

## **Am Roten Faden arbeiten**

Stellungnahme zum Regierungsentwurf des Fortschrittsbericht 2004 „Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung“

Berlin, 19. Juli 2004

Die Bundesregierung entwickelt die nationale Nachhaltigkeitsstrategie fort. Im Herbst soll der Fortschrittsbericht 2004 vorgelegt werden. Der Rat für Nachhaltige Entwicklung begrüßt den nunmehr angelaufenen Diskussionsprozess und die für den Herbst angestrebte Befassung des Bundeskabinetts.

Der Regierungsentwurf zum Fortschrittsbericht 2004 löst in der beteiligten Öffentlichkeit vielfältige Erwartungen aus, die über die Berichterstattung zu den Indikatoren weit hinausgehen. Erwartet wird vielmehr eine umfassende Nachhaltigkeitsbilanzierung aus der Perspektive der Politik, die Orientierung geben und Maßnahmen vorschlagen soll. Der Nachhaltigkeitsrat begrüßt dies. Er bestärkt die Bundesregierung darin, die Ziele zur nachhaltigen Entwicklung in Deutschland als „Orientierungswerte für alle staatlichen und gesellschaftlichen Akteure zu verstehen“ (Regierungsentwurf S. 20) und regelmäßig zu überprüfen.

Der Regierungsentwurf geht auf Empfehlungen des Rates zu wichtigen Sachthemen sowie auf die vom Rat vorgeschlagenen Pilotprojekte zur Nachhaltigkeit ein und folgt der empfohlenen Strategie der Quantifizierung von Zielen und Teilschritten zur Nachhaltigkeit. Ein neues wichtiges Element ist, dass dem Fortschrittsbericht ein Kapitel „Nachhaltigkeit und Gesellschaft“ vorangestellt wird, das einen eigenständigen Beitrag des Rates enthält und die Breite der gesellschaftlichen Akteure zur Nachhaltigkeit deutlich macht. Das unterstreicht die übergreifenden, gesellschaftlichen Herausforderungen zur Nachhaltigkeit, denen der Staat allein nicht begegnen kann.

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung untergliedert seine Stellungnahme zu wesentlichen Fragen des Regierungsentwurfs wie folgt:

- 1 Am Roten Faden Nachhaltigkeit arbeiten
- 2 Einzelne, teils auch redaktionelle Anmerkungen zur Bilanz und zu den Indikatoren
- 3 Kommunikation: Ein Motto für den Fortschritts(bericht 2004)

Zu den weiteren Schwerpunkt-Themen (Kapitel E) des Fortschrittsberichtes hat der Rat seine Empfehlungen im März dieses Jahres vorgelegt<sup>1</sup>, die in dem Regierungsentwurf in Teilen Berücksichtigung fanden.

---

<sup>1</sup> Vgl.

[http://www.nachhaltigkeitsrat.de/service/download/stellungnahmen/RNE\\_Stellungnahme\\_Konsultationspapier\\_01-03-04.pdf](http://www.nachhaltigkeitsrat.de/service/download/stellungnahmen/RNE_Stellungnahme_Konsultationspapier_01-03-04.pdf)

## **1 Am Roten Faden Nachhaltigkeit arbeiten**

*Prioritäten und Zielkonflikte deutlicher machen, um Weichenstellungen besser zu erkennen*

Nachhaltigkeitspolitik befasst sich mit sehr langfristig angelegten Entwicklungen, die verschiedenste Interessen berühren. Sie befasst sich mit teils gegenläufigen Entwicklungen sowie mit Zielkonflikten und Widersprüchen. Diese muss der Fortschrittsbericht deutlicher als geschehen benennen.

Am Beispiel der Ausführungen zur Mobilität zeigt sich, dass vielfach noch keine nachvollziehbaren Analysen von Ursachen und Wirkungen der treibenden Kräfte, in diesem Fall der Mobilitätsentwicklung, vorgenommen wurden. Erst mit diesen aber wären mögliche Weichenstellungen für Zukunftsoptionen klarer zu erkennen. Wenig hilfreich ist es, wenn allgemeine Programmaussagen quantifizierte Angaben ersetzen, wie z.B. die Ankündigung, die Investitionen in die Schienenwege auf einem „hohen Niveau“ fortzuführen, wenn doch bereits heute klar ist, dass die Finanzierungsengpässe im gesamten Verkehrsbereich auch nur die Bestandserhaltung der Verkehrsinfrastruktur in Frage stellen. Es ist erläuterungsbedürftig, wie angesichts dieser Situation das Ziel erreicht werden kann, den Anteil der Güterverkehrsleistungen auf der Schiene bis 2015 zu verdoppeln.

