



# Zusammenfassung

## Politikbarometer zur Nachhaltigkeit in Deutschland

### Mehr Macht für eine nachhaltige Zukunft

20 Jahre nach dem Erdgipfel von Rio de Janeiro und den Handlungsempfehlungen der Agenda 21 ist die Trendumkehr in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung noch nicht vollzogen: Das Artensterben schreitet voran, der Ausstoß klimaschädlicher Treibhausgase hat im vergangenen Jahr einen neuen Höhepunkt erreicht, die Bodendegradation nimmt zu, der Verbrauch nicht erneuerbarer Ressourcen ist ungebremst und wird mittel- bis langfristig zu Rohstoffknappheiten führen, und schließlich ist es nicht gelungen, die soziale Ungleichheit – mit ihr Armut und Hunger – trotz internationaler Anstrengungen signifikant zu reduzieren. Auch für Deutschland zeigt der jüngst vorgelegte Fortschrittsbericht der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung ein gemischtes Bild. Vor diesem Hintergrund entstand die vorliegende Analyse der Nachhaltigkeitspolitik in Deutschland.

Auf Grundlage der Ergebnisse zur gegenwärtigen Gestaltung von Nachhaltigkeitspolitik 20 Jahre nach Rio zielt die vorliegende Studie darauf, die politischen und administrativen Voraussetzungen zur zukünftigen Ausgestaltung der Nachhaltigkeitspolitik besser zu verstehen. Den Ergebnissen liegen Interviews zugrunde: mit Ministerialbeamten aus allen Bundesministerien (außer dem Justizministerium) sowie mit Abgeordneten und Referenten aus allen Bundestagsfraktionen. Insgesamt wurden bis zu 27 Indikatoren in den Interviews benutzt, die durch die Analyse einschlägiger Dokumente ergänzt wurden.

## Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Ausgehend von theoretisch-konzeptionellen Perspektiven zeigt die empirische Analyse insgesamt ein heterogenes Bild deutscher Nachhaltigkeitspolitik.

Positiv ist: Bedeutende organisatorische, institutionelle und instrumentelle Ansätze zur Förderung nachhaltiger Entwicklung sind vorhanden. Besonders relevant im Hinblick auf Nachhaltigkeit als Langfrist- und Querschnittsthema sind dabei

- » die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie,
- » der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung,
- » der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung und
- » der Rat für nachhaltige Entwicklung.

## Stellenwert von Nachhaltigkeitspolitik

Als politisch-strategisches Thema besitzt Nachhaltigkeit insgesamt nur einen eingeschränkten Stellenwert in Exekutive und Legislative. Das lässt sich illustrieren durch

- » die eingeschränkte Bedeutung und Einflussmöglichkeiten der eigens dafür geschaffenen Institutionen;
- » die mangelnde Verankerung des Themas im politischen und administrativen Tagesgeschäft;
- » den geringen Nachhaltigkeitsbezug in den programmatischen Aussagen der Parteien;
- » die oft einseitige Zuordnung von Nachhaltigkeit zum Umweltbereich;
- » die in der Mehrzahl der Bundesministerien – in den Bundestagsfraktionen ähnliche, aber tendenziell weniger negativ – verbreitete Vorstellung, nach der sich jedes Ressort lediglich um seinen Fachbereich kümmern müsse, damit sich Gesamt-Nachhaltigkeit einstellt.

## Institutionalisierung und Aufgabenkoordination

In der Bundesregierung sowie im parlamentarischen Raum wurden einschlägige Institutionen geschaffen. Allerdings fehlt die systematische und durch Strukturen und Prozesse institutionalisierte Verzahnung von Politikfeldern und -ebenen, die helfen würde, eine nachhaltige Entwicklung signifikant zu fördern. Auffallend ist die

- » fehlende intensive, koordinierende Praxis der Bundesministerien in ihrer täglichen Arbeit untereinander;
- » begrenzte Wirkung des Staatssekretärsausschusses für nachhaltige Entwicklung;
- » weitestgehend geringe bzw. ausbaufähige Wahrnehmung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung in der politischen Praxis wie in der Öffentlichkeit;
- » überwiegend geringe Intensität der Zusammenarbeit zwischen den Bundesministerien und dem Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung;
- » fehlende enge, vertrauensvolle Kooperation der Fraktionen mit den Akteuren aus den Bundesministerien;
- » die geringe Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, obwohl die auf der Ebene der Bundesministerien und der Parlamentarier als bedeutsam angesehen wird.

