Wichtig, überfällig und zu überarbeiten

Stellungnahme des Rates für Nachhaltige Entwicklung
zur Überprüfung der Europäischen Nachhaltigkeitsstrategie

(Zur Mitteilung der Europäischen Kommission vom 13.12.2005. KOM (2005) 658 end)

Important, overdue and to be revised

Comments submitted by the German Council for Sustainable Development on
the review of the European Sustainable Development Strategy

(On European Commission's Communication of 13 December 2005. KOM (2005) 658 end)

Inhalt

1 Ein überfälliger Schritt ... 3

2 Die Schlüsselthemen der Kommission: Richtige Auswahl, aber keine Schlüssel ... 4

3 Wirksame Folgemaßnahmen mit Prozesscharakter: Innovativ ... 6

Europa und Mitgliedsstaaten ... 6

Folgenabschätzung ... 8

Eigenverantwortung und aktivierende Beteiligung ... 8

4 Haushaltspolitik, Finanzielle Vorausschau ... 9

Contents

1 An overdue step ... 10

2 Key Issues of the Commission: The right choice but no keys ... 11

3 Effective follow-up measures with procedural character: innovative ... 13

Europe and member states ... 13

Impact Assessment ... 15

Personal responsibility and activating involvement ... 15

4 Budgetary policy, Financial Perspective ... 16

1 Ein überfälliger Schritt

Eine Denkpause hat sich Europa verordnet, nachdem die Verfassung in Frankreich und in den Niederlanden im ersten Anlauf gescheitert ist. Seit der Einführung des Euro und der Erweiterung auf EU 25 hat Europa nicht die Kraft zur Entscheidung über nächste Schritte gefunden. Dabei werden die Herausforderungen über die Zeit nicht kleiner, die mit dem demografischen Veränderungen, mit dem technischen und wirtschaftlichen Aufstieg Chinas und Indiens und durch die Klima- und Ressourcenfragen der Zukunft auf die Gemeinschaft zukommen. Das politische Europa pausiert, statt die Linien langfristiger Politik in einem politisch stärker integrierten Kern der EU zu bestimmen.

Mit der Revision der EU Nachhaltigkeitsstrategie bestehen neue Möglichkeiten und Gelegenheiten, zukunftsfähige Wege einzuschlagen und Versäumnisse zu beseitigen, sofern die Strategie mit dem nötigen Mut und der nötigen Weitsicht aufgestellt wird.

Die Mitteilung der Europäischen Kommission ist überfällig. Die 2001 verabschiedete Europäische Nachhaltigkeitsstrategie (Göteborg Gipfel) blieb wirkungslos und war als Fragment aus verschiedenen Dokumenten kaum kommunizierbar. Widersprüchlich und unüberschaubar blieb bislang auch die mehr blockierende als innovative Diskussionen über das Verhältnis von Lissabon und Nachhaltigkeitsstrategie. In vielen Europäischen Mitgliedsstaaten sind mittlerweile Nationale Nachhaltigkeitsstrategien verabschiedet und bereits teils wiederholt überprüft worden. Bei diesem weitergehenden Stand war das Zurückbleiben der europäischen Handlungsebene in den letzten Jahren immer problematischer, weil – so auch in der Nachhaltigkeitsstrategie Deutschlands – zum Beispiel in der Energie- und Mobilitätspolitik problematische Trends angesprochen und Handlungsoptionen aufgezeigt worden sind, die neben nationalen auch europäische Maßnahmen erforderlich machen. Der RNE begrüßt deshalb die Mitteilung der Kommission. Die Mitteilung hat Stärken, die es zu fördern gilt und Schwächen, die es zu beseitigen gilt:

- Stärken in der Struktur, d.h. bei den Aussagen zum Prozesscharakter der Nachhaltigkeitsstrategie, und gravierende

- Schwächen in der Substanz, d.h. bei den Themen, Zielen und den quantifizierten Aussagen.

Sie ist überarbeitungsbedürftig. Zu begrüßen ist daher die Absicht der Österreichischen Ratspräsidentschaft, die Mitteilung zu überarbeiten und einen breiten Meinungsbildungsprozess zu ermöglichen. Die Ratspräsidentschaft lädt die Mitgliedsstaaten ein, neue Wege der Netzwerkbildung zu gehen und den gegenseitigen Austausch zwischen den Europäischen Staaten über die nationalen Nachhaltigkeitsstrategien zu verbessern.

