Stellungnahme des Nachhaltigkeitsrates zum Entwurf des Fortschrittsberichts 2008 der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung

Verabschiedet am 24.06.2008

Vorbemerkung

Die Bundesregierung hat ihre Nachhaltigkeitsziele und -politik in einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie zusammengefasst. Seit 2002 wurde regelmäßig über Erreichtes sowie Pläne und Programme berichtet. Im Herbst 2008 will das Bundeskabinett den aktuellen Fortschrittsbericht verabschieden. Hierzu liegt ein Entwurf zur öffentlichen Diskussion vor.

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung hat Konsultationsveranstaltung des Bundeskanzleramtes am 19. Juni 2008 eine Vorab-Version vorgetragen und nimmt nunmehr abschließend Stellung.

Aus der Sicht des Nachhaltigkeitsrates ergeben sich drei wesentliche Bewertungsmaßstäbe:

1. Verbindlichkeit

   Der Rat für Nachhaltige Entwicklung hat Anhaltspunkte zur Fortentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie – zuletzt im August 2007[1] – formuliert und dabei vor allem ein Mehr an Wirksamkeit und Verbindlichkeit betont. Beides ist für eine erfolgreiche Strategie notwendig.

2. Sachliche Dringlichkeit

   Nachhaltige Entwicklung ist und bleibt eine Herausforderung. Für wichtige Zielbereiche überwiegen derzeit eindeutig die nicht-nachhaltigen Trends, und die Nachhaltigkeitsstrategie kommt der Erreichung ihrer Ziele quantitativ und qualitativ nicht ausreichend näher. Dies hat der Nachhaltigkeitsrat durch Ampeln[2] unterstrichen, mit denen der im Indikatorenbericht 2006[3] dokumentierte real erreichte Stand der Indikatoren mit den Zielen verglichen wurde. Es überwiegen rote und gelbe Ampeln für die 32 Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie. An diesem kritischen Bild ändern

---

[1] Wirksamer durch mehr Verbindlichkeit. Empfehlung des Rates für Nachhaltige Entwicklung zum Start der Überarbeitung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. August 2007. www.nachhaltigkeitsrat.de
[2] Welche Ampeln stehen auf Rot? Stellungnahme des Rates für Nachhaltige Entwicklung zum Stand der 21 Indikatoren der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie – auf der Grundlage des Indikatorenberichts 2006 des Statistischen Bundesamtes. April 2008. www.nachhaltigkeitsrat.de
[3] Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Indikatorenbericht 2006. Statistisches Bundesamt. April 2007. www.destatis.de

auch die neuen Zahlen des Fortschrittsberichts nichts. Die Hürde liegt also hoch. Nunmehr hat die Bundesregierung aktuelle Statistiken vorgelegt und einige wesentliche Reformen an den Indikatoren selbst vorgenommen. Dies wird nachfolgend berücksichtigt.

3. Wirkung auf das politische Umfeld

Unabhängig von den konkreten Impulsen, die eine fortgeschriebene Nachhaltigkeitsstrategie ganz unmittelbar für die Bundespolitik zu geben vermag, muss das Augenmerk auch auf die Wirkung im politischen Umfeld gerichtet werden. Die Strategie erlangt in diesem Sinne eine Bedeutung für

- Länder und Kommunen, vor allem, wenn sie eigene Nachhaltigkeitsstrategien entwickeln und die hierfür Anknüpfungspunkte nutzen wollen,
- Unternehmen, die sich Nachhaltigkeit als Aufgabe stellen,
- zivilgesellschaftliche Akteure zum Beispiel in Nicht-Regierungsorganisationen, Kirchen, Stiftungen, Gewerkschaften und Verbänden,
- die Wissenschaft.

Stellungnahme

1. Verbindlichkeit

- **Reform des Management**

Die Bundesregierung greift einen zentralen Gedanken des Nachhaltigkeitsrates auf und konkretisiert ihn in einer Anzahl von Vorhaben zum Nachhaltigkeitsmanagement. Es geht darum, die politischen Entscheidungsabläufe, die Verantwortungen und konzeptionellen Impulse zur Nachhaltigkeitspolitik zu verbessern.

