



Forschungsstelle Für Umweltpolitik / Environmental Policy Research Centre  
Freie Universität Berlin  
Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften  
Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft

FFU-report 02-2008

Forschungsstelle  
für Umweltpolitik

## Nachhaltigkeitsstrategien in Deutschland und der EU

Eine Zwischenbilanz aus  
umweltpolitischer Sicht

STEFAN LINDEMANN

MARTIN JÄNICKE

**ffu**

ISSN 1612-3026  
FFU-rep 02-2008

stelin@zedat.fu-berlin.de  
Hauptman@zedat.fu-berlin.de



**FORSCHUNGSSTELLE FÜR UMWELTPOLITIK**  
**FREIE UNIVERSITÄT BERLIN**  
Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften  
Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft

lhnestr. 22  
14195 Berlin

telefon +49-30-838 566 87  
fax +49-30-838 566 85  
email [ffu@zedat.fu-berlin.de](mailto:ffu@zedat.fu-berlin.de)  
internet <http://web.fu-berlin.de/ffu/>

	Abstract	1
1	Einleitung	3
2	Die EU-Nachhaltigkeitsstrategie	5
	Zielorientierung	7
	Ergebnisorientierung	10
	Monitoring und Evaluation	11
	Umweltpolitikintegration	13
	Partizipation	16
	Zusammenfassende Bewertung	16
3	Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie	17
	Zielorientierung	18
	Ergebnisorientierung	20
	Monitoring und Evaluation	22
	Umweltpolitikintegration	23
	Partizipation	24
	Zusammenfassende Bewertung	25
4	Fazit und Empfehlungen	26
	EU Nachhaltigkeitsstrategie	28
	Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie	30
	Literatur	32



## Abstract

Ansätze strategischer Nachhaltigkeitsplanung haben sich seit der Konferenz von Rio (1992) weltweit überdurchschnittlich schnell ausgebreitet. Dennoch bleiben ihre Funktion und Qualität weiter umstritten. Ausgehend von dieser Debatte werden hier exemplarisch die Nachhaltigkeitsstrategien Deutschlands und der Europäischen Union aus umweltpolitischer Sicht bewertet. Die Analyse der beiden Strategien zeigt, dass diese überwiegend hinter dem Steuerungsmodell der Agenda 21 zurückbleiben. Insbesondere im Hinblick auf die Ziel- und Ergebnisorientierung sowie die Förderung der horizontalen Umweltpolitikintegration sind erhebliche Defizite zu beobachten. Vor diesem Hintergrund sollten Nachhaltigkeitsstrategien zukünftig als institutioneller wie thematischer Rahmen aufgewertet werden, in dem die ökologische, ökonomische und soziale Langzeitperspektive der Gesellschaft systematisch und koordiniert zur Sprache kommt. Konkrete Verbesserungsvorschläge umfassen dabei insbesondere die Festlegung von Langfristzielen, die Verbesserung von Monitoring und Evaluation, horizontale Politikintegration durch integrierte Nachhaltigkeitsprüfung sowie eine gezielte Stärkung der institutionellen Basis des Nachhaltigkeitsprozesses.



# 1 Einleitung

In der Debatte über nachhaltige Entwicklung wird seit langem der Ansatz einer strategischen Nachhaltigkeitsplanung im Sinne des Steuerungskonzepts der Agenda 21 befürwortet (vgl. SRU 1996; 1998; 2000; 2002; 2004). Die ursprüngliche Diskussion Anfang der 1990er-Jahre war dabei durch rein ökologisch ausgerichtete Umweltpläne bestimmt, die sich am niederländischen Umweltplan (1989) orientierten (Jänicke und Jörgens 2000). Inzwischen hat sich international ein „Drei-Säulen-Konzept“ nachhaltiger Entwicklung durchgesetzt. Nachhaltigkeitsstrategien werden nunmehr verstanden als unter Beteiligung gesellschaftlicher Akteure erstellte Handlungsentwürfe, die medien- und sektorübergreifend Ziele und Prioritäten einer langfristig stabilen Entwicklung von Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft festlegen. Mit diesem „Drei-Säulen-Konzept“ war zunächst häufig ein restriktives Verständnis von Umweltpolitik verbunden, das inzwischen einer Sicht weicht, die nicht-nachhaltige Entwicklungen in unterschiedlichen Handlungsfeldern thematisiert und dabei den Synergien von Umwelt und Wirtschaft besondere Bedeutung beimisst. Während die hier liegenden Innovationspotenziale genutzt werden sollten, bedarf es weiterhin zugleich eines ökologisch ausgerichteten Konzepts „starker Nachhaltigkeit“, bei dem das Naturkapital über die Zeit hinweg konstant gehalten werden soll (ausführlich vgl. SRU 2002, Tz. 28 f.).

Nachhaltigkeitsstrategien haben sich seit 1992 im Vergleich zu anderen umweltpolitischen Neuerungen weltweit überdurchschnittlich schnell ausgebreitet (Busch und Jörgens 2005). Auch Deutschland hat im April 2002 eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie beschlossen (Bundesregierung 2002) und diese seitdem durch regelmäßige Fortschrittsberichte weiterentwickelt. In der Europäischen Union wurden auf dem Europäischen Rat von Göteborg (2001) zunächst lediglich Grundzüge einer EU-Nachhaltigkeitsstrategie beschlossen, die schließlich im Juni 2006 durch eine umfassende neue Strategie der EU für nachhaltige Entwicklung ersetzt wurden.

Während Nachhaltigkeitsstrategien damit inzwischen ein fester Bestandteil nationaler und europäischer Umweltpolitik sind, bleiben ihre Qualität und Funktion weiter umstritten (u. a. Lundqvist 2004; Steuerer und Martinuzzi 2005; George und Kirkpatrick 2006; Volkery et al. 2006; Meadowcroft 2007; Steuerer 2008). Letztlich geht es dabei auch um die Frage, ob solche Strategien als neue

Form der „nicht-hierarchischen Steuerung“ (Knill und Lenschow 2007) einen Mehrwert haben oder nicht. Ausgehend von dieser Debatte sollen im Folgenden die Nachhaltigkeitsstrategien der EU und Deutschlands bewertet werden, um anschließend Empfehlungen zu ihrer künftigen Ausgestaltung zu formulieren.

Die Bewertung der beiden Strategien erfolgt auf der Basis ausgewählter Kriterien, die sich auf zentrale Steuerungselemente der in Rio de Janeiro beschlossenen Agenda 21 (1992) beziehen (s. SRU 2000, Tz. 1 ff.; 2004, Tz. 1198 ff.). Gemeint sind diejenigen Steuerungselemente, die auch im „Rio-Prozess“ der Entwicklung von Nachhaltigkeitsstrategien als Leitprinzipien Anerkennung fanden. Bewertet wird hierbei in erster Linie der Beitrag zur umweltbezogenen Nachhaltigkeit:

- *Zielorientierung*: Formulierung quantifizierter und zeitgebundener Umweltziele, die das bestehende Zielsystem problemadäquat weiterentwickeln.

Zielorientierte Steuerung bildet das Rückgrat einer strategischen Umwelt- und Nachhaltigkeitsplanung. Die Ziele sollten dabei grundsätzlich quantifiziert und zeitgebunden sein, um so ihre Verbindlichkeit und Überprüfbarkeit zu gewährleisten. Darüber hinaus sollten die Ziele insofern „neu“ sein, als sie das bestehende Zielsystem problemadäquat weiterentwickeln. Nur in diesem Fall leistet die Strategie einen genuinen Steuerungsbeitrag.

- *Ergebnisorientierung*: Darlegung der geplanten Umsetzungsmaßnahmen und Festlegung klarer Umsetzungszuständigkeiten.

Neben der Formulierung von Zielen müssen konkrete Maßnahmen zur Zielerreichung benannt werden. Die Festlegung der für die Umsetzung zuständigen Akteure bestimmt die Verantwortlichkeiten.

- *Monitoring und Evaluation*: Verbindliche Berichterstattung über die Umsetzung und die systematische Evaluation der Politikergebnisse anhand von Indikatoren.

Ziel- und Ergebnissteuerung bedürfen des Monitoring und der Evaluation. Hierzu werden die mit der Umsetzung betrauten Akteure auf Berichtspflichten festgelegt. Ein System von Indikatoren dient als Basis für die Evaluation der Politikergebnisse.

- *Politikintegration*: Integration insbesondere von Umweltbelangen in die Verursacherbereiche (horizontale Integration) und Mobilisierung der Potenziale auf verschiedenen Politikebenen (vertikale Integration).

Nachhaltigkeitsstrategien sollen einen Beitrag zur Politikintegration leisten, die im Bereich der Umweltpolitik als Beteiligung der Verursacher an der Problemlösung besondere Bedeutung hat. Hierbei ist die Berücksichtigung von Umweltbelangen in den wesentlichen Verursacherbereichen (Energie, Landwirtschaft oder Verkehr) zu verbessern. Jenseits dieser „horizontalen“ Politikintegration geht es um eine „vertikale“ Integration zwischen den Politikebenen, der gerade in „Mehr-Ebenen-Systemen“ wie Deutschland oder der EU erhebliche Bedeutung zukommt.

- *Partizipation*: Aktive Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Akteuren.

Schließlich soll der Nachhaltigkeitsprozess durch die aktive Beteiligung von Verbänden und Bürgern auf eine breite gesellschaftliche Basis gestellt werden. Partizipative Verfahren haben dabei einen Doppelcharakter: Sie betreffen einerseits die Entscheidungsfindung, weil sie die Informationsdefizite der Entscheidungsträger verringern können. Andererseits befördern sie die Umsetzung, indem sie die politischen Kompetenzen von Bürgern aktivieren.

## 2 Die EU-Nachhaltigkeitsstrategie

Der europäische Nachhaltigkeitsprozess war lange durch Stillstand gekennzeichnet. Der ambitionierte Vorschlag der Kommission im Mai 2001 (s. Europäische Kommission 2001) traf auf Widerstand in verschiedenen Mitgliedstaaten, sodass der Europäische Rat von Göteborg lediglich Grundzüge einer EU-Nachhaltigkeitsstrategie verabschiedete (Europäischer Rat 2001, Rn. 19 ff.). Diese „vorläufige“ Strategie war als umweltpolitische Ergänzung des bis dahin ausschließlich wirtschafts- und sozialpolitisch ausgerichteten „Lissabon-Prozesses“ konzipiert und fokussierte auf die vier Umweltthemen Klima, Gesundheit, natürliche Ressourcen und Verkehr. Inhaltlich wurde der ursprüngliche Kommissionsentwurf in wesentlichen Punkten abgeschwächt (s. SRU 2002, Tz. 246 ff.). Obwohl der Rat für Allgemeine Angelegenheiten in Göteborg mit der weiteren Ausarbeitung der Strategie beauftragt wurde, geriet der europäische Nachhaltigkeitsprozess in der Folgezeit weitgehend in Vergessenheit (ausführlich s. Pallemaerts 2006). Damit blieb die EU-Nachhaltigkeitsstrategie lange ein Torso, der

lediglich aus den 14 wenig ambitionierten Paragrafen der Göteborg-Schlussfolgerungen bestand.

Erst die für 2005 vorgesehene Revision der Nachhaltigkeitsstrategie brachte das Thema wieder auf die Tagesordnung. Während die (neue) Kommission im Februar 2005 noch eine ehrgeizige Überprüfung einschließlich „einer sorgfältigen Untersuchung nicht nachhaltiger Trends“ angekündigt hatte (s. Europäische Kommission 2005a), fiel die eigentliche Mitteilung über die „Überprüfung der Strategie für nachhaltige Entwicklung“ im Dezember 2005 enttäuschend aus (s. Europäische Kommission 2005b). Anstatt eines neuen Strategieentwurfs präsentierte die Kommission lediglich eine nach Form und Inhalt vergleichsweise anspruchslose Diskussionsgrundlage für weitere Verhandlungen, die in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten sowie unter Stakeholdern kritisch aufgenommen wurde (u. a. HEY 2006; EEB 2006, S. 7).

