

Dialog über Deutschlands Zukunft

Ergebnisbericht des Expertendialogs
der Bundeskanzlerin
2011/2012

Inhaltsverzeichnis

Einführung in den Expertendialog: Struktur und Prozess	2
Einführung in den Expertendialog: Was ist uns aufgefallen und wichtig geworden	6
Thema I: Wie wollen wir zusammenleben?	10
Einführung Thema I: „Wie wollen wir zusammenleben?“	11
I. 1. Der Einzelne und die Gesellschaft	13
Arbeitsgruppe I.1.a) „Familie“	13
Arbeitsgruppe I.1.b) „Zusammenleben der Generationen“	62
I. 2. Bürger und Staat	91
Arbeitsgruppe I.2.a) „Kriminalität und Sicherheit“	91
Arbeitsgruppe I.2.b) „Chancen und Grenzen der Bürgerbeteiligung“	124
I. 3. Deutschland – Selbstbild und Außensicht	150
Arbeitsgruppe I.3.a) „Deutschlands Selbstbild“	150
Arbeitsgruppe I.3.b) „Deutschland in den Augen der Welt“	172
Thema II: Wovon wollen wir leben?	203
Einführung Thema II: „Wovon wollen wir leben?“	204
II. 1. Zukunftsfähige Wirtschaft	206
Arbeitsgruppe II.1.a) „Innovationskultur“	206
Arbeitsgruppe II.1.b) „Nachhaltiges Wirtschaften und Wachstum“	238
II. 2. Deutschlands Stärken stärken	275
Arbeitsgruppe II.2.a) „Einzigartigkeit und Standortidentität“	275
Arbeitsgruppe II.2.b) „Wohlstand, Lebensqualität und Fortschritt“	317
II.3. Zukunft der Arbeit im demografischen Wandel	345
Arbeitsgruppe II.3.a) „Zukunft der Arbeit“	345
Arbeitsgruppe II.3.b) „Arbeiten im demografischen Wandel“	367
Thema III: Wie wollen wir lernen?	403
Einführung Thema III: „Wie wollen wir lernen?“	404
III. 1. Leben lernen	407
Arbeitsgruppe III.1.a) „Potenzialentfaltung und selbstverantwortliche Lebensgestaltung“	407
Arbeitsgruppe III.1.b) „Gemeinsinn und soziale Kompetenzen“	428
III. 2. Berufliches und lebenslanges Lernen	447
Arbeitsgruppe III.2.a) „Berufliches und lebenslanges Lernen“	447
Arbeitsgruppe III.2.b) „Integration bildungs- und arbeitsmarktferner Jugendlicher in Ausbildung und Beschäftigung“	471
III. 3. Lernende Gesellschaft	486
Arbeitsgruppe III.3.a) „Digitale Kompetenzen“	486
Arbeitsgruppe III.3.b) „Lernende Gesellschaft“	516
Expertinnen und Experten des Zukunftsdialogs: Wer sie sind, was sie umtreibt	539
Fotodokumentation	573
Impressum	577

Arbeitsgruppe II.1.b) „Nachhaltiges Wirtschaften und Wachstum“

Expertinnen und Experten: Kernexperte Prof. Dr. Dr.-Ing. Christian Berg.

Mit: Prof. Dr. Christian Calliess, Dr. Christa Liedtke, Prof. Dr. Georg Meran,

Prof. Dr. Dr. h. c. Ortwin Renn, Wolfgang Schmalz, Prof. Dr. Miranda Schreurs

Nie zuvor ging es den Menschen in Deutschland besser als heute. Dank einer sehr leistungsfähigen Wirtschaft, engagierten Menschen und einem gefestigten sozialen Zusammenhalt können die meisten Menschen ein Leben in Freiheit, Sicherheit und Wohlstand führen. Wie an der Finanz- und Staatsschuldenkrise zu erkennen ist, erkaufen wir dies aber auch dadurch, dass wir Schulden machen und Kosten auslagern. Wir leben zu einem erheblichen Teil auf Kosten anderer, auf Kosten künftiger Generationen und auf Kosten der Umwelt. Nie in der Geschichte der Menschheit wurden Ökosysteme stärker belastet, nie haben sich öffentliche Haushalte stärker verschuldet als in den letzten Jahrzehnten, mit schwerwiegenden, zum Teil unwiderruflichen Folgen.

Der Kerngedanke des Konzepts Nachhaltigkeit lässt sich in dem Auftrag zusammenfassen, dass jede Generation ihre Aufgaben selbst lösen muss und sie nicht den kommenden Generationen aufbürden darf. Dabei sind wirtschaftliche, ökologische und soziale Dimensionen dieser Aufgabe stets integrativ zu betrachten. Nachhaltig ist unsere Wirtschaft erst dann, wenn sie die Bedürfnisse der heutigen Generationen befriedigt, ohne diejenigen der künftigen Generationen zu gefährden. Nachhaltiges Wirtschaften und Wachstum beinhaltet daher, unsere natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten und vorsorgend zu schützen, durch eine innovative und wettbewerbsfähige Wirtschaft dauerhaft Wohlstand und Fortschritt zu ermöglichen, sowie in einer offenen, freien und solidarischen Gesellschaft jeder und jedem gleiche Chancen und Entwicklungsmöglichkeiten zu geben.

Nachhaltigkeit ist für Deutschland Verantwortung und Chance zugleich: angesichts großer globaler Herausforderungen hat Deutschland als leistungsfähige Industrienation Verantwortung – gegenüber anderen Ländern, aber auch gegenüber künftigen Generationen. Die Chance liegt darin, dass Nachhaltigkeits-Innovationen „made in Germany“ auf dem Weltmarkt nachgefragt werden. Auf diese Weise kann Nachhaltigkeit auch „grünes Wachstum“ beflügeln. Wenn wir im eigenen Land Freiräume für effiziente, umweltverträgliche und sozial angepasste Innovationen in Technik, Wirtschaft und Verwaltung schaffen, kann dies zu einer Blaupause werden, auch andere auf dem Weg zu mehr Nachhaltigkeit zu unterstützen und damit zugleich unsere Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt zu verbessern.

Vorschläge

Um die Umsetzung des Leitprinzips Nachhaltigkeit zu beschleunigen – und der Entschluss zur Energiewende war ein wichtiger Schritt in diese Richtung –, bedarf es einer konzertierten Aktion zahlreicher gesellschaftlicher Akteure. Der Politik kommt dabei eine koordinierende Aufgabe zu. Sie hat, erstens, der Wirtschaft Leitplanken und verlässliche Rahmenbedingungen zu setzen, die Planungssicherheit geben und Nachhaltigkeit in Produktion und Konsum unterstützen. Sie hat, zweitens, dafür zu sorgen, dass das Leitprinzip Nachhaltigkeit bei Entstehung, Ausführung und Durchsetzung von Gesetzen realisiert wird. Und sie kann dies beides nur dann erreichen, wenn es ihr gelingt, gesellschaftliche Akzeptanz für entsprechende Maßnahmen zu finden, was kreative und institutionell verankerte Formen von Kommunikation und Partizipation voraussetzt.

I. Tabellarische Übersicht der Vorschläge

Nr.	Vorschlag
Akteursgruppe Wirtschaft Anreizsysteme und umweltpolitischer Rahmen für die Wirtschaft	
1	Innovative Märkte für Umweltschutz ergebnisoffen fördern
2	Abbau umweltschädlicher Subventionen
3	Lücken in der Umsetzung umweltpolitischer Maßnahmen schließen
4	Förderung von Umweltinnovationen durch langsam steigende Energie- und Rohstoffsteuern
4a	Einrichtung einer Internet-Plattform für Positiv-Energie-Unternehmen
5	Nachhaltigkeitspotenzial in der öffentlichen Beschaffung nutzen
Akteurgruppe Politik Verstärkung von Nachhaltigkeit durch transparente Entwicklungs- und Prüfungsprozesse	
6	Wirksamkeit des Nachhaltigkeitsmanagements erhöhen
7	Stärkung der Nachhaltigkeitsprüfung im Gesetzgebungsprozess
8	Stärkung der Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien durch institutionelle Vorkehrungen
9	Stärkung der Nachhaltigkeit durch Verfassungsänderung
Akteursgruppe Gesellschaft Information und Partizipation der Bürgerinnen und Bürger	
10	Einrichtung eines „Metalabels Nachhaltigkeit“ für Produkte
11	Kommunale Bürgerbeteiligung für eine erfolgreiche Energiewende
12	Gesellschaftlicher Dialog zur Leitfrage: „Deutschland – Vorreiter und Motor für Nachhaltigkeit?“

II. Langfassung der Vorschläge

Akteursgruppe Wirtschaft – Anreizsysteme und umweltpolitischer Rahmen für die Wirtschaft

Vorschlag 1: Innovative Märkte für Umweltschutz und Nachhaltigkeit ergebnisoffen fördern

1. Darstellung

Die Förderung von Innovationen für Umweltschutz und Nachhaltigkeit, zum Beispiel bezüglich der Verminderung von Schadstoffeinträgen oder der Steigerung der Ressourceneffizienz von Produktionsprozessen, sollte sich stärker als bisher auf die frühe, kreative Phase der Innovationsentwicklung konzentrieren. Damit sind nicht nur finanzielle Unterstützung, sondern auch geeignete gesetzliche und institutionelle Rahmenbedingungen gemeint. Im Einzelnen:

- a) Forschung und Entwicklung im Bereich von Nachhaltigkeitsinnovationen – also Innovationen, die Wertschöpfungsketten nachhaltiger machen – sollten stärker finanziell gefördert werden, durch bessere Ausstattung staatlicher Forschungseinrichtungen und durch Steueranreize im privaten Sektor. Die Finanzierung könnte durch Umschichtung von Mitteln für die Unterstützung der Marktdurchdringung („Lead-Märkte“) zur Forschungsförderung erreicht werden (s.u. Grafik). Ebenso lassen sich Mittel aus den frei werdenden Subventionen umweltschädlicher Wirtschaftsaktivitäten gewinnen (vgl. Vorschlag 2).
- b) Die Finanzierung junger innovativer Unternehmen in der Startphase (Start-up) durch Wagniskapital (Venture Capital) sollte erleichtert werden. Insbesondere junge, technologisch innovative Unternehmen sind auf diese Finanzierungsart angewiesen, da sie naturgemäß über wenig Eigenkapital und über keinen Zugang zum klassischen Kreditmarkt verfügen. Die steuerliche Begünstigung müsste über den Status Quo (Gesetz zur Modernisierung der Rahmenbedingungen für Kapitalbeteiligungen (MoRaKG)) hinaus verbessert werden. Dies gilt insbesondere für den informellen Wagniskapitalmarkt (Business Angels) und neuere plattformbasierte Weiterentwicklungen (crowd investments), die nur unzureichend in der Modernisierung des MoRaKG berücksichtigt worden sind. Diese Maßnahme würde Innovationen jeglicher Art zugutekommen, was aufgrund der großen Bedeutung von Innovationen für die Zukunftsfähigkeit Deutschlands zu begrüßen ist. Zudem lässt sich in einer frühen Innovations-Phase der spätere Verwendungszweck oft noch gar nicht absehen, weshalb eine inhaltliche Festlegung in dieser Phase nicht sinnvoll ist.
- c) Die Förderung der Ausbreitung neuer Umwelttechnologien sollte nicht an einen konkreten technologischen Umsetzungsweg gebunden sein. Staatliche Fördermaßnahmen sollten sich vielmehr an Anwendungsaktivitäten zur Erreichung bestimmter Umweltziele (z. B. Steigerung der Energie- und Rohstoffeffizienz oder Erfüllung bestimmter Sozialstandards) orientieren. Darin unterscheidet sich dieser Vorschlag von der gängigen Förderpraxis, die an die Anwendung bestimmter technologischer Optionen, z. B. die Photovoltaik, gekoppelt ist.
- d) Zur Sicherung einer koordinierten Umsetzung dieser Strategie empfiehlt es sich, dass eine Abstimmung zwischen dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit / Umweltbundesamt, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, dem Bundesfinanzministerium und dem Bundesministerium für Bildung und Forschung erfolgt, um die Integration in die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie zu gewährleisten. Die Federführung sollte das Bundeskanzleramt übernehmen.

2. Begründung

In Deutschland ist die Förderung der Diffusionsphase bereits fortgeschrittener Technologien insbesondere im Energiesektor stark ausgebaut (z.B. im Rahmen des Erneuerbare Energien-Gesetzes, siehe Grafik). Mittlerweile gibt es eine Vielzahl ausgereifter Umwelttechnologien, die im Zuge ihrer Marktverbreitung inkrementell verbessert werden können. Das rechtfertigt ihre Förderung. Dabei sollten jedoch die der Marktausbreitung vorgelagerten Phasen des technischen Fortschritts nicht außer Acht gelassen werden. Sie zeichnen sich naturgemäß durch Ergebnisoffenheit aus mit der Folge, dass Investitionen einem hohen Maß an Risiko ausgesetzt sind. Dies mag bei ihrer Förderung zu einer gewissen Zurückhaltung vonseiten der Politik führen, weil Investitionen nicht an ein bestimmtes Ergebnis geknüpft und deshalb auch schlechter als politischer Erfolg verbucht werden können. Langfristig sind die richtigen Rahmenbedingungen aber wichtiger als punktuelle Förderungen einzelner Technologien.

3. Weiterführende Hinweise

- a) Borgwardt (2009): Warum scheitern, wann gelingen Innovationen? Forschungs- und Innovationspolitik in Deutschland. Konferenzbericht der Veranstaltung vom 7. Mai 2009 der Friedrich-Ebert-Stiftung.
- b) Financing Eco-Innovation. Final report 2011. EIM and Oxford Research for the European Commission, DG Environment.
- c) Liedtke, C. et al. (2010). Maßnahmenvorschläge zur Ressourcenpolitik im Bereich unternehmensnaher Instrumente. Meilensteinpapier 4.6 des Projekts „Materialeffizienz und Ressourcenschonung“ (MaRes). Wuppertal.
- d) Onischka et al. (2010): Maßnahmenvorschläge zur Ressourcenpolitik im Bereich unternehmensnaher Instrumente. Finanzwirtschaft, Meilensteinpapier 4.3 des Projekts „Materialeffizienz und Ressourcenschonung“ (MaRes). Wuppertal.

Die folgende Grafik zeigt senkrecht, in welcher Phase des Innovationsprozesses in Deutschland Förderung erfolgt, und waagrecht die Zielgruppen der Förderung. Das Beispiel bezieht sich auf den Markt für Photovoltaik.



Quelle: T. Grau, M. Huo, K. Neuhoff (2011): Survey of Photovoltaic Industry and Policy in Germany and China. DIW Berlin, Discussion Paper 1132.

Vorschlag 2: Abbau umweltschädlicher Subventionen

1. Darstellung

Umweltschädliche Subventionen sollten abgebaut werden.¹ Nach Schätzungen des Umweltbundesamtes geben wir in Deutschland pro Jahr etwa 40 Mrd. Euro für Subventionen aus, die Anreize zur Umweltbelastung setzen. Beispiele sind: Begünstigung des Flugverkehrs (z.B. Energiesteuerbefreiung des Kerosins), von Dieselmotoren, Strom- und Energiesteuerermäßigung für das produzierende Gewerbe oder Fördermaßnahmen für Neuerschließungen von Gewerbeflächen. Diese Subventionen sollten über einen längeren Zeitraum

pauschal, branchenunabhängig und schrittweise abgebaut werden, zum Beispiel jedes Jahr um zehn Prozent. Auch mittelbare Subventionen über den Umweg des Steuerrechts (z.B. Begünstigung von Geländewagen („SUVs“) durch Staffelung der Kraftfahrzeugsteuer) sind entsprechend abzubauen. Eine genaue Ausarbeitung des Reduktionsplans (Definition von Subventionen, insb. des Zuwendungsbegriffs bei Steuererlässen und die Bestimmung umweltschädlicher Wirtschaftsaktivitäten) sollte mithilfe des Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU), des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) und des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie erfolgen. Die Umsetzung desselben samt der fiskalischen und wirtschaftlichen Effekte sollte in den Fortschrittsbericht zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie aufgenommen werden.

Der Subventionsabbau könnte durch eine gleichzeitige Steigerung von Fördermitteln für umwelttechnische Innovation begleitet werden. Es handelt sich mithin um eine Umwidmung staatlicher Mittel, womit die politische Durchsetzbarkeit erleichtert wird.

2. Begründung

Die Bundesregierung hat 2002 eine Nachhaltigkeitsstrategie verabschiedet und ihre Umsetzung einem Überprüfungsprozess unterworfen (vgl. Vorschlag 6). Das Prinzip der Nachhaltigkeit bezieht sich auf verschiedene Handlungsbereiche, insbesondere der umweltorientierten Wirtschaftsentwicklung, der nachhaltigen öffentlichen Haushalte und der nachhaltigen Gestaltung des sozialen Zusammenhalts. Aus dem Zusammenwirken dieser Handlungsfelder folgt zwingend, dass umweltschädliche Subventionen keinen Bestand haben können.

- a) Umweltschädliche Subventionen widersprechen der Nachhaltigkeit im Umgang mit der Natur.
- b) Es widerspricht dem Prinzip eines nachhaltigen Staatshaushaltes, Umweltschäden durch die Volkswirtschaft zu subventionieren.
- c) Subventionen schränken den Handlungsspielraum zukünftiger Generationen ein, da die zunehmende Dauer einer Subvention ihre Abschaffung erschwert. Mit jeder Subvention bilden sich Anspruchsgruppen heraus, die für die Fortdauer der Subvention kämpfen.

3. Referenzen, Beispiele, Bilder, Grafiken etc.

OECD (2011): Inventory of estimated budgetary support of tax expenditure for fossil fuels.

Umweltbundesamt (2008): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland.

Die Bundesregierung (2012): Nachhaltigkeitsstrategie. Fortschrittsbericht 2012.

