die CO<sub>2</sub>-Intensität, der Flächen- oder Wasserabdruck von Nahrungsmitteln, auch von importierten, gemessen oder besteuert werden sollen. Dabei muss das Prinzip der Sonder- und Vorzugsbehandlung von Entwicklungsländern, das in den UN, z.B. im Pariser Klimaabkommen, wie auch in der WTO gilt, stets mitgedacht werden. Auch muss vermieden werden, dass komparative Kostenvorteile der ärmsten Länder und ihre Handelspräferenzen bei



Exporten in die EU durch Maßnahmen der Zielerreichung für Nachhaltigkeitsindikatoren unterminiert werden. Dies gilt insbesondere für die vorgeschlagenen Maßnahmen zu SDG 12 „Nachhaltiger Konsum und Produktion“.

## **Die Einzeldimensionen des Ernährungssystems mit Indikatoren und ambitionierten Zielen stärken und im Zusammenspiel miteinander umsetzen!**

### **(i) Eine Welt ohne Hunger (SDG 2)**

Die Indikatoren für SDG 2 befassen sich in Deutschland mit umweltverträglicher Landwirtschaft und dem deutschen Beitrag zur internationalen Ernährungssituation. Die Trendentwicklung ist beim Stickstoffüberschuss negativ. Hier müssen, abgesehen von der kürzlich erfolgten Anpassung der Düngeverordnung, weitere Maßnahmen vorgenommen werden. Der Nachhaltigkeitsrat schlägt vor, den Empfehlungen der Borchert-Kommission<sup>3</sup> für den Umbau der Nutztierhaltung zu folgen und ein transparentes und digitales Meldewesen einzurichten, auch um Nährstoffkreisläufe zu schließen. Außerdem muss es Marktregulierungsmaßnahmen zur Verminderung des Stickstoffeinsatzes geben. Die Bindung der Tierhaltung an die Fläche ist von zentraler Bedeutung. Der Indikator hat erhebliche Bedeutung für SDG 6 (Sauberes Wasser) und sollte diesem zugeordnet werden.

Auch der Indikator zum Ökolandbau zeigt, dass mit der aktuellen Entwicklung das Ziel, bis 2030 mehr als 20% Flächenanteil zu erreichen, verfehlt werden wird. Der RNE schlägt vor, die Forschungsmittel für den ökologischen Landbau (perspektivisch mindestens 20% der Agrarforschungsmittel) zu erhöhen. Die Förderung des Ökolandbaus muss in allen Bereichen der GAP so verankert werden, dass ausreichende Mittel für das Flächenziel zur Verfügung stehen. Parallel zum Flächenwachstum müssen die Märkte für Ökoprodukte entwickelt werden.

Einen Hebel stellt hier die öffentliche Beschaffung dar, die ökologisch erzeugte Lebensmittel in Kantinen und öffentlichen Einrichtungen künftig stärker priorisieren muss.

Die Preise für Lebensmittel sollten so gestaltet werden, dass nachhaltig erzeugte Lebensmittel vermehrt gekauft werden. Dazu muss die Flächenproduktivität im Ökolandbau erhöht werden, zum Beispiel durch verbesserten Zugang zu Nährstoffen und Züchtungsfortschritt. Andere Formen besonders nachhaltiger Landbewirtschaftung sollten gefördert werden, wenn sie sich einem transparenten, staatlich überwachten Bewertungssystem unterwerfen.

Der Indikator „Beitrag zur internationalen Ernährungssituation“ bildet Zahlungen vorrangig an Entwicklungs- und Schwellenländer zur Unterstützung guter Regierungsführung für Ernährungssicherung ab. Eine Trendentwicklung kann für diesen Inputindikator nicht angegeben werden. Deswegen schlägt der RNE zusätzlich einen Indikator zum Flächenverbrauch Deutschlands im Ausland vor. Es wäre ein Indikator zu entwickeln, der den globalen Flächenverbrauch des deutschen Konsums darstellt. Einen Ansatz für diesen Indikator bietet der

<sup>3</sup> [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Tier/TierzuchtTierhaltung/empfehlungen-kompetenznetzwerk-nutztierhaltung.pdf;jsessionid=8CC73A220AA1E3C8D82166EA771AECB9.2\\_cid385?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Tier/TierzuchtTierhaltung/empfehlungen-kompetenznetzwerk-nutztierhaltung.pdf;jsessionid=8CC73A220AA1E3C8D82166EA771AECB9.2_cid385?__blob=publicationFile)