In Reaktion auf die enttäuschende Kommissionsmitteilung formulierte der Europäische Rat die Erwartung, „dass im Juni 2006 eine ehrgeizige und umfassende Strategie angenommen wird, die Ziele, Indikatoren und ein wirksames Beobachtungsverfahren enthält“ (Europäischer Rat 2005). Daraufhin initiierte die österreichische Ratspräsidentschaft eine ad-hoc Arbeitsgruppe „Freunde der Präsidentschaft“, die sich die Erarbeitung einer neuen Strategie zur Aufgabe machte. In den Folgemonaten entstand so unter Beteiligung aller Ratsformationen ein Entwurf, den der Europäische Rat im Juni 2006 in Brüssel als „ehrgeizige und umfassende neue Strategie der EU für nachhaltige Entwicklung“ angenommen hat (Europäischer Rat 2006, Rn. 17).

Die neue Strategie identifiziert insgesamt sieben zentrale Herausforderungen einer nachhaltigen Entwicklung (Rat der Europäischen Union 2006, Rn. 13 ff.):

- Klimawandel und umweltfreundliche Energie,
- nachhaltiger Verkehr,
- nachhaltige Konsumption und Produktion,
- Erhaltung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen,
- Gesundheit,
- soziale Eingliederung, Demografie und Migration sowie
- globale Herausforderungen in Bezug auf Armut und nachhaltige Entwicklung.

Damit werden die vier prioritären Umweltthemen der Göteborg-Schlussfolgerungen übernommen, neu ist allein der Themenbereich „nachhaltige Konsumtion und Produktion“. Weiterhin integriert die Strategie sowohl die bisher separat behandelte „globale Dimension nachhaltiger Entwicklung“ als auch sozialpolitische Themen, die 2001 noch in den Bereich der Lissabon-Strategie verwiesen wurden. Die sieben Schlüsselbereiche werden jeweils durch eine Reihe von Zielen und Maßnahmen konkretisiert (s. u.). Darüber hinaus thematisiert die neue Strategie auch bereichsübergreifende Themen wie Bildung und Forschung, zivilgesellschaftliche Partizipation sowie die Bedeutung von „Finanzierungs- und Wirtschaftsinstrumenten“.

### Zielorientierung

Die neue EU-Nachhaltigkeitsstrategie enthält „operative Ziele und Vorgaben“ für alle sieben Schlüsselbereiche (s. Tab. 1). Während sich darunter durchaus einige quantifizierte und zeitgebundene Vorgaben finden, ist der Großteil der Ziele qualitativer Natur. Zudem ist die Strategie im Wesentlichen eine Bestandsaufnahme aller bereits existierenden Ziele mit Nachhaltigkeitsbezug. Wirklich „neu“ ist allein das unter dem Schwerpunkt „nachhaltige Konsumtion und Produktion“ formulierte Ziel, das ökologische öffentliche Beschaffungswesen bis 2010 im EU-Durchschnitt auf das Niveau der derzeit besten Mitgliedstaaten zu bringen. Alle anderen Zielvorgaben sind bereits gängige Praxis in Teilbereichen der EU oder werden unverbindlich „in Erwägung gezogen“. Damit mangelt es der neuen EU-Nachhaltigkeitsstrategie grundlegend an Vorgaben, die das bereits vorhandene Zielsystem problemadäquat weiterentwickeln. Besonders augenfällig ist zudem das Fehlen langfristiger Zielvorgaben mit einem Zeithorizont von 2030 oder 2050. Dies ist vor dem Hintergrund, dass der Nachhaltigkeitsprozess in Abgrenzung zur Lissabon-Strategie gemeinhin als langfristige Strategie präsentiert wird, wenig schlüssig.

Tab. 1: Umweltpolitische Ziele der neuen EU-Nachhaltigkeitsstrategie (2006)

Problembereich und allgemeines Ziel	Operative Ziele und Vorgaben
<p><i>Klimawandel und umweltfreundliche Energie:</i> Begrenzung der Klimaänderung und ihrer negativen Auswirkungen auf Gesellschaft und Umwelt</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kyoto-Verpflichtungen der EU-15 und des größten Teils der EU-25 auf Ziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2008-2012. Begrenzung des weltweiten Anstiegs der durchschnittlichen Oberflächentemperatur um höchstens 2° C verglichen mit vorindustriellen Werten.</li> <li>• Die Energiepolitik sollte mit den Zielen der Versorgungssicherheit, der Wettbewerbsfähigkeit und der ökologischen Nachhaltigkeit in Einklang stehen.</li> <li>• Die Anpassung an die Klimaänderung und ihre Eindämmung sollten in alle relevanten Bereiche der europäischen Politik integriert werden.</li> <li>• Bis 2010 sollten im Durchschnitt 12 % des Energieverbrauchs und 21 % des Stromverbrauchs als allgemeines, aber differenziertes Ziel durch erneuerbare Energien gedeckt werden, wobei die Möglichkeit geprüft werden sollte, ihren Anteil bis 2015 auf 15 % zu steigern.</li> <li>• Bis 2010 sollten als Richtwert 5,75 % der Kraftstoffe für den Verkehr Bio-kraftstoffe sein, wobei die Möglichkeit geprüft werden sollte, ihren Anteil bis 2015 auf 8 % zu steigern.</li> <li>• Erreichung einer Gesamteinsparung von 9 % des Energie-Endverbrauchs über neun Jahre bis 2017.</li> </ul>
<p><i>Nachhaltiger Verkehr:</i> Gewährleistung von Verkehrssystemen, die den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Ansprüchen genügen, bei gleichzeitiger Minimierung von nachteiligen Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Verkehrsnachfrage mit der Absicht, die Auswirkungen auf die Umwelt zu verringern.</li> <li>• Erreichung eines nachhaltigen Niveaus der Energienutzung im Verkehrssektor und Verringerung der verkehrsbedingten Treibhausgasemissionen.</li> <li>• Verringerung des verkehrsbedingten Schadstoffausstoßes auf ein Niveau, das die Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und/oder die Umwelt minimiert.</li> <li>• Erreichung einer ausgewogenen Verlagerung auf umweltfreundliche Verkehrsträger, um zu einem nachhaltigen Verkehrs- und Mobilitätssystem zu kommen.</li> <li>• Verringerung des verkehrsbedingten Lärms sowohl an der Quelle als auch durch nachträgliche Lärminderungsmaßnahmen, damit die gesundheitlichen Auswirkungen durch die Gesamtexponierung minimiert werden.</li> <li>• Modernisierung des EU-Rahmens für öffentliche Personenverkehrsdienste zur Förderung verbesserter Effizienz und Leistung bis 2010.</li> <li>• In Einklang mit der Strategie der EU für CO<sub>2</sub>-Emissionen leichter Nutzfahrzeuge sollte die durchschnittliche Neufahrzeugflotte CO<sub>2</sub>-Emissionswerte von 140 g/km (2008/2009) und von 120 g/km (2012) erreichen.</li> </ul>
<p><i>Nachhaltiger Konsum und nachhaltige Produktion:</i> Förderung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förderung des nachhaltigen Konsums und der nachhaltigen Produktion, wobei eine soziale und wirtschaftliche Entwicklung innerhalb der Tragfähigkeit der Ökosysteme und die Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Umweltbeeinträchtigungen angestrebt werden.</li> <li>• Verbesserung der Umwelt- und Sozialverträglichkeit von Produkten und Prozessen und Förderung ihrer Übernahme durch Wirtschaft und Verbraucher.</li> <li>• Anstreben des Ziels, dass das ökologische öffentliche Beschaffungswesen bis 2010 im EU-Durchschnitt das Niveau der derzeit besten Mitgliedstaaten erreicht.</li> <li>• Die EU sollte bestrebt sein, ihren weltweiten Marktanteil auf dem Gebiet der Umwelttechnik und der ökologischen Innovationen auszubauen.</li> </ul>

<p><i>Erhaltung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen:</i> Verbesserung der Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Vermeidung ihrer Übernutzung, Anerkennung des Wertes der Funktionen des Ökosystems</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbesserung der Ressourceneffizienz, um die Gesamtnutzung nicht erneuerbarer natürlicher Ressourcen und der damit zusammenhängenden Umweltauswirkungen der Rohstoffnutzung zu verringern; dabei sollten erneuerbare natürliche Ressourcen in einem Ausmaß genutzt werden, das ihre Regenerationskapazität nicht übersteigt.</li> <li>• Erlangung und Aufrechterhaltung eines Wettbewerbsvorteils durch Verbesserung der Ressourceneffizienz, unter anderem durch Förderung öko-effizienter Innovationen.</li> <li>• Bessere Bewirtschaftung und Vermeidung der Übernutzung erneuerbarer natürlicher Ressourcen, z. B. im Hinblick auf Fischerei, Artenvielfalt, Wasser, Luft, Boden und Atmosphäre; Wiederherstellung geschädigter Meeresökosysteme bis 2015 gemäß dem Johannesburg-Plan (2002), einschließlich Erreichung der höchstmöglichen Dauerfangmenge in der Fischerei bis 2015.</li> <li>• Stopp des Rückgangs der biologischen Vielfalt und Leistung eines Beitrags zur erheblichen Senkung der weltweiten Verlustrate bei der biologischen Vielfalt bis 2010.</li> <li>• Wirksamer Beitrag zur Erreichung der vier Globalziele der Vereinten Nationen für Wälder bis 2015. Abfallvermeidung und effizientere Nutzung der natürlichen Ressourcen durch Anwendung des Lebenszykluskonzepts und Förderung von Wiederverwendung und Recycling.</li> </ul>
<p><i>Gesundheit:</i> Förderung der öffentlichen Gesundheit zu gleichen Bedingungen für alle und verbesserter Schutz vor Gesundheitsbedrohungen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gewährleistung, dass Chemikalien, einschließlich Schädlingsbekämpfungsmittel, bis 2020 auf eine Weise produziert, gehandhabt und verwendet werden, die keine größere Bedrohung für die menschliche Gesundheit und die Umwelt darstellt. Dabei wird die rasche Annahme der Verordnung zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) einen Meilenstein darstellen, wobei als Ziel angestrebt wird, besonders besorgniserregende Stoffe langfristig durch geeignete alternative Stoffe oder Technologien zu ersetzen.</li> <li>• Verbesserung der Information über Umweltverschmutzung und Gesundheitsschäden.</li> </ul>
<p><i>Soziale Inklusion, Demografie und Migration</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Umweltziele</li> </ul>
<p><i>Globale Armut und die Herausforderungen nachhaltiger Entwicklung:</i> Aktive Förderung der nachhaltigen Entwicklung in der ganzen Welt und Sicherstellung, dass die innen- und außenpolitischen Maßnahmen der EU mit der globalen nachhaltigen Entwicklung und mit den eingegangenen internationalen Verpflichtungen im Einklang stehen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erhebliche Fortschritte bei der Erfüllung der Verpflichtungen der EU im Hinblick auf international vereinbarte Ziele und Vorgaben, insbesondere jene, die in der Millenniumserklärung enthalten sind, und jene, die sich aus dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung von 2002 (Johannesburg) und damit verbundenen Verfahren wie dem Konsens von Monterrey zur Entwicklungsfinanzierung, der Entwicklungsagenda von Doha und der Pariser Erklärung zur Harmonisierung der Entwicklungshilfe ergeben.</li> <li>• Beitrag zur Verbesserung der globalen Umweltpolitik, insbesondere im Kontext der Maßnahmen im Anschluss an die Ergebnisse des Weltgipfels von 2005, und zur Stärkung der multilateralen Umweltübereinkommen.</li> <li>• Förderung der nachhaltigen Entwicklung im Rahmen von WTO-Verhandlungen (WTO – World Trade Organisation) im Einklang mit der Präambel des Abkommens von Marrakesch zur Gründung der Welthandelsorganisation, in der die nachhaltige Entwicklung als eines der obersten Ziele der WTO genannt wird.</li> <li>• Einbeziehung der Fragen der nachhaltigen Entwicklung in alle externen Politikbereiche der EU, einschließlich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, unter anderem dadurch, dass die nachhaltige Entwicklung als ein Ziel der multilateralen und bilateralen Entwicklungszusammenarbeit festgelegt wird.</li> </ul>
<p><i>Quelle: Rat der Europäischen Union 2006, Rn. 13 ff.</i></p>	

Ungeachtet dieser Defizite bietet die neue EU-Nachhaltigkeitsstrategie einige Anknüpfungspunkte für eine anspruchsvollere Umweltpolitik. Dies gilt etwa für

- das Bekenntnis zu einer zielorientierten Klimapolitik nach 2012, unter anderem durch Weiterentwicklung des Emissionshandels;
- das Bekenntnis zum Ausbau der erneuerbaren Energien;
- den neuen thematischen Fokus auf „nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster“ mit der Ankündigung einer umweltbezogenen Beschaffungspolitik;
- das Bekenntnis zur Grundidee der ökologischen Steuerreform verbunden mit der Aufforderung an die Mitgliedstaaten, verstärkt marktbasierende Instrumente einzuführen sowie
- die Aufforderung an die Kommission, bis 2008 sektorspezifische „Fahrpläne“ zum Abbau (und zur langfristigen Abschaffung) umweltschädigender Beihilfen vorzulegen.

