



**Stellungnahme
im Rahmen der Anhörung „Europäische Nachhaltigkeitsstrategie“
des Parlamentarische Beirates für nachhaltige Entwicklung und des Ausschusses für die
Angelegenheiten der Europäischen Union**

Berlin, den 27.10.2010

Rainer Quitzow

Forschungsstelle für Umweltpolitik der Freien Universität Berlin

▪ **Wie werden Anwendung und Zielerreichung der europäischen Nachhaltigkeitsstrategie bewertet?**

Bewertet man die Leistung der Nachhaltigkeitsstrategie anhand der Verwirklichung der darin enthaltenen Zielsetzungen, fällt die Gesamtbilanz notwendigerweise negativ aus. Es sind zwar einzelne Fortschritte zu verzeichnen. Beispielsweise ist seit 2005 europaweit ein Rückgang der CO₂-Emissionen erkennbar (EEA 2010). Doch der aktuelle Indikatoren-Bericht von EUROSTAT macht deutlich, dass Europa sich in der Mehrzahl der Handlungsfelder noch nicht auf einem nachhaltigen Entwicklungspfad befindet (EUROSTAT 2009). Diese Sichtweise entspricht einer Bewertung anhand von „*impacts*“, also den erreichten Zielgrößen. Selbstverständlich hängen die erzielten Messwerte von zahlreichen Faktoren und Einflussgrößen ab, so dass sie sich kaum für eine abschließende Bewertung einer einzelnen Strategie eignen. Trotzdem entspricht es einer gewissen Logik, eine Strategie an der Erreichung der darin enthaltenen Zielsetzungen zu messen.

Ein weiterer Ansatz wäre die Bewertung der Wirksamkeit der Strategie bei der Beeinflussung politischer Prioritäten in den jeweiligen Handlungsfeldern. Auch aus dieser Perspektive weist die Nachhaltigkeitsstrategie jedoch eine ernüchternde Bilanz auf. Die im Jahre 2006 formulierte Strategie stellt im Wesentlichen eine Bestandsaufnahme bereits existierender Ziele mit Nachhaltigkeitsbezug dar. Auch bei den zu ergreifenden Maßnahmen handelt es sich in erster Linie um den Verweis auf bereits existierende Prozesse und Aktionspläne (Lindemann und Jänicke 2008). Ausnahmen stellen die Ankündigung einer umweltbezogenen Beschaffungspolitik und die Einführung sektorspezifischer Fahrpläne zur Abschaffung umweltschädlicher Beihilfen dar. Während Kriterien für eine grüne Beschaffungspolitik nun entwickelt werden, steht die Entwicklung der für 2008 angekündigten Fahrpläne noch aus. Fortschritte in den Bereichen Energie, Landwirtschaft und Verkehr werden nicht auf die Nachhaltigkeitsstrategie sondern auf sektorspezifische Prozesse zurückgeführt. Die Nachhaltigkeitsstrategie verleihe den bereits beschlossenen Vorhaben lediglich eine zusätzliche Legitimierung (Pallermaerts et al. 2007).

Dieser letzte Aspekt darf allerdings nicht unterschätzt werden. Die Einführung neuer Maßnahmen und die Ausgestaltung einzelner Sektorpolitiken hängen von einer Vielzahl gesellschaftlicher und politischer Variablen ab, so dass ein direkter Zusammenhang zwischen der Nachhaltigkeitsstrategie und einzelnen Politikvorhaben nur schwer nachzuweisen ist. Die zusätzliche Legitimierung und politische Aufwertung bestehender Vorhaben muss deshalb bereits als ein wichtiger Erfolg gewertet werden. Insbesondere in der Forschungspolitik ist zu erkennen, dass die Nachhaltigkeitsstrategie auf diese Weise eine Wirkung entfalten konnte. Die Nachhaltigkeitsstrategie bildet eine zentrale Legitimierungsbasis und wird als übergeordneter Orientierungsrahmen des 7. Forschungsrahmenprogramms genutzt. Das Programm steht unter dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung und integriert alle zentralen Handlungsfelder der Nachhaltigkeitsstrategie (siehe http://ec.europa.eu/research/sd/index_en.cfm). Zudem wird der Beitrag von Forschungsprojekten zu den Zielen der Nachhaltigkeitsstrategie systematisch überprüft (siehe http://ec.europa.eu/research/sd/index_en.cfm?pg=fp7-monitoring_activities).