“Synthesebericht zur Entwicklung konsumbasierter Landnutzungsindikatoren”<sup>4</sup> des Umweltbundesamtes als Beitrag zur deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Dieser Indikator ist auch für die SDGs 6, 12, 13 und 15 von großer Bedeutung. Landnutzungsänderungen in Folge des Anbaus von Futtermitteln, Energiepflanzen und anderen biologischen Ressourcen setzen erhebliche Mengen an Treibhausgasen frei, gefährden die Biodiversität und belasten Wasserressourcen in anderen Teilen der Welt. Dieser externe Flächenverbrauch droht mit Blick auf die deutsche Bioökonomiestrategie in Zukunft noch weiter anzusteigen.

Der Import von Futtermitteln aus Eiweißpflanzen (z.B. Sojaschrot) sowie von Energiepflanzen (z.B. Palmöl) ist in den Anbauländern oft mit schwerwiegenden ökologischen und sozialen Folgen verbunden. Futtermittel- und auch Energiepflanzenimporte aus Ländern, in denen Hunger herrscht, zu reduzieren, führt dort nicht automatisch zu einer Verbesserung der Ernährungssituation. Es könnte aber zu einer Entschärfung der Flächenkonkurrenz führen und Landreformen stimulieren, die auch Kleinbäuerinnen und Kleinbauern verbesserten Zugang zu Land verschaffen. Flankierend müssten sie stärker unterstützt werden, um auf nachhaltige Weise mehr gesunde Nahrungsmittel für lokale und regionale Märkte produzieren zu können.

In diesem Sinne wirken viele Aktivitäten der BMZ-Sonderinitiative „Eine Welt ohne Hunger“. In ihr sollten jedoch agrarökologische Aspekte stärker berücksichtigt werden, damit die Art und Weise, wie die Agrarproduktion in Entwicklungsländern gesteigert wird, sozial und umweltverträglich und damit im Einklang mit der Agenda 2030 ist.

4 [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2017-09-06\\_texte\\_81-2017\\_synthesebericht.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2017-09-06_texte_81-2017_synthesebericht.pdf)

## **(ii) Gesundheit und Wohlergehen (SDG 3)**

Die Adipositasquote bei Erwachsenen weist eine negative Trendentwicklung auf. Bei Jugendlichen kann noch kein Trend ausgemacht werden. Als Indikator käme hier die Erhebung im Rahmen des europäischen Aktionsplanes Nahrung und Ernährung in Betracht.

Die Konsumgewohnheiten großer Teile der Bevölkerung in Deutschland sind aktuell weit entfernt von den Vorgaben für eine gesundheitsfördernde Ernährung, wie sie z.B. die Deutsche Gesellschaft für Ernährung (DGE) empfiehlt. Dies betrifft insbesondere den Verzehr tierischer Produkte. Im Sinne des SDG 3 sind Maßnahmen zu entwickeln, die diese Situation vorzugsweise mit marktwirtschaftlichen und vorwettbewerblichen Instrumenten verbessern. Der Vorschlag des Kompetenznetzwerkes Nutztierhaltung, auf diese Produkte eine Abgabe zu erheben, mag hier als gutes Beispiel dienen. Deutschland sollte hier gestaltend vorgehen, mittelfristig ist aber zumindest eine europäische Lösung anzustreben.

Zur Verbesserung der Emissionsluftschadstoffe müsste unter der Maßgabe eines angepassten Zielbildes der nachhaltigen Ernährungssysteme eine weitergehende Vorgabe zu den Emissionen von Tierhaltungsanlagen erfolgen. Die technischen Möglichkeiten bei Lagerung und Ausbringung von Wirtschaftsdünger ( $\text{NH}_3$ ) sind noch lange nicht ausgeschöpft und könnten durch Anlagenförderung und Ordnungsrecht forciert werden.

Darüber hinaus ist es erforderlich, Grundnahrungsmittel regional zu produzieren (siehe SDG 12 und die kommende RNE-Stellungnahme zu Lieferkettengesetzen).