Der RNE regt an, dass die Bundesregierung eine grundlegende Überarbeitung unterstützt und sich an der Netzwerk-Initiative beteiligt. Dabei erscheint es zweckmäßig, die deutsche Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 bereits mit zu bedenken.

2 Die Schlüsselthemen der Kommission: Richtige Auswahl, aber keine Schlüssel

Die Kommission hebt sechs Themen heraus, die für die Nachhaltigkeitspolitik in Europa zentral sind* und beurteilt für diese Themen jeweils kurz die nicht-nachhaltigen Trends, bevor sie „Leitaktionen“ im Sinne von politischen Vorhaben und Plänen beschreibt. Allerdings basiert die Kommission ihre Aussagen viel zu wenig auf quantifizierten Zielen und Indikatoren. Dies muss kritisch angemerkt werden, denn die Kommission fällt hier hinter den in den Mitgliedsstaaten erreichten Stand, der sicherlich auch ungleichmäßig und lückenhaft ist, zurück.

Die Kommission hat mit den einschlägigen Berichten von Eurostat und der Europäischen Umweltagentur sehr geeignete Grundlagen, um die programmatischen Aussagen der Strategie stärker auf eine quantifizierte Analyse abzustellen.

Die Auswahl der sechs Themen ist richtig. Die Kommission sollte darin bestärkt werden, an den gewählten Themen weiter vertieft im Sinne eines roten Fadens der Nachhaltigkeit zu arbeiten. Eine gründliche Überarbeitung sollte die Themenwahl zu einer Erfolg versprechenden Agenda machen. Ein siebtes Thema mit vordringlicher Schlüsselfunktion ist zu ergänzen (s.w.u.).

- Einige Leitaktionen sollten grundlegend ersetzt und zu ergänzt werden.

  Die Kommission nennt bereits laufender und teilweise kurzfristiger Maßnahmen als Leitaktionen, die auch ohne die Nachhaltigkeitsstrategie verfolgt werden. Die Strategie stellt diese in einen politischen Kontext; diese Rahmensetzung ist durchaus sinnvoll. Allerdings erweckt die Auswahl der Leitaktionen den Anschein der Beliebigkeit. Wenn es nur um diese Aktionen ginge, wäre die Nachhaltigkeitsstrategie entbehrlich.

  Empfehlung:

  - Mit weiteren Leitaktionen wie sie zum Beispiel in der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie verfolgt werden, könnte der Charakter der Nachhaltigkeitspolitik als langfristiger und prozessorientierter Ansatz besser unterstrichen werden. Ein Beispiel hierzu ist die Strategie zu Kraftstoff- und Antriebstechniken. Auch die Weichenstellungen zu einer sauberen Kohlenutzung sowie zu sauberen und effizienten Technologien wären zu nennen. Hier ist die EU auch in ihrem Streben nach größerer technologischer und wissensbasierter Kompetenz gefragt. Auch zu den weiteren Themen sind die Leitaktionen zu verbessern.

---

* (1) Klima und saubere Energien, (2) Gesundheit, (3) soziale Ausgrenzung, Demografie und Migration, (4) Management natürlicher Ressourcen, (5) nachhaltiger Verkehr, (6) Globale Herausforderungen in Bezug auf Armut und Entwicklung

- Ausbaufähige Ansatzpunkte bieten die Leitaktionen zum Ressourcenmanagement.

  Die Mitteilung spricht die steuerpolitischen und marktorientierten Instrumente mit vorsichtig zurückhaltender Wortwahl an, offenbar um nicht Gefahr zu laufen, mit politischen Formeln wie „Ökosteuer“ und „Beschaffungswesen“ falsch, weil verkürzend identifiziert zu werden. Dabei ist die aufkommensneutrale Verlagerung der Steuerlast von der Arbeit zu Ressourcen- und Umweltverbrauch sinnvoll und erforderlich, weil es generationenübergreifend gerecht ist und dem Staat tragfähige Finanzierungsoptionen öffnet.

