

TEXTE

90/2017

Nachhaltigkeit 2.0 – Modernisierungsansätze zum Leitbild der nachhaltigen Entwicklung

Abschlussbericht

TEXTE 90/2017

Umweltforschungsplan des
Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Forschungskennzahl 3713 11 100
UBA-FB 002520

Nachhaltigkeit 2.0 – Modernisierungsansätze zum Leitbild der nachhaltigen Entwicklung

von

Daniel Weiss, Valentin Tappeser, Julia Frohneberg
adelphi, Berlin

Dr. Edgar Göll, Christine Henseling
Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung, Berlin

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber:

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt

Durchführung der Studie:

adelphi research gGmbH
Alt-Moabit 91
14193 Berlin

Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung
Schopenhauerstraße 26
14129 Berlin

Abschlussdatum:

Oktober 2016

Redaktion:

Fachgebiet I 1.1 Grundsatzfragen, Nachhaltigkeitsstrategien und -szenarien,
Ressourcenschonung
Dr. Alexandra Lindenthal

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4359

Dessau-Roßlau, November 2017

Das diesem Bericht zu Grunde liegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit unter der Forschungskennzahl 3713 11 100 finanziert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Kurzbeschreibung

Mit dem politischen Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung (LNE) der Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes wurde vor knapp eineinhalb Jahrzehnten eine Grundlage für die strategische Ausrichtung deutscher Nachhaltigkeitspolitik geschaffen (Bundesregierung 2002). Seit der ursprünglichen Formulierung von 2002 fand jedoch keine umfassende Revision oder Modernisierung des Leitbildes statt. Vor dem Hintergrund der vielfältigen Entwicklungen auf Strategie- und Umsetzungsebene in den letzten Jahren, aber auch der unzureichenden Zielerreichung in vielen Bereichen scheint eine (möglicherweise umfassende) Aktualisierung des Leitbildes zur künftigen Ausrichtung von Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik daher von zentraler Bedeutung, um die Wirkmächtigkeit des Leitbildes zu stärken.

Das Vorhaben „Nachhaltigkeit 2.0 – Modernisierungsansätze zum Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung“ liefert hierzu Impulse. Es soll einen Beitrag dazu leisten, das LNE zu aktualisieren, konzeptionell zu ergänzen, strategisch zu optimieren und es an aktuelle politische und gesellschaftliche Prozesse heranzuführen. Vor dem Hintergrund der Fortschreibung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie haben adelphi und das Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung als Endergebnis konkrete Politikempfehlungen zur konzeptionellen Weiterentwicklung und Implementierung des aktualisierten LNE entwickelt.

Abstract

With its guiding vision for sustainable development (Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung, hereafter LNE), routed in the German government's strategy for sustainable development, Germany set its strategic orientation on sustainable development policy just over one and half decades ago (Bundesregierung 2002). The vision has not been revised or modernized since its original formulation in 2002. Since that time, a diverse set of developments have taken place with regard to both strategy and implementation. Given these developments, the failure to achieve targets in many areas, and the pressing need to strengthen the LNE's effectiveness, a comprehensive update of the LNE for the future direction of environment and sustainability policy appears crucial.

The project "Sustainability 2.0 – Approaches to modernisation of the guiding vision of sustainable development" aims to stimulate a discussion on an LNE update. It aims to contribute to the process of updating, supplementing and strategically optimizing the LNE while bringing the guiding vision closer to current political and societal processes. In the context of a planned update of the national sustainability strategy, adelphi and the Institute for Future Studies and Technology Assessment Berlin have designed concise political recommendations for the further conceptual development and implementation of the updated LNE.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	8
Abkürzungsverzeichnis.....	9
Zusammenfassung	10
English Summary	26
1 Kurzbeschreibung der Arbeitspakete.....	40
1.1 Arbeitspaket 1 – Analyse der Stärken und Schwächen des politischen Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung	40
1.2 Arbeitspaket 2 – Konzeptionelle Aktualisierung des Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung (Diskurse).....	40
1.3 Arbeitspaket 3 – Fachdialoge	40
1.4 Arbeitspaket 4 – Politikempfehlungen zur Integration des aktualisierten Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung	41
2 Arbeitspaket 1 – Analyse der Stärken und Schwächen des politischen Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung	42
2.1 Übersicht zum methodischen Ansatz und den wesentlichen Arbeitsschritten	42
2.2 Ausprägungen und Funktionen von politischen Leitbildern und ihre Relevanz im Kontext.....	45
2.2.1 Begriffsverständnis von Leitbildern und ihren Funktionen	45
2.2.1.1 Begriffsverständnis	45
2.2.1.2 Funktionen von Leitbildern	46
2.2.2 Leitbilder in der Politik	47
2.2.3 Organisationsleitbilder	49
2.3 Entwicklung des politischen Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung	50
2.3.1 Etablierung des Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung.....	50
2.3.2 Nachhaltigkeitsstrategie als Umsetzungsinstrument des Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung	53
2.3.3 Institutionen und Verfahren	55
2.4 Nutzung des politischen Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung in ausgewählten Bundesministerien	58
2.4.1 Verankerung des Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung.....	58
2.4.1.1 Explizite Auseinandersetzung mit dem Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung	58
2.4.1.2 Thematische Verankerung des Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung	59
2.4.2 Vorkommen expliziter Ressort-Leitbilder	61
2.4.2.1 Verwendung des Begriffes “Leitbild”	61
2.4.2.2 Nutzungstypen	62

2.4.2.3	Themen der Ressortleitbilder	64
2.5	AP 1: Resümee und Schlussfolgerungen	67
3	Arbeitspaket 2 – Konzeptionelle Aktualisierung des Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung (Diskurse)	69
3.1	Übersicht zum methodischen Vorgehen und den wesentlichen Arbeitsschritten	69
3.2	Diskurse mit besonderen Bezügen zum Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung	70
3.2.1	Vulnerabilität und Resilienz	70
3.2.2	Kommunale Basisbewegungen	71
3.2.3	Neue Wohlstands- und Entwicklungsmodelle	72
3.2.4	Staatsverschuldung	73
3.2.5	Zeitpolitik	73
3.3	Abschätzung der Chancen und Risiken der Diskurse für eine Erneuerung des politischen Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung	74
3.3.1	Vulnerabilität und Resilienz	74
3.3.2	Kommunale Basisbewegungen	78
3.3.3	Neue Wohlstands- und Entwicklungsmodelle	82
3.3.4	Staatsverschuldung	85
3.3.5	Zeitpolitik	89
3.4	AP 2: Resümee und Schlussfolgerung	92
4	Arbeitspaket 3 – Zusammenfassung der Fachdialoge	95
4.1	Fachdialog „Diskurse zum guten Leben und ihre Relevanz für die Nachhaltigkeitspolitik“	95
4.2	Fachdialog „Präsentation der Forschungsergebnisse des Forschungsvorhabens im Umweltbundesamt“	95
5	Arbeitspaket 4 – Politikempfehlungen zur Integration des aktualisierten Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung	96
5.1	Analyse des politischen Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung	96
5.1.1	Kernfunktionen eines wirksamen politischen Leitbildes	96
5.1.2	Einschätzung zur Wirkmächtigkeit des politischen Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung auf Ressortebene	96
5.1.3	Gesellschaftliche Diskurse und ihre Potentiale zur Stärkung des politischen Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung	101
5.2	Empfehlungen	101
5.2.1	Überblick	101
5.2.2	Konzeptionelle Stärkung	102
5.2.3	Inhaltliche Stärkung	106
6	Quellenverzeichnis	110

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Nennungen des LNE in Publikationen ausgewählter Bundesressorts (absolute Zahlen)	59
Abbildung 2: Thematische Verankerung des LNE nach Ressorts und Leitbildelementen (Heatmap)	60
Abbildung 3: Vorkommen des Leitbildbegriffs in Publikationen ausgewählter Ministerien (absolute und relative Zahlen)	62
Abbildung 4: Identifizierte Leitbildtypen in ausgewählten Bundesressorts	62

Abkürzungsverzeichnis

AP	Arbeitspaket
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BLAG-NE	Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Entwicklung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNE	Bildung für Nachhaltige Entwicklung
CSR	Corporate Social Responsibility
EU	Europäische Union
LNE	Politisches Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie
NHS	Nationale Nachhaltigkeitsstrategie
PBNE	Parlamentarischer Beirat für Nachhaltige Entwicklung
SDG	Sustainable Development Goal
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
StANE	Staatssekretärsausschuss für Nachhaltige Entwicklung
UMK	Umweltministerkonferenz
VN	Vereinte Nationen
WBGU	Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen

Zusammenfassung

Hintergrund zum Vorhaben

Mit dem politischen Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung (LNE), verankert in der Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes (NHS), wurde vor knapp eineinhalb Jahrzehnten die Grundlage für die strategische Ausrichtung deutscher Nachhaltigkeitspolitik geschaffen (Bundesregierung 2002). Das „Drei-Säulen-Modell“ der nachhaltigen Entwicklung, bestehend aus Ökologie, Ökonomie und Soziales, sollte so durch das „Drei-Dimensionen-Modell“ einer nachhaltigen Entwicklung abgelöst werden, um den integrativen Charakter der Dimensionen, die gemeinsam betrachtet werden müssen, herauszustellen. Zusätzlich wurden vier Leitmotive, bestehend aus Generationengerechtigkeit, Lebensqualität, sozialer Zusammenhalt und internationale Verantwortung, eingeführt. Im Rahmen regelmäßiger Fortschrittsberichte (Bundesregierung 2008, 2012) fanden zudem wichtige Ergänzungen wie die Anerkennung absoluter Belastbarkeitsgrenzen des Ökosystems Eingang in die Strategie.

Trotz der Bedeutung dieser Ergänzungen für das LNE fand seit der ursprünglichen Formulierung von 2002 keine umfassende Revision oder Modernisierung des Leitbildes statt. Vor dem Hintergrund der vielfältigen Entwicklungen auf Strategie- und Umsetzungsebene in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik in den letzten Jahren und auch wegen der unzureichenden Zielerreichung in vielen Bereichen (z. B. beim Ausbau des ökologischen Landbaus und der Reduktion des Stickstoffüberschusses, aber auch bei sozialen Themen wie der Gleichstellung von Männern und Frauen; vgl. Statistisches Bundesamt 2014) ist eine (möglicherweise umfassende) Aktualisierung des Leitbildes für die künftige Ausrichtung von Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik von zentraler Bedeutung, um seine Wirkmächtigkeit zu stärken.

Das Ziel des Vorhabens „Nachhaltigkeit 2.0 – Modernisierungsansätze zum Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung“ war es, Impulse zu liefern. Es sollte einen Beitrag dazu leisten, das LNE zu aktualisieren, konzeptionell zu ergänzen, strategisch zu optimieren sowie wo nötig auf inhaltlicher Ebene an die aktuellen politischen und gesellschaftlichen Prozesse heranzuführen. Kern des Forschungsvorhabens waren zum einen Fallstudien zu sechs Bundesministerien:

- ▶ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)
- ▶ Bundesministerium der Finanzen (BMF)
- ▶ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)
- ▶ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)
- ▶ Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ)
- ▶ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)

Im Zentrum standen Fragen zur Funktion und Wirkmächtigkeit des LNE sowie möglicher weiterer Ressortleitbilder in Bezug auf ihre Anwendung im Ressort. Untersucht wurden die auf den Internetseiten der Ressorts verfügbaren Publikationen sowohl hinsichtlich der Wirkung als politisches Steuerungsinstrument als auch hinsichtlich der Wirkung als Organisationsleitbild innerhalb der Ministerien (bezogen auf das LNE und mögliche Ressortleitbilder).

In einem weiteren Schritt wurden die Überlegungen zur Aktualisierung des LNE um gesellschaftliche Diskurse jenseits der unmittelbaren und fokussierten Nachhaltigkeitsdebatte ergänzt, die ein deutliches Potenzial besitzen, das LNE zu modernisieren und zu stärken. Hauptkriterium bei der Identifizierung, Eingrenzung, Auswahl und Analyse der Diskurse war, ob und inwiefern derartige aktuelle Diskurse den Nachhaltigkeitsdiskurs befruchten und zu einer Weiterentwicklung beizutragen vermögen. Folgende Diskurse wurden bezüglich der Chancen und Risiken, die eine engere Verzahnung mit dem Diskurs zum LNE für dieses bedeuten würde,

untersucht: „Vulnerabilität und Resilienz“, „Kommunale Basisbewegungen“, „Neue Wohlstands- und Entwicklungsmodelle“, „Staatsverschuldung“ und „Zeitpolitik“.

In den fünf Diskursen wurden Chancen und Risiken einer engeren Verknüpfung dieser Themen mit dem LNE untersucht. Dabei standen die Steigerung des Bekanntheitsgrades des LNE in der Gesellschaft, Anknüpfungsmöglichkeiten für bürgerliches Engagement, Hilfestellungen für die Operationalisierbarkeit des LNE in der Praxis, Gerechtigkeitsfragen und die Unterstützung längerfristigen Denkens im Vordergrund.

Konkrete Herausforderungen

Das Jahr 2015 umfasste viele wichtige internationale Treffen mit Bezug zu Nachhaltigkeit, angefangen mit dem G7-Gipfel in Deutschland über den Klimagipfel in Paris bis zum Gipfel der Vereinten Nationen (VN) zur Verabschiedung der Agenda 2030 (Vereinte Nationen 2015) und der Nachhaltigen Entwicklungsziele (SDGs) in New York. Seit 2016 geht es nun für die deutsche Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik darum, die ambitionierten und umfangreichen Entscheidungen für einen umfassenden Wandel hin zu einer nachhaltigen Entwicklung in konkrete politische Maßnahmen zu übersetzen. Der Handlungsdruck ist (unverändert) groß; unter anderem sind bei der Erreichung der im Weltklimavertrag festgeschriebenen Grenzen für die Erderwärmung enorme Anstrengungen von Nöten. Gleichzeitig muss sich die Umweltpolitik gegenüber Politikfeldern behaupten, deren derzeitige Präsenz die Schlagzeilen bestimmt und den Nachhaltigkeitsdiskurs zu überlagern drohen: anhaltende Uneinigkeit der Europäischen Union, wachsende soziale Ungleichheit und die Situation von Flüchtlingen. Trotz des Engagements der EU in den Verhandlungen der SDGs ist etwa auf EU-Ebene noch keine Aussage über das Vorgehen zur Umsetzung der SDGs getroffen worden (Hackenesch et al. 2016: 2). Vor diesem Hintergrund stellt die Stärkung umwelt- und nachhaltigkeitspolitischer Belange für einen umfassenden Wandel hin zu einer nachhaltigen Entwicklung eine anspruchsvolle Aufgabe dar.

Für die gegenwärtige Fortschreibung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (zukünftig: Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie) und die Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitspolitik dienen die Agenda 2030 und damit die SDGs als zentrale Bezugspunkte. Für die Übersetzung der verhandelten Ziele in konkrete Maßnahmen wird es von großer Bedeutung sein, ein attraktives und ambitioniertes Leitbild zu entwickeln, das alle relevanten Akteursgruppen – Politik, Zivilgesellschaft, Wirtschaft – anspricht. Es muss sie dazu motivieren, die Situation der Menschen und der Umwelt bis 2030 in vielen wichtigen Bereichen substanziell zu verbessern und Verhaltensänderungen herbeizuführen, und ihnen gleichzeitig eine Orientierung für die gemeinsame und koordinierte Ausgestaltung dieses Weges bieten.

Funktionen von Leitbildern

Der Leitbildbegriff ist eher ein funktioneller denn ein substantieller Begriff (Giesel 2007: 250). Das bedeutet, dass die Identifizierung als Leitbild über bestimmte Funktionen und nicht über inhaltliche Attribute erfolgt (ebd.). Was lässt sich vor diesem Hintergrund zu den Funktionen des LNE sagen? Grundsätzlicher: Was macht die Qualitäten und Funktionalitäten eines erfolgreichen (visionären) politischen Leitbildes aus?

In der Literatur gibt es auf diese Fragen keine einheitliche Antwort, was in sozialwissenschaftlichen Debatte regelmäßig zu Missverständnissen hinsichtlich der Rolle, Funktion und Bedeutung von Leitbildern führt (ebd.: 246). In der sozialwissenschaftlichen Literatur wird eine ganze Reihe an (idealtypischen) Funktionen von Leitbildern aufgeführt, die – in der Regel – als einfache Wirkungsannahmen postuliert werden und nicht auf wissenschaftlicher Erkenntnis (oder: empirischen Untersuchungen) basieren. Die empirische Wirkungsmessung von Leitbildern

stellt eine wissenschaftliche Herausforderung dar, die bisher noch keine Studie zufriedenstellend gelöst hat (ebd.: 93).

„Gelebte“ Leitbilder werden über ihre Funktionen definiert. Nach Einschätzung von Giesel (2007 93; 246) herrscht der größte Konsens hinsichtlich der Orientierungs-, Koordinations-, Motivations- und Kohäsionsfunktion. Von herausgehobener Bedeutung ist die Orientierungsfunktion (Leitung von Wahrnehmung, Denken und Handeln).

Kernfunktionen von echten, impliziten Leitbildern (ebd.: 251):

- ▶ **Orientierungsfunktion:** Leitbilder leiten Wahrnehmungen, Denken und Handeln; Wahrnehmung und Bewertung der Gegenwart und Zukunftsoptionen werden strukturiert; in dieser Funktion wirken Leitbilder komplexitätsreduzierend.
- ▶ **Koordinationsfunktion:** Durch Leitbilder teilen Akteure gemeinsamen Zukunftshorizont, durch den Wahrnehmungen und Bewertungen der Akteure synchronisiert werden und auf das gemeinsame Handeln ausgerichtet werden.
- ▶ **Motivations- und Kohäsionsfunktion:** Leitbilder regen durch bildliche oder allgemein anschauliche Repräsentationsformen zum kreativen Denken an und sprechen Akteure emotional an, was diese zum Handeln motiviert. Damit erfüllen sie eine Motivations- und Kohäsionsfunktion.

Der Leitbildbegriff taucht in der Politik seit den 1950er Jahren auf. Zu dieser Zeit fanden wissenschaftliche Diskussionen um Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik in dem Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft Ausdruck (ebd.: 62; 77). Von dort aus etablierte sich der Leitbildbegriff auch in anderen Politikfeldern wie der Sozialpolitik, Familienpolitik und der Stadt- und Regionalplanung. In der Umweltpolitik werden Leitbilder seit dem Ende der 1980er Jahre als Bestandteil von umweltpolitischen Zielsystemen diskutiert. In diesem Sinne bilden sie eine übergeordnete, allgemein gehaltene und nicht quantifizierbare Zielvorstellung, aus der weitere konkretisierte Ziele abgeleitet werden müssen. Daneben können Leitbilder in der Politik als mehr oder weniger vage und mehr oder weniger bildliche Zukunftsentwürfe verstanden werden, die in einem Such- und Aushandlungsprozess kontextuell ausgestaltbar, aber nicht wissenschaftlich operationalisierbar sind. In diesem Verständnis stellen Leitbilder eine regulative Idee dar, welche sich durch Offenheit und Interpretierbarkeit auszeichnet (ebd.: 77).

Unabhängig vom Abstraktionsgrad werden Leitbilder laut Giesel (ebd.: 68) in der Umweltpolitik überwiegend als anzustrebende Zustandsbeschreibung formuliert. Sie stellen dann manifestierte Vorstellungen dar, die aktuell noch nicht denk- und handlungsleitend sind, dies jedoch werden sollen. Leitbilder in der Umweltpolitik werden dann als explizite (möglicherweise sogar „von oben verordnet“/oktroyierte) Leitbilder verstanden. Mit der Zeit hat sich in der Umweltpolitik jedoch die Erkenntnis durchgesetzt, dass propagierte Leitbilder in einem diskursiven Prozess entwickelt werden sollten, damit sie wirksam sind (ebd.).

Mit Blick auf die spezifischen Funktionen von Leitbildern in der Politik (die die o.g. allgemeinen Leitbildfunktionen konkretisieren) wird auf ihre Rolle als Steuerungsinstrument im politischen Planungsprozess verwiesen, welches zur Zielfindung beitragen und über die Entwicklung hierarchischer Zielsysteme mit zunehmend konkretisierten und operativen Zielen umgesetzt werden. Es handelt sich bei Leitbildern somit um „manifeste Zielformulierungen“ (ebd.: 79), die allein durch die Ableitung von konkreten Zielen und Maßnahmen unmittelbare Handlungsrelevanz erlangen (ebd.). Newig und Voss (2010: 239ff.) weisen Leitbildern im Kontext der politischen Steuerung besonderes Potential im Umgang mit ambivalenten Zielvorstellungen zu. Potentiell konfligierende Werte und Risikowahrnehmungen sowie die fehlende Währung für einen

Ausgleich zwischen diesen Zielsetzungen bedingen laut Newig und Voß (ebd.: 248ff.) ihre Ambivalenz. Diese kann in Konflikten offen zutage treten, oder aber in einem vagen, offenen Leitbild befriedet werden.

Besonders mit Blick auf die o.g. allgemeine Orientierungsfunktion zeigt sich die Dialektik von Aussagefähigkeit einerseits und Handlungsspielraum und Interpretierbarkeit andererseits. In der fehlenden Konkretisierung wird die Integrationskraft von politischen Leitbildern gesehen (Giesel 2007: 77). Allerdings wird die fehlende Konkretisierung dann problematisch, wenn der Handlungsspielraum bzw. die Interpretierbarkeit so groß wird, dass Leitbilder ihre Orientierungsfunktion verlieren oder dass Leitbilder zu einer Leerformel werden. Wird ein Leitbild zu einer Leerformel, können daraus keine begründbaren Entscheidungen abgeleitet werden (Giesel 2007: 78).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in Überlegungen zu Leitbildern in der Politik verschiedene Aspekte diskutiert werden (ebd.: 63). Diese ergänzen die Kernfunktionen und sind im Forschungsvorhaben in die Analyse und Empfehlungen eingeflossen, ohne explizit erneut erwähnt zu werden.

- ▶ Verhältnis zu Zielen, Mitteln und Zielsystemen – Können aus dem Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung direkte operative Ziele etc. abgeleitet werden, die dann auch umgesetzt werden können?
- ▶ Abstraktionsniveau – Auf welchem Abstraktionsniveau bzw. auf welcher Allgemeinstufe sind sie anzusiedeln?
- ▶ Realisierbarkeit – Müssen Leitbilder realisierbar sein?
- ▶ Entwicklung – Werden Leitbilder in einem diskursiven Prozess entwickelt?

Vor allem die ersten beiden Punkte wurden – in Ergänzung zu den oben genannten Kernfunktionen – bei der Analyse des LNE herangezogen.

Aufbau des Vorhabens

In vier Arbeitspaketen (APs) sollten Modernisierungsansätze zum LNE entwickelt werden. Am Anfang in AP 1 stand dabei die Analyse der Stärken und Schwächen des LNE. In einem zweiten Schritt ging es um die konzeptionelle Aktualisierung, Ergänzung und Schärfung des politischen Leitbildes einer Nachhaltigen Entwicklung.

Während es in AP 1 um eine Leitbild-immanente Untersuchung ging, wurde in AP 2 der Untersuchungsbereich ausgeweitet und verschiedene konzeptionelle Diskurse jenseits der unmittelbaren Nachhaltigkeitsdebatte auf ihr Innovations- und Unterstützungspotenzial hin analysiert. Dem lag die Vermutung zugrunde, dass die innerhalb des Nachhaltigkeitsdiskurses verwendeten und verdichteten Erklärungsmuster, Argumentationsweisen und Ansatzpunkte für Lösungen tendenziell auch in anderen Diskursen aufzufinden sind, dass aufgrund der Ähnlichkeit unterschiedlicher heutiger und absehbarer Problemlagen und Herausforderungen auch ähnliche Diskurse bzw. deren Elemente zu identifizieren sind. Interessierender Kern bei der Identifizierung war, inwiefern derartige Diskurse den Diskurs über Nachhaltigkeit befruchten und zu einer Weiterentwicklung beizutragen vermögen. Die in den Arbeitspaketen 1 und 2 mit verschiedenen Methoden gewonnenen Ergebnisse und Vorschläge wurden als wissenschaftliche Basis für das weitere dialogische Vorgehen herangezogen.

Das Ziel von AP 3 bestand darin, auf Basis von zwei Fachdialogen die Ergebnisse und Vorschläge zu einem aktualisierten politischen Leitbild auszuwerten, zu diskutieren und konzeptionell weiterzuentwickeln zu einem Leitbild „Nachhaltigkeit 2.0“. Zwei Dialoge fanden statt:

Ein Dialog zum Diskursthema „Gutes Leben“; ein zweiter Dialog zur Vorstellung und Diskussion der AP 4-Politikempfehlung zur Modernisierung des LNE im Umweltbundesamt.

Schließlich wurden die gewonnenen Erkenntnisse in Arbeitspaket 4 zusammengefasst, um konkrete Politikempfehlungen für die Integration des aktualisierten LNE in den politischen Handlungsraum zu entwickeln, strategische Implikationen der Aktualisierung des politischen Leitbilds und der Berücksichtigung der in AP 2 analysierten Diskurse für die Fortschreibung der NHS herauszuarbeiten und die Ergebnisse des Projektes in einer Abschlusskonferenz mit Multiplikatoren aus Wissenschaft und Politik diskutiert. Während im Anschluss an die Zusammenfassung eine ausführlichere Darstellung der Arbeitspakete folgt, sollen hier die Ergebnisse zusammengefasst werden.

Arbeitspaket 1 – Analyse der Stärken und Defizite des politischen Leitbildes

Die Auswertung von Ressortleitbildern wurde vor dem Hintergrund ihrer Potentiale für die Modernisierung des LNE durchgeführt. Hier lassen sich drei Kategorien identifizieren, die Potential zur Modernisierung enthalten: Themen und Handlungsfelder, sprachliche und stilistische sowie anwendungsbezogene Elemente. Die folgende Auswertung basiert auf den o. g. Dokumentenanalysen sowie ergänzenden Hintergrundgesprächen.¹ Sie sind als Einschätzungen des Forschungsnehmers zu verstehen und spiegeln nicht die Meinungen der befragten Ressortvertreterinnen und -vertreter wider.

Themen/Handlungsfelder

Mit Blick auf Leitbilder im **BMZ** zeigt sich, dass die politisch-kulturelle Dimension von Nachhaltigkeit an Bedeutung gewinnt. Im Bereich des nachhaltigen Wirtschaftens bzw. der unternehmerischen Verantwortung/Corporate Social Responsibility wird der Lieferkettenthematik große Bedeutung beigemessen. Hier wird u. a. auf das Bekenntnis der G7-Staats- und Regierungschefs zur Verantwortung von Unternehmen in Lieferketten verwiesen. Bei diesem Thema ergeben sich aus BMZ-Sicht Verbindungen zum BMAS. Als mögliches zentrales Leitmotiv wird die internationale Vorreiterrolle Deutschlands in der Nachhaltigkeitspolitik angesehen und hier speziell zentrale Zukunftsfragen der Menschheit (u. a. Hunger, Klima, Chancengleichheit), die es zu lösen gilt. Das LNE könnte dieses Leitmotiv-Element aufnehmen, um das Ambitionsniveau, das für die vier Dimensionen des LNE gilt, klarer zu benennen. Als zentrales Zukunftsthema wird Gerechtigkeit (bzw. existierende Ungerechtigkeiten) angesehen. Speziell das Leitbild einer sozialen und ökologischen Marktwirtschaft als entwicklungspolitisches Leitbild greift diese Themen auf. Interessant mit Blick auf Adressaten von Leitbildern ist die Betonung der Bedeutung von nachhaltigem Konsum bzw. der Konsumentenverantwortung im BMZ. Hier ergeben sich Potentiale für eine direktere Ansprache der Adressaten von Nachhaltigkeitsleitbildern.

Im **BMWi** zeigt das Leitbild einer sicheren, bezahlbaren und umweltverträglichen Energieversorgung die mögliche Verbindung von umwelt- und sozialpolitischen Zielsetzungen bzw. den Umgang mit Zielkonflikten. Seit 2010 hat sich das energiepolitische Konzept von „Leitlinien für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung“ zu einer „sichere[n], bezahlbare[n] und umweltverträgliche[n] Energieversorgung“ als das explizite Leitbild der deutschen Energiepolitik, welches stärker im Leitbild der sozialen Marktwirtschaft verankert ist, gewandelt.

¹ Pro Ressort fanden maximal zwei Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern des Ministeriums statt. Die Gespräche fanden als semi-strukturierte Interviews in den jeweiligen Häusern statt.

Die Leitbild-Diskussion im **BMF** macht deutlich, dass eine klare Fokussierung auf die Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen und die „schwarze Null“ vorherrscht. Das LNE könnte ggf. dieses Element argumentativ aufgreifen, um gegen umweltschädliche Subventionen anzugehen, und auch auf Generationengerechtigkeit zu bestehen.

Der Blick in das **BMFSFJ** hat gezeigt, dass Bildung, Teilhabe und Lebensqualität interessante Anknüpfungspunkte bieten könnten für das LNE, zumal sie sich auf einzelne Akteure bzw. Teile der Gesellschaft beziehen und in dieser Hinsicht konkreter sind als das LNE, wenn es um die Funktion als übergreifendes gesellschaftliches Leitbild geht.

Das **BMVI** thematisiert in den verschiedenen Leitbildern (u. a. zu intelligenten Verkehrssystemen) die Bedeutung von Innovationen und Digitalisierung als wichtige Modernisierungstreiber. Hier könnte das LNE die Bezüge stärken, vor allem in der Verbindung von Innovation, Digitalisierung und Nachhaltigkeit. Zudem weisen Ressort-Leitbilder (vor allem jenes zu Verkehrssystemen) einzelnen Akteuren (Privatsektor, Politik) explizite Rollen zu der Erreichung von Zielen. Diese Ausdifferenzierung und Zuweisung von Rollen könnten vom LNE stärker aufgegriffen werden.

Das **BMUB** greift das LNE bereits stark auf und bietet mit Themen wie nachhaltiger Stadtentwicklung und Klimaschutz auch konkrete Umsetzungsideen. Trotzdem böten sich auch hier noch stärkere Anknüpfungspunkte, die besonders auch die Umsetzung in den Blick nehmen, etwa zum Thema Generationengerechtigkeit.

Sprachliche/stilistische Elemente

Aus den Analysen und Gesprächen hat sich ergeben, dass der Begriff Nachhaltigkeit auf Ressortebene insgesamt als zunehmend unbrauchbar angesehen wird. Aus Sicht einiger Ministerien ist der Begriff „zu erschlagend“ oder auch „nichtssagend“. In einigen Ressorts wird der Begriff daher bewusst gemieden. Hier scheint das LNE demnach zu einer Leerformel geworden zu sein.

Deutlich wird, dass viele Ressort-Leitbilder den Gerechtigkeitsbegriff in der Kommunikation von nachhaltigkeitsrelevanten Themen nutzen. Über eine Stärkung des Begriffes könnte eine bessere Anschlussfähigkeit an Ressort-Leitbilder gewährleistet werden. Zudem könnten auch internationale Bezüge (u. a. zu den SDGs) stärker über Gerechtigkeitsdiskurse aufgegriffen werden.

Diverse Ressort-Leitbilder, vor allem jene aus dem **BMFSFJ**, haben einen direkteren Adressatenbezug als das LNE. Das betrifft neben Inhalten (u. a. Familienleitbild) auch die stilistische Ebene, da Adressaten direkt angesprochen werden bzw. klar ist, auf wen das Leitbild zutrifft. Das LNE ist diesbezüglich mit Blick auf seine Funktion als übergreifendes politisches und gesellschaftliches Leitbild weniger konkret. Allerdings gilt es dann zu prüfen, wie sich die Kommunikation und politische Steuerung über das Leitbild nutzen lässt (für Bürger und Bürgerinnen bzw. bestimmte sozio-ökonomische Gruppen) und bei welchen Akteure eine leitbild-basierte Kommunikation eventuell auf weniger Resonanz stoßen könnte (ggf. Wirtschaft). In diesem Kontext sollte laut Ressortvertreterinnen und -vertretern auch darauf geachtet werden, die Ansprache nicht nur auf „Nachhaltigkeitspioniere“ auszurichten, sondern auch den „Mainstream“ abzudecken.

Anwendungsbezogene Elemente

Mit Blick auf den Entwicklungsprozess von Leitbildern können vor allem Erfahrungen im **BMFSFJ** herangezogen werden. Insgesamt wird die Leitbildentwicklung als langjähriger interner Prozess verstanden. Im Rahmen der Bestandsaufnahme bzw. Eingrenzung von Themen

sollten Meinungen aus der Bevölkerung aufgenommen werden, da in der Gesellschaft zu vielen Themen überholte Bilder vorherrschen (Was bewegt die Menschen?). Hier wäre zu prüfen, wie Bürgerinnen und Bürger mehr Möglichkeiten zur aktiven Mitgestaltung des Leitbildes gegeben werden könnte (ggf. über bestehende Bürgerdialoge). Darüber hinaus wird der Kontakt in die Wissenschaft als hilfreich bei Fragen zu gesellschaftlichen/wirtschaftlichen Trends und Entwicklungen eingeschätzt. Insgesamt, so die Erfahrung im Ressort, wird es als ratsam erachtet, verschiedene Quellen bei der Leitbildentwicklung zu nutzen – nicht zu vergessen sind an dieser Stelle Ressortmitarbeiterinnen und -mitarbeiter. Darüber hinaus sollte bei der Entwicklung die Frage gestellt werden, wie man das Leitbild nach außen kommuniziert und auch, wer das Leitbild kommuniziert (idealerweise über die Leitungsebene). Aus dem **BMZ** kam hier der Hinweis, dass die Bundesländer bei der Vermittlung von Leitbildern oder Strategien (konkret genannt wurde die Zukunftscharta) eingebunden werden können.

Die oben erwähnte Diversifizierung von Leitbildern, wie sie das **BMFSFJ** aufgrund der diversen Zielgruppen praktiziert, könnte zudem für das LNE angewendet werden, so dass faktisch mehrere Leitbilder oder zumindest gleichberechtigte Teile des LNE existieren würden. Aus Sicht des **BMZ** ist die Einbindung von Akteuren wie der Privatwirtschaft oder von zivilgesellschaftlichen Akteuren zwingend geboten, da der instrumentellen Diversifizierung (politische Steuerung unter Mitwirkung von der Privatwirtschaft) auf diese Weise Rechnung getragen werden kann.

In den Gesprächen mit Ressortvertreterinnen und -vertretern wurde darauf hingewiesen, dass in der NHS und im LNE stärker deutlich gemacht werden sollte, was die einzelnen Ressorts zu den einzelnen Leitbild-Dimensionen (auch international) beitragen können. Daran anknüpfend scheint möglich, das LNE als Ganzes aufzuteilen und stärker auf Kernherausforderungen zu beziehen. Denkbar wären dann neben dem Leitbild einer Energiewende auch Leitbilder zur Verkehrswende und zur Agrar- und Ernährungswende („Wende“-Leitbilder). Auf diese Weise könnte man dem Umstand Rechnung tragen, dass sich hinter Nachhaltigkeit eine Vielzahl von einzelnen Herausforderungen und Zielsystemen verbirgt und auch die Zielausrichtungen bzw. das Ambitionsniveau schärfen, was in aktuellen LNE eher unscharf geblieben ist. Das LNE würde dann sowohl hinsichtlich seiner Funktion als Gegenwartsbeschreibung angepasst, als auch hinsichtlich seiner Funktion als Zukunftsvision.

Übergreifende Defizitanalyse (auf Basis der Auswertung von Ressort-Dokumenten sowie der Hintergrundgespräche)

Die Dokumentenanalyse und die daran anschließenden Interviews mit Ressortvertreterinnen und -vertretern haben gezeigt, dass in den Ressorts in den meisten Fällen keine bewusste Reflexion über das LNE stattgefunden hat bzw. das LNE explizit als Vorlage für das Ressortleitbild gedient hat. Die Interviews haben beispielsweise gezeigt, dass auf Arbeitsebene nur sehr wenig Reflexion stattfindet in Bezug auf die Einbettung bestimmter LNE-Elemente in Ressortleitbilder oder Ressort-Zielsysteme. Insgesamt scheint die fehlende Übermittlung des Mehrwerts des LNE für Ressorts eine entscheidende Schwachstelle zu sein. Diesen Mehrwert bei einer Überarbeitung zu schaffen, dazu sollen die oben genannten Vorschläge dienen.

Auch wenn das LNE und die Ressortleitbilder durchaus gemeinsame Grundlagen haben, zeigt sich auch, dass Leitbilder in den ausgewählten Ressorts mit erkennbar sehr unterschiedlichen Zielsetzungen geschaffen wurden. Teilweise sollen sie intern in Ressorts dazu beizutragen, dass gemeinsame Ideen zur Umsetzung der jeweils gewählten Politiken bestehen. Sie begleiten den formalen Prozess der Zielfestlegung oder sind sogar integraler Bestandteil der Zielfestlegung in den jeweiligen Häusern. Teils werden Leitbilder aber auch gezielt genutzt, um nach außen zu wirken und bestimmte Ideen/Politiken besser an andere Akteure herantragen zu können. Hier

zeigt sich demnach eine Diversifizierung der Anwendungsmöglichkeiten für politische Leitbilder. In beiden Fällen stellt sich die Frage, inwiefern die jeweiligen Häuser davon profitieren, wenn sie an einer Diskussion zum LNE teilnehmen.

Darüber hinaus haben die Fallstudien gezeigt, dass die Ressortleitbilder sich teilweise auf sehr unterschiedliche politische und gesellschaftliche Herausforderungen beziehen (u. a. Digitalisierung als neues Thema), die bisher im Kontext des LNE weniger stark oder gar nicht reflektiert werden.

Es ist davon auszugehen, dass diese unterschiedlichen Zielrichtungen, Prozesse, Inhalte und Herausforderungen der einzelnen Leitbilder Abstimmungsprozesse mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundesressorts über das Zusammenführen der verschiedenen Leitbilder erschweren. Die Herausforderungen, Anknüpfungspunkte zwischen dem Leitbild der Nachhaltigkeit und den anderen Leitbildern in den einzelnen Bundesressorts zu schaffen, erscheinen aus dieser Perspektive recht hoch.

Nach Einschätzung von Ressortvertreterinnen und -vertretern ist bei der Verknüpfung des LNE mit Ressort-Leitbildern zu berücksichtigen, dass diese sich zwar an LNE-Dimensionen orientieren können, in vielen Fällen aber detaillierter oder thematisch weitergefasst sind bzw. einen komplett anderen Zuschnitt haben, der weit über LNE-Themen hinausgeht. Auf inhaltlicher Ebene wird deutlich, dass umweltpolitische Themen wie Klimaschutz und erneuerbare Energien zwar in mehreren Ressorts explizit in Ressortleitbildern aufgegriffen werden, andere Themen wie Artenvielfalt, Flächeninanspruchnahme oder Ressourcenschonung, die auch im Rahmen des Fortschrittsbericht von 2012 als problematisch angesehen wurden (Bundesregierung 2012: 13), jedoch nicht. Hier wird die unzureichende inhaltliche Verzahnung des LNE mit den Ressortleitbildern sichtbar.

Arbeitspaket 2 – Konzeptionelle Aktualisierung des politischen Leitbildes

In AP 2 wurde untersucht, ob und welche gesellschaftlichen Diskurse jenseits der unmittelbaren und fokussierten Nachhaltigkeitsdebatte ein hohes Potenzial besitzen, das LNE zu modernisieren und zu stärken. Dem lag die Hypothese zugrunde, dass die innerhalb des Nachhaltigkeitsdiskurses verwendeten und verdichteten Prinzipien, Erklärungsmuster, Argumentationsweisen und Ansatzpunkte für eine Transformation zu Nachhaltigkeit tendenziell auch in anderen Diskursen aufzufinden sind. Zudem wurde vermutet, dass aufgrund der Ähnlichkeit unterschiedlicher heutiger und absehbarer Problemlagen und Herausforderungen auch ähnliche Diskurse bzw. deren Diskurselemente zu identifizieren sind, die positive Ansätze zur Stärkung des LNE bieten. Hauptkriterium bei der Identifizierung, Auswahl und Analyse der Diskurse war, ob und inwiefern derartige aktuelle Diskurse den besonderen Diskurs über Nachhaltigkeit befruchten und zu einer Weiterentwicklung beizutragen vermögen.

Zu diesem Zweck wurden eingangs 22 Diskurse betrachtet, um zu klären, ob einige von ihnen das Leitbild in besonderer Weise stärken könnten. Durch einen schrittweisen Analyse- und Auswahlprozess wurde eine Fokussierung auf fünf Diskurse vorgenommen, die genauer analysiert worden sind: „Vulnerabilität und Resilienz“, „Kommunale Basisbewegungen“, „Neue Wohlstands- und Entwicklungsmodelle“, „Gutes Leben“, „Staatsverschuldung“ und „Zeitpolitik“.

Hierbei zeigte sich, dass die untersuchten gesellschaftlichen Diskurse über Qualitäten und Potenziale verfügen, einzelne Elemente des LNE zu stärken. Vor allem die Nachhaltigkeitsqualität „systemisches Denken“ wird in zahlreichen Diskursen praktiziert. So sind ganzheitliche Betrachtung, die Kenntnisnahme vielfacher Wechselwirkungen und Dynamiken und die Berücksichtigung unterschiedlicher Ebenen für viele Diskurse charakteristisch. Damit verbundene

Vorteile für den eigenen Handlungsbereich vermögen hierdurch verdeutlicht werden. In manchen Diskursen wird der langfristige Charakter wesentlicher Trends kenntlich gemacht (z. B. Generationengerechtigkeit sowie die Diskurse „Staatsverschuldung“ und „Zeitpolitik“), einige andere bieten die Chance, die gesellschaftliche Kommunikation über Nachhaltigkeit in eine positivere, lebensweltnähere Richtung zu bringen (z. B. „Neue Wohlstands- und Entwicklungsmodelle“ sowie „Kommunale Basisbewegungen“). Mit einer besseren Nutzung solcher Diskurse wäre auch die Einbeziehung neuer wichtiger Akteure möglich.

Gleichwohl wurde festgestellt, dass eine engere Verknüpfung mit den untersuchten Diskursen auch Risiken zeitigen könnte. So besteht mit einigen der Diskurse das Risiko, dass bei Fokussierung auf die spezifische Sichtweise z. B. die multiplen und wechselwirkenden Dimensionen einer Nachhaltigen Entwicklung und integrative Handlungserfordernisse übersehen werden können.

Arbeitspaket 3 – Fachdialoge

Im Rahmen von AP 3 fanden zwei Fachdialoge statt. Der erste Fachdialog „Diskurse zum guten Leben und ihre Relevanz für die Nachhaltigkeitspolitik“ (14.03.2016 im BMUB) beschäftigte sich mit Auffassungen von gutem Leben in ausgewählten Diskursen und deren Potential zur Weiterentwicklung des Leitbilds Nachhaltige Entwicklung. Im Mittelpunkt standen Diskussionen, wie Diskurse zum guten Leben den Nachhaltigkeitsdiskurs und das LNE stärker an die Gesellschaft heranrücken können bzw. das LNE näher an die Alltagserfahrungen von Bürgerinnen und Bürger heranbringen können.

Weiterhin wurden in einem internen Dialog im Umweltbundesamt (16.03.2016 im Umweltbundesamt in Dessau) die AP 4-Politikempfehlungen als Entwurfsfassungen vorgestellt und mit den Vertreterinnen und Vertretern des Umweltbundesamtes diskutiert. In der Diskussion ging es vor allem um die Frage, welche Funktionen das LNE ausmachen; betont wurde, dass die Wirkmächtigkeit des LNE in entscheidendem Maße davon abhängt, ob das Leitbild sowohl visionär als auch operationalisierbar sein kann.

Arbeitspaket 4 – Empfehlungen zur konzeptionellen Implementierung des aktualisierten Leitbildes und strategischer Input zur Fortschreibung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie

AP 4 stellte die Synthese der vorangegangenen APs dar und entwickelte Vorschläge, wie das LNE modernisiert werden könnte. Die Empfehlungen bewegen sich dabei auf zwei Ebenen, konzeptionell und inhaltlich, und orientieren sich auf der ersten Ebene an den o.g. Leitbildfunktionen (Orientierungs-, Koordinierungs-, und Motivationsfunktion).

Der Ausgangsbefund, der die Entwicklung von Empfehlungen geleitet hat, lautet, dass die Wirkmächtigkeit des Begriffs „Nachhaltigkeit“ im Kontext des Leitbildes auf Ressortebene in Frage gestellt wird. Bemängelt wurde dort insbesondere, dass das Leitbild keine greifbaren und kraftvollen Botschaften vermittele, die im Rahmen der politischen Steuerung genutzt werden könnten. Die Auswertung von Ressort-Publikationen bestätigte diesen Befund, indem deutlich wurde, dass die Bezugnahme auf das LNE in den meisten Fällen eher oberflächlich blieb. Weiterhin zeigte sich bei der Untersuchung der verschiedenen Ressorts, dass das LNE hauptsächlich in Präambeln und Einleitungen von Strategiedokumenten erwähnt wird. Eine spezifischere Bezugnahme auf das LNE und seine Bestandteile, wie sie in der Nachhaltigkeitsstrategie definiert sind, fand – mit Ausnahme des BMUB – nicht statt. Gegenüber Leitbildern, die im jeweils eigenen Ministerium entwickelt wurden und auf bestimmte Themenbereiche fokussieren, kann sich das LNE nur bedingt durchsetzen.

Ausgehend von diesem Befund wurden im Vorhaben die oben herausgearbeiteten Kernfunktionen und Anforderungen an das LNE analysiert, um die Wirkmächtigkeit des Leitbildes einzuschätzen. Bei der konzeptionellen Perspektive stehen Fragen zu Zielen, Grundaussage und Adressaten des LNE im Vordergrund. Dabei ging es in der Analyse der Wirkmächtigkeit vor allem um die Stärkung der Kernfunktionen (Orientierungs-, Koordinierungs- und Motivationsfunktion) sowie die damit verbundene Erreichung einer Balance zwischen visionärem Zukunftsbild und Umsetzbarkeit/Operationalisierbarkeit.

Folgende Empfehlungen wurden abgegeben:

(1) Klare Ausrichtung des Leitbildes entlang strategischer Dimensionen und vor dem Hintergrund wesentlicher Herausforderungen

Die Fortschrittsberichte zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung 2008, 2012) haben bereits eine fehlende Beachtung der vier Leitbilddimensionen angedeutet. Insbesondere mit der im aktuellen Entwurf der Strategie anvisierten, grundlegenden Umstellung der Indikatorik auf die SDGs (Bundesregierung 2016a) wird dieser Sachverhalt noch verschärft, da auch dort die drei Dimensionen hervorgehoben werden. Das zu aktualisierende Leitbild sollte diese Entwicklung berücksichtigen und eine klare Ausrichtung entlang der akzeptierten Dimensionen Ökologie, Ökonomie und Soziales vorgeben, die dann in den weiteren Elementen des Managementkonzeptes der Nachhaltigkeitsstrategie aufgegriffen werden können. Auf EU-Ebene formuliert der sogenannte „Falkenberg-Bericht“ des European Political Strategy Centre (2016) die Umriss eines integrativen Nachhaltigkeitskonzeptes, das sich an den SDGs orientiert, wie folgt: „(...) living well and sharing fairly within the limits of our blue planet“. Dies könnte als Ansatzpunkt auch für Deutschland dienen, um dem Leitbild eine stärkere Orientierungsfunktion zu geben, um so Denken und Handeln in Bezug auf das LNE zu leiten.

(2) Integrative Politikgestaltung fördern

Eng verknüpft mit der Frage des Umganges mit Zielkonflikten ist die Frage, wie Politikgestaltung zukünftig aussehen muss, um weitreichende Veränderungen zu erwirken. Als zentrales Element wird die Politikfeldintegration angesehen (Bundesregierung 2012). Denn die umweltpolitischen Herausforderungen, die sich u. a. aus der Überschreitung wesentlicher Planetarer Grenzen ergeben, erfordern weitreichende Veränderungen und Politiken, die auch noch stärker als bisher zentrale wirtschafts- und sozialpolitische Zielsetzungen betreffen.

Verbesserungen in der Politikfeldintegration sollten auf zwei Leitbild-Ebenen erzielt werden: Einerseits sollten bislang teils unterschiedliche Verständnisse über wesentliche gesellschaftliche Herausforderungen, auch in Ressorts, synchronisiert werden bzw. diese Differenziertheit im Leitbild abgebildet und möglichst zusammengeführt werden. Aus der Fallstudienanalyse ergeben sich diverse Megathemen, die in der Öffentlichkeit virulent sind, die jedoch das aktuelle Leitbild bisher nicht (explizit) adressiert, u. a. Digitalisierung, Migration oder wachsende soziale Ungleichheit, die aber starke Anknüpfungsmöglichkeiten für das Leitbild bieten.

Andererseits sollte eine umfassende Systemperspektive, welche die Wechselwirkungen zwischen ökologischen, sozialen und ökonomischen Dynamiken betrachtet, in das Leitbild integriert werden. Noch konkreter aufgegriffen werden als bisher könnte das Konzept der Planetaren Grenzen mit seinem Fokus auf (u. a.) einer Systembetrachtung, die sowohl die transnationale Dimension nachhaltiger Entwicklung als auch die Betrachtung von Wechselwirkungen zwischen einer Vielzahl von Subsystemen und Dynamiken befördert. So könnte eine Synchronisierung von Wahrnehmungen und Bewertungen von Wechselwirkungen etc., sowie eine angemessene Prioritätensetzung ausgehend vom LNE erfolgen.

(3) Offenen Umgang mit Zielkonflikten ermöglichen

Eine Grundvoraussetzung für eine integrative Politikgestaltung ist der offene Umgang mit Zielkonflikten. Nachhaltigkeit ist – bei allen Universalitätsansprüchen – immer auch ein politisches Konzept. Daher sollte das Leitbild im Zusammenhang mit einem höheren Ambitionsniveau, das politisch ausgehandelt werden muss und über bisherige, eher prinzipienbasierte Ansätze hinausgeht, den Umgang mit Zielkonflikten thematisieren. Denn eine gesamtgesellschaftliche Transformation würde verstärkt auch auf die Lebensstile und Verhaltensweisen der Bürgerinnen und Bürger einwirken und dimensionenübergreifende Fragen, vor allem zur Wirtschaftsordnung, adressieren. Bisher thematisiert das Leitbild weder in einer der vier vorhandenen Leitlinien noch anderweitig (mögliche) Zielkonflikte.

