

Presse und Informationsamt der Bundesregierung  
Referat 323  
Postfach  
11044 Berlin



Greifswalder Straße 4  
10405 Berlin  
Tel. 030 202384-280  
Fax 030 202384-289  
kontakt@deutscheumweltstiftung.de  
www.deutscheumweltstiftung.de

Bankverbindung:  
IBAN DE66 5003 1000 1111 1110 10  
BIC TRODDEF1  
Triodos Bank, Frankfurt

Spendenkonto:  
IBAN DE19 8309 4495 0003 2020 20  
BIC GENODEF1ETK  
Ethikbank

Vorstand:  
Jörg Sommer (Vorsitzender)  
Hans Leo Bader  
Pierre L. Ibisch  
Hermann E. Ott  
Ute Vogt

Kuratorium:  
Joana Emetz  
Lothar Frenz  
Richard Focken

Senat:  
Harry Assenmacher  
Maik Butzbach  
Dr. Manfred Heil  
Harald Korsten  
Heiko Kretschmer  
Bodo Wilkens

Beirat:  
Karl-Heinz Florenz (MdB)  
Dr. Heiner Geißler  
Prof. Dr. Hartmut Graßl  
Prof. Dr. Michael von Hauff  
Prof. Dr. Ulrich Holzbour  
Prof. Dr. Claudia Kempf  
Prof. Dr. Wolfram Koch  
Bernd Lange (MdB)  
Prof. Dr. Mojib Latif  
Prof. Dr. Elisabeth Leicht-Eckardt  
Prof. Dr. Reinhold Leinfelder  
Reinhold Messner  
Prof. Dr. Gerd Michelsen  
Dr. Matthias Miersch (MdB)  
Prof. Dr. Kai Niebert  
Prof. Dr. Holger Rogall  
u.a.

28. Juli 2016  
Ref. Vors. Az. 371-2016-133  
js/jh

## Stellungnahme zum Entwurf der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie Neuaufgabe 2016

### Grundlagen

1. Wir begrüßen, dass die Bundesregierung eine überarbeitete Fassung der Nachhaltigkeitsstrategie vorlegt und dass dies unterfangen ressortübergreifend umgesetzt wird. Die Anerkennung der Betroffenheit aller Politikbereiche ist ein bedeutsamer Fortschritt. Derzeitig erfolgt eine rasche Entwicklung nicht allein der Nachhaltigkeitspolitik, sondern auch der Nachhaltigkeitskonzepte sowie der Kenntnisse zur Nicht-Nachhaltigkeit unserer Gesellschaft.

Entsprechend ist es folgerichtig, die konzeptionell überholte Strategie zu überarbeiten und vor allem im Kontext der UN-Ziele zur nachhaltigen Entwicklung weiter zu entwickeln. Leider weist der Entwurf der Strategie allerdings grundsätzliche konzeptionelle und handwerkliche Mängel auf, die Seriosität und Wirksamkeit in Frage stellen.

2. Es ist verständlich, dass eine komplexe Strategie auf nationaler Ebene nur im Rahmen begrenzter Schritte reifen kann. Im Zuge eines **adaptiven Managements und einer adaptiven Governance** sind Konzepte, Ziele, Maßnahmen und auch das System zur Messung der Zielerreichung selbst regelmäßig auf den Prüfstand zu stellen und ggf. anzupassen bzw. weiterzuentwickeln.

3. Zu den Grundlagen jeglicher adaptiver Strategieentwicklung gehören:
- Die Schaffung eines geeigneten konzeptionell-theoretischen Rahmens, um die strategisch zu bearbeitende Problematik angemessen zu verstehen und die Vorbereitung einer überzeugenden ‚Theorie des Wandels‘, die eine effektive Umsetzung vorzubereiten. Hierzu gehört auch die Erfassung und Darstellung ggf. vorhandener Interventions- und Wirkungsebenen – diese muss der Entwicklung einer strategischen Umsetzungsarchitektur unbedingt vorausgehen.
  - Die systematische und regelmäßige Analyse der Problematik sowie der Herausforderungen, denen es mit den strategischen Interventionen zu begegnen gilt.
  - Die Überprüfung der Wirksamkeit des bislang gültigen und umgesetzten strategischen Ansatzes zur Ermöglichung eines adaptiven Lernens und Verbesserns.

