

Challenger Report für den Rat für Nachhaltige Entwicklung

Einsatz von Indikatoren im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesrepublik aus der Sicht eines Kritikers

Dr. Gerhard Pfister¹

1. Zur Rolle der Indikatoren in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie

Die Bundesregierung hat in ihrer *nationalen Nachhaltigkeitsstrategie 2002* insgesamt 21 Schlüsselindikatoren für eine nachhaltige Entwicklung ausgewiesen. Anhand dieser Indikatoren soll in regelmäßigen Abständen aufgezeigt werden, wo Deutschland auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung steht, welche Fortschritte erreicht wurden und wo es weiteren Handlungsbedarf gibt. Wieder aufgegriffen werden die Indikatoren im *Fortschrittsbericht 2004* sowie im *Wegweiser Nachhaltigkeit 2005*. In diesen Publikationen werden die Bemühungen um eine nachhaltige Entwicklung bilanziert und aufgezeigt, mit welchen weiteren politischen Schritten eine nachhaltige Entwicklung erreicht werden soll. Schließlich wurde im Koalitionsvertrag vom November 2005 festgelegt, die zuvor beschriebene nationale Nachhaltigkeitsstrategie weiterzuführen. Demnach soll Ziel und Maßstab des Regierungshandelns weiterhin das Leitbild der Nachhaltigkeit sein.

Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie hält kennzeichnend für ihr Konzept, dass seine praktische Umsetzung das Engagement aller politischen Akteure – Bürger, Parteien, Verbände – verlangt. Deshalb wird eine breite gesellschaftliche Debatte über Ziele und Wege als wichtig angesehen. In diesem Konzept der Nachhaltigkeit ist den Indikatoren einer nachhaltigen Entwicklung zwei Funktionen zugeordnet. Zum einen sollen sie der Vorbereitung der Politik dienen. Die Indikatoren sollen helfen, einen Weg zwischen dem abstrakten Leitbild der Nachhaltigkeit und dem konkreten Handlungsbedarf für politische Akteure aufzuzeigen. Zum anderen sollen die Indikatoren einer nachhaltigen Entwicklung die abstrakten Ziele der Nachhaltigkeit mit konkreten politischen Maßnahmen zur Umsetzung dieser Ziele verbinden. Dabei sollen sie den Erfolg dieser politischen Maßnahmen zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele aus-

¹ Dr. rer. pol. Gerhard Pfister, Jahrgang 1961, ist Diplom-Volkswirt und arbeitete von 1993 bis 2004 an der ehemaligen Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg (Stuttgart) zu Themen einer nachhaltigen Entwicklung. Ein Schwerpunkt seiner Arbeit war die Entwicklung von Indikatoren einer nachhaltigen Entwicklung in Baden-Württemberg. Heute lehrt er Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen.

weisen und dadurch das Handeln der politischen Akteure kontrollieren. Die verantwortlichen Akteure für die Formulierung und der Umsetzung von politischen Maßnahmen zur Realisierung von Nachhaltigkeitszielen sollen damit in die Pflicht genommen werden.

Im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie stellen die Indikatoren zugleich ein Katalog des Gewünschten und ein Gradmesser des Erreichten dar. Damit spielen die Indikatoren eine wesentliche Rolle sowohl bei der Vorbereitung der Politik als auch bei der Evaluierung der Politik. Der Einsatz der Indikatoren im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung kann deshalb anhand dieser beiden Funktionen beurteilt werden. Folgende Fragen sollen dazu gestellt werden: Wie werden die Ziele bestimmt und wer ist an der Zielerstellung beteiligt? Führt dieser Prozess zu einem eindeutigen und widerspruchsfreien Katalog von Zielen der Nachhaltigkeit? Wie können aus den aufgestellten Zielen konsistent Wege zur Nachhaltigkeit abgeleitet werden? Wie stellen die Indikatoren den Erfolg der Umsetzung nachhaltigkeitspolitischer Maßnahmen fest? Im Kern wird also die Frage gestellt, ob und wie die Indikatoren ein tragendes Element zur Steuerung der Politik in Richtung Nachhaltigkeit sein können.