Das Leitbild sollte daher einerseits offen ansprechen, dass der Verweis auf Nachhaltigkeit allein keine Zielkonflikte auflöst bzw. diese nicht entpolitisiert, und dass eine ehrliche Abwägung einzelner Prioritäten unter Einbeziehung der verschiedenen Dimensionen Ökologie, Ökonomie und Soziales nachhaltiger Entwicklung von Nöten ist. Andererseits sollte deutlich gemacht werden, dass Nachhaltigkeit neben der inhaltlichen Ebene immer auch eine Prozessebene besitzt. Konkret bedeutet dies, dass das Leitbild auf die Chancen einer integrativen Politikgestaltung hinweisen sollte, die zum Ziel hat, Widerstände aufzulösen und Zielkonflikte zu entschärfen. Die Identifikation von Anknüpfungspunkten und beidseitigen Wechselwirkungen zwischen Umweltpolitik einerseits und anderen Politikfeldern andererseits gewinnt dabei zunehmend an Bedeutung. Die Frage, wie Zielkonflikte entschärft werden können, sollte u. a. in den Managementregeln der Nachhaltigkeitsstrategie thematisiert werden. Das würde nicht nur zur Stärkung der Koordinierungsfunktion durch eine offene Diskussion von Wahrnehmungen und Bewertungen von Zielkonflikten beitragen, sondern auch zu einer besseren Operationalisierbarkeit des Konzeptes.

(4) Verbindung zur europäischen und globalen Dimension der Nachhaltigkeit stärker hervorheben

Auch wenn das aktuelle Leitbild den Blick auf die internationale Verantwortung Deutschlands richtet, erfolgt keine umfassende, systematische Betrachtung. Der jetzige Schwerpunkt liegt auf der Entwicklungszusammenarbeit. Die Bezüge und Wechselwirkungen von globalen Problemursachen und -auswirkungen sollten daher genauer herausgearbeitet werden, um grenzübergreifende, sowohl geo-ökologische als auch soziale und politische Herausforderungen sichtbar zu machen und um den Bezug zu den SDGs herzustellen.

Hierzu bietet sich einerseits das Konzept der Planetaren Grenzen an, das einen globalen Ansatz verfolgt. Andererseits sollte das Leitbild stärker als bisher Verlagerungen von Umweltbelastungen in das Ausland adressieren und Lösungsansätze thematisieren. Konkrete Adressaten sind Unternehmen, ergänzt um Konsumenten und Konsumentinnen, die mit Kaufentscheidungen Einfluss auf Produktionsweisen und das nachhaltige Lieferkettenmanagement von Unternehmen ausüben können. Zentrale Anknüpfungspunkte sollten die unternehmerische Sorgfaltspflicht, die derzeit im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte und des Berliner CSR-Konsens diskutiert wird, sowie die CSR-Berichterstattungspflicht und damit zusammenhängende Transparenzanforderungen sein.

Darüber hinaus sollte das Leitbild die elementare Bedeutung der Einbettung deutscher Nachhaltigkeitspolitik in den europäischen Kontext hervorheben. Der Falkenberg-Bericht, der Impulse für die Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitspolitik und -strategie auf EU-Ebene liefern soll, weist der Entwicklung einer Vision für Europa, in der Nachhaltigkeit eine zentrale Rolle

spielt, eine große Bedeutung für die Vitalität der EU zu. Hier bieten sich beidseitige Anknüpfungspotenziale, die weiter erschlossen werden sollten. Die o. g. Formulierung aus dem Falkenberg-Bericht – „living well and sharing fairly within the limits of our blue planet“, die sich aus den SDGs ableitet, könnte zusammen mit dem Konzept der Planetaren Grenzen als gemeinsamer Rahmen genutzt werden. Er sendet eine positive Botschaft und bietet eine Vision, wozu eine ambitioniertere grenzüberschreitende Nachhaltigkeitspolitik dienen kann.

(5) Dringlichkeit hervorheben und Ambitionsniveau verdeutlichen

Zur Stärkung des Leitbildes ist eine Zuspitzung auf konkrete Ziele, die erreicht werden sollen, erforderlich. In der obigen Bestandsaufnahme wird eine fehlende kraftvolle Botschaft des aktuellen LNE bemängelt. Als mögliches zentrales Leitmotiv wird in einigen Ressorts die internationale Vorreiterrolle Deutschlands in der Nachhaltigkeitspolitik angesehen und mit zentralen Zukunftsfragen der Menschheit (u. a. Hunger, Klima, Chancengleichheit), die es zu lösen gilt, verknüpft. Im Bereich des nachhaltigen Wirtschaftens wird seit einigen Jahren vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) der Begriff „Made in Germany“ als Leitmotiv genutzt, der in eine ähnliche Richtung zielt und mit dem international seit vielen Jahrzehnten die Produktqualität und das Verantwortungsbewusstsein der deutschen Wirtschaft in Verbindung gebracht werden.² Diese bestehenden Verknüpfungen des LNE mit differenzierteren Thematiken könnte ausgebaut werden (siehe auch (3)).

Die Vorreiter-Thematik könnte auch gezielt in das im Rahmen des Managementkonzeptes der Nachhaltigkeitsstrategie etablierte Monitoringverfahren eingebettet werden. Dabei soll regelmäßig über die Fortschritte berichtet werden und Indikatoren und Ziele an sich verändernde Prioritäten angepasst werden (Bundesregierung 2002, 53; Bundesregierung 2012, 13). Eine veränderte Beschreibung der Ziele, die einen ambitionierteren Handlungsbedarf darstellt, wäre eine Möglichkeit. Auf externer Ebene bieten folgende Foren bspw. Möglichkeiten einer Stärkung der Darstellung des Ambitionsniveaus: das High-level Political Forum on Sustainable Development der Vereinten Nationen, der SDG Index & Dashboard der Bertelsmann Stiftung und das Sustainable Development Solutions Network auf Monitoring-Ebene.³ Auf diese Weise könnten Möglichkeiten und Anreize geschaffen werden, die Vorreiterthematik zu platzieren und dieses Narrativ zu entwickeln. In diesem Zusammenhang wäre „vom Ende her zu denken“, also den angestrebten bzw. anzustrebenden Zielen: welche quantitativen Größen müssen in Deutschland erreicht werden, und wie sieht der Weg samt Zwischenzielen (Meilensteine) dazu aus? Das Ambitionsniveau könnte außerdem über Veränderungen in Fragen der Governance von Nachhaltigkeit verdeutlicht werden: viele Herausforderungen können nur durch eine engere Verzahnung in der Zusammenarbeit zwischen Ressorts umgesetzt werden. Bei der Operationalisierung und Umsetzung anzusetzen würde diesen Punkt stärken.

Darüber hinaus könnte ein Hervorheben zentraler Einzelthemen, die einerseits dringender politischer Steuerung bedürfen und andererseits gesellschaftlich resonanzfähig sind, als sogenannte „Wendethemen“ ihre Dringlichkeit und Orientierung unterstreichen sowie das Ambitionsniveau erhöhen. Neben Energie könnten bspw. Landwirtschaft („Agrarwende“) und Verkehr

² Bundesregierung 2010, Nationale Strategie zur gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen (Corporate Social Responsibility – CSR), Aktionsplan CSR vom 6. Oktober 2010, S. 12, online verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de> (zuletzt geprüft am 24.10.2016).

Inwiefern dieser traditionell positive Zusammenhang nach den Skandalen renommierter deutscher Großunternehmen und Konzerne noch erhalten bleibt, ist nicht absehbar, aber zumindest in Frage zu stellen.

³ Das Hochrangige Politische Forum zu Nachhaltiger Entwicklung (High-Level Political Forum on Sustainable Development) überprüft die Umsetzung der Verpflichtungen von VN-Mitgliedstaaten im Bereich nachhaltige Entwicklung. Der SDG Index vergleicht erstmals 149 Länder hinsichtlich des Erfüllungsgrades der SDGs.

(„Verkehrswende“) als zentrale Themen benannt werden. Auf diese Weise würde man dem Umstand Rechnung tragen, dass sich hinter Nachhaltigkeit eine Vielzahl von einzelnen Herausforderungen und Zielsystemen verbergen. Somit würden auch die Zielausrichtungen geschärft und gleichzeitig das Ambitionsniveau durch solch eine beispielhafte Konkretisierung der untergeordneten Ziele präzisiert werden – was im aktuellen LNE eher unscharf geblieben ist. So würden die oben erläuterte Kritik des oberflächlichen Bezugs zu Thematiken der Ministerien und bestehende Verbindungen zwischen LNE und Ressortthemen aufgegriffen. Das LNE würde also sowohl hinsichtlich seiner Funktion als *Gegenwartsbeschreibung* als auch hinsichtlich seiner Funktion als *Zukunftsvision* angepasst (basierend auf Kühl 2016: 55).

Über die inhaltliche Ebene könnten ressortübergreifende Lösungen gefunden werden, um das LNE deutlicher in der Arbeit der Ressorts zu verankern und auf diese Weise die Legitimität des Leitbildes zu stärken. Darüber hinaus sollte über die **inhaltliche Dimension** aber auch die oben skizzierte Dringlichkeit transportiert und aktuelle Sorgen angesichts multipler Krisen und Unsicherheiten aufgenommen werden.

(6) Gerechtigkeit als ein Leitthema weiter ausbauen

Seit den Anfängen der internationalen Nachhaltigkeitsdebatte besteht eine inhaltliche Verbindung zu gesellschaftlichen Gerechtigkeitsfragen (World Commission on Environment and Development 1987; Vereinte Nationen 1992; Beckermann 1994; Langhelle 2000). Mit dem Leitmotiv „Leave no one behind“ stellt die Agenda 2030 soziale Gerechtigkeit für die nächsten Jahre international in den Mittelpunkt (Vereinte Nationen 2015). Neben dem Postulat der Generationengerechtigkeit wird mit der wachsenden Ungleichverteilung von Reichtum auf nationaler und globaler Ebene einerseits und der immer sichtbarer werdenden Ungleichheit im Kontext von Globalisierung, Migration und Flucht andererseits auch der intragenerationelle Gerechtigkeitsgedanke im Diskurs aufgewertet. Deutlich wurde im Rahmen der Untersuchung für das Forschungsvorhaben, dass viele Ressortleitbilder den Gerechtigkeitsbegriff in der Vermittlung nachhaltigkeitsrelevanter Themen aufgreifen. Über eine Stärkung des Begriffes könnte daher eine bessere Anschlussfähigkeit an Ressortleitbilder (und vice versa) gewährleistet werden.

Zur Beantwortung der Frage, wie die Gerechtigkeitsthematik weiter ausgebaut werden könnte, kann wiederum das Konzept der Planetaren Grenzen herangezogen werden. Der im Konzept verankerte Grundgedanke des sicheren Handlungsraums für das menschliche Überleben und Wohlergehen kann als normativer Ausgangspunkt für eine stärkere Verzahnung von Umwelt- und Sozialpolitik dienen, deren Fundament die Umweltpolitik darstellt. Planetare Grenzen können so auch als inhärent soziale Grenzen gesehen werden. Die o. g. Formulierung des Falkenberg-Berichts zur EU-Nachhaltigkeitspolitik greift diese Rahmung explizit auf.

(7) Neue Wohlstandsmodelle als attraktive Zukunftsbilder etablieren

Ein zweites positives „framing“ könnte über den Diskurs um gutes Leben, neue Wohlstandsmodelle und alternative Messsysteme entstehen. Der Diskurs um neue Wohlstandsmodelle ist eng verknüpft mit dem Nachhaltigkeits-Diskurs. Hier wie dort geht es um die Frage, wie ein zukunftsfähiges Verständnis von Wohlstand und gutem Leben für alle aussehen müsste, das die Grenzen der Natur und Handlungsmöglichkeiten für künftige Generationen berücksichtigt. Außerdem betrachtet der Diskurs, wie die derzeitige Dominanz des nicht nachhaltigen Wirtschaftens in globaler Perspektive umgestaltet werden müsste. Die Nachhaltigkeitsstrategie betont diesen Punkt, indem sie „Lebensqualität“ als eine von vier zentralen Leitlinien fest schreibt und entsprechende Indikatoren eingeführt hat. Auch der Rat für Nachhaltige Entwicklung betont in seinem Peer-Review-Gutachten zur Nachhaltigkeit in Deutschland (2013): „Die gesellschaftliche Debatte über ein neues Paradigma und neue Kenngrößen ‚beyond GDP‘

(jenseits des Bruttosozialprodukts) ist sowohl national als auch international von hohem Stellenwert.“

Ein wesentliches Potenzial des Diskurses besteht in der Aufwertung nicht materieller Aspekte von Wohlstand – etwa natürlicher Ressourcen und „Qualitäten“ wie Biodiversität – gegenüber rein quantitativ-ökonomischen Aspekten und Messgrößen (z. B. BIP). Werden Indikatoren wie Bildung, Gesundheit, Umwelt in einem Gesamtindikatorenset gleichwertig neben das BIP gestellt – wie beispielsweise von der Enquete-Kommission Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft des Bundestages mit ihren W3-Indikatoren vorgeschlagen –, kann die bisherige einseitige Fixierung auf Quantitäten und wirtschaftliches Wachstum aufgebrochen und erweitert werden.

Ferner besteht der Mehrwert von alternativen Ansätzen zur Wohlfahrtsmessung darin, dass sie die Diskussionen um eine andere Sicht von Wohlstand und Fortschritt operationalisieren und bezogen auf die Empirie konkretisieren. Ihr Potenzial besteht „in der Eröffnung von Reflexionschancen darüber, was gesellschaftlicher Fortschritt heute und in Zukunft bedeutet: Damit verbunden ist eine Zieldiskussion aufgrund sich verändernder Messwerte oder gesellschaftlicher Prozesse des Wertewandels“ (Diefenbacher und Zieschank 2010: 116). Damit kann der Diskurs zur weiteren inhaltlichen Ausgestaltung insbesondere des in der Nachhaltigkeitsstrategie angesprochenen Bereichs Lebensqualität beitragen.⁴

Der Wohlstands-Diskurs kann darüber hinaus der Kommunikation über Nachhaltigkeit eine positive inhaltliche Ausrichtung geben, indem weniger die Risiken und Gefahren in den Vordergrund gestellt werden, sondern mehr die Frage, wie sich Gesellschaft und Wirtschaft entwickeln müssen, um Wohlstand und gesellschaftlichen Fortschritt für alle Menschen zu ermöglichen, ohne dabei ihre Lebensgrundlagen anzugreifen. Für eine breitere öffentliche Aufmerksamkeit eignet sich die Diskussion von alternativen Wohlstandsmodellen durch ihre Anschaulichkeit und ihre mögliche Funktion und Nutzung als Leitbild. Mit dem Fokus auf nachhaltigen Wohlstand können wichtige Signale und „Zukunftsbilder“ (Neuhaus 2009) verbreitet werden, die für manche gesellschaftlichen Zielgruppen und soziokulturellen Milieus durchaus attraktiv werden können – und entsprechende Änderungen von Verhaltensweisen und Konsumstilen unterstützen dürften. Der Bezug auf Veränderungen persönlicher Verhaltensweisen könnte zudem den Adressatenbezug des LNE stärken, und neue Akteursgruppen motivieren und mobilisieren.

Des Weiteren kann der Diskurs die oben skizzierte integrative Politikgestaltung stärken. Durch seine inhaltliche Verknüpfung kann er insbesondere dazu beitragen, Umwelt-, Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik enger miteinander zu verzahnen. Zu einer Integration verschiedener Politikbereiche tragen auch die Ansätze zur alternativen Wohlstandsmessung bei, da hier die Gesamtrechnung nicht mehr gesondert neben der Sozial- und Umweltberichterstattung steht. Stattdessen werden die verschiedenen Bereiche integriert betrachtet und so auftretende Wechselwirkungen mit abgebildet.

⁴ Allerdings ist derzeit noch offen, ob und wie das Indikatorenset zum guten Leben, das die Bundesregierung im Rahmen des laufenden Bürgerdialogs bis Herbst 2017 entwickeln will, mit den bestehenden Indikatoren der Nachhaltigkeitsberichterstattung verknüpft werden soll. Auch die Frage, welche Rolle dabei die von der Enquete-Kommission entwickelten W3-Indikatoren spielen werden, ist derzeit noch offen.

(8) Nachhaltigkeit als Garant für mehr Sicherheit definieren

Gegenwärtig dominieren „Krisen-Themen“ wie der mögliche Zerfall der Europäischen Union, die Situation von Flüchtlingen und der internationale Terrorismus die politischen Schlagzeilen und drohen, den Nachhaltigkeitsdiskurs zu überlagern. Dabei ließe sich bei vielen dieser aktuellen Themen belegen und argumentieren, dass die nun akut gewordenen Probleme auf der unzureichenden Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsprinzipien (insb. Langfristigkeit, globale Bezüge, Gleichheit) basieren. Hingegen sollte Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik unterschwellige Strömungen und Gefühle von Unsicherheit aufnehmen und positiv-konstruktiv formen, um ihre Resonanz mittels aktueller Themen zu erhöhen. Während (internationale) Sicherheit und Frieden bisher nicht explizit im Fokus des LNE standen, werden sie nun als Ziel für die Grundlage einer nachhaltigen Entwicklung in der Agenda 2030 genannt (Vereinte Nationen 2015).

Drei Themen bieten sich zur Verbindung mit nachhaltiger Entwicklung an:

Erstens lassen sich Bezüge zu Nachhaltigkeit über den Diskurskomplex um Vulnerabilität und Resilienz herstellen. Im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit, der Klimaanpassung und der Katastrophenvorsorge schon weit verbreitet, werden die Diskurse um Vulnerabilität und Resilienz auf internationaler Ebene inzwischen vielfach als zentrale Bausteine künftiger Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik gehandelt (siehe z. B. 7. Umweltaktionsprogramm der Europäischen Union, Europäische Kommission 2014; Nachhaltige Entwicklungsziele, Vereinten Nationen 2015). Die stärkere Berücksichtigung des Diskurses zu Vulnerabilität und Resilienz mit seinem Fokus auf Gefahren und Risiken könnte einen wichtigen Beitrag leisten, um die dringend erforderliche „Sicherung der menschlichen Existenzgrundlagen“ zu thematisieren und damit den Handlungsdruck beim Thema Nachhaltigkeit zu erhöhen. So könnte der festgestellten, aber nicht beachteten Dringlichkeit Nachdruck verliehen werden.

In den Bereichen Klimaanpassung und Katastrophenvorsorge verdeutlichen Vulnerabilitätsanalysen die potenziellen Auswirkungen von Klimawandel und Biodiversitätsverlusten, aber auch wirtschaftliche und soziale Risiken. Die aus der Ökosystemforschung entlehnte Perspektive auf komplexe Systeme innerhalb des Resilienzdiskurses betont die Risiken, die mit der Ausreizung der Belastbarkeitsgrenzen sozio-ökologischer Systeme in Verbindung stehen, und macht diese auch in mathematischen Modellen sichtbar. In der Wirtschaft und der Finanzindustrie behandeln Vulnerabilitäts-Assessments und Resilienzmanagementansätze konkrete Gefahren und Chancen, die mittelfristig auch originäre Nachhaltigkeitsthemen stärken könnten.

Grundsätzlich bietet der Diskurs zu Vulnerabilität und Resilienz das Potenzial, eine Reihe von Akteuren, Ressorts und Gesellschaftsbereichen anzusprechen. Sie spielen eine zentrale Rolle bei der Erfüllung von Nachhaltigkeitszielen, konnten aber bisher nur unzureichend in die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie eingebunden werden. Daneben ist der Diskurs zu Vulnerabilität und Resilienz in vielfältiger Weise im Bereich Sicherheit verankert und wird voraussichtlich an Bedeutung gewinnen: einerseits im Kontext von Entwicklungszusammenarbeit und internationaler Sicherheitspolitik mit Verbindungen zum BMZ, Auswärtigen Amt und Bundesverteidigungsministerium sowie zu zivilgesellschaftlichen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit und Nothilfe; andererseits im Inland, u. a. in Bezug auf Katastrophenschutz, innere Sicherheit und Terrorismus mit Verbindungen zum Bundesinnenministerium. Der Bereich Gesundheit und Soziales zeigt einen besonders deutlichen Bezug zu Vulnerabilität und Resilienz, wenn auch verstärkt in psychologisch geprägten Kontexten. Ressortanknüpfungspunkte liegen hier sowohl beim Bundesministerium für Gesundheit, beim BMAS als auch beim BMFSFJ.

Zweitens kann das Konzept der Planetaren Grenzen im Sinne der Definition eines „sicheren Handlungsraums“, der die Planetare Grenzen respektiert, die Diskussion um gefährliche (Fehl-

Entwicklungs-)Bereiche fokussieren und verständlicher machen. Das Konzept kann dabei helfen, den Fokus von der Herausforderung, sich bestimmten Grenzen unterzuordnen, auf die – positiv zu vermittelnde – Erreichung eines Sicherheitszustands zu richten. Gleichzeitig visualisiert das Raumkonzept die komplexe Problematik in deutlich simplifizierter und leicht verständlicher Form. Gerade im Kontext multipler Krisen und allgemeiner Verunsicherung ist die potenzielle Wirkung einer solchen positiven Einbettung nicht zu unterschätzen.

Drittens ergeben sich Bezüge zum Themenfeld Umwelt und Sicherheit (und Krisen- und Konfliktprävention), das angesichts des allgegenwärtigen Vorkommens von bewaffneten Konflikten stark in den Vordergrund gerückt ist. Das Leitbild greift diesen Nexus bisher nicht explizit auf. Eine aktuelle Studie des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung und der Humboldt Universität Berlin (Schleussner et al. 2016) legt nahe, dass Hitzewellen, Dürren und andere Wetterextreme das Risiko für den Ausbruch gewaltförmiger Konflikte erhöhen. Verbunden mit dem bestehenden Wissen über die Auswirkungen des Klimawandels ergeben sich hier fruchtbare Verbindungen zwischen Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik und Sicherheitspolitik.

Abschlussworkshop

Die Forschungsergebnisse und Empfehlungen zur Rolle von Leitbildern und Managementregeln in der Nachhaltigkeitspolitik und in der Organisationsentwicklung wurden auf dem Abschlussworkshop „Nachhaltigkeitspolitik 2030 – zwischen globalen Zielen und gesellschaftlichen Herausforderungen – Impulse für Ziele, Konzept sowie Management der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und die Rolle der Umweltpolitik“ externen Gästen aus Politik, Wissenschaft und Wirtschaft vorgestellt. Im Anschluss wurde die Frage, wie Nachhaltigkeitspolitik weiterentwickelt und wirkungsvoll umgesetzt werden kann, diskutiert; insbesondere auch mit Bezug zur Fortschreibung der Nachhaltigkeitsstrategie (Juni 2016).

English Summary

Background of the project

With the guiding vision for sustainable development (Leitbild der Nachhaltige Entwicklung, hereafter LNE), which is routed in the German government's strategy for sustainable development, Germany set its strategic orientation on sustainable development policy just over one and half decades ago (Bundesregierung 2002). The vision for sustainable development based on the three pillars, environmental, economic and social was hence replaced by a "three-dimensional model" of sustainable development in order to better portray the integrative character of the dimensions that need to be considered alongside each other. In addition, the following four guiding themes were introduced: intergenerational equity, quality of life, social cohesion and international responsibility. In the context of regular progress reports (Bundesregierung 2008, 2012) other valuable additions were made, such as the recognition of absolute boundaries of the ecosystem. Despite the importance of such additions to the LNE no comprehensive revision or modernisation of the vision has taken place since its conception in 2002. An update of the vision is of central importance to the future orientation of Germany's environmental and sustainability policy, not least to ensure that it remains influential. This necessity gains weight against the background of multifaceted developments of the environmental and sustainability policy over the last few years on a strategic and implementation basis and due to goals not being reached satisfactorily in many areas (such as the extension of ecological agriculture or the reduction of surplus nitrogen, but also on societal topics such as gender equality – see Statistisches Bundesamt 2014).

The goal of the project "Sustainability 2.0 – Approaches to modernisation of the guiding vision for sustainable development" was to deliver stimuli as a contribution to updating the LNE and to complementing it conceptionally, optimising it strategically and – where necessary – introducing the current political and societal processes to the debate. As a central element to the research project case studies were conducted on six ministries (BMZ, BMWi, BMFSFJ, BMF, BMUB and BMVI). Questions primarily focussed on the functionality and influence of the LNE as well as other guiding themes existing within the departments, and their use. The online publications of the ministries were examined according to their value in delivering a political drive and direction as well as serving as a guiding theme within their own ministry (in relation to the LNE and potential department-specific guiding themes).

Within these five discourses the opportunities and risks of a closer integration of these themes with the LNE were examined. A focus was given to the potential for increasing the degree of awareness about LNE in society, for closer ties in view of civil engagement, and for assistance in operationalising the LNE in practice, as well as questions of equity and support to long term thinking.

In a second step, the discussions and thoughts around an update of the LNE were complemented by societal discourses beyond the immediate debate focussed on sustainability, which show a clear potential to modernise and strengthen the LNE. The main selection criterion for identifying, choosing and analysing such additional discourses was the degree to which they can inform the discourse on sustainability and contribute to its further development. The following discourses were examined with regard to the opportunities and risks presented by a greater integration with the LNE discourse: "Vulnerability and resilience"; "Communal grassroots movements", "New models for prosperity and development", "Public debt" and "Time policy".

Concrete challenges

The year 2015 saw many important international conventions with regard to sustainability, starting with the G7 summit in Germany, to the summit on climate in Paris, to the United Nations (UN) summit adopting the Agenda 2030 (United Nations, 2015) and the UN Sustainable Development Goals (SDGs) in New York. Since 2016 the German environment and sustainability policy has as its goal to translate the ambitious and comprehensive decisions towards an inclusive transformation to sustainable development into concrete political measures. Pressure to act remains high, the limits for global warming set by the global climate treaty for example require substantial efforts. At the same time environmental policy needs to withstand other policy issues whose presence threatens to dominate the headlines and detract from the sustainability discourse: ongoing disagreements within the European Union, growing social inequity and the issue of refugees. Despite the EU's strong engagement in the negotiations on the SDGs there has so far been no official agreement at EU level on how to implement the SDGs (Hackenesch et al. 2016: 2). Against this background the strengthening of environmental and sustainability policy concerns in view of a transformation to sustainable development presents a challenging task.

Agenda 2030 and the SDGs serve as central points of reference for the present update of the national sustainability strategy (forthcoming: German sustainability strategy) and the further development of the sustainability policy. When translating the agreed goals into concrete measures it will be of the utmost importance to develop an attractive and ambitious guiding theme that engages all relevant groups of actors – from the areas of politics, civil society and economics. This theme should encourage the actors to substantially improve the situation of people and the environment until 2030 in many important areas, and to induce behaviour change, as well as provide an orientation for the joint and coordinated development of this new path.

Functions of guiding themes

The concept of a guiding theme is more functional rather than substantial (Giesel, 2007: 250). This means that the identification of the guiding themes takes place on the basis of definite functions and not on its contents (ibid.). Against this background, what can be said about the functions of LNE? Primarily, what are the qualities and functionalities of a successful (visionary) policy model?

Literature does not provide any uniform answer to this question, often resulting in misinterpretations in social science debates with regard to the role, function and meaning of the guiding themes (ibid.: 246). Social science literature provides an array of (typically ideal) functions for guiding themes, which in principal are postulated as assumed impacts, and are not based on scientific knowledge (or empirical studies). Empirically analysing the impacts of guiding themes poses a scientific challenge, which till now no study has satisfactorily undertaken. (ibid.: 93).

'Existing' models are defined according to their functions. According to Giesel's evaluation (ibid.: 93; 246), orientation, co-ordination, motivation, and cohesion function have the maximum consensus. Orientation function is of utmost importance (guiding perception, thinking and action).

Core functions for concrete, implicit guiding themes (according to Giesel, 2007: 251) are as follows:

- ▶ Orientation function: Guiding themes direct perceptions, thoughts and actions; perception and assessment of the present and future options are structured; in this function, the guiding themes help to reduce complexities.
- ▶ Co-ordination function: Guiding themes help stakeholders share a common future vision, which aids in synchronising perceptions and analysis of the stakeholders, and direct them towards a common action.
- ▶ Motivation and cohesion function: Through visual or graphic representation, guiding themes stimulate creative thinking and appeal emotionally to stakeholders, which then results in action. This is how they fulfil a motivation and cohesion function.

The concept of a guiding theme appeared in policy since the 1950s. At this time, scientific discussions on economic and social policy found expression in the model on social market economy (Giesel, 2007: 62; 77). From there on, the concept of a guiding theme established itself in other policy fields like social policy, family policy and urban and regional planning. In environment policy, since the end of the 1980s, guiding themes have been discussed as part of goals systems on environment policy. In this way, they form a superordinate, commonly acceptable and an unquantifiable representation of an objective, from which other concrete objectives can be derived. Apart from this, guiding themes in policies are perceived as more or less vague, and to a great extent as visual future drafts that can be developed by examining and discussing them in context, but which do not function scientifically. Understood like this, guiding themes represent a regulative idea that is direct and interpretable (ibid.: 77).

According to Giesel (2007: 68), irrespective of the degree of abstraction, guiding themes are formulated in environmental policy primarily as a description of conditions that are being strived to achieve. They, thus, represent manifested notions that are presently not thought or acted upon, but must lead to it. In environmental policy therefore, guiding themes are understood as explicit guiding themes (possibly even as ‘ordered from above’/imposed). However, with time, it has been realised that propagated guiding visions should be developed in a discursive process, in order to make them effective (ibid.).

Considering the specific functions of guiding visions in politics (which are concretised by the aforementioned functions of visions), its role is seen as an instrument to regulate political planning process. This contributes in identifying the objective that can be implemented with increasingly specific and functional goals by developing hierarchical goal systems. Thus, guiding themes deal with ‘manifested formulation of a goal’ (ibid.:79), which require immediate relevant action by drawing specific goals and measures (ibid.). In the context of policy control, Newig and Voss (2010: 239ff.) attribute guiding themes with special potential in dealing with ambivalent objectives. According to Newig and Voß (2010: 248ff.), potential conflicting values and risk perceptions, as well as lack of funds for balancing these goals, bring about its ambivalence. These often come to light in conflicts or alternatively are pacified in a vague, open guiding theme.

Especially in view of the afore-mentioned orientation function, the dialectical significance can be seen on one hand, and scope for action and interpretability on the other hand. The integration ability of political models is seen in the lack of ascertainment (Giesel, 2007: 77). However, this lack in ascertainment can then become problematic, if the scope or the interpretability is so big that the guiding themes lose their orientation function, or if the guiding themes become an empty formula. If the guiding theme becomes an empty formula, then no justifiable decisions can be derived from that (Giesel, 2007: 78).

To sum it up, various aspects have been discussed in the deliberations on guiding themes in politics (Giesel, 2007: 63). These add up to the core functions and are incorporated in the analysis and suggestions of Work Package 4 (AP 4), without being explicitly mentioned afresh.

- ▶ Relationship to objectives, mediums and goal systems- Can direct operative goals, which can then also be implemented, be derived from the sustainable development model?
- ▶ Abstraction level – On which level of abstraction or on which common level should they be respectively established?
- ▶ Achievability – Should guiding themes be achievable?
- ▶ Development – Should guiding themes be developed through a discursive process?

Particularly, the first two points remain in focus in the analytical discussion on guiding themes in policy (Giesel, 2007: 63) and were used for the analysis of LNE. The important difference is to thus question, if direct operative objectives can firstly be derived from LNE and then also implemented. Secondly to find out, if the guiding theme serves as a platform for discussions, and in this way represents a regulative idea, whereby it is not about achieving a clearly-formed operative goal, but about approaching an idea which has first been concretised in the implementation process (ibid.: 78). From a critical perspective, in terms of a regulative idea, the guiding theme lacks content and is a non-binding formula (Brand, 2000). The argument against this criticism is that the open guiding theme gives direction and displays its strengths by concretising it through discourses; and on this basis policy decisions are met (Giesel, 2007: 78).

In addition to this, the organisational logic of the participating stakeholders should be taken into consideration in examining guiding themes.

Structure of the project

Approaches for modernizing the guiding theme sustainable development were developed across four work packages. To begin with work package 1 focussed on analysing the strengths and weaknesses of the current political guiding theme for sustainable development. In a second step, the concept of policy guiding theme was updated, complemented and focussed. While work package 1 constitutes an analysis intrinsic to the guiding theme, work package 2 takes a broader perspective and examines various conceptional discourses beyond the discussions on sustainability based on their innovative and supporting potential. The basis for this investigation is formed by the assumption that the explanatory patterns, lines of argumentation and starting points for developing solutions can also be found in other discourses and that the similarities in current issues lead to similar discourses or elements within them. The central aim of this exercise was to identify how and to what extent such discourses may hold potential to influence the discourse on sustainable development and contribute to its evolution. The results and conclusions developed via the use of several methods under work packages 1 and 2 were used as the scientific basis for the further approach within the project. The aim of work package 3 was to analyse the data and evidence gathered thus far and on the basis of this to develop and discuss an updated political guiding theme “Sustainability 2.0”. Under work package 4 the lessons learned were summarised in order to develop concrete policy recommendations for integrating the updated political guiding theme into the current policy context. Strategic implications of updating the guiding theme and making use of additional guiding themes under work package 2 were examined. Finally, the results of the project were discussed with multipliers from the business and policy world at a closing conference. Following this summary a more detailed explanation of the individual work packages is provided. Presently, the results will be summarised.

Work package 1: Strength and weaknesses of the political model

Evaluation of departmental guiding visions was conducted against the background of their potential for modernising LNE. This can be classified into three categories that contain potential of modernising, namely: themes and fields of activities, language and stylistics, as well as application-based elements.

Themes/activity fields

In view of BMZ's visions, the political-cultural dimension of sustainability becomes important. In the field of sustainable economy and alternatively of corporate social responsibility, the subject of supply chain is attributed great importance. This is primarily referred to in the commitment given by the Head of Nations and Governments of G7 towards corporate responsibility in supply chain. In this field, alliances were formed by the BMZ with the Federal Ministry of Labour and Social Affairs (BMAS). Internationally, Germany's pioneering role on the sustainability policy is seen as a possible central guiding theme, especially central issues of humanity (like hunger, climate, equal opportunities, among others), which need to be resolved. LNE could take up this leitmotif element in order to clearly mention the ambition level that is applicable for the four dimensions of LNE. Justice (or existing injustice, as the case may be) is seen as the central theme for the future. This theme is specially taken up by the guiding theme of social and ecological market economy as a development policy model. In view of the target groups for guiding themes, the emphasis on the importance of sustainable consumption and alternatively of consumer responsibility in the BMZ is interesting to note. This results in potential for directly addressing the target group of the guiding theme of sustainability.

The guiding theme in the BMWi shows a safe, affordable and environment-friendly energy supply as a possible link between environment and socio-political objectives or for handling conflicting objectives, respectively. Since 2010, the concept of energy policy has changed from 'guidelines for an environment-friendly, dependable/reliable and affordable energy supply' to a 'safe, affordable and environment-friendly energy supply' as an explicit guiding theme for German energy policy, which is strongly anchored in the social market economy model.

The discussion on guiding theme in the BMF makes it clear that there is a clear focus on the sustainability of public finances and on a fully balanced budget ('black zero'). If necessary, the LNE could argumentatively take up this element in order to deal with subventions harming the environment and to also have intergenerational equity.

The BMFSFJ case study has shown that training, participation and quality of life can provide interesting links for the LNE, especially in reference to individual stakeholders or parts of company, as the case may be. In this way, they are more specific than the LNE, when it is about the function as an all-encompassing guiding theme for the company.

In various guiding themes (on intelligent transport system, among others), the BMVI addressed the relevance of innovation and digitalisation as important drivers of modernisation. The LNE can help to strengthen the connections in this case. Apart from this, department-wise guiding themes (primarily for that transport system) allocated individual players (private sector, politics) clear roles for achieving the goals. This differentiation and allocation of roles can be taken up intensely by the LNE.

The BMUB already takes up the LNE intensely and also provides concrete implementation ideas on themes such as sustainable urban development and climate protection. However, this would require still stronger points of contact, while taking especially into account the implementation of the intergenerational equity theme.

Linguistic/stylistic elements

Individual guiding themes for ministries that do not refer to the LNE can despite its theme be introduced in this context. Analysis and discussions have shown that at the department-level, the term sustainability is increasingly viewed as impractical. From the point of view of different ministries, the term is ‘too battered’ or even ‘meaningless’. Therefore, in some departments the term is deliberately avoided. In this regard, the LNE therefore appears to have become an empty phrase (refer to section 2.2).

It is clear that many departmental guiding visions use the concept of equity in communicating sustainability related themes. By strengthening the concept, better accessibility/connectivity to departmental guiding visions can be guaranteed. Additionally, international connections (primarily to SDGs) can also be intensely taken up through a discourse on equity.

Various department visions, primarily those from the BMFSFJ have a more direct relationship to target groups than that of the LNE. Besides content (family model, among others), this also affects the stylistic level as the target groups are directly addressed, and, alternatively the target of the guiding theme is clear. In this reference, considering its function, the LNE is less precise as a comprehensive/all-encompassing policy and corporate model. Additionally, it needs to be examined, how communication and policy control can be used as a guiding theme (for citizens or for particular socio-economic groups respectively), and with which stakeholders a vision-based communication would potentially have lesser resonance (where necessary, economy). In this context, as per the department representatives, it should also be taken into consideration that the response should not only be oriented to ‘sustainability pioneers’ but should also speak to the ‘mainstream’.

Application-based elements

In the development process of guiding themes, primarily experiences from the BMFSFJ can be included. Generally, developing guiding themes is seen as a long-term internal process. Within the framework of evaluating or limiting the themes, as the case may be, opinions from people need to be taken into account, as within society out-dated views concerning various themes predominate (What moves the people?). Here, it needs to be examined, how citizens could be provided more opportunities for actively developing the guiding theme (possibly through existing citizen-dialogues). Apart from this, staying in touch with science is helpful for questions on social/economic trends and developments. Overall, it is advisable that different sources are used in developing these guiding themes, including department employees. In developing these guiding themes, one should ask how it would be communicated to the outside world, and also who would communicate it (ideally by the management level). For this, the BMZ points out that Federal States can be involved in communicating the guiding themes or strategies (with specific mention of the ‘Charter for the Future’).

The above-mentioned diversification of guiding themes- as practiced by the BMFSFJ due to the diverse target groups- could at first be used for LNE so that factually more guiding visions or at least equitable parts of the LNE would exist. Here, if necessary, collaboration with the BMFSFJ would also be offered, in order to put environment-related content in specific guiding themes. According to the BMZ, involving civil-society stakeholders should be considered mandatory, as important diversification (policy control in cooperation with private economy) can in this way be accommodated.

In the discussions with department representatives, it was pointed out that the NHS and the LNE should make it intensely clear, that all the individual departments can contribute towards specific dimensions of the guiding theme (even internationally).

With this, it should also be taken into account that the LNE should be divided as a whole and should refer intensely towards core challenges. Apart from the energy transition model, models on transportation transition and agricultural and food systems transition should also be taken into consideration. In this way one could accommodate the fact that sustainability combines a range of individual challenges and goal systems, while sharpening target and ambition level which however remains rather vague in the current LNE. Thus, in terms of function, the LNE would then be adapted as one that describes the present, as well as provides a vision of future.

Encompassing deficit analysis (based on the analysis of ressort documents and background interviews)

Document analysis and therein enclosed interviews with department representatives have shown that in most cases in the departments, no conscious reflection on the LNE has taken place or alternatively that the LNE has worked explicitly as a guiding theme for departmental guiding visions. Interviews have thus exemplified that on the department-level not much thought was given to include in particular the LNE-elements in departmental visions or in the department goal systems. Summing up, the lack of conveying the additional benefit of the LNE for the ministries seems to be the decisive weak point. To create this additional benefit is the aim of the recommendations in the project.

Even when the LNE and departmental guiding visions have completely similar basic principles, it was seen that in selected departments, guiding themes developed visibly different objectives. The guiding themes should in some parts contribute internally to the departments, so that basic concepts to implement the particularly selected policies remain. They guide the formal process of determining the goals or are even an integral part in defining the goals in the respective ministries. Partially however, the guiding themes are used in a targeted manner to have an external impact and to be able to bring definite concepts/policies to other stakeholders. This further shows the diverse scope for the use of policy models. Both situations raise the question on how much the respective institutions profit from taking part in a discussion on the LNE.

In addition to that, the case studies have shown that to some extent departmental guiding visions refer to really different political and social challenges (amongst others, digitisation as a new theme). These different objectives, processes, content and challenges of specific visions make the decision-making process difficult for Federal department representatives to collectively speak on consolidating different guiding themes. The challenge to identify links between the guiding theme of sustainability and the other ministerial guiding themes is therefore high.

Besides the mentioned deficits, it is clear that environment policy themes like climate protection and renewable energies are clearly taken up by various departments. However, other themes like biodiversity, land use or resource conservation, which were considered problematic within the framework of the Progress Report 2012, are not taken up (Federal Government, 2012: 13). Here, the insufficient intermeshing in content of LNE with departmental guiding visions is clear.

Work package 2: Conceptual update of the political guiding vision

Work package 2 (AP 2) examined, if and which social discourse holds a clear potential beyond the direct and focussed sustainability debate in order to modernise and strengthen the guiding vision of sustainable development (LNE). Underneath this lay the hypothesis that principles,

explanatory models, methods of argumentation and starting points that are used and summarised within the sustainability discourse, can tend to be found in other discourses as well as for changing to sustainability. Additionally, to be able to offer positive solutions, it was presumed that due to similarity in different current and foreseeable problematic situations and challenges, similar discourse or their discourse elements respectively should be identified. Main criterion in identifying, selecting and analysing the discourse was, if, and how far does this sort of current discourse impregnate the particular discourse through sustainability and is able to contribute to further development.

For this purpose, initially 22 discourses were examined to understand if one of them could strengthen the guiding theme in some special way. Through a stepwise analysis and selection process, 5 discourses were focussed upon. These were thoroughly analysed on vulnerability and resilience, community grassroots movements, new prosperity and development models/ good living, public debt and und time politics.

This brought to the fore that the societal discourses analysed contain the quality and potential to strengthen individual elements of the LNE. Especially “systemic thinking” is practiced in various discourses. A holistic view, the notice of manifold interdependencies and dynamics are typical in this regard. Some discourses mark the long-term character of important trends (e.g. the discourses on intergenerational justice, state deficit and time policy); several others offer the opportunity to steer societal communication on sustainability into a more positive direction closer to the people. By using elements of these discourses, new actors could be brought into the discussion.

At the same time, there are also risks involved in linking the discussion on the LNE with these discourses. By focusing on details of some discourse, there is the risk of neglecting the multiple and interdependent dimensions of a sustainable development and overseeing integrative needs for action.

Work package 3: Expert discussions

Expert discussions were conceptualised and conducted in the form of ‘perspective workshops’. This is how participative and active elements were roped in, as well as temporal (medium-term) dimension was aligned with sustainable development. In the run-up to the workshops, participants submitted particular features and suggestions for the specific perspective workshop in form of a summary. The participants were then requested to provide comments and feedback respectively.

The first colloquium ‘Discourse on good life and its relevance to sustainability policy’ dealt with concepts on good life in selected discourses and their potential on further developing the guiding vision on sustainable development (refer 1.3). In addition to that, primary research results were introduced in an internal dialogue.

Work package 4: Recommendations on the conceptual implementation of the updated guiding vision and strategic input into the continuation of the national sustainability strategy

Finally, work package 4 (AP 4) illustrates the synthesis of previous APs and developed suggestions on how the guiding vision on sustainable development could be modernised. The suggestions, thereby, work on two levels, namely on concept and content. In the first level, it is directed towards the afore-mentioned functions of the guiding theme (orientation, coordination and motivation function). As per the initial finding, which guided the development of suggestions, the effectiveness of the term “sustainability“ in context of the guiding theme, at the department

level, has been challenged. The guiding theme was particularly criticised here for not giving any tangible/concrete and powerful messages, which could be used within the framework of policy control. The evaluation of department publications confirmed this finding, by making it clear that the reference to LNE in most cases remained rather superficial. Further the survey of various departments revealed that LNE is primarily mentioned in the preambles and introductions of strategy documents. A specific reference to LNE and its components- as defined in the sustainability strategy- did not exist, except in case of BMUB. In comparison with guiding themes each of which is developed by the individual ministries and focus on specific subject fields, LNE could only be partially/conditionally implemented.

Based on this finding, the core functions and requirements defined above were analysed on LNE, in order to assess the effectiveness of the guiding theme. In case of conceptual perspective, the questions on objectives, central idea and target groups remain in the forefront. Thus, the efficacy of this was primarily analysed to strengthen the core functions (orientation, co-ordination and motivation function) as well as to achieve the balance between a visionary future plan and the implementability associated with it.

Following suggestions were given (refer also under section 5):

(1) Clear orientation of the guiding vision along strategic dimensions and against the background of important challenges

The Progress Report on National Sustainability Strategy (Germany 2008, 2012) has already indicated a lack of recognition of the four dimensions of the guiding theme. In the current draft of the strategy, this situation was further accentuated particularly while adapting the basic indicators to SDGs (Federal Government 2016a). This is because the three dimensions were highlighted there as well. The to-be-revised guiding theme should also take this development into consideration and should provide a clear orientation along the accepted dimensions of ecology, economy and social affairs, which can then be taken up in the additional elements of the management concept of sustainability strategy. At the EU-level, the so-called ‘Falkenberg report’ of European Political Strategy Centre (2016) formulated the profile of an integrative sustainability concept, which is oriented towards SDGs. This is as follows: ‘(...) living well and sharing fairly within the limits of our blue planet’. This can also serve as a starting point for Germany in order to give it a stronger orientation function to guide thought and action with reference to the LNE.

(2) Promoting integrative policymaking

Closely linked to the issue of handling conflicting goals is the question of what policymaking should look like in the future to bring about far-reaching changes. The field of policy integration may be viewed as the central element (Bundesregierung, 2012). Indeed, the environmental challenges arising from the exceeding of essential planetary limits require far-reaching changes and policies that more than ever will affect central economic and social policy objectives.

Improvements in the field of policy integration should be achieved at two levels: on the one hand, previous insights that differ from one another in regard to substantial social challenges, even at the departmental level, should be synchronised, with the nuances displayed in the guiding vision, and merged wherever possible. Various mega themes emerge from case study analysis that current guiding visions have not yet (explicitly) addressed, among them digitisation, migration and growing social inequality, but which do offer strong linking possibilities for the vision.

On the other hand, a comprehensive system perspective that considers the interactions between environmental, social and economic dynamics should be integrated into the vision. A matter that should be taken up even more concretely might be the concept of planetary boundaries with the focus on (amongst other things) a system approach that conveys both the transnational dimension of sustainable development and the consideration of interactions between a variety of subsystems and dynamics. In this way, a synchronisation of perceptions and evaluations of interactions, etc., proceeding from the LNE could be achieved.

(3) Open handling of conflicting objectives

A prerequisite for inclusive policy making is the open handling of conflicting objectives. Sustainability – with all claims for universality – is always a political concept. Therefore, the guiding theme must discuss the handling of conflicting objectives within the context of a higher level of ambition that needs to be politically negotiated and that goes beyond previous approaches that tended to be based on principles. Indeed, an overarching transformation of society would have a more intense effect on the lifestyles and behaviour of citizens and cross-dimensional issues, in particular addressing the economic order. Previously the vision did not discuss either in the context of one of the four existing guiding themes or otherwise (potentially) conflicting goals.

Therefore, the guiding vision should openly address on the one hand the fact that the mere reference to sustainability does not resolve conflicting goals nor does it this depoliticise them, and that an honest assessment of individual priorities that integrates the different dimensions of ecology, economy and social sustainable development is necessary. On the other hand, it should be made clear that sustainability always has a process level alongside the level of content. Specifically, this means that the vision should indicate the chances for inclusive policy making, the aim of which is to resolve and alleviate conflicting goals. The identification of points of contact and bilateral interactions between environmental policy on the one hand and other policy areas on the other hand is increasingly gaining in importance. The question of how conflicting goals can be alleviated needs to be addressed in the management rules of the sustainability strategy as well as elsewhere. This would not only help to strengthen the coordinating role through an open discussion of perceptions and evaluations of conflicting goals, but it also would contribute to a better operationalisation of the concept.

(4) Strongly emphasise the connection between the European and global dimensions of sustainability

Even if the current guiding vision directs our attention to the international responsibility of Germany, there is no comprehensive, systematic point of view. The current focus is on cooperation in development. The connections and interactions of global problems and their impact should be worked out in more detail in order to make cross-border challenges visible as well as geo-ecological ones, in addition to social and political challenges, and make connections to the SDGs.

For this purpose, there is on the one hand the concept of planetary boundaries that pursues a comprehensive approach. On the other hand, the vision needs to address more than previously the relocation of environmental pressures abroad and discuss approaches to solutions. Companies will be the main target group, supplemented by consumers who can influence production methods and sustainable supply chain management of enterprises by their purchasing decisions. Central points of departure should be the entrepreneurial diligence that is currently being discussed in the context of the National Action Plan for Business and Human Rights and the

Berlin CSR consensus, along with the CSR reporting requirements and related transparency requirements.

Furthermore, the guiding vision needs to emphasise the fundamental importance of embedding German sustainability policy into the European context. The Falkenberg Report is of great importance for the revitalisation of the EU. At the EU level, it is intended to be the impetus for the development of sustainability policy and strategy, and it points toward the development of a vision for Europe in which sustainability plays a central role. Here there is a connection potential that should be further developed. The characterisation of the Falkenberg report mentioned above – ‘living well and sharing fairly within the limits of our blue planet’, which derives from the SDGs, could be used together with the concept of planetary boundaries as a common framework. It sends a positive message and provides a vision that can be facilitated by a more ambitious cross-border sustainability policy.

(5) Emphasise urgency and make clear the level of ambition

In order to reinforce the guiding vision, a concentration on specific goals to be achieved will be required. In the situation depicted above, the current LNE lacks a powerful message. As a possible central theme, consideration should be given to the international pioneering role of some departments in formulating sustainability policy and is linked to the central issues of humanity (including hunger, climate, opportunities) that need to be resolved. In the field of sustainable business, for some years now, the term ‘Made in Germany’ has been used as a guiding theme by the Federal Ministry of Labour and Social Affairs (BMAS), which has had similar aims and has for many decades linked product quality to a sense of responsibility in the German economy. These existing LNE links with nuanced themes could be further developed (see (3)). The pioneering theme could also be specifically embedded in the monitoring process within the scope of the management concept of sustainability strategy. The aim would be to report regularly on progress and to adapt indicators and targets to changing priorities (Bundesregierung, 2002, 53; Bundesregierung, 2012, 13). A modified description of the goals that represent an ambitious requirement for action would be a possibility. Externally, the following forums provide, for example, ways to strengthen the representation of ambition levels: the High-Level Political Forum on Sustainable Development of the United Nations, the SDG & Index Dashboard of the Bertelsmann Foundation and the Sustainable Development Solutions Network on monitoring level. In this way, opportunities and incentives could be created to identify the pioneering theme and to develop this narrative. The ambition level could also be illustrated through changes in policy control issues regarding sustainability: many challenges can only be addressed through closer integration of the cooperation between departments. Making operationalisation and implementation the point of departure would lend emphasis to this point.

