



Stellungnahme

zum Regierungsentwurf zur deutschen Nachhaltigkeitsstrategie

vom 13. Februar 2002

Im Dezember 2001 legte der Staatssekretärsausschuss für Nachhaltige Entwicklung unter dem Titel "Perspektiven für Deutschland" den Entwurf einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie zur Diskussion vor. Die Endfassung der Nachhaltigkeitsstrategie soll im April 2002 von der Bundesregierung beschlossen werden. Sie stellt gleichzeitig den deutschen Beitrag für den Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung im September 2002 in Johannesburg dar. Der im Dezember 2001 von der Bundesregierung vorgelegte Strategieentwurf ist differenziert zu bewerten. Grundsätzlich positiv sieht der Umweltrat die folgenden Aspekte:

- Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie ist mit der Verantwortung des Kabinetts und des Kanzleramtes, der speziellen Institution des Staatssekretärsausschusses, den grundsätzlichen Vorgaben für das Verfahren und der Dialog- und Kritikfunktion des Rates für Nachhaltige Entwicklung institutionell sinnvoll verankert.
- Der Strategieentwurf konzentriert sich auf die zentralen Verursachungsbereiche (Energie, Verkehr, Landwirtschaft, Bau- und Siedlungswesen).
- Der innovationsorientierte Ansatz wird vom Umweltrat ausdrücklich begrüßt, weil hochentwickelte Industrieländer wie die Bundesrepublik Deutschland nicht nur im Innovationswettbewerb, sondern hier zunehmend im Wettbewerb um zukunftsgerechte Technologien stehen müssen. Gerade für Umweltinnovationen haben klare, kalkulierbare Zielvorgaben hohe Bedeutung.
- Positiv hervorzuheben ist die Rolle der Managementregeln, die im Umweltbereich über die wichtigen Managementregeln der ersten Enquete-Kommission "Schutz des Menschen und der Umwelt" noch hinausgehen.
- Einige wichtige Ziele wurden quantitativ festgelegt, mit Fristen versehen und somit einer Überprüfung zugänglich gemacht.

Der Umweltrat sieht gleichwohl die folgenden Probleme:

- Der Prozess der Strategieformulierung ist von den Medien und damit auch von der deutschen Öffentlichkeit in einem Maße ignoriert worden, das den Erfolg in der Sache gefährdet. Grund hierfür ist nicht zuletzt die geringe semantische Attraktivität des Wortes "Nachhaltigkeit", dessen begriffliche Auflösung in nahezu alle Richtungen zusätzlich erschwerend wirkt. Dieses Defizit widerspricht dem breiten Interesse der Bevölkerung an Zukunftsfragen und einer so verstandenen Umweltperspektive. In diesem Sinne ist gezielt Aufklärung zu betreiben. Hierfür sollten auch zusätzliche Werbemittel bereit gestellt werden.

- Zur Begriffsaufklärung trägt - neben der Einbeziehung von allerlei Reformthemen - auch die einleitende Definition von Nachhaltigkeit als "wirtschaftlich leistungsfähige, sozial gerechte und ökologisch verträgliche Entwicklung" bei. Mit der in Rio beschlossenen "Agenda 21" ist diese Definition kaum zu begründen.
- Die Heterogenität der Zielstruktur, die die gesamte Breite ökologischer, ökonomischer und sozialer Zielsetzungen umfasst, mag einer allgemeinen Zukunftsprogrammatisierung gerecht werden. Eine Strategie nachhaltiger Entwicklung wird durch eine solche heterogene Zielstruktur jedoch konturlos.
- Der Strategieentwurf enthält zwar einzelne ehrgeizige Ziele, wie etwa das Ziel, den Flächenverbrauch von 130 auf 30 ha pro Tag zu reduzieren, die positiv hervorzuheben sind. Aber gerade in so schwierigen Feldern, wie dem der Verringerung der Flächeninanspruchnahme, ist der Test auf die Glaubwürdigkeit erst durch den Beschluss geeigneter Maßnahmen zu erbringen.
- Bei den Umweltzielen fehlen weitgehend solche für den Umweltzustand, um dessen langfristige Veränderungen es ja geht. Der Zustand des Grundwassers sollte z. B. durch ein gesondertes Ziel Berücksichtigung finden.
- Der Umweltrat vermisst das - auch vom Rat für Nachhaltige Entwicklung geforderte - Ziel einer Reduzierung der CO₂-Emissionen um 40 Prozent bis 2020 (gegenüber 1990).
- Problematisch ist die im Strategieentwurf vorgenommene Gleichsetzung von Zielen und Indikatoren. Zwar ist es durchaus sinnvoll, mit Hilfe einer kleinen Zahl repräsentativer Schlüsselindikatoren die deutsche Nachhaltigkeitspolitik überprüfbar zu machen. Werden - wie im derzeitigen Strategieentwurf der Fall - diese Schlüsselindikatoren jedoch gleichzeitig als Nachhaltigkeitsziele verstanden, so besteht die Gefahr, dass sich die Politik nur auf diese vermeintlichen Einzelziele, nicht jedoch auf die ihnen zugrundeliegenden Probleme bezieht. So darf etwa der aus naturschutzfachlicher Sicht völlig unzulängliche Indikator "Bestandschutz ausgewählter Tierarten" nicht dazu führen, dass sich politische Anstrengungen nur auf die Ausweitung des Bestandes der genannten sechs Vogelarten konzentrieren, nicht aber auf den generellen Schutz der Lebensräume bedrohter Tier- und Pflanzenarten.
- Art und Auswahl der Umweltindikatoren ergeben insgesamt ein unangemessen positives Bild der Entwicklung. Dies gilt für Indikatoren, die nur die "Belastungsintensität" im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung ausdrücken, nicht aber die tatsächliche Zu- oder Abnahme der absoluten Belastung. Einen unangemessenen Entwarnungseffekt dürften auch Indikatoren wie "Schadstoffbelastung der Luft" oder "Zufriedenheit mit der Gesundheit" hervorrufen. Daher sollten zusätzlich Indikatoren verwendet werden, die problematische Entwicklungen betreffen, beispielsweise den Pestizideinsatz.
- Der "Indikator" Bruttoinlandsprodukt legt es nahe, die Höhe des Wirtschaftswachstums im Hinblick auf seine Über-Kompensierbarkeit durch Effizienzsteigerungen zu problematisieren. Um absolute Entlastungen zu erzielen, muss die Steigerung der Umwelteffizienz höher ausfallen als die des Bruttoinlandsprodukts. Dies ist bei hohen Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts bislang nicht gelungen.
- Eine Internalisierung der Verantwortung in die wichtigen Verursachungsbereiche wurde zwar durch Thematisierung wichtiger Sektoren begonnen. Aber von einer gezielten Konfrontation der Verursacher mit den von ihnen zu verantwortenden Problemanteilen ist die Strategie noch ein ganzes Stück entfernt. Vorrangig wird nur der allgemeine Diskurs mit der Öffentlichkeit oder mit der Fachwissenschaft gesucht. Hier sind beispielsweise regelmäßige Sektorkonferenzen zu empfehlen, bei denen Fachministerien und Interessenverbände in deren Umfeld zu konkreten