2. Zur politikvorbereitenden Kraft der Indikatoren

Die Indikatoren der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie stellen eine Abbildung des Verständnisses von Nachhaltigkeit dar. Sie zeichnen nicht das ganze Bild der Nachhaltigkeit nach, sondern lediglich punktuelle Ausschnitte. Dabei wurde nach eigener Darstellung die Zahl der Indikatoren bewusst klein gehalten. Die Indikatoren sollen weniger ein detailliertes Bild der Nachhaltigkeit liefern, als einen raschen Überblick über wichtige Entwicklungen ermöglichen.

Zu einem konsistenten Modell der Nachhaltigkeit könnten die Indikatoren dann führen, wenn zuvor ausführlich erläutert wird, was unter Nachhaltigkeit verstanden wird und in welchem Zusammenhang die Indikatoren zu dieser Vorstellung stehen. In der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie werden dazu vier Leitlinien – Generationengerechtigkeit, Lebensqualität, Sozialer Zusammenhalt und internationale Verantwortung – diskutiert. Diese Leitlinien beinhalten die Ziele der Nachhaltigkeit und tragen somit normativen Charakter. In einem weiteren Schritt wird versucht, diese Ziele in den insgesamt 21 Handlungsfeldern der Nachhaltigkeit – von Ressourcenschonung bis zur Öffnung von Märkten - zu verankern. Damit findet eine weitere Verengung, aber auch Konkretisierung der Nachhaltigkeitsziele statt. Diesen Handlungsfeldern werden jeweils Schlüsselindikatoren zugeordnet, anhand derer die Nachhaltig-

keitszustände und -bemühungen in diesen Handlungsfeldern zu beurteilen versucht wird. In der Mehrheit der Handlungsfelder soll eine Beurteilung nicht nur qualitativ erfolgen, sondern danach stattfinden, wie groß der Abstand zwischen der Ausprägung eines Indikators und einem quantitativ definierten Ziel der Nachhaltigkeit beträgt. Dabei werden Zeitspannen angegeben, bis wann diese Ziele der Nachhaltigkeit zu erreichen sind.

Zunächst kann dabei die Frage gestellt werden, wer denn festlegt, welche Ziele als wünschenswert und welche Handlungsfelder als relevant angesehen werden. Volkswirte halten es für wünschenswert, dass die Präferenzen der betroffenen Individuen als Maßstab für diese Festlegung gelten sollen. Das Vorgehen der Bundesregierung, in zwei Dialogphasen Bürgern, Verbänden, Ländern und Kommunen die Gelegenheit zu bieten, Anregungen in die Entwürfe des im Auftrag der Bundesregierung verfassten Strategiepapiers einzubringen, könnte als eine Berücksichtigung dieser Präferenzen interpretiert werden. Allerdings darf dabei die Vorstellung, dass sich alle Akteure in gleicher Weise in diesen Diskurs einbringen können und dadurch nur die Kraft der Argumente über die Festlegung der Ziele und der Handlungsfelder einer nachhaltigen Entwicklung entscheidet, wohl als Illusion betrachtet werden. Demnach ist die daraus entstehende Agenda der Ziele und Handlungsfelder der Nachhaltigkeit weniger ein Spiegelbild der jeweiligen Vorstellungen, die mit dem Leitbild der Nachhaltigkeit verbunden werden, sondern vielmehr ein Abbild der unterschiedlichen Organisationsfähigkeit und Durchsetzungsmacht der an diesem Dialog teilnehmenden Akteure.

Selbst wenn die teilnehmenden Gruppen über die anzustrebenden Ziele und den relevanten Handlungsfeldern noch einen Konsens erzielen können, so dürfte spätestens mit der Frage, mit welcher Priorität diese Ziele angestrebt werden sollen, ein Konflikt hervortreten. Die Lösung dieser Konflikte wird durch die Spielregeln des Dialogs beeinflusst, welcher seinerseits von der Bundesregierung bestimmt wird. Da die Nachhaltigkeitsstrategie vorsieht, einmal aufgestellte Ziele und Handlungsfelder aufgrund der festgestellten Entwicklung sowie neuer Erkenntnisse neu anzupassen, wäre auch eine Veränderung der Nachhaltigkeitsagenda durch diese Spielregeln beeinflusst.