In addition, placing emphasis on specific issues that require urgent policy control on the one hand and produce social resonance on the other – so-called ‘transition themes’ – would underscore their urgency and orientation as well as increase their ambition level. Along with energy, for example, agriculture (‘agricultural transition’) and transport (‘transport transition’) might be mentioned as crucial issues. In this way, one would account for the fact that, beneath sustainability, a multitude of individual challenges and goal systems are hidden away. In this way, the goal orientations would be honed and at the same time the ambition level clarified by such an exemplary specification of subordinate objectives – which in the current LNE remains somewhat indistinct. Thus the above-mentioned criticism of the superficial characterisation of issues by ministries and the existing connections between the LNE and departmental issues would be addressed. The LNE would therefore be adapted both in terms of its function as a description of the status quo as well as its function as a vision of the future (based on Kühl, 2016: 55).

Through the content level, resorts-encompassing solutions can be found in order to implement the LNE more obviously into the work of the departments and strengthen its legitimacy. On top of this, the content level should also convey the urgency and worries given the current multiple crises and insecurities.

(6) Further develop justice as a guiding issue

Since the beginnings of the international sustainability debate, there has been a content connection to social justice issues (World Commission on Environment and Development, 1987; United Nations, 1992; Beckermann, 1994; Langhelle, 2000). With the guiding theme of ‘leave no one behind’, Agenda 2030 places social justice for the years to come internationally in the centre of the discussion (United Nations, 2015). In addition to the postulate of intergenerational equity, the growing inequality of wealth at the national and global levels on the one hand and the ever more visible inequality in the context of globalisation, migration and refugees on the other hand, the concept of intra-generational equity becomes central to the discourse. It became clear during the investigation for the research project that many departmental guiding visions take up the concept of justice when dealing with sustainability-related issues. Therefore, by reinforcing the concept, there might be better connectivity to departmental visions (and vice versa).

In turn, in order to answer the question of how justice issues might be further developed, the concept of planetary boundaries could be used. The concept enshrined in the basic idea of a safe action area for human survival and well-being can be used as a normative base for a stronger integration of environmental and social policy, whose foundation is environmental policy. Planetary boundaries can be seen as inherently social boundaries. The above characterisation of the Falkenberg Report on the EU sustainability policy takes this up explicitly.

(7) Establish new guiding visions of prosperity as attractive images of the future

A second positive ‘framing’ could be made involving the discourse about the good life, new visions of prosperity and alternative measurement systems. The discourse about new models of prosperity is closely linked to the sustainability discourse. In both cases, it boils down to the question of how a sustainable understanding of prosperity and the good life would appear that takes into account the limits of nature and action possibilities for future generations. Moreover, the discourse on the current dominance of unsustainable economic activity would need to be transformed into a global perspective. The sustainability strategy stresses this point by setting ‘quality of life’ as one of four central guiding themes and introducing appropriate indicators. In its recent Peer Review Report on Sustainability in Germany (2013), The Council for Sustainable Development emphasised that: ‘The social debate on a new paradigm and new indicators ‘beyond GDP’ has both nationally and internationally a high priority’.

An important potential of this discourse is the revaluation of non-material aspects of prosperity – such as natural resources and ‘qualities’ such as biodiversity – over purely economic aspects and metrics (such as GDP). If indicators such as education, health, the environment are placed on a par with GDP in a set of overall indicators – as suggested, for example, by the Commission of Inquiry with their W3 indicators – the existing one-sided determination can be broken up and extended to quantities and economic growth.

Furthermore, the added value of alternative approaches to measuring welfare lies in the fact that they operationalise the discussions of a different view of prosperity and base them concretely on empiricism. Their potential lies ‘in the opening of opportunities for reflection about what social progress means today and in the future: linked to this is an objective discussion of

goals based on changing values or social processes of value change' (Diefenbacher and Zieschank, 2010: 116). Thus the discourse can contribute to further content design, in particular involving issues raised in the area of quality of life that are addressed in sustainability strategy.

The prosperity discourse may also lend a positive content orientation to communication about sustainability by placing risks and dangers in the foreground to a lesser degree, but instead focussing on the question of how society and the economy must develop in order to make possible prosperity and social progress for all people without affecting their livelihoods. For broader public attention, the discussion of alternative models of prosperity would be appropriate because of their clarity and their possible function and use as a model. With the focus on sustainable prosperity, important signals and 'visions of the future' (Neuhaus, 2009) can be circulated, ones that might be attractive to some social target groups and sociocultural milieus – and which might continue to support appropriate changes in behaviour and consumption styles. The reference to changes in personal behaviour could also strengthen the LNE target audience.

Furthermore, this discourse may strengthen the integrative policymaking outlined above. These content connections can contribute in particular to linking environmental, social and economic policies more closely together. The integration of various policy areas can also be furthered by approaches to the alternative measuring of wealth since the total accounting would no longer be separated from social and environmental reporting. Instead, the various areas would be seen as integrated and thus also representing interactions that are occurring.

(8) Define sustainability as a guarantee of secure spaces for action

At present, 'crisis issues' such as the possible collapse of the European Union, the situation of refugees and international terrorism dominate the political headlines and threaten to override the sustainability discourse. Environmental and sustainability policy needs to accommodate and channel subliminal tendencies and feelings of insecurity in order to increase their resonance by means of current topics. While (international) security and peace has not explicitly been the focus of the LNE, they will be identified now as a target for the basis of sustainable development in Agenda 2030 (United Nations, 2015).

Three themes are available for linking to sustainable development:

First, references to sustainability in the discourse complex on vulnerability and resilience can be made. Already widely used in the context of developmental cooperation, climate change adaptation and disaster risk management, the discourses on vulnerability and resilience at the international level have often acted as the central building blocks for future environmental and sustainability policy (see, for example, the 7th Environment Action Programme of the European Union, European Commission, 2014; Sustainable Development Goals, United Nations, 2015). A greater consideration of the discourse on vulnerability and resilience, with its focus on hazards and risks, could make an important contribution to increasing the pressure to act in terms of sustainability, and this would thus lend emphasis to the urgency that has been confirmed to be insufficient.

In the areas of climate change adaptation and disaster risk, vulnerability analysis illustrates the potential impact of climate change and biodiversity loss, as well as the economic and social risks.

Perspectives borrowed from ecosystem research on complex systems within resilience discourse emphasise the risks associated with the maximisation of capacity limits of socio-ecological systems, and these perspectives also make them visible in mathematical models. In the economy and the financial sector, vulnerability assessments and attempts at management of resilience

deal with specific threats and opportunities that could, in the medium term, strengthen primary sustainability issues.

Basically, the discourse on vulnerability and resilience has the potential to address a range of participants, departments and sectors of society. They play a central role in meeting sustainability goals, but have so far been insufficiently involved in the implementation of sustainability strategy. In addition, the discourse on vulnerability and resilience is rooted in diverse ways in the area of security, and this is expected to gain in importance: on the one hand in the context of development cooperation and international security policy with connections to the BMZ, the Federal Foreign Office and Ministry of Defence as well as civil society participants in development cooperation and emergency aid; on the other hand domestically, including with regard to civil protection, internal security and terrorism, with links to the Ministry of the Interior. The health and social services area shows a particularly distinct correlation with vulnerability and resilience, though increasingly in psychologically related contexts. Departmental points of contact here exist at the Federal Ministry of Health as well as at the BMAS and the BMFSFJ.

Second, the concept of planetary boundaries as defined by a ‘safe action area’ that respects planetary boundaries, can focus on and make more understandable the debate on dangerous (development) areas. This concept can help to focus on the challenge of submitting to certain limits, on the achievement of a state of security that promotes a positive attitude. At the same time, the spatial concept visualises the complex issues in a clear, simplified and easily comprehensible manner. Especially in the context of multiple crises and general uncertainty, the potential impact of such a positive embedding is not to be underestimated.

Thirdly, connections to the topic of the environment and security (and conflict prevention), which has an extremely high priority in the face of the ubiquitous presence of armed conflicts. The guiding vision does not explicitly address this connection. A recent study by the Potsdam Institute for Climate Impact Research and the Humboldt University Berlin (Schleussner et al., 2016) suggests that heat waves, droughts and other extreme weather events can increase the risk of the outbreak of a conflict. Links in this context to the existing knowledge about the effects of climate change will produce productive connections between environmental and sustainability policy and security policy.

Final workshop

The research findings and recommendations on the role of guiding visions and management rules in sustainability policy and in organisational development were then presented at a final workshop “Sustainability policy 2030 – between global goals and societal challenges; impulses for aims, concept and management of the German Sustainability Strategy and the function of environmental politics“ with invited guests from the political sphere, science and industry. Based on this, the participants discussed the question of how sustainability policy could be further developed and effectively implemented with a special focus on the current draft of the continuation of the Sustainability Strategy (June, 2016).

1 Kurzbeschreibung der Arbeitspakete

1.1 Arbeitspaket 1 – Analyse der Stärken und Schwächen des politischen Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung

Im Arbeitspaket 1 (AP 1) wurden die Stärken und Defizite des aktuellen LNE analysiert. Ziel war es, die Entwicklung und den Stand des LNE und seiner konzeptionellen Implementierung in der Politik der Bundesregierung aufzubereiten und vertiefend zu analysieren. Den Kern von AP 1 stellt neben der Erstellung einer Bilanz zum Stand des LNE auf Basis einer Literaturrecherche die Erstellung von Fallstudien zu sechs besonders relevanten Bundesministerien (BMZ, BMWi, BMFSFJ, BMF, BMVI und BMUB) dar. In den Fallstudien wurden Dokumentenanalysen von öffentlich verfügbaren Ressort-Publikationen sowie Interviews mit Ressortvertreterinnen und -vertretern zur Verankerung des LNE und möglichen weiteren ressortspezifischen Leitbildern durchgeführt. Im Zentrum standen Fragen zu Funktionen und der Wirkmächtigkeit des LNE und möglichen Ressortleitbildern in Bezug auf seine/ihre Anwendung als politisches Steuerungsinstrument (bezogen auf das LNE) und als Organisationsleitbild in Bundesministerien (bezogen auf das LNE und mögliche Ressort-Leitbilder).

1.2 Arbeitspaket 2 – Konzeptionelle Aktualisierung des Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung (Diskurse)

In AP 2 wurden Überlegungen zu einer Aktualisierung des LNE um Perspektiven aus gesellschaftspolitisch relevanten Diskursen ergänzt. Hierzu wurden zur Identifikation relevanter inhaltlicher Bausteine eines aktualisierten LNE verschiedene gesellschaftliche Diskurse mit Nachhaltigkeitsbezug betrachtet und fünf davon im Hinblick auf Anschlussfähigkeit sowie Chancen und Risiken für das LNE analysiert („Vulnerabilität und Resilienz“, „Kommunale Basisbewegungen“, „Neue Wohlstands- und Entwicklungsmodelle“, „Staatsverschuldung“ und „Zeitpolitik“).

1.3 Arbeitspaket 3 – Fachdialoge

Im Rahmen von AP 3 wurden zwei Fachdialoge durchgeführt, die sowohl der Vorstellung, Vertiefung und Bündelung der Ergebnisse aus dem Projektverlauf als auch der Diskussion möglicher inhaltlicher und prozessualer Elemente für die Weiterentwicklung des LNE im Hinblick auf AP 4 (Empfehlungen) dienen sollten.

Beim Fachdialog „Diskurse zum guten Leben und ihre Relevanz für die Nachhaltigkeitspolitik“ (14.03.2016 im Bundesumweltministerium; gemeinsam mit dem Institut für ökologische Wirtschaftsforschung im Rahmen des Ufoplanvorhabens FKZ 3714 11 100 0 „Herausforderungen und Gestaltungsansätze für Nachhaltigkeitsstrategien und -politiken“) wurden für eine vertiefte Analyse von Auffassungen zum guten Leben drei Teildiskurse ausgewählt. Diese schlossen eine große Bandbreite von beteiligten Akteursgruppen und sowohl nationale als auch internationale Perspektiven ein:

- ▶ 1. Glück (akademisch geprägt, national und international; nicht-umweltpolitisch motiviert);
- ▶ 2. Postwachstum und Degrowth (zivilgesellschaftlich geprägt; national und international);
- ▶ 3. Beyond-GDP und Indikatoren-Debatte (politisch administrativ, national und international).

Das Ziel der Analyse lag darin, jeweils den Gehalt der in den Teildiskursen vertretenen Auffassungen guten Lebens, die beteiligten Akteure und die Bezüge zur politischen Ordnung herauszuarbeiten. Externe Teilnehmerinnen und Teilnehmer waren zum Kommentieren geladen. Schließlich wurde ihr Beitrag zur Weiterentwicklung des Leitbilds Nachhaltige Entwicklung erörtert. Chancen wurden in der Aufwertung nicht materieller Aspekte von Wohlstand gegenüber rein ökonomischen Aspekten und Messgrößen, insbesondere dem Bruttoinlandsprodukt, gesehen. Durch seine inhaltliche Verknüpfung von ökonomischen, sozialen und ökologischen Aspekten kann er dazu beitragen, Umwelt-, Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik enger miteinander zu verzahnen und so das postulierte integrative Verständnis von Nachhaltigkeitspolitik stärken. Weiterhin wurden Risiken besprochen, etwa das Spannungsfeld zwischen Lebensqualität heute und der Langfristperspektive Nachhaltiger Entwicklung, die Breite des Diskurses und dadurch die vielen unterschiedlichen Auffassungen bezüglich eines guten Lebens.

Ein zweiter Dialog fand im Umweltbundesamt statt (16.03.2016 in Dessau) und beinhaltete die Präsentation des Stands der Forschungsergebnisse. Der Forschungsnehmer hat die Zwischenergebnisse des Vorhabens vorgestellt. Im Rahmen einer Gruppendiskussion mit Vertreterinnen und Vertretern des Umweltbundesamtes und des BMUB wurde vor allem der Entwurf zu den AP 4-Politikempfehlungen diskutiert.

1.4 Arbeitspaket 4 – Politikempfehlungen zur Integration des aktualisierten Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung

Im Rahmen von AP 4 wurden auf Basis der Ergebnisse aus den Arbeitspaketen 1-3 Politikempfehlungen zur Aktualisierung des LNE, vor allem mit Blick auf seine Einbettung in eine fortzuschreibende nationale Nachhaltigkeitsstrategie, ausgearbeitet. Darüber hinaus wurden Ergebnisse des Projektes in einer Abschlusskonferenz mit Multiplikatoren aus Wissenschaft und Politik diskutiert und weiter entwickelt.

2 Arbeitspaket 1 – Analyse der Stärken und Schwächen des politischen Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung

2.1 Übersicht zum methodischen Ansatz und den wesentlichen Arbeitsschritten

In diesem Arbeitspaket wurde eine politikwissenschaftliche Bilanz zum Stand der Leitbildentwicklung und seiner konzeptionellen Implementierung durch die Bundesregierung gezogen. Es wurde in drei Schritten vorgegangen: Zunächst wurden Faktoren identifiziert, welche für die Qualität und die Funktionalitäten von Leitbildern entscheidend sind. Dafür wurden die Funktionen von politischen Leitbildern allgemein, und dem Leitbild Nachhaltiger Entwicklung im Besonderen, auf Stärken und Defizite hin untersucht. Im Anschluss an die konzeptionellen Vorarbeiten wurde herausgearbeitet, unter welchen Voraussetzungen es gelingt, dass sich Leitbilder prägend im politischen Alltag niederschlagen und gesellschaftliche Veränderungsprozesse erfolgreich begleiten. Im zweiten Schritt wurden zum einen die Entwicklung und der Stand des politischen Diskurses bezüglich des Leitbildes der Nachhaltigkeit zwischen Rio 92 und heute aufbereitet. Während der Fokus dabei auf der Entwicklung in Deutschland lag, wurden auch die wesentlichen europäischen sowie internationalen Diskurse und Entwicklungen berücksichtigt, ohne die eine entsprechende Analyse nur bruchstückhaft ausfallen könnte. Zum anderen wurden die Stärken und Defizite des politischen Leitbildes einer Nachhaltigen Entwicklung identifiziert und diese entlang der Funktionalitäten des politischen Leitbildes herausgearbeitet. Im dritten Schritt wurde schließlich das Zusammenspiel zwischen dem politischen Leitbild einer Nachhaltigen Entwicklung und der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie analysiert. Dabei ging es um die Frage, welchen Niederschlag die nationale Nachhaltigkeitsstrategie im politischen Alltag bisher erlangen konnte und welche Erfolgsfaktoren und Herausforderungen sich hinsichtlich ihrer „Durchsetzungsfähigkeit“ im Wettbewerb mit weiteren politischen Zielen ableiten lassen. Diese Analyse bereitete die empirische Arbeit vor. Die daraus resultierenden Empfehlungen wurden außerdem auf der Abschlusskonferenz diskutiert.

Den Kern von AP 1 bildeten **Fallstudien** zu den folgenden sechs Bundesministerien:

- ▶ Bundesministerium für Familie und Jugend (BMFSFJ)
- ▶ Bundesministerium für Finanzen (BMF)
- ▶ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)
- ▶ Bundesministerium für Wirtschaft, Energie und Reaktorschutz (BMWi)
- ▶ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Die Fallstudien basieren auf einer Dokumentenanalyse und Interviews mit Ressortvertreterinnen und -vertretern (maximal zwei pro Ministerium).

Dokumentenanalyse

Anhand ausgewählter, zentraler Publikationen der Ministerien wurde mit einer Wortfrequenzanalyse und anhand qualitativer Interpretation die Nutzung des LNE im jeweiligen Ministerium untersucht. Daraus ergeben sich Rückschlüsse auf die Verankerung des vorgegebenen Leitbildes in der Arbeit der Ministerien. Weiterhin konnten so auch mögliche ressortspezifische Leitbilder identifiziert werden.

Interviews mit Ressortvertreterinnen und -vertretern

Befragt wurden Vertreterinnen und Vertreter aus Abteilungen, die in den Ressorts Ansprechpartner zur Kontrolle und Umsetzung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie sind (oder Abteilungen mit Bezügen zum Thema „Nachhaltige Entwicklung“/ „Nationale Nachhaltigkeitsstrategie“). Die Interviewfragen waren dabei grundsätzlich für alle Ministerien gleich. Die genauen Inhalte der Fragen wurden gleichwohl an die Gegebenheiten der Ministerien angepasst, um die Experten bei „ihren“ Leitbildern abzuholen. Die Dokumentenanalyse lieferte die empirische Basis für die Entwicklung der Interviewfragen. Die Interviews hatten einen zeitlichen Umfang von 60-90 Minuten und wurden als semistrukturierte und leitfadengestützte Einzelinterviews durchgeführt.

Die Fallstudien basierten auf einem Analyseraster, welches die Grundlage für die weiteren Arbeitspakete darstellte. Das folgende Analyseraster diente als Grundlage für die Untersuchung der einzelnen Ministerien.

Analysedimension 1 – LNE als übergeordnetes Leitbild der politischen Steuerung

Das LNE sollte zu dem Gelingen der politischen Steuerung in Ministerien beitragen. Im Fokus der Analyse standen die vier Kernfunktionen von Leitbildern – Orientierungs-, Koordinations-, Motivations- und Kohäsionsfunktion. Darüber hinaus wurden die Bezüge von Zielen und Zielsystemen des LNE in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie und nachgelagerten Instrumenten (u. a. Indikatoren) und Institutionen (BMZ, BMWi, BMFSFJ, BMF, BMUB und BMVI) betrachtet, um die Handlungswirksamkeit des LNE zu überprüfen.

Außerdem wurde geprüft, ob das LNE (alternativ) zu operativen, umsetzbaren Handlungsmaximen Wirkung als regulative Idee entfalten kann, also als Rahmen dient, innerhalb dessen Ideen aufkommen und diskutiert werden, die erst durch das Vorhandensein des LNE entstehen und im Diskurs konkretisiert werden.

Grundsätzlich zu klären war in dieser Analysedimension der Adressatenbezug. Konkret ging es um die Frage, ob sich das LNE als Steuerungsinstrument neben den Akteuren im Institutionengefüge der Nachhaltigkeitsstrategie an weitere gesellschaftliche Akteure richtete.

Leitfragen:

- ▶ Entfaltet das LNE als übergeordnetes Leitbild der politischen Steuerung Wirkung, z. B. über die genannten vier Kernfunktionen? Wird es als übergeordnetes Leitbild für die gesamte Bundesregierung wahrgenommen?
- ▶ Ist das LNE als Bestandteil eines Zielsystems wirksam und trägt es dazu bei, dass wesentliche Ziele der Nachhaltigkeitspolitik erreicht werden?
- ▶ Gibt das LNE im Sinne einer regulativen Idee eine politische Grundrichtung vor, auf deren Basis Diskussionen um eine Konkretisierung von Nachhaltigkeitszielen stattfinden?
- ▶ Sind die internen und externen Beteiligungsprozesse zur Entwicklung und Interpretation des LNE so ausgestaltet, dass das LNE von politischen Akteuren mitentwickelt wird?
- ▶ Welche Akteure werden durch das LNE adressiert bzw. fühlen sich angesprochen?

Analysedimension 2 – LNE und Ressortleitbilder als Organisationsleitbilder

Ein Schwerpunkt der Arbeiten in AP 1 lag auf der Identifizierung von ressortspezifischen Leitbildern und ihrem Verhältnis zum LNE. Es erfolgte eine inhaltliche und funktionelle Einordnung des LNE (in Anlehnung an Giesel 2007) sowie weiterer, möglicherweise konkurrierender Leitbilder (sofern vorhanden) innerhalb der ausgewählten Ministerien. Das LNE wurde anhand der genannten vier Kernfunktionen untersucht. Darüber hinaus wurde analysiert, inwiefern das LNE und/oder Ressortleitbilder Instrumente der Organisations- und Kulturentwicklung und Profilbildung in den ausgewählten Ressorts waren.

Die Analyse fokussierte sowohl auf explizite (d. h. in Dokumenten genannte) als auch auf implizite (d. h. jene im Denken verankerte, nicht notwendigerweise explizierte) Leitbilder und deren Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Bezugspunkt der vergleichenden Analysen war das LNE. Mithilfe der in den Ressorts geführten Interviews wurden die in der Dokumentenanalyse identifizierten expliziten Leitbilder auf ihre Leistungsfähigkeit (im Sinne ihrer Funktionen als implizite handlungsleitende Leitbilder) hin überprüft und in ihrer inhaltlichen Ausgestaltung weiter spezifiziert. Eine Kernfrage war, ob das LNE in den Ressorts ein „gelebtes“ Organisationsleitbild ist oder ggf. andere ressortspezifische Leitbilder das LNE überlagern und das LNE somit auf der Ebene eines propagierten Leitbildes verharret.

In Verbindung zu der Leitbildanalyse sollten auch zentrale Herausforderungen, denen sich die Ministerien (ihrer Wahrnehmung nach) zu stellen haben, berücksichtigt werden, und wie diese in Bezug zum LNE und weiteren ministeriellen Leitbildern gestellt werden. Ausgangspunkt war die Feststellung Giesels (2007: 251), dass gelebte Leitbilder Wahrnehmungen leiten, indem sie ausgehend von einem bestimmten erwünschten und für machbar gehaltenen Zukunftshorizont die Wahrnehmung und Bewertung der Gegenwart und Zukunftsoptionen strukturieren, dem Denken und Handeln eine bestimmte Richtung und einen bestimmten Rahmen geben. Diese Verbindungen, ob das gegenwärtige Handeln des LNE in eine bestimmte Richtung gelenkt wird, wurden – sofern vorhanden – offengelegt.

Darüber hinaus ging es in der Analysedimension um Prozess- und Institutionalisierungsfragen. Mit Blick auf den Prozessgedanken ging es einerseits um die Entwicklung von Leitbildern, also wie Leitbilder entwickelt werden um wirkmächtig zu sein, und andererseits um Fragen, wie Leitbilder in den Ressorts tatsächlich umgesetzt werden.

Leitfragen:

- ▶ Was sind aus Sicht der ausgewählten Ressorts zentrale Transformationsprozesse und gesellschaftliche Herausforderungen mit Relevanz für die Arbeit der Ressorts?
- ▶ Was sind zentrale, themenübergreifende Leitbilder in Ihrem Haus? Wie stehen Sie zueinander in Verbindung?
- ▶ Wo gibt es thematische Anknüpfungspunkte zwischen den identifizierten Ressort-Leitbildern und dem LNE?
- ▶ Inwiefern spielt das LNE bei der Entwicklung von Zielvorgaben in den ausgewählten Ressorts eine Rolle?
- ▶ Wie stehen die Leitbilder (Ressort-Leitbilder und LNE) mit den genannten Herausforderungen in Verbindung? Bieten ministerielle Leitbilder bzw. das LNE z. B. Orientierung, wie diese Herausforderungen bewältigt werden können?

2.2 Ausprägungen und Funktionen von politischen Leitbildern und ihre Relevanz im Kontext

2.2.1 Begriffsverständnis von Leitbildern und ihren Funktionen

2.2.1.1 Begriffsverständnis

Leitbilder sind Antizipationen der Zukunft, die sich durch eine klare Balance zwischen ihrer Wünschbarkeit und Machbarkeit auszeichnen (Dierkes 1990: 14 ff.). Laut Giesel (2007: 38) handelt es sich bei Leitbildern

„[...] um – in aller Regel – sozial geteilte (mentale oder verbalisierte) Vorstellungsmuster von einer erwünschten bzw. wünschbaren und prinzipiell erreichbaren Zukunft, die durch entsprechendes Handeln realisiert werden soll“.

Über diese relativ offene Beschreibung hinaus fällt es jedoch schwer, eine eindeutige Begriffsbestimmung vorzunehmen: Bisher entzieht sich der Begriff einer einheitlichen Definition und weist ein breites Spektrum an Zugängen auf. Zum besseren Verständnis im Rahmen des Forschungsvorhabens ist es sinnvoll, verschiedene Leitbild-Ausprägungen bzw. -typen vorzustellen, die sich vor allem durch drei Merkmale/Ausrichtungen – Erscheinungsform, Handlungswirksamkeit und Akteursfokus von Leitbildern – voneinander unterscheiden. Mit Blick auf den Forschungsschwerpunkt von AP 1 – die Stärken- und Defizit-Analyse des LNE – steht besonders die Frage nach der Handlungswirksamkeit im Fokus.

Leitbilder unterscheiden sich nach ihrer Erscheinungs- oder Aggregationsform in mentale und manifeste Leitbilder. Mentale Leitbilder sind sozial geteilte Vorstellungsmuster und Bedeutungszusammenhänge, in denen neue Eindrücke erschlossen und bewertet werden. Manifeste Leitbilder zeichnen sich dadurch aus, dass sie in Form eines Dokuments (z. B. in Form der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie), eines Schlagworts oder einer Formel fixiert und expliziert worden sind (Giesel 2007: 39). Beide Arten von Leitbildern können in unterschiedlichem Maße verinnerlicht bzw. „gelebt“ werden. Im Kontext der AP 1-Stärken- und Defizit-Analyse geht es vor allem darum, zu prüfen, welche manifesten und/oder mentalen Leitbilder in den ausgewählten Bundesressorts vorliegen. Dies ist vor allem mit Blick auf das genauere Verständnis des zweiten Merkmals – Handlungswirksamkeit – von Bedeutung.

Weiterhin trifft Giesel (2007: 39) eine Unterscheidung hinsichtlich der Handlungswirksamkeit. Leitbilder können in echte und propagierte Leitbilder unterschieden werden. Echte Leitbilder werden praktiziert, d. h. sie werden verinnerlicht und sind denk- und handlungsleitend. Propagierter Leitbilder besitzen diese Eigenschaften (noch) nicht (Giesel 2007: 38f.). Echte Leitbilder liegen nach Einschätzung von Giesel (ebd.: 245) hauptsächlich als Vorstellungsmuster auf mentaler Ebene vor. Das propagierte Leitbild (Typ B) fokussiert auf die Entwicklung dieser denk- und handlungsleitenden Wirkung und liegt vornehmlich ausformuliert in manifester, expliziter Form als Leitbilddokument vor. Während Typ A praktizierte, erstrebte Leitbilder vertritt, die bereits das gegenwärtige Denken und Handeln prägen, werden Leitbilder des Typs B als erstrebenswert eingeschätzt und aktiv mit dem Ziel, das Denken und Handeln zukünftig zu prägen, propagiert. Propagierten Leitbildern wird also zumindest das Potenzial zugesprochen, ein echtes Leitbild zu werden. Propagierter Leitbilder haben laut Giesel eine zweifache Zukunftsbezüglichkeit, da sowohl Wunsch- und Machbarkeitsvorstellungen als auch das darauf bezogene Denken und Handeln noch in der Zukunft liegen. Echte Leitbilder des Typs A haben lediglich eine Zukunftsbezüglichkeit, da das auf zukünftige Wunsch und Machbarkeitsvorstellungen bezogene Denken und Handeln in der Gegenwart stattfindet. Giesel fasst zusammen, dass die verfolgten, erstrebten Leitbilder (Typ A) dem Handeln näher stehen als lediglich erstrebenswerte, propagierter Leitbilder (ebd.: 41). Hieraus ergibt sich ein wichtiger Ansatzpunkt für die folgende

Stärken- und Defizit-Analyse, da zu prüfen sein wird, ob bzw. wo das LNE bereits ein internalisiertes Leitbild in den ausgewählten Ressorts ist. Als Sonderfall eines propagierten Leitbildes gilt jenes Leitbild, welches vorgibt, denk- und handlungsleitend zu sein, ohne dies faktisch zu tun, da andere, verdeckte (implizite) Leitbilder wirksam sind (ebd.: 40). Auch hieraus ergibt sich ein wichtiger Ansatzpunkt für die weitergehende Analyse, da zu prüfen ist, inwieweit in Ressorts vorherrschende Leitbilder das LNE überlagern, abschwächen bzw. unwirksam machen.

Weiterhin unterscheidet Giesel (2007: 41) in der vertikalen Dimension nach Vertretern des Leitbildes. Grundsätzlich kann unterschieden werden, ob Akteure das Leitbild mittragen, sich als Vertreter des Leitbildes sehen und entsprechend denken und handeln; oder ob Leitbilder von außen an die Akteure herangetragen werden mit der Erwartung, dass sie dieses dann umsetzen (ebd.: 41). Hieraus ergeben sich für Analyse weiterführende prozedurale Fragen nach der Einbindung von Ressortvertreterinnen und -vertretern und anderen Akteuren in die Entwicklung des LNE.

Rekapitulierend kann festgestellt werden, dass, folgt man Giesel, das wichtigste Unterscheidungsmerkmal von Leitbildern (in Sozialwissenschaften) die Frage ist, ob Leitbilder faktisch denk-, und handlungsleitend sind oder nicht, und ob darüber spezifische Funktionen (siehe Kapitel 3.3) aktiviert werden können (Giesel 2007: 245). Sprich: Werden Leitbilder praktiziert oder nur propagiert? Laut Giesel werden implizite Leitbilder gelebt, explizite Leitbilder werden aufgestellt, um zu leben (ebd.: 246). In anderen Kontexten wird von Leitbildentwicklung mit einem top-down (von außen aufgetragen) und einem bottom-up-Ansatz (von innen heraus entwickelt) gesprochen (vgl. Umlauf 1999, 28), die entscheiden sind dafür, ob Leitbilder explizit oder implizit werden.

Die Analyse nimmt neben den eben genannten Schwerpunkten eine weitere Differenzierungsebene auf. Eine gezielte Nutzung von Leitbildern und die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit ihnen finden in einer Vielzahl von Handlungsfeldern statt, die sich mit Lebensführung, Politik, Organisationen und Unternehmen oder raumbezogener Planung befassen (ebd.: 47). Leitbilddokumente richten sich zudem an unterschiedliche Gruppen innerhalb einer Organisation und außerhalb, d. h. im Organisationsumfeld. Zu den organisationsexternen Adressaten eines Leitbildes gehören nicht nur die jeweiligen Bezugsgruppen, wie die Wirtschaft, sondern allgemein die Öffentlichkeit wie auch gesellschaftliche Institutionen (vgl. Belzer 1998: 24).

Mit Blick auf das Forschungsvorhaben erscheint es daher sinnvoll, vor der im Rahmen von AP 1 durchgeführten Analyse der Stärken und Defizite des LNE erst einmal näher zu ergründen, von welcher Art Leitbild man bei dem LNE sprechen kann und wer die Adressaten sind bzw. sein sollen. Dies ist notwendig, um zu eindeutigen Aussagen darüber zu gelangen, welche Funktion(en) das LNE hat – sofern es wirksam ist. Die Forschungsarbeiten im AP 1 haben ergeben, dass das LNE aus zwei Perspektiven zu betrachten ist (siehe Kapitel 1.3; 1.4): (a) als übergreifendes Leitbild in der Politik; und (b) als Organisationsleitbild für Bundesministerien.

2.2.1.2 Funktionen von Leitbildern

Der Leitbildbegriff ist eher ein funktioneller denn ein substantieller Begriff (Giesel 2007: 250). Das bedeutet, dass die Identifizierung als Leitbild über bestimmte Funktionen und nicht über inhaltliche Attribute erfolgt (ebd.). Was lässt sich vor diesem Hintergrund zu den Funktionen des LNE sagen? Grundsätzlicher: Was macht die Qualitäten und Funktionalitäten eines erfolgreichen (visionären) politischen Leitbildes aus?

In der Literatur gibt es auf diese Fragen keine einheitliche Antwort, was in sozialwissenschaftlichen Debatte regelmäßig zu Missverständnissen hinsichtlich der Rolle, Funktion und Bedeutung von Leitbildern führt (ebd.: 246). In der sozialwissenschaftlichen Literatur wird eine ganze Reihe an (idealtypischen) Funktionen von Leitbildern aufgeführt, die – in der Regel – als einfache Wirkungsannahmen postuliert werden und nicht auf wissenschaftlicher Erkenntnis (oder: empirischen Untersuchungen) basieren. Die empirische Wirkungsmessung von Leitbildern stellt eine wissenschaftliche Herausforderung dar, die bisher noch keine Studie zufriedenstellend gelöst hat (ebd.: 93).

„Gelebte“ Leitbilder werden über ihre Funktionen definiert. Nach Einschätzung von Giesel (ebd.: 93; 246 siehe unten für weitere Informationen) herrscht der größte Konsens hinsichtlich der Orientierungs-, Koordinations-, Motivations- und Kohäsionsfunktion. Von herausgehobener Bedeutung ist die Orientierungsfunktion (Leitung von Wahrnehmung, Denken und Handeln).

Kernfunktionen von echten, impliziten Leitbildern (nach Giesel 2007: 251):

- ▶ Orientierungsfunktion: Leitbilder leiten Wahrnehmungen, Denken und Handeln; Wahrnehmung und Bewertung der Gegenwart und Zukunftsoptionen werden strukturiert; in dieser Funktion wirken Leitbilder komplexitätsreduzierend.
- ▶ Koordinationsfunktion: Durch Leitbilder teilen Akteure gemeinsamen Zukunftshorizont, durch den Wahrnehmungen und Bewertungen der Akteure synchronisiert werden und auf das gemeinsame Handeln ausgerichtet werden.
- ▶ Motivations- und Kohäsionsfunktion: Leitbilder regen durch bildliche oder allgemein anschauliche Repräsentationsformen zum kreativen Denken an und sprechen Akteure emotional an, was diese zum Handeln motiviert. Damit erfüllen sie eine Motivations- und Kohäsionsfunktion.

2.2.2 Leitbilder in der Politik

Der Leitbildbegriff taucht in der Politik seit den 1950er Jahren auf. Zu dieser Zeit fanden wissenschaftliche Diskussionen um Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik in dem Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft Ausdruck (Giesel 2007: 62; 77). Von dort aus etablierte sich der Leitbildbegriff auch in anderen Politikfeldern wie der Sozialpolitik, Familienpolitik und der Stadt- und Regionalplanung. In der Umweltpolitik werden Leitbilder seit dem Ende der 1980er Jahre als Bestandteil von umweltpolitischen Zielsystemen diskutiert. In diesem Sinne bilden sie eine übergeordnete, allgemein gehaltene und nicht quantifizierbare Zielvorstellung, aus der weitere konkretisierte Ziele abgeleitet werden müssen. Daneben können Leitbilder in der Politik als mehr oder weniger vage und mehr oder weniger bildliche Zukunftsentwürfe verstanden werden, die in einem Such- und Aushandlungsprozess kontextuell ausgestaltbar, aber nicht wissenschaftlich operationalisierbar sind. In diesem Verständnis stellen Leitbilder eine regulative Idee dar, welche sich durch Offenheit und Interpretierbarkeit auszeichnet (ebd.: 77).

Unabhängig vom Abstraktionsgrad werden Leitbilder laut Giesel (2007: 68) in der Umweltpolitik überwiegend als anzustrebende Zustandsbeschreibung formuliert. Sie stellen dann manifestierte Vorstellungen dar, die aktuell noch nicht denk- und handlungsleitend sind, dies jedoch werden sollen. Leitbilder in der Umweltpolitik werden dann als explizite (möglicherweise sogar „von oben verordnet“/oktroierte) Leitbilder verstanden. Mit der Zeit hat sich in der Umweltpolitik jedoch die Erkenntnis durchgesetzt, dass propagierte Leitbilder in einem diskursiven Prozess entwickelt werden sollten, damit sie wirksam sind (ebd.).

Mit Blick auf die spezifischen Funktionen von Leitbildern in der Politik (die die o.g. allgemeinen Leitbildfunktionen konkretisieren) wird auf ihre Rolle als Steuerungsinstrument im politischen Planungsprozess verwiesen, welches zur Zielfindung beitragen und über die Entwicklung hierarchischer Zielsysteme mit zunehmend konkretisierten und operativen Zielen umgesetzt werden. Es handelt sich bei Leitbildern somit um „manifeste Zielformulierungen“ (ebd.: 79), die allein durch die Ableitung von konkreten Zielen und Maßnahmen unmittelbare Handlungsrelevanz erlangen (ebd.). Newig und Voss (2010: 239ff.) weisen Leitbildern im Kontext der politischen Steuerung besonderes Potential im Umgang mit ambivalenten Zielvorstellungen zu. Potentiell konfligierende Werte und Risikowahrnehmungen sowie die fehlende Währung für einen Ausgleich zwischen diesen Zielsetzungen bedingen laut Newig und Voß (2010: 248ff.) ihre Ambivalenz. Diese kann in Konflikten offen zutage treten, oder aber in einem vagen, offenen Leitbild befriedet werden.

Besonders mit Blick auf die o.g. allgemeine Orientierungsfunktion zeigt sich die Dialektik von Aussagefähigkeit einerseits und Handlungsspielraum und Interpretierbarkeit andererseits. In der fehlenden Konkretisierung wird die Integrationskraft von politischen Leitbildern gesehen (Giesel 2007: 77). Allerdings wird die fehlende Konkretisierung dann problematisch, wenn der Handlungsspielraum bzw. die Interpretierbarkeit so groß wird, dass Leitbilder ihre Orientierungsfunktion verlieren oder dass Leitbilder zu einer Leerformel werden. Wird ein Leitbild zu einer Leerformel, können daraus keine begründbaren Entscheidungen abgeleitet werden (Giesel 2007: 78).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in Überlegungen zu Leitbildern in der Politik verschiedene Aspekte diskutiert werden (Giesel 2007: 63):

- ▶ Verhältnis zu Zielen, Mitteln und Zielsystemen – Können aus dem Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung direkte operative Ziele etc. abgeleitet werden, die dann auch umgesetzt werden können?
- ▶ Abstraktionsniveau – Auf welchem Abstraktionsniveau bzw. auf welcher Allgemeinstufe sind sie anzusiedeln?
- ▶ Realisierbarkeit – Müssen Leitbilder realisierbar sein?
- ▶ Entwicklung – Werden Leitbilder in einem diskursiven Prozess entwickelt?

Vor allem die ersten beiden Punkte stehen im Fokus der analytischen Auseinandersetzung mit Leitbildern in der Politik (Giesel 2007: 63) und werden für die folgende Stärken- und Defizit-Analyse des LNE herangezogen. Der wesentliche Unterschied besteht demnach in der Frage, ob erstens aus dem LNE direkt operative Ziele abgeleitet werden können, die dann auch umgesetzt werden, oder ob zweitens das Leitbild als Plattform für Diskussionen dient und in diesem Sinne eine regulative Idee darstellt, bei der es nicht um das Erreichen eines konkret festgelegten operativen Ziels gehen kann, sondern um die Annäherung an eine Idee, die erst im Umsetzungsprozess überhaupt konkretisiert wird (ebd.: 78). Aus einer kritischen Perspektive ist das Leitbild im Sinne einer regulativen Idee inhaltsleer und eine unverbindliche Formel (Brand 2000). Dagegen spricht, dass das offene Leitbild ein Richtungsanzeiger ist, welches seine Stärke durch die diskursive Konkretisierung erst entfaltet, auf dessen Basis politische Entscheidungen getroffen werden können (Giesel 2007: 78).

Darüber hinaus sollte bei der Betrachtung von Leitbildern im politischen Prozess die organisationale Logik der beteiligten Akteure berücksichtigt werden. Politik wird im Wesentlichen durch kollektive Akteure gestaltet. Entscheidend ist daher, wie sich diese Organisationen in einen Sinnzusammenhang mit ihrer Umwelt und mit einem größeren gesellschaftlichen Entwicklungsweg stellen. In einem nächsten Schritt soll daher diese Perspektive aufgenommen werden, um sie anschließend in der Stärken-Defizit-Analyse berücksichtigen zu können.

2.2.3 Organisationsleitbilder

Leitbilder treten nicht nur auf übergeordneter Ebene der politischen Steuerung auf, sondern auch auf organisationaler Ebene – in Form von Organisationsleitbildern. Öffentliche Verwaltungen und Behörden haben seit den 1990er Jahren den Leitbildgedanken für sich entdeckt und adaptiert (Giesel 2007: 82; Vogel 2003).

Was oben zu den Funktionen von Leitbildern im Kontext politischer Steuerung gesagt wurde, lässt sich prinzipiell auch auf Organisationsleitbilder übertragen. Leitbilder in dem hier gemeinten Sinne stellen ein Führungsinstrument dar, da sich an ihnen alle Tätigkeiten einer bzw. in einer Organisation orientieren. Organisationsleitbilder begründen das Selbstverständnis, die Identität von Organisationen und sind ein Bekenntnis, auf welche Ziele ihr Handeln ausgerichtet werden soll. Ulrich (1995: 803 ff.) wählte für diese Rolle die Beschreibung eines Organisationsleitbildes als „gewollte Selbstverpflichtung“ und „zukunftsgerichtete Sollvorstellungen“, in der anzustrebende Zustände und Verhaltensweisen der Organisation zum Ausdruck gebracht werden. Daher werden Leitbilder im Bereich des normativen Managements angesiedelt (Belzer 1998). Ein ausgereiftes, akzeptiertes Leitbild gilt als Indikator für die Strategiefähigkeit einer Organisation. Es wirkt nach Innen und Außen und zielt auf die Gewinnung verschiedener Anspruchsgruppen: etwa Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, Kunden und Kundinnen und Bürger und Bürgerinnen (ebd.).

Zudem können Leitbilder ein Instrument der Organisations- und Kulturentwicklung und Profilbildung sein (Giesel 2007: 82f.). Leitbilder beziehen sich dann eher auf die Übermittlung von Wertvorstellungen bzw. auf die Veränderung der in einer Organisation vorhandenen Werthaltungen und weniger auf angemessene konkrete Strategien und Maßnahmen (Giesel 2007: 87). Im Kontext der Ministerien könnte man als Wertvorstellung eine starke Identifikation mit der Arbeitsweise und den Aufgaben einer Bundesbehörde verstehen. Allerdings ist es auch möglich, dass (explizite, d.h. schriftlich vorliegende) Leitbilder faktisch lediglich als Instrument der Öffentlichkeitsarbeit eingesetzt werden, und nicht primär zur Umsetzung. Dann richten sich Leitbilder ausschließlich an das Umfeld einer Organisation, ohne jedoch auf das Verhalten in der Organisation einzuwirken (vgl. Giesel 2007: 83).

Neben expliziten Organisationsleitbildern (die in schriftlicher Form vorliegen) herrschen implizite, nicht unmittelbar sichtbare jedoch handlungsleitende Wunsch- und Zukunftsvorstellungen in Organisationen vor (Giesel 2007: 81). Insofern trifft ein offizielles Leitbild immer auf schon vorhandene implizite oder explizite Leitbilder in Organisation bzw. von Organisationsmitgliedern, die unter Umständen äußerst stabil sind (Vogel 2003: 97), was für die Analyse des LNE von Relevanz ist. Denn manifeste Leitbilder können als kulturbestimmende oder -transformierende Grundsätze nur dann wirksam werden, wenn sie an die gegebene Organisationskultur und vorhandene Denkmuster anschließen (Giesel 2007: 92; vgl. auch de Haan 2002). Hierzu führt Bleicher (1994: 21) aus:

„Leitbilder, die den Werten der bestehende Unternehmenskultur [oder Behördenkultur, Anm. d. Verf.] grundsätzlich entgegenstehende Verhaltensweisen postulieren und versuchen, der Kultur ‚diesen Stempel aufzudrücken‘, laufen Gefahr sich als hoffnungsloses Unterfangen eines kulturtechnologischen Machens zu entpuppen, was eher ein Festhalten an tradierten Verhaltensweisen bewirken wird.“

Daraus folgt, dass Leitbilder nicht einfach nur Ausdruck einer „von oben“ herangetragenen Idealvorstellung sein dürfen, sondern aus der gegebenen Organisationskultur bzw. -kulturen selbst erwachsen müssen. Laut Giesel (2007: 92) können explizite, bewusst entwickelte Leitbilder

überhaupt zu einer Entwicklung der Organisationskultur beitragen. Deutlich wird hier der Prozessgedanke und die Bedeutung des Prozesses für die Entwicklung von Leitbildern. Dierkes (1990: 36f.) konstatiert, dass nicht die schriftliche Fixierung eines Leitbildes, sondern der Prozess das eigentlich bedeutende Element der Leitbildentwicklung für die Organisationskultur ausmacht.

Bedeutung für AP 1

Von Bedeutung für AP 1 ist, dass potenzielle Leitbilder in ihrer expliziten Form erst durch ihre Internalisierung Leitbildqualität gewinnen und ihre Wirkungen entfalten können. Dies geschieht laut Giesel (2007: 249) „in einem allmählichen Prozess der intersubjektiven Verständigung über das jeweilige Leitbild, nicht durch Deklaration“. Die Differenz von echten zu propagierten Leitbildern wird geringer, wenn propagierte Leitbilder in beteiligungsorientierten Prozessen von „Betroffenen“ selbst diskursiv erarbeitet werden (ebd.: 249). Auf diese Weise kann die Anschlussfähigkeit von neu entworfenen, expliziten Leitbildern an die impliziten Leitbilder erhöht werden. Aus der Perspektive des Forschungsvorhabens betrachtet bedeutet das, dass die zielgerichtete Entwicklung von expliziten Leitbildern (wie das LNE) durch die Politik vor der Herausforderung steht, möglicherweise vorhandene implizite Leitbilder aufzugreifen, daran anzuknüpfen oder zu verdrängen, um von den adressierten Akteuren akzeptiert bzw. „gelebt“ zu werden. Die Beteiligung von Anspruchsgruppen bei der Konzeption und Weiterentwicklung von Leitbildern spielt hierbei eine zentrale Rolle. Dies gilt es bei der weiterführenden Analyse zu berücksichtigen.

2.3 Entwicklung des politischen Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung

2.3.1 Etablierung des Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung

Das vorliegende Kapitel zeigt auf, wie sich die Verankerung und Umsetzung des LNE als Bestandteil der deutschen Nachhaltigkeitspolitik vollzogen hat. Mit der Verabschiedung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (NHS) im Jahre 2002 wurde das LNE als offizielles Leitbild der damaligen rot-grünen Bundesregierung festgeschrieben. Die NHS und der sie begleitende Strategieprozess wurden als politische Instrumente zur Umsetzung des Leitbildes aufgesetzt. Allerdings zeigt der Blick zurück an die Anfänge der Entwicklung des Leitbildes, dass ihre Manifestierung im Rahmen eines Strategiedokuments einen langen Prozess darstellte. Erst im Jahre 1994, also sieben Jahre nach der Veröffentlichung des Brundtland-Berichts, wurde der Begriff des Leitbildes in der deutschsprachigen Debatte um eine nachhaltige Entwicklung erstmals erwähnt (Giesel 2007: 64). In dem Jahresgutachten des Rates der Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) wurde 1994 die dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung erstmals zum „Leitbild“ für die Umweltpolitik der Zukunft benannt (SRU 1994: 10). Allerdings wurde dem LNE in dieser Zeit keine große Wirkmächtigkeit als übergreifendes Leitbild zugeschrieben. Vor allem die anfangs einseitige Rezeption der Nachhaltigkeitsidee als umweltpolitisches Konzept wurde als ein Grund aufgeführt, dass sich die Bundesregierung nicht als Ganzes mit dem LNE identifizierte und entsprechend auseinandersetzte (Tremmel 2003: 145). Beuermann und Burdick (1997: 89) konstatieren, dass dem LNE in den Anfangsjahren zudem die gesellschaftliche Legitimation fehlte, da sich weder Wirtschafts- noch Umweltverbände mit ihrer traditionell lokalen Ausrichtung mit dem LNE identifizierten. Auch angesichts dieser fehlenden Akzeptanz des Leitbildes durch zentrale Akteursgruppen lässt sich die anfangs zögerliche innenpolitische Haltung der Bundesregierung erklären.