## **(iii) Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen (SDG 6)**

Der Indikator zu Phosphor in Fließgewässern weist ebenfalls eine negative Trendentwicklung auf. Da ein großer Teil der Einträge von Phosphat aus landwirtschaftlichen Quellen über Erosionsereignisse in die Oberflächengewässer gelangt, müssten die Maßnahmen zu Erosionsschutz, Begrünung und geförderten Pufferstreifen massiv ausgebaut werden. Ferner schlagen wir vor, diesen Indikator SDG 14 zuzuordnen.

Nitrat im Grundwasser weist ebenfalls eine negative Trendentwicklung auf. Der Wert ist eng korreliert mit dem Indikator Stickstoffbilanzüberschuss und könnte hier durch diesen ersetzt werden. Der Bilanzüberschuss reagiert schneller auf Veränderungen im Düngemanagement als der Nitratgehalt in den Grundwassermessstellen.

Im Sinne eines global vernetzten Ernährungssystems ist auch der virtuelle Wasserverbrauch durch agrarische Importe zu berücksichtigen. Allein für die Produktion der aus Brasilien und Argentinien importierten Sojabohnen, die in Deutschland in die Futtermittelproduktion gehen, werden jährlich zweieinhalb Billionen Liter Wasser verbraucht. Der für SDG 2 vorgeschlagene Indikator des Flächenfußabdruckes ist mit dem Wasserverbrauch eng korreliert. Die Auswirkungen der Importe virtuellen Wassers nach Deutschland aus Regionen mit hohen Mangelernährungsraten und unter beginnenden bis starkem Wasserstress müssen analysiert und kritisch hinterfragt werden. 2014 hat die Bundesrepublik die Prinzipien der Welternährungsorganisation (FAO) für verantwortliche Agrarinvestitionen unterschrieben, die deutsche und in Deutschland aktive

Unternehmen dazu verpflichten, den Zugang zu sauberem Trinkwasser zu fördern (Prinzip 1), Wassernutzungsrechte zu respektieren (Prinzip 5) und Wasserressourcen zu erhalten (Prinzip 6). Deutschland muss daher menschenrechtliche Sorgfaltspflichten von Unternehmen rechtlich verankern und auch für international betroffene Personengruppen einklagbar machen. Diese Verpflichtungen sind, z.B. im Rahmen eines Lieferkettengesetzes, in den Unternehmen durchzusetzen.

Generell sollten fossile Wasserressourcen nur in Ausnahmefällen für Ernährungssysteme genutzt werden. Solche Ausnahmen können zum Beispiel traditionelle Agrarsysteme in Ländern mit geringen Niederschlägen sein.

#### **(iv) Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum (SDG 8)**

Der Indikator zur Gesamtrohstoffproduktivität weist einen positiven Trend auf. Der RNE weist jedoch darauf hin, dass wir nur innerhalb der planetaren Grenzen bleiben können, wenn eine absolute Reduktion des Ressourcenverbrauchs erreicht wird. Die Rohstoffproduktivität stieg in Deutschland zwischen 1994 und 2015 um 56,4 Prozent. Ziel des „Deutschen Ressourceneffizienzprogramms“ (ProgRess) ist es, die Rohstoffproduktivität bis 2020 gegenüber 1994 zu verdoppeln. Legt man den Trend ihrer Entwicklung in den letzten fünf Jahren zugrunde, würde dieses Ziel deutlich verfehlt. Für die Steigerung der Effizienz braucht es zusätzlich noch einen Ausbau an Konsistenzmaßnahmen wie konsequente Kreislaufführung und Kaskadennutzung. Hier wäre ein ausgeweitetes Pfandsystem sinnvoll. Jede Verpackung muss in ein Pfandsystem, dies würde den Glas- und Plastikkonsum drastisch reduzieren. Auch Importobst und -gemüse müsste in Mehrwegkisten geliefert werden. Hier müsste eine europäische Lösung wie die Europalette angestrebt werden. Aber auch das ist nicht ausreichend: Denn in den letzten 30 Jahren hat sich der weltweite Primärmaterialeinsatz mehr als verdoppelt. Dies wiederum zeigt, dass Rohstoffproduktivität allein nicht die richtige Steuerungswirkung für Ressourcenschonung entfalten kann. Es braucht überprüfbare Zielwerte einer Reduktion des absoluten Rohstoffverbrauchs, für deren Erreichung deutlich höhere Effizienzsteigerungsraten („Effizienzrevolution“) und zusätzlich Suffizienzpolitik in allen Bedarfsebenen (Wohnen, Ernährung, Mobilität, Kommunikation, etc.).