Die Festlegung der Nachhaltigkeitsziele geschieht folglich überwiegend unter der Vorgabe der Bundesregierung. Zumindest Ökonomen tun sich nun aber mit der Vorstellung, es gäbe eine Institution, die konsistent mit den Vorstellungen der Betroffenen die Ziele der Nachhaltigkeit definieren, abwägen, definieren und weiter entwickeln könne, äußerst schwer. Ein

Grund hierfür liegt nicht nur darin, dass dieser Institution die Präferenzen der betroffenen Akteure vollständig bekannt sein müssten. Ein weiteres Hemmnis der Bildung einer konsistenten Zieldefinition kann in der Voraussetzung gesehen werden, dass diese Institution keine von den betroffenen Akteuren unabhängigen und eigenständigen Ziele verfolgen will. Und selbst wenn diese Voraussetzungen gegeben wären, so könnten die Ziele der Nachhaltigkeit lediglich auf der Basis der gegenwärtigen Generation definiert werden. Die Präferenzen und Zielvorstellungen zukünftiger Generationen bleiben jedoch unbekannt. Ebenso kann nicht vorhergesagt werden, wie sich die Fähigkeiten zukünftiger Generationen entwickeln werden, mit dem dann Vorhandenem umzugehen.

Eine konsistente Formulierung von Nachhaltigkeitszielen scheint deshalb nahezu ausgeschlossen - und zwar auch dann, wenn die Auswahl der Indikatoren von einem kommunikativen Prozess begleitet wird und interdisziplinäre Vernetzungen berücksichtigt werden.

Die Ziele der Nachhaltigkeit bleiben also prinzipiell unscharf. Sie sind immer begrenzt konkretisierbar und bedürfen der laufenden Revision. Jene, die sich für eine praktische Umsetzung der Nachhaltigkeit einsetzen und deshalb nach methodisch einwandfreien und standardisiert einsetzbaren Kriterien der Nachhaltigkeit rufen, werden deshalb enttäuscht sein. Trotzdem muss Nachhaltigkeit nicht zwangsläufig eine Leerformel ohne jede politische Bedeutung sein. Nachhaltigkeit kann vielmehr – wie von einigen Autoren vorgeschlagen - als regulative Idee verstanden werden.² Damit erfüllt Nachhaltigkeit, ähnlich wie die Begriffe „Freiheit“, „Gerechtigkeit“ oder „Glück“, eine heuristische Funktion. In dieser Funktion sagt Nachhaltigkeit nicht aus, wie ein Produkt, eine Verfahrensweise oder eben ein Handlungsfeld beschaffen sein muss, um einem wünschenswerten Zustand der Nachhaltigkeit zu entsprechen. Nachhaltigkeit als regulative Idee dient in diesem Sinne vielmehr als Orientierungsmaßstab, um die Aufmerksamkeit der Akteure auf das Stellen der richtigen Fragen zu lenken. So verstanden gibt Nachhaltigkeit keine eindeutigen Antworten auf Probleme; Nachhaltigkeit ist vielmehr dazu da, Methoden hervorzubringen, die zur Lösung von Problemen beitragen können. Eine Urteil bezüglich einer nachhaltigen Entwicklung kann dann so ausgedrückt werden, wie wir „Gerechtigkeit“ oder „Freiheit“ einschätzen würden: Nicht anhand von standardisierten quantitativen Kriterien sondern qualitativ und kontextbezogen.

² vgl. Homann, K.; Sustainability: Politikvorgabe oder regulative Idee? In: Gerken, L. (Hrsg.), Ordnungspolitische Grundfragen einer Politik der Nachhaltigkeit, Baden-Baden 1996, 38.

Der Begriff der Nachhaltigkeit als regulative Idee kann folglich den Inhalt und die Richtung in der politischen Auseinandersetzung vorgeben. Wie die innerhalb dieser Auseinandersetzung diskutierten Fragen über Nachhaltigkeit beantwortet werden, hängt dann wiederum von den verwendeten Weltbildern und den darauf aufbauenden Methoden der teilnehmenden Akteure ab. Zu vermuten ist, dass sich dabei weiterhin unterschiedliche Antworten ergeben werden, was aber nicht darauf zurückzuführen, dass Nachhaltigkeit eine Leerformel sei, sondern darauf, dass die Anschauungen von Nachhaltigkeit von Individuum zu Individuum unterschiedlich sind.