Insbesondere wenn es um finanzielle Maßnahmen geht, ist es unerlässlich, die erforderlichen politischen Prioritätenentscheidungen zugunsten von Nachhaltigkeitszielen – gerade auch bei begrenzten Mitteln – deutlicher anzusprechen. Ein Beispiel ist die Finanzierung der Ganztagsbetreuung vs. möglicher alternativer Beiträge zur Renten- oder Forschungsfinanzierung.

*Lebenswirklichkeit der Menschen besser ansprechen*

Es ist ein zentrales Anliegen, auch der Bundesregierung, mit den Initiativen und Maßnahmen zur Nachhaltigkeit die Lebensverhältnisse der Menschen stärker anzusprechen und deutlich zu machen, dass Nachhaltigkeitspolitik unter anderem auch mit konkreten Entscheidungen im Lebensalltag der Menschen zu tun hat. In den Sachkapiteln gelingt es den Ausführungen des Regierungsentwurfes an diesen Anspruch partiell anzuknüpfen, so zum Beispiel zur Ernährung, zur Mobilität, zur Energie (Kennzeichnung, Handwerk-Projekt). Darüber hinaus fehlt aber ein konzeptioneller, übergreifender Ansatz sowohl für die nachfrage-orientierten Instrumente als auch zu den sozialen Lebenslagen und Lebensverhältnissen sowie den subjektiven Lebensstilen der Menschen.

Dass eine solche Vorgehensweise möglich ist, zeigt die britische Regierung. Sie spricht in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie die Verhaltensänderungen der Menschen, ohne den moralischen Zeigefinger zu erheben, an. In ihrer gegenwärtigen Konsultationsphase wirft sie u.a. auch die Frage auf, wie und wodurch Verhaltensänderungen erreicht werden können und was der Staat in einer Balance mit anderen Akteuren hierzu beitragen kann. Angesprochen wird das ganze Spektrum der regulativen Instrumente incl. der freiwilligen Vereinbarungen und der Bildung.

Der Rat regt an, in Deutschland die bestehenden Ansätze zur Sozialberichterstattung der Bundesregierung für die Nachhaltigkeitsstrategie nutzbar zu machen.

*Eine Leerstelle füllen: Europa ist ein wichtiges Thema*

Europa wird in fast allen Politikbereichen immer wichtiger für die nationale Nachhaltigkeitspolitik. Mit dem Lissabon-Prozess, dem Review der EU-Nachhaltigkeitsstrategie sowie den Planungen zur „Finanziellen Perspektive“ der EU stehen derzeit sehr wesentliche politische Entscheidungen an. Zugleich hat die Europäische Kommission erkannt, dass sie mit ihren Nachhaltigkeits-Aktivitäten kaum auf den Stand in den Mitgliedsstaaten Bezug nimmt. Das wird zunehmend als Defizit verstanden.

Es wird für den Fortschrittsbericht empfohlen, der europäischen Dimension der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie insbesondere bezüglich der Wettbewerbs- und Industriepolitik, der Energie-, Mobilitäts- und Umweltpolitik, aber auch auf die Wahrnehmung der globalen Verantwortung ein deutlich stärkeres Gewicht zu geben und zugleich auch durchaus Ansprüche aus deutscher Sicht an eine Nachhaltigkeitspolitik auf EU-Ebene sowie an die Vorbereitung des nächsten Rahmenprogramms zu Forschung und Technologie anzumelden.

*Wettbewerbsfähigkeit, Industriepolitik, Wissenspolitik*

Nachhaltigkeit und Wettbewerbsfähigkeit sind keine Konzepte, die generell im Widerspruch zueinander stehen. Im Gegenteil: Oft gewinnen sie erst in ihrer gegenseitigen Verstärkung die erforderliche Durchschlagskraft. Die Nachhaltigkeitsstrategie muss in Energie-, Mobilitäts- und Agrarpolitik viel stärker als bisher auf wissens- und innovationsorientierte sowie ressourcenschonende Industriezweige, Dienstleistungen und Gewerke setzen, deren Wettbewerbsfähigkeit und innovative Kompetenz es weiter zu stärken gilt.

