

Albert Statz

Stellungnahme zum Entwurf der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie vom 30. Mai 2016

Vorweg: Der Entwurf der „Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie“ stellt – bei aller notwendigen kritischen Diskussion im Einzelnen - mit seiner weiterentwickelten Systematik einen großen Fortschritt dar und setzt Impulse für eine Gestaltung der konkreten Politik in Deutschland nach den Maßstäben der Nachhaltigkeit. Wesentliche Vorgaben und Anregungen sind von der Agenda 2030 und der Orientierung an den Globalen Nachhaltigkeitszielen formuliert worden. Deshalb ist es insgesamt sehr sinnvoll, diesen Bezug an zentralen Stellen konkret herzustellen. Es würde hervorheben, dass Deutschland seine Politik in den globalen Rahmen einbettet und mit seinen Initiativen im Rahmen des HLPF und bei der Rechenschaftslegung über die Umsetzung der Agenda 2030 eine vorbildliche Rolle spielen will.

Die folgenden Anregungen, die sich auf einige wichtige Punkte beschränken, haben vor allem zum Ziel, den systematischen Kontext des Nachhaltigkeitsverständnisses und die Möglichkeiten der Stärkung der Nachhaltigkeits-Governance stärker herauszuarbeiten.

1. Nachhaltigkeitsverständnis

Bezug: S. 9f.; S. 21 f.

Die Agenda 2030 stellt eine neue Qualität der internationalen Nachhaltigkeitspolitik dar. Denn sie überwindet das Nebeneinander der beiden Perspektiven „Umwelt und Entwicklung“, das den Grundkonsens von Rio 1992 prägte, indem sie die im Rio-Folgeprozess entwickelten globalen Nachhaltigkeitskriterien und –ziele und den entwicklungspolitischen Diskurs mit den Millenniumszielen (MDG's) in einem umfassenden System globaler Nachhaltigkeitsziele integriert. Darüber hinaus präzisiert und erweitert sie mit den fünf grundlegenden Orientierungen der Präambel (Menschen, Planet, Wohlstand, Frieden, Partnerschaft) die Themen der Nachhaltigkeit, vor allem durch den Bezug zu den Menschenrechten und die Fragen des inneren und äußeren Friedens. Sie macht den umfassenden Charakter nachhaltiger Politik als Querschnittsaufgabe deutlich und erleichtert es der Kritik entgegenzutreten, das Leitprinzip der Nachhaltigkeit sei unkonkret und beliebig und nur eine neues Etikett für die bestehende Politik.

Anregungen im Einzelnen:

- Ergänzung S. 9-10: stärkerer Bezug auf die neue Qualität der Agenda 2030 über die historische Darstellung hinaus;
- Querverweis S. 21 f. auf die fünf Grundorientierungen aus der Präambel der Agenda 2030. Eine stärkere Verzahnung, zumindest ein wechselseitiger Bezug der zentralen Aussagen zum Nachhaltigkeitsverständnis– die fünf grundlegenden Orientierungen aus der Agenda-Präambel (Menschen, Planet, Wohlstand, Frieden, Partnerschaft) (9f.), dem Zieldreieck der

Nachhaltigkeit (21f.) und den vier Leitlinien der Nachhaltigkeitspolitik (22) – würde die Lektüre erleichtern.

- Die Leitlinien/Querschnittsherausforderungen (22), die die Struktur der Strategie von 2002, insbesondere der Indikatoren, bestimmt haben, sind an dieser Stelle entbehrlich. Denn sie sind in der Managementregel (1) als Leitlinien enthalten und die Struktur der Nachhaltigkeitsziele folgt nun dem SDG-Schema.
- Eine Analyse der gegenwärtigen Situation, wie sie in Nr. 14 und 15 der Agenda 2030 vorgenommen wird, sollte in kurzer, auf die besondere Situation und Rolle Deutschlands bezogener Form in Kap. A Eingang finden (z.B. 11/12 und/oder vor Kapitel A III zur Flüchtlingspolitik); Letzteres würde auch den exemplarischen Charakter des Beispiels Flüchtlingspolitik deutlich machen.
- Zieldreieck der Nachhaltigkeit 21 ff.)
 - Die „Erhaltung der Lebensgrundlagen in globaler Perspektive“ als absolute planetare Grenze sollte an dieser Stelle mit dem Verweis auf die in den Managementregeln enthaltene Konkretisierung der Lebensgrundlagen (s.u.) versehen oder kurz erläutert werden, da das Konzept sonst für den Nicht-Spezialisten unverständlich bleibt.
 - Es ist sehr zu begrüßen, dass mit der Agenda 2030 der Bezug auf Menschenwürde und Menschenrechte Eingang in das Grundverständnis von Nachhaltigkeit findet. Es sollte daher die Formulierung „ein Leben in voller Entfaltung ihrer Würde“, das aus der Agenda-Präambel, Stichwort „Menschen“ übernommen ist, auch als solches gekennzeichnet werden.
 - Aufgrund dieser Erweiterung des Nachhaltigkeitsverständnisses schlage ich vor, die Grafik des Zieldreiecks durch einen weiteren Kreis „Leitprinzip“ zwischen dem Dreieck und den „planetaren Grenzen“ zu ergänzen. Damit wird der doppelte „Rahmen“ des Zieldreiecks deutlich.
 - Dies kann dann auch auf die Überarbeitung der Systematik der Managementregeln übertragen werden (s.u. Kap. 2.1).

