

199

„Jenseits des BIP“ – Zur Organisation der Politikberatung zur Nachhaltigkeitspolitik in Deutschland

Heinrich Tiemann und Gert G. Wagner

Juni 2012

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

Working Paper Series des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD)

Die *RatSWD Working Papers* Reihe startete Ende 2007. Seit 2009 werden in dieser Publikationsreihe nur noch konzeptionelle und historische Arbeiten, die sich mit der Gestaltung der statistischen Infrastruktur und der Forschungsinfrastruktur in den Sozial-, Verhaltens- und Wirtschaftswissenschaften beschäftigen, publiziert. Dies sind insbesondere Papiere zur Gestaltung der Amtlichen Statistik, der Ressortforschung und der akademisch getragenen Forschungsinfrastruktur sowie Beiträge, die Arbeit des RatSWD selbst betreffend. Auch Papiere, die sich auf die oben genannten Bereiche außerhalb Deutschlands und auf supranationale Aspekte beziehen, sind besonders willkommen.

RatSWD Working Papers sind nicht-exklusiv, d. h. einer Veröffentlichung an anderen Orten steht nichts im Wege. Alle Arbeiten können und sollen auch in fachlich, institutionell und örtlich spezialisierten Reihen erscheinen. Die *RatSWD Working Papers* können nicht über den Buchhandel, sondern nur online über den RatSWD bezogen werden.

Um nicht deutsch sprechenden Nutzer/innen die Arbeit mit der neuen Reihe zu erleichtern, sind auf den englischen Internetseiten der *RatSWD Working Papers* nur die englischsprachigen Papers zu finden, auf den deutschen Seiten werden alle Nummern der Reihe chronologisch geordnet aufgelistet.

Einige ursprünglich in der *RatSWD Working Papers* Reihe erschienenen empirischen Forschungsarbeiten sind ab 2009 in der RatSWD Research Notes Reihe zu finden.

Die Inhalte der *RatSWD Working Papers* stellen ausdrücklich die Meinung der jeweiligen Autor/innen dar und nicht die des RatSWD.

Herausgeber der RatSWD Working Paper Series:

Vorsitzender des RatSWD (2007/2008 Heike Solga; seit 2009 Gert G. Wagner)

Geschäftsführer des RatSWD (Denis Huschka)

„Jenseits des BIP“ – Zur Organisation der Politikberatung zur Nachhaltigkeitspolitik in Deutschland

von Heinrich Tiemann* und Gert G. Wagner**

Juni 2012

*Heinrich Tiemann war Abteilungsleiter im Bundeskanzleramt und von 2002 bis 2009 Staatssekretär im Gesundheits- und Sozialministerium bzw. des Auswärtigen Amts.

**Gert G. Wagner ist sachverständiges Mitglied der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“, Vorstandsvorsitzender des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) und Vorsitzender des Rats für Sozial- und Wirtschaftsdaten.

Auftrag der Enquete-Kommission Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität

Der Deutsche Bundestag hat im November 2010 die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ eingesetzt. Die Enquete reagiert auf die Kritik am Bruttoinlandsprodukt (BIP) als Wohlstandsindikator. Ökologische, soziale und kulturelle Aspekte, die zum gesellschaftlichen Wohlergehen und zur Lebensqualität beitragen, werden mit dem BIP grundsätzlich nicht erfasst. Die Kommission arbeitet seitdem an einem Konzept, das Wohlstand und Fortschritt nicht mehr allein über das BIP als Messgröße für wirtschaftliches Wachstum ermittelt. Dabei sollen Indikatoren helfen, einen erweiterten Wohlstandsbegriff zu finden, der über das BIP hinausreicht und insbesondere auch alle relevanten Aspekte der Nachhaltigkeit thematisiert. Mit einem Indikatorensatz soll der Prozess des ökonomischen und gesellschaftlichen Umbaus zukünftig besser gesteuert werden können. Dabei kann auch ein gut kommunizierbarer aggregierter Index, der gewissermaßen dem BIP Konkurrenz macht, für illustrative Zwecke und zur Belebung der öffentlichen Diskussion nützlich sein.

Die Enquete-Projektgruppe „Entwicklung eines ganzheitlichen Wohlstands- bzw. Fortschrittsindikator“ der Enquete-Kommission hat Anfang März diesen Jahres in ihrem Zwischenbericht einen ersten Überblick präsentiert.¹ Dabei wird – international vergleichend – ausführlich über verschiedene Indikatoren-Systeme berichtet. Informationen und Überlegungen zur Konstruktion und Leistungsfähigkeit von Indikatoren, auch im Hinblick auf die Aussagekraft und Kommunizierbarkeit, stehen im Vordergrund. Die Enquete hat sich diese Ziele zu eigen gemacht und sie ist sich einig, einen Indikatorensatz zu entwickeln, der den ökonomischen, sozialen und ökologischen Wohlstand sowie den gesellschaftlichen Zusammenhalt und deren Nachhaltigkeit abbilden soll.