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung begrüßt es, dass die Bundesregierung kürzlich ein erneutes Forschungsprogramm zur Nachhaltigkeit beschlossen hat. Er empfiehlt, dieses und die bestehenden weiteren Ansätze in der Wissenschaft- und Bildungspolitik zur Nachhaltigkeit im Fortschrittsbericht stärker hervorzuheben und in Zusammenhang zu stellen. Gleichzeitig sollte deutlich werden, dass das Wissensmanagement zur Nachhaltigkeit ein übergreifend sehr wichtiges Querschnittsthema der Strategie ist, für das wesentlich mehr als bisher getan werden sollte. Im Hinblick auf das nächste Europäische Rahmenprogramm zur Forschung und Technologieentwicklung wird dringend angeraten, darauf zu dringen, dass es die geeigneten Anknüpfungspunkte enthält. Die UN-Dekade Nachhaltigkeit und Bildung bietet gute Ansätze, einen signifikanten deutschen Beitrag zu Wissenschaft und Bildung einzubringen.

*Integration von Politik*

Bei der Nachhaltigkeitspolitik kommt es sehr wesentlich darauf an, Einzelmaßnahmen in den richtigen Kontext zu stellen, politisch zu verzahnen und die daraus folgenden Aufgaben und Verantwortlichkeiten zu benennen. Nur so kann ein „roter Faden“ sichtbar gemacht werden. Die so genannte Integration von Politiken ist ein Merkmal der Nachhaltigkeitspolitik. Die Nachhaltigkeitsstrategie geht hier den im Prinzip richtigen Weg, die Bilanz zu den Indikatoren um die Pilotprojekte und Schwerpunktthemen zu ergänzen. Allerdings sollte der Regierungsentwurf solche Verknüpfungen stärker deutlich machen und auch die Verantwortung für Maßnahmen etc. besser zuordnen. Tatsächlich stehen Themen oft unverknüpft nebeneinander. So wird zum Beispiel der demografische Wandel vorwiegend als ein eigenständiges Politikfeld behandelt, anstatt seine vielfältigen Auswirkungen und

Wechselwirkungen mit z.B. der Energieversorgung, der Ernährung, dem Wohnen und der Mobilität aufzugreifen.

Andere Querschnittsaspekte, denen zu wenig Geltung verschafft wird, sind die Sicht auf den Konsum und die Verbrauchernachfrage (Stichworte: Wahlfreiheit und informierte Entscheidungen, Nachhaltigkeitsbilanzen, hohe Prozessqualität als Wettbewerbsfaktor) sowie auch die mangelnde Kosten- und Preiswahrheit zum Beispiel bei der Inanspruchnahme von Infrastrukturen wie Strasse und Schiene.

Der Regierungsentwurf geht auch auf die Kritik des Nachhaltigkeitsrates an der Agenda 2010 ein. Der Nachhaltigkeitsrat hatte festgestellt, dass die Agenda 2010 es unterlässt, die für die Nachhaltigkeit positiven Maßnahmen wie zum Beispiel den Abbau der Entfernungspauschale, mit dem Ziel der Generationengerechtigkeit zu begründen. Der Regierungsentwurf stellt nun seinerseits fest, dass nicht alles, was nachhaltig sei, auch so heißen müsse. Diesem Argument mag man im Allgemeinen zwar zustimmen, aber aus Sicht des Nachhaltigkeitsrates wird es in dem Augenblick falsch, wenn der Kontext zur Nachhaltigkeit von der interessierten Öffentlichkeit nicht mehr hergestellt werden kann.

## **2 Einzelne, teils auch redaktionelle Anmerkungen zur Bilanz und zu den Indikatoren**

Die Konzeption der Nachhaltigkeitsstrategie, Politik und Nachhaltigkeitsziele über quantifizierte Indikatoren sichtbar und transparent zu machen, hat sich bewährt.<sup>2</sup> Dies wird durch den Regierungsentwurf unterstrichen.

Die nachstehenden Anmerkungen greifen wesentliche Punkte aus dem Regierungsentwurf heraus, ohne den Anspruch einer vollständigen Kommentierung der Sachaussagen des Entwurfes zu erheben. Der Nachhaltigkeitsrat geht davon aus, dass die Bundesregierung die Daten und Angaben zu den Indikatoren noch auf den aktuellen Stand bringen wird und verzichtet darauf, die Notwendigkeit hierzu bei den einzelnen Indikatoren zu notieren.