- Dimensionen der Nachhaltigkeit

Die drei Dimensionen als Instrument des Umgangs mit der Komplexität von Nachhaltigkeit haben einen hohen praktischen Wert bei der Problemlösung. Sinnvoll wäre es daher, sie auch als Instrument der Identifizierung von Interessen und als Form der Abwägung bei Ziel- und Interessenkonflikten im Sinne einer Gemeinwohlorientierung zu nutzen. Als Anregung können die Formulierungen in der verabschiedeten Strategie Brandenburgs (http://www.mlul.brandenburg.de/media_fast/4055/nachhaltigkeitsstrategie_bb.pdf , S. 11, 14) dienen:

Die Unterscheidung zwischen den drei Dimensionen ermöglicht es, Ursachen und Probleme nicht nachhaltiger Entwicklung differenzierter zu erfassen. Sie zeigen Abhängigkeiten und Zusammenhänge auf. Gleiches gilt für beteiligte und betroffene Akteurinnen und Akteure. Ihre jeweiligen Interessen sowie unterschiedliche Handlungsbereiche lassen sich auf diese Weise identifizieren.

Bei Betrachtung der ökologischen, ökonomischen und sozialen Auswirkungen geplanter Vorhaben weitet sich zudem der Blick für Problemaspekte, Akteure, Interessen und politische Ziele, die bislang nicht wahrgenommen wurden.

Die drei Dimensionen werden auch mit den Bildern von drei gleichwertigen „Säulen“ oder als gleichseitiges „Dreieck“ der Nachhaltigkeit beschrieben. Eine solche Symmetrie unterstellt eine gleiche politische Bedeutung oder Gleichberechtigung der damit verbundenen

Interessen. Diese besteht jedoch nicht generell; die Gewichtung unterliegt einem Abwägungsprozess in jedem Einzelfall.

Nachhaltige Politik darf die Auseinandersetzung um Ziel- und Interessenkonflikte nicht scheuen. Politische Kompromisse sind erforderlich und Partikularinteressen müssen sich im demokratischen Diskurs rechtfertigen. Sie sind an ethischen Wertungen und den gesellschaftlichen Folgen ihres Handelns zu messen. Zugleich müssen sie ihre Fixierung auf kurzfristigen Nutzen überwinden. Erst solcherart aufgeklärte Eigeninteressen werden verhandelbar und ermöglichen einen Interessenausgleich, etwa durch Konsens oder eine demokratisch legitimierte Mehrheitsentscheidung. Nachhaltige Politik orientiert sich am Gemeinwohl, setzt partikularen Interessen Grenzen und bietet ihnen zugleich Perspektiven.

2. Das Nachhaltigkeitsmanagement-System

Der bisherige Ansatz der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie für eine „Nachhaltigkeits-Governance“ wird durch die Agenda 2030 bekräftigt. Ihre beiden zentralen Elemente Managementregeln und Zielorientierung machen den umfassenden Querschnittscharakter der Nachhaltigkeit deutlich und ermöglichen eine Handhabung und Reduzierung ihrer Komplexität. Sie markieren allerdings unterschiedliche Ausgangspunkte und haben unterschiedliche Funktionen. Die Managementregeln machen das Verständnis von Nachhaltigkeit deutlich, erlauben eine (ex-ante-) Prüfung der Berücksichtigung potenzieller Folgen von Maßnahmen und machen als Leitprinzip politische Entscheidungen diskutierbar und transparent. Die Orientierung an konkreten politischen Zielen und ihre Operationalisierung durch Indikatoren dienen der Standortbestimmung, wo Handlungsbedarf besteht, und der Erfolgskontrolle.

Darüber hinaus sollte bei den anderen Elementen des Nachhaltigkeitsmanagements explizit an die Aussagen der Agenda 2030 zur Partizipation, zur Umsetzung und Überprüfung und zur globalen Partnerschaft angeknüpft werden.