  Empfehlung:

  - Die zurückhaltend-defensive Formulierung sollte zu Gunsten einer aktiveren Benennung der politischen Optionen aufgegeben werden, die zum Beispiel ein Benchmarking der Ansätze aus Nachhaltigkeitsstrategien der Mitgliedsländer, Stufenpläne und best-practise-Ansätze umfassen könnte. Im Zusammenhang mit dem fehlenden siebten Thema (s.u.) könnten die Instrumente dies intensiver als bisher aufgegriffen werden.

  - Zu den Beschaffungsrichtlinien: Neben der Gesamtstruktur des europäischen Budgets ist es vor allem die Rolle europäischer, nationaler und lokaler Institutionen als Verbraucher, die für das Entstehen nachhaltiger Märkte entscheidend ist. Die Kommission erwähnt das enorme Gewicht (16% des europäischen BIP), das die entsprechenden Konsumentscheidungen haben. Gegenüber diesem Befund wirkt die sehr begrüßenswerte Richtlinie für „grüne Fahrzeuge“, welche die Kommission in Aussicht stellt, allenfalls als zaghafter Vorstoß. Neue Leitaktionen sind auch hier gefragt. Das Thema „Konsum- und Produktionsmuster“ ist in den Ressourcen-Schwerpunkt integriert. Dort könnte es eine prominentere Rolle spielen, wenn nicht bloß ein offenbar wieder bloß das Bestehende zusammenfassender Aktionsplan angekündigt würde. Die Öffentliche Beschaffung muss bei der Überprüfung der Nachhaltigkeitsstrategie ganz vorne anstehen. Sie ist außerdem als wirkungsvollstes Kommunikationsinstrument anzusehen.

- Grundlegende Fehlstellen weist Thema 6 (globale Verantwortung) auf.

  Hier ist eine grundlegende Überarbeitung anzuraten, um an die für Nachhaltigkeitsfragen erforderliche, differenzierte Sicht auf Entwicklungs- und Schwellenländer, auf Länder mit fragiler Staatlichkeit und Länder mit stark wachsenden Volkswirtschaften anzuschließen.

  Empfehlung:

  - Die Forderung der Kommission, Entwicklungshilfe nicht an Bedingungen zu knüpfen (untying of aid) ist abzulehnen. Im Gegenteil müssen Menschenrechte, Kriterien der guten Regierungsführung und Rechtsstaatdialoge in der globalen Verantwortung stärker Geltung erhalten. Dafür ist die Konditionalisierung von Finanzmitteln zweckmäßig.

- Die dritte Leitaktion (internationales Umweltmanagement) wird vom RNE unterstützt. Allerdings bleibt auch diese Leitaktion bei bekannten Positionen stehen und ignoriert die Potenziale des Instrumentes der nationalen Nachhaltigkeitsstrategien als ergänzender, neuer Resonanzboden für globale Initiativen (Paragraph 162 des Johannesburg Plan of Implementation). Der europäisch-asiatische Umweltdialog bestätigt diese Möglichkeiten. Es wird angeregt, dass sich die Kommission für den globalen Informationsaustausch zu Nachhaltigkeitsstrategien einsetzt.

- Es fehlt ein siebtes Schlüsselthema

  Der Nachhaltigkeitsrat schlägt ein weiteres Schlüsselthema vor: Langfristige Wettbewerbsfähigkeit.

  Das Verhältnis zwischen Lissabon-Strategie und Nachhaltigkeitsstrategie war in den letzten Jahren fortlaufend Anlass für aufwendige Diskussionen und allerlei Mutmaßungen, die weder die Wettbewerbsfähigkeit noch die Nachhaltigkeit voran brachten. Auch heute ist es immer noch so, dass die beiden Strategien von Lobbyinteressen für ideologische Kraftproben missbraucht werden. Dankenswerterweise hat die Bundesregierung dem RNE mit Schreiben von Bundesaußenminister Fischer vom 12.4.2005 mitgeteilt, dass sie die Notwendigkeit sieht, beide Strategien als Reformprozesse noch stärker aufeinander zu beziehen und darauf zu achten, dass sich ihre Zielsetzungen und Instrumente nicht widersprechen.

