



Die  
Bundesregierung



# P e r s p e k t i v e n für Deutschland

Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung

Berlin, 15. Dezember 2003

## **PERSPEKTIVEN FÜR DEUTSCHLAND – UNSERE STRATEGIE FÜR EINE NACHHALTIGE ENTWICKLUNG**

### **KONSULTATIONSPAPIER ZUM FORTSCHRITTSBERICHT 2004**

Im April 2002 hat die Bundesregierung unter dem Titel „Perspektiven für Deutschland“ ihre Strategie für eine Nachhaltige Entwicklung vorgelegt. Darin haben wir für vier prioritäre Handlungsfelder („Klimaschutz und Energiepolitik“, „Umweltverträgliche Mobilität“, „Umwelt, Ernährung und Gesundheit“ und „Globale Verantwortung“) dargestellt, mit welchen Maßnahmen eine nachhaltige Entwicklung erreicht werden soll. Darüber hinaus haben wir uns 21 anspruchsvolle Ziele gesetzt und Indikatoren benannt, anhand derer wir die Schritte zu diesen Zielen kontrollieren können.

Im Herbst 2004 wird die Bundesregierung mit einem Fortschrittsbericht über das Erreichte erstmals Rechenschaft ablegen. Wir werden darstellen, wo wir vorangekommen sind und an welchen Stellen noch Handlungsbedarf besteht. Denn auch das gehört zu einer Nachhaltigkeitstrategie: Eine transparente und regelmäßige Erfolgskontrolle, die uns zeigt, ob der Kurs stimmt, den wir steuern.

Wie schon bei der Erarbeitung der Strategie werden wir auch beim Fortschrittsbericht 2004 wieder den „Dialog Nachhaltigkeit“ führen. Bürgerinnen und Bürger sowie die gesellschaftlichen Gruppen werden sich mit ihren Anregungen und Vorschlägen beteiligen können. Die erste Dialogphase ist für Anfang 2004 vorgesehen, eine zweite Runde soll es von April bis Juni 2004 geben.

#### **Zeitplan für den Fortschrittsbericht 2004**

Januar/Februar 2004	Erste Dialogphase zur Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie
Ende März 2004	Vorstellung eines ersten Entwurfs des Fortschrittsberichts
April – Juni 2004	Zweite Dialogphase zum Entwurf
Juli/August 2004	Überarbeitung des Entwurfs
September 2004	Verabschiedung des Fortschrittsberichts durch Bundeskabinett

In dem Fortschrittsbericht wollen wir nicht nur Rechenschaft über das Erreichte ablegen, wir wollen die Strategie auch weiterentwickeln und neue Schwerpunkte setzen. Der Staatssekretärsausschuss für Nachhaltige Entwicklung, das „Green Cabinet“ der Bundesregierung, hat für diese Legislaturperiode vier Themen auf die Agenda gesetzt:

- Potenziale älterer Menschen in Wirtschaft und Gesellschaft
- Neue Energieversorgungsstruktur unter Einbeziehung der erneuerbaren Energien
- Alternative Kraftstoffe und Antriebstechnologien
- Verminderung der Flächeninanspruchnahme

Dieses Konsultationspapier gibt im Folgenden die Vorstellungen der Bundesregierung zu Inhalt und Struktur der neuen Handlungsfelder wieder. Es soll in der ersten Dialogphase als Grundlage für eine Diskussion über die Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitstrategie dienen.

## **A. POTENZIALE ÄLTERER MENSCHEN IN WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT**

### **I. Ausgangslage**

Demographische Prognosen verweisen auf einen unumkehrbaren Prozess des Älterwerdens der Gesellschaft. Es ist künftig davon auszugehen, dass der Anteil der Älteren an der Gesamtbevölkerung steigen wird und die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Zukunftsaufgaben von einer insgesamt geringeren und im Durchschnitt älteren Bevölkerung bewältigt werden müssen. Hieraus erwachsen vielfältige Herausforderungen sowohl an die Politik als auch an den Einzelnen, die insbesondere darin bestehen, Bedürfnisse der heutigen Generationen mit den Lebenschancen zukünftiger Generationen so zu verknüpfen, dass eine gerechte Teilhabe aller an der Gesellschaft möglich wird (Grundgedanke einer nachhaltigen Entwicklung).