## Prioritätensetzung und Ziele

Trotz der hohen Bedeutung, die die Regierung dem Thema Nachhaltigkeit nach eigenen Aussagen beimisst, folgen den Absichtserklärungen zu selten Taten – etwa im Falle politischer Zielkonflikte. Häufig fällt die Priorisierung anderen politischen Schwerpunktsetzungen und „Erfordernissen“ täglicher Arbeit zum Opfer. Nicht immer und nicht immer vollständig orientieren sich die politischen Vorschläge und Maßnahmen der Bundestagsfraktionen an der Perspektive notwendiger Langfristigkeit.

## Nachhaltigkeitsprüfung von Maßnahmen

In der Begründung von Maßnahmen der Bundesministerien und der Bundestagsfraktionen werden Nachhaltigkeit und nachhaltigkeitspolitische Lenkungswirkungen ins Feld geführt und als Mittel der Kommunikation genutzt. Trotz der Bestimmungen in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) genießt die Evaluation, die alle drei Nachhaltigkeitsdimensionen berücksichtigt und Gesetzesvorhaben, Maßnahmen oder Ausgaben des Bundes unter Nachhaltigkeitskriterien ex ante und ex post betrachtet, in keinem Ministerium einen hohen Stellenwert.

## Ausbildung und Personalentwicklung

Im Bereich der Personalentwicklung der Ministerien und der Fraktionen spielt Nachhaltigkeit kaum eine Rolle. Die komplexen Zusammenhänge von Nachhaltigkeit werden den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern selten in Fortbildungen oder Workshops näher gebracht. Es fehlt ihnen deshalb an Hintergrund und Handwerkszeug, um Lösungsansätze in den jeweiligen Arbeitsbereichen gezielt anzuwenden. Unterentwickelt bleibt so notwendiges Systemwissen um die Interdependenzen verschiedener Politikbereiche.

## Beschaffungswesen und Beteiligungen des Bundes

Zwar haben Nachhaltigkeitskriterien verstärkt Eingang in die Beschaffungsentscheidungen der einzelnen Bundesministerien gefunden, aber der Einfluss der großen Nachfragemacht des Bundes auf den Markt für nachhaltige Produkte bleibt gering. Auch wird derzeit die potenzielle nachhaltigkeitspolitische Lenkungswirkung durch die Beteiligung des Bundes an Unternehmen nur teilweise ausgeschöpft.

## Gesamtfazit

In der vorliegenden empirischen Studie werden gewisse Fortschritte in der deutschen Nachhaltigkeitspolitik festgestellt, aber auch erhebliche Defizite deutlich.

Insgesamt lässt sich schlussfolgern: Eine tatsächliche und den Problemlagen angemessene Integration von Nachhaltigkeitspolitik in Deutschland wurde auch 20 Jahre nach der Rio-Konferenz weder umfassend noch konsequent verwirklicht. Gemessen am Stand der (Natur-)Wissenschaft, die uns unentwegt die nicht nachhaltigen Entwicklungen vor Augen führt, sowie gemessen an den theoretisch-konzeptionellen Diskussionen zur Weiterentwicklung von Strukturen und Prozessen in Politik und Verwaltung läuft die deutsche Nachhaltigkeitspolitik dem Bedarf hinterher.