  Empfehlung:

  - Der Rat empfiehlt, die langfristige Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft und des europäischen Sozial-, Umwelt- und Wirtschaftsmodells zum siebten Thema zu machen. Entsprechende Querverweise auf die Umsetzung der Lissabon-Strategie verstehen sich von selbst. Die ohnehin auszubauenden Leitaktionen zur Nachhaltigkeitsforschung sollten in diesem Kapitel zum Ziel eines wissensbasierten Wirtschaftsraums in Beziehung gesetzt werden.

3 Wirksame Folgemaßnahmen mit Prozesscharakter: Innovativ

Die von der Kommission vorgeschlagenen „wirksamen Folgemaßnahmen“ sind wichtige Schritte hin zu einer besseren Umsetzung der Strategie, die teils Neuland betreten und mutige und unterstützenswerte Vorschläge machen.

Europa und Mitgliedsstaaten

Die angestrebte Kontinuität in der Befassung mit der Nachhaltigkeitsstrategie ist im Prinzip sinnvoll, bleibt aber nur vage. Der angestrebte 2-Jahres-Zyklus des Reviews lässt nicht erkennen, ob der bisherigen Konzeption weiter gefolgt wird, den Frühjahrs-Gipfel jährlich mit der Nachhaltigkeitsstrategie zu befassen. Eine jährliche politische Diskussion über die Nachhaltigkeitspolitik wäre jedoch nicht ersetzbar durch die zweijährige Vorlage eines statistischen Dokumentes.

Empfehlung:

- Die „Chefsache Nachhaltigkeit“ ist auf höchster politischer Ebene zu halten. Ein Absinken auf einen zweijährigen Bericht dürfte als Verwässerung aufgefasst werden und würde einer anspruchsvollen Führung des Themas nicht gerecht.

Der Einbezug weiterer europäischer Institutionen und von Stakeholdern ist zu begrüßen.

Die bislang in der Europäischen Nachhaltigkeitsstrategie fehlende Bezugnahme auf die nationalen Nachhaltigkeitsstrategien der Mitgliedsstaaten und das Defizit des Voneinander-Lernens werden richtigerweise angesprochen. Die Empfehlungen der Kommission an die Mitgliedstaaten sind beachtlich; aber auch hier bieten sich Empfehlungen zur Verbesserung der Ansätze an:

- Die Kommission richtet sich vor allem an solche Staaten, die noch keine nationale Nachhaltigkeitsstrategie aufweisen und fordert sie auf, solche Strategien zu erarbeiten.

  Empfehlung:

  - Der Hinweis auf die Einrichtung von Nachhaltigkeitsräten ist zu begrüßen. Er bestätigt, dass die Tätigkeit der Nachhaltigkeitsräte namentlich aus Belgien, Deutschland, Finnland, Irland, Portugal, Schweden und dem Vereinigten Königreich, eine gute Referenz geben.

- Den Mitgliedsstaaten, die Strategien haben, empfiehlt die Kommission ferner die Durchführung von Überprüfungen. Die empfohlene Methode der „Peer Reviews“ lässt den Hintergrund der französischen Vorgehensweise aus dem Jahr 2004/5 erkennen.

  Empfehlung:

  - Der französische Review ist sehr beachtlich, jedoch kaum als starre Vorgabe für andere Mitgliedsstaaten geeignet. So hat der RNE für die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie ebenfalls ein „Peer Review“, allerdings nicht mit der französischen Methode, sondern stärker akteursorientiert durchgeführt (im Rahmen des Projektes BRICS+G Sustainability and Growth in Brasil, Russia, India, China, South Africa plus Germany, 2005). Andere Mitgliedsstaaten nutzen gutachterliche Verfahren und interne Diskussionsrunden (A) oder haben die Aufgabe dem nationalen Nachhaltigkeitsrat übertragen (UK).

  - Es wird ferner angeraten, die Textpassage zu den Peer Reviews an dem Gedankengang zu orientieren, dass eine Review-Überprüfung unabhängig von der Regierung verantwortet werden sollte. Für das Monitoring ist das statistische Zahlenwerk sehr wichtig und sollte durch eine politische Beurteilung der Ziele und des Erreichten ergänzt werden, an der die Stakeholder zu beteiligen sind. Wichtige Impulse für eine vergleichende Beurteilung liefern auch die international anerkannten Indizes Growth Competitiveness und Environmental Sustainability Index.