Im weiteren Verlauf wurde in der Literatur eine deutliche Dynamisierung des Nachhaltigkeitsdiskurses in Deutschland festgestellt, zu der zahlreiche Akteure beitrugen. Nach Einschätzungen aus der Wissenschaft charakterisierte den Nachhaltigkeitsdiskurs dieser Zeit, dass er ausgesprochen weitläufig und verzweigt geführt wurde, auf internationaler wie auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene, aber auch in der Wissenschaft, Politik und Gesellschaft sowie in Unternehmen und Unternehmensverbänden (Giesel 2007: 69; vgl. hierzu im Überblick Voss 1997). Während sich auf lokaler Ebene die Bürgerschaft in die lokalen Agenda-21-Prozesse einbrachte, wurde der Nachhaltigkeitsdiskurs auf Bundesebene hauptsächlich in politisch beauftragten Gremien und Räten zwischen Experten und Expertinnen, Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen und in Konsultation mit gesellschaftlichen Akteursgruppen geführt. Er gilt insofern nicht als gesamtgesellschaftlicher Diskurs. Brand schlussfolgert dies aus den Ergebnissen einer Bevölkerungsumfrage des BMU aus dem Jahr 1998, in der nur 15 % der Befragten in den westlichen und 13 % in den östlichen Bundesländern von dem Begriff nachhaltige Entwicklung gehört hatten (BMU 1998: 78f).

Es entstanden vielzählige Berichte zu den Grundsatzfragen nachhaltiger Entwicklung: Angefangen beim Gutachten des SRU und dem Bericht der ersten Enquetekommission des Bundestages „Zum Schutz des Menschen und der Umwelt“ aus dem Jahr 1994, welches das LNE als Prinzip der Umweltpolitik einordnete, erlangte das ganzheitliche Verständnis in dem Jahresgutachten des SRU von 1996 an Bedeutung, in dem nachhaltige Entwicklung als „gesellschaftspolitisches Leitbild der Zukunft“ bezeichnet wurde (Giesel 2007: 69; vgl. SRU 1996: 15). Der SRU erkannte in dem LNE bereits 1996 einen „Impulsgeber für eine neue Grundlagenreflexion über die Zukunft der Gesellschaft“ und schlussfolgerte, dass es sich darin als „integrierender und konsensstiftender Orientierungsrahmen im Prinzip bewährt“ hatte (SRU 1996: 50f.). Insbesondere die Enquete-Kommissionen des Bundestages werden als zentrale Akteure in diesem Diskurs genannt (vgl. Geiss et al. 2003; Heinrichs 2012). Hatte die 1992 eingesetzte erste Enquete-Kommission zum Thema »Schutz des Menschen und der Umwelt – Bewertungskriterien und Perspektiven für umweltverträgliche Stoffkreisläufe in der Industriegesellschaft« in der 12. Wahlperiode (1990-1994) noch einen umweltpolitischen Schwerpunkt gesetzt, folgte in der 13. Wahlperiode (1994-1998) die Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“. Vor allem letztere wird als zentraler Akteur gewertet, dessen Abschlussbericht (Bundestag 1998) die deutsche Nachhaltigkeitsdiskussion maßgeblich geprägt hat (Geiss et al. 2003: 31).

In dem Abschlussbericht wurde die Konzeption eines Drei-Säulen-Modells aufgezeichnet, das die ökonomischen, ökologischen und sozialen Zieldimensionen gleichberechtigt und aufeinander abgestimmt berücksichtigte (Bundestag 1994: 54ff.). Das Modell beförderte nicht nur die parteipolitische Auseinandersetzung mit dem Leitbild, sondern drang aufgrund seiner illustrativen Darstellung auch in einen öffentlichen Diskurs ein (Brand und Jochum 2000: 184). So veränderte sich der Fokus auf ökologische Aspekte, hin zu einem umfassenden, prozeduralen Verständnis nachhaltiger Entwicklung. Gleichzeitig half das Konzept gesellschaftlichen Akteure bei ihrer Verortung im Diskurs und der gegenseitigen Anerkennung der verschiedenen Interessen.

Die Betonung der drei Säulen nachhaltiger Entwicklung durch die Enquete-Kommission wird zwar ob der Anerkennung der engen Verbindung der drei Dimensionen als wesentlicher Beitrag zur Verständigung zwischen Interessensgruppen gesehen (Brand und Jochum 2000); allerdings stellte der SRU in seiner Kritik des Modells heraus, dass Uneinigkeit in der Frage herrschte, „ob das Denken in drei Säulen der Nachhaltigkeit statt zur Integration der drei Dimensionen zu ihrer Isolierung führt“ (SRU 1996: 54). Anstelle einer „Versäulung“ der Dimensionen wurde danach die integrative Ausrichtung betont, aus der sich ein prozedurales und partizipatives Verständnis Nachhaltiger Entwicklung ableitete. Was nachhaltige Entwicklung konkret heißt

und wie diese umgesetzt werden kann, kann aus dieser Perspektive dann nur in einem fortdauernden gesellschaftlichen Verhandlungs- und Abstimmungsprozess diskursiv erarbeitet werden (vgl. Bundestag 1998: 22f.; Voss 1997: 23ff.). Das Modell wurde durch die zweite Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ 1998 weiter ausdefiniert, indem sie herausstellte, dass eine Konkretisierung und Umsetzung des Leitbildes vielmehr prozedural, diskursiv und kultur-, raum- und zeitspezifisch erfolgen müsse (vgl. dazu Bundestag 1998: 23). Damit setzte sich ein alternatives Verständnis von dem LNE als übergeordnete regulative Idee oder auch „variable Leitplanke“ (Bundestag 1998) durch.

Die Position der Bundesregierung in der Debatte bleibt rückblickend unklar (Weiland 2007: 249; Rehbinder 2009: 95). Brand und Jochum schließen aus der Debatte, dass ein Kernstreitpunkt in der unterschiedlichen Gewichtung der Dimensionen lag (vgl. Brand 1997, Brand und Jochum 2000: 175). Auch Kleinhüchelkotten (2005: 28) konstatiert, dass in der Diskussion zwar ein breiter Konsens in Bezug auf die grundlegenden Prinzipien der intra- und intergenerationalen Gerechtigkeitsprinzipien gefunden wurde, sich aber konträre Positionen und Differenzen bei der Frage nach der Notwendigkeit und Richtigkeit von Maßnahmen zur Umsetzung des Leitbildes auftun).

Die Frage nach dem substanziellen Zustand von Nachhaltigkeit verlagerte das „Augenmerk auf die mit der Nachhaltigkeitsdebatte verknüpften institutionellen Innovationen, auf die Bedeutung konsensorientierter, dialogisch partizipativer Verfahren für die Konkretisierung und Umsetzung des Leitbildes nachhaltiger Entwicklung“ (Brand und Jochum 2000: 184). Das vorherrschende Verständnis von Nachhaltiger Entwicklung wies somit als Schwerpunkte prozedurale, vernetzende und dialogorientierte Züge auf (Brand und Jochum 2000: 189). Das LNE wird im Diskurs seitdem hauptsächlich als übergreifendes, integratives Projekt dargestellt, das im Sinne einer gesamtgesellschaftlichen Modernisierungsidee durchgeführt werden soll (Tremmel 2003: 170). Diese Konsolidierung und Diskursschließung Ende der 1990er Jahre bereitete insofern der darauffolgenden Phase der Institutionalisierung den Boden.

Mit Blick auf die Umsetzung konnten bis ins Jahr 2000 keine erfolgreichen Schritte zur institutionellen und programmatischen Umsetzung des LNE der Bundesregierung verzeichnet werden (Beuermann 2000: 102). Zwar fand zwischen 1996 und 2000 eine Testphase der auf VN-Ebene entwickelten Nachhaltigkeitsindikatoren statt, in der in Deutschland „intensive Vorarbeit in Forschungsprojekten sowie in Diskussionen mit gesellschaftlichen Gruppen geleistet wurde“ (Bundesregierung 2012: 57). Doch insgesamt wird ihr Beitrag zur inhaltlichen Auseinandersetzung als gering bewertet (vgl. Weiland 2007: 249). Kritik an dem Implementierungsdefizit äußerte 1995 u. a. die EU-Kommission (Steurer 2001: 516).

Mit dem Regierungswechsel 1998 wurde eine umfassende Ausrichtung der Politik am LNE angekündigt (Bornemann 2013: 430). In der Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen wurde erstmals das Ziel festgeschrieben, dass die Politik der Bundesregierung an dem LNE auszurichten sei. Das rot-grüne Projekt einer sozial-ökologischen Modernisierung der Gesellschaft sollte an dem der übergreifenden Leitlinie der Nachhaltigen Entwicklung verfolgt werden. Unter diesem Modernisierungsvorhaben wurden die „Energiewende“ und die „ökologische Steuerreform“ gefasst. In dem Koalitionsvertrag wurde zudem die Erarbeitung einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie angekündigt (vgl. SPD/Bündnis 90/Die Grünen: 13). In der Literatur finden sich verschiedene Begründungen für diese verstärkte Verfolgung der politischen Umsetzung. Nach Steurers Auswertung forcierte insbesondere der Regierungswechsel zu SPD und Bündnis 90/Die Grünen die Stärkung des Leitbildes auf politischer Ebene (Steurer 2001: 517). Jänicke et al. stellen jedoch heraus, dass nach der Ankündigung die Entwicklung einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie diese zunächst ausblieb (Jänicke et al. 2001). Neben der Einschätzung von Steurer einer neuen, parteipolitischen Schwerpunktsetzung werden verschiedene externe Treiber als wichtige Impulsgeber für die Stärkung des LNE genannt. Als

Unterzeichner der Rio-Deklaration hatte sich die Bundesregierung verpflichtet, spätestens bis zum Weltgipfel in Johannesburg im Jahr 2002 eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie aufzusetzen. Damit kann das gesetzte Ziel auch durch die internationale Erwartungshaltung erklärt werden. Dazu zählte auch der verstärkte Einfluss der Europäischen Union (EU) auf die Integration und Umsetzung des LNE in den Mitgliedsstaaten, den Brand et al. (2000: 44) diskutieren. Von ihnen wird hervorgehoben, dass sich die EU Ende der 1990er Jahre insbesondere durch den Amsterdamer Vertrag und die darin enthaltene Querschnittsklausel (Integration der Umweltpolitik in alle Politikbereiche) zum wichtigen Impulsgeber entwickelt hat (ebd.).

2.3.2 Nachhaltigkeitsstrategie als Umsetzungsinstrument des Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung

Im April 2002 wurde die NHS für Deutschland beschlossen. Die Bundesregierung verabschiedete mit der Strategie ein Instrument, mit dem der gesellschaftliche Such-, Lern- und Erfahrungsprozess zur Ausrichtung des Handelns am LNE gesteuert werden sollte. In diesem politischen Prozess leistet das LNE „die grundsätzliche Ausrichtung des Denkens und Handelns auf einen allgemeinen erstrebenswerten Zukunftshorizont“ (Giesel 2007: 72).

Die NHS gliedert sich in drei Bereiche: die Darstellung des Leitbildes mit einer übergeordneten Vision und Zielausrichtung, einem Managementkonzept mit einer Konkretisierung des Leitbildes durch Zielsetzungen und Handlungsregeln und eine Auffächerung der gesetzten Schwerpunktthemen, in denen neben einer Problemdarstellung auch operationale Handlungsprogramme skizziert wurden. Die NHS basiert insgesamt auf der definitorischen Grundlage der Brundtland-Kommission, was die Strategie unter die Prämisse der intra- und intergenerationalen Gerechtigkeit abbildet.

Das LNE wird anhand von vier Kategorien dargestellt (Bundesregierung 2002: 5f.). Diese sollen „integriert und querschnittsbezogenen Herausforderungen aus allen Dimensionen einer Nachhaltigen Entwicklung darstellen“ (ebd. 2012: 24).

In der ersten Kategorie „Generationengerechtigkeit“ wird dieser Gedanke aufgegriffen und das Verantwortungsgebot gegenüber den Auswirkungen gegenwärtiger Handlungen auf zukünftige Generationen folgendermaßen ausformuliert: „Jede Generation muss ihre Aufgaben lösen und darf sie nicht den kommenden Generationen aufbürden“ (Bundesregierung 2002: 12). In seiner zweiten Gerechtigkeitsdimension fordert das LNE die Realisierung angemessener Lebensbedingungen für alle Menschen einer Generation. So sollen alle Menschen die Chance haben, „nach ihren Vorstellungen ein menschenwürdiges Leben zu führen“ (Bundesregierung 2002: 12).

Aus den Prämissen der ersten Kategorie ergibt sich die zweite Kategorie des Leitbildes – die „Sicherung und Ermöglichung von Lebensqualität“. Ziel ist es „für jedermann, jetzt und in der Zukunft, eine gute Lebensqualität zu erhalten und womöglich zu verbessern“ (ebd.: 15). Was die Lebensqualität bestimmt, wird dabei nicht paternalistisch ausdefiniert, sondern bezieht sich auf die Herstellung und den Erhalt individueller Entfaltungsmöglichkeiten und umfasst Aspekte wie Gesundheit, Sicherheit, Wohnraum, Bildung, Kultur etc.

Der „Soziale Zusammenhalt“ stellt die dritte Kategorie dar. Dieser erscheint infolge von Pluralisierungs- und Individualisierungsprozessen sowie dem wirtschaftlichen Strukturwandel gefährdet. Der Zusammenhalt sei „elementare Voraussetzung einer sozial gerechten und wirtschaftlich erfolgreichen Gesellschaft“ und daher „Kernaufgabe“ einer Politik der Nachhaltigkeit (Bundesregierung 2002: 27). Die Reform der sozialen Sicherungssysteme, unterstützt von einer solidarischen „Kultur des Miteinander“ (ebd.: 34), wird als zentrale Handlungsanforderung be-

nannt, um „Randgruppen“ („Arbeitslose“, „Ausländer“, „Alte“ etc.) wieder gesellschaftlich zu integrieren und ihnen die Teilhabe am politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Damit wird eine neue ausgewogene Balance zwischen Individualisierung und Solidarität sowie Freiheit und sozialer Verantwortung gesucht, in der nicht der Staat die alleinige Aufgabe für sozialen Zusammenhalt übernimmt.

„Internationale Verantwortung“ stellt die vierte Kategorie dar, in der die nationale Perspektive in einen globalen Kontext voller Interdependenzen eingebettet wird: „[u]nsere zukünftige Entwicklung ist untrennbar mit dem Rest der Welt verbunden“ (ebd.: 36). In der NHS bekennt sich die Bundesregierung weltweit Verantwortung zu übernehmen und in verschiedenen Bereichen partnerschaftlich zusammenzuarbeiten (ebd.: 40). Neben der Armutsbekämpfung, der Entwicklungszusammenarbeit, der Umwelt- und Klimaschutzpolitik wird insbesondere auch die Friedenspolitik herausgestellt, denn ohne Frieden sei eine nachhaltige Entwicklung nicht zu realisieren (ebd.: 39).

In seiner Auswertung weist Tils darauf hin, dass hierbei kein direkter Bezug auf die konzeptionellen Vorarbeiten der 1990er Jahre genommen wird (Tils 2005: 218). Während sich Ende der 1990er Jahre das „Drei-Säulen-Modell“ als diskursprägend etablieren konnte, bricht die Konzeption der NHS mit diesem Denkmodell und übersetzt das LNE in die vier vorgestellten Kategorien, von denen aus die Handlungsfelder der Nachhaltigkeitspolitik erschlossen werden sollen (Tils 2005; Statz 2008).

Ein für die Konzeption der NHS zuständiger Abteilungsleiter aus dem Bundeskanzleramt nennt als Grund für diese Ausrichtung, dass mit der „offenen, prozeduralen Neuausrichtung [...] die „eingefahrenen Bahnen der Nachhaltigkeitsdiskussion gezielt verlassen [werden sollten]“ (Rid 2003: 23). Die Kritik an dem Drei-Säulen-Modell bezog sich auf dessen Zementierung von „Denkstrukturen, die mit der Nachhaltigkeitsidee eigentlich überwunden werden sollen“. Kritisiert wurde, dass bisher in der politischen Auseinandersetzung „(...) je nach Interessenschwerpunkt die ökologische, soziale oder ökonomische Dimension isoliert im Zentrum der Argumentation stand“ (ebd.). In der NHS sollten diese Konfliktlinien in einem „integrierten Ansatz“ (ebd.: 24) überwunden werden. Die vier Koordinaten der Nachhaltigen Entwicklung zielten darauf ab, „jeweils sektorübergreifend die Leitlinien für eine gute Zukunft [zu] beschreiben“ (ebd.).

Wurde in den Fortschrittsberichten das Leitbild stets in diesen vier Leitlinien referenziert (vgl. Bundesregierung 2004; ebd. 2005; ebd. 2008; ebd. 2012), wurde in den letzten Fortschrittsberichten von 2008 und 2012 nachhaltige Entwicklung häufiger als „politisches Leitprinzip“ gefasst (ebd. 2012: 22). Der bloße Wechsel zwischen den Begrifflichkeiten lässt aber den Schluss zu, dass es hier nicht zu einer Bedeutungsverschiebung gekommen ist.

In dem für dieses Vorhaben aktuellsten Fortschrittsbericht von 2012 wird Nachhaltigkeit nicht als klare Zielvorstellung definiert, sondern als „Methode zur Problemlösung“ und als „ganzheitlicher, integrativer Ansatz“ bezeichnet, in dem „Umweltschutz, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und soziale Verantwortung zusammenzuführen“ seien (ebd. 2012: 24). In diesem Dreiklang wird ein Zieldreieck entworfen, das relative wirtschaftliche, soziale und ökologische Grenzen aufzeigt und zugleich von einer äußeren Grenzlinie umrandet ist, mit der die Tragfähigkeit der Erde referenziert wird (ebd. 2012: 24). Innerhalb dieser Grenzen gelte es, die „Verwirklichung der verschiedenen politischen Ziele zu optimieren“.

In den Peer Reviews von 2009 und 2013 wurde das Fehlen und die Bedeutung eines Grand Designs unterstrichen. Für die Umsetzung „ehrgeiziger Maßnahmen“, die auf unterschiedliche Weise zu Interessenskonflikten führen können, sehen die Experten einen Bedarf für die Anlehnung an das „große Ganze“ (Stigson et al. 2009: 65). In diesem sollten sich Antworten auf das „Warum“ und „Wozu“ finden, um Transformationsprozesse zu unterstützen, so die Empfehlung

der Peers. Nach dieser Einschätzung leistet das LNE den gesellschaftlichen und politischen Akteuren bislang nicht ausreichend Orientierung und wird als zu abstrakt wahrgenommen, um seine handlungsleitende Wirkung zu entfalten.

Neben der Darstellung des Leitbildes ist das Managementkonzept ein weiterer zentraler Baustein der NHS. Es übersetzt das Leitbild in handlungsleitende Regeln zur Umsetzung sowie zu Anforderungen an die Evaluation und Weiterentwicklung der Strategie. Darin werden einerseits das institutionelle Setup in der Bundesregierung und im Bundestag abgehandelt und andererseits ein Monitoring-Prozess sowie eine enge gesellschaftliche und politische Beteiligung festgeschrieben. Das Managementkonzept gliedert sich entsprechend in drei Teile: ein Set von zehn generellen Managementregeln (ebd.: 40f.), ein Ziel- und Indikatorensystem (ebd.: 65ff.) sowie Vorgaben zur Umsetzung zum Monitoring und zur Weiterentwicklung (ebd.: 42ff. 217ff.).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich die NHS als zentraler Referenzpunkt in dem Nachhaltigkeitsdiskurs etablieren konnte (Bornemann 2013: 431). Während die Reflexivität der dialogorientierten Fortschreibung positiv bewertet wird, ist ein kritischer Befund in der Rezeption der Strategie, dass bestimmende Themen „weder substantiell noch rhetorisch mit dem Strategieprozess in Verbindung gebracht wurden“ (Bornemann 2013 mit Verweisen auf Tils 2005: 267; Jacob und Volkery 2007: 437; Kopfmüller und Luks 2004).

Wie in der theoretischen Abhandlung bereits aufgezeigt, entfaltet ein gesetztes Leitbild nicht automatisch eine strukturierende Wirkung auf das Denken und Handeln, sondern muss sich erst als echtes Leitbild etablieren (vgl. Giesel 2007). Während sich die Bundesregierung Ende der 1990er Jahre das LNE setzte, steht seit 2002 die Umsetzung mithilfe der NHS im Mittelpunkt.

Nachhaltige Entwicklung verlangt wie oben dargestellt eine integrative Neurahmung verschiedener Zieldimensionen, die im Rahmen der strategischen Nachhaltigkeitspolitik verfolgt wird (vgl. Bornemann 2013). Damit kommt der Koordinierung in dem in horizontale Fachsektoren aufgeteilten Politikbetrieb und in der in vertikale Ebenen gegliederten föderalen Struktur der Bundesrepublik eine zentrale Aufgabe zu.

2.3.3 Institutionen und Verfahren

Horizontale Koordinierung

In der Strategie für Nachhaltige Entwicklung von 2002 versteht die Bundesregierung nachhaltige Entwicklung als Querschnittsaufgabe, bei der ein hoher Bedarf an Abstimmung und Koordinierung in dem in Fachressorts eingeteilten Politikbetrieb besteht (Bundesregierung 2002: 1). Schon bei der Erarbeitung der NHS wurde diesbezüglich eine institutionelle Lücke deutlich. Um diese zu schließen, folgte die Bundesregierung der Empfehlung der zweiten Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ und siedelte die formale Verantwortung für die Strategie auf der höchsten Führungsebene an (vgl. Bundestag 1998). Die Identifikation zentraler Herausforderungen und Entwicklung von Zielen sollte vom Bundeskanzleramt koordiniert und von einem interministeriellen Staatssekretärsausschuss geleitet werden.

Entsprechend diesem Vorschlag wurde der interministerielle Staatssekretärsausschuss für Nachhaltige Entwicklung (StANE) als zentrales Steuerungsorgan zur Umsetzung des Leitbildes per Kabinettsbeschluss am 18. Juli 2000 eingesetzt. Der anfangs für die Strategieentwicklung eingesetzte Ausschuss wurde über die Jahre fest etabliert und gilt mittlerweile als „institutionelles Herzstück“ der deutschen Nachhaltigkeitspolitik (Bornemann 2013: 435). Der Mehrheit der Ressorts schreiben dem StANE laut Heinrichs und Laws (2012: 76) eine positive Wirkung auf ihre nachhaltigkeitspolitische Entscheidungsfindung bzw. koordinierende Wirkung in ihrem Arbeitsbereich zu. Der StANE wird zudem als Treiber von Themen angesehen.

Zur besseren Wahrnehmung der parlamentarischen Kontrollfunktion bei nationalen als auch europäischen Strategieprozessen richtete der Bundestag 2004 den Parlamentarischen Beirat für Nachhaltige Entwicklung (PBNE) ein. Der PBNE wurde mit dem Ziel eingesetzt, „die Nachhaltigkeitspolitik des Parlaments gestärkt und dem Leitprinzip in politischen Entscheidungsprozessen mehr Geltung“ zu verschaffen (Petermann und Poetzsch 2013: 4). In ihrer Bewertung der parlamentarischen Rolle gehen Petermann und Poetzsch davon aus, dass der PBNE seine Ziele angesichts der geringen personellen und finanziellen Kapazitäten nicht im vollen Umfang wahrnehmen kann (Petermann und Poetzsch 2013: 5). Zwar werde seine Arbeit durch ein eigenes Sekretariat unterstützt, aber der PBNE habe weder einen Stab an wissenschaftlichen Mitarbeitern, noch eigene Mittel zur Einholung externer Expertisen. Weiterhin sehen sie eine unzureichende Verankerung des PBNE, da er nicht in der Geschäftsordnung des Bundestages festgeschrieben wurde und damit stets nur auf die Dauer einer Legislaturperiode konstituiert ist. Die Neubildung zu Beginn einer neuen Periode berge das Risiko zeitlicher Verzögerungen. Petermann und Poetzsch bewerten die Rolle des PBNE im Institutionengefüge als noch ausreichend stabil und schätzen seine Anschlussfähigkeit an die Arbeit der Fraktionen und Ausschüsse als verbesserungswürdig ein (ebd. 2013: 5).

Vertikale Koordinierung im Mehrebenensystem

Neben der sich entwickelnden Koordinierung mit der supra- und internationalen Ebene können Institutionalisierungsschritte der Bund-Länder-Zusammenarbeit nachgezeichnet werden. Bereits zu Beginn des Strategieprozesses wurde im Rahmen der Umweltministerkonferenz (UMK) eine Arbeitsgemeinschaft eingerichtet. In der UMK sind neben dem BMUB die 16 Landesministerien vertreten. Der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Entwicklung (BLAGNE) konnten jedoch keine bedeutenden Stellungnahmen oder Beteiligungen an der NHS zugeordnet werden. Einzig die Übersicht zu Strategieprozessen auf Länderebene im ersten Fortschrittsbericht ist ein bekanntes Resultat ihrer Arbeit, was Niestroy (2005: 142) zu dem Schluss kommen lässt, dass es anfangs an Abstimmung zwischen Bund und Ländern fehlte. Die BLAGNE wurde durch die Arbeitsgemeinschaft „Klima, Energie, Mobilität – Nachhaltigkeit“ (BLAG KliNa) ersetzt. Ihre konstituierende Sitzung fand am 17. Januar 2008 statt. Sie hat zum Ziel, den Austausch und die Verknüpfung der Nachhaltigkeitsaktivitäten mit den Ländern und Kommunen zu stärken. Die BLAG KliNa wird als Ort des Informationsaustauschs und der Netzwerkbildung zwischen Verwaltungsbeamten gewertet (Berger und Sedlacko 2009: 9), aber im Rahmen der UMK fokussiert dieses Gremium die umweltpolitischen Themen und bleibt damit in der sektoralen Struktur verhaftet. Daraus schließt Bornemann (2013: 444), dass die Institutionalisierung der Bund-Länder-Zusammenarbeit in dem Gremium nur schwach ausgeprägt und einen Bias auf Umweltdimension aufweist.

Bereits 2002 wurde bei der Zielformulierung im Rahmen der Strategieentwicklung eine Koordinierungslücke zwischen Bund und Kommunen deutlich. Vom RNE wurde darauf hingewiesen, dass die Kommunen mit ihrer Zuständigkeit für Raumplanung und Städtebau nicht in die Steuerung des Flächenverbrauchs einbezogen wurden: „Ehrgeizige Ziele fallen umso leichter, je weiter weg man selbst davon ist, die nötigen Maßnahmen zu treffen, vor allem aber die absehbaren Konflikte durchstehen zu müssen“ (Zahrnt 2002: 156). Auf die Kritik zu der Ausblendung der komplexen Bedingungen des föderalen Systems (vgl. Kopfmüller und Luks 2004: 38, Statz 2008: 212), wurde der RNE damit beauftragt, „einen breiten Dialog insbesondere mit Ländern und Kommunen zu organisieren und anschließend auf dieser Grundlage der Bundesregierung Vorschläge für Maßnahmen zur Verminderung der Flächeninanspruchnahme zu unterbreiten“ (Bundesregierung 2004: 198).

Zudem wurde 2008 im Fortschrittsbericht eine verstärkte Abstimmung zwischen dem StANE und den kommunalen Spitzenverbänden anvisiert (Bundesregierung 2008: 34). Durch eigenständige Kurzberichte der Länder und Kommunen in den Fortschrittsberichten 2008 und 2012 bekommen diese die Möglichkeit, eigene thematische Schwerpunktsetzungen vorzunehmen. Dadurch werde zwar das Themenspektrum strategischer Nachhaltigkeitspolitik insgesamt erweitert und pluralisiert, aber Bornemann (2013: 511) verweist auf die mögliche „Verfestigung fragmentierter Strukturen des Agenda-Settings, durch die weitergehende Relationierungen zwischen den Agenden unterschiedlicher Akteure behindert werden“ können.

In der NHS wird herausgestellt, dass sich diese in ihrer Zielsetzung, Programmatik und als Instrument selbst im Dialog mit der Gesellschaft entwickeln soll und in der Umsetzung Nachhaltiger Entwicklung auf die Initiativen gesellschaftlicher Akteure angewiesen ist (Bundesregierung 2002: 54). Damit kann die NHS als ein zentraler Bezugspunkt bei der Diskussion um gesellschaftliche Vorstellungen von machbaren und wünschenswerten Entwicklungen gewertet werden. Der Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) entstand mit dem gleichen Kabinettsbeschluss vom 18. Juli 2000, der auch den StANE begründete und wurde mit dem Ziel aufgesetzt, den Strategieprozess als gesellschaftlichen Dialog zu etablieren und diesen als unabhängiges Fachgremium zu begleiten. In den Analysen wird der RNE angesichts der Vielzahl an Stellungnahmen, Veranstaltungen und Aktivitäten als sehr produktiv bewertet, das sich gemessen an der Zahl der Beiträge seit seiner Konstituierung stets in die Diskussion eingebracht hat (Bornemann 2013: 441). Der Einflussfaktor ist naturgemäß schwerer zu bewerten und bleibt nach dem Resümee Bornemanns trotz einiger älterer Bewertungsversuche vage und nicht eindeutig (ebd. mit Verweisen auf Niestroy 2005; Tils 2005 und FFU 2004). Der RNE selbst wertet seine Arbeit im Rahmen der Visionsbildung als zentralen Beitrag und schlägt nach der positiven Resonanz des Projekts „Dialoge Zukunft Visionen 2050“ vor, solche und vergleichbare Zukunftsdialoge als festen Bestandteil der Nachhaltigkeitsstrategie einzurichten (vgl. RNE 2011). Innerhalb der Bundesregierung zeigt sich jedoch laut Heinrichs und Laws, dass der RNE „für den Großteil der Ministerien keine große Bedeutung erlangt hat“. Zwar stellte ihren Angaben zufolge kein Ministerium die Bedeutung des RNE für die eigene Arbeit explizit in Frage, aber lediglich im Bundeskanzleramt (durch die Berichte und Stellungnahmen des RNE an die Bundesregierung) und im BMBF (durch die Ansiedelung der Finanzierung dort) fand ihnen zufolge eine vertiefte Zusammenarbeit statt (Heinrichs und Laws 2012: 76).

Dialogoffenheit und die gesellschaftliche Verankerung des Strategieprozesses waren zentrale Ziele, die mithilfe dieser intermediären Institution und der Konsultationen erreicht werden sollten (Bundesregierung 2002: 42). Trotz der Institutionalisierung der Konsultationen und des Dialogs wird von Bornemann herausgestellt, dass bislang keine geregelten Verfahren festgesetzt wurden, inwiefern die Ergebnisse in die Entwicklung und Weiterentwicklung der Strategie eine Berücksichtigung finden (Bornemann 2013: 442).

Neben den genannten Prozessen und Institutionen wurden Verfahren etabliert, die sicherstellen sollen, dass sich das administrative sowie politische Handeln grundsätzlich an dem LNE ausrichtet. Unter anderem geht es hier um nachhaltiges Verwaltungshandeln, u. a. Maßnahmen im Rahmen der öffentlichen Beschaffung (Fortschrittsbericht 2012: 45). Kritisiert wird hierzu von Heinrichs und Laws, dass die Umsetzung der Maßnahmen in einem „mäßigen Tempo“ vorangetrieben werden (Heinrichs und Laws: 2012: 32). Dies sehen sie in der teilweisen Unverbindlichkeit des Programms begründet.

Ein weiteres Element ist die Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung. Auf eine einstimmige Empfehlung des PBNE vom März 2008 wurde im Jahr 2009 die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) geändert und § 44 zur Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) um eine Nachhaltigkeitsprüfung ergänzt.

Mit diesem Verfahren hat Deutschland im internationalen Vergleich laut Petermann und Poetzsch eine beispiellose Voreiterrolle eingenommen (Petermann und Poetzsch 2013: 14). Verstärkt wurde dieses Verfahren auch international diskutiert, da mit ihm die Möglichkeit gesehen wurde, die Politikformulierung stärker auf langfristige ökologische, ökonomische und soziale Ziele auszurichten (Jacob et al. 2009: 11). Petermann und Poetzsch (2013: 14) bemängeln an der bisherigen Praxis des Verfahrens, dass sich diese intransparent gestalte und Prüfungsergebnisse bislang nur eine geringe Aussagekraft aufweisen würden. Die ministerielle Bewertung bestehe nur aus einer knappen Einschätzung in einem Abschnitt im Vorblatt des Gesetzentwurfs bzw. in der Gesetzesbegründung. Der PBNE könne seiner Kontrollfunktion in dem Verfahren aufgrund der Informationsgrundlage nur unzureichend nachkommen. Für eine weitere Stärkung des Verfahrens der Nachhaltigkeitsprüfung schlagen Petermann und Poetzsch (ebd.: 16) zudem vor, die Option ihrer einfachgesetzlichen Verankerung auszuloten. Dadurch würde der verpflichtende Charakter unterstrichen und den Akteuren mehr Geltung verliehen. Da die Stellungnahmen des PBNE von den federführenden Ausschüssen zum Großteil nicht berücksichtigt wurden, schließen Heinrichs und Laws daraus auf einen geringen Stellenwert der Nachhaltigkeit als Leitidee und Handlungsprinzip im politisch-administrativen System in Deutschland (Heinrichs und Laws 2012: 32).

Wie das LNE als politisches Steuerungsinstrument und Organisationsleitbild in ausgewählten Ressorts wirkt, wird im folgenden Kapitel dargelegt.

2.4 Nutzung des politischen Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung in ausgewählten Bundesministerien

In diesem Kapitel werden die zentralen Ergebnisse aus den Fallstudien der sechs Bundesministerien, BMF, BMWi, BMFSFJ, BMUB, BMZ und BMVi entlang der o. g. Analysedimension vorgestellt.

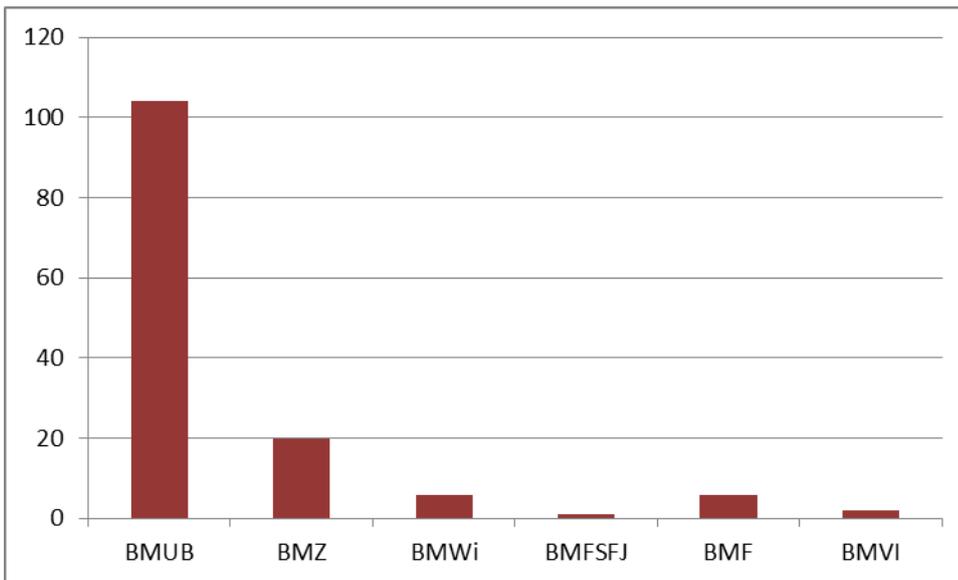
2.4.1 Verankerung des Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung

Das LNE hat explizit den Anspruch, als Leitbild in die Bundesministerien hineinzuwirken. Der Fortschrittsbericht von 2012 formuliert hierzu, dass Nachhaltigkeit “sich auch und vor allem bei der Anwendung des Nachhaltigkeitsgedankens in der gesamten Breite des Regierungshandelns bewähren [muss]” (Bundesregierung 2012: 12).

2.4.1.1 Explizite Auseinandersetzung mit dem Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung

Die Analyse der Verankerung des LNE in ausgewählten Ministerien hat ein vielschichtiges Bild ergeben. Während das LNE zwar in den Publikationen aller Ministerien genannt wird, wird nur in den Publikationen des BMZ und insbesondere des BMUB regelmäßig darauf Bezug genommen (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Nennungen des LNE in Publikationen ausgewählter Bundesressorts (absolute Zahlen)



Quelle: Eigene Darstellung.

Mit Ausnahme des BMUB bleibt die Auseinandersetzung mit dem LNE oberflächlich. Hauptsächlich wird es in Präambeln und Einleitungen von Strategiedokumenten erwähnt. Eine spezifischere Bezugnahme auf das LNE und seine Bestandteile, wie sie in der Nachhaltigkeitsstrategie definiert sind, findet nicht statt.

Gegenüber in den jeweiligen Ministerien selbst entwickelten sowie auf bestimmte Themenbereiche fokussierten Leitbildern kann sich das LNE nur bedingt durchsetzen. Gerade im Kontext des BMZ zeigt sich, dass trotz inhaltlicher Nähe zum LNE eine starke Tendenz besteht eigene, übergreifende Leitbilder mit wenig explizitem Rückbezug zum LNE und der NHS zu entwickeln (u. a. „zukunftsfähige globale Entwicklung“, „soziale und ökologische Marktwirtschaft“, Zukunftscharta).

2.4.1.2 Thematische Verankerung des Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung

In Bezug auf die Adressierung LNE-relevanter Themen innerhalb der untersuchten Ressorts lassen sich jedoch zahlreiche, ressortspezifische Bezüge erkennen (siehe Abbildung 2) ⁵.

⁵ Die Grafik basiert auf einer Schlagwortanalyse, bei der das Publikationsverhalten der einzelnen Ministerien auf Nennungen von spezifischen, mit einzelnen LNE-Elementen in Verbindung stehenden Schlüsselbegriffen hin analysiert wurde (für weitere Details siehe Fallstudien).

Abbildung 2: Thematische Verankerung des LNE nach Ressorts und Leitbildelementen (Heatmap)

LNE Kategorien	BMUB	BMZ	BMWi	BMFSFJ	BMF	BMVI
Generationengerechtigkeit						
Ressourcenschonung	128	53	80	1	11	35
Klimaschutz	276	139	41	5	34	72
Erneuerbare Energien	55	46	79	6	10	36
Flächeninanspruchnahme	10	1	1	0	3	13
Artenvielfalt	56	21	2	0	2	4
Staatsverschuldung	2	5	9	11	218	2
wirtschaftliche Zukunftsvorsorge	35	102	89	20	143	72
Innovation	15	24	66	10	9	22
Bildung	43	209	108	377	50	37
Lebensqualität						
wirtschaftlicher Wohlstand	57	316	128	83	279	73
Mobilität	59	12	35	22	10	310
Ernährung	8	20	2	12	12	2
Luftqualität	10	1	1	0	0	12
Gesundheit	45	117	24	160	27	11
Kriminalität	1	4	2	16	5	2
sozialer Zusammenhalt						
Beschäftigung	13	33	93	307	125	13
Perspektiven für Familien	6	26	13	754	14	5
Gleichberechtigung	2	67	1	96	4	1
Integration ausländischer Mitbürger und Mitbürgerinnen	5	30	27	198	1	0
Internationale Verantwortung						
Entwicklungszusammenarbeit	34	692	14	18	13	8
Märkte öffnen	0	3	4	0	0	1

Quelle: Eigene Darstellung.

Rot: kaum Schlagwortübereinstimmungen/Thematisierung; Gelb/Grün: mittlere bis hohe Übereinstimmung / Thematisierung.

Einige Themen wie wirtschaftlicher Wohlstand, Bildung sowie bedingt (mit Ausnahme des BMFSFJ) auch Ressourcenschonung und Klimaschutz sind in den meisten Ministerien als Querschnittsthema präsent. Andere Elemente wie bspw. Flächeninanspruchnahme finden sich jedoch kaum (Ausnahme: BMVI). Trotz, oder gerade wegen der übergreifenden Natur des LNE lässt sich somit eine größtenteils selektive Nutzung („Cherrypicking“) des Leitbildes konstatieren. Während einige der thematischen Schwerpunktsetzungen im Hinblick auf die jeweiligen Ressortzuständigkeiten wenig verwunderlich sind, scheint die extrem geringe Thematisierung, insbesondere der Themen Flächenverbrauch, Artenvielfalt (bis auf BMUB) und Luftqualität durchaus problematisch. Eine verstärkte Querschnittsintegration dieser Themen könnte, auch vor dem Hintergrund der abnehmenden Artenvielfalt und der weiterhin problematischen Situation beim Flächenverbrauch und der Luftverschmutzung (vgl. Indikatorenbericht der Nachhaltigkeitsstrategie; Destatis 2014) von erheblicher Bedeutung sein.

2.4.2 Vorkommen expliziter Ressort-Leitbilder

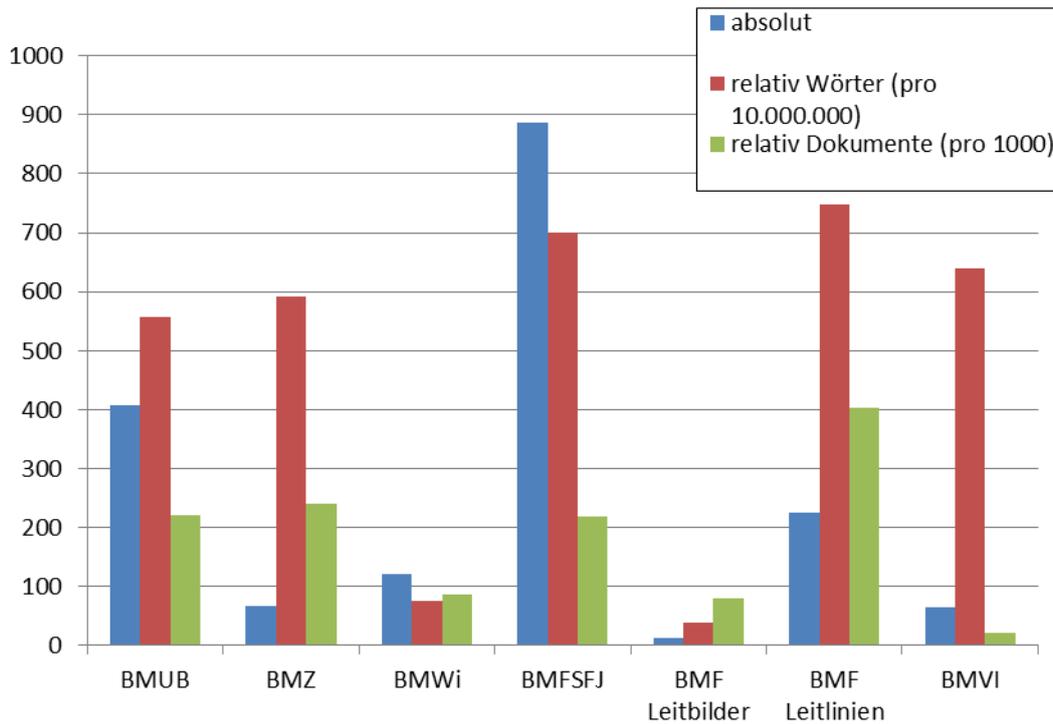
2.4.2.1 Verwendung des Begriffes “Leitbild”

Während in der Literatur (insb. Giesel 2007; de Haan 2001) eine wichtige Unterscheidung zwischen impliziten und expliziten sowie gelebten und nicht gelebten Leitbildern gemacht wird, lag der Schwerpunkt bei der Ausarbeitung der Fallstudien im Rahmen dieses Vorhabens stärker auf expliziten Leitbildern und deren Verankerung.

Betrachtet man die Verwendung des Leitbildbegriffs in den untersuchten Bundesministerien, zeigt sich einerseits, dass alle Ministerien Leitbilder nutzen (siehe Abbildung 5). Andererseits bestehen recht große Unterschiede in der Ausprägung und Art der Nutzung (siehe unten). Am stärksten ausgeprägt ist die Nutzung von Leitbildern im BMFSFJ und im BMZ. Innerhalb des BMVI spielen Leitbilder vor allem im Kontext der Raumplanung eine Rolle. Nur am Rande genutzt werden Leitbilder innerhalb des BMWi und des BMF, wobei innerhalb des Finanzressorts die Nutzung von Leitlinien (siehe Abbildung 3)⁶ eine herausgehobene Rolle spielt.

⁶ Da die durchgeführten Fallstudien sowohl in Bezug auf Anzahl und Umfang der online zur Verfügung stehenden Publikationen als auch in Bezug auf die Konzentration von Begrifflichkeiten in einzelnen Dokumenten sehr unterschiedlich gelagert sind, werden hier zur besseren Übersicht sowohl absolute als auch relative Werte auf Ebene von Wörtern (Anzahl Vorkommen des Leitbildbegriffs pro 1.000.000 Wörter) und Dokumenten aufgeführt (Anzahl der Dokumente, die den Leitbildbegriff erwähnen, pro 1000). Die relativ hohe Häufigkeit bspw. der Nutzung des Leitbildbegriffs im BMVI ergibt sich hier aus einer im Ressortvergleich geringen Korpusgröße und einer ausgeprägten Konzentration der Begriffsnutzung innerhalb weniger Publikationen.

Abbildung 3: Vorkommen des Leitbildbegriffs in Publikationen ausgewählter Ministerien (absolute und relative Zahlen)



Quelle: Eigene Darstellung.

2.4.2.2 Nutzungstypen

Es lässt sich übergreifend festhalten, dass auch die Art der Nutzung und das jeweilige Verständnis von Leitbildern im Ressortvergleich sehr unterschiedlich gelagert sind. Insgesamt wurden vier unterschiedliche Nutzungstypen identifiziert (siehe Abbildung 4).

Abbildung 4: Identifizierte Leitbildtypen in ausgewählten Bundesressorts



Quelle: Eigene Darstellung.

- ▶ Übergreifende Politikleitbilder, die ähnlich wie das LNE einen gesamtgesellschaftlichen Anspruch erheben, werden vor allem im BMZ und im BMWi genutzt. Das BMUB selbst nutzt das LNE.
- ▶ Innerhalb des BMZ besteht eine Tradition, die durch die jeweilige Hausleitung vorgegeben wird, Leitbilder eng mit dem LNE zu verknüpfen, und darunter politische Schwerpunktsetzungen zusammenzufassen. Während unter Heidemarie Wieczorek-Zeul (SPD, Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zwischen 1998 und 2009) das an die VN-Millenniumsdeklaration angelehnte Leitbild einer global nachhaltigen Entwicklung propagiert wurde, prägte Dirk Niebel (FDP, Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zwischen 2009 und 2013) mit dem Leitbild einer zukunftsfähigen globalen Entwicklung einen stärker auf Sicherheitspolitik und Wirtschaftsförderung ausgerichteten Kurs in der Entwicklungszusammenarbeit. Unter Gerd Müller (CSU, Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung seit 2013) wurde die ökologische und soziale Marktwirtschaft als zentrales Leitbild ausgerufen. Zusätzlich wurde mit der Zukunftscharta EINEWELT eine öffentlichkeitswirksame Programmatik mit Leitbildcharakter entwickelt.
- ▶ Innerhalb des BMWi spielt insbesondere das Leitbild der sozialen Marktwirtschaft eine Rolle, welches unter Leitung von Sigmar Gabriel (SPD, Bundeswirtschaftsminister seit 2013) unter dem Titel „Soziale Marktwirtschaft heute“ neu interpretiert wurde.
- ▶ Ressortspezifische Leitbilder finden sich in allen untersuchten Ministerien. Sie propagieren spezifische Politikziele und/oder umreißen wesentliche Grundsätze innerhalb einzelner Politikbereiche. Beispielfhaft seien hier genannt das Leitbild eines integrierten Wasserressourcenmanagements (BMZ), das Leitbild Nachhaltigkeit (BMUB), das Leitbild der Kinder- und Jugendhilfe (BMFSFJ), die Leitbilder der Raumentwicklung (BMVI) und das Leitbild der unternehmerischen Hochschule (BMWi).
- ▶ Rollenleitbilder werden insbesondere innerhalb des BMFSFJ thematisiert. Im Rahmen der Gleichstellungspolitik des Ressorts werden hier sowohl ausgiebige Analysen zu tradierten Rollenleitbildern durchgeführt, als auch neue Rollenleitbilder im Kontext von Beruf und Familie entwickelt und propagiert (z. B. „der neue Mann“, der/die Erwerbstätige mit Sorgeverantwortung).

Insbesondere innerhalb des BMWi ist zudem die Leitbildentwicklung als Instrument beliebt. Zahlreiche Publikationen und Leitfäden propagieren die Entwicklung von Leitbildern für Unternehmen, Universitäten, Kommunen und Organisationen, um die Betriebsführung zu verbessern.

Wie Leitbilder formuliert werden, ist auch innerhalb der gleichen Leitbildtypen sehr verschieden: Teils sind sie kaum definiert, teils länger ausformuliert, manchmal in Paragraphenform, oder als längerer Fließtext.

Gleichzeitig erfüllen die Leitbilder unterschiedliche Funktionen. Während einerseits die Kommunikation nach außen eine wichtige Rolle spielt (z. B. Zukunftscharta, BMZ; Nachhaltigkeit, BMUB), geht es vielfach auch um die Vermittlung und Herstellung von Kohärenz nach innen. Auch werden Leitbilder bevorzugt als „weiches“ Machtinstrument in Feldern eingesetzt, bei denen es eine Vielzahl von Akteuren – sowohl im politischen (z. B. Leitbilder der Raumentwicklung, BMVI) als auch im gesellschaftlichen Bereich (z. B. Rollenleitbilder, BMFSFJ) – zu beeinflussen gilt, ohne über direktere Einflussmöglichkeiten bzw. Weisungsbefugnisse zu verfügen.

Aus dem Gespräch mit einem Vertreter aus dem BMFSFJ haben sich Hinweise auf weitere Funktionen ergeben. Leitbilder können demnach auch als Instrument zum Ausbau des Einflusses eines Ressorts genutzt werden, wenn also Zuständigkeitsgrenzen verschoben werden sollen.

In der Literatur wird hierzu angemerkt, dass sich Leitbilder in der Politik vor allem dann wiederfinden, wenn einzelne Ressortgrenzen überschritten werden (sollen) (Giesel 2007: 77). Dies wurde im Rahmen dieses Projektes jedoch nicht näher betrachtet.

2.4.2.3 Themen der Ressortleitbilder

In diesem Abschnitt werden Themen von Ressortleitbildern vorgestellt, die im Kontext der Modernisierung des LNE relevant sein könnten. Die Modernisierung des Leitbildes, als ein Ziel des Gesamtprojektes, wird im Policypapier des AP 4 behandelt.

In den sechs Ressorts konnte eine Vielzahl von Leitbildern identifiziert werden – einige davon explizit als Leitbild benannt und verschriftlicht, andere konnten aus der Zusammenschau von Publikationen herausgearbeitet werden.

