

Challenger Report für den Rat für Nachhaltige Entwicklung

**Einsatz von Indikatoren im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie der
Bundesrepublik**

- Anmerkungen aus der Sicht eines Befürworters -

Roland Zieschank

Forschungsstelle für Umweltpolitik der Freien Universität Berlin

November 2006

1. Eine Positionsbestimmung

Indikatoren auf nationaler Ebene stellen eine hochkonzentrierte Form von sozial- und naturwissenschaftlichem Wissen dar. Keine andere Darstellungsform erlaubt in vergleichbarem Maße eine schnelle und aussagekräftige Übersicht zum Stand der nachhaltigen Entwicklung eines Landes.

Es gibt eine über 50-jährige Tradition der Verwendung von ökonomischen, sozialen oder umweltbezogenen Kennziffern in Deutschland. Hierzu gehören inzwischen die Jahreswirtschaftsberichte oder die Ernährungs- und agrarpolitischen Berichte der Bundesregierung und vor allem die Statistischen Jahrbücher, herausgegeben vom Statistischen Bundesamt. 2002 wurden ausgewählte Indikatoren in ein inhaltlich übergreifendes Konzept wie die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie übernommen. Ihre Fortschreibung erfolgte bis zum Jahr 2005. 21 Indikatoren sollen primär politischen Entscheidungsträgern, aber auch Akteuren aus Wirtschaft und Gesellschaft ein Bild über Trends in den Themenfeldern der Nachhaltigkeitspolitik ermöglichen.

Indikatoren als „kristallisierte“ Politik

Die Auswahl der Themenfelder und die angestrebten Ziele nachhaltiger Entwicklung werden in der Regel bereits innerhalb des Regierungslagers und zwischen den Bundesressorts kontrovers beurteilt. Eine gemeinsame Festlegung auf geeignete Indikatoren im Rahmen offizieller Strategien kann mithin als bedeutender Kristallisationspunkt staatlicher Politikformulierung angesehen werden.

Solche Indikatoren erlauben zugleich Schlussfolgerungen über das Problembewusstsein und das politische Selbstverständnis eines Landes (s. Anhang).

Die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung von 2002 markiert hier einen Quantensprung im Politikstil. Die Indikatoren sollen nicht nur *zentrale Handlungsfelder* widerspiegeln, sie haben auch deklarierte *Zielvorgaben*. Und sie sind von der *gesamten* Bundesregierung verabschiedet und veröffentlicht worden. Die genannten Punkte sind keine Selbstverständlichkeit. Es gibt prominente Indikatorensysteme, die sich nicht auf zentrale Problem- oder Handlungsfelder beziehen, wie die EU-Indikatoren des Lissabon-Prozesses im Umweltbereich. Oder sie weisen keine politischen Zielvorgaben auf, etwa die Nachhaltigkeitsindikatoren in Großbritannien, die historische Vergleichsniveaus als Orientierung nutzen. In anderen Ländern mangelt es an Legitimation durch die Regierungsspitze, beispielsweise im Falle der österreichische Nachhaltigkeitsstrategie.

Überlegungen zum weiteren Einsatz von nachhaltigkeitsbezogenen Indikatoren in Deutschland

Kontinuität: Die jetzige Regierungskoalition hat die existierende Nachhaltigkeitsstrategie bislang inhaltlich nicht weitergeführt. Teilbereiche wie Abbau der Staatsverschuldung, Integration ausländischer Mitbürger oder erneuerbare Energien werden zwar bearbeitet, jedoch unter anderen politischen Überschriften. Der mühsam erreichte Anschluss an die internationale Gemeinschaft von Staaten, die über eine Nachhaltigkeitsstrategie verfügen, scheint wieder verloren zu gehen. Auch droht ein Legitimationsverlust für das Regierungshandeln als solches: Die wichtigsten Problemlagen, zentrale Langfristziele und prioritäre Maßnahmenprogramme zu ihrer Er-

reichung sind immerhin in Dokumenten der Bundesregierung verankert worden; der staatliche Meinungsbildungsprozess konnte dabei auf die Unterstützung zahlreicher Wissenschaftler und Verbände zählen. Versinkt die Nachhaltigkeitsstrategie nun abrupt in der Bedeutungslosigkeit, steigt die Skepsis hinsichtlich der Fähigkeit staatlicher Politik, langfristig und problemorientiert zu agieren. Außerdem entfällt der institutionelle Rahmen, in den die *21 Indikatoren für das 21. Jahrhundert* zuletzt eingebunden waren. Sollen Indikatoren gesellschaftliche oder ökologische Trends anzeigen, benötigen sie als unabdingbare Voraussetzung zeitliche und politische Kontinuität.