In der aktuellen politischen Debatte um die Folgen des demographischen Wandels dominiert noch immer der *Belastungsdiskurs*, bei dem einseitig problematische Folgen des Alterns der Gesellschaft herausgestellt werden. In der Konsequenz orientieren sich darauf bezogene Politikempfehlungen hauptsächlich an der Frage, wie unter diesen Bedingungen die Leistungsfähigkeit der Sozialsysteme aufrechterhalten werden kann.

Diese Sicht verstellt jedoch den Blick darauf, dass die demographische Entwicklung auch als Chance für Wachstum, Beschäftigung und gesellschaftliche Entwicklung begriffen und gestaltet werden kann. Auf mittlere Sicht lässt sich an den Tatsachen der demographischen Entwicklung kaum etwas ändern. Welche Konsequenzen Regierung und gesellschaftliche Akteure daraus ziehen und ob sie bestehende Chancen auch tatsächlich nutzen, wird aber maßgeblich darüber entscheiden, ob unser Land den durch Globalisierung, Strukturwandel und internationalen Wettbewerb gestellten Herausforderungen gewachsen ist und die erforderliche Fähigkeit zu Innovationen besitzt. Gemäß der WHO-Formel „Years have been added to life; now we must add life to years“ muss der bisher praktizierte Umgang mit dem Altern der Gesellschaft verändert werden. Diesen Ansatz verfolgt auch die Europäische Beschäftigungsstrategie mit der Zielvorgabe, die Erwerbsquote von älteren Arbeitskräften bis 2010 auf 50 Prozent zu steigern.

Für die Notwendigkeit eines veränderten Umgangs mit dem Altern sprechen auch die auf Seiten der Älteren selbst gewachsenen Potenziale. Diese beinhalten stark verbesserte gesundheitliche, bildungsmäßige und finanzielle Voraussetzungen, ein breiteres Spektrum an Interessen und Kompetenzen, ein umfangreiches Erfahrungswissen, eine höhere Mobilität sowie positivere Altersbilder. Gleichzeitig zeigt sich, dass die meisten Älteren selbst keineswegs an einem Rückzug aus wichtigen gesellschaftlichen Aktionsfeldern interessiert sind. Vorausgesetzt, die „Bedingungen stimmen“, kann sogar erwartet werden, dass ein Teil der Älteren von heute und insbesondere der Älteren von morgen zu einer Fortsetzung, ja sogar zur Ausweitung ihres Engagements in Beruf, Wirtschaft und Gesellschaft bis hin zur Übernahme neuer Aufgaben bereit ist. Fakt ist jedoch, dass zur Zeit die vorhandenen Potenziale weitgehend ungenutzt bleiben. Augenfälliger Beleg dafür sind die jahrzehntelang praktizierten Frühverrentungen. Dabei werden die Chancen für die Erhöhung des Selbstwertes und die gesellschaftliche Anerkennung älterer Menschen geschmälert, durch angemessene Eigenbeiträge nicht nur dem eigenen Leben mehr Sinn zu geben, sondern dadurch

auch einen wichtigen Beitrag zur Neujustierung des Generationenvertrages und damit zum gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalt zu leisten.

Der aktuell betriebenen „Freisetzung des Alters“ widersprechen ebenfalls strukturelle Veränderungen im Lebenslauf. Die vorherrschende Praxis der Dreiteilung in eine immer längere Ausbildungs-, eine immer kürzere Erwerbs- und eine zunehmend ausgeweitete „Altersphase“ ist vor dem Hintergrund einer zeitlich stark ausgedehnten Lebensspanne überholt und muss korrigiert werden. Dazu gehört insbesondere die Ausdehnung der Phase der aktiven Mitwirkung älterer Menschen und der stärkeren Integration von Bildung, Arbeit und Freizeit im Lebensverlauf.

