

Heinrich Tiemann/Gert G. Wagner

### Das politische Management von Wohlstandsindikatoren

Nach dem BIP

*Unsere Autoren erläutern das Politikfeld der »wissenschaftlichen Beratung« und die Optimierung systematischer Berichterstattung am Beispiel der Themen Wachstum, Nachhaltigkeit und Lebensqualität. Das Management solcher Fragen reicht über die Bundesregierung hinaus und schließt die Arbeit der Länder und vielfältige Aktivitäten der Zivilgesellschaft mit ein. Wie muss also künftig eine Lebensqualitäts- und Nachhaltigkeitsberichterstattung organisiert sein?*

#### Heinrich Tiemann

(\* 1951) war 1998 bis 2002 Abteilungsleiter im Bundeskanzleramt und von 2002 bis 2009 Staatssekretär im Gesundheits- und Sozialministerium bzw. des Auswärtigen Amts.



#### Gert G. Wagner

(\* 1953) ist Vorstandsmitglied des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) und sachverständiges Mitglied der Enquete Kommission »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität«.

gwagner@diw.de



Mit den großen Themen Wachstum, Nachhaltigkeit und Lebensqualität beschäftigt sich seit November 2010 die Enquete-Kommission »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität« des Deutschen Bundestages. Sie reagiert damit auf die Kritik am Bruttoinlandsprodukt (BIP) als Wohlstandsindikator: Ökologische, soziale und kulturelle Aspekte, die zum gesellschaftlichen Wohlergehen und zur Lebensqualität beitragen, werden mit dem BIP grundsätzlich nicht erfasst. Indikatoren sollen helfen, einen erweiterten Wohlstandsbe-griff zu finden, der über das BIP hinaus-

reicht und insbesondere auch alle relevanten Aspekte der Nachhaltigkeit thematisiert.

Im Frühjahr 2012 hat die Indikatoren-Projektgruppe der Enquete im Rahmen eines Zwischenberichts einen Überblick präsentiert. Dabei wird – international vergleichend – ausführlich über verschiedene Indikatoren-Systeme berichtet. Informationen und Überlegungen zur Konstruktion und Leistungsfähigkeit von Indikatoren, auch im Hinblick auf die Aussagekraft und Kommunizierbarkeit, stehen im Vordergrund. Die Enquete hat sich zum Ziel gesetzt, eine überschaubare Zahl an Indikatoren zu entwickeln, die den ökonomischen, sozialen und ökologischen Wohlstand sowie den gesellschaftlichen Zusammenhalt und deren Nachhaltigkeit auch im internationalen Kontext abbilden und den Prozess des Umbaus künftig besser steuern soll. Eine Entscheidung zur Auswahl der Indikatoren ist Ende 2012 noch nicht gefallen. Letztlich werden die politischen Ziele, die in den anderen Projektgruppen der Enquete kontrovers diskutiert werden, maßgeblich die Auswahl der Indikatoren prägen.

Auch der vom Bundeskanzleramt initiierte »Dialog über Deutschlands Zukunft« setzt sich mit den Themen auseinander. Dazu wurden Bürgerinnen und Bürger so-

wie Experten befragt. Ende August 2012 wurden die Empfehlungen der Öffentlichkeit vorgestellt. Die Arbeitsgruppe »Wohlstand, Lebensqualität und Fortschritt« des Dialogs regt neben einem regelmäßigen Bericht »Lebenswertes Deutschland« einen »Sachverständigenrat für Wohlstand und Lebensqualität« an. Das Bundeskanzleramt hat den Vorschlag für einen »Fortschrittsbericht Lebensqualität«, vorgelegt von der Bundesregierung, aufgegriffen und prüft, ob ein Ausbau existierender Berichte oder die Etablierung eines Querschnittsberichts sinnvoll sind. Diese Punkte und Felder stehen – wie auch von der Bundeskanzlerin betont wurde – in einem engen Zusammenhang mit der Arbeit der Enquete-Kommission.