Der Erfolg des Nachhaltigkeitsbegriffes ist nicht zuletzt auf diese Unbestimmtheit zurückzuführen. Die politische Funktion der Nachhaltigkeit liegt eher darin, dass durch die Nachhaltigkeitsdiskussion die Blickrichtungen der Akteure in den verschiedenen Lebenswelten zusammengeführt werden können. Nachhaltigkeit kann zu einem lebendigen Austausch von Meinungen und Denkstilen beitragen und erzielt somit ein hohes konsensstiftendes Potential. Nachhaltigkeit kann die Möglichkeiten der Politik und der politischen Kommunikation erweitern.

3. Zur politikkontrollierenden Kraft der Indikatoren

Mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie sollen die Ziele der Nachhaltigkeit nicht nur eindeutiger bestimmt, sondern auch praktisch realisiert werden. Dazu ist eine Umsetzung eines (wie auch immer) definierten Verständnisses von Nachhaltigkeit in strategische Handlungsoptionen notwendig. Handlungsoptionen zeigen die Wege zur Realisierung von Nachhaltigkeitszielen auf. Während die Ziele normativen Charakter tragen, über die man sich einig sein kann oder nicht, müssen die Wege zur Nachhaltigkeit jedoch wissenschaftlich aus den Zielen der Nachhaltigkeit begründet werden. Damit werden zu den Handlungsfeldern der Nachhaltigkeit Theorien oder zumindest überprüfbare Hypothesen notwendig, welche die Zusammenhänge zwischen Zielen und Instrumenten verdeutlichen können.

In den Darlegungen der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung lassen sich dazu nur vage einige Ansätze erahnen. Eine explizite Diskussion, wie ein Einsatz von Instrumenten zum Erreichen von Zielen führt, findet nicht statt. Stattdessen werden Instrumente teilweise zu eigenständigen Zielen erklärt, die ihrerseits nicht mehr wissenschaftlich hinterfragt werden.

Mit dieser Art der Darstellung werden komplexe Zusammenhänge zu einfachen Sachverhalten reduziert. Selbst gesichertes Fachwissen kommt hierdurch unter die Räder.³ So wird beispielsweise zum Thema Staatsverschuldung ausgesagt, dass diese langfristig abgebaut werden müsse, wolle man nicht mehr auf Kosten nachfolgender Generationen leben. Als Messgröße hierfür wird das jährliche Budgetdefizit verwendet, welches verringert und langfristig in einen Budgetüberschuss verwandelt werden soll, um den bestehenden Schuldenbestand zu tilgen. Für Laien mag diese Argumentation recht plausibel klingen. Finanzwissenschaftler sagen jedoch, dass die Handlungsspielräume nachfolgender Generationen dann erhalten bleiben, wenn die Schuldenbestandsquote (d.h. die Relation zwischen Schuldenbestand und Bruttoinlandsprodukt) im Zeitablauf nicht weiter anwächst. Nachhaltigkeit ist folglich durchaus mit einer Erhöhung des Schuldenbestandes vereinbar - sofern das Bruttoinlandsprodukt entsprechend ansteigt. Da Budgetdefizite bzw. – überschüsse über makroökonomische Zusammenhänge auf die Höhe des Bruttoinlandsproduktes wirken, kann umgekehrt eine Verringerung des Budgetdefizites bzw. eine Bildung von Budgetüberschüssen sogar zu einem Anstieg der Schuldenbestandsquote und damit zu einer Verringerung der Handlungsspielräume nachhaltiger Generation, zu Nicht-Nachhaltigkeit, führen (sog. Schuldenparadox).⁴