Der RNE schlägt daher vor, ein absolutes Reduktionsziel für den Rohstoffverbrauch festzusetzen und dieses mit einem Indikator Ressourcenverbrauch (in Tonnen) pro Kopf/Jahr zu verbinden. Damit würde Deutschland eine Vorreiterrolle in dieser zentralen Debatte einnehmen.

## (v) Nachhaltiger Konsum und Produktion (SDG 12)

Es ist sehr wahrscheinlich, dass die Zielvorgaben, die von den Indikatoren 12.1.b ‚Energieverbrauch und CO<sub>2</sub> Emissionen des Konsums‘ und 12.2 ‚Nachhaltige Produktion EMAS Umweltverfahren‘ erfasst werden, unter den gegenwärtigen Maßnahmen verfehlt werden. Der RNE regt deshalb die Entwicklung eines „True Cost Accounting“ an, das auch für Importe gelten soll. Dies muss so gestaltet werden, dass Betriebe unter bestimmten Bedingungen davon ausgenommen werden können, damit dieses sozial und ökologisch gerecht ist. Kriterien könnten die Betriebsgröße und die Anwendung bestimmter, ökologischer Verfahren sein. Auch die Zertifizierung von CO<sub>2</sub>-Bindung ist insbesondere für kleine Betriebe mit Problemen behaftet, weil sie teuer und nicht wirtschaftlich ist. Dieses Problem ist international auch beim Fairen Handel und dem Ökolandbau bekannt. Kleinbetrieben wäre mit einem klaren gesetzlichen Rahmen besser geholfen als mit einem System, für das sie zahlen müssen. So kann verhindert werden, dass Klein- und Kleinstproduzenten durch diese Kosten aus den Märkten getrieben werden. Das Committee for Food Security der FAO könnte an Leitlinien für ein True Cost Accounting arbeiten.

Zertifizierungssysteme für nachhaltige landwirtschaftliche Erzeugung sind verfügbar, in Deutschland z.B. Ökolandbau, RegionalwertAG, DLG-Nachhaltigkeitsstandard. Eine Herausforderung liegt darin, diese in das marktwirtschaftliche System zu integrieren, z.B. über die Koppelung der GAP-Zahlungen an Nachhaltigkeitsindikatoren.

Der RNE regt an, drei neue Indikatoren zu entwickeln, um regionale Kreisläufe zu stärken, Verkehrsaufkommen und Energieverbräuche zu reduzieren sowie die regionale Verarbeitung und Wertschöpfung zu steigern:

- (1) **Indikator zu Lebensmittelabfällen und -verlusten:** In Deutschland wie auch weltweit sind Abfälle und der Verlust von Lebensmitteln ein gravierendes Problem. Laut FAO machen die weltweiten Lebensmittelverluste ca. ein Drittel der gesamten Lebensmittelproduktion aus. Die Agenda 2030 sieht vor, die Nahrungsmittelverschwendung deutlich zu reduzieren, auf Einzelhandels- und Verbraucherebene, im Nahrungsmittelkonsum in und außerhalb der Haushalte. Neben der Förderung technischer und digitaler Innovationen (Verpackung, KI-Kühlschränke, Apps) müssen auch klare ökonomische Anreize gesetzt werden (z.B. eine Abfallsteuer), um die Lebensmittelverschwendung zu reduzieren. Das Handelsklassensystem und die Qualitätsanforderungen des Handels sind daraufhin zu überprüfen, ob hier nicht eine erhebliche Ursache für Lebensmittelverschwendung liegt. Der Indikator könnte messen, wieviel weniger Lebensmittel verschwendet wurden im Vergleich zu einem Referenzzeitraum und damit eine valide Datenbasis für die nationale Strategie zur Vermeidung und Reduzierung von Lebensmittelabfällen und -verlusten bilden. Das BMEL engagiert sich mit vielfältigen Maßnahmen, wie z.B. der Initiative „Zu gut für die Tonne!“, die Basis für diese nationale Strategie ist. Das BMEL hat sich in den letzten Jahren intensiv mit der Entwicklung eines Indikators befasst und könnte die Details für diesen Indikator liefern. Siehe dazu auch [Stellungnahme des RNE zur gemeinsamen Agrarpolitik](#) (GAP) von Dezember 2017.
- (2) **Indikator zu Lebensmitteltransporten und Verarbeitung:** Da hier Ernährungssysteme betrachtet werden, müssen Transport, Verpackung und Zugang zu Ernährung