## Allgemeine Würdigung der Strategie

4. Leider muss die Nachhaltigkeitsstrategie bzgl. der unter 3. genannten Anforderungen als gänzlich ungenügend eingestuft werden:
- **Kein geeigneter konzeptionell-theoretischer Rahmen:** Die Strategie spiegelt nicht wieder, wie sehr sämtliche menschliche Aktivitäten von der Funktionstüchtigkeit der Ökosysteme abhängen und entsprechend diese als unersetzliche Lebensgrundlage zu bewahren sind. Die Integration des Ansatzes der planetaren Grenzen in den Dreiecksansatz ist weder grafisch noch konzeptionell gelungen. Es wird suggeriert, dass die Nachhaltigkeitsidee die Zielkonflikte zwischen ökonomischen und sozialen Entwicklungsansprüchen sowie den ökologisch definierten Grenzen deutlich machen würde. Diese Zielkonflikte werden allerdings hernach eben nicht dargestellt oder gar strategische bearbeitet. Vielmehr wird schlicht schlagwortartig postuliert, dass Nachhaltigkeit, Innovation und Wohlstand miteinander vereinbaren seien. Letztlich verfällt die Strategie wiederum in die simple Sprache des Dreisäulenmodells o-

der Dreiecks der Nachhaltigkeit („Ausbalancieren dieser drei Nachhaltigkeitsdimensionen Wirtschaft, Umwelt und Soziales“). Dieser Logik folgt dann auch die Strategie selbst, als würde es genügen, bzgl. einer gewissen Anzahl von ökologischen, sozialen und ökonomischen Herausforderungen voneinander unabhängige Ziele und Indikatoren zu formulieren, ohne sie in einen Wirkungszusammenhang zu stellen.

Vorhandene Ansätze und entsprechende wissenschaftliche Diskursangebote zur Darstellung der Nachhaltigkeit in genesteten (Teil-) Systemen von globalem Ökosystem, menschlicher Gesellschaft und der darin wirkenden Wirtschaft werden ignoriert. Dies ist insofern bemerkenswert, als dass die Bundesregierung im Kontext internationaler Vereinbarungen den sogenannten Ökosystemansatz angenommen hat, der auf der Einsicht beruht, dass die Menschen Teil des Ökosystems sind (Übereinkommen über die biologische Vielfalt). Immerhin wird auf S. 194 zum Ausdruck gebracht: „Intakte Ökosysteme sind unverzichtbare Grundlage für die menschliche Existenz und eine nachhaltige Entwicklung“. Damit ergeben sich unauflösbare Konflikte und Inkonsistenzen in Bezug zu anderen Zielen, die im Rahmen der Strategie nicht diskutiert werden.

Die sogenannten Nachhaltigkeitsdimensionen Wirtschaft, Umwelt und Soziales beziehen sich auf unterschiedliche Wirkungsebenen, die nicht reflektiert werden. Veränderungen im wirtschaftlichen System können dies kurzfristig nachhaltiger machen und dabei aber die langfristige Nachhaltigkeit des alles umfassenden und tragenden Erdökosystems in Frage stellen. Entsprechende Konflikte und Widersprüche können nur mit geeigneten theoretischen Modellen sichtbar gemacht werden.

Ohne einen systemisch-systematisch darzustellenden Wirkungszusammenhang, wie er gemäß der Logik einschlägiger strategischer Ansätze einzufordern ist (und in der Arbeit diverser Ministerien z.B. im Kontext der Projektarbeit Gang und Gebe ist; vgl. Ergebnis-Wirkungsketten) lässt sich keine Theorie des Wandels plausibel machen. Ohne eine

solche Theorie des Wandels ist wiederum die Ernsthaftigkeit der vorgelegten Strategie in Zweifel zu ziehen.