Als wesentliche Einzelaspekte zu den bilanzierten Indikatoren wird auf Folgendes verwiesen:

- **Mobilität:**  
Kapitel A sollte in seiner Gesamtschau der aktuellen Nachhaltigkeitspolitik auch das Thema Mobilität erwähnen. Zum Indikator Nr. 11 wird festgestellt, dass es „gelingen sei, die Rationalisierungspotentiale im Güterverkehr zu nutzen und die Mobilitätsbedürfnisse im Personenverkehr mit geringerer Verkehrsleistung zu erfüllen“. Dies wird jedoch nicht begründet. Könnte es nicht sein, dass der Bedarf zurückgegangen ist, ohne dass Bedürfnisse befriedigt werden können? Fraglich ist obendrein, von welchen Mobilitätsbedürfnissen die Rede ist, wenn auf S. 99 die Rede davon ist, dass solcherart Bedürfnisse derzeit erforscht werden.  
Ferner wird in den Ausführungen zum Indikator in den modal split auch der Binnenflugverkehr einbezogen. Auch wenn dies keine politische Grundentscheidung,

---

<sup>2</sup> Anm.: Der Rat für Nachhaltige Entwicklung wird im kommenden Jahr eine Evaluation zur Auswahl und Aussagefähigkeit der Indikatoren vorlegen. Dabei wird auch zu prüfen sein, ob ggf. weitere oder andere Indikatoren eine Rolle spielen sollten und wie die Indikatoren der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie mit den Indikatoren auf europäischer Ebene verknüpft sind.

sondern nur ein Phänomen der statistischen Erfassung sein sollte, ist diese Aussage dringend korrekturbedürftig.

- **Klimaschutz:**  
Sowohl in der Bilanz (Kapitel D 1) als auch beim Indikator Nr. 2 stehen die Aussagen zur Dimension des Problems und zu den Erfolgen der CO<sub>2</sub>-Reduzierung in einem Missverhältnis. Die eingesparten Tonnagen werden so ausführlich dargelegt, sodass der Eindruck entsteht, die Klimaproblematik sei im Griff. Das Missverhältnis wird dadurch verstärkt, dass als Maßstab nur die Kyoto-Verpflichtungen heran gezogen werden, die jedoch nur ein kleiner Teil der klimawissenschaftlich für notwendig erachteten CO<sub>2</sub>-Reduktion sind.  
Zu begrüßen ist die beabsichtigte Einführung einer Kerosinbesteuerung des inländischen Flugverkehrs. Anzuregen ist ein übergreifendes Konzept zur Integration der externen Kosten in die Nutzerpreise der Verkehrsinfrastruktur für alle Verkehrsträger.
- **Energieproduktivität:**  
Zum Verständnis der Bilanz und zu ihrer politischen Einordnung ist der Hinweis erforderlich, ob die statistischen Angaben um die Temperaturunterschiede bereinigt sind.
- **Rohstoffproduktivität:**  
Eine kurze Erklärung, woran die Rohstoffproduktivität gemessen wird, wäre ebenso hilfreich wie die Erörterung der Frage, inwieweit die Verlagerung von Produktion und Zulieferung ins Ausland zu statistischen Effekten der Rohstoffproduktivität geführt hat?
- **Artenvielfalt:**  
Der Indikator ist methodisch wesentlich angereichert und verbessert worden. Generell bleiben jedoch Grundsatzfragen im Zusammenhang mit der Methodik offen, die im Regierungsentwurf nicht offen gelegt sind. So ist nicht erörtert, was es im Hinblick auf die erheblichen Bemühungen des Arten- und Biotopschutzes der letzten drei Jahrzehnte bedeutet, dass die indizierte Artenvielfalt relativ konstant geblieben ist.
- **Innovation:**  
Im Sinne einer gegenseitigen Bezugnahme wäre die Aussage hilfreich, welchen Anteil die Innovation an der Ressourcenproduktivität (Öko-Effizienz) hat.
- **Bildung:**  
Es wird angeregt, die bilanzierenden Aussagen zur Bildung um den Sachstand bei der Vorbereitung des deutschen Beitrages zur UN-Dekade Bildung und Nachhaltigkeit zu ergänzen.
- **Ernährung:**  
Eine stärkere Verknüpfung der Ausführungen des Indikators (die ja lediglich auf die Stickstoffbilanz der Landwirtschaft und den Flächenanteil des ökologischen Landbaus abstellen) mit dem Ziel einer gesunden Ernährung in den verschiedenen relevanten Politikfeldern ist dringend angeraten.
- **Waldwirtschaft, Holz:**  
Die Bilanz zur Landwirtschaft (S. 109 ff.) sollte auch auf die nachhaltige Wald- und Holzwirtschaft Bezug nehmen. Ferner stellt der Indikator zur Artenvielfalt auch wesentlich auf Wälder als Biotope ab, was ebenfalls Anlass für eine kritische Bilanz der Nachhaltigkeit in der Waldwirtschaft anbietet. Auch unter den Gesichtspunkten