Durch das Instrument der Politikfolgenabschätzung werden Herausforderungen einer nachhaltigen Entwicklung auch in anderen Sektoren zunehmend berücksichtigt. Die heutige Form der Politikfolgenabschätzung (*ex ante*) der Kommission wurde im Zuge der ersten Nachhaltigkeitsstrategie aus dem Jahre 2001 eingeführt und bietet Anknüpfungspunkte für die Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in Programmen der EU. Das Verfahren der Politikfolgenabschätzung berücksichtigt soziale, wirtschaftliche und ökologische Auswirkungen der jeweiligen Politikvorschläge. Es ist das umfangreichste System seiner Art und wird von der Kommission zunehmend im Rahmen der Politikentwicklung genutzt (Jacob et al. 2008; Europäischer Rechnungshof 2010). Auch Vertreter im Rat und im Parlament sehen Folgenabschätzungsberichte als wichtige Grundlage für die Entscheidungsfindung (Europäischer Rechnungshof 2010: 20). Einzelne Beispiele zeigen zudem, dass durch die Politikfolgenabschätzung Umweltaspekte bei der Programm- und Strategieentwicklung berücksichtigt wurden (Ecologic, IEEP, VITO 2007).

Die genannten Fortschritte sind vor allem deshalb von Bedeutung, weil die sonstigen Umsetzungsmechanismen der Nachhaltigkeitsstrategie (beispielsweise im Vergleich zur ehemaligen Lissabon-Strategie) nur schwach ausgeprägt sind. Die Aktivitäten im Rahmen der Strategie beschränken sich im Wesentlichen auf eine Berichterstattung alle zwei Jahre durch die Kommission. Dies wird ergänzt durch einen vom Statistischen Amt der EU (EUROSTAT) verfassten Indikatorenbericht. Darüber hinaus hat die Kommission ein freiwilliges „peer review“ Verfahren vorgeschlagen, in dem die Mitgliedsstaaten sich in informellen Prozessen zu ihren Nachhaltigkeitsstrategien austauschen und gegenseitig begutachten sollen. Diesem Verfahren haben sich bisher jedoch nur Deutschland, Frankreich und die Niederlande unterzogen. Vor dem Hintergrund dieser begrenzten Anstrengungen ist die angesprochene Steuerungswirkung der Strategie, vor allem in der Forschungspolitik, als ein erster Erfolg zu werten. Die erwähnten Fortschritte versprechen zusätzliches Potenzial, das durch eine Stärkung der Umsetzungsmechanismen noch besser ausgeschöpft werden könnte.

- **Wie wird gewährleistet, dass die europäische Nachhaltigkeitsstrategie den übergeordneten Rahmen für andere Strategien der Europäischen Union vorgibt?**
- **Welche Möglichkeiten werden gesehen, die Anwendung der europäischen Nachhaltigkeitsstrategie effizienter zu gestalten?**

Seit der Einführung der Nachhaltigkeitsstrategie in 2001 war das Verhältnis dieser Strategie zur damaligen Lissabon-Strategie nicht klar formuliert. Heute stellt sich die gleiche Frage bezüglich der vor kurzem beschlossenen Strategie Europa 2020. In Abschnitt 1 wurde dargestellt, dass die Nachhaltigkeitsstrategie bisher noch keine nennenswerte Wirkung auf die Festlegung von Prioritäten auf politischer Ebene hatte. Es ist insofern auch nicht zu erwarten, dass sie eine vergleichbare politische Relevanz wie die Strategie Europa 2020 entfalten wird. Trotzdem dient die Nachhaltigkeitsstrategie teilweise als Orientierungsrahmen für Strategie- und Programmentwicklung. Diese Funktion sollte durch eine Aufwertung und Weiterentwicklung von Politikfolgenabschätzung und Fortschrittskontrolle sowohl auf der politischen als auch auf der administrativen Ebene gestärkt werden.