## 10 Handlungsempfehlungen zur Behebung der Defizite

### **Handlungsempfehlung 1**

#### **Führungsverantwortung übernehmen – Nachhaltigkeit ist Chefsache**

Der Stellenwert von Nachhaltigkeit in Politik und Verwaltung hängt in hohem Maße von leitenden Entscheidungsträgern ab. Die Führungs- und Leitungsebene in Politik und Verwaltung ist gefordert, das gesellschaftlich anerkannte und im Grundgesetz in Artikel 20a (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen) niedergelegte Leit- und Handlungsprinzip nachhaltiger Entwicklung in ihrem jeweiligen Handlungsbereich aktiv umzusetzen und konsequent weiterzuentwickeln.

### **Handlungsempfehlung 2**

#### **Nachhaltigkeitskompetenzen erweitern – Politikpraktiker schulen**

Strukturen und Prozesse zur Förderung von Nachhaltigkeit in Politik und Verwaltung sind notwendig, aber nicht hinreichend. Entscheidend sind Kompetenzen und Handlungsorientierungen des Personals in der alltagspraktischen Umsetzung von Nachhaltigkeit. Mit Aus- und Fortbildungen muss die Nachhaltigkeitskompetenz des politischen wie administrativen Personals gestärkt werden.

### **Handlungsempfehlung 3**

#### **Nachhaltigkeit gemeinsam gestalten – besser kooperieren**

Staatliche Institutionen tragen besondere Verantwortung für die Gestaltung nachhaltiger Entwicklung. Das Ziel einer nachhaltigen Gesellschaft kann aber nur als Gemeinschaftswerk realisiert werden. Dafür ist notwendig, dass Politik und Verwaltung bessere und systematischere Kooperations- und Partizipationsstrukturen und -prozesse mit nicht staatlichen Akteuren aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft etablieren, um Nachhaltigkeit zielgerichtet und handlungsorientiert weiterzuentwickeln.

### **Handlungsempfehlung 4**

#### **Nachhaltigkeit prüfen – Vorhaben- und Ausgaben-Evaluation ausbauen**

Die bisherigen Ansätze einer Evaluation anhand von Nachhaltigkeitskriterien reichen nicht aus. Eine verpflichtende, kriteriengestützte ex ante und ex post stattfindende Nachhaltigkeitsprüfung von Maßnahmen muss eingeführt werden.

### **Handlungsempfehlung 5**

#### **Nachhaltigkeit demokratisieren – Parlamentarischen Beirat aufwerten**

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat grundsätzlich das Potenzial, sich zum wichtigsten Instrument zur Etablierung von Nachhaltigkeit im parlamentarischen System zu entwickeln. Damit sich jedoch dessen Wirkung entfaltet, ist eine Stärkung dieser Institution nötig. Eine Aufwertung zum Ausschuss für nachhaltige Entwicklung mit vollen Rechten als Querschnitts- und Koordinationsgremium des Parlamentes ist unabdingbar. Auch müssen dessen Nachhaltigkeitsprüfungen vervollständigt werden und deren Ergebnisse in der politischen Praxis Niederschlag finden.

### **Handlungsempfehlung 6**

#### **Nachhaltigkeit umsetzen – Politik- und Verwaltungsebenen verzahnen**

Nachhaltige Entwicklung erfordert in besonderem Maße ein koordiniertes Handeln staatlicher Institutionen. Die verschiedenen Politik- und Verwaltungsebenen von lokal bis global sind unzureichend vernetzt und aufeinander abgestimmt, obwohl beide Seiten die Notwendigkeit dafür sehen. Die nationale Ebene sollte dabei eine zentrale Schnittstellenfunktion übernehmen. Kompetenzschnitte müssen angepasst und themenfelderübergreifende Strukturen entwickelt werden.

### **Handlungsempfehlung 7**

#### **Nachhaltigkeit professionell organisieren – Managementsysteme nutzen**

Nachhaltigkeit erfordert eine Anpassung von Organisationsstrukturen, -prozessen und -kulturen. Nachhaltigkeitsmanagementsysteme mit folgenden Elementen müssen eingeführt und genutzt werden: z.B. Monitoring- und Berichterstattungssysteme, Handlungsleitfäden und Checklisten, koordinierende Organisationseinheiten oder strategische Planungsansätze.