Anregungen im Einzelnen:

- Bei der allgemeinen Beschreibung des „Managementkonzeptes“ ist eine Straffung und Präzisierung der beiden oben angeführten unterschiedlichen Funktionen notwendig (S. 33; 50.). Dazu bietet sich die Einleitung zu Kap. C (S. 50), ggf. auch die allgemeinen Bemerkungen hierzu (S. 33) an.
- Eine Übersicht über die Indikatoren und die Managementregeln sollte an gleicher Stelle (Kap. C oder Übersicht im Anhang) erfolgen, um die Bedeutung beider Ansätze deutlich zu machen.
- Bei der Behandlung der Managementregeln im Einzelnen können dann die Details dargestellt und erläutert werden und ggf. der Anhang (S. 246f.) entlastet werden.
- Die Umsetzung der SDG's für Deutschland folgt dann als Hauptteil von Kap. C.

2.1 Die Managementregeln der Nachhaltigkeit

Bezug: S. 33; 55 f.; im Einzelnen Anhang, S. 246 ff.

Die Bundesregierung will eine weitergehende Überarbeitung der Managementregeln prüfen. Dies ist aus einem doppelten Grunde notwendig. Zum einen fehlt aufgrund ihrer schrittweisen Entwicklung der Regeln eine klare Systematik, in denen das Grundverständnis von Nachhaltigkeit zum Ausdruck kommt und von den Akteuren angeeignet werden kann. Zum anderen hängt davon ab, wie sie als

Maßstäbe praktisch zur Anwendung kommen können: sei es als allgemeine Leitprinzipien oder als Ausgangspunkt für eine konkrete Beurteilung der Politik unter Nachhaltigkeitskriterien. Letztere kann in Form einer Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung geschehen, aber auch für eine mögliche Ausweitung der Prüfgegenstände und eine etwaige Integration von Nachhaltigkeitsmaßstäben in anderen Prüf- und Evaluationsverfahren gelten.

Im Folgenden werden Aussagen nur zur Struktur des Regelsystems gemacht. Auf die Detailformulierungen zu einzelnen Punkten wie Energie- und Ressourcenverbrauch wird nicht eingegangen, da dies jeweils eine fachspezifische Klärung erfordert. Die Managementregeln sollten gestrafft werden und allgemein und verständlich sein. Verweise auf die Berücksichtigung der drei Dimensionen, auf den notwendigen Interessenausgleich und Einzelaspekte wie die Rolle des Wissens sollten in allgemeiner Form durch eine Erweiterung der Grundregel „vor die Klammer gezogen werden“.

- *Anregungen im Einzelnen:*
- Die Grundregel (Nr. 1) sollte als allgemeiner Bereich „A“ durch fünf übergeordnete Regeln zu nachhaltiger Politik ergänzt werden.
 - a. „Die Überwindung nicht-nachhaltiger Entwicklungen und die Gestaltung der Zukunft erfordern eine Integration und Abwägung der grundlegenden Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie und eine Orientierung am Gemeinwohlprinzip.“
 - b. drei Dimensionen; Integrations-/Querschnittsprinzip; Anknüpfung: allgemeine Argumentation in Nr. 5
 - c. „Die gemeinsame Verantwortung für eine nachhaltige Entwicklung erfordert, die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereiche und politischen Akteure in politische Entscheidungen einzubeziehen und ein hohes Maß an Partizipation zu ermöglichen.“
 - d. Integration von Nr. 7; nachhaltige Finanzpolitik sollte dabei nicht auf die Schuldenbremse reduziert werden, sondern die Notwendigkeit der Sicherung von Zukunftsinvestitionen einbeziehen.
 - e. Ergänzung einer Regel zu Bildung und Wissenschaft: „Bei allen Entscheidungen sind die vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse und die hierfür erforderlichen Forschungen zu berücksichtigen. Die notwendigen Qualifikationen und Handlungskompetenzen sind im Sinne einer „Bildung für nachhaltige Entwicklung“ im Bildungssystem zu verankern.“
- Die weiteren Regeln sollten nicht für einzelne Handlungsbereiche definiert werden. Vielmehr sollten in Anknüpfung an die Anmerkungen zum „Zieldreieck“ (s.o.) eine Strukturierung anhand der vorgeschlagenen beiden äußeren Kreise – der planetaren Grenzen einerseits (Bereich B) und des ethisch-normativen Grundsatzes der Würde des Menschen sowie des damit verbundenen Verständnisses von inter- und intragenerationeller Gerechtigkeit andererseits (Bereich C) vorgenommen werden.
- Bereich B: Beachtung der planetaren Grenzen und Schutz der Lebensgrundlagen
 - Nr. 2: Abschnitte zu erneuerbaren und nicht erneuerbaren Naturgütern
 - Nr. 3: Endlichkeit Ressourcen/Ressourcenschutz/Ressourceneffizienz (neu, Integration von Nr. 6 in komprimierter Form, Hinweis Wissen/Bildung ist in allgemeinerer Form in Bereich B entbehrlich, da es für alle Regeln zutrifft) und in Bereich A integriert werden kann.
 - Nr. 8: Landwirtschaft ergänzt durch Bodennutzung/Bodendegradation und Flächenverbrauch