Effizienz: Viele Indikatoren, Variablen und dazugehörige Daten existieren bereits, entsprechende statistische Kapazitäten können und sollten genutzt werden. Gegenüber der EU oder OECD bestehen zudem internationale Berichtspflichten. So werden Indikatoren im Rahmen der Umweltberichterstattung für internationale Einrichtungen erhoben. Beispielsweise haben die Umweltminister der OECD-Staaten 2001 eine Umweltstrategie für die erste Dekade des 21. Jahrhunderts beschlossen. Zu den fünf Zielen dieser Strategie gehört die Verbesserung der Informationsbasis für die politische Entscheidungsfindung, indem erreichte Fortschritte mittels Indikatoren gemessen werden sollen. Von der UN-Commission for Sustainable Development werden aussagekräftige Kennziffern (etwa zu Klimaveränderungen, der Ressourceneffizienz oder hinsichtlich der Qualität von Ökosystemen) nachgefragt. Mit ihnen soll die Situation in den einzelnen Staaten erfasst und miteinander vergleichbar gemacht werden. Die Europäische Umweltagentur sammelt und verbreitet Informationen im Rahmen des European Environment Information and Observation Network, einem gemeinsamen Netzwerk der Agentur und aller EU-Mitgliedsstaaten. Der Erhebungsaufwand für diese Indikatoren und teils langjährigen Trendberechnungen ist beträchtlich, so dass eine weitere Verwendung von bereits existenten Indikatoren für eine bundesweite Nachhaltigkeitsstrategie naheliegt. Dadurch erhöht sich neben der Glaubwürdigkeit solcher Indikatoren - und ihrer größeren Verbreitung - auch die Kosten-Nutzen-Relation.

Definitionsmacht: Viele internationale Organisationen nutzen nachhaltigkeitsbezogene Indikatoren zuerst für dokumentarische Zwecke. Es werden jedoch auch bewertende Einschätzungen bis hin zu Rankings vorgenommen. Einige internationale Vergleiche beruhen auf Indikatoren oder Indizes, wie dem Human Dimensions Index oder dem Environmental Sustainability Index (ESI). Dieses Indikatorensystem verdeutlicht die Problematik solcher „externen“ Rankings: Deutschland liegt hier im Jahr 2005 knapp vor Namibia. Eigene offizielle Nachhaltigkeitsindikatoren und Indexberechnungen sind erforderlich, um ein inhaltlich fundiertes Gegengewicht bieten zu können.

Neben diesen naheliegenden Argumenten lassen sich einige grundsätzlichere Gedanken anführen:

Es geht um die Frage geeigneter Regierungsformen in westlichen Demokratien unter dem Leitmotiv „**good governance**“. Diese Diskussion ist in Europa durch Umsetzungsdefizite bei Nachhaltigkeitsstrategien beschleunigt worden. So hat sich gezeigt, dass die Möglichkeiten staatlicher Einrichtungen und Regulierungskompetenzen schnell überschritten sein können, denkt man an Lücken sozialer Sicherung bei einer alternden Bevölkerung, die hohe Staatsverschuldung in Deutschland und noch mehr in den USA oder Japan. Auch die Anreicherung von Schadstoffen in Böden und Meeren ist noch längst nicht gebremst. *Problemlösungskapazität* bildet einen Engpass des politischen Prozesses.

Nicht nur in der deutschen Staatstheorie ist deshalb eine Veränderung der Rolle des Staates zu verzeichnen. An die Stelle eines staatlichen Hauptakteurs und hierarchischer Top-down-Regulierungen tritt nun die Systemperspektive und die Betonung einer aktiven Selbstorganisation sozioökonomischer Akteure: Ohne deren Unterstützung oder zumindest stillschweigende Akzeptanz erscheinen Transformationsprozesse in Richtung nachhaltiger Entwicklungspfade wenig aussichtsreich. Im angelsächsischen Raum wird die Verschiebungen hin zu partizipativeren Regierungsformen durch den Begriff ‚From Government to Governance‘ charakterisiert (LYALL/TAIT 2005).

Nach wie vor geht es jedoch um übergreifende, durchaus mit dem traditionellen Gemeinwohlbegriff verbundene Werte und *Ziele* - die aufgrund des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung noch wesentlich stärker die *Zukunftsdimension* betreffen. Damit bestätigt sich die Einschätzung von PIERRE & PETERS: “Providing direction to society, whether directly or indirectly, is the central governance activity.”

Zielbezogene Ansätze politischer Steuerung sind eine mögliche Reaktion auf die veränderte staatliche Funktion. Sie sollen nicht nur eine Orientierung für die Öffentlichkeit sowie für wirtschaftliche Sektoren geben, sondern die besten Wege zur Lösung von Problemen werden von den Verursachern selbst erwartet. Schweden ist ein prominentes Beispiel, da Regierung und Parlament bereits 1996 nationale Umweltqualitätsziele beschlossen. Sie bildeten die Grundlage für ein System des "*management by objectives and results*", das aus Sicht der Regierung die effektivste Form der Implementierung einer umfassenden (Umwelt-)Strategie darstellt und Beteiligte in allen Sektoren einschließt.

Indikatoren können in zweifacher Hinsicht gut mit der aktuellen Governance-Diskussion verknüpft werden:

- Nachhaltigkeitsindikatoren entsprechen zielorientierten Ansätzen: Sie beinhalten sowohl empirische Messwerte zur Dokumentation des gegenwärtigen Entwicklungsstandes in einem Problemfeld, als auch (meist) politische Zielwerte. Ein Beispiel ist die angestrebte Verbesserung der Rohstoffproduktivität um 100 % bis zum Jahr 2020.
- Solche, im Rahmen von nationalen Nachhaltigkeitsstrategien vieler OECD-Staaten proklamierten Zielvorstellungen bedeuten auf der einen Seite eine gewisse Selbstverpflichtung des Staates. Sie eröffnen andererseits die Möglichkeit einer handlungsleitenden Allianz von Staat und gesellschaftlichen Akteuren, wenn diese Zielvorstellungen im gesellschaftlichen Raum als legitim betrachtet oder zumindest akzeptiert werden. *Kollektives und kooperatives Handeln* bilden eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Erweiterung der angesprochenen Problemlösungskapazität. Die Erhöhung der Energieproduktivität bei tendenziell steigenden Öl- und Gaspreisen ist als chancenreiches Beispiel zu nennen. Es zeichnet sich möglicherweise ein neuer „New Deal“ von Wirtschaft, Umwelt und Beschäftigung ab. Denn Kostenreduzierungen bieten nicht nur ökonomische Vorteile für Industrie und Verbraucher, sie stärken zugleich die Wettbewerbsfähigkeit, erlauben den Export innovativer Technologien und tragen zum Erhalt von Arbeitsplätzen bei. Darüber hinaus hilft die Verfolgung dieses Produktivitätsziels in Deutschland natürlich dem Klimaschutz.

Auf diesen Aspekt ‘informationeller Steuerung’ hat der frühere britische ROUND TABLE ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT bereits im Jahr 2000 hingewiesen “The most important single task now is to ensure that the 15 ‘headline’ indicators are given the continuing attention they need by the political world, by the media and by society at large, so that they influence decision-making and action.”

Schlussfolgerungen: Das Potenzial von Nachhaltigkeitsindikatoren

► *Beitrag zur Kohärenz staatlicher Politik - Positive Koordination*

Indikatoren im Rahmen nationaler Nachhaltigkeitsstrategien bringen Politik auf den Punkt. Dies erfordert bereits im Vorfeld einen Verständigungsprozess zwischen den Ressorts sowie den politischen Interessenfraktionen auf ein begrenztes Set an Zielen und Kenngrößen. Insgesamt steigen die Chancen, dass eine nachhaltigkeitsorientierte Politik einen einheitlicheren und abgestimmteren Charakter erhält. Abhängig vom Anspruchsniveau der Ziele, dem Grad der Zielerreichung bzw. -verfehlung und dem resultierenden Handlungsbedarf erfordern entsprechende Übereinkünfte häufig einen langen Atem, um eingefahrene Ressort-Positionen zu überwinden. Der politische Meinungsbildungsprozess kann sich dann jedoch dauerhaft auf eine gemeinsame empirisch-statistische Plattform stützen. Zielkonflikte lassen sich leichter identifizieren und je nach Trendverlauf entstehen Signale, die neue Prioritäten und zukünftige Maßnahmenprogramme nahelegen. Dies trifft vor allem beim Erreichen gesteckter Ziele zu (absehbar beim Indikator Luftschadstoffe); gleichermaßen im Falle einer deutlichen Zielverfehlung, denkt man an Indikatoren zur Erwerbstätigenquote, der Energieproduktivität oder im Bereich der Artenvielfalt.

► *Beitrag zur Koordination gesellschaftlichen Handelns - Politikintegration*

Indikatoren bieten eine Orientierungsfunktion für unterschiedliche gesellschaftliche Akteure. Informationssysteme zum aktuellen und angestrebten Zustand nachhaltiger Entwicklung signalisieren anhand regelmäßiger Veröffentlichungen, dass dezentrale, aber dennoch kollektive Verhaltensänderungen notwendig sind. Längerfristig erhöhen sich die Chancen einer stärkeren Berücksichtigung von Nachhaltigkeitszielen in den jeweiligen Handlungslogiken gesellschaftlicher oder wirtschaftlicher Akteure.

Ein Beispiel ist die Ostseeregion, die als erste staatenübergreifende Region gemeinsame Ziele und Maßnahmen für eine nachhaltige Entwicklung verabschiedet hat. Die Fortschritte sollen nicht nur auf höchster politischer Ebene etwa alle fünf Jahre begutachtet werden, wofür indikatorgestützte Berichte erstellt werden. Bemerkenswert ist vor allem die Zusammensetzung der ‚Senior Officials Group‘: Sie umfasst die Ostsee-Anrainerstaaten, die EU-Kommission, zwischenstaatliche Organisationen wie die Helsinki-Kommission oder ‚Vision and Strategies around the Baltic Sea 2010‘, internationale Finanzinstitute wie die Europäische Investitionsbank, internationale regionale und Städtenetzwerke, Wirtschaftsnetzwerke, wie z.B. die Organisation der Ostseehäfen oder den World Business Council for Sustainable Development; das Baltic University Programme sowie internationale Umwelt-NGOs (Koalition saubere Ostsee, Europäischer Verband für Küstenschutz etc.) Ohne die Bedeutung von über 100 Indikatoren hier überstrapazieren zu wollen, wird ihnen doch im Zusammenspiel mit Zielen und Maßnahmenprogrammen die Funktion beigemessen, dass sie zu einer gemeinsamen Problemsicht und Handlungsorientierung beitragen.