Es ist richtig, die Frequenzen von (politischem) Fortschrittsbericht und (statistischem) Indikatorenbericht neu zu ordnen, dem politischen Bericht dabei höheres Gewicht zu geben und gleichzeitig die Kontinuität durch regelmäßige statistische Berichterstattung alle zwei Jahre zu sichern. Auch ist es sicher notwendig, die Arbeit des Staatssekretärsausschusses organisatorisch und methodisch zu stärken, um die Verbindlichkeit des Nachhaltigkeitsprozesses zu erhöhen. Auch das Projekt zur Klimaneutralität der Dienstreisen stellt eine Neuheit dar – nicht nur in der Sache, sondern auch wegen seines ressortübergreifenden Charakters. Und schließlich ist es auch zu begrüßen, dass die Bundesregierung die so genannten Managementregeln von 2002 in Erinnerung bringt.

Der Nachhaltigkeitsrat begrüßt, dass die Bundesregierung den von ihm angestossenen Grundgedanken zur Reform der Nachhaltigkeitspolitik aufgreift. Die im Fortschrittsbericht ausgeführten Einzelheiten dieser Vorschläge geben sicherlich Anlass zu detaillierten Erörterungen. Auch könnten weitere Vorschläge zur Ausgestaltung gemacht werden. Aber aus Sicht des Nachhaltigkeitsrates ist es vor einer Detaildiskussion zweckmäßig, über einige grundsätzliche Punkte nachzudenken.

- **Kapazität**

Den vorgeschlagenen Reformen werden keinerlei Überlegungen zum Aufbau entsprechender Arbeitskapazitäten an die Seite gestellt. Dies ist ein bedeutendes Defizit. Denn einerseits ist es völlig klar, dass die Reformen und eigenen Maßstäbe, die die Bundesregierung sich setzt, zum großen Teil nicht mittels der Arbeitskapazität, mit der die Nachhaltigkeitsstrategie bisher administriert worden ist, zum Leben erweckt werden können. Andererseits bestehen bei unseren europäischen Nachbarn (namentlich Großbritannien, die Niederlande) gute Beispiele dafür, wie Kapazitätsentwicklung sowohl qualitativ als auch quantitativ betrieben werden kann. Und schließlich ist das „capacity building“ eines der wichtigsten Elemente der Erklärung von Rio de Janeiro, auf die die Nachhaltigkeitsstrategie zurückgeht. Der Aufbau von Kapazität ist die Voraussetzung dafür, dass die Reformen Wirklichkeit werden. Der Nachhaltigkeitsrat regt an, den Fortschrittsbericht in diesem Punkt zu ergänzen.

- **Regeln**

Die vorgestellten Management-Regeln geben durchaus Anlass zu Diskussionen über Inhalte, Funktionsweise und Implikationen. Aber diese zu führen, ist verfrüht. Zunächst ist kritisch anzumerken, dass die Regeln ein Fremdkörper bleiben. Für wen oder was sie gelten sollen, geht aus dem Fortschrittsbericht nicht hervor. Im Gegenteil, die Sachkapitel beziehen sich (mit einer Ausnahme auf Seite 145) nicht auf die Regeln, auch dann nicht, wenn der sachliche Zusammenhang unmittelbar ist.

Aus Sicht des Nachhaltigkeitsrates ist zu erwarten, dass die konkrete Spiegelung der Management-Regeln an der Praxis der Nachhaltigkeitspolitik innovativ sein kann. Voraussetzung ist, dass Adressaten, Wirkungen und Verfahren benannt werden. Erste Ansatzpunkte sollten die bisherigen Projekte der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (Energiecontrolling auf Bundesliegenschaften und andere) sein. An ihnen können die „Regeln“ verdeutlicht werden. Das Gleiche gilt für die öffentliche Beschaffung. Letztlich wird sich auch der Nutzen einer Nachhaltigkeitsprüfung von Gesetzesvorhaben an einer konkreten Anwendung an den Managementregeln erweisen können.

