

## Nachhaltigkeitsberichterstattung der Bundesregierung

# Die Strategie steht, doch wo bleibt die Wirkung?

Viele Unternehmen haben erkannt, dass ihnen im globalen Wettbewerb eine besondere Verantwortung zukommt. Konsumenten, Mitarbeiterinnen und eine kritische Öffentlichkeit fragen nach einer transparenten, messbaren und kontinuierlichen Berichterstattung. Aber auch für glaubwürdiges staatliches Handeln gilt der Maßstab der Transparenz und Nachprüfbarkeit.

Von Dorothee Braun und Julia Werner

Die deutsche Nachhaltigkeitspolitik ist in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie verankert, die die Bundesregierung im April 2002 verabschiedete. Darin behandelte die Bundesregierung die vier Leitthemen Generationengerechtigkeit, sozialer Zusammenhalt, Lebensqualität und internationale Verantwortung. Als Messlatte definierte sie größtenteils quantifizierte, auf die Zeithorizonte 2010 und 2020 ausgelegte Zielvorgaben und Indikatoren zur Überprüfung der Entwicklungen. Dies war ein wichtiger Schritt, um das Thema Nachhaltigkeit aus der Nische vager Absichtserklärungen zu holen.

### Indikatoren zur Überprüfung der nachhaltigen Entwicklung

Die Verantwortung für Erarbeitung und Umsetzung der Strategie wurde dem Bundeskanzleramt übertragen, das damit nicht nur eine koordinierende, sondern auch eine steuernde Rolle erhielt. Vor dem Hintergrund eines politischen Systems, dem politikfeldübergreifende Verflechtungen eher fremd sind, war dies sowohl Innovation als auch Erfolgsvoraussetzung. Die neue Form politischen Handelns zog einen Lernprozess nach sich und machte neue Ansätze zur Integration und Koordination politischer Initiativen erforderlich.

Eine wichtige Innovation der Nachhaltigkeitspolitik ist das Managementkonzept. Dazu gehören zehn Managementregeln als Richtschnur für politische Entscheidungen. Dazu gehört auch der für Steuerung und Umsetzung verantwortliche institutionelle Rahmen. Die Koordination und das Monitoring obliegen dem Staatssekretärsausschuss unter Vorsitz des Bundeskanzleramts. Eine dauerhafte Arbeitsgruppe steuert den kontinuierlichen Arbeitsprozess. Der Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) berät die Bundesregierung in ihrer Nachhaltigkeitspolitik. Der parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung trägt das Leitbild in die politischen Parteien.

Durch regelmäßige Berichterstattung werden die für eine nachhaltige Entwicklung entscheidenden Trends im Hinblick auf die Zielsetzung beschrieben. In den Jahren 2004 und 2008 erarbeitete die Bundesregierung jeweils Fortschrittsberichte zur Nachhaltigkeitsstrategie, die auch zukünftig alle vier Jahre erscheinen sollen.

### Fortschritts- und Indikatorenberichte

Fortschrittsberichte dienen zum einen dazu Bilanz zu ziehen. Darin wird die Entwicklung der 21 Indikatoren dargestellt, positive und negative Trends werden über einen Zeitverlauf der jeweils vorangegangenen zehn Jahre reflektiert und Maßnahmen zur Zielerreichung werden vorgestellt. Das Monitoring der Indikatoren erfolgt dabei unabhängig über das Statistische Bundesamt.

Die zeitliche Differenz zur statistischen Erhebung aus den Vorjahren erschwert der amtierenden Regierung, die Wirkung der von ihr vorgenommenen politischen Maßnahmen im Hinblick auf die Trendentwicklung zu analysieren. Abhilfe schafft hier der im Jahr 2006 erstmals vorgelegte und nun alle zwei Jahre erscheinende Bericht des statistischen Bundesamts zum Stand der Indikatoren. Der Indikatorenbericht enthält statistische Analysen und Erläuterungen zum Status quo, aber nimmt keine politische Bewertung vor. Darüber hinaus bringt die Bundesregierung konkrete Vorhaben zur Entwicklung ihrer Politik in prioritären Handlungsfeldern auf den Weg; so wie im Bericht 2008 für die Bereiche Klima und Energie, Rohstoffe, Demografie sowie Welternährung dargestellt.

### Neue Ansätze zur Integration

Die Berichterstattung ist prozesshaft angelegt, da eine nachhaltige Entwicklung nicht von oben verordnet oder im Alleingang herbeigeführt werden kann. Sie erfordert ein aktives Mitwirken von Bürgerinnen und Bürgern, zivilgesellschaftlichen Gruppen und Akteuren der Wirtschaft. Deshalb rief die Bundesregierung bei der Erarbeitung und Fortschreibung der Strategie im Rahmen von Online-Beteiligungsverfahren und Konsultationsveranstaltungen zur kritischen Kommentierung der Strategieentwürfe auf. 2008 fand eine Dialogveranstaltung mit etwa 30 Institutionen aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft im Bundeskanzleramt statt. Der RNE lud die 100 jüngsten Kommunalpolitikerinnen und -politiker Deutschlands ein, im Rahmen einer Bürgerkonferenz ihre Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Strategie einzubringen. →

Mit ihrer Nachhaltigkeitsberichterstattung wird die Bundesregierung den Anforderungen an Messbarkeit, Kontinuität und Transparenz gerecht. Letztlich misst die Öffentlichkeit die Glaubwürdigkeit der deutschen Nachhaltigkeitspolitik jedoch weniger an einem glaubwürdigen Berichtswesen und den darin formulierten Vorhaben, sondern vor allem daran, welche Wirkung das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung entfaltet und inwiefern die Strategie wirklich zum roten Faden politischen Handelns wird.