► *Beitrag zur Etablierung kontinuierlicher Lernprozesse - Politikevaluation*

Mit dem Einsatz von Indikatoren eröffnen sich über einen längeren Zeitraum hin gesehen neue Möglichkeiten einer kontinuierlichen Weiterentwicklung von Nachhaltigkeitsstrategien. Während in Deutschland mit dem Begriff einer „Erfolgskontrolle“ häufig ambivalente Vorstellungen verbunden sind, die ungünstigerweise auch die Wahrscheinlichkeit für ein Aufspüren des Versagens von Entscheidungsträgern mit sich bringen können, wird in anderen Ländern wie der Schweiz, Österreich oder in angelsächsischen Staaten eine Kontrollfunktion meist positiver gesehen. Als wichtige Schlussphase des sogenannten ‚policy cycle‘ stellen Evaluierungen hier einen es-

sentiellen Bestandteil für die erfolgreiche und gezielte Weiterentwicklung politischer Programme dar. Eine mögliche Umorientierung bei den Prioritäten wird in Kauf genommen. Die Institutionalisierung von Lernprozessen, basierend auf Policy-Monitoring und Indikatoren, gehört inzwischen zu den Erfolgsfaktoren von Nachhaltigkeitsstrategien auf EU-Ebene wie gleichermaßen auf der nationalen Ebene. Vorreiter ist Österreich, das sich als eines der ersten Länder einer Evaluierung im Hinblick auf seine nationale Strategie nachhaltiger Entwicklung unterzogen hat.

Die Nachhaltigkeitsindikatoren der Bundesregierung eignen sich vor allem für die Überprüfung von realen Veränderungen bei der Umweltbelastung, der sozialen Lage und wirtschaftlichen Entwicklung. (Sie sind jedoch weniger für eine Evaluierung von politischen Entscheidungsprozessen, den Erfolg von Politikintegration oder eine Beurteilung gesellschaftlicher Partizipation geeignet). Weitere erfolgreiche Beispiele für den Nutzen von indikatorgestützten Evaluierungen sind die Environmental Performance Reviews der OECD, denen sich die Mitgliedsstaaten freiwillig unterziehen, oder die verursacherbezogenen sektoralen Assessments der Europäischen Umweltagentur.

2. Anmerkungen zu einzelnen Nachhaltigkeitsindikatoren des deutschen Fortschrittsberichtes

Die angeführten Argumente für eine Beibehaltung und kontinuierliche Fortführung des bundesweiten Indikatorensets sollen indessen nicht suggerieren, es bestünden keine Schwachstellen, Lücken und kein Weiterentwicklungsbedarf mehr. Die folgenden Abschnitte beinhalten deshalb stichwortartige Anmerkungen zu einzelnen Indikatoren, die im Fortschrittsbericht der Bundesregierung von 2004 aufgeführt worden sind.

Einschätzungen zur Aussagekraft

- Die Bedeutung und Definition von „Nachhaltigkeit“ der ökonomischen Indikatoren ‚Verhältnis Bruttoanlageinvestitionen zum Bruttoinlandsprodukt‘ und ‚BIP je Einwohner‘ erschließt sich nicht unmittelbar. Die Diskussion um die klassische Definition von Wirtschaftswachstum und ihrer Angemessenheit unter sozialen, mehr noch ökologischen Aspekten kann hier nicht wiederholt werden. Sie wurde in Deutschland u.a. im Zusammenhang mit den Umweltökonomischen Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamtes geführt. Zielkonflikte sollten allerdings offener als bisher in die Erläuterung der betreffenden Indikatoren eingehen.
- Effizienz- und Produktivitätsindikatoren: Der Vorteil dieser Indikatoren ist ihre unmittelbare Ausrichtung auf Akteure und entsprechende Handlungsziele. Allerdings wird dies mit einem Nachteil erkaufte: Der Problembezug muss zusätzlich vermittelt werden (d.h. welche Problemlage soll sich eigentlich verbessern, wenn die Indikatoren eine positive Entwicklung nehmen? Siehe auch Stichwort Umweltqualität weiter unten). Diese Indikatoren sind sinnvoller Weise durch absolute Angaben zu ergänzen, zumindest bei der Interpretation. Ein gutes Beispiel stellt der österreichische Indikatorenbericht dar: Während die Materialintensität erfreulicherweise sinkt, wird eine zweite Kurve über denselben Zeitraum eingeblendet: deutlich wird dann, wie der inländische Material-

verbrauch in absoluten Mengen weiter zunimmt (LEBENSMINISTERIUM 2004, S. 36).