Vorschlag 3: Schließung von Schlupflöchern umweltpolitischer Maßgaben

1. Darstellung

In manchen Bereichen werden heutige (Umwelt-)Gesetze nicht hinreichend umgesetzt. Hierzu zählt zum Beispiel das Recycling von Elektroschrott, die Missbrauchskontrolle beim Abwracken von Altfahrzeugen, die Erfassung der lückenhaften Anmeldung von Verpackungen im Rahmen der Verpackungsentsorgung oder der illegale Fischfang in internationalen Gewässern. Hier gilt es, die staatliche Überwachung zu verstärken und illegales Verhalten die wirtschaftliche Grundlage zu entziehen. Dies gilt nicht nur für im Inland gültige Gesetze, sondern auch bei der Umsetzung von internationalen Umweltmaßnahmen außerhalb des Gültigkeitsbereichs deutscher oder europäischer Gesetze (z. B. „Clean Development Mechanism“ (CDM)-Projekte). Umsetzungserfolge sollten als weiterer Berichtspunkt in den Fortschrittsbericht aufgenommen werden.

- a) Im Falle des illegalen Exports von Elektroschrott sollte überlegt werden, das Prinzip der Inlandsentsorgung etwa durch Einschränkung der Exportzulässigkeit von Abfällen mit Verwertungsmöglichkeit zu verstärken. Die neue Elektroschrott-Richtlinie der EU (von 2012) wird den illegalen Export von Altgeräten durch eine Beweislastumkehr eindämmen. Der Exporteur muss den Nachweis führen, dass es sich bei der Ware um gebrauchsfähige Geräte handelt. Um illegalen, nicht überwachbaren Kanälen die ökonomische Grundlage zu entziehen, sollte zusätzlich ein entsprechendes Pfandsystem eingeführt werden.² Durch das Pfandsystem haben Nutzer einen Anreiz, verbrauchte Elektrogeräte und elektronische Artikel dem Händler zurückzuführen. Der Handel löst das Pfand wiederum beim Hersteller oder beim Rücknehmer ein. Es genügt dann, den Hersteller bzw. Rücknehmer zu überwachen, ob er die Maßgaben des Kreislaufgesetzes erfüllt. Das verringert den behördlichen Überwachungsaufwand erheblich.
- b) Im klimapolitischen Bereich gilt es beispielsweise, eine effektivere Durchsetzung der CO₂-Reduktionen im Rahmen von CDM-Projekten zu erreichen. CDM-Projekte erlauben ja, die Reduktion von CO₂-Emissionen auch in nicht-europäischen Ländern durchzuführen und sich diese dann im Rahmen des Europäischen Handelssystems von Emissionszertifikaten anrechnen zu lassen. Es besteht der begründete Verdacht, dass manche dieser Projekte zu einer verstärkten Emission von Treibhausgasen geführt haben. Hier zeigt sich, dass das Prinzip der „Additionalität“ nur unzureichend umgesetzt werden kann. Es gilt abzuwägen, ob der Aufwand einer Überprüfung der korrekten Anwendung des CDM die durch die Flexibilisierung eingesparten Emissionsvermeidungskosten nicht übersteigt. Es ist erwägenswert, haftungsrechtliche Strukturen in den CDM zu verankern. Im Falle des Verstoßes gegen das Prinzip der Additionalität könnten dem Anlagebetreiber die gutgeschriebenen Zertifikate (sog. CERs) wieder entzogen werden.

2. Begründung

Die effektive Umsetzung umweltpolitischer Maßnahmen ist von ausschlaggebender Bedeutung für die Vertiefung einer politischen Kultur der Nachhaltigkeit. Das Kriterium der Umsetzbarkeit wird an Bedeutung gewinnen und sollte daher schon während der Gesetzeserstellung berücksichtigt werden. Daher sollten der Gesetzgeber und die politische Exekutive genaue Prozessabläufe zur Umsetzung von umweltpolitischen Strategien bestimmen.

3. Weiterführende Hinweise

K. Sander und S. Schilling (2010): Optimierung der Steuerung und Kontrolle grenzüberschreitender Stoffströme bei Elektrogeräten/Elektroschrott. Umweltbundesamt Texte 11/2010.

L. R. Schneider (2011): Perverse incentives under the CDM: an evaluation of HFC-23 destruction projects. *Climate Policy*, 11 (2), 851-864

Vorschlag 4: Förderung von Umweltinnovationen durch langsam steigende Energie- und Rohstoffsteuern

1. Darstellung

Anreize zu Einsparung von Energie und Rohstoffen in der Industrie und bei Haushalten erfolgen zurzeit vornehmlich durch ordnungsrechtliche Maßgaben (z.B. Kreislaufwirtschaftsgesetz, Energieeinsparverordnung, Abnahmeverpflichtung grüner Energien im Erneuerbare Energien Gesetz, EU-Emissionsstandards für Kraftfahrzeuge etc.) und flankierende finanzielle Förderprogramme (Subventionen, Steuererleichterungen etc.). Diese Politik sollte durch eine langfristig festgelegte, steuerinduzierte Verteuerung von Energie, Res-

sourcen und Flächennutzung flankiert werden. Denn durch eine langsame Verteuerung der industriellen Rohstoffbasis werden Innovationen induziert, die zurzeit noch nicht erkennbar sind und daher auch nicht durch proaktive staatliche Programme gefördert werden können. Ideal wäre ein langfristig festgelegter, leicht ansteigender Preiskorridor, der hohe Investitionssicherheit schafft. Die Steigerungsrate könnte an die durchschnittliche volkswirtschaftliche Effizienzsteigerung gekoppelt werden, so dass die Kosten für Energienutzer im Schnitt konstant blieben. Im Falle von primären Energieträgern kann die Verteuerung statt über ihre Besteuerung auch über einen Emissionszertifikatemarkt mit sinkenden Emissionszuteilungen erfolgen.

Um diese preisorientierte Politik wirtschaftlich zu gestalten, bedarf es ergänzender Maßnahmen:

- a) Zur Vermeidung einer zu hohen Gesamtsteuerbelastung der Volkswirtschaft und einer Überbelastung energieintensiver und strategisch wichtiger Industriesektoren wären Ausgleichsmaßnahmen notwendig. So sollten die Energiesteuerermäßigungen zwar in ihrer Konstruktion stärker anreizorientiert aufgebaut und an energiereduzierende Maßnahmen gekoppelt werden, ansonsten aber moderat beibehalten werden. Diese Restrukturierung wird ohnehin anstehen, da mit dem Jahr 2012 die Genehmigung des Spitzenausgleichs durch die Europäische Kommission ausläuft. Es besteht nunmehr die Chance, die bisherigen Kompensationsregeln des Energiesteuergesetzes für die energieintensiven Industrien zu überarbeiten und darauf zu achten, dass die Anwendung von Steuersatzermäßigungen an energiereduzierende Maßnahmen gekoppelt wird. Diese Maßnahmen sollten für den Gesetzgeber und die ausführenden Organe ohne übermäßige Kosten überprüfbar sein, etwa durch die Implementierung eines umfassenden betrieblichen Energieaudits als Voraussetzung für die Gewährung von Energiesteuerermäßigungen. Es ist allerdings festzuhalten, dass durch diese Konstruktion der Kompensationsregeln nur ein Anreiz zu Effizienzmaßnahmen in Höhe der gesetzlich festgelegten Standards geschaffen wird. Damit die innovationsinduzierende Kraft der Energiesteuer erhalten bleibt, ist es unbedingt erforderlich, die Steuersatzreduktion möglichst gering zu halten.
- b) Durch die Ausweitung der ökologischen Steuern auch auf andere Rohstoffe wird die Steuerbasis erweitert, sodass die Steuereinnahmen nicht mehr der Volatilität einzelner Märkte unterliegen. Durch diese Verbreiterung der Steuerbasis wird es möglich, andere Steuern ohne Umweltbezug und breiter Steuerbasis (wie z.B. die Einkommenssteuer, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer) zu senken, da die Umschichtung der Besteuerung die Volatilität der Steuereinnahmen aller Voraussicht nach nicht erhöhen wird.
- c) Wegen der Ausweitung der Besteuerung auf weitere Rohstoffe sollten die Kompensationsregelungen nicht an die Effizienzfortschritte bei der Verwendung einzelner Rohstoffe gekoppelt werden. Hier kann es leicht zu einem widersprüchlichen Gesamtsystem kommen, beispielsweise durch einen höheren Verbrauch an seltenen Metallen aufgrund des vermehrten Einsatzes regenerativer Energieträger. Es genügt die Anreizwirkung der Rohstoffsteuer. Die Wirtschaftlichkeit der Rohstoffbesteuerung wird über die oben erwähnte Reduktion anderer Steuern ohne Umweltbezug gewährleistet. Die genauen quantitativen Zusammenhänge lassen sich im Rahmen eines langsamen, inkrementellen Versuchsprozesses finden. Wichtig ist nur, diese Politik der ökologischen Modernisierung des Steuersystems möglichst bald in kleinen Schritten zu beginnen.
- d) Zur Vermeidung sozialer Verwerfungen müssten Anpassungen im Sozialtransfersystem gemacht werden.
- e) Dieser Vorschlag versteht sich als Ergänzung der schon in Anwendung befindlichen Politikmaßnahmen (Auflagen, Subventionsprogramme), nicht als Petition für einen umweltpolitischen Systemwechsel.

2. Begründung

Es gibt eine Vielzahl von gesetzlichen Bestimmungen zur Durchsetzung von Umweltinnovationen nach Stand der Technik. Zu nennen sind etwa die Energieeinsparverordnung, das Kreislaufwirtschaftsgesetz oder die EU-Verordnung über die Festsetzung von Emissionsnormen von Pkws. Maßgaben dieser Art werden oftmals durch staatliche Fördermaßnahmen ergänzt, um die Durchsetzung der Normen zu beschleunigen bzw. wirtschaftsverträglich zu machen. Ein Beispiel hierzu ist etwa das Zuschussprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau zur Wohnungssanierung oder die Förderung der Solarenergie durch das Erneuerbare Energien Gesetz. Diese umweltpolitische Praxis sollte durch eine preisorientierte Komponente – die Rohstoffsteuer – erweitert werden, um Umweltinnovationen in ihrer gesamten Breite anzuregen.

- a) Innovationen im Bereich der Umwelttechnologien sollten mittelfristig auch ohne staatliche Förderung rentabel sein. Dies wird nur dann der Fall sein, wenn sich die primären Energieträger und Primärrohstoffe verteuern. Der notwendige Preisanstieg wird aller Voraussicht nach nicht allein durch die Entwicklung der Weltmarktpreise erfolgen. Aus der Innovationsforschung ist bekannt, dass gute Marktaussichten der wichtigste Faktor für das Wachstum von Innovationsmärkten sind. Die Verteuerung primärer Rohstoffe verbessert die Marktchancen neuer Technologien mit geringerem Rohstoffverbrauch.
- b) Wenn die steuerbedingte Verteuerung der primären Energieträger und Rohstoffe mittelfristig zur Rentabilität von umweltfreundlichen Produktionsprozessen führt, kann eine Verlagerung von Subventionsprogrammen auf neue, heute nicht bekannte Innovationsfelder mit geringerem politischen Widerstand erfolgen, als wenn die Rentabilität der getätigten Umweltinnovationen weiterhin wegen zu günstiger Rohstoffe durch Subventionsprogramme gewährleistet werden muss.
- c) Fortschritte im Bereich von Energie- und Ressourceneffizienz werden häufig durch verändertes Verhalten konterkariert oder sogar überkompensiert („Rebound“- oder Bumerang-Effekt; vgl. die Vorstellung von einem „papierlosen Büro“). Der Rebound-Effekt beschreibt das Phänomen, dass bei gesteigerter Ressourceneffizienz der Produktion und des Konsums von Gütern die Nachfrage nach eben diesen Ressourcen ansteigt, da die Effizienzsteigerung zu einer Verbilligung des Ressourcenverbrauchs geführt hat. In aller Regel ist dieser unerwünschte Effekt geringer als die Einsparung, die aus der Effizienzsteigerung folgt. Dennoch wird die Effektivität der direkten Anwendungsförderung neuer ressourceneinsparender Umwelttechnologien durch diesen Effekt geschmälert. Dieser Effekt kann nicht eintreten, wenn Ressourcen fiskalisch verteuert werden. Die Erhöhung der Energiesteuer bzw. die Einführung einer Ressourcensteuer beispielsweise steigert einerseits den Anreiz zum Einsatz umwelttechnologischer Erneuerungen, andererseits wird durch die so angeregte Effizienzverbesserung keine Nachfragesteigerung zu verzeichnen sein, da ja die Energieträger effektiv teurer geworden sind. Sollte im Zuge des allgemeinen Wirtschaftswachstums eine zusätzliche Nachfragesteigerung zu verzeichnen sein, kann durch eine geeignete Erhöhung der Rohstoffsteuer gegengesteuert werden. Im Gegenzug können andere Steuern gesenkt werden (Steuersubstitution).

3. Weiterführende Hinweise

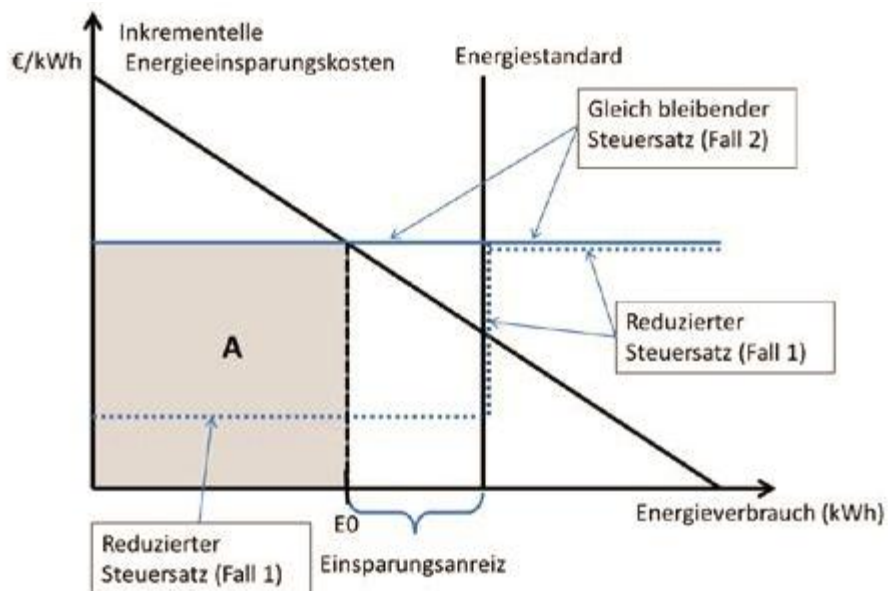
- Popp, David. (2002): Induced Innovation and Energy Prices. *American Economic Review*, 92(1): 160–180
- K. Rennings et al. (2008): Instrumente zur Förderung von Umweltinnovationen. Bestandsaufnahme, Bewertung und Defizitanalyse. Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamtes (UFOPLAN)
- W. Eichhammer et. al. (2011): Untersuchungen des Energiepotenzials für das Nachfolgemodell ab dem Jahr 2013ff zu den Steuerbegünstigungen für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes

sowie der Land- und Forstwirtschaft bei der Energie- und Stromsteuer. Endbericht, Forschungsvorhaben fe 5/11 im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen

- S. Schmidt et. Al. (2010): Innovation of Energy Technologies: The Role of Taxes. European Commission, Final Report
- Kristof, K. und Hennicke, P. (2010): Endbericht des Projekts „Materialeffizienz und Ressourcenschonung“ (MaRes). Kernergebnisse des Projekts „Materialeffizienz und Ressourcenschonung“ (MaRes). Wuppertal: Wuppertal Inst. für Klima, Umwelt, Energie.

Die folgende Grafik zeigt schematisch die Anreizwirkung zur Energieeinsparung bei einer Energiesteuer mit reduziertem Steuersatz für einen Energieverbrauch unterhalb eines festgelegten Standards (Fall 1). Der Energiesteuersatz folgt einer Stufenfunktion (gepunktete Linie). Im Fall 1 hat der Anlagebetreiber einen Anreiz, Energieeinsparungen bis zum vorgegeben Energiestandard durchzuführen. Weitere Einsparungen lohnen sich für ihn nicht, da die Steuereinsparungen bei reduziertem Steuersatz geringer als die Einsparungskosten sind. Im zweiten Fall (Fall 2) hingegen – einem Energiesteuersystem ohne reduzierten Steuersatz – stellen sich die Anreize zur Energieeinsparung anders dar. Die Anreize zur Energieeinsparung sind nunmehr höher. Der Anlagebetreiber verstärkt seine Energieeffizienzmaßnahmen über den Energiestandard hinaus weiter bis zum Punkt E0, weil in diesem Fall die Steuereinsparungen bei vollem Energiesteuersatz höher als die Energieeinsparungsmaßnahmen sind. Die Abbildung zeigt deutlich, dass im Fall 2 eine höhere Anreizwirkung zur Energieeinsparung besteht.

Die Anwendung des vollen Steuersatzes auf den verbleibenden Energieverbrauch führt zu einer im Vergleich zu Fall 1 höheren Steuerbelastung der Unternehmen. Diese Mehrbelastung kann durch eine flankierende Steuerreduzierung anderer Steuern ohne Bezug zum Energieverbrauch kompensiert werden (Fläche A). Obwohl es im Fall 2 keinen reduzierten Steuersatz gibt, führt dies trotzdem zu keiner steuerlichen Mehrbelastung des Unternehmens verglichen mit Fall 1.



Quelle: Eigene Darstellung

Vorschlag 4a: Einrichtung einer Internet-Plattform für Positiv-Energie-Unternehmen

1. Darstellung

Die Bundesregierung sollte ein Internet-Portal für Positiv-Energieunternehmen einrichten bzw. die Einrichtung eines solchen Portals anstoßen.