- Die Rolle, die den Nachhaltigkeitsräten im Zusammenhang mit den Reviews zugeschrieben wird, zeigt, dass die wachsende politische Bedeutung von solchen Räten anerkannt wird. Dies ist zu begrüßen. Anzumerken ist aber dennoch, dass die unabhängige Stellung von Nachhaltigkeitsräten nicht dadurch verloren gehen darf, dass sie in einen Review-Prozess eingeordnet werden, dessen politische Tragweite geringer ist als es die in kritischer Verantwortung erarbeitete Stellungnahme eines Rates ist.

  Empfehlung:

  - Herausheben der Rolle und Funktion von Nachhaltigkeitsräten im Hinblick auf ihren unabhängigen Beitrag zur öffentlichen Kommunikation der nachhaltigen Entwicklung.

  - Konkretisierung des Peer Review – Ansatzes und Erweiterung

- Eine Bezugnahme auf Problemdiagnosen, die sowohl die Fortschrittsberichte der nationalen Strategien als auch die Eurostat-Berichte liefern, ist für die Fortschreibung der Europäischen Nachhaltigkeitsstrategie unabdingbar. Die aktuelle Mitteilung greift jedoch Kernindikatoren, die sich laut Eurostat verschlechtern – z. B. „Entwaldung“ – nicht einmal als Stichworte auf. Auch wo politische Folgemaßnahmen umstritten sind (z. B. im Bereich Gesundheit und Chemikalien), sollte zumindest die Problemlage klar beschrieben werden.

Folgenabschätzung

Die Vorstellung, dass Folgen von politischen Maßnahmen ex ante und ex post ermittelt werden und zur Verbesserung der politischen Entscheidungen dienen, ist ohne Zweifel zu unterstützen. Die Kommission weist auf die bereits unternommenen Ansätze hin, die bis zu der Entwicklung der ersten Umweltverträglichkeitsprüfungen zurückgehen.

Empfehlung:

Aus Sicht des Nachhaltigkeitsrates fehlt eine kritisch reflektierte Sicht auf Möglichkeiten und Grenzen dieses Instruments. Schon die Formulierung der Kommission „das Instrument Folgenabschätzung“ suggeriert auf der Basis einschlägiger Kommissions-Mitteilungen, dass es ein unangefochten und ohne weiteres einsetzbares Instrument gebe. Dies ist allerdings kaum der Fall. Gerade, wo es um sehr langfristige und sehr komplexe Folgewirkungen geht – wie dies bei Nachhaltigkeitsfragen generell der Fall ist – nährt diese Unterstellung die Illusion der Planbarkeit und der rationalen Wahl. Zu empfehlen ist, die Folgeabschätzungen stärker zum Gegenstand von kritischer Reflektion zu machen.

Eigenverantwortung und aktivierende Beteiligung

Die Ausführungen zur Eigenverantwortung sowie zu den Absichten der Kommission, die Stakeholder und Akteure in einer aktivierenden Art und Weise an der Aktionen zur Nachhaltigkeit zu beteiligen, sind zu begrüßen.

Große Erwartungen richten sich auf die Ankündigung, die Kommission werde den Aspekt der nachhaltigen Entwicklung in ihre gesamte Informations- und Kommunikationsarbeit einbeziehen.

4 Haushaltspolitik, Finanzielle Vorausschau

Für die Wirksamkeit einer Nachhaltigkeitsstrategie ist die Bezugnahme auf den Finanzhaushalt erforderlich (Generationengerechtigkeit). Dies ist bisher bei wenigen Mitgliedsstaaten der Fall; auch die Mitteilung der Europäischen Kommission geht nicht auf die Finanzielle Vorausschau ein. Auch wo die Finanzielle Vorausschau richtige – wenn auch im Vergleich zum luxemburgischen Kompromissvorschlag vom Juni 2005 zurückhaltende – Steigerungen der Forschungsausgaben ankündigt, sind diese nicht auf Nachhaltigkeitskriterien bezogen.