Bundesministerium für Finanzen

Das BMF hat ein explizites, jedoch organisationsinternes Leitbild, welches in schriftlicher Form vorliegt und Orientierung für die Mitarbeitenden liefern soll. Neben Reflektionen zum internen Führungsstil und zur Rolle von Führungskräften sowie Leitideen zum Umgang mit Adressaten des Ressorts appelliert das Leitbild an die Finanzverantwortung des Ressorts, die als oberste Maxime gilt. Diese Fokussierung spiegelt sich auch in den in der Dokumentenanalyse identifizierten Leitbildern wider.

Die Dokumentenanalyse hat gezeigt, dass das BMF das LNE nicht explizit als Leitbild erwähnt. Einzelne Leitbildelemente lassen sich aber zu einem Leitbild des nachhaltigen Wachstums zusammensetzen. Dazu zählen etwa finanzpolitische Leitlinien Stabilitätsprogramm, subventionspolitische Leitlinien oder Leitlinien einer Politik für tragfähige, öffentliche Finanzen. Dieses wird prominent in Erklärungen zu Zielen und Aufgaben des Ministeriums genannt. Das Thema Nachhaltigkeit wird im BMF praktisch ausschließlich in Bezug auf die Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen verstanden. Während sich das BMF ebenfalls explizit einem nachhaltigen Wachstum verschreibt, liegt der Fokus hier größtenteils auf Haushaltskonsolidierung und demografischem Wandel – Ressourcenverbrauch, Klimawandel oder Umweltleistungen werden in den ausgewerteten Publikationen des BMF nicht thematisiert.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

Im BMWi nimmt das Leitbild der sozialen Marktwirtschaft eine sehr prominente Stellung ein. Die soziale Marktwirtschaft als wirtschaftspolitisches Ideal ist eng mit der Geschichte und dem Selbstverständnis der Bundesrepublik verknüpft. Ideengeschichtlich im Ordoliberalismus in der Tradition von Eucken, Böhm, Rüstow und Röpke verankert, wurde der Begriff erstmals durch Alfred Müller-Arnack mit seinem Werk „Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft“ in 1946 (Müller-Arnack et al. 1999) popularisiert. Von Ludwig Erhard im Wahlprogramm der CDU von 1949 aufgegriffen und weiterentwickelt, ist es heute gemeinhin als hegemoniales Paradigma der deutschen Wirtschaftsordnung der Nachkriegszeit bis hin zur Gegenwart anerkannt (Nonhoff 2006). Das Leitbild ist insgesamt sehr umfassend mit zahlreichen Unterpunkten. Schwerpunktthemen umfassen Förderung von Wettbewerb, Gerechtigkeit und Teilhabe, Energiewende und Energieeffizienz und die Stärkung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Das hier dargestellte Leitbild soziale Marktwirtschaft heute hat einen eher konkreten, gegenwartsbezogenen Charakter, und spiegelt die offizielle Position und Strategie des BMWi recht umfassend wider. Die vom BMWi selbst als zentrale Herausforderungen identi-

zierten Themenblöcke Digitalisierung, Nachhaltigkeit, demografischer Wandel, Mobilität, Klimaschutz und Ressourcenschonung werden alle in gewisser Weise durch das Leitbild aufgegriffen.

Während das Leitbild der sozialen Marktwirtschaft einen umfassenden Bedeutungsanspruch hat und einen direkten Ressortbezug aufweist, erscheint das Leitbild einer sicheren, bezahlbaren und umweltverträglichen Energieversorgung (SBUE) insbesondere aus umweltpolitischen Gesichtspunkten relevant. Das SBUE ist insofern ein Sonderfall, als es einen eher spezifischen Politikbereich beleuchtet. Basierend auf dem energiepolitischen Zieldreieck von Versorgungssicherheit, Wirtschaftlichkeit und Umweltverträglichkeit, das sich sowohl im nationalen und internationalen energiepolitischen Diskurs (z. B. §1 Energiewirtschaftsgesetz) als auch in der energiepolitischen Strategie der EU als allgemein anerkannter Grundsatz etabliert hat, hebt das Leitbild die gleichberechtigte Wahrnehmung von Zielen hervor. Wie andernorts vielfach diskutiert (z. B. Spiegel 2010) spielt die Priorisierung der verschiedenen Dimensionen des Energiedreiecks im Falle von Zielkonflikten jedoch eine entscheidende Rolle in der Ausrichtung konkreter Energiepolitiken. Hier lassen sich sowohl sprachlich als auch inhaltlich einige interessante Entwicklungen für das deutsche energiepolitische Leitbild festhalten. Während das energiepolitische Konzept von 2010 noch von „Leitlinien für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung“ spricht, stehen Sicherheit und Bezahlbarkeit in darauffolgenden Publikationen stärker im Vordergrund (z. B. im Monitoringberichte „Energie der Zukunft“ und in diversen Jahreswirtschaftsberichten). Mit dem Jahreswirtschaftsbericht 2013 hat sich dann die „sichere, bezahlbare und umweltverträgliche Energieversorgung“ als Terminus für das explizite Leitbild der deutschen Energiepolitik etabliert. Diese semantische Schwerpunktsetzung ist wohl unter anderem der Diskussion um die hohen Kosten der EEG-Umlage geschuldet und schlägt sich auch in der Prioritätensetzung für die Weiterführung der Energiewende nieder, wie sie unter anderem im Leitbild soziale Marktwirtschaft heute verankert ist.

Bundesministerium für Entwicklung und Zusammenarbeit

Das Leitbild einer zukunftsfähigen globalen Entwicklung aus dem BMZ, aufbauend auf der im Koalitionsvertrag von 2009 beschlossenen Neuausrichtung der deutschen Entwicklungspolitik, unterscheidet sich zwar sprachlich etwas von der Idee des LNE, behält jedoch Grundelemente nachhaltiger Entwicklung als Zielvorgaben bei. Unter den Überschriften „mehr Effizienz und Wirksamkeit“ sowie „Menschenrechte und Demokratie“ (14. Entwicklungspolitischer Bericht der Bundesregierung, BMZ 2013a) stehen Kernkonzepte der Nachhaltigen Entwicklung zwar weniger im Vordergrund, auf programmatischer Ebene tauchen Themen wie der Schutz von Umwelt und Ressourcen, sozialer Zusammenhalt und Armutsbekämpfung sowie nachhaltige Wirtschaftspolitiken aber weiterhin prominent auf. Für das Leitbild einer zukunftsfähigen globalen Entwicklung besonders auffällig ist der Schwerpunkt auf die Unterstützung fragiler Staaten, der in vorherigen Leitbildern wesentlich weniger stark thematisiert wurde. Ebenso im Vordergrund steht die Förderung privatwirtschaftlicher Strukturen als Ansatz zur Bekämpfung der Ursachen von Armut. Die Verbreitung deutscher Technologien, gerade im Bereich Klimaschutz, ist ein weiterer Fokus. In den Gesprächen mit Ressortvertretern nahm die Zukunftscharta einen prominenten Platz ein. Die Anfang 2014 von Entwicklungsminister Müller angestoßene Entwicklung der Zukunftscharta EINEWELT des BMZ ist ein breit angelegter, partizipativ gestalteter Prozess zur Definition von Zielen für die zukünftige deutsche Entwicklungspolitik. Als Leuchtturmprojekt der Nachhaltigkeitsstrategie ist sie sowohl symbolisch als auch inhaltlich mit dem Leitbild Nachhaltige Entwicklung der Bundesregierung verknüpft. Der partizipative Charakter der Zukunftscharta, inklusive Ideenwettbewerb sowie online und offline Diskussionsforen lehnt sich zudem an die Managementregeln der Nachhaltigkeitsstrategie an.

Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend

Die Untersuchung des BMFSFJ hat heterogene und vielfältige Leitbilder innerhalb des Ressorts gezeigt. Das Ressort hat Leitbilder für verschiedene Kernzielgruppen entwickelt (u. a. Leitbild „aktives Altern“; Leitbild der Kinder- und Jugendhilfe; Leitbild der Sachverständigenkommission für Gleichstellung). Bildung und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und ganz generell Lebensqualität ziehen sich als Kernelemente durch alle Leitbilder.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

Im BMVI konzentrieren sich Leitbilder bzw. ihre Nennung in einzelnen Publikationen. Leitbilder werden im Ressort im Kontext von Verkehrssystemen, dem Radverkehr und der Raumentwicklung angewandt; an mehreren Stellen zeigen sich Bezüge zur Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik. Beim Leitbild zu Verkehrssystemen wird der Klima- Umwelt und Lärmschutz größtenteils gleichberechtigt mit der effizienten Abdeckung von Mobilitätsbedürfnissen und der Verkehrssicherheit genannt. Daneben wird auch explizit auf die Ausschöpfung der Potenziale von Schienen- und Wasserwegen sowie die Förderung nichtmotorisierter, alternativ angetriebener und öffentlicher Verkehrsmittel verwiesen. Das Leitbild zur Raumentwicklung adressiert im Kontext der Steuerung der Raumnutzung u. a. Fragen der Flächeninanspruchnahme und den Ausbau der erneuerbaren Energien sowie die Anpassung räumlicher Strukturen an den Klimawandel. Der seit 2011 genutzte Begriff der wachstumsfreundlichen Konsolidierung veranschaulicht den Fokus auf Konsolidierung als zentrales Mittel und Ziel nachhaltigen Wachstums. Diverse Leitlinien (Allgemeine Leitlinien; Leitlinien einer Politik für tragfähige öffentliche Finanzen; Subventionspolitische Leitlinien etc.) können als Operationalisierungen dieses Leitbildes verstanden werden.

Bundesministerium für Naturschutz, Umwelt, Bau und Reaktorsicherheit

Das LNE ist als übergreifendes Leitbild innerhalb des BMUB deutlich verankert. Gleichzeitig hat die Fallstudie gezeigt, dass das Ministerium verstärkt auf der Suche nach „eigenen“ Leitbildern ist, die innerhalb des durch das LNE gesetzten Rahmens Orientierung für umweltpolitisches Handeln geben können. Dabei werden die Leitbilder Nachhaltigkeit, radioaktive Abfallstoffe, Raumplanung und Stadtentwicklung und Tourismus besonders häufig genannt. Das Leitbild Nachhaltigkeit wird dabei im Kontext von nachhaltiger Entwicklung und globaler nachhaltiger Entwicklung genannt. Das Leitbild radioaktive Abfallstoffe bezieht sich auf das Leitbild der Kommission zur Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe einerseits, und ein Forschungsprojekt zur Strahlenschutzkommunikation andererseits. Zu beachten ist, dass sich die zahlreichen Nennungen lediglich in zwei Dokumenten wiederfinden. In der Breite relevant, ob vieler Einzelnennungen und einer großen Streuung in verschiedenen Publikation, ist das Leitbild Raumplanung und Stadtentwicklung. Es wird im Zusammenhang mit weiteren Leitbildern wie Stadt der Zukunft, räumlicher Gesamtplanung und kompakte, integrierte und umweltfreundliche Stadt, genannt. Direkt bezogen auf das LNE kommen die Themen Generationengerechtigkeit und Lebensqualität besonders häufig vor.

Als weitere ministerielle Leitbilder, die starke Überlappung mit dem LNE bieten, wurden Green Economy und eine moderne und integrierte Umweltpolitik identifiziert. Aus dem Analysepool stellt das BMUB sicherlich das Ministerium mit der deutlichsten Orientierung am LNE dar.

Zwischenfazit

Die Untersuchung des Leitbildbegriffes in den Ministerien hat eine sehr unterschiedliche Verwendung offengelegt. Während des LNE besonders im BMZ und BMUB genutzt wird, prägen andere Leitbildbegriffe die weiteren Ministerien. Teilweise (etwa im BMVi und BMWi) zeigen ministerielle Leitbilder Bezüge zu Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik, auch ohne expliziten Bezug zum LNE. Im nächsten Kapitel wird erörtert, inwieweit dies auf den Aufbau und Charakteristika des aktuellen LNE zurückzuführen ist.

2.5 AP 1: Resümee und Schlussfolgerungen

Das LNE hat den klaren Anspruch gemeinsame Ziele mit den Bundesressorts und auch mit darüber hinaus gelagerten politischen Instanzen (Länder etc.) zu definieren.

Aufgrund des sehr übergreifenden Ansatzes des LNE müsste dieses eigentlich in den verschiedenen Leitbildern der Bundesressorts reflektiert werden. Dies geschieht aber nur begrenzt, und meist bezogen auf einzelne Dimensionen des LNE. Auch da, wo die anderen Leitbilder das LNE gut aufgreifen könnten, bspw. mit Blick auf direkte Verweise auf das LNE, das bewusste Aufgreifen der vier Dimensionen Generationengerechtigkeit, Lebensqualität, sozialer Zusammenhalt und internationale Verantwortung oder Verweise auf das Zielsystem der NHS (Leitbild, Indikatoren usw.), geschieht dies nicht.

Die Dokumentenanalyse und die daran anschließenden Interviews mit Ressortvertreterinnen und -vertretern haben gezeigt, dass in den Ressorts in den meisten Fällen keine bewusste Reflektion über das LNE stattgefunden hat bzw. das LNE nicht explizit als Vorlage für das Ressortleitbild gedient hat. Die Interviews haben beispielsweise gezeigt, dass auf Arbeitsebene nur sehr wenig Reflektion stattfindet in Bezug auf die Einbettung bestimmter LNE-Elemente in Ressortleitbilder oder Ressort-Zielsysteme. In Bezug auf die Anwendung als Zielsystem geht sich, dass unter anderem im BMWi nur in wenigen Publikationen der Bezug zur NHS hergestellt wird. Gleichzeitig wird das Bruttoinlandsprodukt in über einem Viertel der ausgewerteten Publikationen als Zielsystem genannt.

Das geringe Bewusstsein in den einzelnen Ministerien für das LNE, seinen weiteren Entwicklungsprozess und seinen grundlegenden Anspruch, das sich aus den Interviews ableiten lässt, ist aber Indiz dafür, dass zumindest aktuell das LNE (als offizieller Text, einschließlich seines Prozesses der Weiterentwicklung) keine große Rolle spielt. Dies steht im Gegensatz zu der Feststellung im Fortschrittsbericht 2012, dass das LNE in den Ressorts angekommen sei.

Auch wenn das LNE und die jeweiligen Ressortleitbilder durchaus gemeinsame Grundlagen haben, zeigt sich auch, dass Leitbilder in den ausgewählten Ressorts mit erkennbar sehr unterschiedlichen Zielsetzungen geschaffen wurden. Teilweise sollen sie intern in Ressorts dazu beitragen, dass gemeinsame Ideen zur Umsetzung der jeweils gewählten Politiken bestehen. Sie begleiten den formalen Prozess der Zielfestlegung oder sind sogar integraler Bestandteil der Zielfestlegung in den jeweiligen Häusern. Teils werden Leitbilder aber auch gezielt genutzt, um nach außen zu wirken und bestimmte Ideen/Politiken besser an andere Akteure herantragen zu können. Hier zeigt sich demnach eine Diversifizierung der Anwendungsmöglichkeiten für politische Leitbilder.

In beiden Fällen stellt sich die Frage, inwiefern die jeweiligen Häuser davon profitieren, wenn sie an einer Diskussion zum LNE teilnehmen.

Darüber hinaus haben die Fallstudien gezeigt, dass die Ressortleitbilder sich teilweise auf sehr unterschiedliche politische und gesellschaftliche Herausforderungen beziehen (u. a. Digitalisierung als neues Thema).

Diese unterschiedlichen Zielrichtungen, Prozesse, Inhalte und Herausforderungen der einzelnen Leitbilder, erschweren Abstimmungsprozesse mit Vertreterinnen und Vertreter der Bundesressorts, um gemeinsam über die das Zusammenführen der verschiedenen Leitbilder zu sprechen. Diskussionen dazu müssten vielmehr bilateral ausgerichtet sein. Die Herausforderungen, Anknüpfungspunkte zwischen dem Leitbild der Nachhaltigkeit und den anderen Leitbildern in den einzelnen Bundesressorts zu schaffen, sind daher recht hoch.

Neben den genannten Defiziten wird deutlich, dass umweltpolitische Themen wie Klimaschutz und erneuerbare Energien zwar in mehreren Ressorts explizit in Ressortleitbildern aufgegriffen werden, andere Themen wie Artenvielfalt, Flächeninanspruchnahme oder Ressourcenschonung, die auch im Rahmen des Fortschrittsbericht von 2012 als problematisch angesehen wurden (Bundesregierung 2012: 13), jedoch nicht. Hier wird die unzureichende inhaltliche Verzahnung von LNE mit den Ressortleitbildern sichtbar.

Ressortübergreifend haben die Analysen und Interviews gezeigt, dass bisher im Kontext des LNE weniger stark oder gar nicht reflektierte Herausforderungen wie Digitalisierung und Demographie als bedeutende Entwicklungen wahrgenommen werden, auf die sich Ressorts in ihrer Arbeit und ihren Zielsetzungen beziehen. Diese werden aber nicht mit dem LNE verbunden.

Nach Einschätzung von Ressortvertreterinnen und -vertretern ist bei der Verknüpfung des LNE mit Ressortleitbildern zu berücksichtigen, dass diese sich zwar an LNE-Dimensionen orientieren können, in vielen Fällen aber detaillierter oder thematisch weitergefasst sind bzw. einen Zuschnitt haben, der weit über LNE-Themen hinausgeht.

Der Hinweis darauf, dass die einzelnen Ressortleitbilder nicht zu weit auseinanderdriften sollten, könnte das Argument stärken, sich auf das LNE als Orientierung bietendes Leitbild der Bundesregierung zu berufen. Ergänzend hierzu bestünde über den bestehenden LNE-Prozess die Chance, vor dem Hintergrund ganz aktueller gesellschaftlicher Herausforderungen wie dem Umgang mit Flüchtlingen, Terrorismus und der EU-Krise ein Auseinanderdriften der Bundespolitik zu verhindern.

So scheint die fehlende Übermittlung des Mehrwerts des Leitbildes eine entscheidende Schwachstelle zu sein. Die oben genannten Vorschläge sollen die Schaffung dieses Mehrwerts bei einer Überarbeitung ermöglichen.

3 Arbeitspaket 2 – Konzeptionelle Aktualisierung des Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung (Diskurse)

3.1 Übersicht zum methodischen Vorgehen und den wesentlichen Arbeitsschritten

In AP 2 wurde untersucht, ob und welche gesellschaftlichen Diskurse jenseits der unmittelbaren und fokussierten Nachhaltigkeitsdebatte ein deutliches Potenzial besitzen, das politische Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung (LNE) zu modernisieren und zu stärken. Dem lag die Hypothese zugrunde, dass die innerhalb des Nachhaltigkeitsdiskurses verwendeten und verdichteten Prinzipien, Erklärungsmuster, Argumentationsweisen und Ansatzpunkte für eine Transformation zu Nachhaltigkeit tendenziell und teilweise auch in anderen Diskursen aufzufinden sind. Zudem wurde vermutet, dass aufgrund der Ähnlichkeit unterschiedlicher heutiger und absehbarer Problemlagen und Herausforderungen auch ähnliche Diskurse bzw. deren Diskurselemente zu identifizieren sind, die positive Lösungsansätze bieten. Hauptkriterium bei der Identifizierung, Auswahl und Analyse der Diskurse war, ob und inwiefern derartige aktuelle Diskurse den besonderen Diskurs über Nachhaltigkeit befruchten und zu einer Weiterentwicklung beizutragen vermögen. Zugleich wurde geprüft, ob jene Diskurse etwa auch Risiken mit sich bringen für den Diskurs über das LNE.

Zu diesem Zweck wurden eingangs 22 Diskurse betrachtet, um zu klären, ob einige von ihnen das Leitbild in besonderer Weise stärken könnten. Durch einen schrittweisen Analyse- und Auswahlprozess wurde eine Fokussierung auf fünf Diskurse vorgenommen, die genauer analysiert worden sind. Zu den Selektionskriterien gehörten unter anderem:

- ▶ Qualität des Diskurses (wissenschaftliche und empirische Fundierung)
- ▶ Intensität des Diskurses (dichte Kommunikation in Teilöffentlichkeiten)
- ▶ Einflusspotenzial für gesellschaftliche Debatte (Autorität, Anerkennung)
- ▶ Anknüpfungspunkte/ inhaltliche Überschneidungen mit dem Leitbild Nachhaltigkeit
- ▶ potenzieller Mehrwert und Relevanz für Nachhaltigkeitsdiskurs
- ▶ Akteure: Welche Akteure (aus Politik, Wissenschaft, Gesellschaft) prägen maßgeblich den Diskurs?
- ▶ Innovationspotential: Kann der Diskurs neue Impulse für den Nachhaltigkeitsdiskurs beisteuern?
- ▶ Breite des Diskurses: Sind unterschiedliche Politikfelder/Ressorts und unterschiedliche Akteursgruppen sowie Öffentlichkeit beteiligt?

Das methodische Vorgehen orientiert sich an der argumentativen Diskursanalyse nach Hajer (2003). Das diesem Ansatz zugrunde liegende Diskursverständnis beruht auf einer konstruktivistischen Perspektive und lässt sich als „Ensemble von Ideen, Konzepten und Kategorien durch das ein Phänomen mit Bedeutung versehen wird und welches durch ein bestimmtes, identifizierbares Set von Praktiken produziert und reproduziert wird“ (Hajer 2003, 273) beschreiben. Als strukturierte und strukturierende Struktur im Sinne von Giddens und Foucault (hier im Rückbezug auf Bourdieus Konzept des Habitus, siehe dazu Keller 2007) wird der Diskurs auch als Ausdruck von Machtstrukturen verstanden, die unsere Wahrnehmung von Realität über die unterschiedliche Legitimation verschiedener Sprecherpositionen strukturieren.

Zugleich fokussiert die argumentative Diskursanalyse auf die dialektisch-prozesshafte Natur von Diskurslinien und damit verbundenen Akteurskonstellationen. Um die wesentlichen Triebkräfte und Konfliktlinien eines Diskurses zu identifizieren, werden, soweit möglich, Diskurskoalitionen – also Gruppen von Akteuren, die sich jeweils unterschiedlicher Perspektiven oder Storylines bedienen – herausgearbeitet. Neben der Strukturierung des Diskurses vereinfacht

dieser Ansatz auch eine Identifikation inhaltlicher Anknüpfungspunkte an Paralleldiskurse, den politischen Prozess und das LNE.

Das Analyseraster basiert zum einen auf der diskursanalytischen Perspektive sowie zum anderen auf den Forschungsfragen, die diesem Papier zugrunde liegen. Zentrale Kriterien sind dabei: *Allgemeine Einordnung, Akteure und Akteurskoalitionen, Storylines* sowie *Bezüge zur politischen Ordnung*. Gemeinsam bilden sie einen Orientierungsrahmen für die weiteren Ausführungen. Um Lesbarkeit und Kohärenz zu wahren, sind einige Subkategorien der Analyse nicht explizit in der Struktur des Papiers verankert, sondern in die Diskussion einzelner Themenfelder integriert.

3.2 Diskurse mit besonderen Bezügen zum Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung

Durch einen schrittweisen Auswahlprozess wurde schließlich eine Fokussierung auf fünf Diskurse vorgenommen, die genauer bezüglich Chancen und Risiken für eine Weiterentwicklung des Leitbildes Nachhaltige Entwicklung analysiert worden sind:

- ▶ „Vulnerabilität und Resilienz“
- ▶ „Kommunale Basisbewegungen“
- ▶ „Neue Wohlstands- und Entwicklungsmodelle“
- ▶ „Staatsverschuldung“
- ▶ „Zeitpolitik“

Im Folgenden werden die fünf Diskurse zusammenfassend erläutert und ihr Bezug zu Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik diskutiert. Die ausführlichen Fassungen der Analysen der fünf Diskurse sind als Einzeldokumente vorhanden (siehe „Wissenschaftliches Gesamtpapier“ zu AP2).

3.2.1 Vulnerabilität und Resilienz

Im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit, der Klimaanpassung und der Katastrophenvorsorge schon weit verbreitet, werden die Diskurse um Vulnerabilität und Resilienz auf internationaler Ebene inzwischen vielfach als zentrale Bausteine künftiger Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik gehandelt (siehe z. B. 7. Umweltaktionsprogramm der Europäischen Union der Europäischen Kommission von 2014; die Nachhaltigen Entwicklungsziele der Vereinten Nationen). Gleichzeitig besteht noch viel Unklarheit und Diskussionsbedarf im Hinblick auf das Verständnis und die Rolle von Vulnerabilität und Resilienz im Kontext von Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik. Obgleich die Begriffe Vulnerabilität und Resilienz unterschiedliche Entstehungsgeschichten haben, werden sie in diesem Kontext gemeinsam betrachtet. Dies spiegelt sowohl den aktuellen Entwicklungstrend des Diskurskomplexes wider als auch die konzeptionelle Nähe beider Begriffe zueinander. Methodische und wissenschaftstheoretische Differenzen außen vor gelassen, können Vulnerabilität und Resilienz durchaus als komplementäre Konzepte verstanden werden. Vulnerabilität im Sinne der Verwundbarkeit und Resilienz im Sinne der Widerstandsfähigkeit eines Systems ergänzen sich in ihrer gegensätzlichen Bedeutung sowie in den daraus resultierenden Perspektiven in Bezug auf die Frage des Umganges mit Stress und Veränderung. Ein Zusammendenken erscheint demnach aus sowohl praktischen als auch erkenntnistheoretischen Erwägungen geboten.

3.2.2 Kommunale Basisbewegungen

Der Titel für diesen Diskurs ist der Versuch, einen Sammelbegriff zu kreieren, der eine Vielzahl von Aktivitäten und Trends für Nachhaltigkeit auf der lokalen Ebene gemeinsam betrachten lässt hinsichtlich ihrer Relevanz für die Stärkung des LNE und seiner Realisierung. Hierzu gehören zahlreiche neuere Phänomene wie z.B. Transition-Town-Bewegung, Ecovillages, Klimaschutzinitiativen sowie Bewegungen für Solidarische Ökonomie, Gemeingüter/Commons, Urban Farming/Gardening. Diese drei letztgenannten Beispiele werden im Folgenden genauer untersucht, weitere kommunale Basisbewegungen werden punktuell ergänzend erwähnt. Im Fokus stehen die Fragen nach der Bedeutung und den möglichen Potenzialen derartiger lokaler sozial-ökologischer Bewegungen für die nachhaltige Entwicklung, zugespitzt auf die mögliche Funktion als „Pioniere des Wandels“. Diese Bewegungen sind abzugrenzen von den Aktivitäten und Diskursen, die in Bezug auf kommunale, insbesondere städtische Bereiche in der Diskussion sind wie z.B. „Smart Cities“, die Nachhaltigkeit nicht explizit bzw. primär als Ziel verfolgen und weitgehend „von oben“ angeregt werden. Der Diskurs beschreibt Pioniere des Wandels als Akteure, die dazu beitragen, „Theorie und Praxis gesellschaftlicher Veränderung in Richtung Nachhaltigkeit zu vereinen“ (Shindelar 2013, 1). Hier besteht auch ein Bezug zur Transformationsforschung, in deren Diskurs innovative, praxisbezogene Ansätze berücksichtigt werden und darin Prinzipien wie Partizipation, Langfristperspektive, Innovation und selbstreflexive Governance beinhaltet sind. Damit bekommt der Bezug zu den Akteuren eine eminente Bedeutung. Hierdurch, sowie durch mögliche Sektor- sowie Ebenen-übergreifende Vernetzung von Einzelaktivitäten wird die Umsteuerung in eine nachhaltige Entwicklung ermöglicht bzw. erleichtert. Vor allem den vielfältigen kommunalen Basisbewegungen geht es um unmittelbare, schnelle und spürbare Veränderungen in Richtung nachhaltiger Lebensweise vor Ort und im Alltag. (Voss 2015, Kristof 2014, Schneidewind 2013, Urban Gardening Manifest 2014). So wird in der Transition-Town-Bewegung explizit zum Ausdruck gebracht, dass nicht auf administrative Aktivitäten von oben gewartet werden soll, sondern dass der Handlungsdruck derart groß und akut sei, dass es sofort und unmittelbar zu handeln gilt (z.B. Hopkins 2014).

Am Beispiel der Transition-Town-Bewegung und den Diskussionen in den engagierten und interessierten Kreisen zeigt sich ein wesentliches Merkmal dieser neueren kommunalen Basisbewegungen: die Akteure sind meist sehr gut informierte, gut gebildete Menschen aus verschiedenen Schichten, welche die verschiedenen globalen Krisen und Krisentrends als lokal relevant und lokal (mit-)verursacht ansehen. Kommunale Basisbewegungen umfassen ein sehr breites Spektrum unterschiedlicher Akteure und Akteurskonstellationen mit jeweils besonderen Ansätzen und Vorgehensweisen, und sie bringen sehr unterschiedliche Ressourcen, Haltungen und Intentionen ein (siehe oben). Es handelt sich dabei um Bewegungen, die relativ neu und aktuell sind, und die nicht nur in einem Land oder einem Kulturkreis zu beobachten sind, so dass von einer gewissen Kontinuität ausgegangen werden kann, zumal sie frühere Varianten ähnlicher kommunaler Aktivitäten aufgreifen. Darüber hinaus sind dies Bewegungen, die sehr alltagsnah agieren und unmittelbar an den lokalen Bedarfen ansetzen sowie niedrigschwellige Ansatz- und Lösungsmöglichkeiten bieten, und die damit zusammenhängend auch direkt partizipativ und explizit gemeinschaftlich ausgerichtet sind.

Zwischen ihnen gibt es Überschneidungen. Die Untersuchung des vielgestaltigen Diskurskomplexes Kommunale Basisbewegungen insbesondere in Bezug auf Solidarische Ökonomie, Gemeingüter/Commons sowie Urban Gardening konnte zeigen, dass diese meist recht neu sind, bzw. frühere Ansätze in neuer Weise aufgreifen. Das bietet Chancen zu einer Ausweitung und einem Zuwachs an Bedeutung und Wirkungsmächtigkeit, weil die damit verbundenen Diskurse sowohl alltäglich auftretende Bedarfe und Herausforderungen aufgreifen, und dafür jeweils konkrete, meist aufwandsarme und niedrigschwellige Lösungen und Zugänge anbieten. Hinzu

kommt, dass die kommunalen Basisbewegungen in einer Art und Weise agieren, die gemeinschaftlich ausgerichtet sind und entsprechend häufig deutlich positive soziale und emotionale Effekte mit sich bringen. Hierzu gehören Merkmale wie z.B. Selbstwirksamkeit, Selbstvertrauen, Handlungsfähigkeit und Kompetenzen, die wiederum für bestimmte soziale Milieus attraktiv sind.

3.2.3 Neue Wohlstands- und Entwicklungsmodelle

Vor dem Hintergrund der derzeitigen ökologischen und wirtschaftlichen Probleme und Krisen wird das wirtschaftliche Wachstum (gemessen am Bruttoinlandsprodukt) als einzige Maßzahl für Wohlstand, Lebensqualität und gesellschaftlichen Fortschritt zunehmend kritisiert. Defizite werden vor allem darin gesehen, dass zum einen nicht über den Markt vermittelte Tätigkeiten wie Ehrenamt, Familien- und Pflegearbeit oder Eigenarbeit nicht berücksichtigt werden. Zum anderen werden Umweltschäden, Emissionen und Ressourcenverbrauch bei der Betrachtung nicht einbezogen bzw. können das Bruttoinlandsprodukt sogar noch erhöhen. Diese Debatte ist nicht neu, sie wird bereits seit einigen Jahrzehnten im wissenschaftlichen, zivilgesellschaftlichen und politischen Raum geführt – spätestens seit dem Bericht über die Grenzen des Wachstums an den Club of Rome 1972. Die zentrale Herausforderung wird von der Enquete-Kommission Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität (2013, 500) wie folgt beschrieben: „Trotz steigenden Wohlstands für die Weltbevölkerung muss – vor dem Hintergrund der Betrachtung der planetarischen Grenzen – insgesamt der Druck menschlicher Aktivität auf den Planeten abnehmen.“ Des Weiteren kommen zahlreiche wissenschaftliche Untersuchungen (vgl. u.a. Easterlin 1995, van Suntum 2010) zu dem Ergebnis, dass ab einem bestimmten Versorgungsgrad (Grundbedürfnisse müssen erfüllt sein) für die meisten Menschen Wohlstand und Lebensqualität nicht in erster Linie von der Höhe des Einkommens oder der materiellen Ausstattung abhängen, sondern auch maßgeblich von sozialen, kulturellen und ökologischen Faktoren. Zu nennen sind hier beispielsweise Zeitsouveränität, eine intakte Umwelt oder die individuelle Gesundheit.

In Wissenschaft, Politik und Gesellschaft ist rund um das Thema neue Wohlstands- und Entwicklungsmodelle ein Diskurs entstanden, der sich mit folgenden Fragestellungen beschäftigt: Was macht Wohlstand bzw. gutes Leben aus und wie lässt er sich messen? Inwieweit hängen Wachstum und Wohlstand zusammen? Welche Art von Wohlstand können wir langfristig realisieren und global verallgemeinern, ohne die ökologischen Grenzen zu überschreiten? Die Debatte ist von verschiedenen Begrifflichkeiten geprägt, wobei die Begriffe Wohlstand, Wohlfahrt, Entwicklung, Lebensqualität und Gutes Leben einen zentralen Stellenwert einnehmen. Hierzu sind im Zuge der Entwicklung des Diskurses in der Soziologie, in der Wirtschafts- sowie der Politikwissenschaft unterschiedliche Definitionen entstanden, die auch die unterschiedlichen Auffassungen darüber widerspiegeln, welche individuellen und gesellschaftlichen Zustände erstrebenswert sind. Insofern spiegeln die unterschiedlichen Begriffe auch unterschiedliche Diskurslinien wider. Dies wurde in der Diskursanalyse berücksichtigt. Es ist davon auszugehen, dass angesichts der weltweit wachsenden Herausforderungen, die sich aus Umweltproblemen und wirtschaftlichen Krisen ergeben, der Diskurs über neue Wohlstands- und Entwicklungsmodelle weiter an Bedeutung gewinnen wird. Anzeichen für eine weitere Bedeutungszunahme des Diskurses zeigen sich auf der politischen Ebene unter anderem durch aktuelle Aktivitäten der Bundesregierung und politischer Beratungsinstitutionen zu diesem Thema. Seitdem die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ 2013 ihren Bericht vorgelegt hat, wurde an verschiedenen Stellen an die Ergebnisse angeknüpft. So kam der vorgeschlagene W3-Indikatorenansatz bereits in der Politikberatung zur Anwendung, indem der Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung den Indikatorenansatz in seinem Jahresgutachten 2013/2014 aufgegriffen und in seiner Untersuchung

zur Bewertung der gesamtwirtschaftlichen Lage in verschiedenen Bereichen anwendet hat. Auch Bundeskanzlerin Angela Merkel hat im August 2014 die Notwendigkeit neuer Indikatoren zur Messung von Lebensqualität bekräftigt (vgl. FAZ, 22. August 2014). Darüber hinaus greift der Bürgerdialog der Bundesregierung „Gut leben in Deutschland“ die Ergebnisse der Enquete-Kommission auf und führt die Diskussion um die Frage was Lebensqualität in Deutschland ausmacht weiter, mit dem Ziel, bis Herbst 2017 ein Indikatoren-System vorzulegen, dass über das BIP hinausgeht und ein breiteres Verständnis von Wohlstand und Fortschritt widerspiegelt.

3.2.4 Staatsverschuldung

Die Frage des richtigen Umgangs mit Staatsverschuldung hat den Nachhaltigkeitsdiskurs von Anfang an begleitet (Brundtland et al. 1987); insbesondere im Kontext des LNE und der NHS spielt sie eine zentrale Rolle. Sowohl die NHS von 2002 (Bundesregierung, 1) als auch deren Fortschreibungen (Bundesregierung 2008a, 2012a) beschreiben die Konsolidierung des Bundeshaushalts als wesentliche Grundlage deutscher Nachhaltigkeitspolitik. Die Generationengerechtigkeit im Sinne eines Interessenausgleichs bezieht sich dort – neben dem Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen und der langfristigen Finanzierbarkeit der Sozialsysteme – explizit auf die Frage der Staatsverschuldung als limitierender Faktor für die Lebenschancen und Gestaltungsspielräume künftiger Generationen (Bundesregierung 2002b, 1). Zugleich werden Zielkonflikte zwischen einer Reduktion der Staatsverschuldung und steigenden Ausgaben für Kinderbetreuung, Forschung und Entwicklungshilfe benannt (ebd., 90).

Dieses zentrale Spannungsfeld in der Diskussion um Staatsverschuldung – zwischen Haushaltskonsolidierung auf der einen Seite und der Verfügbarkeit von Mitteln für Zukunftsinvestitionen, Armutsbekämpfung und konjunkturfördernde Maßnahmen auf der anderen Seite – zieht sich seit jeher durch die wirtschaftswissenschaftliche und politische Diskussion und hat mit der Schuldenkrise seit 2008 erneut an Relevanz gewonnen und den Diskurs belebt. Hierbei kristallisierten sich unter der Vielzahl von Stimmen vor allem zwei diametrale Positionen heraus: erstens ein vor allem von Deutschland vorangetriebener Konsolidierungskurs sowie zweitens die Forderung nach einer keynesianischen Konjunkturförderung, die insbesondere in Südeuropa und den USA populär ist. Zwei zentrale und im Kontext des LNE besonders relevante Aspekte des Diskurses zur Staatsverschuldung sind Generationengerechtigkeit sowie der Unterscheidung von expliziter und impliziter Staatsverschuldung.

3.2.5 Zeitpolitik

Nachhaltigkeit beinhaltet auch im Kontext des LNE eine explizite, temporale Dimension. Im Sinne eines Generationenvertrages soll die langfristige Entwicklung so gestaltet werden, dass die Bedürfnisse heutiger Generationen mit den Lebenschancen künftiger Generationen in Einklang gebracht werden (Bundesregierung 2002a, S. 1). Zwar wird der Faktor Zeit als Gestaltungsfeld und Prozessvariable im Sinne von Zeitpolitik inzwischen vermehrt im Kontext von Nachhaltigkeit diskutiert (vgl. Reisch und Bietz 2014). Jedoch spiegelt er sich im LNE sowie in der Fortschreibung der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (2008b; 2012a) bislang nur am Rande wider.

Die Diskussionen über die Rolle von Zeit als Variable gesellschaftlicher Entwicklungs- und Gestaltungsprozesse sind vielfältig. Zugleich verteilen sie sich über verschiedene Politik- und Gesellschaftsbereiche. Ein gesamtgesellschaftlich geteiltes Verständnis der Rolle und des möglichen Reformbedarfs von Zeitinstitutionen im Kontext von Nachhaltigkeit besteht bisher kaum. Aufgrund der Vielzahl möglicher Zugänge zum Thema „Zeit“ – als einem der häufigsten Wörter

der deutschen Sprache (Duden 2015) – ist eine solche Analyse naturgemäß nur ausschnitthaft zu bewerkstelligen. Sie fokussiert daher auf den Diskurs zur Zeitpolitik. Befeuert durch das Gefühl extremer Beschleunigung infolge der rasanten Entwicklung des Internets, der Intensivierung von Globalisierung und der Entgrenzung verschiedenster Lebensbereiche, entwickelte sich die Frage und Problematik von Zeit während der letzten zwanzig Jahre zu einem gesellschaftlichen Modethema.

Im Oktober 2002 wurden verschiedene Stränge politikrelevanter Zeitforschung in der Deutschen Gesellschaft für Zeitpolitik zusammengeführt. Dieser Verband fungiert seither als Sprachrohr für eine verstärkte Beschäftigung mit diesem Thema. Eine ernsthafte politische Auseinandersetzung ist in der Bundespolitik seit 2006 vor allem in der Familienpolitik sichtbar. So greifen der siebte und achte Familienbericht der Bundesregierung (BMFSFJ 2006, 2012) das Thema unter dem Label Familienzeitpolitik prominent auf. Auch die Grünen (Bündnis 90/Die Grünen 2014) setzen mit ihrem Konzept der grünen Zeitpolitik verstärkt auf eine zeitpolitische Betrachtung von Wohlfahrts- und Arbeitszeitpolitik. Spätestens seit 2011, als sich die jüngere Lebensqualitäts- und Transformationsdebatte intensiviert (vgl. u. a. WBGU 2011), befassen sich zahlreiche zivilgesellschaftliche Diskusträger mit zeitpolitischen Themen. Vielfach greifen sie dabei auf die Diskussion der 1980er Jahre zur Entschleunigung zurück. Die zeitpolitische Diskussion ist vielfältig und von einer Plethora unterschiedlicher Zielsetzungen und Interessen geprägt. Die akteurszentrierte Analyse mit Fokus auf den Begriff „Zeitpolitik“ ist – aufgrund der aktuellen Diskursstruktur – vor allem durch die Themen „Familienzeitpolitik“, „Arbeitszeitpolitik“ und „Lokale Zeitpolitik“ dominiert. Dagegen sind „Entschleunigung“, „Effizienz“, „Koordination und Synchronisation“ sowie „Langfristorientierung und Futurisierung“ als besonders relevante Aspekte der zeitpolitischen Diskussion für die Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik hervorzuheben. Die Betrachtung des Diskurses zu Zeitpolitik zeigt deutlich, wie sehr dessen Bedeutung gestiegen ist. Obwohl das Thema sicher noch nicht im Zentrum der politischen Diskussion angekommen ist, wird es jedoch zunehmend im Bereich der Familienpolitik sowie in allgemeineren Diskussionen aufgegriffen, etwa durch Bündnis 90/Die Grünen. Es ist absehbar, dass der Diskurs an Fahrt gewinnen wird und dadurch Möglichkeiten zur weiteren Beschleunigung und Gestaltung sowie zur Einflussnahme entstehen. Ein wichtiges, für das politische Potenzial vorteilhaftes Merkmal ist, dass der Diskurs relativ homogen ist und somit eine vergleichsweise geringe Angriffsfläche aufweist. Da die zeitpolitische Dimension in vielen Politikbereichen kaum ausgeleuchtet ist, finden sich nur selten explizite Gegner einer zeitpolitischen Agenda. Allerdings ist der Diskurs noch recht fragmentiert und vielfach abstrakt. Dadurch ist er mitunter schwer vermittelbar.

Im Folgenden werden die **Chancen und Risiken der fünf Diskurse für eine Erneuerung des LNE** dargelegt, welche auf Basis der Diskursanalyse herausgearbeitet wurden.

3.3 Abschätzung der Chancen und Risiken der Diskurse für eine Erneuerung des politischen Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung

3.3.1 Vulnerabilität und Resilienz

Das seit 2002 bestehende LNE der Bundesregierung hat einen wichtigen Impuls für die deutsche Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik gesetzt. Gleichzeitig waren die letzten 13 Jahre geprägt von einer ganzen Reihe von Entwicklungen, die relevant für eine Weiterentwicklung des Leitbildes sein könnten. Dies betrifft sowohl veränderte politische Rahmenbedingungen im Kontext sich zuspitzender Krisen und Bedrohungen wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und ökologischer Natur – die Finanzkrise, die Flüchtlingsproblematik, der Terrorismus und die

Überschreitung mehrerer Planetarer Grenzen sei hier nur beispielhaft genannt – als auch veränderte Denk- und Handlungsansätze in Bezug auf Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik – der Transformationsgedanke und ein stärkeres Zusammendenken von Umwelt- und Gesellschaftspolitik seien hier unter anderem genannt. Dies beinhaltet auch die verstärkte Beschäftigung mit den Konzepten von Vulnerabilität und Resilienz, um die sich in den letzten Jahren ein lebhafter und vielfältiger Diskurs formiert hat. Der in diesem Dokument unternommene Versuch, die wesentlichen Entwicklungslinien, Akteure und – soweit innerhalb gegebener Rahmenbedingungen umsetzbar – Storylines, Querverbindungen und Perspektiven des Diskurskomplexes aufzuzeigen, kann sicherlich nicht alle Fragen abschließend beantworten, die sich im Hinblick auf die Chancen und Risiken des Diskurses für eine Weiterentwicklung des LNE ergeben. Gleichzeitig finden sich einige relevante Erkenntnisse, die bei der Unterstützung des politischen Entscheidungsprozesses hilfreich sein könnten. Sie sollen im Folgenden in Form von sicherlich diskutierbaren und teils auch aus unterschiedlichen Perspektiven formulierten Thesen kurz dargestellt werden.

Chancen

Risikofokus kann Handlungsdruck erzeugen

Das LNE in seiner jetzigen Form betont Handlungsfelder wie Ressourcenschonung, Artenvielfalt, Innovation, Bildung oder Integration unter den vier zentralen Kategorien Generationengerechtigkeit, Lebensqualität, Sozialer Zusammenhalt und Internationale Verantwortung (Bundesregierung 2002). Als Auflistung von Desiderata, die zwar kaum zu kritisieren sind, aber auch wenig akute Betroffenheit vermitteln, bleibt ihre Wirkungsmacht mitunter begrenzt. Eine stärkere Berücksichtigung des Diskurses zu Vulnerabilität und Resilienz mit seinem Fokus auf Gefahren und Risiken könnte einen wichtigen Beitrag dazu leisten, den Handlungsdruck in Richtung Nachhaltigkeit zu vergrößern. Aus den Bereichen Klimaanpassung und Katastrophenvorsorge hervorgehend verdeutlichen Vulnerabilitätsanalysen die potenziellen Auswirkungen von Klimawandel und Biodiversitätsverlusten, aber auch wirtschaftliche und soziale Risiken. Die aus der Ökosystemforschung entlehnte Perspektive auf komplexe Systeme innerhalb des Resilienzdiskurses zeigt die Risiken auf, die mit der Ausreizung der Belastbarkeitsgrenzen von sozial-ökologischen Systemen in Verbindung stehen, und macht diese auch in mathematischen Modellen sichtbar. Auch in der Wirtschaft und der Finanzindustrie weisen Vulnerabilitäts-Assessments und Resilienzmanagementansätze auf konkrete Gefahren und Chancen hin, die mittelfristig auch originäre Nachhaltigkeitsthemen stärken könnten. Ein wichtiger Faktor hierbei ist die in der Forschung zu sozial-ökologischen Systemen ebenso wie in der Klimaanpassung, Katastrophenvorsorge und Entwicklungszusammenarbeit weiter voranschreitende Entwicklung von Ansätzen zur Messbarkeit und Quantifizierung von Vulnerabilitäts- und Resilienzindikatoren, die das komplexe Zusammenspiel verschiedener Variablen erfassen und betroffenen Akteuren Handlungsbedarf signalisieren. Systemperspektive kann Handlungsfelder besser integrieren. Die Systemperspektive, die dem Diskurs zu Vulnerabilität und Resilienz zugrunde liegt, verdeutlicht das komplexe Zusammenspiel und die Interdependenz verschiedener Subsysteme und Handlungsfelder. Das LNE hingegen ist – trotz einer Abkehr vom typischen Drei-Säulen-Modell der Nachhaltigkeit von Umwelt, Sozialem und Wirtschaft – gerade in seiner Operationalisierung über die Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie noch eher linear aufgestellt. Eine stärkere Berücksichtigung des Diskurses zu Vulnerabilität und Resilienz sowie die Übertragung von Analyse- und Operationalisierungsansätzen aus der Vulnerabilitäts- und Resilienzforschung, aber auch von Praxisansätzen aus der Wirtschaft könnten eine dynamische Operationalisierung von Risiken für unterschiedliche Akteure und Subsysteme vorantreiben, wobei hier immer mit zu beachten ist, dass die Resilienz einzelner

Subsysteme, wie z. B. die fossile Energiewirtschaft, die Resilienz des Gesamtsystems gefährden kann.

Der Diskurs kann neue Akteure und Ressorts einbeziehen

Auch wenn sich der Nachhaltigkeitsbegriff in einer Vielzahl von Bereichen etabliert hat, ist es für die Stärkung des Einflusspotenzials des LNE von zentraler Bedeutung, bisher noch wenig angesprochene Akteure zu erreichen. Wie die obige Analyse gezeigt hat, muss der Diskurs zu Vulnerabilität und Resilienz das Potenzial einer Reihe von Akteuren, Ressorts und Gesellschaftsbereichen ansprechen, die eine zentrale Rolle für die Erreichung von Nachhaltigkeitszielen spielen, gleichzeitig aber vielfach noch unzureichend in die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie eingebunden werden konnten.

- ▶ In der **Wirtschaft** finden sich gerade bei größeren Konzernen verstärkt Resilienzmanagementansätze, die darauf abzielen, strategische Risiken zu evaluieren und dynamisch auf Veränderungen und Disruptionen reagieren zu können. Auch das BMWi beschäftigt sich zunehmend mit dem Diskurs.
- ▶ Im Bereich **Sicherheit** ist der Diskurs in vielfältiger Weise verankert und wird voraussichtlich an Bedeutung zunehmen – einerseits in Bezug auf das Ausland im Kontext von Entwicklungszusammenarbeit und internationaler Sicherheitspolitik mit Verbindungen zum BMZ, dem Auswärtigen Amt (AA) und dem Bundesverteidigungsministerium (BMVg) sowie zivilgesellschaftlichen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit und Nothilfe und andererseits im Inland, u. a. in Bezug auf Katastrophenschutz, innere Sicherheit und Terrorismus mit Verbindung zum Bundesinnenministerium (BMI).
- ▶ Im Bereich **Finanzen** entwickelt sich ebenfalls ein Diskurs zu Resilienz und Vulnerabilität, der sich mittelfristig auch über eine isolierte Betrachtung von Finanzmarktstabilität hinaus entwickeln könnte und aufgrund seiner Gestaltungsmacht (zum Beispiel in Bezug auf Divestment) von besonderer Bedeutung ist (hier auch mit Verbindung zum Bundesfinanzministerium; BMF).
- ▶ Der Bereich Gesundheit und Soziales zeigt einen besonders deutlichen Bezug zu Vulnerabilität und Resilienz, wenn auch vor allem im Kontext der Psychologie. Ressortanknüpfungspunkte liegen hier sowohl beim Bundesministerium für Gesundheit (BMG), beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Eine stärkere Berücksichtigung des Diskurses zu Vulnerabilität und Resilienz im Kontext des LNE könnte die Zusammenarbeit mit diesen Akteuren und Ressorts befördern. Auch könnte es zu einer stärkeren Identifikation mit dem Leitbild führen, möglicherweise Gemeinsamkeiten identifizieren und es aktiver in ihre Aktivitäten mit einbinden.