Das Management von nachhaltiger Entwicklung – das lehren insbesondere Erfahrungen aus der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft – erfordert zwingend, dass Feedback-Schleifen vorgesehen und lernende Abläufe zugelassen werden.

- **Steuerung**

Kernstück einer Reform des Nachhaltigkeitsmanagements ist unbestritten die Rolle des Staatsekretärausschusses. Es ist sicherlich richtig, seine Funktion als hochrangiges Steuerungsgremium auszubauen.

Neben der vorgesehenen Erhöhung der Sitzungsfrequenz, den Berichten aus den Bundesressorts und der Erweiterung des Teilnehmerkreises wird sich seine praktische Funktion jedoch am ehesten daran ablesen lassen, welche konkreten operativen Entscheidungen er in der verbleibenden Legislaturperiode, vor allem auch nach Verabschiedung der Nachhaltigkeitsstrategie, trifft. Die oben genannten Punkte bieten bereits gute Ansatzmöglichkeiten. Daneben sind weitere denkbar. Der Nachhaltigkeitsrat bietet hierzu gerne weitere Beratung an.

2. Sachliche Dringlichkeit

- **Indikatoren**

Der Nachhaltigkeitsrat bleibt mit Nachdruck bei seiner Auffassung, dass eine Bewertung durch rote/gelbe/grüne Ampeln erforderlich ist, um die Bedeutung und Systematik der Indikatoren in der Öffentlichkeit zu kommunizieren und im politischen Betrieb deutlich zu machen. Er empfiehlt, den Fortschrittsbericht um eine Ampel-Darstellung zu ergänzen.

Der „Ampelbericht“ des Nachhaltigkeitsrates musste sich den Umständen entsprechend auf statistische Angaben aus dem Indikatorenbericht 2006 beziehen, die teilweise durch jetzt vorgelegte, neuere Daten der Bundesregierung überholt sind. Aufgrund der neuesten Trend-Daten müsste sich die Farbe der Nachhaltigkeits-Ampel zur Energieproduktivität von Rot zu Gelb, zum landwirtschaftlichen Stickstoff-Bilanzüberschuss von Rot zu Gelb und zur Erwerbstätigenquote von Rot zu Gelb, zur Studienanfängerquote von Grün zu Gelb verändern. Dies ändert allerdings nicht die politische Bewertung, derzufolge die Ampeln den hohen Handlungsdruck markant darstellen und somit für die Öffentlichkeit nachvollziehbar machen.

Neu sind verschiedene Änderungen und Anpassungen bei den Indikatoren und Zielen. Von besonderer Bedeutung ist, dass die Bundesregierung ihre jetzige Politik an dem Ziel ausrichtet, ab 2011 einen Haushalt ohne Nettokreditaufnahme zu gewährleisten. Begrüßenswert ist, dass die (Teil)Indikatoren „Zufriedenheit mit der Gesundheit“ zugunsten einer Aussage zur Raucherquote sowie zum Anteil der Menschen mit Adipositas (Fettleibigkeit) verbessert werden und die Bundesregierung hierzu auch Zielstellungen formuliert. Ebenfalls zu begrüßen ist die Verschärfung der Ziele für den Anteil erneuerbarer Energien am Verbrauch von Primärenergie und Strom.

Anerkennend hervorzuheben ist die politische Bedeutung der Vielzahl von ambitionierten Änderungen im Bereich der Ziele zum sozialen Zusammenhalt. Dies signalisiert, dass die Querschnittsfunktion der Nachhaltigkeitsstrategie stärker ankommt als in der Vergangenheit.