Die innerhalb der nächsten Monate zum Abschluss zu bringenden Budgetverhandlungen zwischen Rat, Parlament und Kommission bieten Möglichkeiten, die Nachhaltigkeitsstrategie in die Finanzielle Vorausschau einzubeziehen.

1 An overdue step

Europe has given itself a pause for thought following the failure of the Constitution in France and the Netherlands at the first hurdle. Since the launching of the euro and enlargement to EU 25, Europe has not been able to muster the strength to decide on its next steps. Yet, as time goes by the challenges facing the Community in terms of demographic change, China's and India's technical and economic advancement and the climate and resources issues of the future are not getting any smaller. Political Europe has opted to take a break rather than to draw the lines of long-term policy in a politically more strongly integrated core of the EU.

With the review of the EU's sustainable development strategy come new opportunities and possibilities for adopting forward-thinking ways and eliminating shortfalls provided that the strategy is drawn up with the requisite courage and far-sightedness.

The European Commission's communication has been a long time coming. The European sustainable development strategy adopted in 2001 (Gothenburg Summit) proved ineffective and, consisting of fragments of a variety of documents, was virtually impossible to communicate. Also the more blockading than innovative discussion concerning the relationship between Lisbon and the sustainable development strategy has, to date, remained contradictory and ambiguous. In many European member states, a national sustainable development strategy has since been adopted and, in part, reviewed several times over. At this advanced stage, the fact that, at action level, Europe has been falling behind over the past few years has become increasingly more problematical since – as is the case with Germany's sustainability strategy – problematical trends in energy and mobility policy have been addressed, for example, and action options highlighted which necessitate measures at both national and European level. The RNE therefore welcomes the Commission's communication. The communication has strengths that need to be nurtured and weaknesses that need to be eliminated:

- Strengths in the structure, i.e. in the statements on the procedural character of the sustainable development strategy, and grave

- weaknesses in substance, i.e. in the issues, objectives and quantified statements.

The strategy needs to be revised. For this reason, the intention of the Austrian Presidency of the Council to revise the communication and to facilitate a broad-based process with the aim of forming opinion is a welcome step. The Presidency of the Council has invited the member states to look into new ways of building networks and of improving the mutual exchange of opinions and ideas among the European states on the subject of national sustainability strategies.

The RNE suggests that the German government should support a fundamental revision of the strategy and that it should participate in the networking initiative. In doing so, it would appear expedient to take into account that Germany will assume the Presidency of the Council in the first half year of 2007.

2 Key Issues of the Commission: The right choice but no keys

The Commission has singled out six issues of central importance to the policy of sustainable development in Europe* and, for each issue, briefly evaluates the unsustainable trends before it outlines "key actions" within the meaning of political intentions and plans. However, the Commission bases its statements on far too few quantified goals and indicators. Criticism must be raised at this point since, in this area, the Commission falls short of the level attained in the member states which is undoubtedly also inconsistent and sketchy.

In the pertinent reports submitted by Eurostat and the European Environment Agency, the Commission has a very good basis for gearing the programmatic statements of the strategy more closely to a quantified analysis.

The six issues that have been chosen are the right ones. The Commission should be encouraged to continue its focus on working on the selected issues within the meaning of sustainability as a recurrent theme. A thorough revision should transform the choice of issues into a promising agenda. A seventh issue with a pressing key function should be added (see below).

- Certain key actions should be fundamentally replaced and supplemented.

  The Commission denotes measures already in progress and, in some respects, short-term measures as key actions which are also pursued without the sustainable development strategy. The strategy puts them in a political context; such a framework is certainly meaningful. However, the choice of key actions evokes the impression that they have been selected randomly. Were it merely a question of these actions, the sustainable development strategy would be dispensable.

Recommendation:

  - Through other key actions, such as those pursued in Germany's sustainability strategy, the character of the policy of sustainable development could be more effectively underlined as a long-term, process-orientated approach. One such example relates to the strategy for fuel and drive technology. The fact that a course has been set for a cleaner use of coal as well as cleaner and efficient technology is also worth mentioning. Here, the EU also needs to play its part in pursuing greater technological and knowledge-based competence. The key actions also need to be improved in other issues.

- Key actions on resource management provide promising approaches.