Der Diskurs kann Diskussionen anregen

Der politische und gesellschaftliche Diskurs zu Nachhaltigkeit wurde in den letzten 25 Jahren so umfassend besetzt und diskutiert, dass schon Ende der 1990er Jahre das Schlagwort der „sustainability fatigue“ (dt. Nachhaltigkeitsmüdigkeit; Onisto 1999) zur Umschreibung des wachsenden Desinteresses an der Nachhaltigkeitsdebatte aufkam. Gleichzeitig hat sich der Diskurs auf wissenschaftlicher Ebene und in fachpolitischen Kreisen stark weiterentwickelt. Die Stimulation einer Debatte zu Vulnerabilität und Resilienz im Kontext des LNE könnte diesen diskursiven Entwicklungen mehr Breitenwirksamkeit verschaffen. Während die Debatte um Nachhaltigkeit zum Beispiel lange unter dem Vorzeichen von Win-win-Lösungen stand – also dem gemeinsamen Erreichen wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Zielsetzungen, ohne

Verluste in einem der Bereiche in Kauf nehmen zu müssen –, existiert inzwischen eine sehr viel stärker ausgeprägte Diskussion über die Notwendigkeit von Kompromissen zugunsten der Erhaltung zentraler Ökosystemdienstleistungen sowie ein expliziterer Fokus auf die integrierte Betrachtung von Mensch-Umwelt-Systemen – beides Themen, die über den Diskurs zu Vulnerabilität und Resilienz gut vermittelt- und diskutierbar sind.

Der Diskurs kann an aktuelle gesellschaftliche Debatten anknüpfen

Ein Grund für die steigende Popularität des Diskurses um Vulnerabilität und Resilienz besteht darin, dass er eine starke Resonanz auf aktuelle Krisen aufweist. Von Terrorismus bis Finanzkrise stehen mehr und mehr unwägbarere Gefahren im Mittelpunkt gesellschaftlicher Diskussion, die in zunehmendem Maße im Kontext von Vulnerabilität und Resilienz als Problem und Lösungsansatz beleuchtet werden. Nachhaltigkeitspolitik könnte diesen kommunikativen Vorteil ausnutzen, indem sie sich auch im Kontext des LNE stärker auf den Diskurs zu Vulnerabilität und Resilienz bezieht.

Risiken

Beliebigkeit

Die Vielfältigkeit des Diskurses um Vulnerabilität und Resilienz ist, ähnlich wie beim Diskurs zu Nachhaltigkeit, Stärke und Schwäche zugleich. Gerade die durch zahlreiche unterschiedliche Interpretationen hervorgerufene konzeptionelle Verschwommenheit des Resilienzbegriffs (Brand und Jax 2007) macht ihn so erfolgreich, da er sich für eine Vielzahl verschiedener Kontexte und Argumentationsstränge verwenden lässt. Verschiedene Akteure können sich um den Diskurs gruppieren und eine Sprache sprechen, ohne dass unterschiedliche Interessenslagen oder Überzeugungen Kommunikationsbarrieren aufbauen. Gleichzeitig kann diese Verschwommenheit in Beliebigkeit münden und der Diskurs so unterschiedlich besetzt werden, dass kaum noch ein gemeinsamer Nenner oder allgemeiner Sinn übrig bleibt. Anstatt eine Diskussionsrichtung vorzugeben, könnte der Diskurs schnell zum Spielball einzelner Interessensgruppen werden. Dieses Risiko sollte bei Überlegungen zu einer Integration des Vulnerabilität- und Resilienzdiskurses in das LNE mit berücksichtigt und darauf geachtet werden, dass ein klares Verständnis der Begriffe zugrunde gelegt wird.

Vernachlässigung von Ursachenbekämpfung

Ein weiteres Risiko in Verbindung mit einer stärkeren Adaption des Vulnerabilität- und Resilienzdiskurses besteht in einer möglichen Überfokussierung auf die Anpassung an widrige Umstände denn auf die Beseitigung der Ursachen von Problemen. Im Kontext des Klimawandels beispielsweise lässt sich zwar auch der Klimaschutz im Rahmen des Diskurses von Vulnerabilität und Resilienz begründen, der Fokus liegt allerdings klar auf Klimaanpassung und vielfach auf eher technische Lösungen. Dies mag neben dem konkreten Anwendungs- und Entwicklungskontext auch daran liegen, dass die Logik der Konzepte einen externen Stressor voraussetzen, der nicht zwingend als Teil des Systems betrachtet und somit auch nicht als zu beeinflussende Variable verstanden wird.

Konservativismus

Während in jüngeren Interpretationen von Vulnerabilität und Resilienz die Transformationsfähigkeit von Systemen im Falle von Notwendigkeit als Teilelement aufgeführt wird, sind gerade Definitionen von Resilienz im Sinne eines Bounce-back eher als strukturkonservativ zu

bezeichnen. Ein Fokus auf Anpassung oder auch Förderung der Resilienz überkommener Systeme könnte auch eine Gefahr für den Wandel in Richtung Nachhaltigkeit bedeuten.

Sperrigkeit der Begrifflichkeiten

Eine potenzielle Kommunikationshürde bei der Etablierung des Diskurses zu Vulnerabilität und Resilienz im Kontext des LNE könnten die sperrigen Begrifflichkeiten (als eher artifizielle Konstrukte) darstellen. Als aus dem Englischen eingeführte Begriffe, mit ungleich komplexeren Konnotationen als Widerstandskraft oder Verwundbarkeit, sind sie für den unbedarften Leser oder Zuhörer erst einmal erklärungsbedürftig.

3.3.2 Kommunale Basisbewegungen

Für die zivilisatorische Entwicklung kam der bewussten Gestaltung lokaler Lebenswelten durchweg eine große Bedeutung zu. Die lange Tradition entsprechender Aktivitäten und Diskurse sowie aufgrund der aktuellen Trends (siehe dazu exemplarisch WBGU 2016) kann davon ausgegangen werden, dass kommunale Basisbewegungen im Zuge der ablaufenden und absehbaren gesellschaftlichen Herausforderungen und Umbrüche weiterhin relevant sein oder sogar an Bedeutung gewinnen werden. Die aktuellen Entwicklungen deuten darauf hin, dass diese Basisbewegungen als Korrektive für Fehlentwicklungen oder unzureichende anderweitige Lösungsansätze für lokale Bedarfe und Probleme angesehen werden können. Dies lässt sich auch auf globale Problemstellungen und Herausforderung beziehen. Hierzu gehört der Umgang mit Klimawandel und in jüngster Zeit wurde dies besonders deutlich im Zuge der erhöhten Flüchtlingsbewegungen seit dem Jahr 2015. Zugleich sind die kommunalen Basisbewegungen ein Phänomen der weiter zunehmenden soziokulturellen Ausdifferenzierung unserer modernen Gesellschaft, nicht zuletzt auch in Bezug auf Stadt-Land-Beziehungen. Das heißt, dass absehbar die Aktivitäten auf kommunaler Ebene von großer Bedeutung dafür sind, ob und wie die Umsteuerung und die Transformation in eine nachhaltige Entwicklungsrichtung praktiziert werden wird.

Die Diskurse zu kommunalen Basisbewegungen weisen noch unmittelbarer als andere Diskurse Abhängigkeiten zu spezifischen Akteursgruppen auf, insbesondere weil sie in ihren Voraussetzungen und Konsequenzen stark mit den persönlichen Wahrnehmungen, Lebenswelten und Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger zusammenhängen und auf diese einwirken. Vor allem ambitionierte Ansätze wie „Transition Town“ und „Ecovillages“ setzen hohe Veränderungsbereitschaft und -fähigkeit voraus, weil große Segmente des Alltagsverhaltens zu ändern sind. In unterschiedlich geringerem Umfang trifft dies auch auf die anderen Handlungsbereiche kommunaler Basisbewegungen zu. Als Akteure kommen deshalb hierfür erfahrungsgemäß Personen aus jungen, gebildeten Sozialmilieus in Frage, zugleich aber zeigt sich, dass derart sozialstrukturelle Parameter häufig von eher persönlichkeitsbezogenen und situativen Faktoren überlagert werden. So finden sich z.B. in Urban Gardening-Projekten häufig ältere Personen wieder, die über ein hinreichend großes Zeitbudget verfügen.

Hier ansetzend kommt es darauf an, die Erfahrungen und Erfolge der kommunalen Projekte breiter und offensiver als bisher zu kommunizieren, und dabei auch Akteure zu erreichen, die entweder ein Potential für eigenes Engagement darstellen, oder aber als Multiplikatoren und Unterstützer der lokalen Projekte und Aktivitäten genutzt werden können. Hierfür bieten die „Agenda 2030“ und die SDGs, zusätzlich auch die New Urban Agenda von HABITAT 3 einen wichtigen Referenzrahmen, der gegenüber politischen und administrativen Entscheidungsträgern geltend gemacht werden könnten. Die internationale Dimension des LNE würde damit

weiter profiliert werden (anknüpfend an Konzepte wie „Glokalisierung“), und es wäre noch weiter auszubauen, von guten, erfolgreichen Beispielen nachhaltiger Aktivitäten aus anderen Ländern zu lernen und Impulse zu erhalten und zu nutzen.

In Bezug auf die SDGs kommt noch hinzu, dass aufgrund der Flüchtlingsbewegung eine stärkere, nachvollziehbarere Bezugnahme auf menschenunwürdige Lebensverhältnisse in anderen Regionen benachbarter Kontinente hingewiesen werden kann, und damit auch die Besonderheit unserer Lebensweise kenntlicher wird. Speziell könnte hier beim Aktionsplan BNE angeknüpft werden, insofern in etablierten, aber auch informellen Bildungseinrichtungen alltagsnahe Lernprozesse schon während der UN-Dekade BNE durchgeführt wurden, die es nun weiter auszubauen gilt („Bildungslandschaften“).

Vor dem Hintergrund der zahlreichen Facetten des Diskurses sollen hier einige ausgewählte Aspekte thematisiert und erörtert werden.

Chancen

Lebensweltlicher Bezug und Anschlussfähigkeit

Insofern Problemlagen, Betroffenheit, Problemdruck sowie Herausforderungen im lebensweltlichen Bereich und damit „vor Ort“, also auf der lokalen Ebene, besonders deutlich und unmittelbar auf Bürgerinnen und Bürger wirken, dürfte diese untere administrative Ebene auch jener Ort sein, in welchem soziale, ökonomische und ökologische Fehlentwicklungen auch künftig frühzeitig auftreten und handlungsrelevant werden. Wie die Stellungnahmen des RNE-Dialoges „Nachhaltige Stadt“ und die beteiligten Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister zeigen, gibt es dort teilweise eine große Offenheit für neuen Lösungsansätze (RNE 2015).

Der Diskurs über kommunale Basisbewegungen weist daher in vielen seiner Facetten eine unmittelbare Anschlussfähigkeit zur Wahrnehmung und Handlungsbereitschaft zahlreicher Bürgerinnen und Bürgern auf. Erfahrungsgemäß lassen sich gleichwohl aus „objektiven“ Rahmenbedingungen keine automatischen oder eindeutigen Reaktionsformen oder Handlungsweisen ableiten und prognostizieren. Doch gerade hierfür bieten kommunale Basisbewegungen wegen ihrer großen Vielfalt ebenso vielfältige Möglichkeiten zur Veränderung von Verhaltensweisen – z.B. in den Bereichen Konsum und Ernährung. Die niedrigen Hemmschwellen, sich für lokale Herausforderungen zu engagieren, dürften aufgrund der Vielfalt bei entsprechender Öffentlichkeitsarbeit in den Kommunen zu mehr Engagement führen. Durch den unmittelbaren Bezug zur Lebenswelt ergeben sich konkrete alltagsnahe Handlungsfelder, wodurch gesellschaftliche Schichten und soziale Milieus erreicht werden können, die üblicherweise selten als gesellschaftlich engagierte Personengruppe in Erscheinung treten. Durch Anknüpfung an nachbarschaftliche, informelle, sogar zufällige Beziehungen und Begegnungen können angemessene lokale Zugangsmöglichkeiten geschaffen werden (im Sinne von „Gelegenheitsstrukturen“ oder dem Ansatz des „nudging“) bzw. können sich „ergeben“. Hierdurch würde den sozialen Polarisierungsprozessen entgegengewirkt und die Engagementpotenziale könnten besser genutzt und mobilisiert werden. Dadurch dürften wiederum kommunale Institutionen und politisch-administrative Akteure motiviert und angeregt werden, solche bottom-up-Prozesse zu fördern, und dazu womöglich weitere Unterstützungspotenziale (auch finanzieller Art) zu erschließen und zu nutzen. Dies ist im Bereich des Urban Gardening oder auch Teilen der Sharing Economy festzustellen. Der frühere regionalpolitische Ansatz der „Mobilisierung endogener Potenziale“ erhalte hierdurch eine neue, auf Zukunftsfähigkeit ausgerichtete Bedeutung. Hierbei sollten Landesregierungen und andere Verwaltungsebenen noch stärker fördernd einwirken, um lokale Nachhaltigkeitsaktivitäten zu stärken und positive nachhaltige Gelegenheitsstrukturen zu schaffen. In dieser Hinsicht wären auch die im Aufbau befindlichen Kapazitäten der vier „Regionalen

Netzstellen Nachhaltigkeitsstrategien“ (RENN) zu nutzen, da sie eine vertikale Integration befördern können und Kapazitäten bündeln sollen.

Impulse für alternative Lebensgestaltung

Eine kontinuierliche Aufgabe wäre hierbei, nachhaltige Lebensmodelle und Projekte auf kommunaler Ebene noch deutlicher als attraktive Alternative und zusätzliche Option für die eigene Lebensgestaltung zu präsentieren. Aus einzelnen Bundesministerien gibt es hierzu interessante Ansätze – wie z.B. „Zukunftsstadt“. Damit besteht die Möglichkeit, mit konkreten und anschaulichen nachhaltigen Lebensmodellen das LNE besser zu profilieren und zumindest für manche gesellschaftlichen Zielgruppen attraktiver zu machen, und praktische Orientierung zu bieten.

Frühwarnsystem für Fehlentwicklungen

Wiederum aufgrund der unmittelbaren lebensweltlichen Bezüge könnten kommunale Basisbewegungen zumindest in einigen Bereichen als „Frühwarnsysteme“ für ernsthafte Fehlentwicklungen auf lokaler Ebene berücksichtigt werden. Hier ist auch hilfreich, dass die Kommunikationsdichte in lokalen Gemeinschaften eher hoch ist und wahrgenommen werden kann, wo Probleme entstehen oder eskalieren könnten. Durch angemessene Kommunikationsformen und passende Beteiligungs- und Problemlösungsmethoden könnten bisherige Erfahrungen („Lessons Learned“) von partizipativen Prozessen hierfür genutzt und weiter entwickelt werden. Diese partizipative Komponente wäre eine weitere wichtige Dimension, mit der das LNE durch den Diskurs um die kommunalen Basisbewegungen gestärkt werden könnte.

Insbesondere im Bereich der Sozialwissenschaften zeigen sich beispielsweise im Zuge der Transformations- bzw. Transitionsforschung wiederum neue Forschungsansätze wie der der „Reallabore“ oder „Realexperimente“ (im Sinne von Aktionsforschung). Eine Stärkung dieser Forschungsperspektive ist von dem BMBF-Programmschwerpunkt „Zukunftsstadt“ zu erwarten. Zusätzlich könnte die Aufmerksamkeit auf kommunale Nachhaltigkeitsaktivitäten durch das neue Hauptgutachten des WBGU über Urbanisierung gestärkt werden, weil hier die künftig noch weiter zunehmende Bedeutung von Urbanisierungsprozessen thematisiert wird.

Aufgrund dieser verschiedenen „Chancen“, die der Diskurs um Kommunale Basisbewegungen mit seinen diversen Aspekten und Ansatzmöglichkeiten mit sich bringen kann, ergeben sich besonders deutliche und vielversprechende Anknüpfungspunkte und Verstärkungseffekte im Rahmen des am Beginn seiner Anwendung befindlichen „Nationalen Aktionsplans“ BNE (Bildung für Nachhaltige Entwicklung). Auch hierdurch könnten neue Akteure erreicht und für das Engagement vor Ort interessiert und mobilisiert werden, vor allem durch informelle Bildungsangebote außerhalb der formalen Bildungsträger. Solche Aktivitäten sind aber besonders arbeitsintensiv und bedürfen eines hohen Aufwands – und entsprechender Unterstützung und Flankierung.

Zudem wurde auf der internationalen Ebene wiederum im Rahmen der Vereinten Nationen die „New Urban Agenda“ erstellt. Federführend agierte hierzu das Siedlungsprogramm UN-Habitat, und die „New Urban Agenda“ wurde im Oktober 2016 auf der Habitat III-Konferenz verabschiedet werden. Durch sie dürften weitere Impulse für lokale Aktivitäten zu erwarten sein.

Wichtiges Terrain für die Gestaltung von Lebensumwelten und Daseinsvorsorge

Schließlich deuten einige Entwicklungen und Trends darauf hin, dass künftig die lokale Ebene nicht zuletzt aufgrund von Dezentralisierungsprozessen sowie der Zunahme an Komplexität und Beschleunigung gesellschaftlicher Wandlungsprozesse zu einem noch wichtigeren Terrain für die Gestaltung von Lebensumständen und Daseinsvorsorge werden dürfte, als dies bislang schon der Fall gewesen ist (Stärkung von Subsidiarität). Allerdings sind hier die sehr begrenzten, wenn nicht häufig schon als unzureichend empfundenen finanziellen und anderen Ressourcen der Kommunen ein starkes Hemmnis für die praktische Umsetzung. An dem aktuellen Beispiel der Massenmigration lässt sich erkennen, wie die kommunale Handlungsfähigkeit im Zusammenhang mit Basisbewegungen aussehen könnte. Eine große, und sich derzeit in diesem Kontext abzeichnende Herausforderung stellt die Anpassung der föderalen Strukturen und Prozesse dar, die gerade auch im Nachhaltigkeitsdiskurs in Bezug auf den Ansatz der „vertikalen Integration“ kontrovers diskutiert worden sind. Dazu wird nun auf Anregung des RNE eine überregionale Struktur von vier Nachhaltigkeitszentren (RENN, siehe vorige Seite) aufgebaut, welche die kommunale Politik in Sachen Nachhaltigkeit durch Anerkennung, Vernetzung und wirksamen Aktivitäten spürbar stärken und unterstützen könnten.

Risiken

Begrenzte Reichweite und Resonanz in der Bevölkerung

Wenngleich zahlreiche Beispiele und Entwicklungen zeigen, wie konstruktiv und zielorientiert, ja sogar effektiv kommunale Basisbewegungen hinsichtlich mancher konkreter Herausforderungen zu agieren in der Lage sind, so sind hinsichtlich deren Handlungsfähigkeiten doch Grenzen gesetzt. So ist die Anzahl der in kommunalen Basisbewegungen aktiven Bürgerinnen und Bürgern recht begrenzt und weitgehend auf Akteure aus bestimmten soziokulturellen Milieus beschränkt. Beispielsweise kommt die Studie „Umweltbewusstsein in Deutschland“ zu dem Ergebnis, dass ca. 8 % der Bevölkerung im Rahmen eines freiwilligen Engagements für den Umwelt- oder Naturschutz aktiv sind. Davon sind zwei Prozent in lokalen Gruppen oder Bürgerinitiativen tätig, ebenso viele engagieren sich in zeitlich begrenzten Projekten (BMUB/UBA 2015, 63). Gleichzeitig wird allerdings in der Studie ein hohes Potenzial festgestellt: 19 % der Befragten geben an, dass sie sich ein freiwilliges Engagement in einer lokalen Gruppe oder Bürgerinitiative im Umweltbereich vorstellen können (BMUB/UBA 2015, 63). Sowohl das aktuelle Engagement als auch die Bereitschaft sind in den kritisch-kreativen Milieus besonders hoch.

Begrenzte Kapazitäten der lokalen Akteure

Wie die Erfahrung zeigt, können außerdem akute Überlastungen im Kontext von Bedrohungslagen, Krisen oder Katastrophen bei manchen Akteuren extreme und akute Ängste und durchaus negative, destruktive, illegale Reaktionsmuster auslösen – wie dies aktuell teilweise in Bezug auf die Flüchtlinge bzw. Geflüchteten zu beobachten ist. Gleichwohl sind es häufig gerade sozial engagierte Gemeinschaften und Aktionszusammenhänge (Bewegungen), die instinktiven und unreflektierten Reaktionsweisen nicht anheimfallen, sondern ihre Erfahrungen und Fähigkeiten hinsichtlich Selbstorganisation und Handlungsfähigkeit weiter praktizieren und bei Krisen noch zu verstärken in der Lage und willens sind. Dennoch besteht auf der lokalen Ebene das große Risiko, dass Eigensinnigkeiten und Lokalpatriotismus, kurzum das NIMBY-Prinzip unter Umständen dominant werden kann. Daher besteht kein Automatismus, dass lokale Bewegungen sich eher Nachhaltigkeitsaktivitäten anschließen und entsprechend handeln, statt egoistischen, bornierten Bewegungen und Projekten zu folgen. Hier gilt es, in Bezug auf das LNE möglichst deutlich und ansprechend die vielfältigen, nicht zuletzt mittelfristigen Vorteile nachhaltiger Verhaltensweisen zu verdeutlichen.

3.3.3 Neue Wohlstands- und Entwicklungsmodelle

Der Diskurs um neue Wohlstandsmodelle ist eng verknüpft mit dem Nachhaltigkeits-Diskurs. Hier wie dort geht es um die Frage, wie ein zukunftsfähiges Verständnis von Wohlstand und gutem Leben für Alle aussehen müsste, das die Grenzen der Natur und Handlungsmöglichkeiten für künftige Generationen berücksichtigt, und wie die derzeitig dominierende Art des nicht-nachhaltigen Wirtschaftens in globaler Perspektive umgestaltet werden müsste. Die Nachhaltigkeitsstrategie betont diesen Punkt, indem sie „Lebensqualität“ als einen von vier zentralen Bereichen festschreibt und entsprechende Indikatoren hierfür eingeführt hat. Auch der Rat für Nachhaltige Entwicklung betont in seinem jüngsten Peer-Review-Gutachten zur Nachhaltigkeit in Deutschland (2013): „Die gesellschaftliche Debatte über ein neues Paradigma und neue Kenngrößen ‚beyond GDP‘ (jenseits des Bruttosozialprodukts) ist sowohl national als auch international von hohem Stellenwert. Es ist ratsam, diese Debatte stärker empirisch zu unterfüttern im Hinblick auf die Bedeutung des Konzepts von Lebensqualität im Kontext kultureller und ökonomischer Unterschiede und der praktischen Erfahrung der Menschen. Wir empfehlen, einen stärkeren Zusammenhang zwischen Maßnahmen zu schaffen, die sich um die Begriffe Wohlergehen und Lebensstil drehen, indem die NHS als Angelpunkt genutzt wird.“

Der Wohlstandsdiskurs und der Diskurs um eine nachhaltige Entwicklung beeinflussen und überlappen sich in vielen Bereichen und befruchten sich gegenseitig. Im Folgenden werden auf der Grundlage der Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung einige Schlussfolgerungen gezogen, in welcher Weise der Wohlstandsdiskurs zu einer Weiterentwicklung des Leitbildes Nachhaltige Entwicklung beitragen kann. Dabei wird zwischen Chancen und Risiken unterschieden.

Chancen

Besseres Verständnis für Zusammenhänge zwischen Umwelt-, Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik

Ein wesentlicher Vorteil des Diskurses um neue Wohlstands- und Entwicklungsmodelle besteht darin, dass er verschiedene Politikbereiche integriert (ähnlich wie es auch die Nachhaltigkeitsstrategie mit den von ihr adressierten vier Bereichen Generationengerechtigkeit, Lebensqualität, Sozialer Zusammenhalt und Internationale Verantwortung tut). Durch seine inhaltliche Verknüpfung kann er insbesondere dazu beitragen, Umwelt-, Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik enger miteinander zu verzahnen. Darüber hinaus bestehen aktuelle Anknüpfungspunkte bei der Regierungsstrategie „Gut leben in Deutschland“.

Der Diskurs kann so das in der Nachhaltigkeitsstrategie postulierte integrative Verständnis von Nachhaltigkeitspolitik stärken. Zu einer Integration verschiedener Politikbereiche tragen auch die Ansätze zur alternativen Wohlstandsmessung bei, indem hier nicht mehr die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung gesondert neben der Sozial- und Umweltberichterstattung steht. Stattdessen werden die verschiedenen Bereiche integriert betrachtet und es können untereinander auftretende Wechselwirkungen mit abgebildet werden.

Aufwertung immaterieller Aspekte von Wohlstand

Ein wesentliches Potenzial des Diskurses um neue Wohlstandsmodelle und alternative Messsysteme ist die Aufwertung immaterieller Aspekte von Wohlstand gegenüber dem BIP. Werden

Indikatoren wie Bildung, Gesundheit, Umwelt in einem Gesamtindikatorenset gleichwertig neben das BIP gestellt – wie beispielsweise von der Enquete-Kommission mit ihren W3-Indikatoren vorgeschlagen – kann die bisherige einseitige Fixierung auf Quantitäten und wirtschaftliches Wachstum aufgebrochen und erweitert werden. Werden weitere Leit-Indikatoren betrachtet, die als „Warnlampen“ auf gesellschaftliche Fehlentwicklungen hinweisen können, können notwendige politische Steuerungsmaßnahmen möglicherweise besser legitimiert werden, auch wenn diese mit einem geringeren Wirtschaftswachstum und neuen „Verlierern“ verbunden sind.

Beitrag zur Operationalisierung durch alternative Wohlmessung

Ferner besteht der Mehrwert von alternativen Ansätzen zur Wohlfahrtsmessung darin, dass in ihnen gewissenmaßen die Diskussionen um eine andere Sicht von Wohlstand und Fortschritt operationalisiert und empiriebezogen konkretisiert werden. Ihr Potenzial besteht „in der Eröffnung von Reflexionschancen darüber, was gesellschaftlicher Fortschritt bedeutet: Damit verbunden ist eine Zieldiskussion aufgrund sich verändernder Messwerte oder gesellschaftlicher Prozesse des Wertewandels“ (Diefenbacher/Zieschank 2010, 116).

Damit kann der Diskurs zur weiteren inhaltlichen Ausgestaltung insbesondere des in der Nachhaltigkeitsstrategie angesprochenen Bereichs Lebensqualität beitragen. Allerdings ist derzeit noch offen, ob und wie das Indikatorenset zum guten Leben, das die Bundesregierung im Rahmen des laufenden Bürgerdialogs bis Herbst 2017 entwickeln will, mit den bestehenden Indikatoren der Nachhaltigkeitsberichterstattung verknüpft werden soll. Auch die Frage, welche Rolle dabei die von der Enquete-Kommission entwickelten W3-Indikatoren spielen werden, ist derzeit noch offen.

Beitrag zur Kommunikation über Nachhaltigkeit

In seinem Peer Review-Gutachten zur deutschen Nachhaltigkeitspolitik empfiehlt der Rat für Nachhaltige Entwicklung, Nachhaltigkeit in den Institutionen und bei den handelnden Akteuren zu stärken. Er kritisiert, dass die Entwicklung in Deutschland durch das Fehlen einer übergeordneten Vision einer zukunftsfähigen Gesellschaft und einen Mangel an Information und Orientierung hinsichtlich der Rolle, die Unternehmen, Zivilgesellschaft und andere Akteure im Prozess des Übergangs spielen sollen, gebremst wird. Dementsprechend wird die Bedeutung von Kommunikation und einem partizipativen Aushandlungsprozess für eine gemeinsame Vision hervorgehoben (Rat für Nachhaltige Entwicklung 2013).

Der Wohlstands-Diskurs kann der Kommunikation über Nachhaltigkeit eine positive Ausrichtung geben, indem weniger die Risiken und Gefahren in den Vordergrund gestellt werden, sondern die Frage, wie sich Gesellschaft und Wirtschaft entwickeln müssen, um Wohlstand und gesellschaftlichen Fortschritt für alle Menschen zu ermöglichen, ohne dabei unsere Lebensgrundlagen aufzuzehren. Für eine breitere öffentliche Aufmerksamkeit eignet sich die Diskussion von alternativen Wohlstandsmodellen durch ihre Anschaulichkeit und ihre mögliche Funktion und Nutzung als Leitbild. Mit dem Fokus auf nachhaltigen Wohlstand können wichtige Signale und „Zukunftsbilder“ (Neuhaus 2009) verbreitet werden, die für manche gesellschaftlichen Zielgruppen und soziokulturellen Milieus durchaus attraktiv werden können – und entsprechende Änderungen von Verhaltensweisen und Konsumstilen unterstützen dürften.

Allerdings ist der Diskurs (ebenso wie der Nachhaltigkeitsdiskurs) inhaltlich sehr breit angelegt und die Vertreter der verschiedenen Diskurslinien vertreten zum Teil konkurrierende Positionen, so dass in den Massenmedien sowie der breiten Öffentlichkeit (noch) keine starken, kohärenten und attraktiv erscheinenden Leitbilder durchdringen (siehe unten: „Risiken“).

Beitrag zur gesellschaftlichen Transformation

Der WBGU macht in seinem Bericht „Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine große Transformation“ (2011) deutlich, dass der notwendige Entkopplungsprozess von Wirtschaftswachstum und Ressourcenverbrauch mit einer weitreichenden Transformation für Wirtschaft und Gesellschaft verbunden ist und eine der zentralen Herausforderungen für die Zukunft darstellt. Diese Aufgabe ist eine erhebliche Herausforderung, da die derzeitigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen auf Wirtschaftswachstum ausgerichtet sind und auch maßgebliche Akteure in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft in weiten Teilen an diesem Paradigma festhalten.

Der Wohlstandsdiskurs kann einen Beitrag dazu leisten, die gesellschaftliche Transformation voranzutreiben, indem er – wissenschaftlich fundiert – mögliche Wachstumsalternativen und –grenzen sowie alternative, insbesondere nachhaltige Entwicklungsmöglichkeiten näher beschreibt. Im Rahmen des Diskurses entstandene praktische Ansätze und Projekte können darüber hinaus zur Nachahmung anregen. Hier kann an der unteren Ebene („Nischen“) mit Projekten und „Realexperimenten“ angesetzt werden, sowie an höheren administrativen Ebenen („Regime“, „Landschaft“) mit entsprechenden Politiken und Maßnahmen zur Unterstützung nachhaltiger Wohlstandsmodelle.

Risiken

Spannungsfeld zwischen Lebensqualität heute und der Langfristperspektive Nachhaltiger Entwicklung sowie zwischen Mikro- und Makroebene

Ein zentrales Risiko bzw. eine Erschwernis in der Diskussion um alternative Wohlstandsmodelle stellt der Umstand dar, dass die Frage, was ein gutes, erfülltes Leben ist, vor dem Hintergrund unterschiedlicher Weltanschauungen, Werturteile und Interessenlagen sehr unterschiedlich beantwortet wird.

Wird der Diskurs um die Frage nach Lebensqualität/gutem Leben unabhängig von den Zielrichtungen der nachhaltigen Entwicklung, also ziel- und wertneutral geführt, kann dies unter Umständen dazu führen, dass zum einen die Langfristperspektive und zum anderen die Makroebene der nachhaltigen Entwicklung nicht berücksichtigt werden (Diefenbacher/Zieschank 2010). So umfassen verschiedene sozialwissenschaftliche Ansätze von Lebensqualität zwar sowohl materielle als auch immaterielle Aspekte (also weitaus mehr als den materiellen Lebensstandard), dabei bleibt jedoch unberücksichtigt, ob ein bestimmtes Maß an Lebensqualität – wenn man es für alle Menschen zum Maßstab machen würde – für den Planeten als Ganzes verkraftbar ist (z.B. Verallgemeinerung des westlichen Lebensstils; Stichwort intragenerationelle Gerechtigkeit). Genauso wenig wird in vielen dieser Ansätze gefragt, ob bei der Schaffung der Voraussetzungen für einen bestimmten Stand an Lebensqualität die Lebensbedingungen für zukünftige Generationen unzulässig eingeschränkt werden (intergenerationelle Gerechtigkeit).

Breite des Diskurses

Der Diskurs um neue Wohlstandsmodelle ist ebenso breit angelegt und ebenso wenig klar konturiert wie der Nachhaltigkeitsdiskurs. Bereits die zentralen Begriffe des Diskurses - Wohlstand, Wohlfahrt, gutes Leben, Lebensqualität, Wohlergehen – umfassen eine große inhaltliche

Breite und ihre je nach Disziplin und Wissenschafts-Community unterschiedlichen Definitionen spiegeln unterschiedliche Denk- und Diskussionslinien wider. Dies wiederum erschwert eine mögliche Nutzung und Funktion des Diskurses als Leitbild bzw. Zukunftsbild, wie sie oben dargelegt wurde. Eine zentrale Aufgabe von Leitbildern besteht Marz und Krstacic-Galic (2010) zufolge darin, eine „Leitfunktion“ zu übernehmen. „Leitbilder wirken koordinierend, weil sie einen gemeinsamen Wahrnehmungs-, Denk- und Entscheidungshorizont aufspannen...“ (Marz/Krstacic-Galic 2010, 12). Die Erklärungs- sowie auch die Handlungsansätze unterscheiden sich aber innerhalb des Diskurses um neue Wohlstandsmodelle z.T. erheblich, was eine orientierungsgebende Funktion erschwert.

Keine einheitliche Linie, teils konkurrierende Positionen

Insbesondere die Fragen, ob im Rahmen eines neuen Wohlstandsmodells Wirtschaftswachstum weiterhin angestrebt werden soll bzw. auf welche Art von Wachstum hingesteuert werden soll, werden kontrovers diskutiert. Gestritten wird insbesondere zwischen Befürwortern eines qualitativen, grünen Wachstums und Vertretern einer Postwachstumsökonomie. Dies kann einerseits positiv betrachtet werden (im Sinne eines Ideenwettstreits um die besten Lösungsansätze mit den schnellsten und umfangreichsten Effekten), andererseits wirkt auch dieser Aspekt einer möglichen orientierungsgebenden Funktion entgegen und kann die gesellschaftliche Kommunikation erschweren bzw. zu Abwarten und Verzögerungen effektiver Politik verleiten.

3.3.4 Staatsverschuldung

Die Analyse des Diskurses zur Staatsverschuldung zeigt dessen Vielschichtigkeit. Sie liefert zudem erste Anhaltspunkte für die Verbindung zwischen Staatsverschuldung und Nachhaltigkeit im aktuellen Kontext. Mit der prominenten Integration des Themas Staatsverschuldung im Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung sind schon viele wichtige Brücken geschlagen. Hier soll es deshalb darum gehen, Chancen und Risiken einer Weiterführung dieser Integration vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen durch Thesen zu beleuchten.

Chancen

Einbindung neuer Akteure und Erweiterung von Zeithorizonten über Gerechtigkeitsdiskussion

Die Diskussion um Staatsverschuldung hat viele Verteilungsfragen aufgeworfen. Diese lassen sich – zusammen mit der prominenteren Diskussion um Generationengerechtigkeit – in verschiedener Hinsicht positiv für das LNE nutzen:

- ▶ Das Thema Generationengerechtigkeit hat vor dem Hintergrund steigender Staatsdefizite an Gewicht gewonnen. Es stärkt zudem das Leitbild der Nachhaltigkeit insgesamt. Denn das BMF, die finanzwissenschaftliche Community, das Wirtschaftsressort, die Medien sowie die Zivilgesellschaft als zentrale Akteure der Staatsverschuldungsdebatte lassen sich über das – vielfach selbst genutzte, Argument der Generationengerechtigkeit – für das LNE und somit auch für Fragen des Umweltschutzes und der Ressourceneffizienz gewinnen und sensibilisieren.
- ▶ Eine stärkere Einbindung der Finanz- und Wirtschaftsressorts macht es möglich, zentrale Herausforderungen für die Umsetzung des LNE anzugehen und entsprechende Hindernisse zu überwinden. Beispielsweise wird die Chance, der Debatte zum Subventionsabbau für fossile Energieträger angesichts der Staatsverschuldung und zugunsten der Generationengerechtigkeit neuen Schwung zu verleihen, bisher kaum wahrgenommen.

- ▶ Die über die Staatsschuldenfrage angestoßene Diskussion zur Verteilungs-gerechtigkeit – nicht nur zwischen verschiedenen, sondern auch innerhalb existierender Generationen – bietet großes Potential, um Gerechtigkeitsfragen im Kontext des LNE stärker zu thematisieren. So lässt sich die Dimension der sozialen Gerechtigkeit des LNE befördern. Dadurch kann das LNE insgesamt eine höhere Popularität und Relevanz erreichen.
- ▶ In Verbindung mit der Generationengerechtigkeit – und der inzwischen verstärkten Diskussion zur langfristigen Tragfähigkeit der Staatsverschuldung angesichts des demografischen Wandels – etabliert sich eine Politikperspektive, die weit in die Zukunft plant und beginnt, künftige finanzielle Risiken zu internalisieren. Ein zentrales Ziel des LNE und der NHS wird somit gefördert. Zugleich eröffnen sich Möglichkeiten, langfristig Schwerpunkte des LNE – auch bei umwelt- und sozialrelevanten Themen – besser zu platzieren.

Stärkung von Regeln und Grenzen

In Anlehnung an Budgetierungsfragen in der Staatsschuldendiskussion könnten so z. B. Ressourcenbudgets verbindlicher berechnet und als Instrument etabliert werden. Gerade bezüglich der langfristigen Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen steht die Debatte über die angemessene Budgetierung der Mittel, die zur Verfügung stehen, im Zentrum des Diskurses. Eine stärkere Verknüpfung der Diskussionen um den Umgang mit finanziellen Ressourcen sowie mit den natürlichen Ressourcen könnte umweltökonomische Regulierungsansätze stärken und einen verbindlichen Umgang mit dem Naturhaushalt, gerade im Kontext des LNE, fördern.

Die Schuldendiskussion kann außerdem die Akzeptanz von Grenzziehungen fördern. Die Frage nach der maximalen Höhe der Staatsverschuldung, oberhalb derer die Stabilität des Gesamtsystems gefährdet ist, beschäftigt uns im Kontext der Eurokrise ausgiebig. Obwohl es hierauf – wie der Diskurs ausführlich behandelt – keine einfachen Antworten gibt, fördert die Diskussion ein gesellschaftliches und politisches Verständnis von Belastbarkeitsgrenzen. Dieses kann einen Handlungswillen generieren und eine breitere Nachhaltigkeitsdiskussion fördern. Eine stärkere Thematisierung und Verknüpfung von ökonomischen, ökologischen und sozialen Grenzen im Kontext des LNE fiele damit zunehmend auf fruchtbaren Boden. Sie sollte daher weiter verfolgt werden. Gerade das Konzept der Planetaren Grenzen, das in den letzten Jahren verstärkt popularisiert wurde, könnte – national heruntergebrochen – sich dazu eignen, ein im Kontext der Staatsschuldendiskussion gut vermittelbares und operationalisierungsfähiges Instrument für das LNE zu sein.

Die Diskussion zu Verschuldungsregeln im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts, der deutschen Schuldenbremse und dessen Implementierung im europäischen Ausland verdeutlicht zudem die Umsetzbarkeit klarer und sanktionierbarer Regeln, die bei aktivem Vortreiben einer diskursiven Übertragungsleistung aus dem Kontext der Staatsschuldendiskussion heraus auch dem LNE und der NHS zu mehr Schlagkraft verhelfen könnte. Denkbar wäre beispielsweise eine an die Schuldenbremse angelehnte Verschmutzungs- oder Emissionsbremse, die Umweltbelastungen mit Hilfe festgelegter Budgets auf ein mit ökologischen Belastbarkeitsgrenzen vereinbares Maß reduziert.

Förderung systemischer Perspektiven und dynamischer Betrachtung im Kontext von Globalisierung und Entwicklung

Zur Umsetzung einer wirkungsvollen Nachhaltigkeitspolitik ist es von höchster Relevanz, systemische Perspektiven verstärkt in den politischen Diskurs zu integrieren. Die Diskussion zur

Staatsverschuldung kann diesbezüglich wichtige Impulse setzen. Aus dem komplexen Zusammenspiel von Staatsfinanzen und wirtschaftlicher Entwicklung ergeben sich im Staatsverschuldungsdiskurs systemische Betrachtungsansätze, die sich positiv nutzen lassen, um das LNE weiter zu entwickeln. Gerade die Krisenentwicklung der letzten Jahre, der Aufbau institutioneller Kapazitäten, um diese national und international zu bewältigen, sowie die mediale Berichterstattung haben die Komplexität der Zusammenhänge zwischen staatlichen Institutionen, Kapitalmärkten und Wirtschaftsakteuren verstärkt in das öffentliche Bewusstsein gerückt. Eine verstärkte Thematisierung komplexer Zusammenhänge und Bezüge zwischen der Verschuldungsfrage und anderen Elementen nachhaltiger Entwicklung könnte auf diesem wachsenden Systemverständnis aufbauen und es damit noch stärker im LNE verankern.

Zusammenhängend mit der Systemperspektive ist auch ein verbessertes Verständnis von Dynamik und Interdependenzen, das Wechselwirkungen besonders in ihrer temporalen Dimension berücksichtigt und eine konzeptionelle Brücke zu Nachhaltigkeitsfragen bietet. Die Diskussion über prozyklische und antizyklische Politiken in den Wirtschaftswissenschaften verdeutlicht diese Herangehensweise und verknüpft sich gut mit dynamischen Perspektiven in den Ökosystemwissenschaften. Gerade in Verbindung mit dem immer wichtiger werdenden Resilienzdiskurs (siehe auch Kapitel 3.3.1) eröffnen sich vielfältige Anknüpfungspunkte, die ein stärkeres Zusammendenken wirtschafts- und finanzpolitischer Fragen im Kontext von Staatsverschuldung auf der einen sowie umwelt- und nachhaltigkeitspolitischen Diskussionen auf der anderen Seite befördern und eine integrierte Nachhaltigkeitspolitik vorantreiben können. Die Frage der Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen wird, zumindest im internationalen Diskurs, zunehmend aus der Resilienzperspektive betrachtet. Zugleich werden die finanziellen Risiken einer Gefährdung von Ökosystemdienstleistungen verstärkt im Rahmen des Schuldendiskurses thematisiert (vgl. Tragfähigkeitsbericht der Bundesregierung; BMF 2011). Daneben entwickelt sich innerhalb des Resilienzdiskurses eine stärkere Risikoperspektive, die zunehmend auch finanzielle Vulnerabilitäten behandelt.

Eine konkrete, mit der steigenden Komplexität unserer globalisierten Gesellschaft zusammenhängende Problematik rund um den Staatsverschuldungsdiskurs ist die zunehmende Ohnmacht des Staates gegenüber den Dynamiken globaler Kapitalströme und institutioneller Verflechtungen. Wie sich in Griechenland aktuell sehr gut beobachten lässt, führt eine steigende Staatsverschuldung zu einer Amplifikation dieser Abhängigkeiten. Die Diskussion über den Umgang mit dieser Situation, die durch eine zunehmend geringere Autonomie geprägt ist, ist dabei Herausforderung und Lernerfahrung zugleich. Einerseits geht es um eine Reduktion von Verbindlichkeiten und damit um die Bewahrung von Handlungsspielräumen. Andererseits geht es darum, neue Methoden und Herangehensweisen zu entwickeln, um in einem immer interdependenten System weiterhin agieren zu können und eine demokratische Willensbildung zu ermöglichen. Die Parallelen zu anderen globalen Nachhaltigkeitsherausforderungen und den damit verbundenen Politikprozessen – vom Klimawandel bis zum Bio-diversitätsverlust – sind offensichtlich und lassen sich sowohl argumentativ als auch zum Austausch von Lösungsstrategien nutzen.

Zusätzlich bietet das Thema Staatsverschuldung eine wichtige Brücke zur entwicklungspolitischen Diskussion. Auch wenn die Verbindungen zwischen Nachhaltigkeitsdiskurs, LNE und Entwicklungszusammenarbeit bereits recht ausgeprägt sind, gilt es gerade im Kontext der Anpassung der Nachhaltigkeitsstrategie an die globale Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, den internationalen Fokus auch des deutschen LNE weiter auszubauen. In Bezug auf die Staatsverschuldungsfrage existiert hier schon ein ausgeprägter, mit internationalen Nachhaltigkeitsstrategieprozessen verknüpfter Diskurs, der interessante Anknüpfungspunkte bietet.

Risiken

Neben den vielfältigen Chancen, die aus dem Diskurs zur Staatsverschuldung für das LNE erwachsen, gibt es auch Risiken, die es zu beachten gilt.

Konterkarierende Konsolidierungsbemühungen

Ein nicht zu unterschätzendes Risiko besteht darin, dass Konsolidierungsbemühungen am falschen Ende ansetzen. Diese können dann zwar zu einem ausgeglichenen Haushalt führen, dafür aber wesentliche Aspekte nachhaltiger Entwicklung vernachlässigen. Besonders die Diskussion um und Kritik an der Austeritätspolitik der Eurozone setzt hier an. Aber auch Befürworter signifikanter Einschnitte in der Ausgabenpolitik äußern Sorgen über die mangelnde Verfügbarkeit von Mitteln für zentrale Zukunftsaufgaben. Im Kontext der Umsetzung des LNE wird es daher umso relevanter, sich verstärkt mit Finanzierungsfragen auseinanderzusetzen, um ein „Sparen am falschen Ende“ zu vermeiden.

Ein eng mit dem letzten Punkt zusammenhängender Aspekt bezieht sich auf die Frage der Gewichtung verschiedener Gerechtigkeitskategorien und deren Verteilungswirkungen im politischen Prozess. Mit der zunehmenden Betonung von Generationengerechtigkeit im Kontext von Staatsverschuldung besteht durchaus die Gefahr, dass der klassische – für die Entwicklung des modernen Sozialstaats instrumentelle – Diskurs der sozialen (Verteilungs-) Gerechtigkeit stärker verdrängt wird und es im Zuge von Konsolidierungsmaßnahmen zu einer negativen Entwicklung bei der Einkommensverteilung und der finanziellen Situation ärmerer Bevölkerungsschichten kommt.

Ebenfalls von Bedeutung ist das Risiko, dass sich die Diskussion zu sehr auf die Ausgabenreduktion konzentriert und dadurch der Staatshaushalt immer weiter schrumpft. Eine solche Entstaatlichung könnte – weit genug vorangetrieben – ernsthaft die Produktion öffentlicher Güter bedrohen. Diese sind jedoch nicht nur Errungenschaften einer historischen Entwicklung, sondern auch wichtige Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung.

Andersartige Relevanz in anderen Staaten

Zudem kann die politische Brisanz der Staatsverschuldungsdiskussion auch zu Zerwürfnissen bei der Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen führen. Während das Thema Staatsverschuldung in der deutschen Politiklandschaft – zumindest in Bezug auf die innerdeutsche Situation – kaum kontrovers diskutiert wird, hat es in Ländern, die stärker von der Krise betroffen sind, eine erhebliche politische Sprengkraft entwickelt. Eine engere Verknüpfung der Diskurse könnte so gerade im europäischen Kontext zu einer stärkeren Politisierung des LNE führen. Während eine solche Politisierung für die Entwicklung von Wirkungsmacht und Sichtbarkeit auch positiv sein kann, birgt sie zugleich das Risiko von Zerwürfnissen zwischen verschiedenen Anspruchs- und Interessengruppen, die eine Schwächung des LNE zur Folge haben könnten.

Die Frage der Staatsverschuldung und dessen aktuelle Entwicklung im politischen Diskurs birgt somit ein Gelegenheitsfenster, um das LNE im politischen Betrieb stärker zu verhaften. Zugleich besteht jedoch die Gefahr, dass ökologische und soziale Belange – sowohl im Inland als auch auf internationaler Ebene – geringer priorisiert werden. Gerade deshalb ist es wichtig, dass eine Weiterentwicklung des LNE Finanzierungs- und Schuldenfragen noch stärker berücksichtigt sowie konkrete Positionen entwickelt, um die genannten Chancen zu nutzen und die Risiken zu limitieren.

3.3.5 Zeitpolitik

Die Betrachtung des Diskurses zu Zeitpolitik zeigt deutlich, wie sehr dessen Bedeutung gestiegen ist. Obwohl das Thema sicher noch nicht im Zentrum der politischen Diskussion angekommen ist, wird es jedoch zunehmend im Bereich der Familienpolitik sowie in allgemeineren Diskussionen aufgegriffen, etwa durch Bündnis 90/Die Grünen. Es ist absehbar, dass der Diskurs an Fahrt gewinnen wird und dadurch Möglichkeiten zur weiteren Beschleunigung und Gestaltung sowie zur Einflussnahme entstehen. Ein wichtiges, für das politische Potenzial vorteilhaftes Merkmal ist, dass der Diskurs relativ homogen ist und somit eine vergleichsweise geringe Angriffsfläche aufweist. Da die zeitpolitische Dimension in vielen Politikbereichen bislang kaum ausgeleuchtet ist, finden sich nur selten explizite Gegner einer zeitpolitischen Agenda. Allerdings ist der Diskurs noch recht fragmentiert und vielfach abstrakt. Dadurch ist er mitunter schwer vermittelbar.

Bezüglich konkreter Chancen, das Leitbild „Nachhaltige Entwicklung“ weiterzuentwickeln, lassen sich – besonders aus umweltpolitischer Perspektive – durchaus verbindende Elemente identifizieren. Diese könnten eine gemeinsame Basis befördern, um das Nachhaltigkeitsleitbild über Ressortgrenzen hinweg zu stärken. Hinzu kommen prozedurale Aspekte, die für die Umsetzung des LNE relevant sind, sowie Zielsetzungsaspekte, die explizit mit umwelt- und nachhaltigkeitspolitischen Zieldimensionen in Verbindung stehen. Der zeitpolitische Diskurs bietet – beim Schaffen eines gemeinsamen Grundverständnisses sowie bei den prozeduralen Aspekten – interessante Ansatzpunkte. Bei den Umweltfragen sind zwar die Zielsetzungsaspekte schon vielfach angelegt. Allerdings sind sie noch stärker herauszuarbeiten. Im Folgenden werden die Chancen thesenartig und teilweise aus unterschiedlichen Blickwinkeln formuliert und abschließend mögliche Risiken diskutiert.