Eine solche Internet-Plattform sollte sich auf Unternehmen fokussieren, die im kohlenstoffarmen Wirtschaften, in der Energie-Effizienz und in der Nutzung von erneuerbaren Energien sehr erfolgreich sind oder die sich bereits zum Positiv-Energie-Unternehmen entwickelt haben. Das Portal könnte auch für die Präsentation kohlenstoffarmer und hocheffizienter Städte und Gemeinden genutzt werden. Die Stärkung der Wertschöpfung vor Ort, der Kaufkraftverbleib in der Region, ein Umbau der Energieversorgung hin zu dezentralen Strukturen in Bürgerhand sind positive Nebeneffekte dieser zukunftsfähigen Modelle.

Dieses neue Internet-Portal könnte in einer späteren Ausbaustufe zusätzliche Informationen über Fortschritte im Bereich nachhaltigen Wirtschaftens darstellen. Dies wäre nicht nur ein nützliches Instrument für den Austausch von Informationen, es wäre auch eine hervorragende Möglichkeit, über die vielen Initiativen auf diesem Weg in Deutschland zu informieren.

2. Begründung

Die Energiewende in Deutschland zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft erfordert die Beteiligung aller Akteure. Um eine 40-prozentige Reduktion der Treibhausgas-Emissionen bis zum Jahr 2020 und 80 Prozent bis 2050 zu erreichen, müssen Best-Practice-Beispiele aufgegriffen und verbreitet werden. Ein einfaches, aber potenziell sehr nützliches Projekt, das die Bundesregierung anbieten könnte, wäre ein Internet-Portal für die Darstellung von guten Ideen und erfolgreichen Projekten. So erfährt beispielsweise die Plattform www.wege-zum-bioenergiesiedorf.de im Bereich der Energiesiedler eine ausgezeichnete Resonanz.

Es existieren teilweise ähnliche Portale, diese sind jedoch oft unvollständig oder nicht in deutscher und englischer Sprache. Auch haben sie nicht die Legitimation einer offiziellen Regierungsseite. Eine Verlinkung mit der bestehenden Seite des Bundesumweltministeriums www.erneuerbare-energien.de und den Aktivitäten der neuen „Plattform Erneuerbare Energien“ würde die Zugkraft der Initiative stärken.

Das Herauslösen unserer Wirtschaft aus der extremen Abhängigkeit von fossilen Ressourcen, insbesondere von Erdöl, ist eine der größten zivilisatorischen Herausforderungen. Die Bundesregierung hat dabei eine zentrale Steuerungsfunktion.

3. Weiterführende Hinweise

- Energiesiedler: www.wege-zum-bioenergiesiedorf.de
- Positiv-Energie-Unternehmen: www.juwi.de; www.schmalz.de; www.wurzer-umwelt.de
- Pew Center on Global Climate Change, Center for Climate and Energy Solution: www.c2es.org

Vorschlag 5: Nachhaltigkeitspotenzial in der öffentlichen Beschaffung nutzen

1. Darstellung des Vorschlags

- Die Bundesregierung sollte eindeutige Kriterien für Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung festlegen. Dies kann zum Beispiel über einheitliche Zertifizierungsstandards erfolgen.
- Auf jenen Kriterien basierend sollte der Anteil nachhaltiger Beschaffung identifiziert werden und das Beschaffungsverfahren flächendeckend transparent, effizient und einheitlich gestaltet und überwacht werden.
- Es sollte mittelfristig eine deutliche Steigerung des Anteils nachhaltiger Beschaffung in allen Produktgruppen erreicht werden – auf mindestens 80–90 Prozent bis 2020.
- Durch den Aufbau von Kompetenzen und Kapazitäten in den Beschaffungsstellen sollten Hemmnisse in den Verwaltungs- und Entscheidungsprozessen abgebaut werden. Das avisierte Kompetenzzentrum (Bundesregierung 2012a: 45) sollte sofort entsprechend ausgestattet werden und für die flächendeckende Schulung in der öffentlichen Beschaffung verantwortlich sein. Kurz- bis mittelfristig sollten alle Beschaffungsverantwortlichen entsprechend qualifiziert werden.
- Langfristig wird die Umwelt- und Nachhaltigkeitswirkung nur dann hinreichend sein, wenn nicht nur die Vergabephase adressiert wird, sondern alle Phasen des Beschaffungsprozesses berücksichtigt werden. Hierbei ist insbesondere der Einbezug von Nachhaltigkeitskriterien in der Finanz- und Bedarfsplanung essenziell (vgl. Abb. 2).

2. Begründung

Die öffentliche Beschaffung in Deutschland hat ein hohes ökologisches Potenzial. Allein das direkt treibhausgasrelevante Beschaffungsvolumen liegt bei rund 50 Mrd. Euro und damit bei rund zwei Prozent (das Gesamtvolumen beträgt 16 Prozent) der nationalen Wertschöpfung (BIP). 30 Prozent der Treibhausgasemissionen durch die öffentliche Beschaffung können bis 2020 mit verfügbarer Technologie eingespart werden (McKinsey 2008). Es gibt durchaus Bereiche, in denen Deutschland auch im internationalen Vergleich nicht schlecht dasteht, so etwa bei der Ausstattung von Büros mit Möbeln und IT. Insgesamt allerdings bleibt Deutschland mit einem Anteil von 20 bis 40 Prozent im europäischen Vergleich zurück, obwohl die deutsche Definition grüner Beschaffung weniger streng ist als in anderen Ländern. Der Spitzenreiter Finnland kann in Einzelsegmenten 80 Prozent ausweisen (PwC 2009, European Union 2012, vgl. Abb. 1).

Es zeigt sich, dass Instrumente, die eine strategisch politische bzw. organisatorische Fokussierung der nachhaltigen Beschaffung oder eine direkte Implementierung von Umweltaspekten im Beschaffungsprozess verfolgen, in Deutschland nicht genügend vorangetrieben werden (Onischka 2010: 83). Grüne Beschaffung ist freiwillig. Auch die Anfang 2012 geänderte Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung energieeffizienter Produkte und Dienstleistungen (AVV-EnEff) betont den Kann-Faktor. Der Erfolg und Umfang, in dem Bereiche in der Beschaffung berücksichtigt werden, ist in hohem Maße von der Motivation und Kompetenz der Beschaffungsverantwortlichen abhängig. Dies gilt auch und insbesondere für Aspekte wie Ressourceneffizienz, fairen Handel oder Innovationsförderung, deren Berücksichtigung von individuellem Interesse, Fachkunde und Zeitkapazitäten abhängen. Instrumente, die eine aktive Berücksichtigung von Nachhaltigkeit im Verwaltungshandeln fördern („vom Wissen zum Handeln“), werden nur in unzureichendem Umfang entwickelt, unterstützt und angewendet. Bekannte Probleme sind dabei u.a. fehlende Informationen und damit die Akzeptanz für eine nachhaltige Beschaffung, Unklarheit bei vergaberechtlichen Anforderungen oder fehlendes Budget.

Öffentliche Beschaffung bzw. der Prozess der Beschaffung wird in der Regel mit der Vergabephase gleichgesetzt, obwohl vergabevor- und vergabenachgelagerte Entscheidungen zentralen Einfluss auf die

Umweltwirkung der öffentlichen Beschaffung haben. Der Erfolg einer grüneren Beschaffung bleibt nicht zuletzt deshalb aus, weil die Praxishemmnisse im Beschaffungsprozess, beginnend in der Finanzplanung, der Detailplanung, über die Bedarfspezifizierung nicht adressiert werden – auch nicht vom Bericht der Beschaffungsalianz an das Bundeskanzleramt Ende 2011 (BMWi 2011). Den Beschaffungsverantwortlichen wird zwar ein Ermessensspielraum eingeräumt, der aber nur greift, wenn gleichzeitig das Festhalten an historisch gewachsener Verwaltungspraxis aufgegeben wird. Die Steuerung über Ausgaben und Einnahmen in der Logik des Haushaltsrechts erschwert die Rechtfertigung nachhaltiger Beschaffung: grüne Produkte sind meist über den Lebenszyklus günstiger, nicht jedoch in der Anschaffung (Onischka 2010: 124f). Zudem sind die Verantwortlichen nur unzureichend dafür qualifiziert (Bundesregierung 2012b: 19ff), um die notwendigen Bedarfsanalysen zugunsten einer nachhaltigen Beschaffung auch durchzuführen.

3. Weiterführende Hinweise

Abbildung 1: Anteil grüner Beschaffungen in Deutschland nach Produktgruppen unter Berücksichtigung von Mindestkriterien, Quelle: Onischka 2010 (S. 53), weiterentwickelt nach PwC 2009 (S. 23)

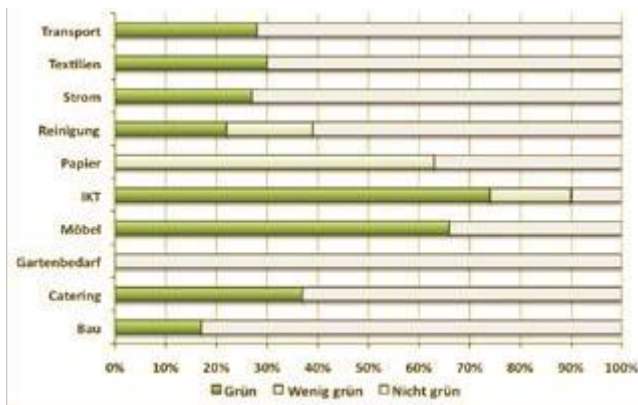
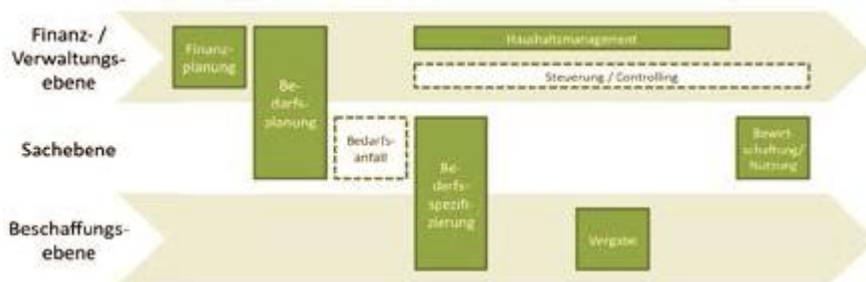


Abbildung 2: Beteiligte Ebenen eines typisierten Beschaffungsprozess, Quelle: Onischka 2010: 101



Quellen

- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (2011). Allianz für eine nachhaltige Beschaffung. Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie an den Chef des Bundeskanzleramtes, 24. Oktober 2011.
- Bundesregierung (2012a). Nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Fortschrittsbericht 2012. Berlin.
- Bundesregierung (2012b). Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Uwe Kekeritz, Ute Koczy, Viola von Cramon-Taubadel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 2. Mai 2012. Öffentliche Beschaffung durch die Bundesregierung nach sozialen, ökologischen und entwicklungspolitischen Kriterien. Berlin.

- European Union (2012). The Uptake of Green Public Procurement in the EU 27. Submitted to the European Commission DG Environment. Brussels.
- McKinsey & Company, Inc. (2008). Potenziale der öffentlichen Beschaffung für ökologische Industriepolitik und Klimaschutz. Im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.
- Onischka, M (2010). Umwelt- und Ressourcenschutz als Kriterium im öffentlichen Beschaffungsprozess. Hemmnisse und Ansatzmöglichkeiten in der öffentlichen Verwaltung. Aachen: Shaker Verlag.
- PricewaterhouseCoopers Sustainability (PwC) (2009). Collection of Statistical information on Green Public Procurement in the EU – Report on data collection results. Amsterdam.

Akteursgruppe Politik – Verstärkung von Nachhaltigkeit durch transparente Entwicklungs- und Prüfungsprozesse

Vorschlag 6: Wirksamkeit des Nachhaltigkeitsmanagements erhöhen

Die Bundesregierung legte erstmals 2002 eine Nationale Nachhaltigkeitsstrategie vor, die durch Fortschrittsberichte 2008 und 2012 aktualisiert und fortentwickelt wurde. Die Strategie orientiert sich an vier Leitlinien, „die integriert und querschnittsbezogen Herausforderungen aus allen Dimensionen einer nachhaltigen Entwicklung darstellen. In diesem Sinn zielt die Strategie auf Generationengerechtigkeit, Lebensqualität, sozialen Zusammenhalt und internationale Verantwortung“ (Bundesregierung 2012, 24f.). Nicht nur die Existenz dieser Strategie, auch viele damit einhergehende Maßnahmen tragen dazu bei, Nachhaltigkeit „zum Motor für gesellschaftlichen und politischen Fortschritt zu machen“ (ebd., 17), wie es dem selbstgesteckten Ziel entspricht. Kern der Strategie und Grundlage für die Stärkung der Nachhaltigkeit ist seit 2008 ein Konzept für ein Nachhaltigkeitsmanagement, das neben Managementregeln, Indikatoren und Zielen auch ein Monitoring vorsieht. Obgleich das Konzept des Nachhaltigkeitsmanagements viele gute Ansätze zur Konkretisierung und Operationalisierung des Leitprinzips Nachhaltigkeit enthält – wie z.B. die Grundregel: „Jede Generation muss ihre Aufgaben selbst lösen und darf sie nicht den kommenden Generationen aufbürden“ –, so gibt es doch in zentralen Punkten erhebliches Entwicklungspotenzial.

1. Darstellung

a) Unabhängige Überprüfung von Zielen und Indikatoren

Im Rahmen der Auswahl und der Aktualisierung von Zielen und Indikatoren sollte von einem unabhängigen Gremium regelmäßig überprüft werden, ob Zielfestlegungen und Indikatorensätze angemessen sind. Dieses Gremium wäre für eine konsistente und vorausschauende Evaluation der sich abzeichnenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung anhand eines dynamischen Indikatorsatzes verantwortlich. Sind wir erfolgreich in der Reduktion der Umweltbelastung im Produktions- und Konsumsystem? Verändern Verbraucher und Produzenten ihre Handlungsmuster zugunsten nachhaltigerer Produkte? Werden Konsumenten und Produzenten aktiv zugunsten nachhaltigeren Handelns unterstützt? Denn es darf nicht nur darum gehen, die Datenbasis zu aktualisieren und anzupassen. Vielmehr müssen auch veränderte Kontextbedingungen und sich wandelnde Visionen und Zielvorstellungen abgebildet werden. Was soll wann, wie und wozu gemessen werden? Wie können mögliche Zukünfte abgebildet werden? Ergebnisse dieser Arbeit wären auch in die Erarbeitung von Zukunftsvisionen und –szenarien in einem öffentlichen Meinungsbildungsprozess einzubinden (vgl. Vorschlag 12).

b) Verknüpfung von Zielvorgaben mit konkreten Maßnahmen zur Umsetzung

Jedes im Rahmen des Nachhaltigkeitsmanagements gesetzte Ziel sollte mit konkreten Maßnahmen verbunden werden, durch die positive Entwicklungen unterstützt bzw. negative Entwicklungen vermieden bzw. minimiert werden sollen.

c) Identifizierung von Akteuren und Verantwortlichkeiten

Bei der Festlegung von Zielen und Indikatoren sollten ressortübergreifend zentrale Akteure sowie Verantwortlichkeiten für die Zielerreichung auf Indikatorenebene benannt werden. Eine Benennung der Akteure könnte auch dann erfolgen, wenn die Zuständigkeiten nicht (nur) im Bereich des Bundes liegen.

d) Verbesserung des Monitorings und des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses

Das Monitoring der Zielerreichung sollte verbessert werden. Es sollte klar geregelt werden, welches Vorgehen bei Zielverfehlung befolgt wird. Denkbar wäre beispielsweise, dass diejenigen, in deren Zuständigkeits- oder Einflussbereich vereinbarte Maßnahmen nicht umgesetzt werden, dem Staatssekretärsausschuss einen Bericht mit einem verbindlichen Maßnahmen- und Entwicklungsplan vorzulegen hätten.

e) Politische Interpretation bei Zielverfehlung ist zu verbessern

Für alle Ziele, die in Gefahr stehen verfehlt zu werden, sollte eine politische Bewertung erfolgen, die auch auf etwaige Zielkonflikte hinweist. Die Bundesregierung sollte dem Bundestag zudem, z.B. im Rahmen der Verabschiedung des Haushalts, einen Nachhaltigkeitsbericht vorlegen, durch den die Zielerreichungsgrade ressortspezifisch transparent und der politischen Diskussion zugänglich gemacht würden.

2. Begründung

zu a): Unabhängige Überprüfung von Zielen und Indikatoren:

Jede Leistungsmessung braucht Indikatoren. Indikatoren sind aber immer selektiv und können nie das Ganze erfassen, Vollständigkeit ist nicht zu erreichen – das räumt auch die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie ein (Bundesregierung 2012., 58). Umso wichtiger ist jedoch, die Angemessenheit dieser Selektion regelmäßig und unabhängig überprüfen zu lassen. Beispiel: Innovation – sie ist wichtig im Rahmen der o.g. vier Leitlinien. Aber ist es angemessen, Innovation (einzig) durch die Ausgaben für Forschung und Entwicklung zu bemessen? Und ist das gesetzte Ziel (Ausgaben von drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts bis 2020) hinreichend, damit Innovationen dazu beitragen, die vier Leitlinien einer nachhaltigen Entwicklung zu verwirklichen? Kommt es vielleicht auch zu Problemverlagerungen – d.h. wird um der Verfolgung eines bestimmten Zieles willen ein anderes Gut (dem u.U. gar kein Ziel zugeordnet ist) gefährdet? Machen es unvorhergesehene, bisher zu wenig beachtete Entwicklungen oder auch neue Erkenntnisse bezüglich absoluter Belastungsgrenzen erforderlich, den Indikatorensatz anzupassen?

Um diese Fragen beurteilen zu können, sollte ein Gremium etabliert werden, das unter Beteiligung des Rates für nachhaltige Entwicklung, des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, des Sachverständigenrates für Umweltfragen, sowie des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gebildet werden könnte. Seine Aufgabe wäre die Beurteilung der Angemessenheit der Ziele und Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie.