Problemperspektiven Stellung nehmen und Lösungsvorschläge erarbeiten. Ein Testfall wäre der Umgang mit der deutschen Kohleindustrie und ihrer Langzeitperspektive. Dazu ist ein entsprechender wissenschaftlicher Input erforderlich. Der Umweltrat betont in diesem Zusammenhang die Rolle des Umweltbundesamtes.

- In der Verkehrspolitik werden zwar wichtige Probleme thematisiert und einige eher vorsichtige Maßnahmen empfohlen. Das zentraleuropäische Transitland Deutschland hätte aber allen Grund, mit weitergehenden Maßnahmen - zu denken wäre an die entsprechende Rolle der Schweiz - zu einer Verkehrswende in Europa "vor Ort" beizutragen. Einige der vorgeschlagenen Maßnahmen tragen zudem unverkennbar zu einer höheren Umweltbelastung bei, so etwa Umgehungsstraßen mit ihren erheblichen zusätzlichen Zerschneidungseffekten oder Güterverkehrszentren, die im Regelfall auf der grünen Wiese errichtet werden.
- Die im Strategieentwurf dargestellten acht prioritären Handlungsfelder sind größtenteils ein Spiegel der derzeitigen Regierungspolitik. Während in den bereits in dieser Legislaturperiode bearbeiteten Problembereichen konkrete und detaillierte Ziele und Maßnahmen formuliert werden, bleibt der Strategieentwurf gerade im langfristig planenden Bereich sehr vage. Dies steht im Widerspruch zur zentralen Funktion von Nachhaltigkeitsstrategien, gesellschaftlichen Akteuren eine über Legislaturperioden hinausreichende langfristige Orientierung zu ermöglichen. Die Nachhaltigkeitsstrategie sollte sich daher in den acht prioritären Handlungsfeldern nicht nur auf bereits eingeleitete Politiken der Bundesregierung stützen, sondern verstärkt neue Ziele und Maßnahmen entwickeln.
- Ein grundsätzliches Problem stellt die unzulängliche Kapazität für das Management des Prozesses der Strategieformulierung und -umsetzung dar. Viele Verzögerungen ergaben sich durch Überforderung der kompetenten, aber zu kleinen Gruppe im Kanzleramt, in deren Händen das Management konzentriert war. Insbesondere im Hinblick auf die öffentliche Kommunikation der Strategie muss die Handlungskapazität erweitert werden.
- Schließlich wird der Beitrag, den der öffentliche Sektor in seinem Umweltverhalten als möglicher Vorreiter zu leisten vermag, weitgehend ausgeklammert. Der Umweltrat empfiehlt hier exemplarische Reduktionsziele, so etwa für den durchschnittlichen Treibstoffverbrauch des Fuhrparks oder den Energieverbrauch öffentlicher Gebäude.

Der Umweltrat hat stets ein vorrangig ökologisches Verständnis von nachhaltiger Entwicklung vertreten (das allerdings die Berücksichtigung sozialer, ökonomischer und sonstiger relevanter Belange einschließt). Die vorliegende Nachhaltigkeitsstrategie hat demgegenüber den Charakter eines zukunftsbezogenen Reformkonzepts mit einer vergleichsweise heterogenen Zielstruktur. Es ist abzuwarten, ob und in welchem Maße die Verknüpfung der Umweltfrage mit einer Reihe anderer Reformthemen produktive Lerneffekte und neue Allianzen zur Folge hat oder aber eine Hyperkomplexität schafft, die nicht zu bewältigen ist. Wegen der Offenheit dieses Ausgangs betont der Umweltrat - ebenso wie der Staatssekretärsausschuss - die Notwendigkeit einer regelmäßigen Überprüfung nicht nur der Ergebnisse, sondern auch der Strategie selbst.

Nur durch eine anspruchsvolle Nachhaltigkeitsstrategie mit weitreichenden Zielen, konkreten Maßnahmen und nachvollziehbaren Überprüfungsmechanismen kann Deutschland seinen im Klimaschutz gewonnenen Ruf als internationaler Vorreiter wahren und auf andere Politikbereiche ausdehnen. Der Umweltrat empfiehlt dem Staatssekretärsausschuss für Nachhaltige Entwicklung daher, bei der weiteren Überarbeitung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie den hier aufgeführten Kritikpunkten Rechnung zu tragen.