Überlegungen, welchen Beitrag die Indikatoren zur politischen Steuerung leisten und welche Rolle sie im politisch-administrativen Prozess spielen können, werden im Zwischenbericht nur am Rande angesprochen. Eine Entscheidung zur Auswahl der Indikatoren ist noch nicht gefallen. Letztlich werden die politischen Ziele, die in den anderen Projektgruppen – vielfach

¹ Enquete-Kommission Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität, Arbeitsbericht Projektgruppe

² „Entwicklung eines ganzheitlichen Wohlstands- bzw. Fortschrittsindicators“, Kommissionsdrucksache 17(26)72 neu (5. März 2012) (http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/gremien/enquete/wachstum/drucksachen/72_neu_Zwischenbericht_PG_2.pdf).

durchaus kontrovers – diskutiert werden, maßgeblich die Auswahl der Indikatoren prägen.

Aber es kommt nicht nur auf die sachliche Aussagekraft der Indikatoren an. Mindestens ebenso bedeutsam ist die „Governance“ neuer Indikatoren, die deren statistische Korrektheit wie deren politische Relevanz herstellen soll. Die in diesem Papier nun folgende Analyse wird zeigen, dass zur Zeit das existierende amtliche Berichtssystem zur Nachhaltigen Entwicklung über eine wirksame politische und administrative Verankerung und breite Erfahrungen – organisatorischen Veränderungen und politische Anpassungen eingeschlossen – verfügt. Eine mindestens ebenso große institutionelle Relevanz bzw. institutionelles Gewicht braucht ein neues Indikatorensystem, wenn es politisch wirksam werden soll.

Strukturen der Nachhaltigkeitsberichterstattung heute

Deutschland hat 2002 seine nationale Nachhaltigkeitsstrategie zum Weltgipfel der UN für nachhaltige Entwicklung vorgelegt. Die Strategie zielt auf Generationengerechtigkeit, Lebensqualität, sozialen Zusammenhang und internationale Verantwortung. Seit der ersten Regierung Schröder gilt die nationale Nachhaltigkeitsstrategie unabhängig von Legislaturperioden. In einer Reihe von Berichten wurden die Leitlinien, Prozesse und eine Vielzahl von Themen behandelt. Über Ziele und Indikatoren ist die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie mit der europäischen Nachhaltigkeits- und der EU 2020-Strategie verbunden.

Zur Verankerung der Nachhaltigkeit als Leitprinzip der Politik hat sich die Bundesregierung schon früh ein Set von Institutionen und Verfahren gegeben und sukzessive zu einem umfassenden Nachhaltigkeitsmanagement ausgebaut.

Innerhalb der Bundesregierung:

- Die *Berichterstattung zur nachhaltigen Entwicklung* enthält in vier Handlungsfeldern 21 Handlungsbereiche, die mittels 38 Indikatoren abgebildet werden. In umfassenden Fortschrittsberichten (2004, 2008 und Februar 2012) wird einmal pro Legislaturperiode zur Strategie und zum Stand ihrer Umsetzung berichtet. Die Berichte enthalten konkrete Maßnahmen zur Erreichung gesetzter Ziele und entwickeln die Strategie in einzelnen Schwerpunktfeldern fort. Alle zwei Jahre wird der Fortschrittsbericht durch einen vom Statistischen Bundesamt erstellten Bericht zur Entwicklung der Nachhaltigkeitsindikatoren (Indikatorenbericht), zuletzt im Frühjahr 2012, ergänzt.

- Der *Staatssekretärsschuss für Nachhaltige Entwicklung* ist die zentrale Steuerungseinheit für die Nachhaltigkeitsstrategie. Die Leitung liegt beim Chef des Bundeskanzleramts. Zu seiner Unterstützung wurde 2010 im Bundeskanzleramt ein Referat „Nachhaltige Entwicklung“ eingerichtet.
- Die Bundesministerien greifen bei der Prüfung und Entwicklung von Maßnahmen auf eigens für die Nachhaltigkeitspolitik entwickelte Management-Tools zurück. So sind sie seit Mai 2009 verpflichtet eine Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der *Gesetzesfolgenabschätzung* (§ 44 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien) vor zu nehmen.

Außerhalb der Bundesregierung:

- Der *Rat für Nachhaltige Entwicklung*, angesiedelt beim Bundeskanzleramt, berät die Bundesregierung in allen Fragen der nachhaltigen Entwicklung, erarbeitet eigeninitiativ Beiträge zur Fortentwicklung der Strategie, veröffentlicht Stellungnahmen und organisiert den gesellschaftlichen Dialog zur Nachhaltigkeit mit.
- Der *Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung* des Deutschen Bundestages (PBNE) begleitet seit 2004 die Arbeit der Bundesregierung. Er gibt Empfehlungen zur Strategie und bewertet die Nachhaltigkeitsprüfung der Bundesregierung. Er unterstützt den gesellschaftlichen Dialog zur Nachhaltigkeit.
- In den letzten Jahren hat sich in mehreren Schritten ein leistungsfähiges Nachhaltigkeitsmanagement etabliert, das über die Bundesregierung hinausreicht und die Arbeit der Länder und vielfältige Aktivitäten der Zivilgesellschaft mit einbezieht. Strategie und Organisation genießen – trotz einiger Bekanntheitsdefizite – international hohe Wertschätzung.