### **Organisation und Kommunikation**

Ein neues Navigationssystem für Politik hat den Zusammenhang von Problemen, Indikatoren und Politikkonzepten abzubilden. Dabei kommt es nicht nur auf die sachliche Aussagekraft von Indikatoren an. Mindestens ebenso bedeutsam ist die *Governance* neuer Indikatoren, die nicht nur deren statistische Korrektheit, sondern vor allem auch deren politische Relevanz »herstellen« muss. Ein neues Indikatoren-System braucht ein eigenes institutionelles Gewicht. Es ist naiv zu glauben, dass neuartige Indikatoren automatisch, »an und für sich« wirkmächtig werden. Statistische Indikatoren und damit ein höheres Maß an wissenschaftlicher Rationalität der Politik werden nur relevant, wenn das politische System sich darauf explizit einstellt. Ein Management-System muss dies organisatorisch übersetzen.

Wir empfehlen auf der Bundesebene, dass ein neuer »Sachverständigenrat zur Begutachtung nachhaltiger Lebensqualität« auf der Basis eines ausgewählten Indikatorenbündels einen periodischen Indikatoren-Bericht mit Handlungsempfeh-

lungen erstellt. Er informiert Bundesregierung, Parlament und Öffentlichkeit regelmäßig über Veränderungen und Fortschritte, ggf. auch über notwendige Veränderungen des Indikatorenbündels. Wir empfehlen einen breiten Blickwinkel, der auch Fragen der Nachhaltigkeit explizit mit einbezieht, da diese untrennbar mit Wohlstand und Lebensqualität verbunden ist. In einem Gründungsgesetz müssen allgemeine und anspruchsvolle Zielvorgaben verankert werden. Da es sich bei dem Themenfeld um eine Querschnittsaufgabe handelt, sollte der Sachverständigenrat beim Bundeskanzleramt angesiedelt werden.

### **Management-System für mehr wissenschaftliche Rationalität in der Politik**

Der »Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung« soll seine Arbeit fortsetzen. Da er bereits jetzt für mehrere Bundesministerien (Arbeit, Finanzen, Soziales und Wirtschaft) relevant ist, wird er vom für Wirtschaft zuständigen Bundesministerium gelöst und ebenfalls beim Bundeskanzleramt angesiedelt.

Zur Unterstützung der Arbeit der Sachverständigenräte und der Bundesregierung sollte im Bundeskanzleramt eine Arbeitseinheit eingerichtet werden, die den beiden Sachverständigenräten als Ansprechpartner dient. Administrativ werden die Sachverständigenräte dem Statistischen Bundesamt zugeordnet, wie das für den Sachverständigenrat Wirtschaft bereits heute gilt.

Zu den Gutachten der Sachverständigenräte muss die Bundesregierung Stellungnahmen im Bundestag abgeben. Sie muss über Fortschritte berichten und über beabsichtigte Politik und Maßnahmen informieren. Nach dem Beschluss politischer Maßnahmen im Bundestag können

Verbände, politische Parteien und zivilgesellschaftliche Organisationen die Debatte reflektieren.

Wir plädieren für zwei unabhängige Sachverständigenräte. Die Aufgaben an sich sind jeweils anspruchsvoll und es besteht die Gefahr, dass ein zusätzlicher Auftrag »nachhaltige Lebensqualität« im Wirtschaftsrat an den Rand gedrängt würde.

Uns erscheint es für die notwendige öffentliche Debatte deutlich aussichtsreicher, dass die Sachverständigenräte ihre Ergebnisse und Empfehlungen unabhängig voneinander vertreten. Das stärkt auch den Diskurs über Nachhaltigkeitsfragen. Der macht wiederum deutlich, dass es in der Tat Zielkonflikte zwischen Wachstum und Nachhaltigkeit gibt, die nicht verschleiert werden sollen.

Im Hinblick auf die Administration der Bundesregierung empfehlen wir, die bestehenden Kapazitäten und Strukturen zur Nachhaltigkeitspolitik mittels weniger or-

ganisatorischen Veränderungen konsequent auf die neuen Aufgaben auszurichten.

### **Bewährte Strukturen weiterentwickeln**

Deutschland hat seit 2002 eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Diese zielt auf Generationengerechtigkeit, Lebensqualität, sozialen Zusammenhang und internationale Verantwortung. Sie gilt seit der ersten Regierung Schröder unabhängig von Legislaturperioden. In einer Reihe von Berichten wurden die Leitlinien, Prozesse und eine Vielzahl von Themen behandelt. Über Ziele und Indikatoren ist die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie mit der europäischen Nachhaltigkeits- und der EU-2020-Strategie verbunden. Strategie und Organisation genießen – trotz nationaler Bekanntheitsdefizite – international hohe Wertschätzung.