Wie erwähnt spielt die Politikfolgenabschätzung schon heute eine Rolle für die Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in der Programmentwicklung. Diese Funktion könnte weiter ausgebaut werden, indem eine explizite Verknüpfung mit den Zielen der Nachhaltigkeitsstrategie eingeführt wird. Ergänzend zur Abschätzung sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Auswirkungen könnte, wie bei der Nachhaltigkeitsprüfung in Deutschland, der zusätzliche Beitrag zur Umsetzung der europäischen Nachhaltigkeitsziele berücksichtigt werden. Insbesondere bei der Entwicklung von Ausgabenprogrammen wäre dies ein Mechanismus, um die Allokation von Geldern stärker an Nachhaltigkeitskriterien auszurichten. Schließlich sollte es zusätzliche Bemühungen geben, um die *Nutzung* von Ergebnissen der Politikfolgenabschätzung für die Entscheidungsfindung zu verbessern.

Ergänzend dazu könnte die *ex post*-Evaluierung ausgeweitet und auch dort eine verbindliche Berücksichtigung relevanter Nachhaltigkeitsaspekte eingeführt werden. *Ex post*-Evaluierungen werden bisher noch nicht in allen Politikfeldern systematisch genutzt (Europäischer Rechnungshof 2010: 42). Evaluierungsergebnisse stellen aber eine wichtige Grundlage zur kontinuierlichen Verbesserung von Interventionen dar und dienen als entscheidende Informationsbasis für die Folgenabschätzung zukünftiger Vorhaben. *Ex post*-Evaluierung sollte deshalb nicht nur als Instrument der Fortschrittskontrolle sondern auch als integraler Beitrag zur besseren Rechtssetzung verstanden werden.

Auch die allgemeine Fortschrittskontrolle im Rahmen der Strategie kann und sollte ausgebaut werden. Das Ziel wäre eine Aufwertung und zunehmende Verankerung der Nachhaltigkeitsziele als langfristiger Orientierungsrahmen in der europäischen Politik. Darüber hinaus wäre eine auf einzelne Themen beschränkte Verknüpfung mit der Strategie Europa 2020 und den damit verbundenen Koordinierungsmechanismen sinnvoll. So könnte ein Mechanismus geschaffen werden, um Prioritäten zu definieren und Themen schrittweise in den politischen Prozess im Rahmen der Strategie Europa 2020 zu integrieren.

Folgende Maßnahmen könnten zu diesem Zweck in Erwägung gezogen werden:

- Die Ergänzung des Berichtes von EUROSTAT durch eine Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Europäischen Parlamentes;
- Die Festlegung mittel- und langfristiger, quantitativer Zielsetzungen in allen Handlungsfeldern sowie die Verknüpfung mit entsprechenden Zielindikatoren im EUROSTAT-Bericht;
- Die Integration von länderspezifischen Daten im EUROSTAT-Bericht, um einen Vergleich zwischen den Mitgliedsstaaten zu ermöglichen;
- Die Einführung eines hochrangigen, direktionsübergreifenden Steuerungsgremiums der Kommission zur Durchführung der Fortschrittskontrolle;
- Eine Prioritätensetzung und Beeinflussung der Strategie Europa 2020 durch das Steuerungsgremium im Rahmen der Fortschrittskontrolle;
- Stellungnahmen des Steuerungsgremiums bei der Entwicklung wichtiger Sektorpolitiken, basierend auf den Zielen der Nachhaltigkeitsstrategie

Die Einführung des Steuerungsgremiums könnte der Fortschrittskontrolle eine größere politische Relevanz verleihen und Verknüpfungen mit der Strategie Europa 2020 und wichtigen sektorpolitischen Prozessen herstellen. Es sollte nicht den Versuch darstellen, die Koordinationsmechanismen der Strategie Europa 2020 zu replizieren. Stattdessen könnte die Fortschrittskontrolle genutzt werden, um die langfristigen Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie gezielt in die Tagespolitik der EU einzubringen.