Insgesamt ist die neue EU-Nachhaltigkeitsstrategie aber weniger ein zielorientiertes Steuerungsinstrument als ein Referenzrahmen, der bereits vorhandene Ziele strategisch aufwertet.

### Ergebnisorientierung

Die EU-Nachhaltigkeitsstrategie benennt jeweils eine Reihe von „zu ergreifenden Maßnahmen“, mittels derer ihre Ziele erreicht werden sollen. Allerdings handelt es sich hierbei überwiegend weniger um konkrete Umsetzungsmaßnahmen als um Verweise auf eine Vielfalt von europäischen Aktionsplänen und Strategien. Diese sind analog zu den Zielen nicht neu. Damit ist die neue EU-Nachhaltigkeitsstrategie letztlich eine Art „Meta-Strategie“ über bestehende bzw. geplante (Teil-)Strategien mit Nachhaltigkeitsbezug.

Im Hinblick auf die Zuweisung von Umsetzungsverantwortlichkeiten werden anders als 2001 neben der Europäischen Kommission nunmehr überwiegend auch die Mitgliedstaaten einbezogen. Dennoch bleibt die Initiative der Kommission von zentraler Bedeutung. Dabei ist fraglich, ob sie diese Führungsrolle ausfüllen kann. Zum einen ist der europäische Nachhaltigkeitsprozess innerhalb der Kommission – und insbesondere im Generalsekretariat – seit Anbeginn unzureichend institutionalisiert (s. Dalal-Clayton 2004) – eine Situation, die sich auch mit der neuen Strategie nicht verbessert hat (Pallemmaerts et al. 2007, S. 29). Zum anderen sind die Umsetzungsverantwortlichkeiten auch außerhalb der Kommission nicht ausreichend verankert. So ist weiterhin der Rat (Allgemeine

Angelegenheiten) für die horizontale Koordinierung der EU-Nachhaltigkeitsstrategie verantwortlich, während die anderen Ratsformationen die Durchführung in ihren jeweiligen Ratsformationen überprüfen sollten. Dies ist nicht optimal, da der Rat für Allgemeine Angelegenheiten tendenziell mit außenpolitischen Fragen überlastet ist und daher seinem Mandat einer „horizontalen Koordinierung“ bereits im Rahmen der alten Nachhaltigkeitsstrategie nicht nachgekommen ist (Pallemaerts 2006). Auch das Vertrauen auf die Selbstregulierung der jeweiligen Ratsformationen scheint ohne die Einrichtung eines mandatierten Steuerungszentrums nicht zielführend.

### Monitoring und Evaluation

Im Zuge der alten Nachhaltigkeitsstrategie wurden Monitoring und Evaluation an die Frühjahrstagung des Europäischen Rates delegiert und damit an das Beobachtungsverfahren des Lissabon-Prozesses gekoppelt. Ungeachtet dieser Aufwertung blieb eine systematische Überprüfung aber aus, da dieses Mandat weder durch die Kommission noch durch den Europäischen Rat ernst genommen wurde (Pallemaerts 2006, S. 33 ff.). Mit der neuen Strategie wurde nunmehr ein eigenständiges Berichtsverfahren eingerichtet, das sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten gleichermaßen einbezieht. Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, ab Juni 2007 alle zwei Jahre über Fortschritte auf nationaler Ebene zu berichten. Die nationalen Fortschrittsberichte wurden Mitte 2007 erstmals erarbeitet (s. Bundesregierung 2007) und bilden die Grundlage für einen Gesamtfortschrittsbericht, den die Kommission alle zwei Jahre vorzulegen hat. Der erste Gesamtfortschrittsbericht wurde im Oktober 2007 präsentiert (s. Europäische Kommission 2007) und dient seinerseits dem Europäischen Rat als Grundlage, um auf seiner Dezembertagung (alle zwei Jahre) die zukünftigen Prioritäten festzulegen.

Auch im Hinblick auf die Erarbeitung von Indikatoren sind Fortschritte zu verzeichnen. Bereits Anfang 2005 hatte die Europäische Kommission ein vom Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften (EUROSTAT) erarbeitetes System von 155 Nachhaltigkeitsindikatoren präsentiert (s. Europäische Kommission 2005c). Dieses Indikatorensystem wurde von EUROSTAT weiterentwickelt (s. Eurostat 2007) und im Fortschrittsbericht 2007 der Kommission verwendet. Es enthält nunmehr 122 Indikatoren – darunter 11 Leitindikatoren („Headline indicators“, 1. Ebene), die durch 33 bzw. 78 Indikatoren auf der 2. und 3. Ebene ver-

feinert werden (für die Indikatoren der 1. und 2. Ebene s. Tab. 2). Die Indikatoren orientieren sich an der Zielstruktur der neuen Strategie und bieten – falls in ihrer ganzen Bandbreite verwendet – eine gute Basis für eine differenzierte Bewertung von Umsetzungsfortschritten. Allerdings wurde das Indikatorensystem bislang nicht formell in die neue Strategie integriert. Während erste Entwürfe der österreichischen Ratspräsidentschaft ein Set von Indikatoren enthielten, wird die Berücksichtigung einer „begrenzten Zahl von Indikatoren“ in der Endfassung lediglich in Erwägung gezogen (Rat der Europäischen Union 2006, Rn. 36). Der Europäische Rat vom Dezember 2007 hat in seiner Bewertung der EU-Nachhaltigkeitsstrategie die Indikatoren nicht thematisiert und damit deren Nicht-Berücksichtigung vorerst festgeschrieben (Europäischer Rat 2007, Rn. 56).

*Tab. 2: Umweltbezogene Nachhaltigkeitsindikatoren (1. und 2. Ebene)*

Thema	Leitindikatoren (1. Ebene)	2. Ebene
Nachhaltige Produktion und nachhaltiger Verbrauch	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ressourcenproduktivität</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesamtabfallmenge, nach Wirtschaftssektor und BIP</li> <li>• Stromverbrauch der Haushalte</li> <li>• Unternehmen mit registrierten Umweltmanagementsystemen</li> </ul>
Gesundheit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesunde Lebensjahre (healthy life years) und Lebenserwartung, geschlechterdifferenziert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Index für die Chemikalienproduktion, nach Toxizitätskategorie</li> </ul>
Klima und Energie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Treibhausgasemissionen, gesamt</li> <li>• Anteil erneuerbarer Energien</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Treibhausgasemissionen, nach Sektor</li> <li>• Energieabhängigkeit</li> </ul>
Nachhaltiger Verkehr	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Energieverbrauch des Verkehrssektors</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anteil der Verkehrsträger am Güterverkehr</li> <li>• Anteil der Verkehrsträger am Personenverkehr</li> <li>• Benzinpreise (road fuel prices)</li> <li>• Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor, nach Verkehrsträger</li> </ul>
Natürliche Ressourcen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeinsamer Vogelindex</li> <li>• Fischfang jenseits biologisch belastbarer Grenzen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hinlänglichkeit der nach der EU Habitat- und Vogelschutzrichtlinie ausgewiesenen Flächen</li> <li>• Oberflächen- und Grundwasserentnahme</li> <li>• Quecksilberkonzentration in Fischen und Schalentieren</li> <li>• Landnutzungsänderungen, nach Kategorie</li> <li>• Waldzuwachsrate und Holzeinschlag</li> </ul>

*Quelle: Eurostat 2007*

## Umweltpolitikintegration

Die EU-Nachhaltigkeitsstrategie postuliert seit Anbeginn die Vereinbarkeit wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Ziele und ist damit potenziell ein Ort zur Förderung von (Umwelt-)Politikintegration. Pallemmaerts et al. (2007) zeigen allerdings, dass bereits die alte Strategie keinen eigenständigen Beitrag zu Fortschritten bei der (horizontalen) Umweltpolitikintegration in den Bereichen Energie, Landwirtschaft und Verkehr geleistet hat. Die Integration von Umweltaspekten in die Verursacherbereiche war durchweg von spezifisch sektoralen Dynamiken getragen, während die EU-Nachhaltigkeitsstrategie kaum wahrgenommen und allenfalls als ergänzender „legitimierender Diskurs“ (Radaelli 2003) benutzt wurde.

Auch die neue EU-Nachhaltigkeitsstrategie wird in ihrer derzeitigen Form kaum einen genuinen Beitrag zu mehr horizontaler Umweltpolitikintegration leisten können. Zwar fokussiert die Strategie sinnvollerweise auf zwei wesentliche Verursacherbereiche (Energie, Verkehr), die genannten Ziele und Maßnahmen gehen aber kaum über den „Status quo“ hinaus (s. o.). Im Energiebereich werden die Ausbauziele für den Einsatz von Biomasse und Biokraftstoffen übernommen, ohne die notwendige Einbeziehung von Nachhaltigkeitskriterien vorzusehen (s. SRU 2007, Tz. 118 ff.). Auch in den Bereichen Landwirtschaft und Fischerei wird lediglich vage auf bestehende Ziele und Programme verwiesen. Positive Ansatzpunkte ergeben sich dagegen aus der bereits erwähnten Aufforderung an die Kommission, bis 2008 sektorspezifische „Fahrpläne“ zum Abbau (und zur langfristigen Abschaffung) umweltschädigender Beihilfen vorzulegen.

Das Bekenntnis zu „qualitativ hochwertiger Folgenabschätzung“ birgt grundsätzlich Potenzial für mehr (Umwelt-)Politikintegration, wird aber durch die derzeit gängige Praxis der europäischen Folgenabschätzung konterkariert. Während die Folgenabschätzung ihrem Anspruch nach wirtschaftliche, soziale und ökologische Interessen integriert und so Qualität und Kohärenz des europäischen Regelungsumfeldes verbessert, wurde das Instrument im Kontext der erneuerten Lissabon-Strategie (2005) verstärkt auf das Primat der Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet. So vertritt die Kommission die Auffassung, dass im Zuge der Folgenabschätzung „die Beurteilung wirtschaftlicher Auswirkungen intensiviert werden muss, um zu der Verwirklichung der Ziele einer neu ausgerichteten Lissabon-Strategie beitragen zu können“ (Europäische Kommission 2005d, S. 5). Dementsprechend enthalten die aktualisierten Leitfäden für Folgenab-

schätzung insgesamt 14 neue Fragen zu möglichen Wettbewerbswirkungen neuer Legislativvorschläge (Europäische Kommission 2005e). Zusätzlich bedient sich die Kommission im Rahmen der integrierten Folgenabschätzung inzwischen dem sogenannten EU-Standardkostenmodell (EU-SKM) – eine Methode, mit deren Hilfe die Bürokratiebelastung von Unternehmen messbar gemacht werden soll (Europäische Kommission 2006, S. 6 ff.). Das Verfahren wurde auf Basis des niederländischen Standardkostenmodells (SKM) entwickelt und ermittelt primär diejenigen Kosten, welche für Unternehmen im Zuge von geplanten oder bereits bestehenden gesetzlichen Informationspflichten anfallen. Die dem SKM-Ansatz zugrunde liegende extreme Partialbetrachtung verschärft den einseitigen Fokus auf die Wettbewerbswirkungen neuer Initiativen und ist aus Umweltsicht nicht zuletzt insofern problematisch, als der Abbau von Informationspflichten eine zentrale Säule von Umweltpolitik betrifft.