- (neu als eigener Punkt:) Biodiversität; Prinzip Tierwohl kann hier erwähnt werden, auch wenn es nicht ganz in die Systematik passt, weil es eine ethische Grundlage hat, aber nicht in Bereich C passt.
- Bereich C: Achtung der Würde des Menschen,; Gerechtigkeit innerhalb und zwischen den Generationen und Bewahrung des gesellschaftlichen Zusammenhalts (in globalem Maßstab, s.u.)
 - Neue Systematik für die Inhalte von Nr. 9 und Nr. 10 – insbesondere Berücksichtigung der Erweiterung der Thematik in den Agenda 2030.
 - Einfügung Nr. 4 (Gesundheit)
- Zu überlegen wäre, ob die internationale Dimension, die ja im Prinzip in allen drei Bereichen A; B und C enthalten ist, in Anknüpfung an die Aussagen der Agenda 2030 zu ihrem universellen Charakter, zu internationaler Solidarität und Kooperation als zusätzlicher eigener Bereich formuliert wird. Die würde es erlauben, die Dopplungen, die in Nr. 10 enthalten sind, zu vermeiden.

2.2 Ziele und Indikatoren

Bezug: S. 33; 55 f.; 57ff.;226ff.

Mit den globalen Nachhaltigkeitszielen hat die Weltgemeinschaft einen umfassenden Katalog der Probleme und Aufgaben formuliert. Dies ist Gefahr und Chance zugleich: Als „flächendeckendes“ Konzept ist es in seiner Breite und Komplexität politisch kaum handhabbar und bedarf der Auswahl und Konkretisierung. Gleichzeitig macht es aber den Anspruch an nachhaltige Politik deutlich und betont durch seinen universellen Charakter die gemeinsamen Aufgaben. Damit wird an die Staaten und nicht-staatlichen Akteure appelliert, ihr eigenes Handeln auf seine internationale Dimension zu prüfen und globale Verantwortung zu übernehmen. Dies wird zwar angesprochen (vgl. Kap. A, S. 12), sollte jedoch sehr viel deutlicher formuliert werden.

Es fehlt im Strategieentwurf eine Erläuterung der komplexen politischen Funktion von Zielen und den damit zu verbindenden Indikatoren und ihres spannungsreichen Verhältnisses. In der Wahrnehmung werden beide vielfach identisch gesetzt und damit unterstellt, die Operationalisierung der Ziele durch Indikatoren würde Aussagen zu dem gesamten Zielbereich ermöglichen. Diese fehlende Klarheit und Präzision wird an der Aussage deutlich ist, dass die Strategie „Indikatoren mit konkreten politischen Zielen“ (S. 50) enthält. Der Unterschied zwischen den allgemeinen und Teilzielen der Agenda 2030 und einer quantitativen Zielgröße der einzelnen Indikatoren wird so jedoch ignoriert. Darüber hinaus sollten die unterschiedlichen Arten und Funktion von Indikatoren deutlich gemacht werden.

Anregungen im Einzelnen:

- Der Zusammenhang zwischen den politischen Zielen der Agenda 2030, deren Konkretisierung für Deutschland, der Auswahl von Indikatoren und den quantitativen oder qualitativen Zielgrößen muss am Anfang von Kap. C deutlich gemacht werden.
- Eine komprimierte Darstellung der politischen Funktion von Zielen und Indikatoren am Anfang von Kap. C kann das systematische Verständnis der globalen Nachhaltigkeitsziele erhöhen. Zu unterscheiden ist vor allem zwischen Schlüssel-Indikatoren, die vornehmlich den bestehenden Zustand erfassen, den Handlungsbedarf aufzeigen und damit eine politische

Warn- und Orientierungsfunktion haben, und Indikatoren, die einen ursächlichen Zusammenhang von Maßnahmen und Wirkung erfassen und der Überprüfung der Erfüllung von konkreten Zielen oder der Wirksamkeit politischer Maßnahmen im Rahmen eines Monitorings dienen.

- Die Übersicht über das Indikatorensystem selbst sollte analog zu den Managementregeln platziert werden.