Dass sich der Fortschrittsbericht explizit in die Kontinuität der Indikatoren-Diskussion einordnet und den Prozesscharakter der Strategie unterstreicht ist positiv, allerdings dürfte die gewählte Art der Darstellung nur für den engsten Kreis der informierten Öffentlichkeit nachvollziehbar sein. Deshalb sollten – auch im Sinne einer größtmöglichen Transparenz – bei den Veränderungen der Indikatoren alte Indikatoren (Zufriedenheit mit der Gesundheit, Ganztagsbetreuungsangebote für 6 – 12 Jährige) und ihre Zielerreichungsgrade im Fortschrittsbericht noch einmal aufgeführt werden.

Die Bundesregierung stellt selbst die Fortführung bestimmter Indikatoren in Frage und will Festlegungen zu den entsprechenden Zielen erst im Licht der Konsultation treffen. Zur Diskussion stehen diese Indikatoren, weil sich die gesetzten Ziele nach Auffassung der Bundesregierung als nicht erreichbar erwiesen haben. Der Rat nimmt zu diesen Indikatoren wie folgt Stellung:

- Indikator „Verdienstabstand zwischen Männer und Frauen“:

  Keine Änderung des Ziels, Verstärkung der politischen Bemühungen

- Indikator „Anteil Binnenschiffahrt am Güterverkehr“:

Im „Ampelbericht“ hat der Nachhaltigkeitsrat diesen Indikator im Zusammenhang mit den anderen Mobilitäts-Indikatoren als geeignet bezeichnet. Allerdings muss eingeräumt werden, dass die Binnenschiffahrt weder in ökonomischer noch in ökologischer Hinsicht eine Indikation für Nachhaltigkeit ist. Die Nachhaltigkeitsstrategie kann ihn daher ohne Verlust von Aussagekraft aufgeben.

- Indikator „Güterverkehrsintensität“:

  Die europäische Integration wird das Ausmaß des Güterverkehrs weiter vergrößern. Insofern stimmt die Beobachtung, dass dies der Erreichung des mit diesem Indikator verbundenen Ziels entgegen steht. Allerdings sind in der Vergangenheit auch keine intensiven politischen Bemühungen zu verzeichnen, das Ziel zu erreichen. Der Rat bezeichnet den Indikator als geeignet (Ampelbericht) und konkretisiert diese Auffassung dahingehend, dass weder eine ersatzlose Streichung, noch eine bloße Beibehaltung ohne verstärkte politische Maßnahmen in Frage kommt.

  Es sollte geprüft werden, ob der Indikator fokussiert werden kann, um größere Steuerungswirkung zu entwickeln. In Frage kommt die Fokussierung auf regionale Verkehrsbeziehungen. Denkbar ist auch eine Spezifikation der CO2-Intensität des Güterverkehrs, soweit der Beitrag des Güterverkehrs an der Flächeninanspruchnahme (Indikator 4) explizit ausgewiesen wird.

- Öko-Landbau:

  Der Rat erinnert an seine Empfehlung im Vorfeld der ersten nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (2002). Zu betonen ist, dass das Ziel von 20% Öko-Landbau nicht als Leitbild für die gesamte Landwirtschaft zu verstehen ist. Der Rat unterstützt dieses 20% - Ziel und fordert für die verbleibenden 80 % landwirtschaftliche Nutzfläche eine Überprüfung des Indikators auf seine Aussagefähigkeit.

- **Gemeinsame Verantwortung bei unterschiedlicher Zuständigkeit**

Der Differenzierung der Ziele wie sie von der Bundesregierung auf Seite 46 erstmals vorgestellt wird, messen wir mehr Bedeutung zu als im Entwurf ablesbar. Er differenziert die Umsetzung der Ziele nach den jeweiligen rechtlichen Zuständigkeiten und unterscheidet zwischen Zielen, für deren Umsetzung die Bundesregierung zuständig ist und die insofern das eigene politische Handeln steuern könnten und solchen, für deren Umsetzung sie administrativ nicht zuständig ist und deren Aufnahme in die Nachhaltigkeitsstrategie sie folglich lediglich als Anstoß für das Handeln anderer Akteure sieht.