mitberücksichtigt werden. Ein Indikator sollte die Transportintensität der Lebensmittelversorgung erfassen: Länge der Lieferketten, Emissionsintensität von Transportmitteln für Nahrungsmittel, Emissionen für die teilweise überflüssige Verpackung und Verarbeitung. Bei der Bewertung des CO<sub>2</sub>-Fußabdruckes von Lebensmitteln ist die gesamte Lieferkette zu betrachten. Selbstversorgung der Bevölkerung mit ausreichenden gesunden Nahrungsmitteln darf auch anderen Ländern im Rahmen von Handelsabkommen nicht versagt werden.

- (3) **Indikator für die Zugänglichkeit von nachhaltig produzierten Lebensmitteln:** Relevante Daten sind hier die physische Erreichbarkeit und die Preisgestaltung dieser Lebensmittel. Maßnahmen könnten hier eine proaktive Politik für ihre Vermarktung sein und reduzierte Mehrwertsteuersätze.

**(vi) Maßnahmen zum Klimaschutz (SDG 13)**

Der RNE fordert die Bundesregierung auf, sich auf europäischer Ebene für die Einbeziehung des Nahrungsmittelsektors in den Emissionshandel einzusetzen, um Vorbildfunktion für eine internationale Bepreisung zu entwickeln, insbesondere mit Blick auf die mit Transport und Produktion verbundenen Energieverbräuche. Dazu könnte ein Indikator für die Veränderung der Kohlenstoffbindung in land- und forstwirtschaftlichen Produktionssystemen eingeführt werden, der es ermöglichen würde, auch unabhängig vom Emissionshandel eine klimapositive Bewirtschaftung zu fördern.

**(vii) Leben unter Wasser (SDG 14)**

Die Indikatoren der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zu Nährstoffeinträgen in Küsten- und Meeresgewässer zeigen, dass die damit verbundenen Ziele sehr wahrscheinlich verfehlt werden. Konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Indikatoren könnten Anreize zur Umwandlung von Ackerflächen in Mooregebieten im Grünland und generell zur Sicherung vorhandenen Grünlands und zur Anlage von Uferstreifen und Erosionsschutzmaßnahmen in ausgeräumten Agrarlandschaften sein. Darüber hinaus wird hier auf die Maßnahmen zu Stickstoffeinträgen unter Punkt (i) zu SDG 2 verwiesen.

Generell bieten die internationale wie auch die nationale Diskussion um die zehn Unterziele von SDG 14 die Chance, dass die Meerespolitik in ihrer Breite und Bedeutung für Umwelt und Entwicklung mehr Beachtung findet. Die aktuell vorgeschlagenen globalen Indikatoren bergen jedoch die Gefahr, das Potential von SDG 14 an entscheidenden Stellen zu beschränken. Die beiden Indikatoren „Nährstoffeinträge in Küstengewässer und Meeresgewässer“ und „Anteil der nachhaltig befischten Fischbestände an der Gesamtzahl der Fischbestände in Nord- und Ostsee“ sind zwar sinnvoll, beziehen sich aber nur auf die nationale Ebene. Es fehlt ein Indikator, der stärker auf die internationale Dimension von SDG 14 eingeht und auch die große Bedeutung der Fischerei für die Ernährungssicherheit – vor allem die Eiweißversorgung – großer Bevölkerungsgruppen im globalen Süden berührt.

Im Kampf gegen den Hunger ist die Förderung der handwerklichen Fischerei in vielen Entwicklungsländern von zentraler Bedeutung, weil sie Beschäftigung und Einkommen schafft und Fisch für die Ernährung bereitstellt. Doch auch Deutschland trägt mit überhöhtem Fischkonsum und der Verfütterung von Fischmehl in der Tierproduktion zur Überfischung der Weltmeere bei und verschärft damit die Hungerproblematik in den Ländern und Bevölkerungsgruppen, die auf Fisch als Eiweißquelle dringend angewiesen sind.