Diese Art der Komplexitätsreduktion mag der Bundesregierung helfen, vermittelbare Lösungen auf jene Probleme anzubieten, die im gesellschaftlichen Dialog über Nachhaltigkeit an sie herangetragen werden. In der Sache hilft dieses Vorgehen aber nicht weiter – eher das Gegenteil kann der Fall sein. Wenn nun aber trotzdem die in der Nachhaltigkeitsstrategie formulierten Indikatoren verwendet werden, dann wohl eher deshalb, um im Wettbewerb um Aufmerksamkeit in der politischen Kommunikation zum konsensstiftenden Projekt Nachhaltigkeit mithalten zu können oder gar vorrangig wahrgenommen zu werden. Wenn aber die Vermittelbarkeit von politischen Optionen im Hinblick auf die dargestellten Ziele (d.h. die expressive Dimension der Politik) von Entscheidungsträgern in der politischen Kommunikation wichtiger empfunden wird als die Effekte der vorgeschlagenen politischen Handlungen auf die dargestellten Ziele (d.h. die instrumentelle Dimension der Politik), dann wird eine politische Scheinwelt für die Bürger inszeniert. Ziel dieser Inszenierung ist es, dass politischen Steuerungswillen und politische Steuerungsfähigkeit vorzutäuschen. Aufgrund der vor-

³ Da hier nicht der Ort sein kann, an dem die Angemessenheit sämtlicher Indikatoren in der Nachhaltigkeitsstrategie 2002 diskutiert wird, werden im folgenden nur zwei Indikatoren behandelt. Die Auswahl der hier diskutierten Indikatoren gründet sich darauf, dass sich der Autor mit diesen Indikatoren bereits intensiv beschäftigt hat. Die Ergebnisse aus dieser Diskussion könnten durchaus aber auf andere Indikatoren – auch nicht-ökonomischer Art - übertragbar sein.

⁴ vgl. Oberhauser, A.; Das Schuldenparadox, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 2000, H. 4, 1985, S. 333 – 348.

liegenden Darstellung liegt daher die Schlussfolgerung nahe, dass die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung vorwiegend diese Qualitäten einer „symbolischen Politik“⁵ aufweist.

In diesem Zusammenhang nehmen die Indikatoren einer nachhaltigen Entwicklung eine zentrale Stellung ein. Ihr Einsatz wird öffentlichkeitswirksam dokumentiert und eine Veränderung der Ausprägungen dieser Indikatoren wird auf das politische Handeln der Entscheidungsträger zur praktischen Umsetzung der Nachhaltigkeit zurückgeführt. Die Indikatoren der Nachhaltigkeit stellen somit eine Bühne dar, auf der sich politische Entscheidungsträger präsentieren, Problemlösungskompetenz beweisen und ihren Erfolg in der Wahl und Dosierung ihrer Mittel zur Umsetzung von Nachhaltigkeit der Öffentlichkeit vermitteln können. Je scheinbar präziser die Indikatoren der Nachhaltigkeit formuliert werden - etwa in der Form quantitativ festgelegter Ziele, mit deren Hilfe man den noch zurückzulegenden Weg der Nachhaltigkeit definieren und die Bemühungen dazu nachverfolgen kann - desto stärker könnten sich diese Effekte in ihrer Wirkung entfalten.

Unter dieser Vorstellung sind die Indikatoren der Nachhaltigkeit ein wesentliches Mittel zur Inszenierung von Politik mit dem Ziel, mehr Aufmerksamkeit und Glaubwürdigkeit zu gewinnen. Je mehr diese Inszenierung für die Öffentlichkeit zur politischen Realität wird, desto stärker bleibt aber die instrumentelle Dimension des politischen Handelns bezüglich einer nachhaltigen Entwicklung im Dunkeln. Somit kann die politikkontrollierende Funktion der Indikatoren eine interessante Umkehrung finden: Es ist nicht der Souverän, der den Erfolg politischer Entscheidungsträger in der Definition und Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele kontrolliert. Vielmehr wird durch Inszenierung einer präzisen Zielbestimmung und eines exakten Monitorings politischer Maßnahmen durch die Indikatoren der Nachhaltigkeit der Glaube der Öffentlichkeit kontrolliert, dass die politischen Entscheidungsträger die zukünftigen Lebensumstände im Sinne der Nachhaltigkeit beeinflussen können und dies aufgrund der Überprüfbarkeit ihres Handelns auch tun werden.

