

Schwerpunkte der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie 2004

Stellungnahme des Rates für Nachhaltige Entwicklung

zum Konsultationspapier des Bundeskanzleramtes zum „Fortschrittsbericht 2004 Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung“

Das Bundeskanzleramt stellt mit dem Konsultationspapier vier Schwerpunktthemen vor - Potenziale älterer Menschen in Wirtschaft und Gesellschaft, neue Energieversorgungsstruktur unter Einbeziehung erneuerbarer Energien, alternative Kraftstoffe und Antriebstechnologien und Verminderung der Flächeninanspruchnahme –, die in den Fortschrittsbericht 2004 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie eingehen sollen.

Der Rat begrüßt diese Nachhaltigkeitsinitiative der Bundesregierung und bekräftigt, dass quantifizierte Ziele, Indikatoren, Pilotprojekte und Schwerpunktthemen zusammen mit einer regelmäßigen Berichterstattung und Teilhabe der beteiligten Akteure zu den Grundelementen einer erfolgreichen Nachhaltigkeitspolitik gehören. Zu dem vorgelegten Konsultationspapier nimmt er wie folgt Stellung:

Grundsätzliche Bemerkungen

Die tatsächliche Dramatik der Entwicklungen und die hierdurch ausgelöste Handlungsnotwendigkeit für die Bundesregierung wird in den Themenbeschreibungen nicht deutlich. Der Rat sieht in einer glaubwürdigen Beschreibung des „Ernstes der Lage“ eine erforderliche Ergänzung. Dies gilt beispielsweise hinsichtlich der Endlichkeit der Öl-Vorkommen, der sozialpolitischen Auswirkungen des demografischen Wandels, der industriepolitischen Handlungszwänge bei anstehenden Technologie-Entwicklungen.

Wichtige sozial- und steuerpolitische Reformvorhaben (Agenda 2010) sind nicht an der Leitidee der Nachhaltigkeit orientiert worden. Der Rat hat im September 2003¹ die Erwartung geäußert, dass der Fortschrittsbericht sich zur politischen Verankerung der Leitidee der Nachhaltigkeit äußert.

Zu den vier jetzt vorgelegten Schwerpunktthemen geht der Rat davon aus, dass sich deren politisches Gewicht und die Zweckmäßigkeit ihrer thematischen Abgrenzung erst dann abschließend beurteilen lassen, wenn der Gesamt-Entwurf zum Fortschrittsbericht vorliegt.

Der Rat empfiehlt für den Fortschrittsbericht der Bundesregierung zwei weitere Themen.

- Da die vier genannten Themen eng mit den Konsum- und Produktionsmustern verknüpft sind, empfiehlt der Rat, die wachsende Bedeutung von sozialen Lebenslagen und individuellen Lebensstilen im Fortschrittsbericht aufzugreifen. Die

¹ Erwartungen an den Fortschrittsbericht 2004 zur Nachhaltigkeit der Bundesregierung. Stellungnahme des Rates für Nachhaltige Entwicklung. September 2003; www.nachhaltigkeitsrat.de

Sozialberichterstattung der Bundesregierung und Berichte zur sozioökonomischen Entwicklung Deutschlands liefern geeignete Vorarbeiten, soziale Lebenslagen und Lebensstile unter dem Aspekt Nachhaltigkeit zu thematisieren und Wege zu einem aktiv gestalteten Wertewandel aufzuzeigen. Dies sollte in einem eigenen Kapitel (vgl. Anhang) sowie zu den jeweiligen Themenbereichen erfolgen.

- Die Fortschreibung der Nachhaltigkeitsstrategie sollte dem Thema Wald- und Holzwirtschaft die ihm gebührende Bedeutung zumessen. Eine Nachhaltigkeitsstrategie ohne zentrale Betonung der Wald- und Holzwirtschaft muss unvollständig bleiben. Die derzeit im wirtschaftlichen Umbruch befindliche Branche hat Innovationspotenziale für die Entwicklung im ländlichen Raum, die Energiepolitik und Werkstoff-Entwicklung und nicht zuletzt für den Naturschutz und die Tourismuswirtschaft. Es sollte geprüft werden, ob wichtige Aspekte nicht in Zusammenhang mit den anderen Themen bearbeitet werden können.