Insgesamt schafft die derzeitig gängige Praxis der EU-Folgenabschätzung damit eher restriktive Rahmenbedingungen für die Berücksichtigung von Umweltbelangen. Diese Einschätzung wird belegt durch eine Vielzahl von empirischen Studien (u. a. Wilkinson et al. 2004; Renda 2006; Adelle et al. 2006; EEAC 2006; Nielsen et al. 2006):

- Die ökonomischen (Wettbewerbs-)Wirkungen neuer Vorschläge werden häufig auf Kosten sozialer, umweltrelevanter und internationaler Folgen prioritär berücksichtigt.
- Kurzfristige Betrachtungsweisen dominieren gegenüber Langfristperspektiven und die Evaluierung der Kosten neuer Initiativen wird im Gegensatz zu deren Nutzen überbetont. Damit wird Umweltregulierung auf entstehende Verwaltungskosten für Unternehmen reduziert, während der (schwerer quantifizierbare und oftmals eher langfristige) Nutzen von Umweltregulierung vernachlässigt wird. Gleichzeitig wird auch das ökonomische Potenzial einer anspruchsvollen, innovationsorientierten Umweltpolitik verkannt.
- Im Hinblick auf die Beteiligung von Stakeholdern am Verfahren der Folgenabschätzung dominieren häufig ökonomische Interessen.

Auf der „strategischen“ Ebene ist die seit langem ungeklärte Integration mit dem primär wirtschafts- und sozialpolitisch ausgerichteten Lissabon-Prozess nur vordergründig gelungen. Zwar ist die neue Strategie nicht länger als umweltpolitische Ergänzung der Lissabon-Strategie konzipiert, sondern dient als „umfassender Rahmen, innerhalb dessen die Lissabonner Strategie mit ihrer

Neuausrichtung auf Wachstum und Beschäftigung als Motor einer dynamischeren Wirtschaft fungiert“ (Rat der Europäischen Union 2006, Rn. 8). Dennoch impliziert die Stellung der Nachhaltigkeitsstrategie als „umfassender Rahmen“ offenbar keine Hierarchisierung. Vielmehr wird betont, dass Nachhaltigkeitsstrategie und Lissabon-Strategie „einander ergänzen“, indem erstere primär auf die Sicherung von Lebensqualität, Generationengerechtigkeit und Politikkohärenz abzielt, während letztere auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung fokussiert. Auch die Aufforderung an den Europäischen Rat, im Zuge der Überprüfung der Nachhaltigkeitsstrategie die Prioritäten der Lissabon-Strategie zu berücksichtigen (Rat der Europäischen Union 2006, Rn. 38) lässt eher auf eine Höherrangigkeit der Lissabon-Strategie schließen. Insgesamt bleibt das Verhältnis der beiden Strategieprozesse weiterhin unklar.

Der Verweis auf die Komplementarität der beiden Strategien begründet zudem nicht automatisch einen integrierten Politikansatz. Vielmehr suggeriert das zugrunde liegende Drei-Säulen-Konzept von Nachhaltigkeit die harmonistische Vereinbarkeit aller Ziele und ignoriert damit das Konfliktpotenzial, dessen Kenntnis Voraussetzung effektiver Maßnahmen wäre (s. SRU 2002, Tz. 30 ff.). Die Vereinbarkeit ökonomischer, sozialer und ökologischer Ziele wird unterstellt, ohne mögliche Unvereinbarkeiten zu thematisieren und notwendige Integrationsschritte zu benennen. Die EU-Nachhaltigkeitsstrategie beinhaltet damit keine konkreten Ansatzpunkte für die Integration von Umweltbelangen in die Lissabon-Strategie.

Positive Entwicklungen sind dagegen im Hinblick auf die Integration von Umweltbelangen zwischen den Politikebenen (vertikale Integration) zu verzeichnen. Die Mitgliedstaaten werden nunmehr aktiv in die Umsetzung und Überprüfung der neuen Strategie einbezogen (s. o.). Zudem soll auch die Weiterentwicklung der nationalen Strategien zukünftig „im Lichte der überarbeiteten EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung erfolgen“ (Rat der Europäischen Union 2006, Rn. 40). Institutionell unterstützt wurde die „vertikale“ Politikintegration durch die Benennung von nationalen Ansprechpartnern für Nachhaltigkeitsfragen, die in einer von der Kommission eingerichteten Arbeitsgruppe zusammengeschlossen sind.

## Partizipation

Im Rahmen der alten EU-Nachhaltigkeitsstrategie erfolgte die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure im Wesentlichen über ein alle zwei Jahre stattfindendes „Stakeholder Forum“ und einen aus 15 Mitgliedern bestehenden „Runden Tisch“. Diese Form der Partizipation hatte insgesamt wenig konkrete Ergebnisse (Dalal-Clayton 2004). Mit der neuen Strategie wurde die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure verbessert. Im Zuge des Revisionsprozesses organisierte die Kommission zunächst von April bis Oktober 2004 eine umfangreiche öffentliche Konsultation, die mehr als 1 100 verschiedene Diskussionsbeiträge einbrachte (Europäische Kommission 2005a). Zudem wurden auch in den Mitgliedstaaten Informationsveranstaltungen finanziert. Im Rahmen der neuen Strategie sind unter anderem die Erstellung eines „allgemein verständlichen Leitfadens zu dieser Strategie“, Veranstaltungen mit Interessengruppen und die verstärkte Förderung der Lokalen Agenda 21 geplant (Rat der Europäischen Union 2006, Rn. 26 ff.). Zudem wird die Kommission aufgefordert, unter Einbeziehung aller Interessengruppen eine „konkrete und realistische Vision der EU auf ihrem Weg hin zu einer nachhaltigen Entwicklung in den kommenden fünfzig Jahren“ zu entwickeln.

Ein europäischer Nachhaltigkeitsrat fehlt weiterhin. Allerdings bestehen vielfältige Aktivitäten der nationalen Umwelt- und Nachhaltigkeitsräte. Die Rolle des Netzwerkes der „European Environmental and Sustainable Development Advisory Councils“ (EEAC) wird im Rahmen der neuen Strategie ausdrücklich anerkannt. Im Jahr 2006 wurde zudem die „Beobachtungsstelle für nachhaltige Entwicklung“ des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) eingerichtet, die eine führende Rolle im Hinblick auf die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Kräfte beansprucht.

## Zusammenfassende Bewertung

Nach Jahren des Stillstands ist die neue EU-Nachhaltigkeitsstrategie insofern ein Fortschritt, als sie ein Bekenntnis zu sieben umwelt- und sozialpolitischen Schwerpunktthemen enthält. Positiv hervorzuheben ist auch, dass die EU nunmehr über ein integriertes und besser kommunizierbares Nachhaltigkeitsdokument verfügt.

Dennoch entspricht die neue Strategie weitgehend nicht dem Ansatz strategischer Nachhaltigkeitsplanung. Sie fasst bereits bestehende Ziele und Maßnah-

men mit Nachhaltigkeitsbezug zusammen und bleibt damit ein vergleichsweise vager Referenzrahmen ohne Eigendynamik, der kaum zu einer Weiterentwicklung der ökologischen Fachpolitiken oder zu mehr Umweltpolitikintegration beitragen dürfte. Darüber hinaus bleibt die institutionelle Basis des Nachhaltigkeitsprozesses unzureichend. Verbesserungen bringen dagegen die Einrichtung eines kontinuierlichen Beobachtungsverfahrens unter verstärkter Einbeziehung der Mitgliedstaaten. So wird immerhin die Überwachung bestehender Ziele befördert.

### 3 Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie

Deutschland ist im Zeitverlauf sowohl Vorreiter als auch Nachzügler einer strategischen Umwelt- und Nachhaltigkeitsplanung gewesen. Eine Vorreiterrolle übernahm Deutschland schon mit dem Umweltprogramm der sozial-liberalen Bundesregierung (1971): Dieses benannte nicht nur eine Vielzahl von langfristigen Zielen und konkreten Maßnahmen, sondern bekannte sich auch frühzeitig zur Idee der Umweltpolitikintegration, die institutionell durch den Kabinettsausschuss für Umweltfragen und den ständigen Abteilungsleiterausschuss konkretisiert wurde (Jänicke et al. 2002). Spätestens unter der konservativ-liberalen Bundesregierung verlor der Ansatz einer strategischen Umweltplanung aber dann an Unterstützung, sodass Deutschland diesbezüglich in den 1980er- und 1990er-Jahren eine Nachzüglerrolle einnahm. Zwar geriet das Thema in den 1990er-Jahren durch den Rio-Prozess (1992), die erfolgreiche Arbeit zweier Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages sowie den vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) initiierten „Schritte Prozess“ (1996 bis 1998) wieder auf die Tagesordnung, führte aber anders als in zahlreichen OECD-Ländern (OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development) vorerst nicht zu konkreten Ergebnissen (vgl. SRU 2000, Kap. 1; 2002, Tz. 274). Erst die rot-grüne Bundesregierung realisierte schließlich das Projekt einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, die am 17. April 2002 unter dem Titel „Perspektiven für Deutschland“ verabschiedet wurde (Bundesregierung 2002).

Die Nachhaltigkeitsstrategie wird seit 2002 umgesetzt und weiterentwickelt. Der erste Fortschrittsbericht wurde im Herbst 2004 vorgelegt (Bundesregierung 2004). Bereits ein Jahr später verabschiedete die rot-grüne Bundesregierung einen „Wegweiser Nachhaltigkeit 2005“ (Bundesregierung 2005), der wegen der

vorgezogenen Bundestagswahl den für 2006 geplanten zweiten Fortschrittsbericht ersetzt. Nach dem Regierungswechsel bekräftigte die große Koalition den Willen zur Fortführung und Weiterentwicklung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie unter Beibehaltung der „bewährten“ Nachhaltigkeitsinstitutionen (CDU et al. 2005, S. 58), hat dieses Bekenntnis aber bislang nicht konkretisiert. Zuletzt wurde ein unabhängiger „Indikatorenbericht 2006“ vorgelegt (Statistisches Bundesamt 2007). Dieser ergibt eine überwiegend negative Fünf-Jahres-Bilanz der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Nur bei den erneuerbaren Energien und – mit einigen Abstrichen – beim Klimaschutz ist die Bundesregierung auf einem guten Weg, ihre Nachhaltigkeitsziele zu erreichen. Kaum Fortschritte finden sich dagegen im Hinblick auf die Ziele Ressourcenschonung, Flächeninanspruchnahme, Artenvielfalt und Schadstoffbelastung der Luft. Bei der Verringerung der Gütertransportintensität läuft die bisherige Entwicklung den bestehenden Zielvorgaben sogar diametral entgegen.