## **II. Konkrete Vision**

Dem derzeit dominierenden Belastungsdiskurs wollen wir ein Leitbild entgegenstellen, welches das Altern der Bevölkerung als eine gesellschaftliche und wirtschaftliche Wachstums- und Entwicklungschance begreift. Ältere Menschen wollen sich einbringen und sie sind eine *Wertschöpfungsquelle* für Wirtschaft und Gesellschaft, die es in Zukunft wieder stärker ökonomisch wie gesellschaftlich zu nutzen gilt. Dafür die jeweiligen Rahmenbedingungen „stimmig“ zu machen, ist eine wichtige Zukunftsaufgabe für eine die demographische Entwicklung nicht lediglich passiv dulden- de, sondern – im Gegenteil – sie als Herausforderung begreifende und in diesem Sinne produktiv gestaltende Politik. Dies bedeutet zunächst, dass dem zur Zeit vorherrschenden Belastungsdiskurs ein *Produktivitätsszenario* entgegen gestellt werden muss. Konkret geht es dabei vor allem um die bessere und im Interesse der Älteren selbst stehende Integration ihrer Potenziale.

Es genügt allerdings nicht, Leitbilder einfach auszutauschen. Es bedarf einer breiten öffentlichen Diskussion und eines damit verbundenen Bewusstseinswandels. Vom „Defizitmodell des Alters“ zum „Potenzialmodell“ ist ein langer Weg, denn Veränderungen in Leitbildern sind nur über Veränderungen bei ihrer praktischen Umsetzung möglich. Mit anderen Worten: Es müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, in denen sich die bislang vielfach brachliegenden Potenziale Älterer entfalten bzw. in der Praxis besser genutzt werden können. Das betrifft auch die nicht-staatlichen Rahmenbedingungen. Dabei kommt es wesentlich darauf an, eine längere Beteiligung am Erwerbsleben und eine aktive Teilnahme am gesellschaftlichen Leben mit den Bedürfnissen und Möglichkeiten älterer Menschen zu verknüpfen. Nur so können sie auch motiviert werden, ihre Fähigkeiten einzubringen.

## **III. Mögliche Maßnahmen und Projekte**

Das vorgeschlagene Konzept konzentriert sich in seinem Spektrum auf die zwei Handlungsfelder Arbeitswelt (z.B. *potenzialgerechte Arbeitsplatzgestaltung*) und Bildung (z.B. *lebenslanges Lernen*) sowie vor allem auf Bereiche in der Schnittmenge dieser beiden Felder.

Im Rahmen des Projektes sollen Wege aufgezeigt werden, wie in den beiden Kernhandlungsfeldern Arbeitswelt und Bildung sowie in dem Überschneidungsbereich von „Lernen in der Arbeit“ die Potenziale älterer Menschen für Wirtschaft und Gesellschaft besser genutzt und dabei deren Bedürfnisse und Möglichkeiten angemessen berücksichtigt werden können. Dafür soll zum einen eine Konzeption erarbeitet werden. Zum anderen gilt es mit konkreten „Leuchtturmprojekten“ positive Erfahrungen zu sammeln und mittels ihrer Verbreiterung die Grundidee des Projektes, nämlich die bessere Potenzialnutzung Älterer, voranzutreiben.