  In addressing the fiscal and market-orientated instruments, the communication is very

---

* (1) Climate and clean energy, (2) Health, (3) Social exclusion, demography and migration, (4) Management of natural resources, (5) Sustainable transport, (6) Global challenges of poverty and development

reserved in its choice of words, evidently so as not to run the risk of being wrongly identified with political formulae such as “eco-tax” and “procurement” because they are limiting. Yet, the revenue-neutral shift of the tax burden from work to resource and environmental consumption is meaningful and necessary as it treats all generations equally and fairly and offers the state viable funding options.

Recommendation:

- The reserved, defensive formulation should be abandoned in favour of an active denotation of the political options which could, for example, include benchmarking the approaches derived from the sustainable development strategies of the member states, phased plans and best-practice approaches. In connection with the missing seventh issue (see below), the instruments could take this up more intensively than has been the case to date.

- Concerning the procurement guidelines: In addition to the overall structure of the European budget, the role of European, national and local institutions as consumers is, above all, the decisive factor behind sustainable markets emerging. The Commission mentions the enormous weight (16% of Europe’s GDP) that the relevant consumer decisions carry. Compared with this finding, the very welcome directive for “green vehicles” which the Commission is promising comes across at best as a tentative push forwards. New key actions are also needed here. The issue of “consumption and production models” is integrated into the emphasis on resources. Here, the issue could play a more prominent role if an action plan was announced that does not merely repeat existing factors and elements. Public procurement must be at the forefront when reviewing the sustainable development strategy. It must also be perceived as the most effective communication tool.

- Issue 6 (global responsibility) has fundamental flaws.

  Here, a complete revision is highly advisable if there is to be any hope of associating the differentiated perspective - which is required for issues on sustainable development - on developing and threshold countries, on fragile states and countries with rapidly growing national economies.

Recommendation:

- The Commission’s call for an untying of aid to certain conditions should be rejected. In contrast, human rights, good governance criteria and constitutional state dialogues should be afforded greater standing in global responsibility. To do this, it would be expedient to consolidate funds.

- The third key action (international environment management) is supported by the RNE. However, this key action also sticks to known positions and ignores the potential that the instrument of national sustainable development strategies has as a supplementary, new sounding board for global initiatives (Paragraph 162 of the Johannesburg Plan of Implementation). The Euro-Asian

environment dialogue affirms these possibilities. The RNE suggests that the Commission should advocate a global exchange of information on sustainable development strategies.

- A seventh key issue is missing

  The German Council for Sustainable Development recommends that one more issue be added: long-term competitiveness.

  The relationship between the Lisbon Strategy and sustainable development strategy has, over the past few years, constantly been a cause for lengthy discussion and all manner of speculations which have not furthered competitiveness or sustainability. Even today, it can still be maintained that both strategies are being used by lobby groups for ideological showdowns. Thankfully, the German government informed the RNE in a letter from Minister for Foreign Affairs, Joschka Fischer, of 12 April 2005 that it sees the need for relating both strategies more closely to one another as reform processes and for ensuring that their objectives and instruments do not contradict one another.

Recommendation:

- The German Council for Sustainable Development recommends that the long-term competitiveness of the European economy and of the European social, environmental and economic model should be incorporated as a seventh issue. The relevant cross-references to the implementation of the Lisbon Strategy are self-evident. The key actions on sustainability research which need to be developed anyway should, in this chapter, correlate with the goal of achieving a knowledge-based economic zone.

3 Effective follow-up measures with procedural character: innovative

The “effective follow-up measures” proposed by the Commission are important steps towards the improved implementation of the strategy which, in part, breaks new ground and makes courageous proposals which are worthy of being supported.

Europe and member states

The continuity aimed for in tackling the sustainable development strategy is meaningful in principle, but it remains all too vague. The sought-after 2-year review cycle gives no indication as to whether the present concept of having the spring summit tackle the sustainable development strategy on an annual basis will continue to be pursued. However, an annual political discussion on the policy of sustainable development could not be superseded by the submittal of a statistical document every two years.

Recommendation:

- The status of “sustainability being reserved for a nation’s top officials” should be maintained at the highest level. Diminishing it to a bi-yearly report would undoubtedly be perceived as a dilution of its importance and would not do justice to the high level of importance of the issue.