Jenseits des BIP – Indikatoren, Politik, Organisation und Kommunikation

Die abschließenden Empfehlungen der Enquete-Kommission zur Alternative zum BIP gilt es abzuwarten. Klar ist: das neue Navigationssystem hat den Zusammenhang von Problemen, Indikatoren und Politikkonzepten abzubilden. Das korrespondierende Management-System muss neu ausgerichtet und erweitert werden.

Der *Rat für Nachhaltige Entwicklung* sollte weiterhin – wie seit Jahren erfolgreich – den gesellschaftlichen Dialog fördern und Beiträge zur Fortentwicklung der politischen Nachhaltigkeitsstrategie erarbeiten. Künftig muss der Rat noch mehr zur politischen Plattform von Nachhaltigkeitsaktivitäten der Zivilgesellschaft werden. Er soll zu Partnerschaften einladen und bei ressortübergreifenden Aktivitäten vor allem die gesellschaftlichen Akteure unterstützen.

Denkbar wäre weiterhin:

- Ein neu zu schaffender *Sachverständigenrat für Fragen der nachhaltigen Lebensqualität* erstellt auf der Basis eines ausgewählten Indikatorenbündels einen periodischen Indikatoren-Bericht und informiert Bundesregierung, Parlament und Öffentlichkeit regelmäßig über Veränderungen und Fortschritte. Da es sich bei dem Themenfeld um eine Querschnittsaufgabe handelt, wird der Sachverständigenrat beim Bundeskanzleramt angesiedelt. Der *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* setzt seine Arbeit fort.
- Zu den Gutachten der Sachverständigenräte gibt die Bundesregierung *Stellungnahmen im Bundestag* ab. Sie nimmt Stellung, berichtet über Fortschritte und informiert über beabsichtigte Politik und Maßnahmen. Der Deutsche Bundestag debattiert darüber und beschließt politische Maßnahmen. Verbände, politische Parteien und zivilgesellschaftliche Organisationen reflektieren die Debatte.

Die in der Bundesregierung bestehenden Kapazitäten und Strukturen werden im Rahmen der Strategie konsequent auf neue Aufgaben ausgerichtet. Das heißt:

- Stärkung der Steuerungs-, Programm- und Managementfunktion des *Staatssekretärsausschusses* bei (ressortübergreifenden) Projekten. Koordinierung der Bund-Länder-Kommunen-Zivilgesellschaft-Zusammenarbeit und Förderung von regionalen Netzwerken.
- Errichtung einer *Arbeitseinheit im Bundeskanzleramt*, die den beiden Sachverständigenräten als Ansprechpartner dient. Administrativ sind die Sachverständigenräte dem Statistischen Bundesamt zugeordnet (wie das für den Sachverständigenrat Wirtschaft bereits jetzt der Fall ist), das über eine Außenstelle in Berlin verfügt.
- Kontinuierliche qualitative Verbesserung der Verfahren der Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der *Gesetzesfolgenabschätzung* durch die Bundesministerien.

Der Deutsche Bundestag wird zukünftig eine wichtige Rolle bei der Debatte zur Nachhaltigkeitspolitik einnehmen. Der *Parlamentarische Beirat* für nachhaltige Entwicklung im Deutschen Bundestag hat sich bewährt. Deshalb ist es angebracht, die Absicht im Koalitionsvertrag von CDU/CSU/FDP, den Beirat federführend mit der parlamentarischen Kontrolle der Nachhaltigkeitsstrategie sowie der Nachhaltigkeitsprüfung zu beauftragen, in dieser Legislaturperiode noch zu realisieren. Das stärkt schon jetzt die Bedeutung des Parlaments in der Diskussion und unterstützt die Bundesregierung bei der kontinuierlichen Verbesserung der Nachhaltigkeitsprüfung.

Ausblick

Die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ erstattet zum Ende der 17. Legislaturperiode Mitte 2013 ihren Bericht. Die Kommission hat bereits die politische Debatte angeregt. Es ist gelungen, ihr Thema in der gesellschaftlichen Diskussion zu verankern und zum mitdiskutieren einzuladen. Die konkreten Empfehlungen an den Deutschen Bundestag bleiben abzuwarten und darauf aufbauend können grundlegende politische Entscheidungen frühestens zu Beginn der nächsten Legislaturperiode erfolgen.