Die Indikatoren der Nachhaltigkeit richten die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit also grundsätzlich auf Sachverhalte, die statistisch messbar sind und von der Politik kontrolliert werden können. An dieser Stelle entstehen folgende Fragen: Entspricht das Gemessene tatsächlich dem Bedeutungsinhalt der Nachhaltigkeitsziele? Ist eine Veränderung des Gemessenen tatsächlich auf den Einsatz von Mitteln einer Nachhaltigkeitspolitik rückführbar?

⁵ vgl. Edelman, M.; Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns; Campus-Bibliothek, Frankfurt 2005.

In der Nachhaltigkeitsstrategie 2002 wird lediglich die erste Frage versucht zu beantworten. Es wird angemerkt, dass eine isolierte Betrachtung eines Indikators nicht genügt, um die Nachhaltigkeit einer zu beobachtenden Entwicklung zu beurteilen. Nicht erwähnt wird in der Nachhaltigkeitsstrategie 2002 hingegen, dass selbst in der Gesamtschau aller Indikatoren eine Entwicklung insgesamt nicht im Hinblick auf Nachhaltigkeit beurteilt werden kann. Letzteres würde eine Abwägbarkeit von Zielerreichungsgraden und Zielverletzungsgraden zwischen den verschiedenen Handlungsfeldern der Nachhaltigkeit notwendig machen. Ohne Rückgriff auf den Abwägenden und seine Präferenzen kann aber letztlich lediglich beurteilt werden, ob von einem definierten Handlungsfeld eine Gefährdung oder eine Unterstützung einer nachhaltigen Entwicklung ausgeht.

In der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie wird Nachhaltigkeit in den einzelnen Handlungsfeldern von den dazu zugeordneten Indikatoren definiert. Dabei kommt es fast immer zu logischen Diskrepanzen zwischen den idealtypischen Begriffen der Theorie (d.h. dessen, was man unter Nachhaltigkeit versteht) und den Mess- und Zählbegriffen der Statistik. Je nach dem, mit welcher Messgröße man eine Leitlinie und ein Handlungsfeld der Nachhaltigkeit zu erfassen versucht, werden deshalb bestimmte Bedeutungsinhalte der Nachhaltigkeit verschoben, ausgeblendet oder überbetont.

Ein Beispiel hierfür: Unter der Leitlinie „Sozialer Zusammenhalt“ wird das Handlungsfeld „Beschäftigung“ als nachhaltigkeitsrelevant angesehen und dabei insbesondere das Thema Arbeitslosigkeit diskutiert. „Beschäftigung“ wird als ursächlich für sozialen Zusammenhalt angesehen, aber nur in der erwerbswirtschaftlichen Variante. Dieser Zusammenhang mag in den gegenwärtigen Industriegesellschaften plausibel erscheinen, in der für die Mehrheit der Bevölkerung die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben direkt oder indirekt mit dem Besitz eines Arbeitsplatzes verbunden ist. Der Zusammenhang zwischen gesellschaftlicher Teilhabe und erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit ist jedoch davon abhängig, wie eine Gesellschaft organisiert ist. Eine Entkoppelung von erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit und sozialem Zusammenhalt erscheint durchaus vorstellbar.⁶ Der Ausweis des Handlungsfeldes „Beschäftigung“ zur Konkretisierung der Leitlinie „Sozialer Zusammenhalt“ wirkt somit normativ auf die Bewahrung der gegenwärtigen gesellschaftlichen Organisation.

⁶ vgl. Bachmann, G., Hauff, V. (Hrsg.); Unterm Strich. Erbschaften und Erblasten für das Deutschland von morgen. Eine Generationenbilanz, München 2006, S. 95-108.