der Beschaffungspolitik und der Produktkennzeichnung sollte auf die Holzwirtschaft hingewiesen werden.

- **Verbraucherpolitik:**  
Die Perspektive der Verbraucher wird in verschiedenen Sachthemen für eine Nachhaltige Entwicklung ansatzweise fruchtbar gemacht. Die Möglichkeiten hierzu sind jedoch noch nicht ausgeschöpft (s.o.).
- **Entwicklungszusammenarbeit:**  
Anzuraten ist, dass neben den im Regierungsentwurf genannten Anknüpfungspunkten wie der NEPAD Initiative auch andere, gleichrangige Bezüge hergestellt werden, etwa zur Unctad oder zum Aktionsprogramm 2015. Die Ausführungen zum Indikator „Einführen aus Entwicklungsländern“ sollten um den Hinweis auf das Gefälle zwischen Asien und Afrika ergänzt werden, um den politischen Handlungsbedarf klarer zu benennen.
- **Neue Schwerpunktthemen:** Sehr zweckmäßig ist die Ankündigung neuer Schwerpunktthemen für 2004 – 2006. Die Ankündigung unterstreicht den Prozesscharakter der Nachhaltigkeitspolitik.

### **3 Kommunikation: Ein Motto für den Fortschritt(sbericht 2004)**

Der Regierungsentwurf ist erkennbar um Kürze und Prägnanz bemüht. Dies wird grundsätzlich begrüßt. Kürze darf aber nicht zu Lasten von Querbezügen und Hinweisen auf den Kontext gehen, weil der Bericht sonst Gefahr läuft, den roten Faden nicht sichtbar werden zu lassen. Trotz aller Relativierungen bei den Rückschlüssen auf Ursachen und Wirkungen politischer Maßnahmen sind die teils sehr postulierenden Aussagen zu den Maßnahmen der Bundesregierung zu überprüfen. Beides, eine noch verbesserte Prägnanz beim Aufzeigen von Zusammenhängen und eine ehrliche Bilanz, erhöht die Lesbarkeit und Wirksamkeit des Fortschrittsberichts. Kommunikation ist ein wichtiges Anliegen der Nachhaltigkeitspolitik. Sie beginnt jedoch nicht erst nach Abschluss der Facharbeit. Für die abschließenden Arbeiten an der Erstellung des Fortschrittsberichtes wird daher Folgendes angeregt.

1. Eine **kurze Übersicht zu den Bilanzen** zu den Indikatoren: Sie sollte in einfacher Weise zu jedem der 21 Indikatoren signalisieren, ob es einen Trend in die richtige oder in die falsche Richtung gibt oder ob noch keine Trendveränderung zu beobachten ist. und ob erste Maßnahmen zu Gunsten einer positiven Entwicklung eingeleitet worden sind, wenn es schon „keine Wunder gab“ (siehe Seite 20).
2. Ein **Motto** für den Fortschrittsbericht: Die Bezeichnung „Fortschrittsbericht 2004 – Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung“ ist zwar sachlich und im Hinblick auf die administrativen Abläufe zutreffend, sollte aber für die Kommunikation durch einen Obertitel im Sinne eines kurzen Mottos oder Stichwortes ergänzt werden.

Damit die Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie von den staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren als Orientierungswerte verstanden werden können, müssen sie breit kommuniziert werden. Dafür müssen neue Wege beschritten und bewährte Kommunikationswege etwa durch den Versand der Kurzfassung viel intensiver genutzt werden.