### Zielorientierung

Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie ist auf den ersten Blick durch ein hohes Maß an Zielorientierung gekennzeichnet. Ausgangspunkt der Strategie ist zunächst ein eher allgemein gehaltenes „Leitbild nachhaltiger Entwicklung“, das die vier „Koordinaten“ Generationengerechtigkeit, Lebensqualität, sozialer Zusammenhalt und internationale Verantwortung umfasst. Dieses Leitbild wird einerseits konkretisiert durch insgesamt zehn „Managementregeln der Nachhaltigkeit“, die im Umweltbereich über die wichtigen Managementregeln der Enquete-Kommission zum „Schutz des Menschen und der Umwelt“ noch hinausgehen. Darüber hinaus beinhaltet die Strategie im Kern 21 zumeist quantifizierte und zeitgebundene Zielvorgaben (s. Tab. 3). Diese Einzelziele sollen das gesamte Spektrum einer nachhaltigen Entwicklung repräsentativ abdecken. Umweltrelevante Zielvorgaben finden sich dabei für die Bereiche Ressourcenschonung, Klimaschutz, erneuerbare Energien, Flächeninanspruchnahme, Artenvielfalt, Bildung, Mobilität, Ernährung sowie Luftqualität.

Die Berücksichtigung der 21 zumeist überprüfbaren Zielvorgaben ist zu begrüßen und hat der deutschen Strategie im internationalen Vergleich zu Recht positive Evaluierungen beschert (u. a. Volkery et al. 2006; OECD 2006). Dennoch bleibt ihre Zielorientierung in einigen Punkten verbesserungswürdig.

*Tab. 3: Indikatoren und Ziele der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie*

	<b>Indikator</b>	<b>Ziel</b>
1 Ressourcenschonung	Energieproduktivität	Verdoppelung bis 2020
	Rohstoffproduktivität	Verdoppelung bis 2020
2 Klimaschutz	Verminderung der Treibhausgasemissionen	Reduktion um 21 % bis 2008/2010
3 Erneuerbare Energien	Anteil erneuerbarer Energien am Energieverbrauch	4,2 % bis 2010 am Primärenergieverbrauch 12,5 % bis 2010, 20 % bis 2020 am Stromverbrauch
4 Flächeninanspruchnahme	Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche	Reduzierung des täglichen Wachstums auf 30 ha in 2020
5 Artenvielfalt	Bestand ausgewählter Vogelarten	Stabilisierung auf hohem Niveau in 2015
6 Staatsverschuldung	Staatsdefizit	Konsolidierung des Staatshaushalts
7 Wirtschaftliche Zukunftsvorsorge	Verhältnis der Bruttoanlageinvestitionen zum Bruttoinlandsprodukt (BIP)	Steigerung der Innovationsdynamik
8 Innovation	Private und öffentliche Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE)	Steigerung der FuE-Ausgaben auf 3 % des BIP in 2010
9 Bildung	Ausbildungssituation der 25-jährigen	Anteil mit abgeschl. Hochschulausbildung verbessern: 10 % in 2010, 20 % in 2020
		Anteil ohne Sekundarabschluss: 9,3 % in 2010 und 4,6 % in 2020
	Studienanfängerquoten	Erhöhung auf 40 % in 2010
10 Wirtschaftlicher Wohlstand	BIP je Einwohner	Wirtschaftliches Wachstum
11 Mobilität	Transportintensitäten von Personen- und Güterverkehr	Personenverkehr: Sinken auf 90 % gegenüber 1999 bis 2010, 80 % bis 2020
		Güterverkehr: Sinken auf 98 % gegenüber 1999 bis 2010, 95 % bis 2020
	Anteile von Schienenverkehr und Binnenschifffahrt an der Güterverkehrsleistung	Anteil Bahn bis 2015: 25 % Anteil Schiff bis 2015: 14 %
12 Ernährung	Stickstoffbilanzüberschüsse der Landwirtschaft	80 kg Austrag/ha Landwirtschaftsfläche bis 2010
	Entwicklung der Anbaufläche des ökologischen Landbaus	Anteil an der Landwirtschaftsfläche: 20 % bis 2010
13 Luftqualität	Schadstoffbelastung der Luft	Verringerung auf 30 % gegenüber 1990
14 Gesundheit	Vorzeitige Sterblichkeit	Rückgang
	Zufriedenheit mit der Gesundheit	Stabilisierung auf hohem Niveau
15 Kriminalität	Wohnungseinbruchdiebstahl	Rückgang der Fälle auf 117 000
16 Beschäftigung	Erwerbstätigenquote	Anteil 70 % in 2010
17 Perspektiven für Familien	Ganztagsbetreuungsangebote für Kinder in den alten Bundesländern	Anteil von 30 % in verschiedenen Altersgruppen
18 Gleichberechtigung	Durchschnittlicher Lohn der Frauen in v.H. des durchschnittlichen Lohnes der Männer	85 % in 2015 (alte Bundesländer)
19 Integration von Zuwanderern	Ausländische Schulabgänger/-innen ohne Hauptschulabschluss	Rückgang
20 Entwicklungszusammenarbeit	Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit	Anteil EZ am BSP: 0,33 % in 2006
21 Märkte öffnen	Einfuhren der EU aus Entwicklungsländern	Anstieg

*Quelle: Bundesregierung 2004, S. 37 f.*

Zum einen gehen zwar – anders als im Fall der EU-Nachhaltigkeitsstrategie – durchaus einige (Umwelt-)Ziele über bereits bestehende Vereinbarungen hinaus. Hierzu zählen die Vorgaben in den Bereichen Artenschutz, Ökolandbau, Düngemittleinsatz und Flächenverbrauch. Dennoch mangelt es insgesamt an einer umfassenden und vor allem langfristigen Weiterentwicklung der (umweltpolitischen) Zielstruktur. Zum anderen reichen die berücksichtigten Umweltziele bislang nicht aus, das gesamte Spektrum einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung angemessen abzudecken. So fehlt es weitgehend an Zielen für den Umweltzustand (z. B. Wasser, Boden; s. a. SRU 2004, Tz. 119 ff.), um dessen langfristige Verbesserung es ja letztlich gehen muss. Stattdessen setzt die Nachhaltigkeitsstrategie in zentralen Bereichen allein auf relative Effizienzziele (z. B. Verdoppelung der Energie- und Rohstoffproduktivität bis 2020). Relative Effizienzgewinne sind wenig aussagekräftig, da sie bei gleichzeitigem Wirtschaftswachstum gemindert, neutralisiert oder gar überkompensiert werden können. Dies bestätigt der „Indikatorenbericht 2006“ (Statistisches Bundesamt 2007, S. 5): So hat ein Anstieg der Energieproduktivität von knapp 31 % im Zeitraum von 1990 bis 2006 nur zu einem relativ schwachen absoluten Rückgang des Energieverbrauchs von 3 % geführt, weil die Effizienzsteigerung durch ein Wirtschaftswachstum von rund 27 % weitgehend aufgezehrt wurde.

### Ergebnisorientierung

Die Zielvorgaben der Strategie sollen in acht Handlungsfeldern in konkrete Maßnahmen umgesetzt werden: Energieversorgung; umweltschonende Mobilität; Landwirtschaft und Verbraucherschutz; demografischer Wandel; Bildung; Innovation; Flächenverbrauch sowie globale Verantwortung (Bundesregierung 2002). Von diesen Bereichen werden die ersten drei für den Zeitraum 2002 bis 2004 als prioritär eingestuft und durch Maßnahmen unterlegt. Für die anderen Handlungsfelder wird lediglich ein allgemeines Arbeitsprogramm dargestellt, ohne konkrete Maßnahmen festzulegen. Mit dem „Fortschrittsbericht 2004“ werden dann weitere Schwerpunkte entwickelt. Hierzu zählen die Potenziale älterer Menschen, eine neue Energieversorgungsstruktur, alternative Kraftstoffe sowie die Verminderung der Flächeninanspruchnahme (Bundesregierung 2004). Auch der „Wegweiser Nachhaltigkeit 2005“ identifiziert sechs Handlungsbereiche (Energieversorgung, Biomasse, eine zukunftsfähige Waldwirtschaft, Schutz der biologischen Vielfalt, „Generationenbilanz“ sowie gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen).

Die Festlegung von prioritären Handlungsfeldern und Maßnahmen ist notwendig und daher positiv zu bewerten. Dennoch bleiben die Maßnahmen insofern unzureichend, als sie – analog zu den Zielen – größtenteils lediglich ein Spiegel der bereits eingeleiteten Politiken der Bundesregierung sind. Weiterreichende, planerische Maßnahmen jenseits des Status quo sind dagegen entweder vage gehalten oder fehlen vollständig. So mangelt es an konkreten und langfristigen Fahrplänen zur Erreichung der Ziele in den Bereichen Verkehrsvermeidung, Ökolandbau und ökologischer Waldumbau (s. a. Littmeier 2004, S. 21). Auch im Hinblick auf das ehrgeizige Ziel zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ist der Test auf die Glaubwürdigkeit erst durch den Beschluss geeigneter Maßnahmen zu erbringen. Hier wurde zwar im „Fortschrittsbericht 2004“ konstruktiv nachgebessert, die genannten Maßnahmen reichen aber – gerade ohne Einbezug der Bundesländer (s. u.) – weiterhin nicht aus (s. a. DNR et al. 2005, S. 25 ff.).

Im Hinblick auf die Zuweisung von Umsetzungsverantwortlichkeiten ist zunächst die auch im internationalen Vergleich gelungene Institutionalisierung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie hervorzuheben. Mit dem „Green Cabinet“ unter Leitung des Chefs des Bundeskanzleramts verfügt die Strategie über eine „Entwicklungs- und Umsetzungszentrale“, die – potenziell – die ressortübergreifende Koordinierung auf das Ziel der Nachhaltigkeit ermöglicht und die Durchsetzungsfähigkeit der Strategie erhöht. Damit wurden Lehren aus der mangelhaften Institutionalisierung des bereits erwähnten „Schritte-Prozesses“ (1996 bis 1998) gezogen. Damals fand der vom zuständigen Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit erarbeitete Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms in den anderen Ressorts keinen Rückhalt und wurde nie verabschiedet.

In der politischen Praxis hat das „Green Cabinet“ die Rolle einer zentralen „Management-Zentrale“ allerdings nur in Ansätzen ausfüllen können. Dies liegt zum einen an der zu geringen politischen Priorität der Nachhaltigkeitsstrategie, die durch seltene und unregelmäßige Sitzungen des Staatssekretärsausschusses (circa 1 bis 3-mal im Jahr) unterstrichen wird. Zum anderen fehlt die angemessene personelle Ausstattung im Bundeskanzleramt, wo eine kompetente, aber zu kleine Gruppe für die Weiterentwicklung und Umsetzung der Strategie verantwortlich ist. Hier ist es eher von Nachteil, dass die Nachhaltigkeitsstrategie bislang im Umweltreferat des Bundeskanzleramts angesiedelt ist und daher in der

Auseinandersetzung zwischen Ressortinteressen tendenziell als reine Umweltangelegenheit wahrgenommen wird.

Schließlich sind – anders als etwa im Klimaprogramm der Bundesregierung – die Umsetzungszuständigkeiten der einzelnen Ministerien nicht verbindlich geregelt. Die Verpflichtungsfähigkeit der Strategie ist damit gering. Eine Umsetzung der nationalen Strategie in sektorale Strategien, wie dies in mehreren Ländern praktiziert wird, ist in Deutschland bislang nicht vorgesehen (Jacob und Volkery 2007, S. 437).

### Monitoring und Evaluation

Positiv hervorzuheben ist, dass die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie mit einem klar institutionalisierten und funktionierenden Beobachtungsverfahren ausgestattet ist. Das System von 21 Schlüsselindikatoren bietet einen Bewertungsmaßstab, um die deutsche Nachhaltigkeitspolitik überprüfbar zu machen. Die Überwachung der Indikatoren erfolgt im Rahmen von zweijährlichen Fortschrittsberichten, die durch den Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung erarbeitet und vom Kabinett beschlossen werden. Dabei beleuchtet etwa der „Fortschrittsbericht 2004“ nicht nur die Entwicklung der Schlüsselindikatoren, sondern leistet in Einzelfällen auch einen Beitrag zur Weiterentwicklung und Verbesserung der Indikatoren (z. B. Indikator zur Artenvielfalt). Zu begrüßen ist weiterhin, dass der jüngste „Indikatorenbericht 2006“ mit dem Statistischen Bundesamt einen unabhängigen Verfasser hat. Damit ist ein transparentes und glaubwürdiges Monitoring gelungen, das die überwiegend unzureichende Zielerreichung nicht beschönigt, zusätzliche Anstrengungen also nahelegt. Sinnvoll ergänzt werden die genannten Fortschritts- und Indikatorenberichte zudem durch die Dialog- und Kritikverfahren des Rates für Nachhaltige Entwicklung (RNE) sowie des Parlamentarischen Beirats für Nachhaltige Entwicklung.