## 1. Handlungsfeld Arbeitswelt

Das demographische Altern des Erwerbspersonenpotenzials ist ein irreversibler Trend. Betriebe und Verwaltungen müssen sich daher rechtzeitig darauf einstellen, müssen ihre bisherige „Jugendzentrierung“ aufgeben und sich auf die besonderen Beschäftigungsvoraussetzungen, -bedürfnisse und -erwartungen altersmäßig anders zusammengesetzter Belegschaften in strategischer Weise vorbereiten und einstellen. Aber auch um den Frühverrentungstrend wirksam zu überwinden und um die geplanten Heraufsetzung der Altersgrenzen überhaupt real in der Arbeitswelt durchzusetzen, gilt es, in den Betrieben und Verwaltungen für Bedingungen dafür zu sorgen, dass die Verlängerung der Lebensarbeitszeit machbar wird. Als „Leuchtturmprojekte“ kommen solche Initiativen in Wirtschaft und Verwaltung in Betracht, die dazu beitragen, dass Alterserwerbsarbeit künftig erleichtert, ermöglicht sowie auch individuell wieder wünschenswert wird. Die Projekte sollten eines oder mehrere der folgenden Kriterien erfüllen:

- **Arbeitsplätze, -organisation und -zeit an verändertes Leistungsvermögen anpassen**

Hierbei geht es um die Anpassung von Arbeitsplätzen, Arbeitsorganisation und Arbeitszeit an das veränderte Leistungsvermögen alternder Belegschaften, etwa durch veränderte Arbeitsaufgaben und -abläufe, Gruppenarbeit oder spezielle Pausenregelungen. Eng damit verbunden sind Maßnahmen zum präventiven Arbeits- und Gesundheitsschutz und der betrieblichen Gesundheitsförderung.

- **Frühzeitige Entwicklungsplanung ermöglichen**

Maßnahmen zur Förderung der Alterserwerbsarbeit dürfen nicht erst am Ende der Berufskarriere ansetzen, denn in diesem Fall kommen sie nicht mehr voll zur Wirkung. Gefordert ist vielmehr eine *erwerbsbiographische Lebenslauforientierung*: Maßnahmen, die den Älteren von heute dienen, dienen immer auch den nachrückenden Älteren von morgen. Dies gilt ebenfalls für Fördermaßnahmen, die auf jüngere Beschäftigte abzielen: Diese haben immer auch positive „Fernwirkungen“ auf die eigene spätere berufliche Situation. Für Tätigkeiten mit hohen „burn out“-Effekten (Schule, soziale Arbeit) sind „Umstiegskarrieren“ einzuplanen und durch Weiterbildung vorzubereiten.

- **Berufliche Umorientierung erleichtern**

Hier geht es insbesondere darum, Perspektiven für jene Beschäftigte zu entwickeln, die auf ihren angestammten Arbeitsplätzen nicht „alt werden“ können (z.B. physisch und psychisch belastende Tätigkeiten mit begrenzter Dauer). Aber auch individuelle Interessen können den Wunsch nach einer „zweiten Karriere“ auslösen. Diese können sich z.B. auf Berufs- oder Tätigkeitswechsel, auf die Übernahme einer selbständigen Tätigkeit und/oder auf zivilbürger-schaftliche Aufgaben außerhalb und/oder nach der eigentlichen Erwerbsarbeit beziehen.

- **Lebensarbeitszeit neu organisieren**

Eingebettet sein müssen derartige integrierte Konzepte in Überlegungen zur *Neuorganisation von Lebensarbeitszeit*. Es gilt künftig, das starre Nacheinander von Ausbildung, Erwerbsarbeit und Privatleben durch flexiblere Muster abzulösen, die eine Verwirklichung lebensphasenspezifischer Aufgaben, wie z.B. Familiengründung, Pflege oder berufliche Umorientierung zulassen oder erleichtern. Dies bedeutet jedoch gleichzeitig, dass Erwerbsarbeit im Lebensverlauf zeitlich gestreckt werden muss. Wenn es gelingt, die Lebensarbeitszeit besser an den spezifischen Bedürfnissen und Interessen von Menschen auf unterschiedlichen Stufen ihrer Biographie auszurichten, dann dürfte über diesen Weg auch die Weiterarbeitsbereitschaft älterer Mitarbeiter erhöht werden.