Nach Einschätzung des Nachhaltigkeitsrates ist diese Unterscheidung mitnichten immer zweifelsfrei, trägt aber ein innovatives Potenzial für das Management der Nachhaltigkeit. Voraussetzung ist, dass sie nicht rein im „bürokratischen Verschiebebahnhof“ stehen bleibt. Vielmehr sollte sie zu einem ordnungspolitischen Prinzip der „Gemeinsamen Verantwortung bei unterschiedlicher Zuständigkeit“ ausgebaut werden. Dies verspricht neue und innovative Herangehensweisen zum Beispiel unter Nutzung von informellen Netzwerken, des Einsatzes von Wettbewerbselementen und Honorierungen und dem Abschluss von Vereinbarungen zwischen Akteuren ohne Rechtsbeziehung.

Der Nachhaltigkeitsrat hat aus verschiedenen Workshops, Gremien und Abfragen den Eindruck gewonnen, dass die bestehenden Indikatoren zur nachhaltigen Entwicklung faktisch

nicht hinreichend zwischen Bund und Ländern abgesprochen sind. Für eine Integration des Anliegens Nachhaltigkeit in föderale Abläufe ist dieser Abgleich allerdings unabdingbar. Die Vorgabe von Terminen und Zeitachsen kann den Ablauf ordnen.

- **Strategiefähigkeit der Aussagen zu Schwerpunktthemen**

Letztlich wird die politisch interessierte Öffentlichkeit den Wert und die Glaubwürdigkeit einer Nachhaltigkeitsstrategie weniger an Vorhaben, Prozessen und Verfahren messen, sondern an dem, was konkret politisch entschieden und beeinflusst wird.

Aus diesem Grund sind die drei Schwerpunktthemen

- Klima und Energie
- Schritte zu einer nachhaltigen Rohstoffwirtschaft
- Demografischer Wandel – Chancen für stärkeren sozialen Zusammenhalt

ein erforderliches Element jeder Strategie.

Gleichzeitig liegen hier aber auch ihre größten Schwachpunkte, wenn sie eben keine oder nicht ausreichende Antworten auf unmittelbare Zukunftsfragen liefert. Dies ist im Entwurf leider der Fall. Die nachstehenden Beispiele stoßen an anderer Stelle große Bemühungen und Debatten an und sollten daher – unabhängig von der Art der Positionierung in der Sache – in der Nachhaltigkeitsstrategie auftauchen:

- Klima und Energie

  Im Kapital Klima und Energie kommt das Wort „Kohle-Kraftwerke“ nicht vor. Die zukünftige Perspektive von Kohlekraftwerken bleibt völlig unklar; vor allem bleibt offen, wie und in welchem Umfang die fossilen Energieträger insbesondere durch den ambitionierten Ausbau der erneuerbaren Energien ersetzt werden können.

  Die steigenden Energiepreise führen sowohl im Inneren als auch im globalen Maßstab zu ernsten Fragen nach der sozialen Gerechtigkeit. Die Bundesregierung sollte hierzu Grundsätze entwickeln.

- Schritte zu einer nachhaltigen Rohstoffwirtschaft

  In diesem Kapitel kommt das zukünftig erforderliche Recycling seltener Industriemetalle nicht vor. Als ein Beispiel von vielen sei das Metall Tantal angesprochen, für das zwar die wichtigen Aspekte von Transparenz und Korruptionsbekämpfung erwähnt werden, aber nicht die Herausforderung für das Recycling und die partielle Entkoppelung von Nutzung und Import wie es die Management-Regeln nahelegen würden. Das Recycling kleinster Mengen ist eine Herausforderung sowohl an die Technik, als auch an Lebensstile und Verhalten der Menschen. Ohne Änderung bei beiden wird hier kaum eine Lösung gelingen.

  Ein weiteres gravierendes Defizit besteht im Hinblick auf die Nanotechnik. Durch die zukünftig steigende Verbreitung von Produkten mit nanotechnischen Materialien entstehen Stoffströme, die die verwendeten Nano-Partikel fein verteilt in die Umwelt entlassen. Begrüßenswert sind die umfangreichen Forschungsprogramme, mit denen versucht wird, die Folgewirkungen auf die Umwelt und die Gesundheit der Menschen abzuschätzen.