Zugleich sollten auch Vorschläge für neue Indikatoren (z.B. für einen immer noch fehlenden Indikator für nachhaltigen Konsum) sowie Anregungen für weitere Entwicklungsschritte in Form von Visionen und Szenarien erarbeitet werden. Zukunftsszenarien können helfen, die oft schwer zu durchschauenden Zusammenhänge zwischen verschiedenen Entwicklungen zu erhellen und eine öffentliche Diskussion über wünschenswerte Zukünfte anregen. Partizipationsverfahren zur Entwicklung einer bürgerbasierten Visionsentwicklung können diesen Prozess unterstützen und Interessenkonflikten vorbeugen bzw. diese früh adressieren (vgl. Vorschläge 11 und 12).

Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie integriert zwar die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit in umfassende gesellschaftliche Zielbereiche der Generationengerechtigkeit, Lebensqualität und des sozialen Zusammenhalts. Sie hat aber bei den Indikatoren, deren Messung und Bewertung die Dreigliedrigkeit Ökonomie, Ökologie, Soziales fortgesetzt und in den vorher bestehenden Ressortzuständigkeiten belassen. Das heißt, die bestehenden Verwaltungs-, Planungs- und Maßnahmenabläufe „gehören“ den bestehenden politikfeldbezogenen Handlungsregimen. Dieser Ansatz legt nahe, sektorale Teiloptimierungen anzustreben, bei denen die Gefahr besteht, dass Zielkonflikte und Wechselwirkungen mit anderen Bereichen ignoriert werden. Zudem setzen sich bei einer dimensionsbezogenen Beurteilung eher disziplinäre Sichtweisen und Bewertungsmuster durch, die eine spätere Integration erschweren.

zu b): Verknüpfung von Zielvorgaben mit konkreten Maßnahmen zur Umsetzung:

Solange Ziele und Handlungsbereiche nicht systematisch mit politikfeldübergreifenden Maßnahmen verbunden werden, bleibt ihr Erfolg unsicher. Obgleich viele gute Maßnahmen initiiert werden (vgl. Bundesregierung 2012, 39ff.), gibt es zu wenig Klarheit über deren Zusammenhang mit Zielen und Indikatoren – ein Umstand, der auch in der Komplexität der Zusammenhänge begründet liegt. Gleichwohl würde es der Operationalisierbarkeit von Nachhaltigkeit dienen, eine Zuordnung von Zielen, Indikatoren und entsprechenden Maßnahmen zu versuchen. Zugleich könnten bei einer reziproken Darstellung bestimmte politische Maßnahmen einer Wirkung hinsichtlich konkreter Nachhaltigkeitsziele zugeordnet werden. Beides zusammen könnte helfen, die Transparenz von Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhängen zu erhöhen und hätte auch einen pädagogischen Effekt. Solange der Zusammenhang von Maßnahmen und Einflussfaktoren auf Zielgrößen unbestimmt bleibt, fehlt ein entscheidender Schritt zwischen Ziel- und Umsetzung.

Am Beispiel der Transportintensität sei das Problem des gegenwärtigen Zustands erläutert: Schon der Fortschrittsbericht zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie 2008 stellte fest, dass es in punkto Gütertransportintensität eine negative Entwicklung gibt, weg vom gesetzten Ziel, und dass alle Prognosen auf eine weitere Zunahme der Gütertransportintensität hinweisen würden (Bundesregierung 2008, 37). Im Fortschrittsbericht 2012 wird diese Entwicklung bestätigt – und konstatiert, man halte weiter am gesteckten Ziel fest, im Übrigen enthalte aber der „Aktionsplan Güterverkehr und Logistik“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung Maßnahmen zur Reduzierung der Gütertransportintensität (ebd., 111.151). Jener Aktionsplan, der zwar Maßnahmen zur Effizienzsteigerung im Verkehr darstellt und auf Klimaschutzziele der Bundesregierung verweist, nimmt allerdings überhaupt nicht Bezug auf die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie oder den Indikator der Transportintensität. Stattdessen werden Maßnahmen dargestellt, die aller Voraussicht nach zu einer weiteren Verstärkung des Straßengüterverkehrs führen. Je besser die Verkehrsflüsse, desto mehr Verkehr wird stattfinden („Bumerang-Effekt“). Autobahnausbau, Baustellen- und Verkehrsmanagement werden deshalb dazu führen, noch mehr Verkehr auf die Straße zu bringen. Auch der Ausbau von Lkw-Parkplätzen auf Bundesautobahnen, für den der Bund den Ländern bis 2014 fast eine halbe Milliarde Euro zusätzlich zur Verfügung stellt, verstärkt diesen Trend. Angesichts der Tatsache, dass immer mehr Waren „on-demand“ und „on-time“ geliefert werden und die Lagerhaltung im Warenlager zunehmend entfällt bzw. auf die Transportmittel verschoben wird, bedeutet dies aber nichts anderes, als die Warenlager auf Kosten des Bundes auf die Straße zu verlagern. Wenn die Zielvorgabe der Reduzierung der Gütertransportintensität in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie mit konkreten Maßnahmen (z.B. Erhöhung der Lkw-Maut) und Verantwortlichkeiten (maßgeblich das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) verknüpft und Verantwortlichkeiten zugewiesen würden, könnte die Entwicklung in Richtung Zielvorgabe erheblich besser verlaufen.

zu c): Identifizierung von erfolgskritischen Akteuren und Verantwortlichkeiten:

Obgleich der Querschnittscharakter von Nachhaltigkeit dies erschwert, sollte angestrebt werden, die für die Zielerreichung entscheidenden Akteure in den unterschiedlichen Ressorts auf Indikatorebene zu benennen und Verantwortlichkeiten festzulegen. Nur wenn konkrete Ziele mit konkreten Maßnahmen und konkreter Verantwortung verbunden sind, wird Management effektiv gelingen. Um im Bild des obigen Beispiels

zu bleiben, müssten die Verantwortlichen für den Ausbau der Straßen ihre Teilverantwortung zusammen mit denen der anderen Verkehrsträger für die Erreichung des Indikators Gütertransportintensität kennen, wahrnehmen und entsprechend in ihrer Maßnahmenplanung nachweislich und transparent berücksichtigen. Eine indikatoren-spezifische Zuschreibung von Verantwortung ist wichtig, um Entwicklungen dem politischen Prozess zugänglich zu machen.

zu d): Verbesserung des Monitorings und des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses:

Das Setzen von Zielen, das Festlegen von Indikatoren und deren Maßnahmen sowie deren Überwachung haben letztlich nur den einen Zweck: die kontinuierliche Verbesserung in Hinsicht auf die gesteckten Ziele. Ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess ist daher für jedes Managementsystem konstitutiv. Gerade an diesem Punkt gibt es aber noch deutlichen Verbesserungsbedarf im Nachhaltigkeitsmanagement der Bundesregierung: was geschieht zur kontinuierlichen Verbesserung und vor allem, was geschieht bei Zielverfehlung? Solange nicht die Verfahren deutlich werden, durch die bei Zielverfehlung eine Kurskorrektur sichergestellt werden kann, wird das Monitoring kein hinreichend wirksames Steuerungsinstrument sein können, rein deskriptiv bleiben und weder verwaltungstechnische noch politische Konsequenzen haben. Hier verdeutlicht gerade das Beispiel Gütertransportintensität (vgl. c) das Fehlen solcher Mechanismen. Die in Vorschlag 7a) vorgeschlagenen Zentralstellen Nachhaltigkeit, die in allen Bundesministerien einzurichten wären, könnten – neben ihrer Aufgabe im Gesetzgebungsprozess – auch dieses Monitoring übernehmen und dem Staatssekretärsausschuss darüber Bericht erstatten.

zu e): Politische Interpretation bei Zielverfehlung ist zu verbessern:

Das Statistische Bundesamt überprüft in einem objektiven Verfahren den Grad der Zielerreichung für die aus politischer Entscheidung hervorgegangenen Indikatoren und Ziele und veröffentlicht dies in einem Indikatorenbericht, der als Zitat in den Fortschrittsbericht der Bundesregierung eingefügt wird. Seinem Auftrag gemäß enthält sich das Bundesamt einer politischen Bewertung und bleibt rein deskriptiv; es überprüft bzw. bewertet also nicht die Strategie als Ganzes – weder Zielvorgaben noch Indikatoren –, sondern lediglich, ob sich die vorgegebenen Indikatoren im Rahmen der vorgegebenen Ziele in dem vorgegebenen Zeitraum in die richtige Richtung bewegen.

Insbesondere bei Zielabweichungen sollte jedoch eine politische Bewertung erfolgen. Für die Flächeninanspruchnahme wird 2012, wie schon 2008, eine Verfehlung des Ziels für 2020 als wahrscheinlich angesehen, wenn der gegenwärtige Trend fortbesteht. Der als Zitat des Statistischen Bundesamtes eingefügte Bericht nennt als einen wichtigen Grund hierfür die deutlich gestiegene Wohnfläche pro Kopf zwischen 1993 und 2006 an (+18,6 Prozent). Eine politische Interpretation dieser Entwicklung, auch im Hinblick auf Pendlerpauschale und Eigenheimzulage, könnte dazu beitragen, Zielkonflikte darzustellen und einer politischen Meinungsbildung zugänglich zu machen. Insofern wäre auch zu prüfen, ob die Bundesregierung dem Bundestag einmal jährlich über den Stand des Nachhaltigkeitsmanagements berichten müsste (vgl. Rat für Nachhaltige Entwicklung, 2012).

3. Weiterführende Hinweise

- Environmental Energy Agency (EEA) (2008): Catalogue of forward-looking indicators from selected sources. A contribution to the forward-looking component of a shared environmental information system (SEIS/Forward), EEA Technical report 8/2008, Copenhagen.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, „Aktionsplan Güterverkehr und Logistik“ 2011.
- Bundesregierung (2008). Nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Fortschrittsbericht 2008. Berlin.
- Bundesregierung (2012). Nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Fortschrittsbericht 2012. Berlin.
- Rat für Nachhaltige Entwicklung / Bachmann, G.: Zehn Jahre Nachhaltigkeitsstrategie. Der lange Weg zur Langfristigkeit, 2012

- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) (2011). Welt im Wandel: Gesellschaftsvertrag für eine große Transformation [Hauptbd.]. Hauptgutachten. Berlin.

Einbettung der Indikatorenentwicklung in das Nachhaltigkeitsmanagement

Schritt	Maßnahmen
1. Vision Wie wollen wir leben, wirtschaften?	Bürgerdialoge, Stakeholderdialoge Politische Entscheidungsträger und Wissenschaft im Dialog, Nachhaltigkeits-Management
2. Zielformulierung Welche Ziele setzen wir deshalb?	
3. Instrumente Welche Rahmenbedingungen werden gesetzt, um Ziele zu erreichen? Wie sollen diese erreicht werden?	Maßnahmen aus Vorschlägen 1-5
4. Indikatorenentwicklung Wie können Trends identifiziert und Indikatoren prospektiv entwickelt werden? Welche Methoden sind dazu zu entwickeln?	<i>Kurzfristig:</i> Nutzen bestehender Indikatoren
	<i>Mittelfristig:</i> Müssen Indikatoren/Daten geschaffen werden? Aufbau entsprechender Datengrundlage für prospektives Indikatorensystem
5. Wirkungs- und Prozessanalyse Wurden die Ziele erreicht? Sind Rahmenbedingungen angemessen?	<i>Langfristig:</i> Iterativer Lernprozess zwischen politischen Entscheidungen, Stakeholdern und wissenschaftlicher Beobachtung

Vorschlag 7: Stärkung der Nachhaltigkeitsprüfung im Gesetzgebungsprozess

Soll Nachhaltigkeit in Politik und Verwaltung eine ernst zu nehmende Prägestärke entfalten, so ist schon im Gesetzgebungsprozess darauf zu achten, dass Gesetzesfolgen hinsichtlich ihrer Wirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung geprüft werden. Eine solche Nachhaltigkeitsprüfung erfolgt teilweise schon heute, doch sollte sie, um wirkungsvoller zu werden, hinsichtlich inhaltlicher Vorgaben konkretisiert (a) und auch organisatorisch verankert werden (b). Während beides durch einfache Regierungsbeschlüsse innerhalb der Geschäftsordnungsautonomie der Bundesregierung eingeführt werden kann, erfordern die folgenden Vorschläge (8 und 9) weiter reichende Änderungen, zeichnen sich aber auch durch eine sukzessive Steigerung von Wirksamkeit und Verbindlichkeit aus.

1. **Darstellung**
 - a) **Inhaltliche Konkretisierungen zur Verbesserung der Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung³**

Die derzeit geltende Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung sollte in folgenden Punkten verbessert werden:

- Ihr Umsetzungsgrad ist zu erhöhen, so dass sämtliche Gesetzes- und Verordnungsentwürfe geprüft werden (Stand 2012: 77 Prozent).
- Auch die vom Bundestag eingebrachten Gesetzes- und Verordnungsentwürfe sollten berücksichtigt werden, nicht nur diejenigen der Bundesregierung.
- Es sollte mehr Transparenz hinsichtlich der derzeitigen Prüfkriterien sowie des Ergebnisses der Prüfung hergestellt werden. Eine stärkere Gewichtung nach politisch festzulegenden Prioritäten wäre hilfreich.
- Auf längere Sicht sollte eine Vereinfachung und Fokussierung der Nachhaltigkeitsprüfung erfolgen.
- Eine verbesserte Dokumentation der Prüfung durch die Verwaltung könnte eine nachfolgende transparente Prüfung durch den Bundestag ermöglichen.

b) Organisatorische Vorkehrungen zur Verbesserung der Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung

In allen für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie relevanten Bundesministerien (z.B. Wirtschaft, Finanzen, Umwelt, Arbeit und Soziales) sowie nachgeordneten Verwaltungsbehörden sollten Stabsstellen bzw. Beauftragte für Nachhaltigkeit eingesetzt werden, die sämtliche sektoralen politischen Maßnahmen übergreifend auf ihre Nachhaltigkeitsrelevanz – definiert durch am Maßstab der Nachhaltigkeitsstrategie erarbeitete Verwaltungsvorschriften – überprüfen, diese bewerten und bei einem möglichen Verstoß gegen die Vorgaben des Nachhaltigkeitsprinzips einen aufschiebenden Widerspruch einlegen können.

Im Falle von Ressortkonflikten ist der Ausgleich zwischen den kollidierenden Belangen möglichst frühzeitig, letztlich aber im Bundeskabinett unter der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers/der Bundeskanzlerin zu bewirken.

Zusätzlich zu dieser Aufgabe im Gesetzgebungsprozess sollten die beauftragten Stellen im Rahmen des Nachhaltigkeitsmanagements den Grad der Zielerreichung überwachen (vgl. Vorschlag 6). Sind Verantwortlichkeiten für die Zielerreichung im Rahmen des Nachhaltigkeitsmanagements ressortspezifisch zugewiesen, muss auch das Monitoring entsprechend erfolgen, was diese Zentralstellen übernehmen sollten.

In Umsetzung dessen empfehlen sich konkret folgende Maßnahmen:

- Zur Vermeidung von zeitraubenden Ressortkonflikten, die dann schlussendlich im Kabinett entschieden werden müssten, sollten Abstimmungsprozesse möglichst frühzeitig erfolgen und gefördert werden. Um eine intensivere und frühzeitigere Koordination zwischen den Ressorts und vor allem einen Abgleich mit übergreifenden Nachhaltigkeitszielen herzustellen, sollte dem Vorbild der bereits existierenden Staatssekretärsrunde entsprechend unter Federführung des Bundeskanzleramts eine interministerielle Arbeitsgruppe „Nachhaltigkeit“ zu einer verpflichtend tagenden Arbeitsgruppe gemacht werden. Eine solche Arbeitsgruppe, wie sie in der Unterabteilungsleitung (UAL-AG) bereits initiiert wurde, müsste gestärkt und fester institutionell verankert werden. Beteiligt sein müssten alle Ministerien, deren Aktivitäten unmittelbar einen Einfluss auf die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie haben. Aufgabe der interministeriellen Arbeitsgruppe wäre es, die Verwirklichung der prioritären Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung – wie sie in der Nachhaltigkeitsstrategie Niederschlag gefunden haben – in den entsprechenden Ressorts zu begleiten. Der Leiter der Arbeitsgruppe sollte dem Kabinett regelmäßig darüber berichten, ob die Ziele eingehalten werden.

- Ferner sollte den für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie relevanten Ministerien ein Widerspruchsrecht im Kabinett zukommen, wenn es um Fragen mit erheblicher Bedeutung für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie geht. Vorbild wäre insoweit die Regelung des § 26 der Geschäftsordnung der Bundesregierung, wonach der Bundesfinanzminister das Recht hat, in Fragen von finanzieller Bedeutung Widerspruch gegen einen Beschluss der Bundesregierung einzulegen. Er kann allerdings in einer weiteren Sitzung überstimmt werden (Absatz 1).
- Überdies sollte den relevanten Ministerien auch ein Initiativrecht außerhalb des eigenen Geschäftsbereiches zugestanden werden, um in anderen Politikbereichen Maßnahmen im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie anzustoßen. Nach § 15a der Geschäftsordnung der Bundesregierung besitzt bereits das Ministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ein solches Initiativrecht in Angelegenheiten von frauenpolitischer Bedeutung.

2. Begründung

zu a): Verbesserung der Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung durch inhaltliche Konkretisierungen

Im Rahmen ihrer „Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie“ (vgl. Fortschrittsbericht 2012) verpflichtet sich die Bundesregierung, ihre Rechtssetzungsvorhaben an den Prinzipien nachhaltiger Entwicklung zu orientieren. Deren Auswirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung werden untersucht und das Ergebnis dargestellt.