The incorporation of other European institutions and stakeholders is a welcome move.

The present absence of any reference in the European sustainable development strategy to the national sustainable development strategies of the member states and the lack of learning from one another are issues that have rightly been addressed. Whilst the recommendations which the Commission has made to the member states are considerable; recommendations also lend themselves for improving the approaches.

- The Commission above all is targeting states which still have no national sustainable development strategy and is calling on them to elaborate such strategies.

Recommendation:

  - The reference to the establishment of councils for sustainable development is a welcome move. It confirms that the activities of the councils for sustainable development, specifically from Belgium, Finland, Germany, Ireland, Portugal, Sweden and the United Kingdom, are positive examples.

- The Commission furthermore recommends to those member states with strategies that they conduct reviews. The recommended “peer review” method is a reminder of the French procedure adopted in the years 2004/5.

Recommendation:

  - Whilst the French review is highly commendable, it is hardly suitable as a hard and fast directive for other member states. As a result, the RNE has also conducted a “peer review” of the German sustainability strategy, though not along the lines of the French method but more player-orientated (as part of the project entitled BRICS+G Sustainability and Growth in Brazil, Russia, India, China, South Africa and Germany, 2005). Other member states utilise procedures involving expert opinions and internal discussion rounds (A) or have assigned the task to the national council for sustainable development (UK).

  - It is also recommended that the text passage on peer reviews should be geared to the idea that a review should be accounted for independently from the government. The statistical counter is highly important for monitoring and should be complemented by a political evaluation involving the stakeholders as to the goals and what has been achieved. Key impulses for comparative evaluations are also provided by the internationally recognised Growth Competitiveness and Environmental Sustainability Index.

- The role allocated to the councils for sustainable development in the context of the review illustrates that the growing political significance of such councils is being recognised. This is a welcome move. However, it should be mentioned that the independent status of the councils for sustainable development must not be lost by allowing them to be integrated into a review process whose political importance is less far-reaching than the critically and responsibly established comments of a council.

Recommendation:

  - Highlight the role and function of the councils for sustainable development with regard to their unbiased contribution to the public communication of sustainable development.

  - Concretise and extend the peer review approach

- To update the European sustainable development strategy, it is essential that a reference is made to the problem diagnoses which provide both the progress reports on the national strategies and the Eurostat reports. However, the current communication does not even mention the key indicators in abbreviated form which, according to Eurostat, are deteriorating – e.g. “defoliation“. Even contentious political follow-up measures (such as those in the fields of health and chemicals) should at least clearly describe where the problems lie.

Impact Assessment

The notion that the consequences of political measures are determined ex ante and ex post and serve to enhance political decisions is without doubt worthy of being supported. The Commission refers to the approaches which have already been taken which date from the development of the initial environmental impact assessments.

Recommendation:

In the view of the German Council for Sustainable Development, there is a lack of critical reflection on the opportunities and limitations of this instrument. The very formulation of “the instrument for impact assessment” used by the Commission suggests, on the basis of corresponding Commission communications, that an undisputed instrument exists which can be used without hesitation. However, this is hardly the case. Especially in those areas that concern very long-term and highly complex ancillary effects – as is generally the case with sustainability issues – this assumption cultivates the illusion of plannability and rational choice. It is recommended that impact assessments should be made the object of critical reflection to a greater extent.

Personal responsibility and activating involvement

The comments on personal responsibility and the Commission's intentions to involve the stakeholders and players in an activating manner in the sustainability actions are a welcome move.

High expectations centre round the announcement that the Commission will include the aspect of sustainable development in their entire information and communication activities.

4 Budgetary policy, Financial Perspective

For a sustainable development strategy to be effective, it is necessary to make reference to the financial budget (intergenerational justice). To date, this has only been the case in a few member states and not even the European Commission's communication addresses the issue of Financial Perspective. Even where Financial Perspectives provide correct – though in comparison with the Luxemburg compromise proposal of June 2005 conservative – increases in research expenditure, these are not related to the criteria of sustainable development.

The budget negotiations being held between the Council, Parliament and the Commission which are to be concluded in the next few months offer possibilities of incorporating the sustainable development strategy into the Financial Perspective.