Der Rat merkt ferner an, dass die beiden 2002 ursprünglich für den Fortschrittsbericht angekündigten Themen Bildung und Innovation jetzt nicht als Schwerpunkte genannt werden. Dennoch müssen sie als strategische Kernthemen der Reformpolitik im Fortschrittsbericht zentral und keinesfalls nachrangig behandelt werden. Daher ist von dem Gesamt-Bericht zur Fortschreibung zu erwarten, dass die Bundesregierung die Innovationspolitik und die Bildungspolitik mit der Nachhaltigkeitsstrategie verknüpft. Insbesondere legt der Rat Wert auf den deutschen Beitrag zu der im Jahre 2005 beginnenden UN-Dekade Bildung für Nachhaltige Entwicklung, der den Transfer von guten Beispielen aus der Schulpraxis in die Bildungspolitik, ein Programm zur beruflichen Bildung und eine Initiative zur Nachhaltigkeitsforschung umfassen sollte.

Für alle vier Themen regt der Rat an, dass ihr strategischer Zusammenhang mit den Koordinaten (Leitlinien) der Nachhaltigkeitspolitik: Lebens- und Umweltqualität, Generationengerechtigkeit, globale Verantwortung und sozialer Zusammenhalt stärker hervorgehoben wird. Auch deshalb empfiehlt der Rat ein eigenes Kapitel zu sozialen Lebenslagen und Lebensstilen.

A. Potenziale älterer Menschen

Der Rat begrüßt, dass die Bundesregierung sich dem Thema „Potenziale älterer Menschen“ verstärkt widmet. Die staatliche Verantwortung ist bei dieser Fragestellung besonders hoch und gleichzeitig auch besonders anspruchsvoll und prekär. Gleichwohl ist der Nachhaltigkeitsrat der Meinung, dass die Darstellung des Themas eine zu sehr auf den Staat fixierte und eine auf die ökonomische Seite verengte Sicht anbietet. Dies Sicht wird auch durch eine übertrieben ökonomische Sprache unterstrichen (Menschen als Wertschöpfungsquelle), die es zu vermeiden gilt.

Die Handlungsfelder konzentrieren sich auf Arbeitswelt und Bildung. Unbestritten ist, dass sich eine so dringend nötige Kultur der Anerkennung insbesondere für die Zielgruppe älterer Menschen an ihrer Akzeptanz in Wirtschaft und Gesellschaft festmacht. Teilhabe umfasst immer beides, Haben und Sagen. Dabei kommt allerdings zu kurz, dass viele ältere Menschen ein großes Potenzial im bürgerschaftlichen Engagement in ihrem sozialen Umfeld sehen. Dies sollte Veranlassung sein, das Ehrenamt stärker zu fördern und zu honorieren. Dem ehrenamtlichen Engagement in sozialen, ökologischen und kulturellen Einrichtungen und dem Weitergeben von

Erfahrungen an Jüngere ohne entgeltliche Entlohnung sollte ein stärkeres Gewicht beigemessen werden. Durch die Verlängerung der sogenannten dritten Lebensphase sind ältere Menschen sicherlich mehr als früher in der Lage und bereit, ihr Erfahrungswissen und ihre Fähigkeiten an Dritte weiterzugeben und mit ihnen zu teilen. Dies setzt allerdings auch voraus, dass die Infrastrukturen für die Alltagsversorgung und Mobilität älterer Menschen geeignet sind. Gleichzeitig besteht aller Grund zu der Annahme, dass ein verlängerter Dritter Lebensabschnitt bei insgesamt hoher Kaufkraft wiederum Lebensstile und kulturelle Grundmuster im Verhältnis der Menschen zueinander und zur Umwelt verändert und damit seinerseits auf die Wirtschaft und den Konsum zurückwirkt (zum Beispiel durch veränderte Trends im Tourismus, andere Präferenzen bei Konsumgütern). Auch der Prävention von Krankheiten im Alter und der nachbarschaftlichen Hilfeleistung sollte Beachtung geschenkt werden. Der Rat schlägt hierzu vor, ein Kapitel Lebensstile und soziale Lebenslagen einzufügen und nachfrage-orientierte Politikmuster anzusprechen.