- Indikator Klimaschutz: Hier klaffen wissenschaftliche und politische Zielvorstellungen nach wie vor auseinander. Zur Information der Nutzer eines solchen Indikators bietet sich die niederländische Differenzierung an, der zufolge der aktuelle Indikatorwert in eine zweifache Beziehung gesetzt wird:
Distance to target (politisch ausgehandeltes Ziel) und
Distance to objective (wissenschaftliches Ziel: "sustainability level").
- Indikatoren Ökologischer Landbau sowie N-Bilanzüberschuss: Die Aussagen dieser beiden Indikatoren reichen über das bisher im Vordergrund stehende Thema Ernährung weit hinaus. Implizit sind Informationen über den Einsatz oder Nichteinsatz von landwirtschaftlichen Hilfsstoffen enthalten. Beim Stickstoffüberschuss handelt es sich zugleich um einen Risikoindikator für weitere betroffene Umweltbereiche: Böden, Grundwasser, Gewässer sowie Überdüngung von Nord- und Ostsee einschließlich der Risiken für die Biodiversität auf Arten- und Landschaftsebene. Ausführlichere Erläuterungen zur Interpretation dieser Schlüsselindikatoren lohnen sich.
- Indikator Anteil der Binnenschifffahrt an der Güterverkehrsleistung: Die Wirkungen im Falle einer Erhöhung dieses Anteils sind durchaus ambivalent, da ein Zielkonflikt besteht zwischen dem intendierten Ausbau von Flüssen zu Bundeswasserstrassen und der ökologisch gewünschten Renaturierung von Flußläufen. Auch das Ziel einer Erhaltung des Kulturlandschaftsbildes ist betroffen, beispielsweise im Bereich von Elbe und Havel.
- Indikator Artenvielfalt und Landschaftsqualität: Es handelt sich um einen hochaggregierten Indikator. Die Indikатораussage bedarf, auch weil es sich um den einzigen neuen Indikator handelt, ergänzender Interpretationen. Ausgewählte Vogelarten zeigen durch Veränderungen ihrer jeweiligen Bestandsgröße den Zustand von Natur und Landschaft an. Intakte und vielfältige Landschaften bilden die wesentliche Voraussetzung für die Artenvielfalt. Dabei wirken sich beinahe alle physischen Eingriffe und stofflichen Einflüsse auf die Landschaft aus. Insofern handelt es sich um einen summarischen und holistischen Indikator (sozusagen einen ökologischen ‚High-End‘-Indikator). Unter dem Gesichtspunkt politischer Kohärenz ist er ein gutes Monitoringinstrument, weil für eine Verbesserung der Artenzahlen in den wesentlichen Lebensraumtypen Deutschlands eine Verknüpfung der Naturschutzpolitik mit anderen Politikfeldern notwendig ist – insbesondere mit der Agrarpolitik, Verkehrspolitik, Raumordnung, Energie- und Industrieansiedlungspolitik.

Lücken oder Weiterentwicklungsbedarf

Lebensqualität und Generationengerechtigkeit

- ▶ Indikator Bruttoanlageinvestitionen zum BIP: Hier bietet sich eine ergänzende Komponente an, die auch die Qualität der Investitionen charakterisiert. Beispielsweise könnte dies der Anteil der Erweiterungsinvestitionen am Nettogewinn von Unternehmen in Deutschland sein. Berücksichtigt man beispielsweise den Gewinn nach Steuern der 30 DAX-Unternehmen, so liegt dieser Schätzungen zufolge aktuell bei über 56 Milliarden Euro. Somit wurden im Jahr 2006 die höchsten Gewinne seit dem Zweiten Weltkrieg erwirtschaftet. Zentral ist aber eine Darstellung, inwieweit die Investitionen primär in Rationalisierungsinvestitionen fließen,

die in der Regel mit Arbeitsplatzverlusten einhergehen, und inwieweit es sich um Erweiterungsinvestitionen handelt.

- ▶ Indikator Wirtschaftliches Wachstum: Auch hier wäre eine Ergänzung um die Komponente Vermögensverteilung in Deutschland sinnvoll, betrachtet man zugleich den Armutsbericht der Bundesregierung. Denkbar ist etwa die Berücksichtigung des Anteils der Bevölkerung, der über die ersten 50 % des Volkseinkommens verfügt - respektive dem Anteil, der über die restlichen 50 % verfügt.
- ▶ Vorschlag eines neuen Indikators ‚Rentenrendite‘: Der Indikator vergleicht die Summe der Einzahlungen in die staatlichen Rentenkassen im Verhältnis zu den statistisch erwartbaren Auszahlungen ausgewählter Jahrgänge der Bevölkerung. Eine negative oder nahe Null liegende Rentenrendite signalisiert, dass hier die Generationengerechtigkeit nicht mehr gewahrt werden kann.

Sozialer Zusammenhalt

- ▶ Indikator Integration ausländischer Mitbürger. Eine Alternative, die aber politisch wohl mehr Brisanz mit sich bringt, bildet der Indikator ‚Anteil ausländischer Mitbürger an der Gesamtzahl aller Bezieher von Arbeitslosen- bzw. Sozialhilfe‘. Der Anteil an Hartz IV-Leistungen erfasst nicht nur Schulabgänger, sondern bilanziert auch Erfolge respektive Misserfolge der beruflichen Integration, trotz eines möglicherweise erfolgten Schulabschlusses.

Ressourcenverbrauch und Umweltbelastung

Generell wird an dieser Stelle angeregt, der Kompatibilität mit umweltbezogenen Indikatoransätzen auf OECD- und EU-Ebene zukünftig einen größeren Stellenwert beizumessen. International beachtete Sets an entsprechenden Nachhaltigkeitsindikatoren, die für Weiterentwicklungen in Deutschland herangezogen werden könnten, liegen vor.

Die soweit von der bundesdeutschen Nachhaltigkeitsstrategie aufgeführten Kennziffern lassen sich meist als „friendly indicators“ charakterisieren. Sie beziehen sich hauptsächlich auf Umweltbelastungen, die in der Regel in westlichen Industrienationen aus unterschiedlichen Gründen sinken. Angemessener im Sinne eines realistischen Bildes wäre die Erfassung von Zustand und Qualität von *Ökosystemen*. Dazu gehören u.a. Indikatoren über den Schadstoffgehalt in Böden, Veränderungen in terrestrischen Ökosystemen (Waldökosysteme, naturnahe Ökosysteme etc.), in Fließgewässern oder Seen und vor allem Angaben zur Qualität von Küstengewässern und Meeren, da sich hier mehrere Belastungen aufsummieren. Alternativ und um das nationale Indikatorenset nicht durch viele Umweltindikatoren unhandlich werden zu lassen, sollten längerfristig Indikatoren zur Charakterisierung der *Biodiversität* auf der Arten- und Landschaftsebene realisiert werden. Ein interessantes Beispiel ist der niederländische Natural Capital Index (TEN BRINK & TEKELENBURG 2005).