## 2. Handlungsfeld Bildung

Nicht nur angesichts des „Alterns der Belegschaften“ und des wachsenden Anteils älterer Beschäftigter, sondern auch angesichts sinkender Zahlen von Schülerinnen und Schülern sowie von Studierenden steht die Bildungspolitik vor einem Paradigmenwechsel. Bildung und Qualifizierung von älter werdenden Menschen sowie von Personen, die bereits seit längerem im Erwerbsleben stehen, müssen zu einem neuen Schwerpunkt für Schulen und für Bildungsträger insgesamt werden. Auch die Hochschulen müssen ihren eigenen Beitrag zur Ermöglichung lebenslangen Lernens leisten. Der Bildungsauftrag sollte sich künftig auf alle Stationen im Lebenslauf beziehen und für alle Gruppen der Bevölkerung gleichermaßen gelten. Dies ist die Kernidee des „lebenslangen Lernens für alle“. Lebenslanges Lernen umfasst die Gesamtheit allen formalen, nicht-formalen und informellen Lernens (ganz gleich ob am Arbeitsplatz oder in der Freizeit) über den gesamten Lebenslauf eines Menschen hinweg. Die Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen kann jedoch nicht „so nebenbei“ von den Einrichtungen der Erwachsenenbildung geleistet werden. Es bedarf vielmehr einer engen Kooperation mit Betrieben, welche u.a. Arbeit so gestalten müssten, dass Lernen sowohl zeitlich als auch inhaltlich möglich wird. Lebenslanges Lernen ist jedoch ein Auftrag, der auch die Hochschulen betrifft. Für sie wie für andere Bildungsträger bedeutet dies eine stärkere Ausrichtung an betrieblichen Gestaltungsräumen sowie an den besonderen Lernvoraussetzungen, -bedürfnissen sowie bereits vorhandenen Kompetenzen älterer Menschen.

Im Kernbereich „Bildung“ geht es insbesondere um solche „Leuchtturmprojekte“, die auf die erfolgreiche Umsetzung der Leitkonzeption des lebenslangen Lernens außerhalb der Arbeit zielen. Ein-

bezogen ist dabei Lernen zur Vorbereitung auf nicht- oder nachberufliches bürgerschaftliches Engagement insbesondere in der zweiten Lebenshälfte. Denkbar sind z.B. Projekte aus folgenden Bereichen:

- **Zugänge zu Bildungsabschlüssen schaffen**

Wo dies für alte oder neue Tätigkeiten notwendig ist, sollten die Chancen für das Nachholen bzw. für den Erwerb neuer Bildungsabschlüsse verbessert werden. Dies gilt insbesondere bei der Unterstützung von „zweiten Karrieren“. Bei den zu suchenden Leuchtturmprojekten ist insbesondere auch darauf zu achten, dass diejenigen, denen es an einer formalen Qualifikation mangelt, nachqualifiziert werden können.

- **Gemeinsames Lernen der Generationen**

Die Generationen können vieles voneinander lernen. Jüngere Menschen können durch den Kontakt mit Älteren viel vom Erfahrungs- und Lebenswissen der Älteren profitieren, während die Älteren durch die Neugierde und Innovationsfreudigkeit der Jüngeren angesteckt werden können. Wünschenswert sind mehr Projekte, die auf das gemeinsame Lernen der Generationen zielen und dabei auch die unterschiedlichen Lernvoraussetzungen und –bedürfnisse angemessen aufgreifen.

- **Hochschulen für qualifizierte Weiterbildung öffnen und gewinnen**

Menschen, die bereits im Erwerbsleben stehen, aber auch diejenigen, die bereits ihren Ruhestand genießen, müssen (ggf. in Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeber) anspruchsvoll so weiter qualifiziert werden, dass sie sowohl fachlich-inhaltlich als auch von ihrer Technikkompetenz her „auf der Höhe der Zeit“ sind. Dafür sollten Weiterqualifizierungsmöglichkeiten an den Hochschulen zur Vermittlung ergänzender Qualifizierungen oder zur beruflichen Neuorientierung angeboten werden, die eine Fortführung der Berufstätigkeit, nach Möglichkeit auch in Verbindung mit dieser, zulassen (Teilzeit, berufsintegriertes Studium, Fernstudium, Onlineangebote).