### **Handlungsempfehlung 8**

#### **Nachhaltigkeit bündeln – Neuinstitutionalisierung prüfen**

Nachhaltigkeit ernsthaft politisch und administrativ zu adressieren, erfordert die Kombination und Zusammenarbeit unterschiedlicher Sachgebiete. Dafür müssen politikfelderübergreifende institutionelle Strukturen geschaffen werden (Zusammenlegung von Kompetenzen unterschiedlicher Häuser). Vor dem Hintergrund der Interdependenzen der Nachhaltigkeitsdimensionen erscheint das Ressortprinzip bzw. die klassische Ressortautonomie immer weniger zielführend.

### **Handlungsempfehlung 9**

#### **Nachhaltigkeit erleichtern – intelligente Politikgestaltung umsetzen**

Nachhaltige Entwicklung erfordert systemische Transformationen. Dafür ist eine strategisch orientierte und systematisch koordinierte Politikgestaltung unabdingbar. Sich konterkarierende Politikmaßnahmen – z.B. Subventionen, deren Negativwirkungen an anderer Stelle mit staatlichen Geldern repariert werden müssen – gehören abgestellt; vielmehr braucht es intelligente Kombinationen regulatoriver, marktwirtschaftlicher und informatorischer Instrumente zur zielorientierten Gestaltung von Nachhaltigkeitstransformationen.

### **Handlungsempfehlung 10**

#### **Nachhaltigkeit nachfragen – Bundesregierung muss Vorreiter sein**

Die öffentliche Hand ist der größte Nachfrager in Deutschland und muss als solcher seine Position vorbildlich ausnutzen, um nachhaltige Produkte zu fördern und Nachhaltigkeit konkret zu leben. Die im „Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit der Bundesregierung“ im Jahre 2010 vom Staatssekretärsausschuss beschlossene Stärkung der öffentlichen Beschaffung unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten muss konsequent umgesetzt werden. Bei der Beschaffung muss das Nachhaltigkeitskriterium handlungsleitendes Prinzip sein. Die Beteiligungen des Bundes an Unternehmen (u.a. Deutsche Bahn) wären hervorragend als Vorreiter und Vorbilder bei der Umsetzung von Nachhaltigkeit in deutschen Unternehmen geeignet.

## **Schlussbetrachtung**

Die Umsetzung dieser Handlungsempfehlungen kann dazu beitragen, das Ziel einer nachhaltigen Gesellschaft rechtzeitig zu erreichen – „rechtzeitig“ heißt: bevor kritische Kipppunkte nicht nachhaltiger Entwicklung die Gestaltungsmöglichkeiten unserer Gesellschaft signifikant einschränken. Im internationalen Vergleich hat Deutschland in den vergangenen Jahren gute Fortschritte auf dem Weg zur nachhaltigen Entwicklung gemacht, auch wenn diese noch nicht ausreichend sind. Jetzt ist es an der Zeit, die nächsten Schritte hin zu einer verantwortungsbewussten, professionellen und damit wirksameren öffentlichen Nachhaltigkeitssteuerung zu gehen.

**Hier geht's zur Studie:** [www.wwf.de/politikbarometer\\_nachhaltigkeit/](http://www.wwf.de/politikbarometer_nachhaltigkeit/)

**Ansprechpartner:** Alois Vedder  
Leiter Politik  
WWF Deutschland  
Reinhardtstr. 14  
10117 Berlin  
Direkt: +49 (30) 311 777-418  
[alois.vedder@wwf.de](mailto:alois.vedder@wwf.de)

Günter Mitlacher  
Leiter biologische Vielfalt  
WWF Deutschland  
Reinhardtstr. 14  
10117 Berlin  
Direkt: +49 (30) 311 777-200  
[guenter.mitlacher@wwf.de](mailto:guenter.mitlacher@wwf.de)