Ungeachtet dieser positiven Einschätzung bleiben auch Monitoring und Evaluation der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie verbesserungswürdig. Dies gilt für die Auswahl der Indikatoren, die – analog zu den Zielvorgaben – das breite Spektrum einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung nicht angemessen abdecken können. Es fehlt an Indikatoren zum Zustand der Umweltmedien und an Messgrößen zu anhaltend ungelösten Umweltproblemen (z. B. Pestizideinsatz). Darüber hinaus laufen einige Umweltindikatoren Gefahr, ein ungerechtfertigt positives Bild der Entwicklung zu erzeugen. Dies gilt besonders für Indikatoren

wie „Energie- und Rohstoffproduktivität“, die nur relative „Belastungsintensitäten“ ausdrücken (s. o.).

### Umweltpolitikintegration

Im Hinblick auf den Anspruch der horizontalen Umweltpolitikintegration ist zunächst zu begrüßen, dass die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie sich in ihren umweltpolitischen Schwerpunkten auf die zentralen Verursacherbereiche konzentriert (Energie, Verkehr, Landwirtschaft, Bau- und Siedlungswesen). Auch verfügt die Strategie mit dem im Bundeskanzleramt angesiedelten „Green Cabinet“ über eine im Grundsatz geeignete Institution, um die ressortübergreifende Koordination auf das Ziel der Umweltpolitikintegration voranzubringen.

Dennoch ergeben sich durch die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie bislang nur in Einzelfällen genuine Impulse für mehr horizontale Umweltpolitikintegration. Dies liegt in erster Linie daran, dass die Strategie – wie dargestellt – kaum umweltpolitische Ziele und Maßnahmen jenseits des Status quo beinhaltet. Allein im Bereich „Bau- und Siedlungswesen“ wurde mit dem ambitionierten Flächenziel ein wichtiger Integrationsprozess eingeleitet, der im „Fortschrittsbericht 2004“ konkretisiert und zuletzt durch – finanzpolitisch motivierte – Maßnahmen wie die Abschaffung der Eigenheimzulage und die Reduzierung der Entfernungspauschale vorangebracht wurde. Ansonsten mangelt es an einer gezielten Konfrontation der Verursacher mit den von ihnen zu verantwortenden Umweltbelastungen, etwa in Gestalt von langfristigen Sektorzielen und -strategien.

Darüber hinaus wurde es im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie versäumt, das Prinzip der Umweltpolitikintegration – wie in anderen OECD-Ländern vielfach geschehen – durch übergreifende Mechanismen zu institutionalisieren (Jacob und Volkery 2007, S. 437). Hierzu zählen beispielsweise die Methode der integrierten Folgenabschätzung (u. a. EU, Großbritannien) oder die Überprüfung des Budgets auf Umwelt- und Nachhaltigkeitsaspekte (z. B. Norwegen). Auch ist die fehlende Verknüpfung der Nachhaltigkeitsstrategie mit anderen Strategieprozessen wie der „Agenda 2010“ zu bemängeln. Beim Umbau der sozialen Sicherungssysteme wurde damit die Chance vertan, durch die Fortschreibung der ökologischen Steuerreform oder die Streichung umweltschädlicher Subventionen ökologische Akzente zu setzen.

Gleichwohl sind in den letzten Jahren in einigen Verursacherbereichen (wie z. B. der Energiepolitik) erhebliche Integrationsfortschritte zu beobachten. Diese sind aber nicht „top-down“ durch die nationale Nachhaltigkeitsstrategie bewirkt, sondern gehen „bottom-up“ auf sektorspezifische Einflussfaktoren zurück (Wurzel 2008).

Im Hinblick auf den Anspruch der vertikalen Umweltpolitikintegration ist positiv hervorzuheben, dass inzwischen auch die große Mehrzahl der Bundesländer über eine eigene Nachhaltigkeitsstrategie verfügt (s. Bundesregierung 2007, S. 22 ff.; DNR 2007, S. 39 ff.). Auch ist anzuerkennen, dass sich Bund und Länder im Rahmen der 2001 eingerichteten „Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Entwicklung“ (BLAG NE) kontinuierlich über Ziele und Maßnahmen einer nachhaltigen Entwicklung ausgetauscht haben (Bundesregierung 2007, S. 21 ff.). Zudem wurde im Rahmen der „Länderinitiative Kernindikatoren“ ein gemeinsames System von 24 Umweltindikatoren entwickelt, dessen Kohärenz mit den ökologisch ausgerichteten Indikatoren der Bundesstrategie stetig zunimmt (ausführlich s. Ewen und Schäfer 2007, S. 4).

Dennoch sollte die vertikale Integration zwischen der Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes und den Strategien der Bundesländer insgesamt weiter entwickelt werden (s. a. DNR 2007): So werden die Nachhaltigkeitsstrategien der Länder zumeist ohne – substanziellen – Bezug auf die nationale Strategie erarbeitet, das heißt Zielvorgaben werden kaum abgestimmt und auch Maßnahmen und Berichtszeiträume divergieren. Zudem wird die erwähnte zunehmende Harmonisierung von ökologisch ausgerichteten Bundes- und Landesindikatoren durch anhaltende definitorische und methodische Unterschiede gefährdet (ausführlich s. Ewen und Schäfer 2007, S. 4 f.). Inzwischen ist die BLAG NE im September 2007 in eine neue BLAG Klima, Energie, Mobilität und Nachhaltigkeit „aufgegangen“. Es bleibt abzuwarten, was dies konkret für die zukünftige institutionelle Ausgestaltung der Bund-Länder-Kooperation bedeutet.

### Partizipation

Im Hinblick auf die Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen an der Zielbildung ist zunächst die positive Rolle des Rates für Nachhaltige Entwicklung (RNE) hervorzuheben. Der RNE besteht derzeit aus 17 Mitgliedern des gesellschaftlichen Lebens und hat seine Doppelfunktion der Beratung der Bundesregierung zu allen Fragen der Nachhaltigkeitsstrategie sowie der öffentlichen Kommunikati-

on zur Idee der nachhaltigen Entwicklung im Rahmen seiner begrenzten Möglichkeiten effektiv wahrgenommen. Zum einen wurden zahlreiche Vorschläge zu Zielen, Maßnahmen und Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie gemacht (ausführlich s. RNE 2007, S. 26 ff.), die im Zuge der (Weiter-)Entwicklung der Strategie oft berücksichtigt wurden (s. a. OECD 2006, S. 25). Außerdem hat der Nachhaltigkeitsrat eine Vielzahl von Kommunikationsprojekten zur Stärkung der öffentlichen Wahrnehmung von Nachhaltigkeitsfragen durchgeführt (für Details s. RNE 2007, S. 20 ff.).

Auch hier sind jedoch Schwächen zu überwinden. Zwar wurden im Zuge der Erarbeitung der Strategie (2001 bis 2002) sowie des ersten Fortschrittsberichts (2003 bis 2004) öffentliche Konsultationen durchgeführt ([www.dialog-nachhaltigkeit.de](http://www.dialog-nachhaltigkeit.de)), an der sich ein Vielzahl gesellschaftlicher Akteure beteiligte. Dennoch wurde die gesellschaftliche Beteiligung insofern kritisiert, als dass die öffentlichen Konsultationen zeitlich stark begrenzt waren und die tatsächliche Mitwirkung am Prozess der Strategieformulierung eher gering einzuschätzen ist (Volkery 2004, S. 8). Vielmehr wurden die wesentlichen Inhalte der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie in einem der Öffentlichkeit wenig zugänglichen Verfahren im Bundeskanzleramt koordiniert, das die inhaltlichen Zuarbeiten der Sektorministerien zusammenfügte. Dabei fiel insbesondere auch die wissenschaftliche und parlamentarische Mitarbeit äußerst gering aus. Darüber hinaus ist insgesamt zu konstatieren, dass der deutsche Nachhaltigkeitsprozess in der deutschen Öffentlichkeit weitgehend unbekannt bleibt. Dies liegt zum einen daran, dass die Bundesregierung die Nachhaltigkeitsstrategie – anders als etwa die „Agenda 2010“ – nur unzureichend beworben hat. Auch die Medien zeigen weiterhin kaum Interesse für das eher abstrakte Konzept der „Nachhaltigkeit“.

### Zusammenfassende Bewertung

Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie gilt im internationalen Vergleich durchaus als ein Positivbeispiel (u. a. OECD 2006, Volkery et al. 2006). Diese Bewertung basiert unter anderem auf der Berücksichtigung von 21 zumeist überprüfbaren Zielen, der sinnvollen Institutionalisierung durch „Green Cabinet“ und Nachhaltigkeitsrat sowie einem weitgehend funktionierenden Monitoringverfahren. Dennoch bleibt auch die deutsche Strategie in wesentlichen Punkten verbesserungswürdig. So fasst sie vorwiegend nur bestehende Ziele und Maßnahmen zusammen und bleibt damit ein Instrument ohne ausreichende Steue-

rungswirkung. Ausgeprägte Defizite bestehen auch im Hinblick auf die Politikintegration.

## 4 Fazit und Empfehlungen

Die Analyse der deutschen und europäischen Nachhaltigkeitsstrategien zeigt, dass diese überwiegend hinter dem Steuerungsmodell der Agenda 21 zurückbleiben (s. Tab. 4). Insbesondere im Hinblick auf die Ziel- und Ergebnisorientierung sowie die Förderung der horizontalen Umweltpolitikintegration sind erhebliche Defizite zu beobachten.

Diese unzureichende Ausgestaltung der beiden Nachhaltigkeitsstrategien ist differenziert zu bewerten. Einerseits ist ein genuiner Beitrag zur Entwicklung der ökologischen Fachpolitiken oder zu mehr horizontaler Umweltpolitikintegration von den Strategieprozessen in ihrer derzeitigen Form kaum zu erwarten. Damit stellt sich grundsätzlich die Frage nach ihrem Eigen- bzw. Mehrwert.

Tab. 4: Nachhaltigkeits- und Umweltstrategien in der EU

	Elemente strategischer Umwelt- und Nachhaltigkeitsplanung									
	Zielorientierung			Ergebnisorientierung		Monitoring & Evaluation		Umweltpolitikintegration		Partizipation
	quantifiziert	zeitgebunden	„neu“	Maßnahmen	Zuständigkeit	Berichtspflicht	Indikatoren	Horizontal	Vertikal	
EU-Nachhaltigkeitsstrategie (2006)	gelb	gelb	rot	gelb	rot	grün	gelb	rot	grün	
Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (2002)	grün	grün	gelb	gelb	gelb	grün	gelb	rot	rot	grün
<p> relativ umfassende, zufrieden stellende Berücksichtigung</p> <p> positive Ansätze, aber insgesamt unzureichende Berücksichtigung</p> <p> keine oder geringfügige Berücksichtigung</p> <p>* Rat „Wirtschaft und Finanzen“</p>										

### Eigene Darstellung

Andererseits ist die Schwäche der Strategien insofern erklärbar, als übergeordnete Planungsprozesse mit dem Anspruch einer Feinsteuerung bis in die Fachpolitiken im Kontext der arbeitsteiligen Funktionsweise des politischen Systems einen hohen Schwierigkeitsgrad aufweisen. Dies gilt insbesondere für ein kom-

plexes politisches System wie die EU. Zudem stehen Strategien als „ergebnisoffenes Prozessmanagement“ durchaus in der Tradition einer umfassenden Politikvorbereitung, durch die neue Begründungsmuster getestet, neue Akteursallianzen gesucht und Handlungschancen identifiziert werden können (Hertin und Berkhout 2005). Im günstigsten Fall sind sie Teil einer „sukzessiven Selbstbindung“ (Eichner 2000), nach der die Kommission zunächst nach zustimmungsfähigen Grundsätzen sucht, bevor sie möglicherweise konfliktträchtige konkrete Vorstellungen entwickelt. Die Flucht ins Abstraktere hält immerhin bestimmte Themen auf der Tagesordnung, ohne direkt politisch nicht gewinnbare Konflikte zu erzeugen.