- **Studienangebote für ältere Personen ausbauen**

Viele ältere Hochschulabsolvent/inn/en und Inhaber/innen vergleichbarer Qualifikationen, die in ihrem bisherigen Beruf nicht weiter tätig sein wollen oder können, möchten einen Neuanfang wagen. Für diese Personengruppe sollten an Hochschulen besondere Studienschwerpunkte in vorhandenen Fächern oder sogar eigene Studiengänge eingerichtet werden, die an den beruflichen Erfahrungen anknüpfen und das dort entwickelte Potenzial nutzen. Die an vielen Hochschulen bestehenden „Seniorenstudien“ bedürfen einer Reorganisation. Ihre Angebote müssen stärker in einen wirtschaftlichen wie gesellschaftlichen Nutzungszusammenhang gestellt werden. Vorstellbar sind dabei auch Kooperationen mit regional ansässigen Unternehmen (z.B. im Sinne von „corporate identity“, Nutzung der „echten“ Altersteilzeit für Bildungsangebote). Darüber hinaus sollten mehr Hochschulen als bisher Studienangebote zur Vorbereitung auf nachberufliche ehrenamtliche Tätigkeiten einrichten.

### **3. Handlungsfeld „Lernen in der Arbeit“**

Mit dem expliziten Bezug auf das „Lernen in der Arbeit“ erkennt das Konzept ausdrücklich an, dass die Handlungsfelder Arbeitswelt und Bildung immer weniger trennscharf sind. So hat der wirtschaftliche Strukturwandel zu einschneidenden Veränderungen von Formen und Organisation von Arbeit geführt und dabei das traditionelle Verhältnis von Arbeit und Lernen grundlegend beeinflusst. Die Grenzen sind fließend geworden, Überlappungen zwischen Arbeit und Bildung selbstverständlicher. Neues Wissen kann nicht mehr wie bisher überwiegend von außen in die Betriebe transportiert werden, sondern es muss zunehmend im Prozess der Arbeit entwickelt bzw. erworben werden, um so vorhandene Erfahrungen zu nutzen und dauerhaft zu erhalten. Geeignete „Leuchtturmprojekte“ könnten hier solche Initiativen und Maßnahmen sein, die schwerpunktmäßig in Betrieben und Verwaltungen angesiedelt sind, und die „lebenslanges Lernen“ in der Arbeit in einer strategischen Weise und Ausrichtung unter bewusstem Einbezug Älterer praktizieren. Dabei sind auch Projekte mit „Bildungsungewohnten“ von besonderem Interesse.

- **„Lebenslanges berufliches Lernen“ in der Arbeit fördern**

Die Forderung nach „lebenslangem beruflichem Lernen“ zielt nicht erst auf die älteren, sondern bereits auch auf die jüngeren Erwerbstätigen. Gesucht werden „Leuchtturmprojekte“, die zeigen, dass es möglich ist, durch die Schaffung „lernförderliche Arbeitsumwelten und –organisation“ berufliche Qualifizierung im Sinne eines „lebenslangen Lernens in der Arbeit“ so zu gestalten, dass jüngere wie ältere Berufstätige gleichermaßen ihre Kompetenzen an neue Anforderungen anpassen können und so „auf der Höhe der Zeit bleiben“.

- **Bildungs- und Qualifizierungsangebote mit Arbeitswelt verzahnen**

Anders als Schüler und Studenten sind Betriebe und Erwerbstätige darauf angewiesen, dass lernförderndes Arbeiten und theoretische Ausbildung eng verzahnt und in klar definierten Zeiträumen geleistet wird. Gesucht sind daher solche Projekte des lebenslangen beruflichen Lernens, in denen Betriebe und Verwaltungen in dieser Weise mit den Bildungsträgern kooperie-

ren, z.B. indem entsprechende Maßnahmen in enger Zusammenarbeit zwischen ihnen und den Bildungsträgern entwickelt werden. Dabei kann es sich auch um berufsbegleitende Weiterbildungs- und Studiengänge handeln.