B. Neue Energieversorgungsstruktur

Eine integrierte Energie- und Klimapolitik muss ein Kernbereich der Nachhaltigkeitspolitik der Bundesregierung sein. Der Nachhaltigkeitsrat hat im Herbst 2003 in einer Stellungnahme bereits darauf hingewiesen, dass ein Gesamtprogramm mit einer widerspruchsfreien Strategie dringend erforderlich ist.

Die von der Bundesregierung in Aussicht gestellte Integration der erneuerbaren Energien ist erforderlich, kann aber letztlich nur ein Teilbeitrag zu der erforderlichen energiepolitischen Gesamtstrategie sein.

Die zukünftige Energieversorgungsstruktur wird geprägt durch die Anforderungen des Klimaschutzes, den anstehenden Ersatz und Umbau von etwa 40.000 MW Kraftwerksleistung und die industriepolitisch erforderlichen Innovationen zur Versorgungssicherheit. Die effizientere Energieanwendung, die immer wieder in ihrer ökonomischen und ökologischen Wirkung unterschätzt wird, sowie die regenerativen Energien sind in die Erneuerung der Energieversorgungsstruktur einzubeziehen. In der Nutzung der fossilen Energieträger durch Großanlagen ist ein Technologiesprung hin zu einer CO₂-freien Technik einzuleiten. Fossile Energieträger werden vor allem weltweit in den Schwellenländern mit einheimischen Kohlereserven eine wachsende Rolle spielen. Hierbei mit technischen Lösungen den Anforderungen des Klimaschutzes gerecht zu werden, ist auch eine Herausforderung für ein Hochtechnologieland wie Deutschland. Dem Ersatzbedarf im deutschen Kraftwerkspark kann nicht allein mit erneuerbaren Energien und Energie- und Materialeffizienz begegnet werden. Insofern gibt die im Konsultationspapier der Bundesregierung gewählte Überschrift des Kapitels eher einen Blick auf den Diskussionsstand innerhalb der Bundesregierung frei als dass er eine sachliche Perspektive enthält.

Der Nachhaltigkeitsrat betont die Bedeutung von Energie- und Materialeffizienz, zumal sie auch positive Arbeitsplatzeffekte hat. Nach wie vor gibt es trotz der Steigerung der Energieeffizienz in den letzten Jahren noch erhebliche Verluste auf allen Energieumwandlungs- und Nutzungsstufen. Eine nachhaltige Energiepolitik darf sich nicht nur darauf richten, die Effizienz auf der Versorgungsseite zu betrachten, sondern muss auch die energiebedarfsbestimmenden Größen positiv beeinflussen. Der Energiebedarf ist keine exogene Größe, sondern z.B. durch

Bildungsmaßnahmen, Forschungsförderung oder Verbrauchskennzeichnungen durchaus gestaltbar. Insofern erwartet der Nachhaltigkeitsrat, dass bei der Ausgestaltung des Schwerpunktthemas ein Konzept zur verstärkten Erschließung der Effizienzpotenziale auch auf der Energie- und Materialnachfrageseite einbezogen wird. Dieses Konzept soll geeignet sein, den Marktanteil bereits vorhandener energieeffizienter Technologien schrittweise zu erhöhen und gleichzeitig Anreize zu setzen, weitere Effizienzsteigerungen zu erreichen. Bewährte Maßnahmen zur Energieeinsparung und zur Energieeffizienz liegen vor; trotz wiederholter Anregungen des Rates wurde versäumt, sie in wirklich breitem Umfang umzusetzen.

Es kann nicht darum gehen, die derzeitige Energieverschwendung mit anderen Energieformen fortzuführen.