- **Keine systematische Analyse der Problematik:** Zu Beginn des Dokuments wird die Ausgangslage vor dem Hintergrund der Agenda 2030 dargestellt. Dabei wird nur in allgemeiner Weise auf die entsprechenden globalen Herausforderungen Bezug genommen, ohne die spezifische deutsche Situation darzustellen. Vielmehr wird anhand weniger Punkte (z.B. Energiewende, Wirtschaftswachstum) zusammenhangslos und völlig unkritisch auf die vermeintliche Stärke Deutschlands hingewiesen, aus der sich eine besondere Verantwortung ergebe. Hierbei handelt es sich um entlarvende Absätze, die deutlich machen, dass die Bundesregierung nicht bereit ist, sich den bedeutenden Fehlentwicklungen und Nachhaltigkeitsschulden Deutschlands ehrlich zu stellen.

Die Abschnitte zu Nachhaltigkeit, Innovation, Wachstum und Wohlstand sind euphemistisch und lassen nicht erkennen, dass die Bundesregierung bereit wäre, ihrer tatsächlichen Verantwortung gerecht zu werden, die sich aus fortschreitendem Ressourcenverbrauch, Verlust von Lebensgrundlagen und Funktionstüchtigkeit der Ökosysteme in In- und Ausland ergeben. Es erfolgt keinerlei Darstellung von gravierenden Problemen, die beispielsweise aus irreversiblen Verlusten von biologischer Vielfalt im Inland oder importbedingten Zerstörungen von Ökosystemen auf anderen Kontinenten resultieren. Zum ökologischen Fußabdruck der deutschen Konsumenten, zum virtuellen ‚Wasserrucksack‘ von importierten Produkten oder zum Export von Emissionen und Umweltschädigungen durch Verlagerung von ‚schmutziger‘ industrieller Produktion ins Ausland wird nicht Stellung genommen. Auch die deutsche Verantwortung, die aus dem Export von umweltbelastenden Gütern erwachsen müsste (z.B. Automobile), wird nicht wahrgenommen. Ob Humusverlust auf landwirtschaftlichen Flächen, Stoffeinträge, oder Zerschneidung von Lebensräumen – keine der offensichtlichen Folgewirkungen industrialisierter Landnutzung, Energiebereitstellung und der entsprechenden Infrastruktursysteme wird auch nur ansatzweise

dargestellt, obgleich sie sich mit Indikatoren zumindest teilweise gut quantifizieren ließen.

- **Keine Überprüfung der Wirksamkeit des bislang gültigen und umgesetzten strategischen Ansatzes:** Die bisherige Nachhaltigkeitsstrategie der Regierung und ihre Wirksamkeit werden nicht untersucht. Entsprechend ist es unmöglich, adaptiv aus den bislang verfolgten Ansätzen zu lernen. Hierbei handelt es sich um ein bemerkenswertes Versäumnis, welches die mangelnde Bereitschaft zu kennzeichnen scheint, aus Fehlern und Versäumnissen lernen zu wollen. Die Darstellung der Leistungen der Bundesregierung in den Politikfeldern der Nachhaltigen Entwicklungsziele sowie in Bezug auf ausgewählte Indikatoren ersetzt eine derartige Wirksamkeitsanalyse nicht. Es wirkt befremdlich, dass zahlreiche Texte zu erfolgten Leistungen (v.a. BMI, BMF) offenkundig nicht bis zur Veröffentlichung des Entwurfs fertig geworden sind. Natürlich schränkt dies die Möglichkeit der Analyse des Dokuments ein.

## Ausgewählte Aspekte

5. Nicht allein im Kontext der geradezu ideologisch postulierten und mehrfach wiederholten Grundsetzung, dass Nachhaltigkeit mit dem derzeitig vorherrschenden wachstumsbasierten Wirtschaftsmodell vereinbar ist, gelingt das Aufzeigen von Zielkonflikten nicht. Entsprechende Vorarbeiten beispielsweise des Deutschen Bundestags (v.a. Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ in der 17. Legislaturperiode) werden zwar erwähnt, aber nicht konzeptionell rezipiert. Entsprechend erfolgt auch keine Auseinandersetzung mit den inhärenten Widersprüchen der Agenda 2030 und der nicht konsistent integrierten Nachhaltigen Entwicklungsziele. Durch das Aufgreifen der Struktur der 17 Entwicklungsziele werden die entsprechenden Schwächen übernommen. Es ist von der Bundesregierung grundsätzlich zu erwarten, dass im Rahmen einer Nachhaltigkeitsstrategie eine Auseinandersetzung mit der Wachstumskritik und dem entsprechenden Diskurs in Wissenschaft bzw. Gesellschaft erfolgt.
6. Die **Managementregeln der Nachhaltigkeit** sind ein vielversprechendes und ambitioniertes Instrument für eine nachhaltige