Die Strukturen der Nachhaltigkeitsstrategie müssen umgebaut werden, um diesen Politikbereich national wirkmächtiger zu machen:

Der oben genannte, einzurichtende periodische Indikatoren-Bericht des »Sachverständigenrats zur Begutachtung der nachhaltigen Lebensqualität« kann an die Stelle der bisherigen regierungsseitigen Berichterstattung zur nachhaltigen Entwicklung treten (Die Bundesregierung informiert seit 2004 mittels umfassender Fortschritts- und Indikatoren-Berichte – zuletzt im Frühjahr 2012 – zur Entwicklung der Nachhaltigkeit in Deutschland).

Der Staatssekretärsausschuss, geleitet vom Chef des Bundeskanzleramts, sollte weiterhin die Nachhaltigkeitspolitik koordinieren. Die Steuerungs-, Programm- und Managementfunktion des Ausschusses bei ressortübergreifenden Projekten wird jedoch gestärkt. Hinzu kommt noch die Koordinierung der Bund-Länder-Kommunen-Zivilgesellschaft-Zusammenarbeit und die Förderung von regionalen Netzwerken.

Die Bundesministerien greifen weiterhin bei der Prüfung und Entwicklung von Maßnahmen auf eigens für die Nachhaltigkeitspolitik entwickelte Management-Tools zurück. So sind sie seit Mai 2009 verpflichtet, eine Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung (§ 44 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien) vorzunehmen. Ziel ist die kontinuierliche qualitative Verbesserung der Verfahren durch die Bundesministerien.

Außerhalb der Bundesregierung wird der Rat für Nachhaltige Entwicklung beim Bundeskanzleramt angesiedelt. Er kann die Bundesregierung weiterhin in allen Fragen der praktischen Politik beraten. Er ist kein wissenschaftlicher Beirat oder Sachverständigenrat, sondern erarbeitet eigeninitiativ Beiträge zur Fortentwicklung der Strategie, veröffentlicht Stellungnahmen und organisiert den gesellschaftlichen Dia-

log zur Nachhaltigkeit. Künftig soll der Rat noch mehr zur politischen Plattform von Nachhaltigkeitsaktivitäten der Zivilgesellschaft werden. Er wird zu Partnerschaften einladen und bei ressortübergreifenden Aktivitäten vor allem die gesellschaftlichen Akteure unterstützen.

Für den Bereich der Legislative schlagen wir vor, dass der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung des Deutschen Bundestages (PBNE) aufgewertet wird. Er begleitet seit 2004 die Arbeit der Bundesregierung. Er gibt Empfehlungen zur Strategie, bewertet die Nachhaltigkeitsprüfung der Bundesregierung, und unterstützt den gesellschaftlichen Dialog zur Nachhaltigkeit. Der Deutsche Bundestag wird zukünftig eine wichtige Rolle bei der Debatte zum Indikatoren-Bericht einnehmen. Deshalb ist es angebracht, ihn federführend mit der parlamentarischen Kontrolle der Nachhaltigkeitsstrategie sowie der Nachhaltigkeitsprüfung zu beauftragen.

### **Umsetzung vorbereiten**

In den letzten Jahren hat sich ein leistungsfähiges Nachhaltigkeitsmanagement etabliert, das die Bundesregierung, die Arbeit der Länder und vielfältige Aktivitäten der Zivilgesellschaft mit einbezieht. Wir empfehlen bei der Entwicklung neuer Indikatoren und ihrer Governance, darauf aufzubauen.

Die Enquete-Kommission »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität« wird im Frühsommer 2013 ihren Bericht erstatten. Auch aus dem Kreis der Expertinnen und Experten des »Dialogs über Deutschlands Zukunft« kommen sicherlich weitere Ideen. Für die Enquete gilt es, jetzt konkrete politische und organisatorische Empfehlungen an den Deutschen Bundestag zu formulieren. Praktische Entscheidungen zu ihrer Umsetzung werden zu Beginn der 18. Legislaturperiode fallen. ■