Zu diesem Zweck wären zwei Mechanismen denkbar. Erstens könnte das Steuerungsgremium im Rahmen der regelmäßigen Fortschrittskontrolle den Auftrag erhalten, ein Themenfeld zur Behandlung im Rahmen der Strategie Europa 2020 festzulegen. Das Ziel wäre Themenfelder zu identifizieren, wo ein besonders großer Handlungsbedarf besteht. Die Kommission und die Mitgliedsstaaten wären damit aufgefordert, dieses Handlungsfeld in die Koordinierungsmechanismen im Rahmen der Strategie Europa 2020 zu integrieren und entsprechende Maßnahmen zu definieren. Mittelfristig wäre das Thema bei einer Fortschreibung der Strategie Europa 2020 zu berücksichtigen. Eine Beschränkung auf einen einzelnen Schwerpunkt würde gewährleisten, dass der Prozess einer politischen Prioritätensetzung entspricht und zur Aufwertung des identifizierten Themas führt. Zweitens könnte das Steuerungsgremium den Auftrag erhalten, zu wichtigen sektorpolitischen Prozessen Stellung zu nehmen. Diese Stellungnahmen wären als Ergänzung zur üblichen Politikfolgenabschätzung zu sehen und sollten nur in Einzelfällen abgegeben werden (ca. einmal pro Jahr). Damit könnte gewährleistet werden, dass auch diese Form der Stellungnahme eine möglichst hohe politische Wirkung entfalten kann.

- **Wie wird bewertet, dass die Strategie Europa 2020 Ziele aufgreift, die bereits mit der aktuellen europäischen Nachhaltigkeitsstrategie bis zum Jahr 2010 hätten erreicht werden sollen?**

Die Verankerung von Zielen der Nachhaltigkeitsstrategie in der Strategie Europa 2020 ist prinzipiell zu begrüßen. Es kann als eine politische Aufwertung dieser Ziele gesehen werden. Wie oben dargestellt, wird eine zunehmende Verankerung von Maßnahmen und Zielen der Nachhaltigkeitsstrategie in der Strategie Europa 2020 als wichtiger Mechanismus gesehen, um die politische Wirkung der Nachhaltigkeitsstrategie auszubauen. Die Herausforderung besteht deshalb darin, in Zukunft weitere Nachhaltigkeitsziele in den Prozess der Strategie Europa 2020 zu integrieren.

- **Wie werden Überlegungen bewertet, im Europäischen Parlament ein Gremium analog zum Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung einzurichten?**

Auch die Einrichtung eines parlamentarischen Beirates nach deutschem Vorbild wird als zusätzliche Maßnahme begrüßt. Die Auseinandersetzung mit Fragen der Nachhaltigkeit in diesem Rahmen kann eine zusätzliche Sichtbarkeit der Strategie und der Nachhaltigkeitsziele bewirken. Auch eine Stellungnahme des Parlamentes im Rahmen der Fortschrittskontrolle wäre in diesem Rahmen sinnvoll. Mit dem Abschluss eines Rahmenvertrages hat das europäische Parlament bereits die Grundlage geschaffen, eigenständige Politikfolgenabschätzungen durchzuführen (Europäischer Rechnungshof 2010). Die Verknüpfung dieses Instrumentes mit der Arbeit eines Beirates für nachhaltige Entwicklung könnte sicherstellen, dass die Politikfolgenabschätzung des Parlamentes der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung und der Umsetzung der europäischen Nachhaltigkeitsziele dient.