- **Weiterbildung für neue berufliche Weichenstellung nutzen**

Das breite Angebot beruflicher Weiterbildung, von der Anpassungsfortbildung und der Umschulung bis zu den bundesrechtlich geregelten Fortbildungsabschlüssen auf der Ebene der Meister- und Techniker, bietet vielfältige Möglichkeiten, berufliche Veränderungen zu flankieren und Perspektiven für neue Tätigkeitsbereiche zu eröffnen. Gesucht sind Projekte, in denen sowohl Menschen mittleren Alters als auch Ältere stärker in den Fokus der Weiterbildungsanbieter genommen werden. Wenn dabei auch noch die mit der beruflichen Weiterbildung verbundenen Entwicklungsmöglichkeiten transparenter werden, können sie ganz sicher zur Steigerung der Veränderungsbereitschaft der Menschen einen wichtigen Beitrag leisten und gleichzeitig bewirken, dass angestrebte Veränderungen auch realisiert werden können.

## **B. NEUE ENERGIEVERSORGUNGSTRUKTUR UNTER EINBEZIEHUNG DER ERNEUERBAREN ENERGIEN**

Beim zweiten Schwerpunktthema geht es um eine integrierte Handlungsstrategie für die Energiepolitik und den Klimaschutz. Hierbei verfolgt die Bundesregierung zwei Ansätze: Sie setzt erstens auf eine deutliche Steigerung der Energieeffizienz und zweitens auf den konsequenten Ausbau erneuerbarer Energien. Beide Elemente gehören untrennbar zusammen und bringen Deutschland auf dem Weg zu einer wettbewerbsfähigen und umweltverträglichen Energieversorgung einen großen Sprung nach vorne.

Bei der Steigerung der Energieeffizienz ist Deutschland führend. Während z. B. in der EU die jährliche Verbesserung der Energieeffizienz in den neunziger Jahren bei gut einem Prozent lag, schaffte Deutschland fast zwei Prozent. So sinkt etwa der Energieverbrauch von Pkw ständig. Mit der Entwicklung direkt einspritzender Dieselmotoren hat die deutsche Automobilindustrie international Maßstäbe gesetzt.

Der Anteil der erneuerbaren Energien soll bis zum Jahr 2010 gegenüber 2000 verdoppelt werden. Damit vermindern wir nicht nur unsere Abhängigkeit von Ölimporten, vielmehr bedeutet dies auch einen enormen Innovationsschub und die Schaffung neuer Arbeitsplätze. So nehmen deutsche Anbieter auf dem weltweit wachsenden Markt für Windkraftanlagen eine führende Position ein. Mit der Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes werden wir den Ausbau weiter voran treiben. Allerdings werden wir sehr darauf achten, dass die Förderung effizienter gestaltet und Kostengesichtspunkte angemessen berücksichtigt werden. Damit bleibt der Anreiz für Innovationen erhalten und bleiben die Strompreise für Privathaushalte und Wirtschaft tragbar.

Durch den Ausbau der erneuerbaren Energien werden sich vor allem in Norddeutschland neue regionale Schwerpunkte für Kraftwerksstandorte bilden, die zunehmende Einspeisung stellt neue