Des Weiteren hängt die Beurteilung der Entwicklung dieses Handlungsfeldes sowie die Verbindung dieses Handlungsfeldes mit dem Einsatz von Instrumenten wesentlich davon ab, ob dieses Handlungsfeld an der Messgröße „Arbeitslosenquote“, „Zahl der Beschäftigungsverhältnisse“ u.ä. oder – wie in der Nachhaltigkeitsstrategie 2002 ausgeführt – an der Messgröße „Erwerbstätigenquote“ festgemacht wird. Was sagt die für das Handlungsfeld „Beschäftigte“ gewählte Messgröße „Erwerbstätigenquote“ im Unterschied zu einer anderen möglichen Messgröße, wie zum Beispiel der Messgröße „Arbeitslosenquote“, aus? Die Erwerbstätigenquote stellt eine Relation zwischen der Zahl der Erwerbstätigen und der Zahl der Personen im Alter zwischen 15 und 64 Jahren dar. Als erwerbstätig wird jede Person in dieser Altersspanne gezählt, die in einem einwöchigen Berichtszeitraum auch nur eine Stunde lang gegen Entgelt oder im Rahmen einer selbständigen oder mithelfenden Tätigkeit gearbeitet hat. Auch wer sich in einem Arbeitsverhältnis befindet, das er im Berichtszeitraum nur vorübergehend nicht ausgeübt hat (z.B. wegen Krankheit, Mutterschutz) gilt als erwerbstätig. Demgegenüber wird jemand als arbeitslos gezählt, der bei der Agentur für Arbeit oder einem kommunalen Träger nach einer Beschäftigung von mindestens 15 Wochenstunden sucht. In der Erwerbstätigenquote werden deshalb Personen als erwerbstätig ausgewiesen, die nach der Messgröße der Arbeitslosenquote als arbeitslos gelten, weil sie zwar mehr als 15 Wochenstunden arbeiten wollen, aber beispielsweise aufgrund der Verhältnisse am Arbeitsmarkt nur im geringeren Umfang arbeiten können. Eine Ausweitung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse auf Kosten regulärer Teilzeit- oder Vollzeittätigkeiten mit einem Beschäftigungsumfang von mindestens 15 Wochenstunden führt so zu einem Anstieg der Erwerbstätigenquote und dies obwohl mehr Personen als arbeitslos registriert sind. Die Bundesregierung hat sich dabei zum Ziel gesetzt, die Erwerbstätigenquote bis zum Jahr 2010 auf 70% zu erhöhen. Sie könnte dies erreichen, wenn sich noch mehr Arbeitslose in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen wiederfinden. Ob eine solche Entwicklung den geforderten sozialen Zusammenhalt im Sinne der Nachhaltigkeit fördert, bleibt allerdings mehr als fraglich.

Wie dieses Beispiel zeigt, kann der Leser ohne eine Diskussion der logischen Diskrepanzen zwischen möglichen Messgrößen und den Bedeutungsinhalten von zu messenden Handlungsfeldern der Nachhaltigkeit in die Irre geführt werden. Leider findet eine solche Diskussion in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie nicht einmal ansatzweise statt. Die Auswahl und die Darstellung der Messgrößen in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie unterstützt deshalb vielmehr die Vermutung, dass die Indikatoren der Nachhaltigkeit eher der Legitimation der

Politik dienen als der Kontrolle des politischen Handelns im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung.

4. Schlussfolgerungen

Die Hoffnungen, die mit dem Einsatz von Indikatoren einer nachhaltigen Entwicklung verbunden sind, nämlich die Bestimmung von eindeutigen Zielen und die Kontrolle des politischen Handelns zur Erreichung dieser Ziele, erfüllen sich aus grundsätzlichen Erwägungen nicht. Die Darstellungen zur Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung lassen vielmehr vermuten, dass die Indikatoren der Nachhaltigkeit ein zentrales Element sind, eine Politik der Nachhaltigkeit lediglich zu inszenieren. Darin nutzen politische Entscheidungsträger zwar die konsensstiftende Kraft des Nachhaltigkeitsbegriffes, verfolgen jedoch davon unabhängige Ziele. Damit würden die Indikatoren der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie lediglich der politischen Legitimation dienen. Unter diesen Voraussetzungen ist der Einsatz der vermeintlich präzisen Indikatoren einer nachhaltigen Entwicklung nicht nur sinnlos, sondern sogar gefährlich, da sie von den tatsächlichen Effekten des politischen Handelns ablenken.

Die Darstellungen zu den Indikatoren bedürfen deshalb dringend einer Verbesserung. Die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung kann meines Erachtens nur dann Glaubwürdigkeit erlangen, wenn die Zusammenhänge zwischen Zielen und Mitteln sowie die Zusammenhänge zwischen Zielen und Messgrößen eingehend diskutiert und die darin enthaltenen impliziten Annahmen explizit ausgewiesen werden.