- **Wie werden Überlegungen bewertet, die europäische Nachhaltigkeitsstrategie lediglich fortzuschreiben, um eine kommissionsübergreifende „Laufzeit“ sicherzustellen?**

Eine kommissionsübergreifende Laufzeit ist aufgrund der Langfristigkeit der Strategie prinzipiell sinnvoll. Es wird hier die Auffassung vertreten, dass die Nachhaltigkeitsstrategie in erster Linie einen langfristigen Orientierungsrahmen darstellen kann. Dieser Rahmen sollte sich auch bei einer Erneuerung der Strategie also nicht radikal ändern. Trotzdem ist eine regelmäßige Aktualisierung der Strategie ein zentraler Aspekt eines Strategieprozesses, der nicht vernachlässigt werden sollte. Auch langfristige Zielsetzungen sollten einem inhaltlichen Reflektionsprozess unterzogen werden und neuen Erkenntnissen und Entwicklungen angepasst werden. Darüber hinaus hat der Prozess der Erneuerung oder Fortschreibung der Nachhaltigkeitsstrategie eine wichtige politische Funktion. Er bildet nicht nur einen Ausgangspunkt für eine Diskussion zu Fragen der nachhaltigen Entwicklung innerhalb der EU. Eine aktualisierte Nachhaltigkeitsstrategie dient auch der positiven Außendarstellung der Europäischen Union. Im Rahmen des bevorstehenden UN-Nachhaltigkeitsgipfels in Rio stellt sie eine wesentliche Grundlage dar, um die EU international als Vorreiter in der Nachhaltigkeitspolitik zu positionieren. Eine veraltete Nachhaltigkeitsstrategie würde hingegen signalisieren, dass die EU dem Thema nur geringe Aufmerksamkeit schenkt. Schließlich dient eine Nachhaltigkeitsstrategie als Instrument des internationalen Erfahrungsaustausches. Eine aktualisierte Strategie bietet eine Plattform, um Fortschritte und Innovationen in der Nachhaltigkeitspolitik international zu kommunizieren und somit ihre Diffusion zu fördern.

- **An welchen Stellen der europäischen Nachhaltigkeitsstrategie wird welcher Bedarf gesehen, die Strategie zu ändern?**

Auf eine umfassende inhaltliche Bewertung der Nachhaltigkeitsstrategie wird hier verzichtet. Wie bereits im vorangehenden Abschnitt betont, soll hier aber noch einmal kurz auf die internationale Dimension der Strategie hingewiesen werden. Die Strategie dient nicht nur als Orientierungsrahmen für die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung innerhalb der EU. Sie dient auch als wichtiger Anknüpfungspunkt für die internationale Diskussion zu dem Thema. Aus diesem Grund wäre eine stärkere Bezugnahme auf internationale Fragestellungen eine sinnvolle Ergänzung der Strategie. Dazu gehören zum Beispiel Themen wie die globalen Auswirkungen von Ressourcennutzung. Die EU besitzt großes Potenzial sich in globalen

Initiativen, wie der Extractive Industries Transparency Initiative, noch weitaus mehr für die Stärkung und Weiterentwicklung dieser neuen Governance-Formen einzusetzen.

Referenzen

Ecologic, Institute for European Environmental Policy, VITO 2007: Improving Assessment of the Environment in Impact Assessment. A project under the Framework contract for economic analysis ENV.G.1/FRA/2004/0081.

European Environment Agency (EEA) 2010: Tracking progress towards Kyoto and 2020 targets in Europe, EEA Report No. 7/2010. Copenhagen: European Environment Agency.

EUROSTAT 2009: Sustainable development in the European Union: 2009 monitoring report of the EU sustainable development strategy. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Jacob, Klaus, Julia Hertin, Peter Hjerp, Claudio Radaelli, Anne Meuwese, Oliver Wolf, Carolina Pacchi, Klaus Rennings 2008: Improving the Practice of Impact Assessment: Policy Conclusions from EVIA. Zuletzt eingesehen am 23.10.2010 unter http://userpage.fu-berlin.de/ffu/evia/EVIA_Policy_Paper.pdf

Lindemann, Stefan und Martin Jänicke 2008: Nachhaltigkeitsstrategien in Deutschland und der EU: Eine Zwischenbilanz aus umweltpolitischer Sicht. FFU-Report 02-2008. Berlin: Forschungsstelle für Umweltpolitik.

Pallemaerts, M., Herodes, M., Adelle, C. 2007: Does the EU Sustainable Development Strategy Contribute to Environmental Policy Integration? Berlin: Ecologic. EPIGOV Paper 9.