Chancen

Themen der Zeitpolitik bieten individuelle Anknüpfungspunkte, die traditionelle und progressive Gesellschaftsgruppen verbinden

Der Diskurs zu Zeitpolitik wird verstärkt aus Wissenschaft und Politik heraus betrieben. Er bietet über die Themen „Zeitwohlstand“ und „Entschleunigung“ vielfältige persönliche Anknüpfungspunkte, mit denen sich die Menschen identifizieren können. Die Popularität von Ratgebern zu Zeitmanagement und Stressbewältigung zeugt von einem hohen Interesse, die gesellschaftlichen Zeitstrukturen zu verbessern. Das Thema „Zeitpolitik“ vereint verschiedene gesellschaftliche Gruppen und ist daher für breite Teile der Bevölkerung attraktiv. Diese können somit zu potentiell wirkungsvollen Diskursträgern werden. Der Fokus auf Familien spricht neben jungen Paaren mit Kinderwunsch auch die Wertvorstellungen traditionellerer Gruppen an. Zugleich genießt das Thema in progressiveren Milieus mit individuellen Lebensentwürfen einen hohen Stellenwert. Dies lässt sich daran erkennen, dass besonders Medien, die junge, urbane Zielgruppen ansprechen, sich mit dem Thema „Zeitwohlstand“ befassen. Bei Zielgruppen mit niedrigeren Einkommen und geringerer Beschäftigungsquote könnte die Resonanz jedoch geringer ausfallen. Nichtsdestotrotz böte eine verstärkte Beschäftigung mit dem Thema „Zeitpolitik“ – auch im Kontext des LNE – die Möglichkeit, ein breiteres Publikum für Nachhaltigkeitsthemen zu sensibilisieren.

Probleme der Industriegesellschaft als gemeinsamer Ausgangspunkt

Ebenso wie das LNE fußt der Diskurs zu Zeitpolitik auf der Kritik an Problemen der Industriegesellschaft. So wie übermäßiger Ressourcenverbrauch, Umweltverschmutzung, Biodiversitätsverlust und die Reproduktion sozialer Ungleichheit durch die moderne Gesellschaft den Ausgangspunkt für die Formulierung des LNE darstellt, wird die zunehmende Entgrenzung und

Beschleunigung wirtschaftlicher und sozialer Prozesse im Kontext von Zeitpolitik zum Anlass genommen, sich verstärkt mit der Steuerung und Koordination zeitlicher Aspekte der Gesellschaft zu befassen und Fehlentwicklungen entgegenzuwirken. Die enge Verknüpfung beider Problemhintergründe könnte eine Grundlage bieten, um die Diskurse zu Zeitpolitik und Nachhaltigkeit / LNE enger miteinander zu verknüpfen. Zugleich könnte eine zeitpolitisch motivierte Diskussion zu den Problemen der modernen Industriegesellschaft das Problembewusstsein für originäre Umwelt- und Nachhaltigkeitsthemen – über Ressortgrenzen und verschiedene Gesellschaftsgruppen hinweg – stärken.

Prozessuale Dimension

Zeitpolitik kann systemische Perspektiven fördern

Gerade die wissenschaftliche Beschäftigung mit gesellschaftlichen Zeitproblemen verdeutlicht deren systemischen Charakter. Eine integrierte und systemische Perspektive auf Zeitpolitik, wie sie besonders im Kontext lokaler Zeitpolitik und dem Diskurs zur Ökologie der Zeit sowie zur sozialökologischen Zeitpolitik zu beobachten ist, könnte dazu beitragen über die reine Zeitpolitik hinaus eine systemische Denkweise zu fördern. Sollte sich eine integrierte Betrachtung komplexer Zeitstrukturen in verschiedenen Politikfeldern durchsetzen, ließen sich neue Querverbindungen schlagen und verstärkt systemische Lösungsansätze entwickeln. Auf Prozessebene würde dies erheblich dazu beitragen, das Leitbild „Nachhaltige Entwicklung“ umzusetzen.

Zeitpolitik kann längerfristiges Denken in der Politik fördern

Die Debatte zu Zeitpolitik integriert neben ihrer inhaltlichen Dimension – vor allem über den Diskursstrang zu sozialökologischer Zeitpolitik – zunehmend auch Fragen der zeitlichen Aspekte und Perspektiven innerhalb des Politikprozesses. Zugleich kann der Diskurs als solches ein reflektierteres Verständnis von Zeit als relevante Dimension in anderen Politikbereichen befördern. Die intensivere Auseinandersetzung mit diesen temporalen Aspekten kann die Probleme kurzfristiger Politik verdeutlichen und langfristige Perspektiven stärken.

Zeitpolitik kann eine differenzierte Sicht auf Effizienz stärken

Da sich der Effizienzgedanke in der Zeitpolitik in einem ähnlichen Spannungsverhältnis befindet wie in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik, kann Zeitpolitik auch in anderen Politikbereichen erheblich zu einem differenzierten Verständnis von Effizienz beitragen. Dadurch könnte mehr Raum und Legitimation entstehen, um die negativen Begleiterscheinungen einer monodimensionalen Effizienzpolitik verstärkt zu betrachten. Dies wiederum ist auch im Hinblick auf das LNE von Bedeutung.

Zeitpolitik kann Experimentierräume für neue Formen der Partizipation schaffen

Zeitpolitik hat – besonders bei ihrem Fokus auf der lokalen Ebene – einen deutlichen, basisdemokratischen Anspruch. Denn beim Aufbau von Zeitbüros und beim Aushandeln von Zeitkonflikten geht es auch um eine verstärkte Beteiligung der betroffenen Anspruchsgruppen. So gesehen, kann Zeitpolitik wesentlich dazu beitragen, neuartige, partizipative Politikformen zu erproben. Diese können sodann ebenfalls in andere Bereiche ausstrahlen. Werden im Kontext des LNE zeitpolitische Partizipationsexperimente gefördert, entstehen dadurch Erfahrungswerte, um erfolversprechende Beteiligungsformen zu verbreiten.

Zieldimension

Entschleunigung kann Suffizienz attraktiver machen

Der Diskurs zu Zeitpolitik kreist in vielerlei Hinsicht um den Begriff der Entschleunigung. Sowohl eher wachstumskritische als auch weniger explizite Diskurslinien heben die Bedeutung angepasster Zeitrhythmen sowie der Mehrung von Muße und Zeitwohlstand hervor. Zugleich transportiert der Begriff der Entschleunigung, etwas vereinfacht, ein „weniger ist mehr“, ohne dabei Konnotationen von Aufopferung und Verzicht hervorzurufen. Nicht Frugalität und altruistischer Konsumverzicht zur Rettung des Planeten, sondern Hedonismus und Genuss durch Rückbesinnung auf das Maßvolle und Genügende stehen im Vordergrund. Der Suffizienzgedanke im Kontext von Entschleunigung und Zeitwohlstand wird so weniger als freiheitsbeschränkend denn als freiheitsfördernd verstanden. Eine stärkere Beschäftigung mit dem Thema im Kontext von Zeitpolitik – auch im Rahmen des LNE – böte die Möglichkeit, das Thema Suffizienz zu popularisieren und für umweltpolitische Belange attraktiver zu machen.

Bezug zum guten Leben kann eine andere Sicht auf Wohlstand fördern

Die enge Verknüpfung der Diskurse zu Zeitpolitik und Zeitwohlstand sowie über das gute Leben erlaubt es, mit der Diskussion über alternative Formen und Verständnisse von Wohlstand in neue Bereiche und Gesellschaftsschichten vorzudringen. Mit seinen vielfältigen thematischen Anknüpfungspunkten bietet der zeitpolitische Diskurs einen interessanten Ansatz, um – über die Zeitdimension hinaus – gesellschaftliche Werte und Zielsetzungen stärker zu reflektieren. Fragen von Generationengerechtigkeit und Lebensqualität, sozialem Zusammenhalt und internationaler Verantwortung ließen sich so im Sinne eines inklusiven und nachhaltigen Wohlstandsverständnisses diskutieren und weiterentwickeln.

Zeitpolitik kann Umweltthemen stärken

Obgleich vielfach noch nicht explizit in die Diskussion integriert, bietet die zeitpolitische Agenda interessante Ansätze, um Umweltthemen zu fördern. Im Mittelpunkt stehen dabei die Bezüge zwischen den Systemzeiten ökologischer Prozesse und gesellschaftlichen Zeitstrukturen, die verstärkt über den Diskurs zur Ökologie der Zeit thematisiert werden. Daneben zeigen lokale Zeitpolitikprojekte im Ausland, wie sich umweltpolitische Ziele verstärkt in Zeitpolitik einpassen lassen. In Italien integriert die Stadt Bozen etwa die Ziele, urbane Mobilitätskonzepte umwelt- und bürgerfreundlich auszugestalten und die Umweltqualität zu verbessern, in ihre zeitpolitische Agenda (Italienisches Institut für Umweltschutz und Umweltforschung, ISPRA 2015). In Frankreich plant die Region Nord-Pas de Calais eine umfangreiche, nachhaltigkeitsfokussierte Zeitpolitikstrategie. Sie soll Dienstleistungszeiten verbessern, Verkehrswege minimieren, Staus verhindern, zu einer Verbesserung der Lebensqualität beitragen, Wirtschaftswachstum fördern und natürliche Ressourcen schützen. Bezüglich der Umwelteffekte zeitpolitischer Maßnahmen wird vor allem auf die Effizienzgewinne durch die intelligentere Nutzung von Räumen im Zeitverlauf hingewiesen, wodurch sowohl Flächenverbrauch als auch Verkehrsaufkommen sinken könnten (Conseil Régional Nord-Pas de Calais 2011).

Risiken

Mögliche Fokussierung auf das Individuum kann zu erhöhtem Ressourcenverbrauch führen

Zwar kann eine verbesserte Koordination verschiedener Zeitnutzungsstrukturen Ressourcenverbräuche reduzieren. Jedoch besteht auch eine gewisse Gefahr, dass der Fokus auf individuelle Zeitautonomie sowie das Ermöglichen maximaler Freiheit bezüglich individueller Zeitnutzungsentscheidungen den Ressourcenverbrauch erhöhen (hier bestehen Parallelen zu Risiken beim Diskurs Neue Wohlstandsmodelle, siehe Kap. 2.3.3). Werden Umwelt- und Effizienzgesichtspunkte nicht genügend mitbedacht, könnte dies – etwa um Nutzungsspitzen in der räumlichen Infrastruktur zu decken oder bei einer mangelnden Auslastung der Massentransportmittel – den Flächen- und Energiebedarf erhöhen. Zeitpolitik sollte daher – wie im Diskurs bisher bereits an einigen Stellen verankert – immer im Kontext einer umfassenden Berücksichtigung umweltpolitischer Gesichtspunkte gedacht werden. Ein Aufgreifen des Diskurses im Rahmen des Leitbilds „Nachhaltige Entwicklung“ könnte möglichen Fehlentwicklungen vorbeugen.

Entschleunigung an der falschen Stelle kann die Lösung von Problemen bremsen

Zwar handelt es sich hierbei eher um eine ungewollte Nebenerscheinung eines nachhaltigkeitsaffinen Themas. Dennoch könnte die Popularisierung des Entschleunigungsdiskurses bewirken, dass wichtige gesellschaftliche Veränderungen – und sogar eine nachhaltige Entwicklung – gebremst werden. Neben der oder gar anstatt der Entschleunigung von Prozessen, die durch übermäßige Beschleunigung dysfunktional geworden sind, unsere natürlichen Lebensgrundlagen beeinträchtigen oder mit einer Verringerung von Lebensqualität einhergehen, könnten sich wichtige Prozesse sozialer und technischer Innovation verlangsamen, die für die Lösung akuter und langfristiger Krisen sowie für die Bekämpfung von Unterdrückung, Gewalt, Extremismus und Klimawandel bedeutend sind. Ein Fokus auf Entschleunigung, gerade von Protagonisten der Umwelt- und Nachhaltigkeitsbewegung, könnte, um die These akzelerationistischer Politikphilosophie aufzugreifen, dazu führen, mehr und mehr von der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung abgehängt zu werden und damit an Einfluss zu verlieren.

Fokus auf Synchronisationsfragen könnte Kurzfristigkeitsdenken fördern

Den zeitpolitischen Diskurs dominieren Synchronisations- und Koordinationsfragen für eher kurze Zeiträume. Arbeits- und Öffnungszeiten, die Taktung des öffentlichen Verkehrs und dergleichen beziehen sich auf Tage und Wochen, selten auf längere Zeitspannen. Eine verstärkte Beschäftigung mit diesen Fragen könnte somit dazu führen, dass längerfristige Prozesse und Probleme vernachlässigt werden und die – für umwelt- und nachhaltigkeitspolitische Aspekte des LNE so wichtige – Langfristperspektive aus dem Blick gerät.

3.4 AP 2: Resümee und Schlussfolgerung

Wesentliche Elemente der untersuchten Diskurse und deren besonders relevant erscheinenden Storylines werden im Folgenden beschrieben, die auf Basis des Forschungsvorhabens als transformativ eingeschätzt werden können.

Durch eine künftig stärkere Bezugnahme auf die fünf (aber auch auf weitere im Rahmen des Vorhabens analysierte) Diskurse und damit auch auf deren maßgeblichen Akteure lässt sich der allgemeine Nachhaltigkeitsdiskurs deutlich intensivieren und weiter verbreiten.

- ▶ Die Nachhaltigkeitsqualität eines „**systemischen**“ **Denkens** wird in zahlreichen der hier untersuchten Diskurse praktiziert und in den Einschätzungen hervorgehoben. Demnach sind ganzheitliche Betrachtung, die Kenntnisnahme vielfacher Wechselwirkungen und Dynamiken, die Berücksichtigung unterschiedlicher Ebenen (Mikro, Meso, Makro) für viele Diskurse (insbes. Vulnerabilität und Resilienz) charakteristisch. Mit ihnen kann

systemisches Verständnis exemplarisch verbessert und damit verbundene Vorteile für den eigenen Handlungsbereich verdeutlicht werden.

- ▶ Ein wesentliches Potenzial von Diskursen wie Neue Wohlstands- und Entwicklungsmodelle besteht darin, dass sie **verschiedene Politikbereiche integrieren** und so dazu beitragen können, z.B. Umwelt-, Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik enger miteinander zu verzahnen. Durch die Diskurse Staatsverschuldung und Vulnerabilität und Resilienz wiederum ist außerdem die Einbindung neuer wichtiger Akteure möglich. Die Diskurse können so das in der Nachhaltigkeitsstrategie postulierte integrative Verständnis von Nachhaltigkeit stärken.
- ▶ In besonderem Maß wird in einigen Diskursen der **langfristige Charakter** gesellschaftlicher oder auch natürlicher Trends kenntlich gemacht (seien es exemplarisch bei Generationengerechtigkeit Staatsverschuldung oder auch beim Diskurs Neue Wohlstands- und Entwicklungsmodelle). Vor allem im Diskurs über Zeitpolitik wird dies explizit erörtert, zugleich auch herausgestellt, dass es sich um eine Vielzahl einzelner Impulse handelt, die zu verändern wären.
- ▶ Der **globale Charakter** des Nachhaltigkeitsdiskurses wird ebenfalls in vielen der Diskurse hervorgehoben. Besonders akzentuiert wird dies bei Vulnerabilität und Resilienz (z.B. bezogen auf den Klimawandel) oder auch kommunalen Basisbewegungen, die aufgrund der verbreiteten sozialen, ökologischen und ökonomischen Probleme in zahlreichen Ländern engagiert sind.
- ▶ Mehrere der hier untersuchten Diskurse – Zeitpolitik, Neue Wohlstands- und Entwicklungsmodelle sowie Kommunale Basisbewegungen – bieten die Chance, die gesellschaftliche Kommunikation über Nachhaltigkeit in eine **positivere, lebensweltnähere Richtung** zu bringen. Um die öffentliche Aufmerksamkeit zu erhöhen eignen sich die drei genannten Diskurse durch ihre Anschaulichkeit und die Anschlussfähigkeit an die Lebenswelt der Bürger und Bürgerinnen sowie relevanter zivilgesellschaftlicher Bewegungen. Indem sie die einzelnen Menschen mit ihren Bedürfnissen in den Vordergrund stellen, bieten sie Möglichkeiten, Anliegen einer nachhaltigen Entwicklung mit den Interessen und Bedürfnissen von Bürgerinnen und Bürgern zu verknüpfen und niedrigschwellig anschlussfähig zu machen.
- ▶ Mit dem Fokus auf „gutes Leben“ (Diskurse Neue Wohlstands- und Entwicklungsmodelle) oder alternative ökologische Initiativen (Diskurs Kommunale Basisbewegungen) könnten zudem wichtige Signale, Narrative und „**Zukunftsbilder**“ verbreitet und somit ein Beitrag zu einem angestrebten größeren Gesamtbild der Nachhaltigkeitspolitik geleistet werden.
- ▶ Gleichwohl birgt eine engere Verknüpfung mit den untersuchten Diskursen auch Risiken. In vielen der untersuchten Diskurse besteht das Risiko, dass bei Fokussierung auf die jeweilige Kernlogik und spezifische Sichtweise die **multiplen und wechselwirkenden Prinzipien einer Nachhaltigen Entwicklung** und entsprechende integrative Handlungserfordernisse übersehen werden können.

Geschwächt werden kann vor allem die

- ▶ systemische Sichtweise (Zeitpolitik könnte zu stark auf die individuelle Mikroebene fixieren oder bei Staatsverschuldung könnten die diversen Konsolidierungsbemühungen überbetont werden), sodass Investitionen in eine nachhaltige Entwicklung ausgebremst werden;
- ▶ langfristige Sichtweise (Zeitpolitik und neue Wohlstands- und Entwicklungsmodelle könnten Fokus auf die heutige Lebensqualität fixieren);
- ▶ globale Sichtweise (Lebensqualität oder Resilienz könnten für nur einige Länder erzielt werden);

- ▶ integrative Sichtweise (Zeitpolitik und neue Wohlstands- und Entwicklungsmodelle der Fokus auf die heutige Lebensqualität und auf die individuelle Mikroebene);
- ▶ partizipative Sichtweise (Lebensqualität oder Staatsverschuldung könnten top-down verordnet werden)

Übergreifend lässt sich mit Blick auf Risiken sagen, dass sich diese vor allem dann ergeben, wenn die ganzheitliche Systematik von Nachhaltigkeit (Balance der verschiedenen Dimensionen) missachtet wird. So müssen Verbindungen zur Vielfalt der Themen, den verschiedenen Dimensionen und auch weiteren hier analysierte Diskursen, wie Neue Wohlstands- und Entwicklungsmodelle, beachtet werden.

4 Arbeitspaket 3 – Zusammenfassung der Fachdialoge

4.1 Fachdialog „Diskurse zum guten Leben und ihre Relevanz für die Nachhaltigkeitspolitik“

Der erste Fachdialog „Diskurse zum guten Leben und ihre Relevanz für die Nachhaltigkeitspolitik“ (14.03.2016 im BMUB) beschäftigte sich mit Auffassungen von gutem Leben in ausgewählten Diskursen und deren Potential zur Weiterentwicklung des Leitbilds Nachhaltige Entwicklung. Die Plenardiskussion hat mit Blick auf Chancen und Risiken der Diskurse zum guten Leben für das LNE ergeben, dass eine Legitimation für die Umweltpolitik aus den Bereichen gezogen werden kann?, in denen die Umwelt die Lebensqualität der Menschen konkret erhöhen kann. Von den Begriffen Daseinsvorsorge und Gewährleistung der Möglichkeit eines guten Lebens könnten insbesondere umweltpolitische Forderungen an den Staat abgeleitet werden, diesbezügliches Versagen zu beseitigen. Diskurse zum guten Leben könnten dabei helfen. Ob sich das gute Leben im Sinne eines Leitbildes etabliert, war aus Sicht der Teilnehmerinnen und Teilnehmer schwierig zu prognostizieren, da es inhaltlich dem Wechsel der politischen Ausrichtung unterworfen ist. Wenn das gute Leben sich nicht institutionell etabliert, dann sei es sinnlos, politische Prozesse und Strategien daran anzukoppeln. Dann sollte die Nachhaltigkeitsstrategie besser an den Agenda 2030-Prozess gekoppelt werden, da dieser stärker institutionell etabliert ist.

Aus Sicht der Teilnehmerinnen und Teilnehmer spielt die politische Leitbildidee der (starken) Nachhaltigkeit für einen großen Teil der Gesellschaft keine Rolle. Es wird daher die Notwendigkeit gesehen, sich aus dem akademischen Diskurs heraus zu wagen und zu reflektieren, was gerade im gesellschaftlichen Alltag (Bsp. Flüchtlingskrise und AfD-Wahlerfolge) stattfindet, um daran anzudocken. Die Einbindung der Bevölkerung (bspw. über Bürgerdialoge) könnte dabei hilfreich sein, wenn man deutliche politische Ziele vorgibt, die Partizipation dann aber offen gestaltet und den Teilnehmerinnen und Teilnehmern genügend Zeit, Raum, Informationen und Ressourcen zur Verfügung stellt.

4.2 Fachdialog „Präsentation der Forschungsergebnisse des Forschungsvorhabens im Umweltbundesamt“

Weiterhin wurden in einem internen Dialog im Umweltbundesamt (16.03.2016 im Umweltbundesamt in Dessau) die AP 4-Politikempfehlungen als Entwurfsfassungen vorgestellt und mit den Vertreterinnen und Vertretern des Umweltbundesamtes diskutiert. Aus Sicht der Teilnehmerinnen und Teilnehmer muss ein wirkmächtiges Leitbild sowohl visionär als auch operationalisierbar sein. Das sollte in die Analyse aufgenommen werden. Zudem wurde betont, dass die Ausrichtung eines Leitbildes nach innen von großer Bedeutung sei.

5 Arbeitspaket 4 – Politikempfehlungen zur Integration des aktualisierten Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung

5.1 Analyse des politischen Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung

5.1.1 Kernfunktionen eines wirksamen politischen Leitbildes

„Gelebte“ Leitbilder werden über ihre Funktionen definiert. Vor dem Hintergrund der o. g. Gemengelage mit vielfältigem Handlungsdruck, konkreten Umsetzungsfragen, konkurrierenden gesellschaftlichen Diskursen und möglichen Zielkonflikten haben sich im Laufe des Forschungsprojektes drei Kernfunktionen und darauf basierende Anforderungen herauskristallisiert, die das LNE erfüllen sollte, um wirkmächtig zu sein:

eine Orientierungsfunktion (Leiten von Wahrnehmungen, Denken und Handeln), eine Koordinierungsfunktion (Synchronisierung von Wahrnehmungen, Bewertungen und Handeln) sowie eine Motivationsfunktion (emotionale Ansprache von Akteuren, die sie zum Handeln motiviert) (Giesel 2007: 93, 246).

Darüber hinaus sollte das LNE spezifische Anforderungen erfüllen, die mit den drei genannten Kernfunktionen verbunden sind. Das LNE sollte im Sinne der Motivationsfunktion einerseits ein visionäres Zukunftsbild liefern, das bewusst ambitioniert, offen und mit Blick auf öffentliche Resonanzfähigkeit formuliert wird. Das Leitbild der Mondlandung und der Satz „*Wir sollten bis zum Ende des Jahrzehnts einen Menschen auf den Mond bringen und wieder sicher zurück zur Erde*“ von John F. Kennedy, Präsident der USA von 1961 bis 1963, gilt in dieser Hinsicht als stilprägend (Lotter 2004). Andererseits muss es sich im Sinne der Orientierungs- und Koordinierungsfunktionen als Bestandteil der NHS in das Managementkonzept der Strategie, bestehend aus Managementregeln, Zielen, Indikatoren und einem Monitoringsystem, einfügen und sich daher an Kriterien der Stringenz und Operationalisierbarkeit orientieren.

Weiterhin sollte das LNE inhaltlich klar darlegen, was die Besonderheiten des Leitbildes ausmacht. Ein Leitbild, das nicht sagen kann, was der besondere Beitrag zur Erreichung politischer Ziele ist, kann keine Legitimität erzeugen. Der Anteil allgemeiner Aussagen oder Wertbekenntnisse sollte daher so gering wie möglich gehalten werden (basierend auf Kühl 2016: 50f.).

Ferner sollte das LNE klar darlegen, welche Adressaten angesprochen und aktiviert werden sollen. Leitbilder können sich an unterschiedliche Personen und Gruppen richten – sowohl in Organisationen (hier: Ministerien) als auch in der Gesellschaft. Inhalte von Leitbildern sind an den Adressaten auszurichten; und je nach Adressat ergeben sich unter Umständen andere Inhalte (und Funktionen) (Giesel 2007: 95).

5.1.2 Einschätzung zur Wirkmächtigkeit des politischen Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung auf Ressortebene

Das LNE wurde vor allem mit Blick auf seine Wirkmächtigkeit auf Ressortebene analysiert. Die Resonanz des Leitbildes in ausgewählten Bundesministerien erlaubte Rückschlüsse auf die Wirkmächtigkeit des Leitbildes als Instrument zur politischen Steuerung gegenüber gesellschaftlichen Gruppen und auf die Resonanzfähigkeit des Leitbildes als gesellschaftliches Leitbild, das ohne intermediäre Akteure Wirkung entfaltet.

Der **Ausgangsbefund**, der die Entwicklung von Empfehlungen geleitet hat, lautet, dass die **Wirkmächtigkeit des Begriffs „Nachhaltigkeit“ im Kontext des Leitbildes auf Ressortebene in**

Frage gestellt wird.⁷ Bemängelt wurde dort insbesondere, dass das **Leitbild keine greifbaren und kraftvollen Botschaften vermittele**, die im Rahmen der politischen Steuerung genutzt werden könnten. Die Auswertung von Ressort-Publikationen bestätigte diesen Befund, indem deutlich wurde, dass die Bezugnahme auf das LNE in den meisten Fällen eher oberflächlich blieb.

Weiterhin zeigte sich bei der Untersuchung der verschiedenen Ressorts, dass das LNE hauptsächlich in Präambeln und Einleitungen von Strategiedokumenten erwähnt wird. Eine spezifischere Bezugnahme auf das LNE und seine Bestandteile, wie sie in der Nachhaltigkeitsstrategie definiert sind, fand – mit Ausnahme des BMUB – nicht statt. Gegenüber Leitbildern, die im jeweils eigenen Ministerium entwickelt wurden und auf bestimmte Themenbereiche fokussieren, kann sich das LNE nur bedingt durchsetzen.

Ausgehend von diesem Befund wurden im Vorhaben die oben herausgearbeiteten Kernfunktionen und Anforderungen an das LNE analysiert, um die Wirkmächtigkeit des Leitbildes einzuschätzen. Dabei wurde das Leitbild aus einer konzeptionellen und aus einer inhaltlichen Perspektive betrachtet.

Bei der **konzeptionellen Perspektive** stehen Fragen zu Zielen, Grundaussage und Adressaten des LNE im Vordergrund. Dabei geht es in der Analyse der Wirkmächtigkeit vor allem um die Stärkung der Kernfunktionen (Orientierungs-, Koordinierungs- und Motivationsfunktion) sowie die damit verbundene Erreichung einer Balance zwischen visionärem Zukunftsbild und Umsetzbarkeit/Operationalisierbarkeit.

ORIENTIERUNGSFUNKTION

Fehlende Ausrichtung des Leitbilds entlang strategischer Ziele und vor dem Hintergrund wesentlicher Herausforderungen

Die drei klassischen Dimensionen der Nachhaltigkeit (Umwelt, Soziales, Wirtschaft) in Verbindung mit den vier Leitmotiven des LNE (siehe Kap. 1), welche die Dimensionen ergänzen sollen, sollen im Sinne der o. g. Funktion Orientierung liefern und die Wahrnehmung, das Denken und das Handeln der durch das LNE adressierten Akteure leiten. Die Analyse der Fallstudien hat ergeben, dass die drei Dimensionen als Maßstab herangezogen werden. Die vier Leitmotive des LNE, welche die Dimensionen ergänzen sollten, wurden allerdings nur begrenzt in den im Rahmen des Vorhabens identifizierten Ressortleitbildern aufgenommen.

Hinzu kommt, dass in den Ressorts teilweise sehr unterschiedliche politische und gesellschaftliche Herausforderungen (u. a. Digitalisierung als neues Thema) wahrgenommen werden bzw. sich Ressortleitbilder auf Herausforderungen beziehen, die das LNE in seiner aktuellen Fassung nur bedingt aufnimmt. Die Entwicklung der SDGs hat die Notwendigkeit an Orientierung noch weiter verstärkt, da deutlich werden muss, „welche gemeinsamen und alle Ressorts durchdringenden Aufgaben und Herausforderungen die Bundesregierung angehen will“ (Rat für Nachhaltige Entwicklung 2016).

⁷ Basierend auf den Auswertungen der Fallstudien (inkl. Hintergrundgespräche mit Ressortvertreterinnen und -vertretern; siehe AP 1-Politikpapier); ergänzt um Einschätzungen von Nachhaltigkeitsakteuren (u. a. Parlamentarischer Beirat für Nachhaltige Entwicklung, Rat für Nachhaltige Entwicklung) im Rahmen der Abschlusskonferenz des Vorhabens am 17.06.2016.

KOORDINIERUNGSFUNKTION

Mangelnde integrative Politikgestaltung

Die Analysen der Fallstudien haben mit Blick auf die Koordinierungsfunktion, welche die Wahrnehmungen, Bewertungen und das Handeln synchronisieren soll, gezeigt, dass sich in Bezug auf die Adressierung LNE-relevanter Themen innerhalb der ausgewählten Ressorts zahlreiche, ressortspezifische Bezüge erkennen lassen.

Einige LNE-Themen wie wirtschaftlicher Wohlstand, Bildung sowie bedingt (mit Ausnahme des BMFSFJ) auch Ressourcenschonung und Klimaschutz sind in den meisten Ministerien als Querschnittsthemen präsent. Andere Elemente wie bspw. Flächeninanspruchnahme finden sich jedoch kaum (Ausnahme: BMVI). Trotz oder gerade wegen der themenübergreifenden Natur des LNE lässt sich somit eine größtenteils selektive Nutzung des Leitbildes konstatieren. Während einige der thematischen Schwerpunktsetzungen im Hinblick auf die jeweiligen Ressortzuständigkeiten wenig verwunderlich sind, scheint die extrem geringe Thematisierung insbesondere der Themen Flächenverbrauch, Artenvielfalt und Luftqualität durchaus problematisch. Eine verstärkte Querschnittsintegration dieser Themen könnte, auch vor dem Hintergrund der abnehmenden Artenvielfalt und der weiterhin problematischen Situation beim Flächenverbrauch und der Luftverschmutzung, von erheblicher Bedeutung sein. Deutlich wird, dass das aktuelle Leitbild die wichtige Thematik der integrativen Politikgestaltung nur bedingt aufgreift bzw. diese nicht ausreichend unterstützen kann – trotz der Nutzung des Begriffs „Dimensionen“ (statt „Säulen“) mit Bezug auf die drei Elemente der nachhaltigen Entwicklung (Ökologie, Soziales und Ökonomie). Besonders deutlich wird dies in Bezug auf die kognitive Politikfeldintegration.⁸

Fehlende Abwägung gegensätzlicher Interessen; Intransparenz bei Nennung von Zielkonflikten

Der Nachhaltigkeitsdiskurs beinhaltet das inhärente Versprechen, Zielkonflikte, die zwischen ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Belangen bestehen, kreativ aufzulösen (Dryzek 2013). Die drei Dimensionen und die vier Leit motive des LNE stehen allerdings eher unverknüpft nebeneinander. Eine fachlich begründete Abwägung sich widersprechender Interessen wird damit erschwert. Zielkonflikte werden nicht früh und transparent genug analysiert. Die Forderung des SRU nach einer integrativen Umweltpolitik (2016) versucht diese Logik zu durchbrechen und aus der Umweltpolitik heraus Querschnittsbetrachtungen anzuregen, die Zielkonflikte zwar benennen, aber auch Schnittstellen zu sozial- und wirtschaftspolitischen Themen schaffen. Das LNE greift dies bisher nicht auf, sodass mögliche Zielkonflikte zwischen den Nachhaltigkeitsdimensionen und den Leitmotiven sowie Hinweise für den Umgang mit konfligierenden Interessen nicht ersichtlich werden.

Unklare Adressatenbezüge

Das aktuelle Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung weist unterschiedliche, parallel laufende Adressatenbezüge auf, was zeigt, dass es auf verschiedenen Ebenen (intern und extern) wirken soll. Das Leitbild hat ganz explizit den Anspruch, als Organisationsleitbild in die Bundesministerien hineinzuwirken (*interne Perspektive*). Der Fortschrittsbericht von 2012 formuliert

⁸ Die Literatur zu Umweltpolitikintegration unterscheidet zwischen institutionellen, politischen und kognitiven Elementen, die für eine erfolgreiche Integration von Politikfeldern im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung von Relevanz sind (Jordan und Lenschow 2010). Auf kognitiver Ebene spielen die in den Köpfen der jeweiligen Akteure verankerten Traditionen, Sektorverständnisse und Zielvorstellungen eine Rolle (ebd.).

hierzu, dass Nachhaltigkeit „sich auch und vor allem bei der Anwendung des Nachhaltigkeitsgedankens in der gesamten Breite des Regierungshandelns bewähren“ (Bundesregierung 2012: 12) soll. Das Leitbild formuliert zudem inhaltliche Aufgaben, die der Staat in Form des verantwortlichen Ressorts gegenüber der Gesellschaft zu erfüllen hat (z. B. in der Dimension sozialer Zusammenhalt: „Die Herausforderung für den Staat besteht darin, ausreichende Qualifizierungsangebote für neue oder veränderte Tätigkeiten bereit zu stellen“; Bundesregierung 2016b); auch postuliert es Handlungsmaximen, die der Staat der Gesellschaft vermitteln soll (z. B. nachhaltigen Konsum in der Dimension Generationengerechtigkeit) (*Intern-externe Perspektive*). Diese Perspektive bezieht auch den Austausch zwischen den Ressorts mit ein. Darüber hinaus formuliert das Leitbild eindeutig den Anspruch, auch als gesamtgesellschaftliches Leitbild zu wirken (*externe Perspektive*), da es aufzeigen möchte, „in welche Richtung sich unser Land bewegen muss“ (Bundesregierung 2016b).

Die Aufgabe des Leitbildes wird an verschiedenen Stellen im Text der Nachhaltigkeitsstrategie betont und kann so verstanden werden, dass möglichst viele gesellschaftliche Gruppen sich mit dem LNE identifizieren und es aus eigenem Antrieb zur Richtschnur ihres Handelns machen. Allerdings sind die Adressatenbezüge in den vier LNE-Leitmotiven nicht durchgehend erkennbar. Spricht die Präambel noch davon, dass die Leitlinien eine Richtung für das Land aufzeigen (Bundesregierung 2016b), bleiben die Adressatenbezüge, gerade hinsichtlich der vier LNE-Leitmotive, im weiteren Verlauf sehr vage. Speziell bei den ersten beiden Leitmotiven Generationengerechtigkeit und Lebensqualität bleibt unklar, wer genau für die Erreichung der in den Leitmotiven enthaltenen Ziele zuständig ist. Auch die direkte Ansprache von Ressorts als Teile der Bundesregierung, die gemeinsam Ziele erreichen müssen, bleibt aus.

Fehlende Verzahnung mit europäischer und internationaler Ebene

Verbesserungspotenziale ergeben sich aus Sicht der Autoren im Sinne einer stärkeren Koordination auch hinsichtlich der Verzahnung mit der europäischen und internationalen Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik. So ist beispielsweise aus Sicht des Parlamentarischen Beirats für Nachhaltige Entwicklung (PBNE) eine ambitionierte Umsetzung der globalen Nachhaltigkeitsziele nötig, um die bestehenden Problemfelder in Deutschland, durch Deutschland und mit der Unterstützung Deutschlands in der Welt mit Nachdruck angehen zu können. Für den PBNE ist es demnach zentral, dass Deutschland stärker als bisher für die Kohärenz seiner Politiken Sorge trägt – sowohl mit Blick auf den nationalen Rahmen als auch auf die Auswirkungen deutscher Politik jenseits der territorialen Grenzen (Parlamentarischer Beirat für Nachhaltige Entwicklung 2016).

MOTIVATIONSFUNKTION

Unzureichender Darstellung der Dringlichkeit und des Ambitionsniveaus

Dass die unklaren Adressatenbezüge Auswirkungen auf die Wirksamkeit, speziell auf die Motivationsfunktion im Sinne eines verinnerlichten Bewusstseins bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der ausgewählten Ministerien des LNE hat, zeigt sich zumindest andeutungsweise: Akteure (in erster Linie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ministerien) scheinen sich nicht (emotional) angesprochen zu fühlen und sind dadurch weniger zum Handeln motiviert. Zu einem ähnlichen Ergebnis kamen auch die beiden Peer Reviews 2009 und 2013. Darin wird u. a. argumentiert, dass eine klare Vision fehle, um den transformativen Veränderungen eine fassbare Gestalt zu geben (Rat für Nachhaltige Entwicklung 2013: 70).

Für die wichtige Frage, wie ein richtiges Maß zwischen visionärem Zukunftsbild und Umsetzbarkeit/Operationalisierbarkeit erreicht werden kann, scheint das LNE auf konzeptioneller

Ebene bisher keine zufriedenstellende Balance erreicht zu haben. Für die Realisierung eines Wandels in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung (transformative Veränderung) ist die Stärkung der visionären Perspektive aber unabdingbar. Zwei Aspekte fallen bei dem aktuellen Leitbild in Bezug auf die Gestaltung einer Politik des Wandels zur Nachhaltigkeit (im Sinne einer transformativen Politikgestaltung) besonders ins Gewicht: Zum einen transportiert das Leitbild die Dringlichkeit des sofortigen Handelns sprachlich nicht in ausreichender Weise. Stilprägend sind bisher Aussagen wie „Für die Lebensqualität ist eine intakte Umwelt unverzichtbar“ oder „Den Nord-Süd-Konflikt zu überwinden ist ein zentrales Thema der Nachhaltigkeit“ (Bundesregierung 2016b). Im Vergleich dazu bringt die Agenda 2030 der Vereinten Nationen die Dringlichkeit wesentlich deutlicher zum Ausdruck: „Wir sind entschlossen, den Planeten vor Schädigungen zu schützen ...“ (Vereinte Nationen 2015). An solch dringlichen Formulierungen sollte sich auch das nationale Leitbild orientieren. Zum anderen bleibt unklar, wie ambitioniert Deutschland Nachhaltigkeitspolitik betreiben möchte und in welchem Ausmaß Veränderungen erwirkt werden sollen.

INHALTLICHE EBENE

Negative Formulierungen und fehlende emotionale Ansprache; unzureichende Bezugnahme auf Leitthemen und attraktive Zukunftsbilder

Defizite des LNE hinsichtlich der Motivationsfunktion können auch auf der inhaltlichen Ebene identifiziert werden. Das aktuelle Leitbild verbleibt relativ abstrakt, und es liegen keine oder nur punktuelle Zukunftsbilder oder Narrative vor. Das bisherige Leitbild beinhaltet zudem nur wenige positive Formulierungen und greifbare, auf aktuelle Herausforderungen bezogene Inhalte, die Attraktivität ausstrahlen und die Ressortvertreterinnen und -vertreter (und andere Adressaten darüber hinaus) emotional ansprechen und besonders zu motivieren vermögen. Dieses Defizit trägt auch dazu bei, dass das LNE die notwendige integrative Politikgestaltung nicht ausreichend unterstützen kann. Der SRU (2016: 3) argumentiert in seinem jüngsten Umweltgutachten, dass „vermittelnde und gesellschaftlich attraktive Gestaltungsangebote“ im Sinne einer integrativen Umweltpolitik gefragt seien, um den bestehenden Herausforderungen gerecht zu werden. Insofern Nachhaltigkeit keineswegs, wie auch in verschiedenen Dokumenten betont wird, lediglich eine Aufgabe staatlicher Akteure oder einzelner anderer Akteursgruppen ist, geht es letztlich darum, Anschlussfähigkeit von Nachhaltigkeit auch zu den Handlungs-, Beteiligungs- und Gestaltungsbedingungen im Alltag sehr verschiedener Bevölkerungsgruppen herzustellen oder zumindest zu erleichtern. Hier sind neue Wohlstands- und Entwicklungsmodelle gefragt, wie sie bereits in zahlreichen kleinen und größeren Initiativen und Projekten praktiziert und ausprobiert werden (sog. „Nischen“). Um nachhaltige Verhaltensweisen zu erleichtern, fehlen noch hinreichend viele und angemessen gestaltete Gelegenheitsstrukturen.

Hinzu kommt, dass die Nichtnachhaltigkeit bestimmter Praktiken, Maßnahmen und Politiken sehr wohl bekannt sind, dass deren Beendigung oder zumindest Minderung allerdings vehemente Konflikte heraufbeschwören kann, oder aber zu einem „Aussitzen“ führt. Hier wären auf die Schäden dieser bisherigen Verhaltensweisen hinzuweisen, die zum Teil auch in quantifizierter Form benannt werden können. Das geschieht bereits stellenweise in Bezug auf die Kritik an der alleinigen Nutzung des Parameters BIP zur Wohlstandsmessung in Gesellschaften.

GOVERNANCE ALS ÜBERGREIFENDE HERAUSFORDERUNG

Die Beachtung und Umsetzung nachhaltiger Entwicklung ist, das zeigten die Ergebnisse dieses Forschungsvorhabens, das zeigen aber auch andere aktuelle Studien und Einschätzungen über Nachhaltigkeitspolitik und die Aufgaben staatlicher Institutionen, sehr stark von politischer Gestaltung und Governance abhängig. Die neueren Studien kommen hierüber insgesamt zu recht skeptischen Einschätzungen. Demnach sind die Strukturen und Verfahren einer zur Durchsetzung nachhaltiger Entwicklung erforderlichen Governance noch unzureichend ausgebaut.⁹ Diese Einschätzungen sind im Kontext allgemeiner Bestandsaufnahmen über den Zustand westlicher demokratischer Systeme einzuordnen, die aus unterschiedlichen Perspektiven ebenfalls zu bedenklichen Einschätzungen kommen und daran anknüpfend Innovationen erörtern und anregen.¹⁰ Angesichts zahlreicher nicht-nachhaltiger Trends kann künftig von einer wachsenden Kluft zwischen teilweise existenziellen Herausforderungen und Krisen einerseits und hinsichtlich unzureichender Quantität und Qualität staatlicher Handlungskapazitäten und -fähigkeiten in Bezug auf Nachhaltigkeit andererseits ausgegangen werden. Nach Einschätzung mancher Experteninnen und Experten spielt Nachhaltigkeit im Alltagsgeschäft des Regierens eine noch recht geringe Rolle und werde meist nur symbolisch behandelt.

5.1.3 Gesellschaftliche Diskurse und ihre Potentiale zur Stärkung des politischen Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung

In den fünf untersuchten Diskursen – „Vulnerabilität und Resilienz“, „Kommunale Basisbewegungen“, „Neue Wohlstands- und Entwicklungsmodelle“, „Staatsverschuldung“ und „Zeitpolitik“ – wurden Chancen und Risiken einer engeren Verknüpfung dieser Themen mit dem LNE untersucht. Hierbei zeigte sich, dass die untersuchten gesellschaftlichen Diskurse über Qualitäten und Potenziale verfügen, einzelne Elemente des LNE zu stärken. Vor allem die Nachhaltigkeitsqualität „systemisches Denken“ wird in zahlreichen Diskursen praktiziert. So sind ganzheitliche Betrachtung, die Kenntnisnahme vielfacher Wechselwirkungen und Dynamiken und die Berücksichtigung unterschiedlicher Ebenen für viele Diskurse charakteristisch. Damit verbundene Vorteile für den eigenen Handlungsbereich vermögen hierdurch verdeutlicht werden. In manchen Diskursen wird der langfristige Charakter wesentlicher Trends kenntlich gemacht (z. B. Generationengerechtigkeit sowie die Diskurse „Staatsverschuldung“ und „Zeitpolitik“), einige andere bieten die Chance, die gesellschaftliche Kommunikation über Nachhaltigkeit in eine positivere, lebensweltnähere Richtung zu bringen (z. B. „Neue Wohlstands- und Entwicklungsmodelle“ sowie „Kommunale Basisbewegungen“). Mit einer besseren Nutzung solcher Diskurse wäre auch die Einbeziehung neuer wichtiger Akteure möglich.

5.2 Empfehlungen

5.2.1 Überblick

Auf Basis der Ergebnisse der Bestandsaufnahme der Kapitel 1–3 sollen die folgenden Empfehlungen Impulse für die Modernisierung des LNE liefern. Die Empfehlungen konzentrieren sich auf die Chancen für das LNE, die mit den jeweiligen in den Ministerien identifizierten Leitbildern verbunden sind und die als Verknüpfungselemente zum LNE in Betracht kommen. Zu bedenken ist, dass sich aus den konzeptionellen und inhaltlichen Verknüpfungen (bspw. mit dem Diskurs Vulnerabilität und Resilienz) möglicherweise auch neue Risiken ergeben, die in

⁹ Siehe hierzu beispielhaft Nordbeck/Steurer 2015; Heinrichs/Laws 2014; Gesang 2014; Stigson 2013; Steurer/Trattning 2010; Göll 2008; Gehrs 2006.

¹⁰ Vgl. Streeck 2013; Crouch 2008; APuZ 2011; Dahn 2013.

diesem Papier jedoch nicht thematisiert werden können.¹¹ Im Folgenden werden die Empfehlungen zwei Ebenen zugeordnet.

Auf **konzeptioneller Ebene** geht es vor allem um die Stärkung der oben genannten Kernfunktionen eines Leitbilds sowie die damit verbundene Erreichung einer Balance zwischen visionärem Zukunftsbild und Umsetzbarkeit/Operationalisierbarkeit:

Stärkung der Orientierungsfunktion

1. Klarere Ausrichtung des Leitbildes entlang strategischer Ziele und vor dem Hintergrund wesentlicher Herausforderungen

Stärkung der Koordinierungsfunktion

2. Integrative Politikgestaltung fördern
3. Offeneren Umgang mit Zielkonflikten ermöglichen
4. Verbindung zur europäischen und globalen Dimension der Nachhaltigkeit stärker hervorheben

Stärkung der Motivationsfunktion

5. Dringlichkeit hervorheben und Ambitionsniveau verdeutlichen

Speziell mit Blick auf die Stärkung der Legitimität des LNE, die es gegenüber den drei oben herausgearbeiteten Adressatenbezügen (organisationsintern – Staat/Gesellschaft – gesamtgesellschaftlich) erzeugen kann, steht auf **inhaltlicher Ebene** einerseits die Stärkung der bestehenden vier Leitbildmotive – Generationengerechtigkeit, Lebensqualität, Sozialer Zusammenhalt und Internationale Verantwortung – im Vordergrund der operativen Ausgestaltung der drei Dimensionen von Nachhaltigkeit, und andererseits das Aufgreifen der eingangs genannten aktuellen Diskurse mit voraussichtlich großer Resonanzfähigkeit in der Gesellschaft. Indirekt können Empfehlungen auf inhaltlicher Ebene aber auch zur konzeptionellen Stärkung des Leitbildes beitragen:

6. Gerechtigkeit als eines der Leitthemen weiter ausbauen
7. Neue Wohlstandsmodelle als attraktive Zukunftsbilder etablieren
8. Nachhaltigkeit als Garant für sichere Handlungsräume definieren

Es werden keine konkreten Formulierungsvorschläge für ein neues Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung entworfen. Vielmehr beziehen sich die Empfehlungen auf Elemente und Qualitäten, die bei einer Neuformulierung des LNE berücksichtigt werden sollten.

Im Folgenden werden die Empfehlungen 1–8 ausgeführt. Für beide Ebenen ist anzumerken, dass Kontext- und Governancebedingungen für die Zielerreichung nicht außer Acht gelassen werden dürfen. So sind bei den Empfehlungen auch eine unzureichende Operationalisierung bereits bestehender Ideen in und für konkrete Handlungsfelder zu bedenken. Verfahrensfragen und institutionelle Umbauten, die den Fokus auf Governance-Fragen lenken und so die politische Dynamik verändern könnten, scheinen für die Weiterentwicklung des LNE ebenfalls sehr bedeutsam. Sie sind jedoch nicht Gegenstand des vorliegenden Papiers.

5.2.2 Konzeptionelle Stärkung

Die Frage, wie eine gesamtgesellschaftliche Transformation gelingen kann, steht im Zentrum der Nachhaltigkeitspolitik. Die Agenda 2030 für eine Nachhaltige Entwicklung, ebenso wie der

¹¹ In Bezug auf inhaltliche Verknüpfungen wurden Risiken im Rahmen der Analyse von Diskursen aus dem Forschungsvorhaben in AP 2 untersucht.

Entwurf zur Neuauflage der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, fordern eine „Transformation unserer Welt“ (Vereinte Nationen 2015). Im Zentrum der folgenden Empfehlungen steht daher die Frage, wie das Leitbild auf konzeptioneller Ebene die Notwendigkeit des umfassenden Wandels wirksam(er) unterstützen kann. Auch wenn zwischen den Vorschlägen eine enge Abhängigkeit besteht, so dienen die erste Empfehlung besonders der Stärkung der Orientierungsfunktion und die Empfehlungen 2–4 der Verbesserung der Koordinierungsfunktion. Aus ihnen ergibt sich durch ein verbessertes LNE eine verbesserte Motivationsfunktion (5).

(1) Klare Ausrichtung des Leitbildes entlang strategischer Dimensionen und vor dem Hintergrund wesentlicher Herausforderungen

Die Fortschrittsberichte zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung 2008, 2012) haben bereits eine fehlende Beachtung der vier Leitbilddimensionen angedeutet. Insbesondere mit der im aktuellen Entwurf der Strategie anvisierten, grundlegenden Umstellung der Indikatorik auf die SDGs (Bundesregierung 2016a) wird dieser Sachverhalt noch verschärft, da auch dort die drei Dimensionen hervorgehoben werden. Das zu aktualisierende Leitbild sollte diese Entwicklung berücksichtigen und eine klare Ausrichtung entlang der akzeptierten Dimensionen Ökologie, Ökonomie und Soziales vorgeben, die dann in den weiteren Elementen des Managementkonzeptes der Nachhaltigkeitsstrategie aufgegriffen werden können. Auf EU-Ebene formuliert der sogenannte „Falkenberg-Bericht“ des European Political Strategy Centre (2016) die Umriss eines integrativen Nachhaltigkeitskonzeptes, das sich an den SDGs orientiert, wie folgt: „(...) living well and sharing fairly within the limits of our blue planet“. Dies könnte als Ansatzpunkt auch für Deutschland dienen, um dem Leitbild eine stärkere Orientierungsfunktion zu geben, um so Denken und Handeln in Bezug auf das LNE zu leiten.

(2) Integrative Politikgestaltung fördern

Eng verknüpft mit der Frage des Umganges mit Zielkonflikten ist die Frage, wie Politikgestaltung zukünftig aussehen muss, um weitreichende Veränderungen zu erwirken. Als zentrales Element wird die Politikfeldintegration angesehen (Bundesregierung 2012). Denn die umweltpolitischen Herausforderungen, die sich u. a. aus der Überschreitung wesentlicher Planetarer Grenzen ergeben, erfordern weitreichende Veränderungen und Politiken, die auch noch stärker als bisher zentrale wirtschafts- und sozialpolitische Zielsetzungen betreffen.