- Demografischer Wandel – Chancen für stärkeren sozialen Zusammenhalt

  Der Entwurf greift das Thema „Aufstieg durch Bildung“ nur unzulänglich auf. Eine große Vision, die ihren Platz in der Nachhaltigkeitsstrategie haben muss, ist die Chancengerechtigkeit in der Bildung. Die Bedeutung der vorschulischen Bildung und der Ermutigung von Kindern bildungsferner Familien zu weiterführenden Schulen sollte mehr hervorgehoben werden. Die Ankündigung von „Aufstiegsstipendien“ wird begrüßt, aber reicht nicht aus.

  Auch im tertiären Bildungsbereich gibt es Defizite sowohl in quantitativen als auch in qualitativer Hinsicht. Der Rückstand Deutschlands im Anteil der Tertiärausgebildeten und im Anteil der Technik-Studenten verlangt Anstrengungen zur Behebung dieser für ein Industrieland nicht akzeptablen Defizite.

  Das generationenübergreifende Leben, Wohnen und Arbeiten sollte unter den Gesichtspunkten des demografischen Wandels angesprochen werden. Hier ist die politische Gestaltung in besonderer Weise erforderlich.

3. Wirkung auf das politische Umfeld

Es besteht Einvernehmen, dass jede glaubwürdige Strategie neben den staatlichen Akteuren, die unverzichtbar sind, auch die Akteure der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft und aus Wissenschaft und Forschung mit einbeziehen muss. Dabei geht es um das Wie, nicht das Ob.

Wichtige Instrumente zur Beteiligung sind der Konsultationsprozess und die erstmalige Einladung an das Parlament, die Ministerpräsidenten der Länder, sowie die kommunalen Spitzenverbände zu einem eigenen Beitrag. Dies ist ein wichtiges und richtiges Signal.

Besondere Aufmerksamkeit muss der Frage gelten, ob dies der zunehmenden Bedeutung des Nachhaltigkeitsgedankens in der Gesellschaft gerecht wird. Während der Begriff Nachhaltigkeit vor sechs Jahren noch als sperrig und unpraktisch galt, ist jetzt eine wesentliche Veränderung zu beobachten. Zwar kann niemand vorhersagen, wie stark und beständig sie sein wird; gewiss aber ist, dass der Fortschrittsbericht der Bundesregierung weit mehr informelle Relevanz erzielen könnte, wenn er an diese Entwicklung anschließt und ihr einen Referenzpunkt gibt. In der Gesellschaft spielt Nachhaltigkeit bereits eine - zugegebenerweise noch zu kleine, aber erkennbar zunehmende – Rolle

- als Bezugspunkt für den individuellen Konsum,
- für neue soziale Netzwerke und die gesellschaftliche Kommunikation,
- als Orientierung des individuellen Lebensstils, in den gesellschaftlichen Bindungen und im ehrenamtlichen Engagement,
- für die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und die Anforderung an Produkte, Wertschöpfungsketten und das Design sowie bei der Zertifizierung von Produkten und Dienstleistungen,
- als Maßstab für die Verantwortung von Unternehmen und als Referenz für sich ändernde Werthaltungen (eines Teils) der Finanzmärkte,

- als Bezugspunkt für die interdisziplinäre Qualität wissenschaftlicher Arbeiten und für das globale Problemverständnis und die Weltsicht von forschender Exzellenz wie es die Zusammenkunft von Nobelpreisträgern 2007 in Potsdam beispielhaft belegt hat.

Mitglieder des Rates für Nachhaltige Entwicklung:

Horst Frank, Hans Geisler, Volker Hauff, Edward G. Krubasik, Thomas Loster, Jürgen Rimpau, Georg Teutsch, Marlehn Thieme, Klaus Töpfer, Christiane Underberg, Michael Vassiliadis, Hubert Weinzierl, Ranga Yogeshwar, Angelika Zahrnt

www.nachhaltigkeitsrat.de