Positiv gewürdigt werden sollte schließlich auch der mit den Strategien verbundene Bedeutungsgewinn argumentativer und deliberativer Prozesse (Neyer 2003; Risse 2004). In diesem Sinne haben die Strategien eine wichtige Funktion in einem Konsensfindungsprozess, der eine Voraussetzung für die Entscheidungsfähigkeit der am Rechtsetzungsprozess beteiligten Institutionen und die Akzeptanz der betroffenen wirtschaftlichen Akteure ist.

Insgesamt sollten Nachhaltigkeitsstrategien zukünftig verstärkt als institutioneller wie thematischer Rahmen aufgewertet werden, in dem die ökologische, ökonomische und soziale Langzeitperspektive der Gesellschaft systematisch und koordiniert zur Sprache kommt. Ihr Kern sollte die Thematisierung langfristig nicht-nachhaltiger Trends und alternativer Lösungsoptionen im Vorfeld politischer Entscheidungsprozesse sein. Das Steuerungsmodell des Rio-Prozesses (Agenda 21) ist in diesem Zusammenhang weiterhin ein sinnvoller Leitfaden. Dies gilt insbesondere für die Rolle überprüfbarer, auf breiter Basis entwickelter Ziele, für die „horizontale“ Integration der Problemlösungen in die Verursacherbereiche und die „vertikale“ Einbeziehung der Handlungspotenziale unterschiedlicher Ebenen (Mehrebenensteuerung). Dieses Steuerungsmodell ist aber höchst voraussetzungsvoll und durch tendenzielle Überforderung gefährdet. Deshalb ist weniger das „Ob“ als das „Wie“ seiner Umsetzung zu klären.

Im Hinblick auf eine verbesserte Ausgestaltung der europäischen und deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ergeben sich im Einzelnen folgenden Ansatzpunkte.

## EU Nachhaltigkeitsstrategie

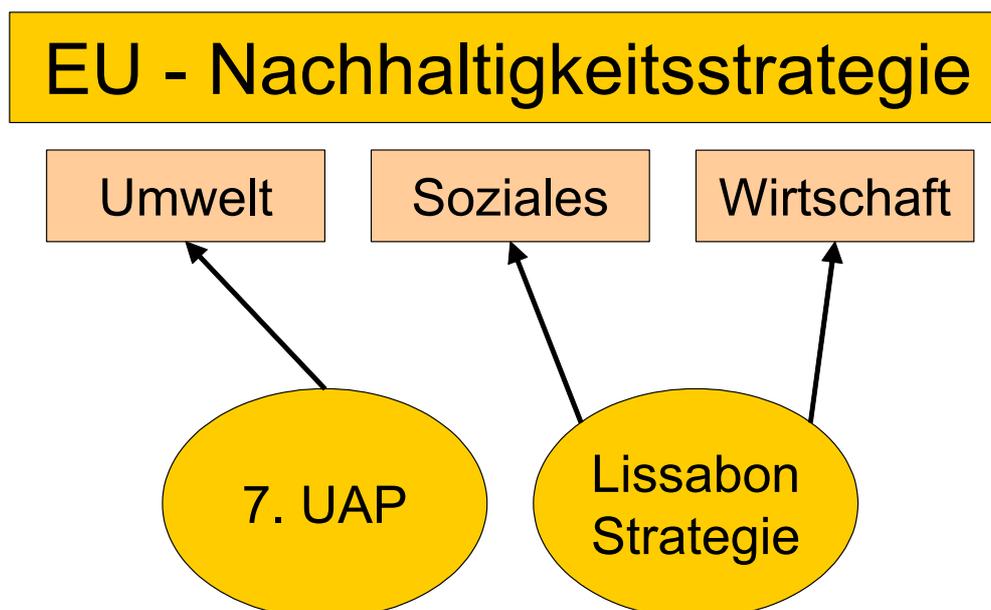
Die europäische Nachhaltigkeitsstrategie sollte als übergeordneter Rahmen gestärkt werden, in dem Grundfragen der langfristigen Entwicklung und der Umgang mit zentralen nicht-nachhaltigen Trends thematisiert werden. Das Umweltaktionsprogramm (UAP) und die Lissabon-Strategie sind diesem Rahmen untergeordnet und als gleichrangig zu betrachten. Sie bilden das ökologische bzw. ökonomisch-soziale Fundament des europäischen Nachhaltigkeitsprozesses (s. a. Abb. 1).

Die EU-Nachhaltigkeitsstrategie als übergeordneter europäischer Strategieprozess sollte aus Umweltsicht folgenden Ansprüchen genügen:

- *„Strategische“ Aufwertung wichtiger (Umwelt-)Ziele:* Im Rahmen der EU-Nachhaltigkeitsstrategie sollten zunächst wie bisher zentrale (Umwelt-)Ziele zusammengefasst und damit politisch aufgewertet werden. Dabei sollten klare Prioritäten gelten und die Zahl der Zielvorgaben überschaubar bleiben.
- *Entwicklung von Langfristzielen (Zeithorizont 2050):* Gleichzeitig bedarf Europa aber institutionell und thematisch eines Ortes, an dem seine *langfristigen* Perspektiven und Probleme thematisiert werden. Dieser Ort könnte die europäische Nachhaltigkeitsstrategie sein. In diesem Sinne sollte, wie in der neuen Strategie gefordert, so bald wie möglich eine „konkrete und realistische Vision der EU auf ihrem Weg hin zu einer nachhaltigen Entwicklung in den kommenden 50 Jahren“ erarbeitet werden. Diese sollte zwingend überprüfbare Zielvorgaben beinhalten, welche die vorhandene Zielstruktur langfristig (Zeithorizont 2050) weiterentwickeln.
- *Weitere Verbesserung von Monitoring und Evaluation:* Das im Rahmen der neuen EU-Nachhaltigkeitsstrategie praktizierte Monitoringverfahren bietet eine sinnvolle Grundlage und sollte weiter gestärkt werden. Durch verbindliche Berichtspflichten entsteht ein nicht zu unterschätzender Anpassungsdruck, Maßnahmen zur Zielerreichung zu ergreifen. Gleichzeitig ermöglicht der kontinuierliche Erfahrungsaustausch Spielräume für Lernprozesse und neue Akteursallianzen. Erhebliches Verbesserungspotenzial ergibt sich aus dem von EUROSTAT entwickelten System von Nachhaltigkeitsindikatoren, das nun formell in die Nachhaltigkeitsstrategie zu integrieren ist. Die Berichterstattung von Kommission und Mitgliedsländern sollte dabei auf der Grundlage des Indikatorensystems in seiner ganzen Bandbreite (alle drei Ebenen von Indikatoren) erfolgen.

- *Horizontale (Umwelt-)Politikintegration durch integrierte Folgenabschätzung:* Maßnahmen für „bessere Rechtsetzung“ sollten auf instrumentelle Verbesserungen bei Wahrung des umweltpolitischen Schutzniveaus abzielen und nicht im Sinne des Primats von „Wachstum und Beschäftigung“ instrumentalisiert werden. Das primäre Ziel bleibt eine konsequent integrierte Folgenabschätzung, die umweltrelevante, soziale und ökonomische Aspekte ausgewogen berücksichtigt. Zu diesem Zweck ist die interne Qualitätssicherung auch nach Einrichtung des IAB weiter zu verbessern und durch externe Evaluierung zu ergänzen. Dogmatische Deregulierungspostulate mit pauschalen Zielvorgaben (25 %) sind kritikwürdig, wenn sie das umweltpolitische Schutzniveau beeinträchtigen oder anspruchsvolle, innovationsfördernde Regelungen von Vorreiterländern verhindern (z. B. durch das Verbot von „Gold plating“).
- *Stärkung der institutionellen Basis des europäischen Nachhaltigkeitsprozesses:* Die Konsolidierung der Nachhaltigkeitsstrategie als übergeordneter Rahmen erfordert zwingend eine Stärkung ihrer institutionellen Basis. Hier ist eine höherrangige und besser sichtbare Verankerung der Nachhaltigkeitsstrategie im Rahmen der Europäischen Kommission zu empfehlen (z. B. auf Ebene des Generalsekretariats), da der Rat insbesondere aufgrund wechselnder Präsidentschaften nur eingeschränkt „strategiefähig“ ist.

Abb. 1: Nachhaltigkeits- und Umweltstrategien in der EU



Quelle: Eigene Darstellung

## Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie

Im Hinblick auf eine verbesserte Ausgestaltung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie bieten sich folgende Ansatzpunkte:

- *„Strategische“ Aufwertung bestehender (Umwelt-)Ziele:* Im Rahmen der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie sollten kurzfristig wie bisher zentrale Ziele mit „Nachhaltigkeitsrang“ zusammengefasst und damit politisch aufgewertet werden. Dabei sollten anstelle von relativen Effizienzzielen weitere Ziele zum Zustand der Umweltmedien (z. B. Wasser, Boden) Berücksichtigung finden. Auch ist eine enge Rückkoppelung zwischen Nachhaltigkeitsstrategie („top-down“) und ökologischen Fachpolitiken („bottom-up“) sicherzustellen, damit sektorale Lernprozesse (Beispiel Energie/Klima) rasch in den Nachhaltigkeitsprozess integriert werden können.
- *Entwicklung von Langfristzielen (Zeithorizont 2050):* Gleichzeitig bedarf es auch in Deutschland eines Ortes, an dem *langfristige* Perspektiven und Probleme thematisiert werden. Unter breiter Beteiligung sollten Langfristziele mit dem Zeithorizont 2050 erarbeitet werden. Der übergeordnete Planungsprozess („top-down“) würde so den (ökologischen) Fachpolitiken eine langfristige Orientierung bieten und in seiner Steuerungswirkung gestärkt werden.
- *Stärkung der institutionellen Basis des Nachhaltigkeitsprozesses:* Die Institution eines „Green Cabinet“ bietet eine gute Voraussetzung für eine anspruchsvolle Nachhaltigkeitsstrategie. Es bedarf jedoch einer Stärkung dieser institutionellen Basis. Zu empfehlen ist die Festlegung eines zumindest vierteljährlichen Sitzungszyklus. Im Bundeskanzleramt sollte eine eigenständige Organisationseinheit bestehen, die für die anfallenden Koordinierungsfunktionen angemessen ausgestattet ist. Darüber hinaus sollte die Vernetzung von „Green Cabinet“, Nachhaltigkeitsrat und anderen Stakeholdern verbessert werden.
- Empfohlen wird hierfür die zweijährliche Veranstaltung eines *Nachhaltigkeitsgipfels*, der die relevanten Akteure zu einem strukturierten Diskurs zusammenbringt (RNE, „Green Cabinet“, Interessenverbände, Vertreter der Bundesländer und der kommunale Spitzenverbände). Aufgabe wäre die aktuelle Bilanzierung des Nachhaltigkeitsprozesses und die Justierung seiner Zielstruktur. Denkbar sind auch Themenschwerpunkte (Beispiel Kohleverstromung). Entscheidend ist der wissenschaftliche Input zur Langzeitentwicklung und zur Zielerreichung (Statistisches Bundesamt, Umweltbundesamt), die

Stellungnahme wichtiger Ressorts zu zentralen Problemfeldern („nicht-nachhaltige Trends“) und der anschließende Stakeholder-Dialog. Die Vorbereitung des Nachhaltigkeitsgipfels sollte beim Staatssekretärsausschuss liegen und mit dem Nachhaltigkeitsrat abgestimmt sein.