Verbesserungen in der Politikfeldintegration sollten auf zwei Leitbild-Ebenen erzielt werden: Einerseits sollten bislang teils unterschiedliche Verständnisse über wesentliche gesellschaftliche Herausforderungen, auch in Ressorts, synchronisiert werden bzw. diese Differenziertheit im Leitbild abgebildet und möglichst zusammengeführt werden. Aus der Fallstudienanalyse ergeben sich diverse Megathemen, die in der Öffentlichkeit virulent sind, die jedoch das aktuelle Leitbild bisher nicht (explizit) adressiert, u. a. Digitalisierung, Migration oder wachsende soziale Ungleichheit, die aber starke Anknüpfungsmöglichkeiten für das Leitbild bieten.

Andererseits sollte eine umfassende Systemperspektive, welche die Wechselwirkungen zwischen ökologischen, sozialen und ökonomischen Dynamiken betrachtet, in das Leitbild integriert werden. Noch konkreter aufgegriffen werden als bisher könnte das Konzept der Planetaren Grenzen mit seinem Fokus auf (u. a.) einer Systembetrachtung, die sowohl die transnationale Dimension nachhaltiger Entwicklung als auch die Betrachtung von Wechselwirkungen zwischen einer Vielzahl von Subsystemen und Dynamiken befördert. So könnte eine Synchronisierung von Wahrnehmungen und Bewertungen von Wechselwirkungen etc., sowie eine angemessene Prioritätensetzung erfolgen, ausgehend vom LNE, erreicht werden.

Das **Konzept der Planetare Grenzen** wurde 2009 von einer Gruppe internationaler Wissenschaftlicher um den Direktor des Stockholmer Resilienz-Zentrums, Johan Rockström, entworfen. Sie identifizierten neun Bereiche, welche die Grenzen der Belastbarkeit der Erde darstellen sollen – genannt Planetare Grenzen. Innerhalb dieser Prozessgrenzen soll sich menschliches Handeln bewegen, um Risiken für zukünftige Generationen kleinzuhalten. Grenzwerte stellen die Belastbarkeit (Resilienz) der einzelnen Bereiche dar. Kritisch ist, dass die Informationen, auf denen die Grenzwerte basieren, sich qualitativ stark unterscheiden (Deutscher Bundestag 2014).

(3) Offenen Umgang mit Zielkonflikten ermöglichen

Eine Grundvoraussetzung für eine integrative Politikgestaltung ist der offene Umgang mit Zielkonflikten. Nachhaltigkeit ist – bei allen Universalitätsansprüchen – immer auch ein politisches Konzept. Daher sollte das Leitbild im Zusammenhang mit einem höheren Ambitionsniveau, das politisch ausgehandelt werden muss und über bisherige, eher prinzipienbasierte Ansätze hinausgeht, den Umgang mit Zielkonflikten thematisieren. Denn eine gesamtgesellschaftliche Transformation würde verstärkt auch auf die Lebensstile und Verhaltensweisen der Bürgerinnen und Bürger einwirken und dimensionenübergreifende Fragen, vor allem zur Wirtschaftsordnung, adressieren. Bisher thematisiert das Leitbild weder in einer der vier vorhandenen Leitlinien noch anderweitig (mögliche) Zielkonflikte.

Das Leitbild sollte daher einerseits offen ansprechen, dass der Verweis auf Nachhaltigkeit allein keine Zielkonflikte auflöst bzw. diese nicht entpolitisiert, und dass eine ehrliche Abwägung einzelner Prioritäten unter Einbeziehung der verschiedenen Dimensionen Ökologie, Ökonomie und Soziales nachhaltiger Entwicklung von Nöten ist. Andererseits sollte deutlich gemacht werden, dass Nachhaltigkeit neben der inhaltlichen Ebene immer auch eine Prozessebene besitzt. Konkret bedeutet dies, dass das Leitbild auf die Chancen einer integrativen Politikgestaltung hinweisen sollte, die zum Ziel hat, Widerstände aufzulösen und Zielkonflikte zu entschärfen. Die Identifikation von Anknüpfungspunkten und beidseitigen Wechselwirkungen zwischen Umweltpolitik einerseits und anderen Politikfeldern andererseits gewinnt dabei zunehmend an Bedeutung. Die Frage, wie Zielkonflikte entschärft werden können, sollte u. a. in den Managementregeln der Nachhaltigkeitsstrategie thematisiert werden. Das würde nicht nur zur Stärkung der Koordinierungsfunktion durch eine offene Diskussion von Wahrnehmungen und Bewertungen von Zielkonflikten beitragen, sondern auch zu einer besseren Operationalisierbarkeit des Konzeptes.

(4) Verbindung zur europäischen und globalen Dimension der Nachhaltigkeit stärker hervorheben

Auch wenn das aktuelle Leitbild den Blick auf die internationale Verantwortung Deutschlands richtet, erfolgt keine umfassende, systematische Betrachtung. Der jetzige Schwerpunkt liegt auf der Entwicklungszusammenarbeit. Die Bezüge und Wechselwirkungen von globalen Problemursachen und -auswirkungen sollten daher genauer herausgearbeitet werden, um grenzübergreifende, sowohl geo-ökologische als auch ökonomische, soziale und politische Herausforderungen sichtbar zu machen und um den Bezug zu den SDGs herzustellen (z.B. hinsichtlich unintendierter Effekte von Politiken des BMWi).

Hierzu bietet sich einerseits das Konzept der Planetaren Grenzen an, das einen globalen Ansatz verfolgt. Andererseits sollte das Leitbild stärker als bisher Verlagerungen von Umweltbelastungen in das Ausland adressieren und Lösungsansätze thematisieren. Konkrete Adressaten sind Unternehmen, ergänzt um Konsumenten, die mit Kaufentscheidungen Einfluss auf Produktionsweisen und das nachhaltige Lieferkettenmanagement von Unternehmen ausüben können. Zentrale Anknüpfungspunkte sollten die unternehmerische Sorgfaltspflicht, die derzeit im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte und des Berliner CSR-Konsens diskutiert wird, sowie die CSR-Berichterstattungspflicht und damit zusammenhängende Transparenzanforderungen sein.

Darüber hinaus sollte das Leitbild die elementare Bedeutung der Einbettung deutscher Nachhaltigkeitspolitik in den europäischen Kontext hervorheben. Der Falkenberg-Bericht, der Impulse für die Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitspolitik und -strategie auf EU-Ebene liefern soll, weist der Entwicklung einer Vision für Europa, in der Nachhaltigkeit eine zentrale Rolle spielt, eine große Bedeutung für die Revitalisierung der EU zu. Hier bieten sich beidseitige Anknüpfungspotenziale, die weiter erschlossen werden sollten. Die o. g. Formulierung aus dem Falkenberg-Bericht – „living well and sharing fairly within the limits of our blue planet“, die sich aus den SDGs ableitet, könnte zusammen mit dem Konzept der Planetaren Grenzen als gemeinsamer Rahmen genutzt werden. Er sendet eine positive Botschaft und bietet eine knappe Vision, wozu eine ambitioniertere grenzüberschreitende Nachhaltigkeitspolitik dienen kann.

(5) Dringlichkeit hervorheben und Ambitionsniveau verdeutlichen

Zur Stärkung des Leitbildes ist eine Zuspitzung auf konkrete Ziele, die erreicht werden sollen, erforderlich. In der obigen Bestandsaufnahme wird eine fehlende kraftvolle Botschaft des aktuellen LNE bemängelt. Als mögliches zentrales Leitmotiv wird in einigen Ressorts die internationale Vorreiterrolle Deutschlands in der Nachhaltigkeitspolitik angesehen und mit zentralen Zukunftsfragen der Menschheit (u. a. Hunger, Klima, Chancengleichheit), die es zu lösen gilt, verknüpft. Im Bereich des nachhaltigen Wirtschaftens wird seit einigen Jahren vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) der Begriff „Made in Germany“ als Leitmotiv genutzt, der in eine ähnliche Richtung zielt und mit dem international seit vielen Jahrzehnten die Produktqualität und das Verantwortungsbewusstsein der deutschen Wirtschaft in Verbindung gebracht werden.¹² Diese bestehenden Verknüpfungen des LNE mit differenzierteren Thematiken könnte ausgebaut werden (siehe auch (3)).

Die Vorreiter-Thematik könnte auch gezielt in das im Rahmen des Managementkonzeptes der Nachhaltigkeitsstrategie etablierte Monitoringverfahren eingebettet werden. Dabei soll regelmäßig über die Fortschritte berichtet werden und Indikatoren und Ziele an sich verändernde Prioritäten angepasst werden (Bundesregierung 2002, 53; Bundesregierung 2012, 13). Eine veränderte Beschreibung der Ziele, die einen ambitionierteren Handlungsbedarf darstellt, wäre eine Möglichkeit. Auf externer Ebene bieten folgende Foren bspw. Möglichkeiten einer Stärkung der Darstellung des Ambitionsniveaus: das High-level Political Forum on Sustainable Development der Vereinten Nationen, der SDG Index & Dashboard der Bertelsmann Stiftung und das Sustainable Development Solutions Network auf Monitoring-Ebene.¹³ Auf diese Weise

¹² Bundesregierung 2010, Nationale Strategie zur gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen (Corporate Social Responsibility – CSR), Aktionsplan CSR vom 6. Oktober 2010, S. 12, online verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de> (zuletzt geprüft am 24.10.2016).

Inwiefern dieser traditionell positive Zusammenhang nach den Skandalen renommierter deutscher Großunternehmen und Konzerne noch erhalten bleibt, ist nicht absehbar, aber zumindest in Frage zu stellen.

¹³ Das Hohe Politische Forum zu Nachhaltiger Entwicklung (High-Level Political Forum on Sustainable Development) überprüft die Umsetzung der Verpflichtungen von VN-Mitgliedstaaten im Bereich nachhaltige Entwicklung. Der SDG Index vergleicht erstmals 149 Länder hinsichtlich des Erfüllungsgrades der SDGs.

könnten Möglichkeiten und Anreize geschaffen werden, die Vorreiterthematik zu platzieren und dieses Narrativ zu entwickeln. In diesem Zusammenhang wäre „vom Ende her zu denken“, also den angestrebten bzw. anzustrebenden Zielen: welche quantitativen Größen müssen in Deutschland erreicht werden, und wie sieht der Weg samt Zwischenzielen (Meilensteine) dazu aus? Das Ambitionsniveau könnte außerdem über Veränderungen in Fragen der Governance von Nachhaltigkeit verdeutlicht werden: viele Herausforderungen können nur durch eine engere Verzahnung in der Zusammenarbeit zwischen Ressorts umgesetzt werden. Bei der Operationalisierung und Umsetzung anzusetzen würde diesen Punkt stärken.

Darüber hinaus könnte ein Hervorheben zentraler Einzelthemen, die einerseits dringender politischer Steuerung bedürfen und andererseits gesellschaftlich resonanzfähig sind, als sogenannte „Wendethemen“ ihre Dringlichkeit und Orientierung unterstreichen sowie das Ambitionsniveau erhöhen. Neben Energie könnten bspw. Landwirtschaft („Agrarwende“) und Verkehr („Verkehrswende“) als zentrale Themen benannt werden. Auf diese Weise würde man dem Umstand Rechnung tragen, dass sich hinter Nachhaltigkeit eine Vielzahl von einzelnen Herausforderungen und Zielsystemen verbergen. Somit würden auch die Zielausrichtungen geschärft und gleichzeitig das Ambitionsniveau durch solch eine beispielhafte Konkretisierung der untergeordneten Ziele präzisiert werden – was im aktuellen LNE eher unscharf geblieben ist. So würden die oben erläuterte Kritik des oberflächlichen Bezugs zu Thematiken der Ministerien und bestehende Verbindungen zwischen LNE und Ressortthemen aufgegriffen. Das LNE würde also sowohl hinsichtlich seiner Funktion als *Gegenwartsbeschreibung* als auch hinsichtlich seiner Funktion als *Zukunftsvision* angepasst (basierend auf Kühl 2016: 55).

5.2.3 Inhaltliche Stärkung

Über die inhaltliche Ebene könnten ressortübergreifende Lösungen gefunden werden, um das LNE deutlicher in der Arbeit der Ressorts zu verankern und auf diese Weise die Legitimität des Leitbildes zu stärken. Darüber hinaus sollte über die inhaltliche Dimension aber auch die oben skizzierte Dringlichkeit transportiert und aktuelle Sorgen angesichts multipler Krisen und Unsicherheiten aufgenommen werden.

(6) Gerechtigkeit als ein Leitthema weiter ausbauen

Seit den Anfängen der internationalen Nachhaltigkeitsdebatte besteht eine inhaltliche Verbindung zu gesellschaftlichen Gerechtigkeitsfragen (World Commission on Environment and Development 1987; Vereinte Nationen 1992; Beckermann 1994; Langhelle 2000). Mit dem Leitmotiv „Leave no one behind“ stellt die Agenda 2030 soziale Gerechtigkeit für die nächsten Jahre international in den Mittelpunkt (Vereinte Nationen 2015). Neben dem Postulat der Generationengerechtigkeit wird mit der wachsenden Ungleichverteilung von Reichtum auf nationaler und globaler Ebene einerseits und der immer sichtbarereren Ungleichheit im Kontext von Globalisierung, Migration und Flucht andererseits auch der intragenerationelle Gerechtigkeitsgedanke im Diskurs aufgewertet. Deutlich wurde im Rahmen der Untersuchung für das Forschungsvorhaben, dass viele Ressortleitbilder den Gerechtigkeitsbegriff in der Vermittlung nachhaltigkeitsrelevanter Themen aufgreifen. Über eine Stärkung des Begriffes könnte daher eine bessere Anschlussfähigkeit an Ressortleitbilder (und vice versa) gewährleistet werden.

Zur Beantwortung der Frage, wie die Gerechtigkeitsthematik weiter ausgebaut werden könnte, kann wiederum das Konzept der Planetaren Grenzen herangezogen werden. Der im Konzept verankerte Grundgedanke des sicheren Handlungsraums für das menschliche Überleben und Wohlergehen kann als normativer Ausgangspunkt für eine stärkere Verzahnung von Umwelt- und Sozialpolitik dienen, deren Fundament die Umweltpolitik darstellt. Planetare Grenzen

können so auch als inhärent soziale Grenzen gesehen werden. Die o. g. Formulierung des Falkenberg-Berichts zur EU-Nachhaltigkeitspolitik greift diese Rahmung explizit auf.

(7) Neue Wohlstandsmodelle als attraktive Zukunftsbilder etablieren

Ein zweites positives „framing“ könnte über den Diskurs um gutes Leben, neue Wohlstandsmodelle und alternative Messsysteme entstehen. Der Diskurs um neue Wohlstandsmodelle ist eng verknüpft mit dem Nachhaltigkeits-Diskurs. Hier wie dort geht es um die Frage, wie ein zukunftsfähiges Verständnis von Wohlstand und gutem Leben für alle aussehen müsste, das die Grenzen der Natur und Handlungsmöglichkeiten für künftige Generationen berücksichtigt. Außerdem betrachtet der Diskurs, wie die derzeitige Dominanz des nicht nachhaltigen Wirtschaftens in globaler Perspektive umgestaltet werden müsste. Die Nachhaltigkeitsstrategie betont diesen Punkt, indem sie „Lebensqualität“ als eine von vier zentralen Leitlinien festschreibt und entsprechende Indikatoren eingeführt hat. Auch der Rat für Nachhaltige Entwicklung betont in seinem Peer-Review-Gutachten zur Nachhaltigkeit in Deutschland (2013): „Die gesellschaftliche Debatte über ein neues Paradigma und neue Kenngrößen ‘beyond GDP’ (jenseits des Brutto sozialprodukts) ist sowohl national als auch international von hohem Stellenwert.“

Ein wesentliches Potenzial des Diskurses besteht in der Aufwertung nicht materieller Aspekte von Wohlstand – etwa natürlicher Ressourcen und „Qualitäten“ wie Biodiversität – gegenüber rein quantitativ-ökonomischen Aspekten und Messgrößen (z. B. BIP). Werden Indikatoren wie Bildung, Gesundheit, Umwelt in einem Gesamtindikatorensatz gleichwertig neben das BIP gestellt – wie beispielsweise von der Enquete-Kommission mit ihren W3-Indikatoren vorgeschlagen –, kann die bisherige einseitige Fixierung auf Quantitäten und wirtschaftliches Wachstum aufgebrochen und erweitert werden.

Ferner besteht der Mehrwert von alternativen Ansätzen zur Wohlfahrtsmessung darin, dass sie die Diskussionen um eine andere Sicht von Wohlstand und Fortschritt operationalisieren und bezogen auf die Empirie konkretisieren. Ihr Potenzial besteht „in der Eröffnung von Reflexionschancen darüber, was gesellschaftlicher Fortschritt heute und in Zukunft bedeutet: Damit verbunden ist eine Zieldiskussion aufgrund sich verändernder Messwerte oder gesellschaftlicher Prozesse des Wertewandels“ (Diefenbacher und Zieschank 2010: 116). Damit kann der Diskurs zur weiteren inhaltlichen Ausgestaltung insbesondere des in der Nachhaltigkeitsstrategie angesprochenen Bereichs Lebensqualität beitragen.¹⁴

Der Wohlstands-Diskurs kann darüber hinaus der Kommunikation über Nachhaltigkeit eine positive inhaltliche Ausrichtung geben, indem weniger die Risiken und Gefahren in den Vordergrund gestellt werden, sondern mehr die Frage, wie sich Gesellschaft und Wirtschaft entwickeln müssen, um Wohlstand und gesellschaftlichen Fortschritt für alle Menschen zu ermöglichen, ohne dabei ihre Lebensgrundlagen anzugreifen. Für eine breitere öffentliche Aufmerksamkeit eignet sich die Diskussion von alternativen Wohlstandsmodellen durch ihre Anschaulichkeit und ihre mögliche Funktion und Nutzung als Leitbild. Mit dem Fokus auf nachhaltigen Wohlstand können wichtige Signale und „Zukunftsbilder“ (Neuhaus 2009) verbreitet werden, die für manche gesellschaftlichen Zielgruppen und soziokulturellen Milieus durchaus attraktiv werden können – und entsprechende Änderungen von Verhaltensweisen und Konsumstilen un-

¹⁴ Allerdings ist derzeit noch offen, ob und wie das Indikatorensatz zum guten Leben, das die Bundesregierung im Rahmen des laufenden Bürgerdialogs bis Herbst 2017 entwickeln will, mit den bestehenden Indikatoren der Nachhaltigkeitsberichterstattung verknüpft werden soll. Auch die Frage, welche Rolle dabei die von der Enquete-Kommission entwickelten W3-Indikatoren spielen werden, ist derzeit noch offen.

terstützen dürften. Der Bezug auf Veränderungen persönlicher Verhaltensweisen könnte zudem den Adressatenbezug des LNE stärken, und neue Akteursgruppen motivieren und mobilisieren.

Des Weiteren kann der Diskurs die oben skizzierte integrative Politikgestaltung stärken. Durch seine inhaltliche Verknüpfung kann er insbesondere dazu beitragen, Umwelt-, Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik enger miteinander zu verzahnen. Zu einer Integration verschiedener Politikbereiche tragen auch die Ansätze zur alternativen Wohlstandsmessung bei, da hier die Gesamtrechnung nicht mehr gesondert neben der Sozial- und Umweltberichterstattung steht. Stattdessen werden die verschiedenen Bereiche integriert betrachtet und so auftretende Wechselwirkungen mit abgebildet.

(8) Nachhaltigkeit als Garant für sichere Handlungsräume definieren

Gegenwärtig dominieren „Krisen-Themen“ wie der mögliche Zerfall der Europäischen Union, die Situation von Flüchtlingen und der internationale Terrorismus die politischen Schlagzeilen und drohen, den Nachhaltigkeitsdiskurs zu überlagern. Dabei ließe sich bei vielen dieser aktuellen Themen belegen und argumentieren, dass die nun akut gewordenen Probleme auf der unzureichenden Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsprinzipien (insb. Langfristigkeit, globale Bezüge, Gleichheit) basieren. Hingegen sollte Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik unterschwellige Strömungen und Gefühle von Unsicherheit aufnehmen und positiv-konstruktiv formen, um ihre Resonanz mittels aktueller Themen zu erhöhen. Während (internationale) Sicherheit und Frieden bisher nicht explizit im Fokus des LNE standen, werden sie nun als Ziel für die Grundlage einer nachhaltigen Entwicklung in der Agenda 2030 genannt (Vereinte Nationen 2015).

Drei Themen bieten sich zur Verbindung mit nachhaltiger Entwicklung an:

Erstens lassen sich Bezüge zu Nachhaltigkeit über den Diskurskomplex um Vulnerabilität und Resilienz herstellen. Im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit, der Klimaanpassung und der Katastrophenvorsorge schon weit verbreitet, werden die Diskurse um Vulnerabilität und Resilienz auf internationaler Ebene inzwischen vielfach als zentrale Bausteine künftiger Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik gehandelt (siehe z. B. 7. Umweltaktionsprogramm der Europäischen Union, Europäische Kommission 2014; Nachhaltige Entwicklungsziele, Vereinten Nationen 2015). Die stärkere Berücksichtigung des Diskurses zu Vulnerabilität und Resilienz mit seinem Fokus auf Gefahren und Risiken könnte einen wichtigen Beitrag leisten, um den die dringend erforderliche „Sicherung der menschlichen Existenzgrundlagen“ zu thematisieren und damit Handlungsdruck beim Thema Nachhaltigkeit zu erhöhen, und somit der konstatierten nicht ausreichenden Dringlichkeit Nachdruck verleihen.

In den Bereichen Klimaanpassung und Katastrophenvorsorge verdeutlichen Vulnerabilitätsanalysen die potenziellen Auswirkungen von Klimawandel und Biodiversitätsverlusten, aber auch wirtschaftliche und soziale Risiken. Die aus der Ökosystemforschung entlehnte Perspektive auf komplexe Systeme innerhalb des Resilienzdiskurses betont die Risiken, die mit der Ausreizung der Belastbarkeitsgrenzen sozio-ökologischer Systeme in Verbindung stehen, und macht diese auch in mathematischen Modellen sichtbar. In der Wirtschaft und der Finanzindustrie behandeln Vulnerabilitäts-Assessments und Resilienzmanagementansätze konkrete Gefahren und Chancen, die mittelfristig auch originäre Nachhaltigkeitsthemen stärken könnten.

Grundsätzlich bietet der Diskurs zu Vulnerabilität und Resilienz das Potenzial, eine Reihe von Akteuren, Ressorts und Gesellschaftsbereichen anzusprechen. Sie spielen eine zentrale Rolle bei der Erfüllung von Nachhaltigkeitszielen, konnten aber bisher nur unzureichend in die Um-

setzung der Nachhaltigkeitsstrategie eingebunden werden. Daneben ist der Diskurs zu Vulnerabilität und Resilienz in vielfältiger Weise im Bereich Sicherheit verankert und wird voraussichtlich an Bedeutung gewinnen: einerseits im Kontext von Entwicklungszusammenarbeit und internationaler Sicherheitspolitik mit Verbindungen zum BMZ, Auswärtigen Amt und Bundesverteidigungsministerium sowie zu zivilgesellschaftlichen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit und Nothilfe; andererseits im Inland, u. a. in Bezug auf Katastrophenschutz, innere Sicherheit und Terrorismus mit Verbindungen zum Bundesinnenministerium. Der Bereich Gesundheit und Soziales zeigt einen besonders deutlichen Bezug zu Vulnerabilität und Resilienz, wenn auch verstärkt in psychologisch geprägten Kontexten. Ressortanknüpfungspunkte liegen hier sowohl beim Bundesministerium für Gesundheit, beim BMAS als auch beim BMFSFJ.

Zweitens kann das Konzept der Planetaren Grenzen im Sinne der Definition eines „sicheren Handlungsraums“, der die Planetare Grenzen respektiert, die Diskussion um gefährliche (Fehl-Entwicklungs-)Bereiche fokussieren und verständlicher machen. Das Konzept kann dabei helfen, den Fokus von der Herausforderung, sich bestimmten Grenzen unterzuordnen, auf die – positiv zu vermittelnde – Erreichung eines Sicherheitszustands zu richten. Gleichzeitig visualisiert das Raumkonzept die komplexe Problematik in deutlich simplifizierter und leicht verständlicher Form. Gerade im Kontext multipler Krisen und allgemeiner Verunsicherung ist die potenzielle Wirkung einer solchen positiven Einbettung nicht zu unterschätzen.

Drittens ergeben sich Bezüge zum Themenfeld Umwelt und Sicherheit (und Krisen- und Konfliktprävention), das angesichts des allgegenwärtigen Vorkommens von bewaffneten Konflikten stark in den Vordergrund gerückt ist. Das Leitbild greift diesen Nexus bisher nicht explizit auf. Eine aktuelle Studie des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung und der Humboldt Universität Berlin (Schleussner et al. 2016) legt nahe, dass Hitzewellen, Dürren und andere Wetterextreme das Risiko für den Ausbruch gewaltförmiger Konflikte erhöhen. Verbunden mit dem bestehenden Wissen über die Auswirkungen des Klimawandels ergeben sich hier fruchtbare Verbindungen zwischen Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik und Sicherheitspolitik.

Schlussbetrachtung

Zum Zeitpunkt des Berichtabschlusses bleibt festzustellen, dass einige der Empfehlungen im Rahmen des im September 2016 vorgestellten Integrierten Umweltprogramms 2030 bereits aufgegriffen wurden. Dazu zählen die Betrachtung von Schlüsselbereichen, wie in den Diskursen geschehen, die Identifikation übergreifender Maßnahmen, die verschiedene Anknüpfungspunkte bieten, und auch das Herausstellen der internationalen Dimension der Umweltpolitik.

Gleichzeitig ist festzustellen, dass diese Empfehlungen bei der Nachhaltigkeitsstrategie, die sich aktuell in der Fortschreibung befindet, noch vernachlässigt werden. Dort liegt der Schwerpunkt auf Indikatoren zur Messung von Fortschritt und der Umsetzung der SDGs. Obige Analyse hat gezeigt, dass die Vision von übergreifenden Ideen auch künftig Relevanz behalten, und sich auch in Diskussionen um nachhaltige Governance-Formen („Sustainable Governance“) widerspiegeln wird. Die Diskussion um Leitbilder sollte auch in den nächsten Jahren fortgeführt werden, um den immensen Herausforderungen gewachsen zu sein.

6 Quellenverzeichnis

- Beckermann, Wilfred (1994): Sustainable Development: Is it a useful concept? In: Environmental Values, Volume 3. Winwick: The White Horse Press.
- Belzer, Volker (1998): Leitbilder - Potentiale und Perspektiven für moderne Organisationen. In: Ders. (Hrsg.), Sinn in Organisationen? - Oder: Warum haben moderne Organisationen Leitbilder? München und Mering (2., aktualisierte Aufl.), S. 14-54.
- Berger, Gerald; Sedlacko, Michal (2009): Involvement of sub-national authorities in National Sustainable Development Strategy processes. ESDN Quarterly Report, March 2009. ESDN (= European Sustainable Development Network).
- Beuermann, Christiane (2000): Germany: Regulation and the Precautionary Principle. In: William M. Lafferty und James Meadowcroft (Hg.): Implementing Sustainable Development. Strategies and Initiatives in High Consumption Societies. Oxford (u.a.): Oxford University Press, S. 85–111.
- Beuermann, Christiane; Burdick, Bernhard (1997): The Sustainability Transition in Germany: Some Early Stage Experiences. In: Environmental Politics, Jg. 6, H. 1, S. 83–107.
- Bleicher, Kurt (1994): Leitbilder. Orientierungsrahmen für eine integrative Managementphilosophie. Stuttgart/Zürich: Schäffer-Poeschel.
- BMFSFJ (2006): Siebter Familienbericht : Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/7.-familienbericht,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>. Aufgerufen am 20.07.2015.
- BMFSFJ (2012): Zeit für Familie: Familienzeitpolitik als Chance einer nachhaltigen Familienpolitik - Achter Familienbericht. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- BMU (1998). Umweltbewußtsein in Deutschland 1998: Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage. Bonn.
- BMZ (2013). 14. Entwicklungspolitischer Bericht der Bundesregierung. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.
- Bornemann, Basil (2013): Policy-Integration und Nachhaltigkeit. Integrative Politik in der Nachhaltigkeitsstrategie der deutschen Bundesregierung. Wiesbaden: Springer VS.
- Brand, Karl-Werner (2000): Kommunikation über nachhaltige Entwicklung, oder: Warum sich das Leitbild der Nachhaltigkeit so schlecht popularisieren lässt. In: sowi-onlinejournal, 1. Jg., Nr. 1, 1-18.
- Brand, Karl-Werner (1997): Probleme und Potentiale einer Neubestimmung des Projekts der Moderne unter dem Leitbild „nachhaltige Entwicklung. Zur Einführung. In: Karl-Werner Brand (Hrsg.): Nachhaltige Entwicklung. Eine Herausforderung an die Soziologie. Weinheim: Beltz Juventa, 9-32.
- Brand, Fridolin; Jax, Kurt (2007): Focusing the meaning(s) of resilience: resilience as a descriptive concept and a boundary object. Ecology and Society 12: 23. <http://www.ecologyandsociety.org/vol12/iss1/art23/>. Aufgerufen am 13.04.2015.
- Brand, Karl-Werner; Jochum, Georg (2000): Der deutsche Diskurs zu nachhaltiger Entwicklung. München: MPS-Texte 1/2000.
- Brundtland, Gro; Khalid, Mansour; Agnelli, Susanna; Al-Athel, Sali; Chidzero, Bernard; Fadika, Lamina et al. (1987): Our Common Future. New York: Oxford University Press.
- BMF (2011): Dritter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Broschüre. Bundesministerium der Finanzen. Online verfügbar unter http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2011-10-31-Dritter_Tragefaehigkeitsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=12, zuletzt aktualisiert am 31.10.2011, zuletzt geprüft am 14.09.2015.
- BMUB/UBA (2015): Umweltbewusstsein in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage. Berlin Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2013a), 14. entwicklungspolitischer Bericht der BRG, https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/themen/entwicklungspolitik_allgemein/Weissbuch.pdf (01.02.2017)

Bundesregierung, (2016a), Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie Neuauflage 2016, Entwurf 30. Mai 2016

Bundesregierung (2016b): Leitbild der Nachhaltigkeitsstrategie, https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Nachhaltigkeitsstrategie/1-die-deutsche-nachhaltigkeitsstrategie/leitbild/_node.html, zuletzt geprüft am 01.02.2017

Bundesregierung (2012): Fortschrittsbericht 2012 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Berlin: Bundesregierung. http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/Bestellservice/2012-05-08-fortschrittsbericht-2012.pdf?__blob=publicationFile. Aufgerufen am 02.06.2016.

Bundesregierung (2012a): Nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Fortschrittsbericht 2012. Berlin. Online verfügbar unter http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/2012-05-21-fortschrittsbericht-2012-barrierefrei.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt geprüft am 10.06.2015.

Bundesregierung (2008): Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Für ein nachhaltiges Deutschland. Berlin: Bundesregierung. http://www.freiheit-und-einheit.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/2008-11-17-fortschrittsbericht-2008.pdf;jsessionid=A5B5082C6E2EE11A82C6C54F488E1CBF.s3t2?__blob=publicationFile&v=3. Aufgerufen am 02.06.2016.

Bundesregierung (2008b): Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Für ein nachhaltiges Deutschland. Bundesregierung. Berlin. Online verfügbar unter http://www.freiheit-und-einheit.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/2008-11-17-fortschrittsbericht-2008.pdf;jsessionid=A5B5082C6E2EE11A82C6C54F488E1CBF.s3t2?__blob=publicationFile&v=3.

Bundesregierung (2005): Wegweiser Nachhaltigkeit 2005. Bilanz und Perspektiven. Kabinettsbeschluss vom 10. August 2005. 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. http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=2. Aufgerufen am 15.08.2014.

Bundesregierung (2002a): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin. Online verfügbar unter http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt geprüft am 10.06.2015.

Bundesregierung (2002b): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin. Online verfügbar unter http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt geprüft am 10.06.2015.

Bundestag (1998): Konzept Nachhaltigkeit: vom Leitbild zur Umsetzung. Abschlußbericht der Enquete-Kommission »Schutz des Menschen und der Umwelt - Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung« des 13. Deutschen Bundestages. Bonn: Deutscher Bundestag.

Bundesumweltministerium und Umweltbundesamt (2015): Umweltbewusstsein in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage. Berlin.

Bundesumweltministerium und Umweltbundesamt 2014: Umweltbewusstsein in Deutschland 2014. Vertiefungsstudie: Umweltbewusstsein und Umweltverhalten junger Menschen. Berlin: BMUB.

Bündnis 90/DIE GRÜNEN (2014): Beschluss: GRÜNE für eine zukunftsfähige Wohlstandsgesellschaft. BDK Dresden, 07.-09. Februar 2014. https://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Beschluesse/Verschiedenes-Zukunftsaehige-Wohlstandsgesellschaft-Beschluss-BDK-02-2014.pdf. Aufgerufen am 13.04.2015.

Conseil Régional Nord-Pas de Calais (2011): La prise en compte du temps dans l'aménagement du territoire. à l'échelle régionale de Nord-Pas de Calais. Conseil Régional Nord-Pas de Calais (Etudes prospectives régionales, 16).

de Haan, Gerhard (2002). Leitbild Analysis - A model for Future Science. Paper präsentiert an der jährlichen Konferenz der World Future Society „WorldView 2002: Future Unlimited!“ Philadelphia, Pennsylvania, Juli 2002. http://www.institutfutur.de/_service/download/leitbildanalysis.pdf. Aufgerufen am 13.04.2015.

Destatis (2004): Datenreport 2004 https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Datenreport/Downloads/Datenreport2004.pdf?__blob=publicationFile. Aufgerufen am 29.8.2016.

Deutscher Bundestag (2014): Aktueller Begriff Nachhaltige Entwicklung – „Planetare Grenzen“, Wissenschaftliche Dienste, verfügbar unter: https://www.bundestag.de/blob/279434/12fcb3040a6f085a130bec56b20366a2/planetare_grenzen-data.pdf (31.08.2016)

Diefenbacher, Hans; Zieschank, Roland (2010): Wohlfahrtsmessung in Deutschland: Ein Vorschlag für einen neuen Wohlfahrtsindex. Dessau/Roßlau: Umweltbundesamt. <http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/3902.pdf>. Aufgerufen am 20.05.2016.

Dierkes, Meinolf; Marz, Lutz 1990: Technikakzeptanz, Technikfolgen und Technikgenese. Zur Weiterentwicklung konzeptioneller Grundlagen der sozialwissenschaftlichen Technikforschung. WZB-Paper FS II 90-104, Berlin.

Dryzek, John S. (2013), *The Politics of the Earth*, OUP: Oxford

Easterlin, Richard A. (1995): Will Raising the Incomes of All Increase the Happiness of All? In: *Journal of Economic Behavior and Organization*, 27. Jg., Nr. 1, S. 35-48.

Enquete-Kommission (2013): Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität - Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft (Hrsg.) : Schlussbericht (Bundestags-Drucksache 17/13300).

European Political Strategy Centre (2016): Sustainability Now! A European Vision for Sustainability. In: EPSC Strategic Notes, Issue 18, 20 July 2016. Online verfügbar unter: <http://ec.europa.eu/epsc/>. Aufgerufen am 26.07.2016.

FFU 2004, FFU, Environmental Policy Research Centre Berlin, Germany Case Study - Analysis of National Strategies for Sustainable Development, June 2004, verfügbar unter: http://www.iisd.org/pdf/2004/measure_sdsip_germany.pdf (02.03.2015).

Gehrs, Heinrich (2006): Defizite des politischen Systems und Alternativen auf dem Weg zur Nachhaltigen Entwicklung am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. Dissertation. Universität Osnabrück, Fachbereich Sozialwissenschaften

Geiss, Jan; Wortmann, David, Zuber, Fabian (Hrsg., 2003): *Nachhaltige Entwicklung – Strategie für das 21. Jahrhundert? Eine interdisziplinäre Annäherung*. Opladen: Leske + Budrich.

Gesang, Bernward (2014), Demokratie am Scheideweg in: (ders.) (Hrsg.): *Kann Demokratie Nachhaltigkeit?*, Wiesbaden, 19-37.

Giesel, Katharina D. (2007): *Leitbilder in den Sozialwissenschaften. Begriffe, Theorien und Forschungskonzepte*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Göll, Edgar (2008): BERLIN 21 – exemplary experiences in environmental governance. <http://envirocenter.yale.edu/envdem/docs/OTHERS/GOELL/Goell%20paper.doc> (13.09.2016)

Hackenesch, Christine; Adolf Kloke-Lesch; Svea Koch; Ingeborg Niestroy; Imme Scholz (2016): *Towards a “Sustainable Development Union”: why the EU must do more to implement the 2030 Agenda*. Bonn: German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).

Hajer, Maarten A. (2003): *Argumentative Diskursanalyse. Auf der Suche nach Koalitionen, Praktiken und Bedeutung*. In: Reiner Keller, Andreas Hirsland, Werner Schneider und Willy Viehöver (Hrsg.): *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 271–298

Heinrichs, Harald (2012): *Soziologie globaler Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik*. In: Matthiss Groß (Hrsg.): *Handbuch Umweltsoziologie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 628 - 650.

Heinrichs, Harald; Laws, Norman (2014): *Mehr Macht für eine nachhaltige Zukunft: Politikbarometer zur Nachhaltigkeit in Deutschland*. Berlin: WWF.

Hopkins, Rob (2014): *Einfach. Jetzt. Machen! Wie wir unsere Zukunft selbst in die Hand nehmen*. München: oekom Verlag.

ISPRA (2015): *Progetto „Tempi della Città“*. Comune di Bolzano. Gestione Locale per la sostenibilità ambientale. Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale. <http://www.sinanet.isprambiente.it/gelso/banca-dati/comune/comune-di-bolzano/progetto-tempi-della-citta-comune-di-bolzano>. Aufgerufen am 13.04.2015.

- Jacob, Klaus; Volkery, Axel (2007): Nichts Neues unter der Sonne? Zwischen Ideensuche und Entscheidungsblockade - die Umweltpolitik der Bundesregierung Schröder 2002-2005. In: Christoph Egle und Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.): Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 431–452.
- Jänicke, Martin; Jörgens, Helge; Jörgensen, Kirsten; Nordbeck, Ralf (2001): Governance for Sustainable Development in Germany: Institutions and Policy-Making. Paris: OECD.
- Jordan, Andrew und Andrea Lenschow 2010: Environmental policy integration: a state of the art review. In: Environmental Policy and Governance 20 (3), S. 147–158.
- Keller, Reiner (2007): Diskursforschung. 3. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Kleinhüchelkotten, Silke (2005): Suffizienz und Lebensstile. Ansätze für eine milieuorientierte Nachhaltigkeitskommunikation. BWV, Berlin.
- Kopfmüller, Jürgen; Luks, Fred (2004): Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Eine Kritik aus integrativer Perspektive. In: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Jg. 15-16, H. 1, S. 16–43.
- Kristof, Kora (2014): Pioniere und Prosumer – Eine Politik des Praktischen? Veranstaltungsbericht zum 28. Herrenhäuser Gespräch am 18. September 2014. <https://www.volkswagenstiftung.de/aktuelles/aktnews/news/detail/artikel/weltverbesserung-selbstgemacht.html>. Aufgerufen am 13.04.2015.
- Kühl, Stefan (2016): Leitbilder erarbeiten. Eine kurze organisationstheoretisch informierte Handreichung. Wiesbaden: Springer VS.
- Langhelle, Oluf (2000): Sustainable Development and Social Justice: Expanding the Ralsian Framework on Gobar Justice. In: Environmental Values, Volume 9. Winwick: The White Horse Press.
- Lotter, Wolf 2004: Zum Mond und zurück. In: brandeins, Ausgabe 06/2004. Verfügbar unter <https://www.brandeins.de/archiv/2004/leitbilder/zum-mond-und-zurueck/>
- Marz, Lutz; Krstacic-Galic, Ante (2010): Konsenschancen des energietechnologischen Paradigmenwechsels. Das Beispiel der Wasserstoff- und Brennstoffzellentechnologie. SP III 2010-404.
- Müller-Armack, Alfred; Schefold, Bertram; Watrin, Christian; Schlecht, Otto (1999): Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft. Düsseldorf: Verlag Wirtschaft und Finanzen.
- Neuhaus, Christian (2009): „Zukunftsbilder in der Organisation“. In: Popp, Reinhold und Elmar Schüll (Hrsg.): „Zukunftsforschung und Zukunftsgestaltung – Beiträge aus Wissenschaft und Praxis“. Wissenschaftliche Schriftenreihe „Zukunft und Forschung des Zentrums für Zukunftsstudien in Salzburg, Bd. 1. Berlin: Springer Verlag, S. 175–194.
- Newig, Jens, & Voss, Jan-Peter (2010). Steuerung nachhaltiger Entwicklung. in Reinhard Steurer & Rita Trattnigg, (Hrsg.), Nachhaltigkeit regieren: Eine Bilanz zu Governance-Prinzipien und -Praktiken. (S. 239-257). München: oekom.
- Niestroy, Ingeborg (2005): Sustaining Sustainability. A benchmark study on national strategies towards sustainable development and the impact of councils in nine EU member states. Utrecht: Lemma Publishers.
- Nonhoff, Martin (2006): Politischer Diskurs und Hegemonie: das Projekt "Soziale Marktwirtschaft". Bielefeld: transcript.
- Onisto, L. (1999). The business of sustainability. Ecological Economics, 29, 37–43.
- Petermann, Thomas; Poetzsch, Maik (2013): Akteure am Rande. Die Rolle der Parlamente in der Nachhaltigkeitspolitik. Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, Bd. 37. Berlin: edition sigma.
- Rat für nachhaltige Entwicklung (2015): Städte auf Kurs Nachhaltigkeit. Wie wir wohnen, Mobilität und kommunale Finanzen zukunftsfähig gestalten (Deutsches Institut für Urbanistik auf Veranlassung der am RNE-Dialog „Nachhaltige Stadt“ beteiligten Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister). Berlin: Eigenverlag.
- Rat für Nachhaltige Entwicklung (2013): Sustainability – Made in Germany. The Second Review by a Group of International Peers, commissioned by the German Federal Chancellery. Berlin: Rat für Nachhaltige Entwicklung c/o Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH. http://www.nachhaltigkeitsrat.de/uploads/media/20130925_Peer_Review_Sustainability_Germany_2013_01.pdf. Aufgerufen am 20.06.2016.

Rat für Nachhaltige Entwicklung (2012): Zehn Jahre Nachhaltigkeitspolitik in Deutschland – Rat für Nachhaltige Entwicklung zieht Bilanz. Pressemitteilung, Berlin, 18. April 2012. <http://www.nachhaltigkeitsrat.de/presseinformationen/pressemitteilungen/10-jahre-nhpolitik-18-04-2012/>. Aufgerufen am 13.04.2015.

Rehbinder, Eckhard (2009): Auf dem Weg zur starken Nachhaltigkeit. In: Hans-Joachim Koch und Christian Hey (Hg.) Zwischen Wissenschaft und Politik. 35 Jahre Gutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen. Berlin: ESV. Reisch, Lucia; Bietz, Sabine (2014): Zeit für Nachhaltigkeit – Zeiten der Transformation: Elemente einer Zeitpolitik für die gesellschaftliche Transformation zu nachhaltigeren Lebensstilen. Umweltbundesamt. Dessau-Roßlau (Texte, 68/2014). http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_68_2014_zeit_fuer_nachhaltigkeit_0.pdf. Aufgerufen am 08.09.2016.

Reisch, Lucia; Bietz, Sabine (2014): Zeit für Nachhaltigkeit – Zeiten der Transformation: Elemente einer Zeitpolitik für die gesellschaftliche Transformation zu nachhaltigeren Lebensstilen. Umweltbundesamt. Dessau-Roßlau (Texte, 68/2014). http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_68_2014_zeit_fuer_nachhaltigkeit_0.pdf. Aufgerufen am 13.04.2015.

Rid, Urban (2003): Perspektiven für Deutschland: Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie. In: Gudrun Linne und Michel Schwarz (Hrsg.): Handbuch Nachhaltige Entwicklung - Wie ist nachhaltiges Wirtschaften machbar? S. 23-30, Opladen.

Schleussner, Carl-Friedrich; Donges, Jonathan F.; Donner, Reik V. und Hans Joachim Schellnhuber (2016): Armed-conflict risks enhanced by climate-related disasters in ethnically fractionalized countries. Proceedings of the National Academy of Sciences (Early Edition, EE).

Schneidewind, Uwe (2013): Ideenskizze: Schaffung einer Netzwerk-übergreifenden Plattform für Reallabore/Pioniere des Wandels. http://www.researchincommunity.net/fileadmin/files/PdW/ideenskizze_netzwerk_reallabore.pdf. Aufgerufen am 13.04.2015.

Shindelar, Rachel (2013): Bericht zu 1. Transformatives Symposium: „Pioniere des Wandels – Transformationsforschung für eine Kultur der Nachhaltigkeit“. RCC. http://www.carsoncenter.uni-muenchen.de/download/events/conference_reports/140120_trans_confrep_de.pdf. Aufgerufen am 13.04.2015.

SPD/Bündnis 90/Die Grünen (2002): Erneuerung - Gerechtigkeit - Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen. Berlin, 16. Oktober 2002: SPD (= Sozialdemokratische Partei Deutschlands); Bündnis 90/Die Grünen.

Spiegel, Björn (2010): Einleitung; Energiewirtschaft in Europa – Im Spannungsfeld zwischen Klimapolitik, Wettbewerb und Versorgungssicherheit. In: Energiewirtschaft in Europa. Springer: Berlin, Heidelberg.

SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2016), Umweltgutachten 2016: "Impulse für eine integrative Umweltpolitik", http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_Umweltgutachten_HD.html, zuletzt geprüft 01.02.2017

Statistisches Bundesamt (2014): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Indikatorenbericht 2014. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Statz, Albert (2008): Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie - Bilanz und Perspektiven. In: Nina Amelung, Barbara Mayer-Scholl, Martina Schäfer und Janine Weber (Hrsg.): Einstieg in Nachhaltige Entwicklung. Frankfurt a.M.: Lang, S. 203–219.

Steurer, Reinhard und Rita Trattnigg (2010), Nachhaltigkeit regieren - Eine Bilanz zu Governance-Prinzipien und –Praktiken, oekom Verlag: München

Steurer, Reinhard (2001): Der Wachstumdiskurs in Wissenschaft und Politik - Von der Wachstumseuphorie über „Grenzen des Wachstums“ zur Nachhaltigkeit. Dissertation an der Universität Salzburg.

Stiftungsgemeinschaft anstiftung & ertomis gemeinnützige GmbH (2014): Die Stadt ist unser Garten. Urban Gardening Manifest. München. <http://urbangardeningmanifest.de/>. Aufgerufen am 13.04.2015.

Stigson, Björn (2013), „Nachhaltiges Wirtschaften braucht mehr Planung“, <https://www.nachhaltigkeitsrat.de/aktuelles/news-nachhaltigkeit-archiv/2013/2013-11-07/nachhaltiges-wirtschaften-braucht-mehr-planung-interview-mit-dem-nachhaltigkeitsexperten-bjoern-stigson/> (01.02.2017)

Stigson, Björn; Babu, Suresh P.; Bordewijk, Jeroen; Haavisto, Pekka; Morgan, Jennifer; Moser, Valli; O'Donnell, Pamela; Osborn, Derek (2009): Sustainability „Made in Germany“. Berlin: Rat für Nachhaltige Entwicklung.

Tils, Ralf (2005): Politische Strategieanalyse. Konzeptionelle Grundlagen und Anwendung in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Tremmel, Jörg (2003): Nachhaltigkeit als politische und analytische Kategorie. Der deutsche Diskurs um nachhaltige Entwicklung im Spiegel der Interessen der Akteure. München: Oekom Verlag.

Ulrich, Hans (1995): Führungsphilosophie und Leitbild. In: Alfred; Gerhard ; Rolf Wunderer (Hrsg.): Handwörterbuch der Führung, Stuttgart (2., neu gestaltete und ergänzte Auflage), S. 798-807.

Umlauf, Konrad (1999) Leitbilder als Instrument der Profilierung und kommunalpolitischen Verankerung öffentlicher Bibliotheken, Berlin.

van Suntum, Ulrich (2010): Zur Konstruktion eines Lebenszufriedenheitsindikators („Glücks-BIP“) für Deutschland, in: SOEP papers Nr. 258, Berlin: DIW.

Vereinte Nationen (2015): Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Vereinte Nationen. New York (Generalversammlung, A/70/L.1). <http://www.un.org/depts/german/gv-70/a70-l1.pdf>, Aufgerufen am 09.06.2016.

Vereinte Nationen (1992): Agenda 21. Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung. Bonn: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. <http://www.bmub.bund.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/agenda21.pdf>. Aufgerufen am 02.06.2016.

Vogel, Rick (2003): Leitbilder und ihre Grenzen. In: Verwaltung und Management, 9. Jg., H. 2, S. 96-98.

Voß, Elisabeth (2015): Ein Plädoyer für das Miteinander von Begeisterung und Kritik. <http://www.contraste.org/index.php?id=119>. Aufgerufen am 13.04.2015.

Voss, Gerhard 1997, Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung : Darstellung und Kritik, Institut der deutschen Wirtschaft: Köln

WBGU (2016): Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte.

Weiland, Sabine (2007): Politik der Ideen. Nachhaltige Entwicklung in Deutschland, Großbritannien und den USA. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Berlin: WBGU. http://www.wbgu.de/fileadmin/templates/dateien/veroeffentlichungen/hauptgutachten/hg2016/wbgu_hg2016.pdf.

WBGU (2011): Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Hrsg. v. WBGU. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen. Berlin (Hauptgutachten). http://www.wbgu.de/fileadmin/templates/dateien/veroeffentlichungen/hauptgutachten/jg2011/wbgu_jg2011.pdf. Aufgerufen am 16.03.2015.

World Commission on Environment and Development (1987): Our common future. London: Oxford Press.

Zahrnt, Angelika (2002): Kurzatmig zur Langfriststrategie. Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung und Nachhaltigkeitsrat. In: BUND/Misereor (Hrsg.): Wegweiser für ein zukunftsfähiges Deutschland. München: Riemann, S. 151–162.