Vor dem Hintergrund steigender Anforderungen des Klimaschutzes und der vor allem mit Blick auf die globale Energiegewinnung mittelfristig weiter notwendigen Nutzung fossiler Energieträger hat der Nachhaltigkeitsrat auf die Option der Abscheidung von CO₂ in Großkraftwerken und der kontrollierten terrestrischen Lagerung hingewiesen. Bei der Verlagerung von Kraftwerksschwerpunkten und den Anforderungen an eine veränderte Netzstruktur, die gegenwärtig von der Bundesregierung untersucht werden, sollten auch die Kapazitäten für die dauerhafte Speicherung von CO₂ im Untergrund einschließlich der Transportrestriktionen beachtet werden. Nicht nur die Nähe zu den Energieverbrauchszentren, auch die Transportmöglichkeiten für die Verbringung von CO₂ können zukünftig relevante Standortfaktoren sein.

Trotz des Ausbaus der regenerativen Energien und der Nutzung von Effizienzpotenzialen wird zu einer sicheren und wirtschaftlichen Energieversorgung auch der Bau von neuen fossilen – teilweise auf Kohle basierenden – Kraftwerken gehören. Aus dem Konsultationspapier wird nicht deutlich, inwieweit die Bundesregierung auf die Rahmenbedingungen für die anstehenden Investitionen in Kraftwerke eingehen wird. Der Nachhaltigkeitsrat empfiehlt, den ökonomischen Rahmen für die Investitionen so zu setzen, dass eine Gleichbehandlung der Energieträger unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten erreicht wird und Deutschland – auch durch Technologieexport – einen adäquaten Beitrag zum Klimaschutz leisten kann.

C. Alternative Kraftstoffe und Antriebstechnologien

Mit dem Thema wird ein spezifisch technologie-orientiertes Handlungsfeld aus der Mobilitäts- und Energiepolitik gewählt. Der Rat erinnert daran, dass die Mobilität ein Schwerpunkt der Nachhaltigkeitspolitik ist und bleiben muss und die Antriebssysteme hierbei nur eines von vielen Handlungsfeldern sind. Technologieorientierte Lösungsansätze müssen mit sozialen Lösungsansätzen, insbesondere mit stärker nachfrageorientierten Mobilitätsangeboten verbunden werden. Bereits jetzt kann und muss die Effizienz der Energienutzung verstärkt werden, mittelfristig erforderlich sind Alternativen zum Kraftstoff Öl. Eine nachhaltige Lösung ist allerdings ohne Lösungen bei der Siedlungsstruktur, zur Entstehung von Verkehr und bei bedarfsgerechten Mobilitätsangeboten nicht denkbar.

Das Konsultationspapier spricht die Zielkonflikte und Nutzungskonkurrenzen nicht an, die für alternative Kraftstoffe absehbar sind. Pflanzliche Ressourcen werden heute als Biokraftstoffe, für die Wärmergewinnung, die Stromerzeugung und als Rohstoff für Industrie- und Pharmastoffe gleichzeitig „verplant“. Der Rat regt an, diese Nutzungskonkurrenzen anzusprechen und auf die

Folgewirkungen z.B. beim Transportaufwand, dem Warenaustausch und durch Monokulturen hinzuweisen. Die Zielkonflikte haben durch den Import von Biokraftstoffen auch eine globale Dimension, die in einer Nachhaltigkeitsstrategie angesprochen werden muss. Im Übrigen sollte das Schwerpunktthema besser in den mobilitätspolitischen Handlungsrahmen eingeordnet werden.

Der Rat stimmt mit der Bundesregierung darin überein, dass eine rein national ausgerichtete Kraftstoffstrategie für Deutschland nicht möglich ist. Das von der Europäischen Union formulierte Ziel, bis 2020 einen Marktanteil von 20% für alternative Kraftstoffe zu schaffen, ist sinnvoll. Für Deutschland besteht die Chance, die industrielle Technologieführerschaft in dieser europaweiten Entwicklung zu erringen und weiter auszubauen. Eingebettet in den europäischen Kontext wäre ein ehrgeizigeres, nationales Ziel sinnvoll.

Der Rat empfiehlt, das Schwerpunktthema explizit in die anstehende Fortschreibung der europäischen Nachhaltigkeitsstrategie durch die Kommission einzubringen.