3. Ausblick

Den Abschluss dieses Challenger Reports bilden Vorschläge zur institutionellen Verankerung und zur Kommunikation. Sie können in diesem Rahmen nur Anregungen bieten und bedürfen einer vertiefenden Diskussion.

Zusammenführung von Prozessen der politischen Zielformulierung und Verfahren der wissenschaftlichen Indikatorenentwicklung.

Bislang handelt es sich meist um unterschiedliche ‚Communities‘, die häufig isoliert nebeneinander her arbeiten, Synergien nicht ausschöpfen. Allerdings steht nicht zu erwarten, dass durch eine intensivere Verknüpfung die Erstellung zielbezogener Indikatoren konfliktärmer verlief. Nicht allein in politischen Gremien, wie bei Ressortabstimmungen, gibt es Unstimmigkeiten bei der Zielfestlegung. Wissenschaftliche Veranstaltungen, gerade im Bereich der Indikatorenauswahl, pflegen den Disput. ALBERTI & PARKER kamen schon 1991 zu der Schlussfolgerung: „We suggest that the success of environmental monitoring activities and their impact on policy-making depends above all on our ability to handle disagreement among experts.“ Mittlerweile deuten einige Erfahrungen an, die Unterstützung durch Moderatoren und notfalls externe Mediatoren könnte in dieser Situation hilfreich sein.

Aufbau eines begleitenden Indikatorensystems mit wesentlich umfangreicheren Kennziffern als dem Set der 21 Nachhaltigkeitsindikatoren.

Ein derartiges Indikatorensystem sollte zum einen *Hintergrundinformationen* bereit halten, die bei Bedarf unmittelbar in den Prozess der Weiterentwicklung der bundesdeutschen Strategie einfließen könnten. Zum anderen sollte es neue *Prioritätensetzungen* untermauern können. Dies ist der Fall bei erreichten Zielen, bei aufkommenden problematischen Veränderungen etwa der Umweltsituation sowie im Zuge neuer demokratischer Schwerpunktsetzungen, die sich auf anstehende Fortschrittsberichte auswirken. Der vergleichsweise ausführlichere Indikatorenbericht Österreichs oder auch die flexiblen Environmental Signals-Reports der Europäischen Umweltagentur nehmen eine solche Funktion der erweiterten Politikberatung für sich in Anspruch.

Institutionelle Absicherung eines Indikatorensystems zur nachhaltigen Entwicklung.

Sollte sich die Situation ergeben, dass das Bundeskanzleramt seine bisherige Zuständigkeit für die Veröffentlichung der Nachhaltigkeitsindikatoren nicht mehr wahrnimmt, stellt sich die Frage nach der Weiterführung des vorhandenen Sets. Was die Datensammlung, Berechnung und grafische Darstellung anbelangt, hat das Statistische Bundesamt bereits in der Vergangenheit einen beachtlichen Anteil des deutschen Indikatorensets erstellt oder mit bearbeitet. Das Amt kann jedoch keine eigenständige Interpretation oder gar politische Bewertung vornehmen. Eine diesbezügliche institutionelle Verankerung ist erforderlich. Naheliegend ist eine Anbindung an den Rat für Nachhaltige Entwicklung. Er könnte zwar nicht mehr dieselbe Legitimation und staatliche Verbindlichkeit aufweisen, hingegen bietet er den Vorteil einer kontinuierlichen Weiterführung jenseits machtpolitischer Veränderungen bzw. demokratisch gewählter Partei- und Regierungskonstellationen. Außerdem erscheint das Beispiel Großbritanniens interessant. Dort zeichnet sich eine veränderte Rolle des bisherigen Beratungsgremiums ab: Die Sustai-

nable Development Commission nimmt, soweit bislang erkennbar, nun wesentlich stärker die Funktion eines ‚Watch-Dogs‘ gegenüber dem Regierungshandeln wahr. Auch hierfür wäre ein empirisches, methodisch fundiertes Indikatorensystem in Deutschland eine hilfreiche und konkurrenzlose Grundlage.

Diskussion der Erreichung gesetzter Nachhaltigkeitsziele.