Die Wirkung lässt in vielen Feldern noch auf sich warten. Der RNE nahm 2008 auf Basis des Indikatorenberichts 2006 eine politische Bewertung vor. In einem „Ampelbericht“ überprüfte er, welche Ziele die Bundesregierung voraussichtlich erreichen wird und welche nur durch zusätzliche Maßnahmen oder grundsätzliche Politikänderungen erreichbar sind. Ergebnis war eine ernüchternde Bilanz. Für nur zehn der 32 Teilindikatoren gibt der RNE grünes Licht. Bei zwei Dritteln entwickelt sich der positive Trend zu langsam oder die Entwicklung geht sogar in die entgegengesetzte Richtung. Der Ampelbericht macht den enormen Handlungsbedarf und die Notwendigkeit politischer Korrekturen deutlich.

### Verbesserung des Managementkonzeptes

Bei ihrer Überarbeitung der Strategie im Jahr 2008 musste sich die Bundesregierung der Kritik einer mangelnden Verbindlichkeit, geringen Steuerungswirkung und unzulänglichen institutionellen und personellen Basis des Nachhaltigkeitsprozesses stellen. Es folgte eine Reihe von wichtigen Neuerungen, die zur Verbesserung des Managementkonzeptes der Strategie wie ihrer Koordination beitragen sollen:

- Die anlassbezogene Erhöhung der Sitzungsfrequenz zur Diskussion der Nachhaltigkeitsrelevanz laufender politischer Vorhaben stärkte den Staatssekretärsausschuss als zentrale Instanz des Nachhaltigkeitsmanagements.
- Das Indikatorenset wurde einer kritischen Überprüfung unterzogen. In Einzelfällen wurden Streichungen oder Ersetzungen vorgenommen. So wurde der wenig aussagekräftige Indikator „Zufriedenheit mit der Gesundheit“ durch die beiden spezifischeren Indikatoren zur Raucherquote von Jugendlichen und Erwachsenen sowie zum Anteil der stark übergewichtigen Menschen ersetzt.
- Mit der Einführung einer Nachhaltigkeitsprüfung für neue Gesetzesvorhaben, die im Mai 2009 vom Bundeskabinett beschlossen wurde, soll möglichst frühzeitig sichtbar werden, inwiefern geplante Gesetze mit dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung vereinbar sind.
- Um den Nachhaltigkeitsgedanken in den Ressorts zu stärken, wurden Kurzberichterstattungen eingeführt. Jedes Ressort überprüft den eigenen Zuständigkeitsbereich in Bezug auf seine Bedeutung für eine nachhaltige Entwicklung. Mittlerweile liegen Berichte aus acht Ministerien vor, einsehbar auf den Webseiten der Bundesregierung unter [www.dialog-nachhaltigkeit.de](http://www.dialog-nachhaltigkeit.de).

- Zur Verbesserung der Bund-Länder-Koordination öffnete die Bundesregierung den Fortschrittsbericht 2008 für die eigenständige Berichterstattung von Bundesländern und kommunalen Spitzenverbänden. Zudem führte sie zur besseren Abstimmung und Arbeitsteilung zahlreiche Gespräche mit Ländervertretern und den kommunalen Spitzenverbänden.

### Probleme bei der Umsetzung

Dennoch gibt es in der Umsetzung der Strategie sowohl bei der interministeriellen Koordination als auch bei der Abstimmung zwischen Bund, Ländern und Kommunen erheblichen Verbesserungsbedarf:

- Zwar sind alle Ressorts dazu angehalten, über die Verknüpfung ihrer Politikfelder zur Nachhaltigkeitsstrategie zu berichten; aufgrund fehlender formaler oder inhaltlicher Vorgaben variieren Qualität und Umfang der Berichte bisher jedoch stark.
- Die Managementregeln sollen als roter Faden für politische Entscheidungen dienen. Bisher stehen sie jedoch isoliert neben den Inhalten der Strategie. Zu ihrer Anwendung werden keine Verfahrensregelungen genannt.
- Nach wie vor ist strittig, wie eine stärkere Ausrichtung der Politik am Leitbild der nachhaltigen Entwicklung gemeinsam von Bund, Ländern und Kommunen organisiert werden kann. Die Herausforderung für Länder und Kommunen ist, mit ihren Nachhaltigkeitsprozessen einerseits den lokalen oder regionalen Gegebenheiten gerecht zu werden und andererseits anschlussfähig an die Nachhaltigkeitspolitik der Bundesregierung zu sein, da die Nachhaltigkeitsstrategie auch solche Themen umfasst, die im Einflussbereich der Länder und Kommunen liegen.

Aktuell kommt es zu einer ersten Tuchfühlung zwischen Bund und Ländern. Heikler Punkt ist dabei nach wie vor die Akzeptanz der nationalen Ziele und Indikatoren durch die Länder. Für eine bessere Steuerungswirkung der Nachhaltigkeitspolitik wären abgestimmte Ziele und Indikatoren zwischen Bund und Ländern ein erster wichtiger Schritt.

#### ■ AUTORINNEN + KONTAKT

**Dorothee Braun** und **Julia Werner** sind wissenschaftliche Referentinnen in der Geschäftsstelle des Rates für Nachhaltige Entwicklung.

Rat für Nachhaltige Entwicklung,  
Geschäftsstelle c/o GTZ GmbH, Potsdamer Platz 10,  
10785 Berlin. Tel.: +49 30 408 190 121;  
E-Mail: [dorothee.braun@nachhaltigkeitsrat.de](mailto:dorothee.braun@nachhaltigkeitsrat.de),  
[julia.werner@nachhaltigkeitsrat.de](mailto:julia.werner@nachhaltigkeitsrat.de),  
Internet: <http://www.nachhaltigkeitsrat.de>



(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.