Der RNE schlägt vor, die deutsche Produktion und die Importe von Fisch- und Meeresfrüchten aus Aquakultur und Fischzucht, die auf einer Zufütterung durch Fischmehl oder Fischöl aus Wildfisch basieren, um 70% zu reduzieren. Damit verbunden ist auch eine Importreduzierung von Fischmehl und Fischölimporten als Rohprodukt, das auch in der Tiermast als Futtermittel verwendet wird. Dazu soll ein Indikator entwickelt werden, der den Anteil am verbrauchten Wildfisch in der Fütterung des produzierten oder importierten Fisches und die Rohprodukte Fischöl und Fischmehl in Fischmehläquivalente umrechnet und vergleichbar macht (ähnlich der Umrechnung bei Milchäquivalenten).

Der Vorschlag für einen Importindikator von Fischmehläquivalenten soll die Zielerreichung des Unterziels 14.7 (*Bis 2030 die sich aus der nachhaltigen Nutzung der Meeresressourcen ergebenden wirtschaftlichen Vorteile für die kleinen Inselentwicklungsländer und die am wenigsten entwickelten Länder erhöhen, namentlich durch nachhaltiges Management der Fischerei, der Aquakultur und des Tourismus*) und Unterziel 14.b (*Den Zugang der handwerklichen Kleinfischer zu den Meeresressourcen und Märkten gewährleisten*) unterstützen.

Weiterhin fordert der RNE die Förderung von Meeresschutzgebieten, um dem deutschen, aber auch dem globalen Fußabdruck, der durch Tiefseebergbau aktuell im Entstehen ist, zu begegnen.

Die SDG-Unterziele 14.7 (*Nachhaltige Fischerei in den ärmsten Ländern und kleinen Inselstaaten fördern*) und 14.b.1 (*Anwendung internationaler Rahmenvereinbarung zum privilegierten Zugang für Kleinfischerei zu ihren Fischressourcen*) bieten die Möglichkeit, eigene messbare Indikatoren zu definieren, die den deutschen Anteil an der Zielerreichung der genannten Ziele 14.7 und 14.b in Form der politischen und finanziellen Unterstützung von Partnerstaaten quantifizieren.

#### **(viii) Leben an Land (SDG 15)**

Die Zielverfehlung des Indikators 15.1 ‚Artenvielfalt und Eutrophierung der Ökosysteme‘ ist sehr wahrscheinlich. Deshalb regt der RNE Finanzierungsinstrumente für stärkeren Artenschutz im Rahmen der GAP-Reform und damit eine Stärkung der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) und ein Mindestbudget für die Eco-Schemes in Säule 1 an. Der RNE spricht sich dafür aus, dass sich Deutschland im Zuge der anstehenden GAP-Verhandlungen 2020 auf europäischer Ebene für eine verbesserte Umsetzung von Natura 2000 einsetzt. Parallel sollten die bestehenden Förderprämien zusätzlich um Managementpläne erweitert werden, um die Umsetzung zu beschleunigen.

Eine weitere Maßnahme könnte die Förderung von Biotopverbunden sein.

Weiterhin fordert der RNE die Entwicklung eines Indikators zur Bodenfruchtbarkeit. Boden ist eine nicht erneuerbare und begrenzte Ressource. Daher ist die nachhaltige Sicherung seiner Funktionen notwendig. Böden erbringen vielfältige Ökosystemleistungen. Neben der Produktionsfunktion haben sie u.a. Filter-, Puffer- und Regelungsfunktionen. Es sollte ein Indikator entwickelt werden, der die Bodenqualität mit ihren vielfältigen Funktionen abbildet und damit die Brücken zur Zielerreichung von SDG 2, SDG 12 und SDG 13 schlägt.

Die Beobachtung von Veränderungen der Bodenqualität soll sich auf die Flächennutzung und die Bodenart stützen. Dazu bietet sich die Datenerhebung über Fernerkundung (Satelliten) an, sobald diese für den Bodenindikator valide Ergebnisse liefert. Dies ermöglicht eine aktuelle und parzellenscharfe Abbildung von Flächennutzungsänderungen. Aus diesen lassen sich Rückschlüsse auf Veränderungen der Bodenfunktionen, wie z. B. Produktivität, Wasseraufnahmevermögen, Klimafunktion, und damit die Bodenqualität ziehen. Die Bodenzustandserhebung Landwirtschaft kann mit ihren Aussagen zum Kohlenstoffgehalt der Böden eine ergänzende Datengrundlage für einen Bodenindikator liefern.