- *Verbesserung von Monitoring und Evaluation:* Das bestehende Monitoringverfahren könnte durch eine stärkere Einbeziehung der Ressorts verbessert werden. Denkbar wäre ein Verfahren, bei dem jeweils ein anderes Ressort einen Nachhaltigkeitsbericht im „Green Cabinet“ präsentiert. Damit entstünde ein politischer Wettbewerb um Beiträge zur Nachhaltigkeitsstrategie. Weiterhin ist die Verbesserung der Nachhaltigkeitsindikatoren anzuraten. Hier sollten – analog zu den Zielen – weitere Indikatoren zum Zustand der Umweltmedien integriert werden. Die Rolle des Statistischen Bundesamtes in der Berichterstattung zum Nachhaltigkeitsprozess ist positiv hervorzuheben.
- *Horizontale (Umwelt-)Politikintegration durch „Nachhaltigkeitsprüfung“:* Der Anspruch der horizontalen Politikintegration sollte wie auf Ebene der EU und in zahlreichen Mitgliedstaaten durch die Einführung einer „Nachhaltigkeitsprüfung“ institutionalisiert werden. Zu diesem Zweck müssen Nachhaltigkeitskriterien in die laufende Gesetzesfolgenabschätzung integriert und dort angewendet werden.
- *Verbesserung der vertikalen Politikintegration:* Wesentlich verbessern lässt sich die vertikale Integration zwischen der Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes und den Strategien der Bundesländer. Denkbar wäre etwa ein Verfahren, bei dem Ziele, Maßnahmen und Indikatoren regelmäßig abgestimmt und Berichtszeiträume harmonisiert werden. Die Institution eines „Nachhaltigkeitsgipfels“ könnte hier einen geeigneten Rahmen bieten. Orientierung kann hier die gesamtösterreichische Nachhaltigkeitsstrategie bieten, bei der die österreichischen Bundesländer in Form von Maßnahmenprogrammen zur Umsetzung der Bundesstrategie beitragen.

## Literatur

- Adelle, C., Hertin, J., Jordan, A. (2006): Sustainable Development 'Outside' the European Union: What Role for Impact Assessment? *European Environment* 16 (2), S. 57-72.
- Bundesregierung (2007): Bericht Deutschlands an die EU-Kommission zur Umsetzung der Europäischen Nachhaltigkeitsstrategie. Berlin: Bundesregierung.
- Bundesregierung (2005): Wegweiser Nachhaltigkeit 2005. Bilanz und Perspektiven. Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.
- Bundesregierung (2004): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Fortschrittsbericht 2004. Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.
- Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.
- Busch, P.-O., Jörgens, H. (2005): Globale Ausbreitungsmuster umweltpolitischer Institutionen. In: Tews, K., Jänicke, M. (Hrsg.): Die Diffusion umweltpolitischer Innovationen im internationalen System. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 55-193.
- CDU, CSU, SPD (2005): Gemeinsam für Deutschland - mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Berlin.
- Dalal-Clayton, B. (2004): The EU Strategy for Sustainable Development: Process and Prospects. London: International Institute for Environment and Development.
- DNR (Deutscher Naturschutzring) (2007): Strategien für Nachhaltigkeit. Die Rolle der Bundesländer bei der Umsetzung nachhaltiger Entwicklung. Dokumentation der Konferenz vom 5. Juli 2007 in Berlin. Bonn: DNR.
- DNR, BUND (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland), NABU (Naturschutzbund Deutschland) (2005): Stellungnahme zum Fortschrittsbericht 2004 der Bundesregierung zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Berlin: DNR, BUND, NABU.
- EEAC (European Environment and Sustainable Development Advisory Councils) (2006). Impact Assessment. Statement and Background Analysis. Brüssel: EEAC.
- EEB (Europäisches Umweltbüro) (2006): EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung. Von Theorie zu Praxis. Brüssel: EEB.
- Eichener, V. (2000): Das Entscheidungssystem der Europäischen Union. Institutionelle Analyse und demokratietheoretische Bewertung. Opladen: Leske + Budrich.
- Europäische Kommission (2007): Fortschrittsbericht 2007 zur Strategie für nachhaltige Entwicklung. KOM(2007) 642 endg. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2006): Berechnung der Verwaltungskosten und Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union. KOM(2006) 691 endg. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2005a): Überprüfung der EU-Strategie der nachhaltigen Entwicklung 2005: Erste Bestandsaufnahme und künftige Leitlinien. KOM(2005) 37 endg. Brüssel: Europäische Kommission.

- Europäische Kommission (2005b): Überprüfung der Strategie für nachhaltige Entwicklung – Ein Aktionsprogramm. KOM(2005) 658 endg. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2005c): Sustainable Development Indicators to monitor the implementation of the EU Sustainable Development Strategy. SEC(2005) 161 endg. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2005d): Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union. KOM(2005) 97 endg. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2005e): Leitfaden zur Folgenabschätzung. SEK (2005) 791. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2001): Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung. KOM(2001) 264 endg. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäischer Rat (2007): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Tagung des Europäischen Rates vom 14. Dezember 2007 in Brüssel. Brüssel: Rat der Europäischen Union. Dok. 16616/07.
- Europäischer Rat (2006): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Brüssel), 15./16. Juni 2006. Brüssel: Rat der Europäischen Union. Dok. 10633/06 REV 1.
- Europäischer Rat (2005): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Brüssel), 15./16. Dezember 2005. Brüssel: Rat der Europäischen Union. Dok. 15914/1/05 REV 1.
- Europäischer Rat (2001): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Göteborg), 15./16. Juni 2001. Brüssel: Rat der Europäischen Union. Dok. SN 200/1/01 REV 1.
- Eurostat (Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften) (2007): Measuring progress towards a more sustainable Europe. 2007 monitoring report of the EU sustainable development strategy. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Ewen, C., Schäfer, Y. (2007): Nachhaltigkeitspolitik der Bundesländer. Hintergrundpapier zur Vorbereitung des Lernworkshops am 7. November 2007. Im Auftrag des Rates für Nachhaltige Entwicklung. Darmstadt: Team Ewen.
- George, C., Kirkpatrick, C. (2006): Assessing national sustainable development strategies: Strengthening the links to operational policy. *Natural Resources Forum* 30 (2), S. 146-156.
- Hertin, J., Berkhout, F. (2005): Environmental Policy Integration for Sustainable Technologies: Rationale and Practical Experiences at EU Level. In: Lyall, C., Tait, J. (Hrsg.): *New Modes of Governance. Developing an Integrated Policy Approach to Science, Technology, Risk and the Environment*. Aldershot: Ashgate, S. 139-158.
- Hey, C. (2006): Diskussionszirkel ohne Steuerungskraft? EU-Rundschreiben, Sonderheft 15 (05), S. 10-11.
- Jacob, K., Volkery, A. (2007): Nichts Neues unter der Sonne? Zwischen Ideensuche und Entscheidungsblockade – die Umweltpolitik der Bundesregierung Schröder 2002-2005. In: Egle, C., Zohnhöfer, R. (Hrsg.): *Ende des rot-grünen Projekts. Eine Bilanz*

- der Regierung Schröder 2002-2005. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 431-452.
- Jänicke, M., Jörgens, H., Jörgens, K., Nordbeck, R. (2002): Germany. In: OECD (Hrsg.): Governance for sustainable development. Five OECD case studies. Paris: OECD, S. 113-153.
- Jänicke, M., Jörgens, H. (Hrsg.) (2000): Umweltplanung im internationalen Vergleich – Strategien der Nachhaltigkeit. Berlin: Springer.
- Knill, C., Lenschow, A. (2007): Hierarchie, Kommunikation und Wettbewerb: Muster europäischer Umweltpolitik und ihre nationalen Auswirkungen. In: Jacob, K., Biermann, F., Busch, P.-O., Feindt, P. H. (Hrsg.): Politik und Umwelt. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 39, S. 223-242.
- Littmeier, A. (2004): Realpolitik statt Lebensstillsdebatte? EU-Rundschreiben, Sonderteil 13 (07), S. 19-22.
- Lundqvist L. (2004): Management by objectives and results. In: Lafferty, W. (Hrsg.): Governance for sustainable development. Cheltenham: Elgar, S. 95-127.
- Meadowcroft, J. (2007): National Sustainable Development Strategies: Features, Challenges and Reflexivity. *European Environment* 17 (3), S. 152-163.
- Neyer, J. (2003): Discourse and Order in the EU. *Journal of Common Market Studies* 41 (4), S. 687-706.
- Nielsen, U., Lerche, D. B., Kjellingbro, P. M., Jeppesen, L. M. (2006): Getting Proportions Right. How far should EU impact assessments go? Kopenhagen: Environmental Assessment Institute.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2006): Good Practices in the National Sustainable Development Strategies of OECD Countries. Paris: OECD.
- Pallemaerts, M. (2006): The EU and Sustainable Development: An Ambiguous Relationship. In: Pallemaerts, M., Azmanova, A. (Hrsg.): The European Union and Sustainable Development: Internal and External Dimensions. Brüssel: VUBPRESS, S. 19-52.
- Pallemaerts, M., Herodes, M., Adelle, C. (2007): Does the EU Sustainable Development Strategy Contribute to Environmental Policy Integration? Berlin: Ecologic. EPIGOV Paper 9.
- Radaelli, C. (2003): The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union? Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
- Rat der Europäischen Union (2006): Überprüfung der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung – Die neue Strategie. Brüssel: Rat der Europäischen Union. Dok. 10117/06.
- Renda, A. (2006): Impact Assessment in the EU. The State of the Art and the Art of the State. Brüssel: Centre for European Policy Studies.
- Risse, T. (2004): Global governance and communicative action. *Government and Opposition* 39 (2), S. 288-313.
- RNE (Rat für Nachhaltige Entwicklung) (2007): Tätigkeitsbericht des Rates für Nachhaltige Entwicklung 2001-2007. Berlin: RNE.

- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2007): Klimaschutz durch Biomasse. Sondergutachten. Berlin: Erich Schmidt.
- SRU (2004): Umweltgutachten 2004. Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern. Baden-Baden: Nomos.
- SRU (2002): Umweltgutachten 2002. Für eine neue Vorreiterrolle. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- SRU (2000): Umweltgutachten 2000. Schritte ins nächste Jahrtausend. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- SRU (1998): Umweltgutachten 1998. Umweltschutz: Erreichtes sichern - Neue Wege gehen. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- SRU (1996): Umweltgutachten 1996. Zur Umsetzung einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Statistisches Bundesamt (2007): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Indikatorenbericht 2006. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Steurer, R. (2008): Strategies for sustainable development. In: Jordan, A., Lenschow, A. (Hrsg.): Integrating the environment for sustainability. Cheltenham: Elgar (im Erscheinen).
- Steurer, R., Martinuzzi, A. (2005): Towards a new pattern of strategy formation in the public sector: first experiences with national strategies for sustainable development in Europe. *Environment and Planning C* 23 (3), S. 455-472.
- Volkery, A. (2004): German Case Study. Analysis of National Strategies for Sustainable Development. Berlin: Environmental Policy Research Centre.  
[http://www.iisd.org/pdf/2004/measure\\_sdsip\\_germany.pdf](http://www.iisd.org/pdf/2004/measure_sdsip_germany.pdf).
- Volkery, A., Swanson, D., Jacob, K., Bregha, F., Pinter L. (2006): Coordination, challenges, and innovations in 19 national sustainable development strategies. *World Development* 34 (12), S. 2047-2063.
- Wilkinson, D., Fergusson, M., Bowyer, C., Brown, J., Ladefoged, A., Monkhouse, C., Zdanowicz, A. (2004): Sustainable Development in the European Commission's Integrated Impact Assessments for 2003. London: Institute for European Environmental Policy.
- Wurzel, R. (2008): Germany. In: Jordan, A., Lenschow, A. (Hrsg.): Integrating the environment for sustainability. Cheltenham: Elgar (im Erscheinen).