Die bisherige Praxis der Nachhaltigkeitsbewertungen in Gesetzesbegründungen ist defizitär. Eine Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) hat zwar dazu geführt, dass bei der Formulierung von Gesetzen und Rechtsverordnungen im zuständigen Ministerium möglichst frühzeitig zu prüfen ist, ob die vorgesehene Regelung den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung entspricht oder nicht. Gemäß § 44 Absatz 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien ist im Rahmen der Gesetzesbegründung darzustellen, ob die Wirkungen eines Vorhabens der nachhaltigen Entwicklung entsprechen, insbesondere, ob langfristige Wirkungen mit Nachhaltigkeitsrelevanz bestehen. Die Prüfung soll durch das für das Vorhaben federführend zuständige Ressort im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung erfolgen. Diese Form der „Nachhaltigkeitsprüfung“ ist zwar vorgeschrieben, aber nicht hinreichend konkretisiert. Es ist nicht erkennbar, wie substantiell, unabhängig und nach welchen Kriterien eine solche Prüfung erfolgen sollte. Die Arbeitshilfe des Bundesinnenministeriums von 2009 verweist insoweit pauschal auf die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Nicht zuletzt deswegen gibt es Umsetzungsdefizite. Nur wenige Gesetzesbegründungen weisen eine intensive Auseinandersetzung am Maßstab der Indikatoren und Managementregeln der Nachhaltigkeitsstrategie auf. Die meisten Begründungen setzen sich mit den Gesetzesfolgen für die Nachhaltigkeit allenfalls knapp und selektiv auseinander. An einer substantiellen Gesetzesfolgenabschätzung am Maßstab der Nachhaltigkeit fehlt es weitgehend.

zu b): Verbesserung der Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung durch organisatorische Vorkehrungen in den Bundesministerien

Dass die Nachhaltigkeitsprüfung in der Praxis Defizite aufweist, liegt maßgeblich daran, dass die Kriterien der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie komplex sind und im Hinblick auf ihre Vorgaben an unterschiedliche Aufgabenbereiche staatlichen Handelns nur querschnittsorientiert zu verwirklichen sind. Entsprechend schwer ist es, diese im Gesetzgebungsprozess zu implementieren. Vor diesem Hintergrund kommt es darauf an, die Nachhaltigkeitsprüfung im Verfahren durch organisatorische Vorkehrungen zu stärken.

Sowohl das Initiativ- als auch das suspensive Vetorecht könnten durch einfachen Regierungsbeschluss innerhalb der Geschäftsordnungsautonomie der Bundesregierung eingeführt werden.

Vorschlag 8: Stärkung der Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien durch institutionelle Vorkehrungen

1. Darstellung

Um Nachhaltigkeitsbelangen im Gesetzgebungsprozess über Vorschlag 7 hinaus noch mehr Geltung zu verschaffen, auf Vollzugsdefizite hinzuweisen und die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie insgesamt zu überwachen (Monitoring), sollten auf den verschiedenen Stufen des Gesetzgebungsprozesses eigenständige Institutionen etabliert werden:

- Auf Ebene der Exekutive (1. Stufe) sollte ein von der Bundesregierung einzusetzendes Gremium zur Prüfung von Gesetzesfolgen unter Nachhaltigkeitsaspekten eingesetzt werden. Die Gesetzesfolgenabschätzung korrespondiert im Ansatz mit einer Tätigkeit, die – wenn auch mit begrenztem Auftrag und wenig Einfluss – bereits vom im Bundeskanzleramt angesiedelten Normenkontrollrat wahrgenommen wird. Dessen Aufgabenbereich wäre dementsprechend auf die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie zu fokussieren. Im Rahmen von Vorschlag 7 könnte der Normenkontrollrat die Umsetzung der Nachhaltigkeitsprüfung in den Bundesministerien kontrollieren und überprüfen.
- Im Hinblick auf das weitere Gesetzgebungsverfahren sollte auf Ebene der Legislative (2. Stufe) die Rolle des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung als Gremium des Bundestages gestärkt werden. Er hat bereits jetzt die Nachhaltigkeitsbewertungen in Gesetzesentwürfen der Bundesregierung und des Bundesrates zu überprüfen und dem Bundestag über Möglichkeiten Bericht zu erstatten, die Nachhaltigkeitsprüfung der Bundesregierung weiter zu optimieren.
- Alternativ könnte ein Nachhaltigkeitsbeauftragter⁴ des Bundestages, der als Vertreter der Interessen zukünftiger Generationen in die Entscheidungsprozesse einzubinden wäre, etabliert werden.
- Die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie ist eine Aufgabe, die von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam wahrgenommen werden muss. Die fachliche Zusammenarbeit in etablierten Bund-Länder-Gremien (vor allem im Rahmen der Ministerkonferenzen der Länder) sollte ausgebaut und stärker auf die übergreifenden und strategischen Fragen der Anwendung des Nachhaltigkeitsprinzips fokussiert werden. Diese Zusammenarbeit ist operativ noch nicht wirksam genug.

2. Begründung

Im Hinblick auf die Umsetzungsdefizite im Rahmen der Nachhaltigkeitsprüfung bieten sich institutionelle Vorkehrungen an. Mit der spezifischen Aufgabe der Überprüfung betraute und damit relativ unabhängige, gleichwohl in die Organisation eingebundene Institutionen gewährleisten eine wirksame Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie im gesamten Prozess der Gesetzgebung. Auf Ebene der Exekutive wird an die bestehende, im Bundeskanzleramt angesiedelte Institution des Normenkontrollrats angeknüpft, auf Ebene des Bundestages an den bestehenden Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung. Auf diese Weise wird der organisatorische Aufwand für eine verbesserte Umsetzung der Nachhaltigkeitsprüfung gering gehalten. Es werden keine neuen Institutionen geschaffen, vielmehr wird nur ihr Aufgabenbereich konkretisiert und ausgebaut sowie ihre Rolle gestärkt. In der Folge lässt sich dieser Vorschlag relativ einfach umsetzen.

3. Weiterführende Hinweise

Bundesregierung (2012). Nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Fortschrittsbericht 2012, Berlin

Vorschlag 9: Stärkung der Nachhaltigkeit durch Verfassungsänderung

1. Darstellung

a) Verankerung einer Nachhaltigkeitsprüfung im Grundgesetz

Wenn Nachhaltigkeit zu einem wirksamen Leitprinzip staatlichen Handelns werden soll, dann ist Nachhaltigkeit in einem neuen Artikel 20b Grundgesetz als Verfassungsprinzip anzuerkennen und mit einem Umsetzungsauftrag im Sinne einer Nachhaltigkeitsprüfung zu koppeln. Dieser neue Artikel 20b Grundgesetz sollte wie folgt lauten:

„Die Erfordernisse des Nachhaltigkeitsprinzips werden, insbesondere im Interesse künftiger Generationen, in einer Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie festgelegt. Sie müssen bei der Festlegung und Durchführung aller staatlichen Politiken und Maßnahmen berücksichtigt werden. Insoweit haben der Bund und die Länder geeignete organisatorische und institutionelle Vorkehrungen zu treffen.“

b) Verfassungsrechtliche Verankerung eines Expertenrats für Nachhaltigkeit

Um eine effiziente Umsetzung des Nachhaltigkeitsprinzips im Gesetzgebungsverfahren zu gewährleisten, sollte ein mit verfassungsrechtlicher Autorität ausgestatteter, unabhängiger Expertenrat für Nachhaltigkeit etabliert werden (der damit ein anderes Organ wäre als der heute bestehende Rat für nachhaltige Entwicklung).

Mit Blick auf seine Zusammensetzung muss der Rat in seinen Mitgliedern den größtmöglichen Sachverstand in den Bereichen nachhaltiger Umwelt-, Sozial- und Wirtschaftspolitik zusammenfassen. Seine 15 Mitglieder wären an Aufträge und Weisungen nicht gebunden; sie könnten je zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat (auf Vorschlag der Länderparlamente) für zwölf Jahre gewählt werden. Eine Wiederwahl muss ausgeschlossen sein.

Der Expertenrat für Nachhaltigkeit sollte in einem neuen Artikel 20b Absatz 2 Grundgesetz verankert werden:

„Um eine wirksame Umsetzung des Nachhaltigkeitsprinzips zu gewährleisten, wird ein unabhängiger Expertenrat für Nachhaltigkeit eingerichtet, dessen Mitglieder von Bundestag und Bundesrat zu gleichen Teilen gewählt werden. Der Rat begutachtet die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie und prüft auf eigene Initiative oder aufgrund eines Antrags der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe Gesetze auf ihre Vereinbarkeit mit dem Nachhaltigkeitsprinzip. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrats.“

Folgende Konsequenzen könnten an seine Prüfung geknüpft werden:

- Zunächst hat der Expertenrat für Nachhaltigkeit die jeweilige Nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung zu begutachten. In seinem Gutachten kann er mit der Mehrheit seiner Mitglieder Korrekturen empfehlen. Sondervoten einzelner Mitglieder sind zulässig.
- Der Expertenrat für Nachhaltigkeit kann bei schwerwiegenden Bedenken gegen die Vereinbarkeit eines Gesetzes mit dem Nachhaltigkeitsprinzip (wie es in der Nachhaltigkeitsstrategie konkretisiert wurde) binnen einer dreimonatigen Frist Stellungnahmen zu Gesetzesvorlagen, die ihm vom Bundestag zuzuleiten sind, abgeben. In diesen kann er mit der Mehrheit seiner Mitglieder Korrekturen empfehlen. Sondervoten einzelner Mitglieder sind zulässig.
- Des Weiteren kann der Expertenrat für Nachhaltigkeit, wenn der Bundestag die Gesetzesvorlage beschlossen hat, binnen acht Wochen Einwendungen erheben, also ein aufschiebendes Veto einlegen. Dafür ist im Expertenrat für Nachhaltigkeit eine $\frac{2}{3}$ -Mehrheit erforderlich. Nach 3 (oder 6) Monaten „Bedenkzeit“ entscheidet der Bundestag darüber, ob und wie er den Einwendungen Rechnung tragen will.

- Schließlich kann der Expertenrat für Nachhaltigkeit von sich aus oder auf Ersuchen eines Fünftels der Mitglieder des Bundestages oder Bundesrates zu Nachhaltigkeitsfragen Gutachten erstatten.

2. Begründung

zu a) Verankerung einer Nachhaltigkeitsprüfung im Grundgesetz

Im deutschen Verfassungsrecht steht im Hinblick auf das Ziel der Nachhaltigkeit die Staatszielbestimmung Umweltschutz des Artikels 20a Grundgesetz im Zentrum, der zufolge den staatlichen Institutionen bereits jetzt ausdrücklich aufgegeben ist, „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen“ zu schützen. Um das Nachhaltigkeitsprinzip insgesamt durchzusetzen, bedarf es eines durch Verfassungsänderung neu einzuführenden Artikels 20b Grundgesetz.

Im Hinblick auf die Unbestimmtheit und Komplexität des Nachhaltigkeitsprinzips haben verfahrensmäßige, organisatorische und institutionelle Vorkehrungen eine besondere Bedeutung. Die diesbezüglichen Überlegungen im Rahmen der Vorschläge 7 und 8 sollten im Interesse ihrer Wirksamkeit verfassungsrechtlich abgesichert werden. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Länder, auf deren Verwaltungsverfahren und -organisation der Bund nur einen sehr begrenzten Einfluss hat (vgl. Artikel 83, 84 Grundgesetz). Über den vorgeschlagenen Artikel 20b Grundgesetz würden auch die Länder verpflichtet, ihre Verwaltung, die für den Vollzug der Bundesgesetze von maßgeblicher Bedeutung ist, entsprechend auf die Erfordernisse des Nachhaltigkeitsprinzips auszurichten.

Der Vorschlag lehnt sich an Artikel 11 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) an: „Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden“.

zu b) Verfassungsrechtliche Verankerung eines Expertenrats für Nachhaltigkeit

Die demokratische Legitimation und Repräsentation bezieht sich primär auf die aktuell lebenden Generationen. Wenn aber die Interessen der künftigen Generationen im System der Wahlperioden- und Parteiendemokratie einen vergleichsweise schwachen Stand haben und dem gebotenen Schutz künftiger Generationen praktische Bedeutung zukommen soll, dann ist der Gesetzgeber verpflichtet, die staatliche Langzeitverantwortung durch geregelte Verfahren und Organisationsformen zu institutionalisieren.

Der Expertenrat für Nachhaltigkeit agiert mit Blick auf die öffentliche Debatte, in der Hoffnung, dadurch das „Nachhaltigkeitsgewissen“ des Gesetzgebers zu schärfen. Seine verfassungsrechtliche Verankerung garantiert ihm nicht nur die notwendige politische Autorität, sondern auch die erforderliche öffentliche Aufmerksamkeit. Mittels eines – aufschiebend wirkenden – Vetorechts, mit dem sichergestellt werden kann, dass den Nachhaltigkeitsbelangen im Gesetzgebungsverfahren zu jeder Zeit genügend Aufmerksamkeit geschenkt wird, würde der Expertenrat für Nachhaltigkeit zu einer auf Ebene der Legislative verankerten Institution, selbstverständlich ohne eigene legislative Befugnisse. Solange dieses Gremium „nur“ mit einem suspensiven, also aufschiebendem Vetorecht und nicht mit eigenen Entscheidungsrechten ausgestattet wird, stehen ihm keine grundsätzlichen Vorbehalte aus dem rechtsstaatlichen Gewaltenteilungsprinzip oder dem Demokratieprinzip (Artikel 20 Absatz 1 und Absatz 2 Grundgesetz) entgegen. Indem der Bundestag nach dem aufschiebenden Veto erneut über das jeweilige Gesetz frei entscheiden kann, wird das Letztentscheidungsrecht der Abgeordneten – und damit das verfassungsrechtliche Demokratieprinzip – nicht infrage gestellt.

3. Weiterführende Hinweise

In seinem mit Blick auf die Herstellung der deutschen Einheit vorgelegten Verfassungsentwurf, der sich an den Regelungen des Grundgesetzes orientiert, sah das Kuratorium für einen demokratisch verfassten Bund

deutscher Länder in Artikel 53b einen Ökologischen Rat vor. Im brandenburgischen Verfassungsausschuss wurde der Vorschlag eines Ökologischen Senats entwickelt, der sich im Wesentlichen an den Verfassungsentwurf des Kuratoriums anlehnt, ihn jedoch, etwa mit Blick auf die Mitglieder, sinnvoll präzisiert und hinsichtlich der Exekutive ergänzt: Bei Maßnahmen, die ökologische Auswirkungen haben, soll der Ökologische Senat von der Regierung gehört werden, gegenüber der Verwaltung soll er Empfehlungen abgeben können.

2006 brachte eine Gruppe junger Abgeordneter einen fraktionsübergreifenden Antrag zur stärkeren Verankerung von Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit in einem neuen Artikel 20b Grundgesetz in den Bundestag ein (BT-Drucksache 16/3399).

Auch andere Staaten kennen vergleichbare Institutionen. So richtete z.B. Israel im Jahre 2001 einen neuen parlamentarischen Ausschuss („Commission for Future Generations“) ein, der alle Gesetzesvorlagen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf künftige Generationen untersucht. Wenn ein Gesetz zur ersten Lesung ins Parlament eingebracht wird, muss ihm bereits eine Stellungnahme des Ausschusses beigelegt sein. Der Ausschuss kann hier sogar selbst Gesetzesinitiativen starten.

Auch für die europäische Ebene wurden mit Blick auf die Vertragsrevision von Amsterdam verschiedentlich Vorschläge für die Etablierung eines Ökologischen Rats/Senats bzw. eines an die Stelle des Wirtschafts- und Sozialausschusses tretenden Ausschusses für nachhaltige Entwicklung gemacht. Ein Konventionentwurf des Europarates, der sog. *Model Act on the Protection of the Environment* von 1994, sieht in Artikel 16 Absatz 2 lit. A) und Absatz 3 lit. B) die beratende Mitwirkung eines zu schaffenden Umweltrates vor.

Akteursgruppe Gesellschaft – Information und Partizipation der Bürgerinnen und Bürger

Vorschlag 10: Einrichtung eines „Metalabels Nachhaltigkeit“ für Produkte

1. Darstellung

Dem privaten Konsum kommt eine wichtige Funktion bei der Realisierung von Nachhaltigkeit zu. Bestehende Produktlabel wollen das private Konsumverhalten und die konkrete Kaufentscheidung unterstützen, indem sie Informationen verfügbar machen, bündeln und diese ggf. von Seiten Dritter überprüfen lassen. Allerdings hat die Zahl entsprechender Produktlabel derart zugenommen, dass die entscheidungsentlastende Funktion von Labeln nur noch eingeschränkt gegeben ist. Um bei der Kaufentscheidung neben Kriterien wie Qualität und Preis insbesondere auch die Nachhaltigkeit eines Produktes beurteilen zu können, braucht es einen einfachen, allgemeingültigen Standard, der die hohe Komplexität der dahinter stehenden Kaufentscheidung in einer Weise reduziert. Dies hätte auch unmittelbar Wirkung auf Unternehmen und Hersteller. Die Bundesregierung sollte daher die Etablierung eines Metalabels für Nachhaltigkeit beauftragen. Der Rat für Nachhaltige Entwicklung sollte gemeinsam mit dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz einen Plan zur Umsetzung dieser Maßnahme erarbeiten.

- Dieses Metalabel sollte – modular aufgebaut, mehrstufig angelegt und extern validiert – nachhaltige Produkte und Dienstleistungen auszeichnen, nachhaltigen Konsum erleichtern und zugleich ein verlässliches Anreizsystem für Unternehmen zur Einhaltung von Nachhaltigkeits-Mindeststandards bei Produkten darstellen.
- In einem ersten Schritt sollte das Metalabel auf Basis der bereits heute verfügbaren Informationen einen Mindeststandard definieren, der z.B. Informationen über die Produktqualität, die Herstel-

lungsbedingungen, soziale Aspekte in der Lieferkette ebenso abdeckt wie den Umwelteinfluss während des gesamten Lebenszyklus'. Mit zunehmendem Verbraucherbewusstsein sowie besserer Qualität und Verfügbarkeit entsprechender Daten sollten die Anforderungen graduell angehoben werden, um den Unternehmen einen fortdauernden Innovationsanreiz zu geben.