Regierungsarbeit. Es bleibt aber offen, wie methodisch sichergestellt werden kann, dass die ihnen enthaltenen Ansprüche umgesetzt werden können. Da sie schon weitgehend in der derzeitigen Form schon seit 2002 vorliegen, ist eine Mindestanforderung an eine neue Strategie, dass die Operationalisierung der Regeln bzw. die entsprechenden Grenzen dargelegt wird. Wie wurde sichergestellt und gemessen, dass bspw. folgende Setzung erreicht wird: „Die Freisetzung von Stoffen darf auf Dauer nicht größer sein als die Anpassungsfähigkeit der natürlichen Systeme – z. B. des Klimas, der Wälder und der Ozeane“?

7. **Nachhaltigkeit ist kein Top-Down Prozess**, sondern dauerhaft nur in einem partizipativen Umfeld gesellschaftlich gestaltbar. Dies bedarf umfassender Bürgerbeteiligung weit über das bisher übliche Maß hinaus. Wir drängen darauf, dass die Suche nach geeigneten Formaten und deren Anwendung in Bezug auf diverse relevante Nachhaltigkeitspolitikbereiche in der Strategie berücksichtigt und im Rahmen ihrer Umsetzung sichergestellt wird.
8. **Indikatoren zur Messung der Nachhaltigkeit:** Es handelt sich um eine größere Anzahl von Indikatoren zu den unterschiedlichsten Politikfeldern und Lebensbereichen, ohne dass klar wird, wie sich diese in einen größeren Wirkungszusammenhang einordnen und entlang von Ergebnis-Wirkungsketten die Erreichung von Nachhaltigkeit (z.B. im Sinne der Brundtlandschen Definition) auf unterschiedlichen Wirkungsebenen bzw. in Zielsystemen nachweisen sollen. Die deskriptive Erläuterung im Rahmen der Darstellung der einzelnen Indikatoren ist hierfür nicht hinreichend.

Es gibt keinerlei (zitiertes) wissenschaftliches Fundament für die Auswahl und Priorisierung der benutzten Indikatoren. Ihre fachliche Eignung ist in etlichen Fällen in Zweifel zu ziehen (z.B. Vogelmonitoring als Proxy für den Zustand von Biodiversität allgemein). In einigen Fällen werden Indikatoren und Zielsetzungen angesichts bereits vorliegender Studien ungenügend bzw. nicht kritisch diskutiert – dies gilt etwa für die Nutzung von Biomasse für energetische Zwecke (in Deutschland und außerhalb) bzw. für Zielkonflikte im Rahmen der Förderung erneuerbarer Energiequellen. Teilweise liegt bei der Formulierung der Indikatoren noch sprachlich-technische Unschärfe vor – Bsp. 27b „Anteil der nachhaltig befischten Fischbestände an der Gesamtzahl der

Fischbestände in Nord- und Ostsee“ vs. „Der Indikator bewertet den Zustand der kommerziell genutzten Fischbestände in Nord- und Ostsee“ (Messung der Befischung oder Zustand der Fischbestände?).

9. **Darstellung der Indikatorenentwicklung:** In den meisten Fällen wird die Entwicklung auf einen willkürlichen festgelegten Beginn (z.B. 1990) bezogen. Häufig wäre allerdings ein Referenzzustand zu beschreiben, um die Abweichung von einem Ziel- oder Ausgangswert quantifizieren zu können. Teilweise sind die Zielwerte willkürlich gesetzt (wie etwa 20% ökologischer Landbau) – derartige Werte bedürfen der Erläuterung (z.B. ... warum 20% Ökolandbau oder 30 ha Flächeninanspruchnahme/Jahr?).

*Die Deutsche Umweltstiftung ist mit der Veröffentlichung ihrer Stellungnahme einverstanden und unterstützt zudem die Stellungnahme des Deutschen Naturschutzrings.*



Jörg Sommer  
Vorstandsvorsitzender

10.