Ein Aspekt ist zu wenig analysiert worden, nicht nur bei den Experten im Umfeld der verschiedenen Indikatorenentwicklungen, sondern auch bei den Nutzern solcher Indikатораussagen. Es geht um die Bewertung der aktuellen Situation vor dem Hintergrund der gesteckten politischen Zielvorgaben sowie der Chancen einer realistischen Zielerreichung. Denn meist wird nur grob abgeschätzt, ob der betreffende Indikator dem Ziel näher gekommen ist oder eben nicht (vgl. auch Anhang). Selbst bei einem positiven Trend kann das Ziel jedoch später schlichtweg verfehlt werden. Erforderlich wären deshalb: a) Analysen des bisherigen Trends: wann ist ein Trend ein Trend? b) Vergleich der aktuellen Ist-Situation mit dem Zielwert und c) Analyse der erforderlichen „Geschwindigkeit“ im Sinne durchschnittlicher jährlicher prozentualer Veränderungen eines Indikators, damit das avisierte Ziel zuverlässig erreicht wird. Erste Vorschläge hierzu werden gegenwärtig durch das F&E-Projekt „Nachhaltigkeitsindikator für die Artenvielfalt“ unter Leitung des Bundesamtes für Naturschutz erarbeitet. Dabei sind für die historischen Trends statistische Regressionsrechnungen durchgeführt worden, die die Richtung eines Trend-Pfeils festlegen - nach oben, gleichbleibend oder nach unten weisend. Ergänzend werden die aktuellen Indikatorwerte zu Agrarland, Binnengewässer, Wälder etc. durch Ampelfarben in grün, gelb oder rot gekennzeichnet. - Je nachdem, ob sie bereits im Zielbereich, in der Nähe des Zielbereiches oder außerhalb liegen. Weitere Ausarbeitungen enthält eine UGR-Studie des Statistischen Bundesamtes zur Einschätzung der Zielerreichungsgrade ausgewählter Nachhaltigkeitsindikatoren (SEIBEL 2005).

Verbesserte Kommunikation der Nachhaltigkeitsindikatoren.

Bislang ist kein Versuch unternommen worden, Nachhaltigkeitsindikatoren als den wesentlichen Kern nationaler Strategien zu präsentieren, verbunden mit einer Übersichtsdarstellung der jeweiligen Ziele. Sie könnten quasi die „Speerspitze“ bilden, verdichtet auf zwei Seiten eines Flyers oder einer Internet-Seite.

Möglicherweise stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage neu, was eigentlich unter Öffentlichkeit zu verstehen ist. Es gibt einige Gründe, von der dominierenden Vorstellung, die allgemeine Öffentlichkeit - mithin „den Bürger“ - erreichen zu wollen, abzugehen und als Zielgruppen wesentlich stärker politische Entscheidungsträger einschließlich des Parlamentes, Stakeholder oder Opinion-Leader in den Mittelpunkt zu rücken. Wichtig sind außerdem Netzwerke in den Bereichen Wissenschaft, Wirtschaft und gesellschaftliche Organisationen. Erstens eröffnet sich so die Möglichkeit einer zumindest rudimentären Art von Kommunikation, anstelle der vorherrschenden One way-Informationspolitik gegenüber einer anonymen Öffentlichkeit. Zweitens fungieren diese Zielgruppen als Multiplikatoren für ihre Mitglieder: In Netzwerken sowie Organisationen weitergeleitete Informationen erscheinen den Endnutzern häufig interessanter, fallen aus der Informationsflut heraus und sind so glaubhaft. Ein dritter Aspekt zum Thema Einsatz von Nachhaltigkeitsindikatoren betrifft die adressatengerechte Kommunikation; sie führt zu neuen Präsentationsformen für in ihrer Wahrnehmung durchaus verschieden strukturierte Zielgruppen. Manager scheinen abstrahierende Trendverlaufsdarstellungen zu schätzen, die nur das Nötigste enthalten. Sie fühlen sich imstande,

mehrere Indikatoren gleichzeitig auszuwerten. Andere Zielgruppen, wie Umweltverbände, akzeptieren auch emotionalere Darstellungen und Handlungsvorschläge in Richtung einer nachhaltigeren Entwicklung. Eine Übersicht verschiedener Präsentationsformen wurde 2005 vom Schweizerischen Statistischen Bundesamt zusammengestellt, im Anschluß an eine internationale Fachkonferenz.

Für eine verbesserte Kommunikation von und mit bundesdeutschen Nachhaltigkeitsindikatoren ist die abgestimmte Präsentation ihrer Ergebnisse durch mehrere offizielle Einrichtungen sinnvoll. Denkbar erscheint eine Abstimmung zwischen Bundeskanzleramt, dem RNE, dem Statistischen Bundesamt, dem Bundespressesamt, dem Parlamentarischen Beirat zur Nachhaltigen Entwicklung oder der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Entwicklung. Begleitend könnten handliche Übersichtsdarstellungen erarbeitet werden, vergleichbar einer Kurzinformation zur schweizerischen Umweltstatistik oder des englischen Department for Environment, Food and Rural Affairs: ‚Sustainable Development Indicators in Your Pocket‘ (siehe DEFRA 2006).

Aber auch neue Formate, wie die im Scheckkartenformat herausgegebene CD-ROM von Unilever - die den unternehmenseigenen Nachhaltigkeitsbericht enthält - bieten noch ungenutzte Möglichkeiten, mittels Indikatoren auf die zugrundeliegende Strategie hinzuweisen.

Der Sinn liegt darin, die Kommunikationsanstrengungen zu bündeln und zugleich ein möglichst einheitliches Erscheinungsbild der Indikatoren und ihrer Ergebnisse in Deutschland zu gewährleisten.

Quellenangaben:

ALBERTI, M. & PARKER, J. D. (1991): Indices of Environmental Quality. The Search for Credible Measures. In: Environ. Impact Assess. Rev. 1991, No. 11, S. 95-101.