- Mittelfristig sollte die Informationsgrundlage für das Metalabel verbessert werden, indem eine integrierte Produktinformationsplattform etabliert wird, die folgendes liefert:
- Transparenz für produzierende Unternehmen über die Nachhaltigkeit der Vorprodukte;
- Transparenz für Verbraucher über Nachhaltigkeitsleistung von Unternehmen und Produkten bzw. Dienstleistungen;
- Transparenz für Unternehmen über Nachhaltigkeitsleistung von Lieferanten;
- Eine solche Plattform, die von Beginn an international sein müsste, sollte mittelfristig privatwirtschaftlich getragen werden, könnte aber anfangs durch die Bundesregierung, z.B. über die Stiftung Warentest, initiiert werden.
- Flankiert werden sollten diese Maßnahmen durch Werbe-, Informations- und Bildungsmaßnahmen sowie unterstützende Politikinstrumente. Es gilt, kreative Verfahren, Geschäftsmodelle und Technologien anzuregen, die einen nachhaltigen Konsum befördern. Dies könnte beispielsweise eine mobile Anwendung („App“) für die Konsumenten sein, in der die Informationen der (sich schrittweise erweiternden) Produktinformationsplattform mit persönlichen Präferenzen abgeglichen und Kaufentscheidungen unkompliziert unterstützt werden.

2. Begründung

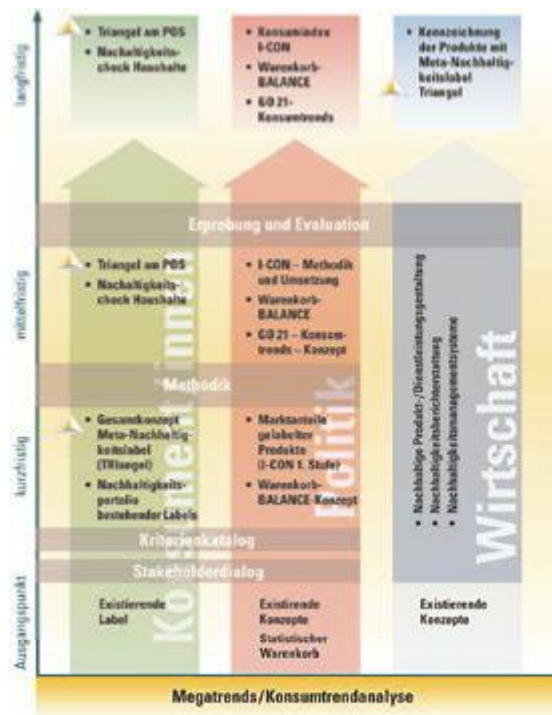
Allein im Bereich des Umweltschutzes gibt es Hunderte von Zertifizierungssystemen (vgl. www.label-online.de, Teufel 2009: 68). Es fehlt nicht an Labeln, aber es fehlt ein allgemeiner Standard, der ein Label als Nachhaltigkeits-Label qualifiziert, denn mit der zunehmenden Zahl von Produkt-Labeln büßt jedes einzelne Label einen Teil seines Zwecks ein – nämlich Orientierung bei Kaufentscheidungen zu geben.

Ein von der Bundesregierung initiiertes, mehrstufiges Metalabel (vgl. Beispiel 1) sollte einen allgemeingültigen, transparenten Mindeststandard für Nachhaltigkeits-Label ausweisen, der Konsumenten, Unternehmen und öffentlicher Verwaltung wichtige Orientierung vermittelt, indem es, ähnlich dem Top-Runner-Konzept (vgl. Jepsen et al. 2011) auf die Produktionszyklen von Unternehmen wirkt. Das kann dazu beitragen, Produktion und Konsum in integrierter Systemsicht auf eine nachhaltige Entwicklung auszurichten. Stiftung Warentest kann hierbei eine Integrationsfunktion übernehmen, da sie beim Konsumenten allgemein als verlässlich und vertrauenswürdig akzeptiert wird. Sie hat Erfahrung mit der Bewertung von Produktqualitäten und wirkt damit in die Vorkette der Wertschöpfung hinein wie auch Kommunikationserfahrung in Richtung modulartig zusammengestellter Qualitätsprofile, die individuell wie auch übergreifend im Label genutzt werden können (vgl. Beispiel 2).

Flankierende Maßnahmen (z.B. Ordnungsrecht, finanzpolitische Maßnahmen, Informationssysteme, Kampagnen, Bildungsmaßnahmen, Fördermaßnahmen etc.) sollten die Einführung begleiten. Ansonsten bleibt die Maßnahme hinter ihrem möglichen Entwicklungspotenzial zurück (vgl. BMELV 2011).

3. Weiterführende Hinweise

Beispiel (1) eines Produktion und Konsum integrierenden Konsumbewertungskonzeptes mit Metalabel (vgl. Baedeker et al. 2005)



Das Konzept umfasst für die Politik ein Monitoringsystem, für die Konsumenten/-innen Entscheidungshilfen in der konkreten Einkaufsentscheidung (am „Point of Sale“), das auch die nachhaltigkeitsorientierten Anstrengungen von Unternehmen für die Konsumenten und Politik sichtbar macht und honoriert. Die Einführung umfasst spezifisch beschriebene Schritte und damit verbundene Instrumente, die modular aufeinander aufbauen, kurz-, mittel- und langfristig umgesetzt werden sollten und die Zielgruppen ansprechen und deren Bedarfe aufeinander abgestimmt und integriert umsetzen.

Quelle: Baedeker et al. (2005: 15)

Beispiel (2) Dachlabel – Gestaltung (vgl. BMELV (2011, 18))

Die wissenschaftlichen Beiräte für Verbraucher- und Ernährungspolitik des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz empfahlen 2011 für den Food Bereich ein fakultatives Dachlabel, in dem die vier benannten Kennzeichnungsfelder (Gesundheit, Umweltwirkungen, Soziales, Tierschutz), in einem mehrstufigen Bewertungsansatz getrennt ausgewiesen werden. Durch ein Dachlabel soll eine leichte Erkennbarkeit gewährleistet werden. Die Mehrstufigkeit erlaubt eine differenzierte Bewertung und setzt Qualitätsanreize für die Anbieter (S. 11ff).

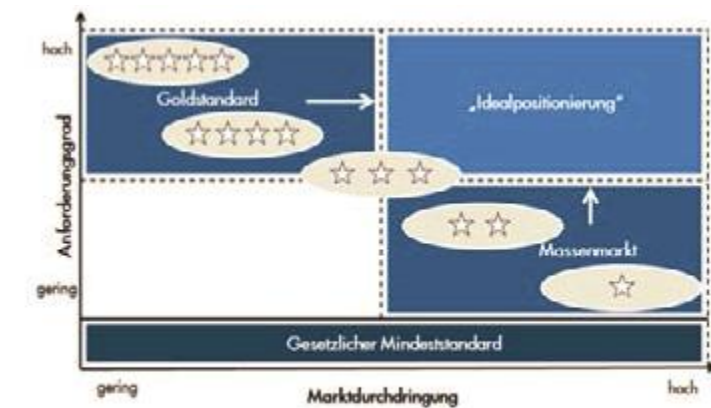


Abbildung 2 Positionierung eines mehrstufigen Labels

Für ein Dachlabel aller Konsumbereiche könnten die Bereiche angepasst werden. Quelle: BMELV (2011: 18)

Quellen

- Baedeker, C.; Liedtke, C. et al. (2005). Analyse vorhandener Konzepte zur Messung des nachhaltigen Konsums in Deutschland einschließlich der Grundzüge eines Entwicklungskonzeptes, Abschlussbericht zur gleichnamigen Vorstudie im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft

und Ernährung als Projektträger und dem Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft.

- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) (2011). Gemeinsame Stellungnahme der Wissenschaftlichen Beiräte für Verbraucher- und Ernährungspolitik sowie Agrarpolitik des BMELV. Politikstrategie Food Labeling.
- www.flabel.org: Food Labelling to Advance Better Education for Life
- www.ecolabelindex.com
- Jepsen, D.; Reintjes, N.; Rubik, F.; Stecker, R.; Engel, F.; Eisenhauer, P.; Schomerus, Th.; Spengler, L. (2011). Produktbezogenes Top-Runner-Modell auf der EU-Ebene. Konzeptpapier Im Auftrag des Umweltbundesamtes.
- Teufel, J. (2009). Untersuchung zur möglichen Ausgestaltung und Marktimplementierung eines Nachhaltigkeitslabels zur Verbraucherinformation, IÖW Freiburg, Forschungsbericht.

Vorschlag 11: Kommunale Bürgerbeteiligung für eine erfolgreiche Energiewende

1. Darstellung

Nur durch gesellschaftliche Zustimmung und Unterstützung wird das Leitprinzip Nachhaltigkeit umzusetzen sein. Deshalb bedarf es eines konstruktiven Dialogs zwischen Bürgerinnen und Bürgern auf der einen und Entscheidungsträgern aus Wirtschaft, Politik und Gesellschaft auf der anderen Seite sowie einer aktiven Beteiligung der Bürgerschaft an kollektiven Planungs- und Entscheidungsprozessen. Ziel ist ein lebendiger und konstruktiver Gestaltungsprozess im öffentlichen Raum, in dem die betroffenen Gruppen, Organisationen und Individuen gemeinsam an der Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung arbeiten. Während es in diesem Vorschlag zunächst um Vorschläge zur konkreten Bürgerbeteiligung im Rahmen zentraler Nachhaltigkeitsthemen (z.B. Energiewende) geht, zielt Vorschlag 12 auf einen breiten gesellschaftlichen Dialog ab.

Es wird empfohlen,

- ein Beteiligungsprogramm auf kommunaler Ebene zu verankern und innovative Partizipationsformate zur nachhaltigen Umgestaltung (vor allem im Energiebereich) der jeweiligen Kommune finanziell und organisatorisch zu unterstützen.
- Unter der Schirmherrschaft des Bundespräsidenten organisiert
- und durch den Rat für nachhaltige Entwicklung der Bundesregierung inhaltlich und organisatorisch betreut,
- sollte diese Initiative inhaltlich darauf ausgerichtet sein, dass jede Kommune einen nennenswerten Beitrag zur Energiewende oder zu einem anderen Ziel der nachhaltigen Entwicklung in Kooperation mit lokalen Gruppen und der Bürgerschaft vor Ort leistet.
- Aus den Erfahrungen mit diesen Initiative sollte die Bundesregierung eine Dokumentation mit Best-Practice-Beispielen, aber auch mit positiven Erfahrungen, mit den lokalen Hindernissen fertig zu werden, verfassen, um anderen Gemeinden Hilfen anzubieten, selber eine solche Initiative ins Leben zu rufen.

Die Bundesregierung sollte dieses Projekt finanziell unterstützen und eine Ausschreibung für die besten Umsetzungskonzepte auf Kommunalebene in die Wege leiten. Dabei sollten rund 100 kommunale Projekte ausgezeichnet und betreut werden.

Des Weiteren sollten Methoden der Bürgerbeteiligung verwendet werden, um den in Vorschlag 6 dargestellten Prozess der Entwicklung einer bürgerbasierten Vision zu unterstützen und so auch die Vorstellungen und Präferenzen der betroffenen Bürgerinnen und Bürger in die Erarbeitung des vorausschauenden Indikatorensystems für das Nachhaltigkeitsmanagement einbinden zu können.

2. Begründung

In Situationen, in denen Entscheidungen weitreichende Folgen für die Gestaltung der eigenen Lebenswelt haben, kann die Rückkopplung gesellschaftlicher Werte, Interessen und Präferenzen an die Politik nicht allein auf der Basis des Repräsentationssystem erfolgen. Die von den Entscheidungen betroffenen Menschen sehen häufig ihre eigenen Interessen in den Entscheidungsgremien nicht adäquat wiedergegeben. Die vielfach beschworene Politikverdrossenheit ist dabei zweifach motiviert: zum einen durch den fehlenden Nachvollzug der Begründungen für die einmal getroffene Wahl aus dem Kranz der möglichen Optionen; zum anderen durch die wahrgenommene Distanz zwischen den Polen Expertentum und Politik auf der einen sowie dem eigenen Wissen und dem vorherrschenden Wertgefühl auf der anderen Seite. Die Verdrossenheit drückt sich vor allem bei planerischen Entscheidungen in Protestbewegungen gegen repräsentativ getroffene Beschlüsse aus. Dies ist gerade in der Auseinandersetzung um Stuttgart 21 deutlich geworden und wird sich vor allem bei der Energiewende zeigen. Benötigt wird also mehr direkte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an kollektiv wirksamen Entscheidungen, vor allem auf der kommunalen Ebene. Dieser Vorschlag lässt sich im Zeitraum von zehn Jahren umsetzen, würde vor allem die Bundeskompetenz umfassen, ist politisch durchaus breit erwünscht und würde einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten können.

Die Verwendung partizipativer Methoden eignet sich in besonderem Maße für die Entwicklung einer bürgerbasierten Vision für eine zukunftsfähige Gesellschaft (vgl. Vorschlag 6). Denn damit würden die das Nachhaltigkeitsmanagement der Bundesregierung bestimmenden Ziele nicht nur – von Experten vorbereitete – politische Setzungen bleiben, sondern auch Präferenzen und Werturteile von Bürgerinnen und Bürgern reflektieren.

3. Weiterführende Hinweise

Siehe Hintergrundpapier von Prof. Dr. Ortwin Renn, „Partizipation und Kommunikation als Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung“, S. 269

Vorschlag 12: Gesellschaftlicher Dialog zur Leitfrage: „Deutschland – Vorreiter und Motor für Nachhaltigkeit?“

1. Darstellung

Der Übergang in eine Gesellschaft, die den Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung genügt, wird erhebliche Anstrengungen erfordern, Besitzstände hinterfragen und Verteilungsfragen neu stellen. Es wird nicht leicht sein, diese große Aufgabe zu bewältigen und zugleich den sozialen Zusammenhalt zu erhalten. Erforderlich ist daher ein intensiver Diskurs über wünschenswerte Zukünfte, der zum einen an viele Errungenschaften und Traditionen anknüpft, die Deutschland geprägt haben, und zum anderen die Zukunftsfähigkeit unseres Landes in der Weltgemeinschaft sicherstellen hilft.⁵ Gerade der Blick von außen auf unser Land zeigt, dass in Deutschland große Potenziale für Nachhaltigkeit gesehen werden.⁶ In einem breiten gesellschaftlichen Dialog unter dem Motto „Deutschland – Vorreiter und Motor für Nachhaltigkeit“ könnte daher die Chance liegen, die vielen guten, bestehenden Ansätze für Nachhaltigkeit zu stärken, den Zusammenhalt zu fördern und unsere Wirtschaft auf Dauer wettbewerbsfähig für eine veränderte Welt von morgen zu erhalten.

Dieser Dialog sollte von der kommunalen bis zur nationalen Ebene Bürgerinnen und Bürger in einer Abfolge von Online- und Offline-Formaten einbeziehen, um die vielen erfolgreichen Ansätze für eine nachhaltige Gestaltung der eigenen Lebenswelt zu sammeln, Erfahrungen auszutauschen, Bündnisse und eigene Initiativen ins Leben zu rufen, von einander zu lernen und an einer Vision für die Zukunft Deutschlands mitzuwirken. Zu diesem Zwecke sollte die Bundesregierung:

- a) gemeinsam mit einem Provider ein Dialogforum „Nachhaltige Entwicklung“ einrichten, das Vorschläge sammelt, Initiativen berät, Austauschforen bereitstellt und aktuelle Informationen zu Themen der nachhaltigen Entwicklung ins Netz stellt (Vorbild: „wir-säen-was-wir-ernten“ aus Baden-Württemberg);
- b) regional gestreut Nachhaltigkeitsforen organisieren, um die online eingegebenen Vorschläge mit Experten und Entscheidungsträgern aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zu diskutieren und deren Realisierbarkeit zu überprüfen. Ziel sollte es sein, Pilotprojekte in den Regionen zu initiieren, die sich spezifische Ziele, die in besonderem Maße auf die Region zugeschnitten sind, vornehmen und diese vor Ort umsetzen (z.B. Innovation City/Ruhrgebiet);
- c) Nachhaltigkeitsbotschafter benennen, die diese Initiativen aktiv in die Gesellschaft tragen und dafür gesellschaftliche Anerkennung und ggf. auch eine Aufwandsentschädigung erhalten;
- d) im Rahmen der „Bildung für nachhaltige Entwicklung“ spezielle Programme für Schulen und Jugendliche ins Leben rufen, die nachhaltige Lebensweisen jungen Menschen nahebringen und sie auch für Änderungen im eigenen Lebensumfeld (Schule, Elternhaus, Freizeit) zu begeistern;
- e) einen nationalen „Dreck-Weg-Tag“ als Aktionstag zur Säuberung der Umwelt ins Leben rufen (vgl. Vorschlag aus der Jugendkonferenz des Bürgerdialogs);
- f) zudem zahlreiche gesellschaftliche Akteure wie Nichtregierungsorganisationen, Verbände, Vereine, Kirchen und Gewerkschaften einladen werden, diesen Dialogprozess subsidiär zu unterstützen und in den je betreffenden Gruppen Anknüpfungspunkte für die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie zu identifizieren;
- g) gemeinsam mit IT-Unternehmen Simulationsspiele und Lernsoftware zur Gestaltung einer nachhaltigen Lebensweise entwickeln und in das Dialogforum einbringen. Dazu gehören auch Selbsterkenntnistools (ökologischer Fußabdruck) oder Entscheidungshilfen für Konsum- bzw. Alltagsentscheidungen (etwa Ferienplanung, vgl. dazu nachhaltigleben.de);
- h) einmal im Jahr einen Nachhaltigkeitstag ausrichten, bei dem regional und national Veranstaltungen zur Nachhaltigkeit durchgeführt und besonders verdiente Nachhaltigkeitsbotschafter geehrt werden.