Der Rat hat 2002 in einer Stellungnahme zu dem seinerzeit von der Bundesregierung vorgelegten Leuchtturmprojekt „mobile Brennstoffzelle“ auf die Erforderlichkeit von Übergangs- und Alternativtechnologien hingewiesen, die jetzt richtigerweise durch die alternativen Kraftstoff- und Antriebstechniken thematisiert wird. Er wiederholt seine damalige Auffassung, dass die Entwicklung von Übergangs- und Alternativtechnologien durch die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen ermöglicht und erleichtert werden sollte². Der Rat versteht hierunter nicht nur die von dem Papier angesprochene Kraftstoffmatrix und eine sich im Rahmen der bestehenden Finanzplanung bewegendende Förderkulisse, sondern empfiehlt, das Instrumentarium quantifizierter Zielvorgaben und Indikatoren nicht von vornherein auszuschließen. Voraussichtlich wird erst eine quantifizierte staatliche Vorgabe die angestrebte Planungssicherheit für die Industrie verbessern und eine energie-, agrar- und umweltpolitisch verlässliche Grundlage schaffen.

D. Verminderung der Flächeninanspruchnahme

Mit dem Schwerpunktthema nimmt die Bundesregierung eine Empfehlung des Rates auf, die zusätzliche Flächeninanspruchnahme in die zentralen Themen der Nachhaltigkeitspolitik einzuordnen. Zugleich unternimmt der Rat einen breit angelegten Dialog mit Fachleuten und Vertretern aus der Stadtplanung, Wohnungs- und Bauwirtschaft, den Ländern und Kommunen; mit Architekten und Städteplanern, Agenda-Initiativen, Umweltverbänden und Vertretern der Flächennutzer. Der Rat wird, wie erbeten, im Juni seine Überlegungen einer langfristigen Verminderung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme mit einer Empfehlung an die Bundesregierung abschließen.

Ein wichtiger Bestandteil von Konzepten zur Verminderung der Flächeninanspruchnahme ist es, die verschiedenen Akteurs- und Planungsebenen durch einen geeigneten Diskussions- und Handlungsrahmen miteinander zu verbinden. Das Schwerpunktthema lässt dies durch seine

² „Zur Förderung der Entwicklung hält der Rat flankierende gesetzliche Regelungen zum Schadstoffausstoß für notwendig.“ Zit. nach Stellungnahme des Nachhaltigkeitsrates zu den Pilotprojekten der Bundesregierung, November 2001, http://www.nachhaltigkeitsrat.de/service/download/pdf/Stellungnahme_RNE_zu_Projekten.pdf

Ausrichtung auf die Kompetenz des Bundes nicht deutlich werden. Die prioritäre Betrachtung der Maßnahmen des Bundes ist zwar richtig, wäre aber schon beim jetzigen Stand der Arbeiten durch einen stärkeren Hinweis auf die interkommunale, die wirtschaftliche und die gesellschaftliche Handlungsebene zu ergänzen.

Die angesprochenen bundesrechtlich anstehenden Vorhaben sind richtig gewählt. Sie sind allerdings nicht vollständig. Der Rat geht davon aus, dass sich aus der Diskussion um die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Föderalismus-Diskussion) auch Konsequenzen für die verfassungsrechtliche Zuordnung der Kompetenz zur Raumordnung ergeben können. Er rät daher an, die hiermit im Zusammenhang stehenden Fragen in das Schwerpunktthema einzubeziehen.

Der Rat stimmt zu, dass es auf Seiten des Bundes im wesentlichen um die Aufgabe geht, zu einer integrierten Sicht auf Vorhaben und Maßnahmen aus der Bau- und Verkehrspolitik, aber vor allem auch der Finanz-, Steuer- und Wirtschaftspolitik zu kommen. Ergänzend zu der kritischen Überprüfung von finanziellen Anreizstrukturen regt der Rat an, in diese integrierte Sicht auch die heute feststellbaren und erwarteten Schattenkosten einer überdehnten Siedlungsausweitung, der sozialen und technischen Infrastrukturen und aus der Erschließung und Unterhaltung von flächenineffizienten Baugebieten einzubeziehen, um die Nachhaltigkeit der raumwirksamen Finanzpolitik des Bundes sicherzustellen. Die noch weitgehend unerkannte und wenig durchleuchtete soziale Verteilungswirkung dieser Schattenkosten stellt auch die Re-Finanzierung der Kommunalhaushalte vor neue Aufgaben, die zum Thema der Nachhaltigkeitsstrategie gemacht werden sollten.