BUNDESREGIERUNG (2004): Fortschrittsbericht 2004 - Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine Nachhaltige Entwicklung. Berlin.

DEFRA : DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, FOOD AND RURAL AFFAIRS (2006): Sustainable development indicators in your pocket 2006. Un update of the UK Government Strategy indicators. London.

LEBENSMINISTERIUM (2004): Auf dem Weg zu einem Nachhaltigen Österreich. Indikatoren-Bericht. Wien.

LYALL, C. & TAIT, J. (2005): Shifting Policy Debates and the Implications for Governance. IN: LYALL, C. & TAIT, J. (EDS.): NEW MODES OF GOVERNANCE. LONDON, S. 1-17.

PIERRE, J. & PETERS, B.G. (2000): Governance, Politics and the State. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, London.

ROUND TABLE ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT (2000): Presseinformation vom 11. Mai 2000.

SCHWEIZERISCHES BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2005): Visualising and Presenting Indicator Systems. International Conference 14-16 March 2005. Neuchâtel. URL: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/nachhaltige_entwicklung/uebersicht/blank/visualising_indicators/01.html

SEIBEL, ST. (2005): Nutzung von Daten der Umweltökonomischen Gesamtrechnungen für die Berichterstattung und Analyse im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie. Wiesbaden. URL: http://www.destatis.de/download/d/ugr/Projektbericht_Nachhaltigkeitsstrategie.pdf

TEN BRINK, B. & TEKELENBURG, T. (2005): The Natural Capital Index Framework (NCI) - Biodiversity: how much is left? Bilthoven.

Anhang: Indikatoren der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung 2004)

Politische Themenfelder	Ausgewählte Indikatoren	Ziele	Trend der Zielerfüllung 1998-2003
1. Ressourcenschonung	Wirtschaftsleistung / Primärenergieverbrauch bzw. Rohstoffverbrauch	Verdopplung der Energieproduktivität und Rohstoffproduktivität bis 2020	↗ ↗
2. Klimaschutz	Emissionen der sechs Treibhausgase des Kyotoprotokolls	Reduktion um 21% bis 2012	↗
3. Erneuerbare Energien	Anteil am Primärenergieverbrauch bzw. am Stromverbrauch	- 4,2% bis 2010 am PEV, - 20% bis 2020 am Stromverbrauch	↗ ↗
4. Flächeninanspruchnahme	Zunahme Siedlungs- und Verkehrsfläche pro Tag	Reduzierung auf 30 ha / Tag in 2020	↗
5. Artenvielfalt	Entwicklung der Bestände ausgewählter Tierarten	Stabilisierung auf hohem Niveau in 2015	→
6. Staatsverschuldung	Staatsdefizit in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP)	Konsolidierung des Staatshaushaltes	↘
7. Wirtschaftliche Zukunftsvorsorge	Verhältnis der Bruttoanlageinvestitionen zum BIP	Steigerung der Innovationsdynamik	↘
8. Innovation	Private und öffentliche Ausgaben für Forschung und Entwicklung	Steigerung der F+E-Ausgaben auf 3% des BIP in 2010	↗
9. Bildung	Ausbildungsabschlüsse der 25-Jährigen und Studienanfängerquote	Anteil mit abgeschlossener Hochschulausbildung: 20% in 2020; Erhöhung Studienanfängerquote auf 40% in 2010	→ ↗
10. Wirtschaftlicher Wohlstand	Bruttoinlandsprodukt je Einwohner (in Preisen von 1995)	Wirtschaftliches Wachstum	↗
11. Mobilität	Verkehrsleistung je 1000 € BIP Anteil des Schienenverkehrs an der Güterverkehrsleistung	PV: Sinken auf 80% gegenüber 1999 bis 2020; GV: Sinken auf 95% bis 2020; Anteil Bahn bis 2015: 25%	↗ → ↗
12. Ökologischer Landbau	Anteil an der landwirtschaftlichen Nutzfläche und Stickstoffüberschuss	Anteil an Landwirtschaftsfläche 20% bis 2020; 80 kg Austrag / ha bis 2010	↗ ↗
13. Luftqualität	Index der Emissionen von SO ₂ , NO _x , VOC und NH ₃	Verringerung auf 30% gegenüber 1990	↗
14. Gesundheit	Vorzeitige Sterblichkeit und Zufriedenheit mit der Gesundheit	Rückgang Todesfälle unter 65 Jahren; Stabilisierung Zufriedenheit auf hohem Niveau	↗ ↗
15. Kriminalität	Anzahl Wohnungseinbruchsdiebstähle	Rückgang der Fälle auf 117 Tsd.	↗
16. Beschäftigung	Erwerbstätigenquote	Anteil 70% in 2010	→
17. Perspektiven für Familien	Ganztagsbetreuungsangebote (in den alten Ländern)	Anteil von 30% in verschiedenen Altersgruppen	↗
18. Gleichberechtigung	Bruttojahresverdienste der Frauen in % derjenigen von Männern	85% in 2015 (alte Bundesländer)	↗
19. Integration ausländischer Mitbürger	Ausländische Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss	Rückgang	↗
20. Entwicklungszusammenarbeit	Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit / BSP	Anteil EZ am BSP: 0,33% in 2008	↗
21. Handel mit Entwicklungsländern	Einfuhren der EU aus Entwicklungsländern	Anstieg	↘