Dieser Vorschlag sollte auf mindestens zehn Jahre ausgerichtet sein, damit er seine volle Kraft entfalten kann. Von einer Anschubfinanzierung durch den Bund abgesehen, sollten viele der kommunalen und regionalen Initiativen und Veranstaltungen extern finanziert werden, um auch das Interesse der verschiedenen Akteure an der Nachhaltigkeit anzuregen. Das Vorhaben könnte zudem mit dem Vorschlag 13 „Nachhaltigkeitsimage Deutschlands stärken“ der Arbeitsgruppe „Deutschland in den Augen der Welt“ (S. 194) eng verknüpft werden, um auch den Dialog über die Grenzen Deutschland hinweg führen zu können. Dort wird angeregt, dass die Bundesregierung gemeinsam mit der verfassten Wirtschaft, den Auslandshandelskammern und anderen Akteuren eine – in erster Linie ans Ausland gerichtete – Imagekampagne „Nachhaltigkeit“ durchführen soll.

2. Begründung

Wirtschaftliche Anreize und Ordnungspolitik sind alleine nicht ausreichend, um den Übergang zur nachhaltigen Entwicklung zu schaffen. Darüber hinaus sind kommunikative Strategien erforderlich, um die notwendigen Veränderungsprozesse im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung zu verdeutlichen und dafür um Akzeptanz zu werben. Aus diesem Grunde ist besonderes Augenmerk auf nachvollziehbare, konsistente und den Anliegen der Menschen gerecht werdende Kommunikationsinhalte zu legen. Da sich einmal gefundene Einstellungen und Überzeugungen häufig hartnäckig halten und die Aufnahme und Umsetzung neuer Informationen prägen, ist eine möglichst frühe, flächendeckende und multi-mediale und methodisch vielfältige Kommunikation vonnöten. Das kann man nur im Rahmen einer Kampagne verwirklichen.

Auch eine Reihe der Bürgervorschläge haben das Thema „Information und Kommunikation zum Zwecke einer sozialverträglichen Umwandlung“ in Richtung auf eine nachhaltigen Entwicklung aufgegriffen. Dabei geht es in den Bürgervorschlägen vor allem darum, nicht nachhaltige Lebensweisen bewusst zu machen und die Bürgerinnen und die Bürger für das Thema zu sensibilisieren.

Informations- und Kommunikationskampagnen haben allerdings immer mit dem in unserer Gesellschaft bestehenden Überschuss an Informationsangeboten zu kämpfen. Vor allem, wenn nur Informationsinhalte angeboten werden, ohne dass Menschen an der Gestaltung der Kommunikationsprozesse selbst mitwirken können, bleiben auch gut gemachte Angebote ungenutzt. Deshalb wird in dem Vorschlag auch besonders betont, dass über kommunale Selbstorganisation, mithilfe der Nachhaltigkeitsbotschafter und durch die Mitwirkung bereits bestehender Initiativen der Kommunikationsprozess von innen her am Leben gehalten wird. Die oben genannten Maßnahmen sind dazu gedacht, Selbstorganisations- und Meinungsbildungsprozesse zu initiieren, die zur Erarbeitung einer Vision für die Zukunft Deutschlands beitragen können. Eine solche Arbeit könnte, subsidiär unterstützt von zahlreichen gesellschaftlichen Gruppen, Anregungen durch das in Vorschlag 6 vorgestellte Gremium erhalten, das die Angemessenheit von Zielen und Indikatoren im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie beurteilt.

Dieser Vorschlag lässt sich im Zeitraum von zehn Jahren umsetzen, würde vor allem die Bundeskompetenz beinhalten (in Kooperation mit den Landeskultusministerien) und würde einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten können.

3. Weiterführende Hinweise

Siehe Hintergrundpapier von Prof. Dr. Ortwin Renn, „Partizipation und Kommunikation als Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung“, S. 269 (IV.)

III. Kommentierung von Vorschlägen aus dem Bürgerdialog

Vorschlag: „Energiekosten“

„Der Verbraucher hat für die Verwendung von Energie einen Preis zu zahlen. Mehrverbrauch kostet auch mehr. Dennoch wird nicht der reale Preis in Rechnung gestellt, denn die Energieerzeuger sind bei der Erstellung und dem Abbau der Energie subventioniert. Diese Staatskosten werden durch Steuern aufgebracht. Der Bürger, der wenig verbraucht, bezahlt zwar weniger, aber durch seine gezahlten Steuern bezahlt er für die Vielverbraucher mit.

Das System kann so nicht richtig sein. Vor allem wenn wir Rücksicht auf die Umwelt nehmen wollen. Dann muss der Verbraucher komplett für die anfallenden Kosten direkt aufkommen, und nicht über Steuern. Das Steueraufkommen würde sinken. Durch die höheren Energiepreise würde sich Energiesparen stärker lohnen. Das wäre gut für die Umwelt.

Weiterhin wäre es auch wünschenswert, wenn für die Industrie und den Privatverbraucher die gleichen Energiepreise gelten würden. Dann würden Produkte zwar teurer, aber der nicht mehr subventionierte Preis würde für Entlastungen an anderer Stelle sorgen.

Generell sollte man sehr vorsichtig mit Subventionen umgehen, da sie nicht kompatibel mit einer freien Marktwirtschaft sind. Sie verhindern eine faire Preisbildung, die auf Angebot und Nachfrage beruht.“⁷

Kommentierung der Arbeitsgruppe „Nachhaltiges Wirtschaften und Wachstum“

Es hat viele Vorteile, wenn jede und jeder die tatsächlichen Kosten der eigenen Energienutzung selbst trägt: es gibt einen großen Anreiz zum Energiesparen, es entspricht dem „Verursacherprinzip“, und es werden Marktmechanismen verwendet, was meist sehr effizient ist. Die Arbeitsgruppe „Nachhaltiges Wirtschaften und Wachstum“ teilt die Idee dieses Vorschlags und schlägt deshalb selbst in ihrem Vorschlag 4 eine langsam steigende Steuer für den Verbrauch von Energie und Rohstoffen vor. Es kommt nämlich neben dem Anreiz zum Energiesparen auch noch ein weiterer Vorteil hinzu, der für Deutschland besonders wichtig ist: Wenn die Energiepreise steigen, nehmen Innovationen im Bereich Energieeffizienz zu – und das verbessert unsere Chancen auf dem globalen Markt. Allerdings ist es wichtig, dieses Konzept so anzulegen, dass unsere Wirtschaft kurzfristig keine zu großen Nachteile bekommt, weil Energie hier teurer wäre als andernorts. Das ließe sich dadurch erreichen, dass man die Steuer langsam und schrittweise über einen sehr langen Zeitraum erhöht, und dass man die steuerlichen Belastungen für die Energienutzer an anderer Stelle senkt.

Vorschlag: „Pfand auf Elektronikartikel“

„Beim Hausmüll ist unser Recycling-Modell bereits weit vorangeschritten. Elektroartikel? heute mehr denn je Verbrauchs- statt Gebrauchsgüter? fallen jedoch oft durch die Maschen, da die Leute sie aus Bequemlichkeit in den Restmüll statt zur ordnungsgemäßen Entsorgung geben. Dabei enthält gerade Elektroschrott Ressourcen, deren Bestand in baldiger Zukunft gefährdet sein wird (Kupfer, Zinn, Silber, Chrom, Zink, seltene Erden u.a.), und an deren Recycling dringendes Interesse besteht. Auch enthalten sie oft Schadstoffe, die unter keinen Umständen in die Umwelt geraten dürfen, wie etwa Quecksilber u.ä..

Es ist daher mehr als sinnvoll, wie bereits bei Dosen und Glas ein Pfand auf Elektroschrott einzuführen, um eine ordnungsgemäße Entsorgung, wenn nicht gar eine Rückführung in den Rohstoffkreislauf zu garantieren. Dieses Pfandsystem könnte man stufen, etwa, indem man bei Gütern unter 500 Euro 10% des Kaufpreises, ab 500 Euro 7,5% des Kaufpreises und ab 1.000 Euro 5% des Kaufpreises als Pfand aufschlägt. Bei Entsorgung wird das Pfand vollständig erstattet.“⁸

Kommentierung der Arbeitsgruppe „Nachhaltiges Wirtschaften und Wachstum“

Ein Pfand auf Elektronikartikel hätte den Vorteil, dass es für Verbraucherinnen und Verbraucher ein sehr effizientes Anreizsystem darstellt, Elektroartikel umweltgerecht zu entsorgen. Zudem könnte es dazu beitragen, dem illegalen Export von Elektroschrott die ökonomische Grundlage zu entziehen. Durch das Pfandsystem haben Nutzer einen Anreiz, verbrauchte Elektrogeräte an den Handel zurückzuführen. Der Handel löst das Pfand wiederum bei Herstellern ein. Die Arbeitsgruppe „Nachhaltiges Wirtschaften und Wachstum“ hat den Gedanken des Pfandsystems für Elektroartikel in ihrem Vorschlag 3 aufgegriffen. Dieser Vorschlag ist eine gute Politikoption im Rahmen der Konzeption einer Kreislaufwirtschaft der Bundesregierung. Wir können den Rücklauf von Altgeräten nicht von den gerade herrschenden Preisen bei den Sekundärrohstoffpreisen abhängig machen.

Vorschlag: „Flächenverbrauch versus Wirtschaftswachstum“

„Ohne Frage lebt Deutschland von der industriellen Produktion. Dazu sind Fabriken notwendig, die dazu gebaut werden. Gemeinden weisen mehr und mehr neue Industriegebiete aus und erweitern die Baugebiete, um auch Arbeitnehmer anzusiedeln. Dadurch wird ständig Fläche verbraucht. An anderer Stelle gehen Unternehmen in Insolvenz und hinterlassen ‚Industrieruinen‘. Ein an Baugrund interessierter Unternehmer erwirbt leichter und günstiger ein neu erschlossenes unbebautes Grundstück als ein bebautes. Dort müsste erst einmal investiert werden um die Bebauung den neuen Erfordernissen anzupassen. Um den Flächenverbrauch einzudämmen sind Anreize für den Erwerb bestehender Anlagen zu schaffen bzw. den Erwerb unbebauter Grundstücke zu erschweren. Ein Ansatz könnte die Grunderwerbsteuer sein, eine zeitlich befristete Steuererminderung für die Übernahme bestehender Anlagen etc.

Flächen, die für neue Industrieansiedlungen erschlossen werden gehen auch der Landwirtschaft für die Erzeugung erneuerbarer Energien verloren, wogegen brachliegende Fabriken hier keinerlei Kompensation erbringen. Zielsetzung sollte Umbau vor Neubau sein.“⁴⁹

Kommentierung der Arbeitsgruppe „Nachhaltiges Wirtschaften und Wachstum“

Der Flächenverbrauch stellt ein schwer wiegendes Problem dar. Die Verminderung der Flächeninanspruchnahme ist seit 2002 immer wieder Gegenstand der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung gewesen – allerdings sind die Fortschritte trotz mancher Maßnahmen bisher ungenügend.

Von daher wäre ein Anreiz zur Wiedernutzung brach liegender oder bebauter Flächen gegenüber Bebauung bisher unbebauter Flächen sehr zu begrüßen. Auch die Umweltministerkonferenz mahnte 2010 an, dass die Wiedernutzung von Brachflächen nicht ausreichend praktiziert werde. Die hier gemachten Vorschläge zielen in dieselbe Richtung wie die von der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz vorgeschlagenen Maßnahmen, die rasch entschlossen umgesetzt werden sollten.

Im Übrigen sieht man an dem Thema Flächeninanspruchnahme auch, dass die Politik lange Zeit falsche Anreize gesetzt hat, zum Beispiel mit Pendlerpauschale und Eigenheimzulage – bei letzterer noch verschärft durch die Tatsache, dass für Altbauten nur die Hälfte des Betrags von Neubauten gewährt wurde.

Vorschlag: „Steuerbefreiung Kerosin aufheben“

„In Deutschland wird der Luftverkehr jährlich mit ca. 11,5 Milliarden Euro subventioniert. Allein durch die Energiesteuerbefreiung des Kerosins betragen die Steuerausfälle im Bundeshaushalt im Jahr 2008 rund 7 Milliarden Euro. Besonders gegenüber der Bahn ist dies eine nicht zu rechtfertigende Wettbewerbsverzerrung.

Ähnliches gilt für die ebenso unverständliche Steuerbefreiung für Schiffstreibstoffe.“¹⁰

Kommentierung der Arbeitsgruppe „Nachhaltiges Wirtschaften und Wachstum“

Dieser Vorschlag ist einfach und effektiv. Er überzeugt insbesondere durch seine klare Logik: Es macht wenig Sinn, den Luftverkehr in das Europäische Emissionshandelssystem aufzunehmen, ohne die Subventionierung abgeschafft zu haben. Die Subventionierung benachteiligt nicht nur jene Wirtschaftssektoren, die in Konkurrenz zur Luftfahrt stehen, sondern auch jene, die Emissionszertifikate kaufen müssen.

IV. Hintergrundpapier

Partizipation und Kommunikation als Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung

Von Prof. Dr. Dr. h. c. Ortwin Renn

Politische Entscheidungen sind im weitesten Sinne kollektive Einigungen über eine ethisch gerechtfertigte und wünschenswerte Zukunft. Sie umfassen immer zwei grundsätzliche Elemente: Wissen über Zweck-Mittel-Beziehungen und Präferenzen in Bezug auf Mittel und Ziele. Das erste Element, Wissen um Ursache-Wirkungsketten, ist eine Frage der Expertise oder der Sachkenntnis. Das zweite Element von Entscheidungen, Präferenzen über Mittel und Ziele, sind dagegen nicht auf Wissen bezogen, sondern auf Präferenzen, Normen und sozialen Werten, d.h. auf Beurteilungen der ethischen Begründbarkeit von Handlungen (Normen) und der sozialen Wünschbarkeit dieser Handlungen oder Konsequenzen in einer werthepluralistischen Gesellschaft. Was ethisch gerechtfertigt ist, lässt sich in der Regel nur im diskursiven Wettstreit aller Mitglieder eines Sozialsystems auf der Basis begründbarer Argumentation über das kollektiv verbindliche „gute“ Leben festhalten. Was sozial wünschenswert ist oder nicht, ist dagegen eine Frage individuellen Ermessens; bei kollektiven Entscheidungen müssen die verschiedenen Werte und Präferenzen für erwartete Handlungsfolgen miteinander abgestimmt werden.

In Situationen, in denen Entscheidungen weitreichende Folgen für die Gestaltung der eigenen Lebenswelt haben, kann die Rückkopplung gesellschaftlicher Werte, Interessen und Präferenzen an die Politik nicht allein auf der Basis des Repräsentationssystem erfolgen. Die von den Entscheidungen betroffenen Menschen sehen häufig ihre eigenen Interessen in den Entscheidungsgremien nicht adäquat widerspiegelt. Die vielfach beschworene Politikverdrossenheit ist dabei zweifach motiviert: zum einen durch den fehlenden Nachvollzug der Begründungen für die einmal getroffene Wahl aus dem Kranz der möglichen Optionen; zum anderen durch die wahrgenommene Distanz zwischen den Polen Expertentum und Politik auf der einen sowie dem eigenen Wissen und dem vorherrschenden Wertgefühl auf der anderen Seite. Die Verdrossenheit drückt sich vor allem bei planerischen Entscheidungen in Protestbewegungen gegen repräsentativ getroffene Beschlüsse aus. Dies ist gerade in der Auseinandersetzung um Stuttgart 21 deutlich geworden. Benötigt wird also mehr direkte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an kollektiv wirksamen Entscheidungen.

Was kann Bürgerbeteiligung leisten?