Konzeptionelle Überlegungen, wie sich eine Verminderung der Flächeninanspruchnahme erreichen lässt, müssen sich auch mit der Frage beschäftigen, ob und wie die private Nachfrage beeinflusst werden kann. Ferner wird angeregt, unter Vorhaben und Maßnahmen des Bundes auch die Liegenschaftspolitik des Bundes inklusive des Flächenbestandes aller Bundesliegenschaften, insbesondere des Eisenbahnbundesamtes einzubeziehen. Wie bei anderen Themen auch (vgl. Energieeffizienz), wird die Überzeugungskraft bundesstaatlicher Vorgaben und Initiativen zur Nachhaltigkeit dadurch verstärkt, dass der Bund mit gutem Beispiel dort voran geht, wo er selbst in eigener Regie handeln kann.

E. Anhang: Zu einem Kapitel Soziale Lebenslagen und Lebensstile

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung empfiehlt der Bundesregierung, bei der Fortentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie den Lebenslagen und Lebensstilen der Menschen in einem Kapitel und als Querschnittsthema in den Darstellungen zu Mobilität, Ernährung und Energie mehr Bedeutung beizumessen.

Eine Ergänzung um das Thema "Soziale Lebenslagen und Lebensstile" ist erforderlich, weil neben staatlicher Politik und wirtschaftlicher wie gesellschaftlicher Verantwortung auch ein Bewusstseinswandel auf breiter Ebene anzustreben ist. Allerdings muss dieses Thema so praxis- und lebensnah wie möglich dargestellt werden, indem es mit Themen zur Ernährung (z.B. nachhaltiger Warenkorb), zur Mobilität (z.B. Flugangebote, Kombination von ÖPNV), zur Energienutzung (z.B. Wärmedämmung in Gebäuden, Gebäudetechnik, Ausschaltmöglichkeit für Standby), zur Flächeninanspruchnahme (z.B. Gewerbe-Flachbauten, Wohnen) sowie zur Gesundheit und mit dem Thema „Potenziale älterer Menschen“ verknüpft wird.

Die Verpflichtungen aus den UN-Weltkonferenzen von Johannesburg und Rio erfordern ebenfalls die Beschäftigung mit Lebenslagen und Lebensstilen. Mit dem vom UN-Weltgipfel in Johannesburg 2002 beschlossenen Zehn-Jahres-Programm zu nachhaltigen Produktions- und Konsumweisen liegt nunmehr auch ein geeigneter programmatischer Rahmen vor.

Soziale Lebenslagen und Lebensstile prägen die Konsum- und Produktionsmuster ganz wesentlich. In der Ökologie-Diskussion ist die bisher vorwiegend auf den Staat und die Wirtschaft als „Verursacher“ ausgerichtete Sichtweise ergänzt worden, in dem man die Lebensstile und den Wertewandel in der Gesellschaft stärker in die Überlegungen und Handlungskonzepte einbezogen hat, weil die aus diesen resultierenden Konsumgewohnheiten einen stetigen Anstieg des Verbrauches natürlicher Ressourcen zur Folge haben. Die Bundesregierung hat in der Sozialberichterstattung und in Berichten zur sozio-ökonomischen Entwicklung Deutschlands bereits den Schritt gemacht, soziale Lebenslagen und Lebensstile (Lebensweisen, Mentalitäten) zu beschreiben und Wege zu einem aktiv gestalteten Wertewandel aufzuzeigen.

Die Nachhaltigkeitsstrategie hängt im Vergleich hierzu noch zurück. Insbesondere für die ökologischen Veränderungen im Konsum in Verbindung mit der sozialen Nachhaltigkeit ist die Thematisierung von Lebenslagen und Lebensstilen unabdingbar.