Als Bürgerbeteiligungsverfahren sind hier kommunikative Prozesse gemeint, in denen Personen, die qua Amt oder Mandat keinen Anspruch auf Mitwirkung an kollektiven Entscheidungen haben, die Möglichkeit erhalten, durch die Eingabe von Wissen, Präferenzen, Bewertungen und Empfehlungen auf die kollektiv wirksame Entscheidungsfindung direkten oder indirekten Einfluss zu nehmen. Dabei wird der Fokus weg von der eigentlichen Entscheidung und hin zu dem Weg, auf dem die Entscheidung getroffen wird, verlagert. Es gibt fünf Gründe, die bei komplexen Fragestellungen, wie sie für die Weichenstellung für eine nachhaltige Entwicklung zu erwarten sind, für eine stärkere Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in die Entscheidungsfindung sprechen:

- Durch Einbezug vieler unterschiedlicher Gruppen in der Bevölkerung kann zum ersten die Wissensbasis erweitert werden. Neben dem systematischen Wissen der Experten und dem Prozesswissen der Entscheidungsträger kann für viele Entscheidungsprobleme auch das Erfahrungswissen der betroffenen Gruppen von besonderer Bedeutung sein. Dieses Erfahrungswissen kann je nach Problemtyp eine wichtige Bereicherung und gelegentlich auch eine Korrektur des Expertenwissens darstellen, vor allem dann, wenn die Ursache-Wirkungszusammenhänge in der Realität stark streuen oder die Wirkungen von den Entscheidungen der betroffenen Bevölkerung mit abhängen.
- Zum zweiten kann Bürgerbeteiligung den jeweiligen Entscheidungsträgern wichtige Informationen über die Verteilung der Präferenzen und Werte der betroffenen Bevölkerungsteile vermitteln. Da Entscheidungen auf Folgewissen und Urteile über die Wünschbarkeit der zu erwartenden Folgen beruhen, ist es für Entscheidungsträger häufig unverzichtbar, die Wahrnehmung der Wünschbarkeit der Folgen explizit zu erheben und (mit) als Grundlage für die eigene Entscheidung aufzugreifen. Es gibt viele Formen, Präferenzen zu erkunden und in die Entscheidungsfindung einzubinden. Das reicht von den eher passiven Instrumenten der Befragung und der Fokusgruppen bis zu den eher gestaltenden Formen von Konsensuskonferenzen, Bürgerforen, Planungszellen u.a.m.
- Zum dritten kann Beteiligung als Instrument zu einem fairen Aushandeln von Ressourcen dienen. Die Literatur zu Spieltheorie, Mediation, Schlichtung und Aushandlungsprozessen ist ein beredtes Zeugnis für diese konfliktvermittelnde Funktion von Bürgerbeteiligung. Dahinter steht die Auffassung, dass diejenigen, die in Konkurrenz mit anderen Anspruch auf eine Ressource erheben, am besten in einem „fairen“ Verfahren (procedural equity) eine eigene Lösung für eine faire Verteilung finden sollen. Traditionelle Tarifrunden zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmervertreter sind ebenso Beispiele für diese Funktion wie Aushandlungsprozesse über Emissionszertifikate oder Kompensationsverhandlungen für erlittene Umweltbelastungen.
- Zum vierten kann Bürgerbeteiligung als ein Wettstreit der Argumente angesehen werden, mit dem Ziel, auf der Basis von Begründungen kollektive Entscheidungen auf eine normativ abgesicherte Grundlage zu stellen. Ziel eines solchen Beteiligungsverfahrens ist die diskursive Austragung von begründeten Standpunkten unter den Rahmenbedingungen einer strikt auf Logik und konsistenter Ableitung (Geltungsanspruch und Geltungsnachweis) beruhenden Prüfung der jeweils vorgebrachten Argumente. Dabei geht es vor allem um die Frage der Zumutbarkeit von normativen Setzungen für alle Betroffenen (über den Kreis derer hinaus, die an dem Diskurs teilnehmen).
- Zum fünften kann Bürgerbeteiligung als ein Element der Gestaltung der eigenen Lebenswelt angesehen werden. In dieser Funktion wird den betroffenen Menschen die Möglichkeit gegeben, in Form von Selbstverpflichtungen oder von Verantwortungszuschreibungen Veränderungen in ihrer eigenen Lebenswelt herbeizuführen.

Aktive Beteiligung der Bürger an der Konzipierung einer nachhaltigen Entwicklung wie an deren Umsetzung setzt zweierlei voraus: eine Legitimation durch Verfahren und eine offene Auseinandersetzung mit den

betroffenen Bevölkerungsgruppen. Ein offener Dialog muss allerdings nach beiden Seiten hin offen sein, d.h. er darf sich nicht auf die Einbahnstraße der Information der Betroffenen beschränken, sondern auch Mitwirkungsrechte der Betroffenen an der Entscheidungsfindung einschließen. Ohne eine solche Rückkopplung wird jeder Dialog letztendlich im Sande der Frustration scheitern. Mitwirkung ist also eine notwendige Bedingung für einen erfolgreichen Dialog.

Kommunikation als Ergänzung zur Beteiligung

Bei keiner politischen Entscheidung, die über den lokalen Raum hinausreicht, können alle betroffenen Menschen mitwirken. Ergänzend zu Beteiligungsverfahren müssen daher auch kommunikative Strategien umgesetzt werden, um die notwendigen Veränderungsprozesse im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung zu verdeutlichen und dafür um Akzeptanz zu werben. Erfolgreiche Kommunikation über Nachhaltigkeit setzt allerdings einen rational durchdachten, sachgerechten und den pluralen Werten der Gesellschaft Rechnung tragenden Prozess der Entscheidungsfindung voraus. Aus diesem Grunde ist besonderes Augenmerk auf nachvollziehbare, konsistente und den Anliegen der Menschen gerecht werdende Kommunikationsinhalte zu legen. Da sich einmal gefundene Einstellungen und Überzeugungen häufig hartnäckig halten und die Aufnahme und Umsetzung neuer Informationen prägen, ist eine möglichst frühe, proaktive und kontinuierliche Kommunikation anzustreben. Zu einer umfassenden Kommunikation in diesem Sinne gehören:

- eine klare, frühzeitige und nachvollziehbare Dokumentation aller Bewertungs- Beteiligungs- und Entscheidungsprozesse und -ergebnisse mit Informationen über die eingesetzten Bewertungsverfahren und Bewertungskriterien sowie über deren sachliche, gesetzliche und ethische Grundlagen;
- Hinweise darauf, wie Anregungen und Kommentare aus Beteiligungsverfahren oder Expertenanhörungen aufgenommen und verarbeitet worden sind;
- Informationen über Mitwirkungs- und Einspruchsmöglichkeiten;
- Öffnung eines Kommunikationskanals für Rückkopplungen und Kommentare;
- die Einrichtung eines Clearing House für öffentliche Nachhaltigkeitsdebatten im Internet. Dort können interessierte Nutzer die neuesten Informationen über die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung erhalten und auch ihre Fragen und Anregungen anbringen.
- Hinweise auf öffentliche Veranstaltungen oder Dialoge zu den angesprochenen Themen;
- Hinweise auf Möglichkeiten, durch den eigenen Lebensstil zu einer nachhaltigen Entwicklung beizutragen und auf Möglichkeiten, dabei weitere Informationen und Hilfestellungen zu erhalten.

Bei der Kommunikation mit den Akteuren und der Öffentlichkeit ist es unabdingbar, dass die Verständigung auf der Basis bekannter Begriffe und allseits geläufiger Konzepte erfolgt. Vor allem müssen die benutzten Begriffe und Konzepte verdeutlicht werden. Aus diesem Grunde müssen Informationen adressatengerecht aufbereitet und in die Sprache der Zielgruppe übersetzt werden. Anschauliche Beispiele, Illustrationen von Vorreitern oder Vorbildern sowie eine offene Darlegung von Vor- und Nachteilen einer jeden Verhaltens- oder Politikoption sind in die Kommunikation einzubeziehen. Kommunikation kann auch durch begleitende Maßnahmen wie Wettbewerbe, Preisrätsel oder Events verstärkt werden. Allerdings sind solche Maßnahmen oft nur punktuell wirksam und verlieren schnell ihre Wirkungskraft, wenn sie nicht durch eine kontinuierliche Kommunikation und Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in ihrer Wirkung verstetigt werden.

Empfehlungen an die Politik

Die moderne Gesellschaft ist darauf angewiesen, dass neue diskursive und kommunikative Formen in den Prozess der politischen Urteils- und Entscheidungsfindung integriert werden. Dazu einige Empfehlungen:

- Einbezug der Interessengruppen und der Öffentlichkeit bereits in der Zielfindungsphase: Je komplexer und unsicherer sich die Ausgangssituation darstellt, um so wichtiger ist es, einen Konsens bei der Frage, was man erreichen will und wozu dies dienen soll, herzustellen. Das Postulat der frühzeitigen Beteiligung gilt vor allem für Planungsvorhaben, wo das geltende Recht erst Beteiligung vorsieht, wenn sowohl Ziel als auch die Optionen, um dieses Ziel zu erreichen, feststehen
- Weiterer Spielraum für die Beteiligung: Die Festlegung, wie groß der Spielraum für die Beteiligung der Bürger an der Entscheidung ist, bestimmt weitgehend das Gelingen von Beteiligungsverfahren. Wenn nicht von Anfang an klar kommuniziert wird, an welchen Entscheidungen die Bürger unmittelbar beteiligt sind, gerät auch eine frühzeitige Beteiligung, etwa bei der Bedarfsplanung, zur Alibiveranstaltung und es droht ein Vertrauensverlust. Daher muss die Empfehlung für die Einführung eines frühzeitigen Beteiligungsverfahrens mit der Festlegung eines möglichst breiten und gleichzeitig rechtlich und politisch realisierbaren Entscheidungsspielraumes sowie einer Einigung über den weiteren Verfahrensablauf kombiniert werden. Außerdem müssen diese Rahmenbedingungen allen Beteiligten transparent kommuniziert werden.
- Einbezug der Interessengruppen und der Öffentlichkeit durch ein strukturiertes Verfahren von aufeinander abgestimmte Verfahrensschritte: Aufgrund der Pluralität der Gesellschaft und ihrer funktionalen Ausdifferenzierung ist es wenig erfolgversprechend, mit einem Beteiligungsverfahren alles „erschlagen“ zu wollen. Auch der oft geforderte Volksentscheid ist kein Allheilmittel der Partizipation. Es kann unter bestimmten Umständen (etwa bei gleich gut begründbaren Alternativen) am Ende einer Kette von vorgelagerten Beteiligungsverfahren stehen. Zentral ist, dass bei politisch weitreichenden Entscheidungen das beste Sachwissen, gerechte und faire Vorschläge zur Behandlung konfligierender Interessen, eine den Grundwerten angemessene Abwägung der Vor- und Nachteile und mehrere, den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern zumutbare und akzeptable Lösungsvorschläge einbezogen werden. Aus diesem Grunde müssen Verfahren der Wissensbereitstellung, des Interessenausgleichs, der fairen und wertgerechten Abwägung und der Präferenzermittlung kombiniert werden. Dazu steht in der Fachliteratur eine Vielfalt von geeigneten Formaten der Beteiligung zur Verfügung. Die im politischen Raum so beliebte Anhörung ist dabei nur eine (und oft nicht einmal besonders effektive) Form der Beteiligung.
- Vorrang der Transparenz vor Vertraulichkeit und Abgeschlossenheit: Je komplexer die Beteiligungsstruktur desto verwirrender ist der Entscheidungsprozess für diejenigen, die nicht direkt an dem Verfahren beteiligt sind. Ein Höchstmaß an Transparenz wäre erreicht, wenn die Bevölkerung die Kanzlerin in einem TV-Container Tag und Nacht beim Regieren beobachten könnte. Das bedeutet: Je mehr Formen der Beteiligung in den Prozess der Entscheidungsfindung einbezogen werden, desto größer ist die Gefahr der Intransparenz. Umso wichtiger ist es deshalb, die verschiedenen Formate der Beteiligung so weit wie möglich öffentlich zu machen. Gerade aus dem angelsächsischen Raum ist gut dokumentiert, dass prinzipiell offene Verhandlungen die Wahrscheinlichkeit von „Fenster- oder Balkonreden“ nicht erhöhen und die Ernsthaftigkeit von Verhandlungen nicht infrage stellen. Allerdings kann es durchaus sinnvoll sein, dass man bestimmte Zeitfenster für geschlossene Gespräche und Verhandlungen vorsieht. Das wird von allen akzeptiert, wenn diese Ausnahmen öffentlich begründet werden.
- Notwendigkeit der begleitenden Kommunikation: Die schon zum Stereotyp gewandelte Formel „es handele sich nicht um Politik-, sondern um Kommunikationsversagen“ greift zu kurz. Keine noch so gute Verpackung kann ein schlechtes Politikprodukt im besseren Licht erscheinen lassen. Im Gegenteil: ein schlechtes Produkt in einer tollen Verpackung verärgert noch mehr, als wenn man ehrlich zugibt: Besser geht es halt nicht. Die offene Debatte über Zielkonflikte, negative

Auswirkungen oder verbleibenden Unsicherheiten ist zwar anfangs unangenehm für die Politik, aber schafft auf Dauer Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit. Dies gilt auch für Beteiligung: Kommunikation ist kein Ersatz für Beteiligung, sondern eine notwendige und zielführende Begleitung. Da nicht alle Personen gleichzeitig beteiligt sein können, ist vor allem eine ansprechende Kommunikation über die Verfahren und die Einbindung pluraler Interessen und Werte entscheidend für den Erfolg des politischen Entscheidungsfindungsprozesses.

- Professionalisierung der Prozesssteuerung und -begleitung: Es ist selbstverständlich, dass niemand einem Amateur zutrauen würde, die Statik einer Brücke zu beurteilen oder die Erfolgsaussichten einer Operation abzuschätzen. Bei Beteiligungsverfahren ist das offenbar anders: Es gibt immer Experten, die es besser wissen: Eine Gruppe moderieren kann ja wohl jeder oder jede. Sieht man sich einmal im Ausland um, dann fällt auf, dass etwa in den USA hochspezialisierte Dienstleister entstanden sind, die unter dem Thema „Alternate Dispute Resolution“ oder dem Begriff „Facilitation“ professionelle Begleitung und Steuerung partizipativer Prozesse anbieten. Inzwischen gibt es einen umfangreichen Wissensstand darüber, wie Beteiligungsverfahren zu strukturieren und zu kombinieren sind, wie man diese am besten anleitet, steuert und moderiert und wie man mit auftretenden Konflikten am besten umgehen kann. Solche Dienstleister gibt es auch in Deutschland, die Nachfrage nach ihnen ist aber wenig ausgeprägt. Das liegt auch darin begründet, da selbst bei milliardenschweren Projekten eine Prozesssteuerung der Beteiligung, die viele Millionen sparen kann, hierzulande nichts kosten darf. In den USA ist es üblich, dass 1 Prozent des Gesamtwertes einer Maßnahme für Prozesssteuerung ausgegeben wird.
- Notwendigkeit einer praxisorientierten Partizipationsforschung: Trotz des zweifelsohne fundierten Wissensstandes über Partizipationsverfahren und ihrer Wirkungen ist vor allem die praktische Umsetzung von Verfahrenskombinationen ein weitgehend unerforschtes Gebiet. Die Sozialwissenschaften in Deutschland haben international einen ausgezeichneten Ruf, wenn es um die theoretische Analyse und normative Begründung von partizipativen Elementen in der repräsentativen Demokratie geht. Sobald aber die konkrete Umsetzung im Rahmen von Planungskontexten oder anderer Politikfelder angesprochen wird, fehlt es vor allem an der empirischen Erforschung der Gelingensbedingungen verschiedener Modelle und Kombinationen. Die Gesellschaft erwartet hier mehr praxisorientierten Forschung.

Die entscheidende Voraussetzung für den Erfolg von Bürgerbeteiligung ist die Bereitschaft der Politiker und der Verwaltungsfachleute, die Formen der Beteiligung nicht als lästige Pflichtübung, sondern als Hilfsstellung ihrer Arbeit und als Bereicherung der repräsentativen Demokratie anzusehen. Auch wenn noch viele Wissenslücken über die Gelingensbedingungen von Beteiligungsverfahren bestehen, darf dies keine Entschuldigung sein, mit der Umsetzung von Beteiligungsverfahren zu warten. Das Wissen, das bereits heute über Partizipationsvorhaben vorliegt, gibt Anlass zur Zuversicht, dass unser Gemeinwesen aus einer strukturierten, ergebnisoffenen und professionell gestalteten Beteiligungskultur in Deutschland Vorteile ziehen kann. Es gibt kein besseres Rezept gegen Politikverdrossenheit und keine bessere Strategie, um eine nachhaltige Entwicklung in Gang zu setzen. Die Weiterentwicklung unserer politischen Kultur wird sich daran messen müssen, wie es gelingt, die anonymen Veränderungen durch Globalisierung und Modernisierung mit einer partizipativen Kultur der Nachhaltigkeit und der Teilhabe am Gestaltungsprozess der eigenen Lebenswelt zu versöhnen.

- 1 Siehe dazu auch Bürgervorschlag „Energiekosten“, www.dialog-ueber-deutschland.de/DE/20-Vorschlaege/20-Wovon-Leben/Einzelansicht/vorschlaege_einzelansicht_node.html?cms_idIdea=1575.
- 2 Siehe dazu auch Bürgervorschlag „Pfand auf Elektronikartikel“, www.dialog-ueber-deutschland.de/DE/20-Vorschlaege/20-Wovon-Leben/Einzelansicht/vorschlaege_einzelansicht_node.html?cms_idIdea=8864.
- 3 Vgl. auch den Vorschlag 7 einer „integrierten Gesetzesfolgenabschätzung Wohlstand, Lebensqualität und Fortschritt“ der Arbeitsgruppe II.2.b) „Wohlstand, Lebensqualität und Fortschritt“, S. 333.
- 4 Siehe auch Bürgervorschlag „Ombudsmann für die nächsten Generationen“: www.dialog-ueber-deutschland.de/DE/20-Vorschlaege/20-Wovon-Leben/Einzelansicht/vorschlaege_einzelansicht_node.html?cms_idIdea=17663.
- 5 Da für die Zukunftsfähigkeit Deutschlands Innovationen, insbesondere auch Nachhaltigkeits-Innovationen von überragender Bedeutung sind, teilt dieser Vorschlag das Anliegen des Vorschlags 7 der Arbeitsgruppe II.1.a) Innovationskultur für einen „Dialogprozess ‚Leitbild Innovationskultur Deutschland S. 228; vgl. auch Vorschläge 1 und 2 der Arbeitsgruppe II.2.b) ‚Wohlstand, Lebensqualität und Fortschritt‘, ab S. 319, die für Teilaspekte von Nachhaltigkeit (Lebensqualität bzw. Teilhabe) entsprechende Dialoge anregen.
- 6 Siehe dazu Erhebung der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) „Außensicht Deutschland – Rückschlüsse für die Internationale Zusammenarbeit“, www.dialog-ueber-deutschland.de/gizstudie.
- 7 www.dialog-ueber-deutschland.de/DE/20-Vorschlaege/20-Wovon-Leben/Einzelansicht/vorschlaege_einzelansicht_node.html?cms_idIdea=1575.
- 8 www.dialog-ueber-deutschland.de/DE/20-Vorschlaege/20-Wovon-Leben/Einzelansicht/vorschlaege_einzelansicht_node.html?cms_idIdea=8864.
- 9 www.dialog-ueber-deutschland.de/DE/20-Vorschlaege/20-Wovon-Leben/Einzelansicht/vorschlaege_einzelansicht_node.html?cms_idIdea=16374.
- 10 www.dialog-ueber-deutschland.de/DE/20-Vorschlaege/20-Wovon-Leben/Einzelansicht/vorschlaege_einzelansicht_node.html?cms_idIdea=4817.