Anforderungen an das Verbundnetz. Gleichzeitig findet in den nächsten 20 Jahren ein starker Erneuerungs- und Umstrukturierungsprozess in der deutschen und europäischen Stromwirtschaft statt. Allein in Deutschland stehen bis 2020 rund 30.000 MW Kraftwerksleistung altersbedingt zur Stilllegung an und müssen erneuert werden. Diese Entwicklung hat erhebliche Klimaschutzpolitische Bedeutung. Vor diesem Hintergrund brauchen wir eine Strategie für die Integration der erneuerbaren Energien in die Energieversorgung sowie eine gleichermaßen wirtschaftliche, umweltverträgliche und wettbewerbsfähige Umstrukturierung des Kraftwerksparks, die in enger Abstimmung mit den Beteiligten zu erarbeiten ist. Ziel ist eine Optimierungsstrategie, die eine erfolgreiche und wettbewerbsfähige Stromerzeugung am Energiestandort Deutschland mit einem wirksamen Klimaschutz intelligent verknüpft. Zu Inhalt und Schwerpunkten dieser Strategie erarbeitet die Bundesregierung zur Zeit ein Konzept.

## **C. ALTERNATIVE KRAFTSTOFFE UND ANTRIEBSTECHNOLOGIEN**

### **I. Ausgangslage**

Angesichts einer weltweit steigenden Nachfrage nach Öl und der Klimarelevanz fossiler Energieträger ist die Verfügbarkeit, Umweltverträglichkeit und Wirtschaftlichkeit von Kraftstoffen für die Sicherung einer nachhaltigen Mobilität eine grundlegende Voraussetzung.

Insbesondere im Straßenverkehr, der den größten Anteil ausmacht und über Jahrzehnte Hauptverursacher der verkehrsbedingten Umweltbelastungen war, sind die Schadstoffemissionen in den vergangenen Jahren erheblich reduziert worden. Bedingt durch ein anhaltendes Verkehrswachstum stellt der Ausstoß von klimagefährdenden Treibhausgasen (vornehmlich CO<sub>2</sub>) allerdings weiterhin eine große verkehrspolitische Herausforderung dar. Bis 2015 wird in Deutschland die Leistung im Personenverkehr gegenüber 1997 insgesamt um rund 20% zunehmen. Im gleichen Zeitraum steigen die Transportleistungen im Güterverkehr um 64%, wobei das Wachstum beim Straßengüterfernverkehr mit 71% am stärksten ist.

Die weitere Senkung des Kraftstoffverbrauchs durch verbesserte Antriebstechnologien sowie die Förderung und Entwicklung alternativer Kraftstoffe ist daher für die Gewährleistung nachhaltiger Mobilität von zentraler Bedeutung. So hat die EU-Kommission sowohl im Grünbuch Energieversorgungssicherheit als auch im Weißbuch Verkehrspolitik (beide 2001) das Ziel eines Marktanteils von 20% für alternative Kraftstoffe im Jahre 2020 formuliert.

National und international wird derzeit eine ganze Bandbreite möglicher Entwicklungen diskutiert. Rund 10 potenzielle Alternativkraftstoffe und rund 70 Möglichkeiten ihrer Erzeugung spielen dabei eine Rolle. Die aktuelle Situation ist bestimmt von einer Vielzahl technologischer Lösungen und Ideen; ein technologischer „Königsweg“ erscheint nicht in Sicht. Eine klare technische Verständigung für eine Übergangszeit findet derzeit in Deutschland und Europa noch nicht statt. Darum ist eine sorgfältige Evaluierung anhand ökonomischer und ökologischer Kriterien erforderlich, wie sie

zum Beispiel im Rahmen der „Alternative Fuel Contact Group (AFCG)“ für ausgewählte Kraftstoffe vorgenommen wird.

Insbesondere in Japan und den USA wird mit beträchtlicher staatlicher Unterstützung an der Entwicklung alternativer Kraftstoffe und Antriebstechnologien gearbeitet. Überlegungen zu einer Strategie für zukunftsfähige Kraftstoffe müssen daher in das europäische und internationale Umfeld passen. Eine rein national ausgerichtete Kraftstoffstrategie macht gerade für Deutschland mit seiner in hohem Maße exportorientierten Automobilindustrie und seiner Lage im Herzen Europas keinen Sinn.

In Deutschland und Europa werden heute kraftstoffspezifische Steuerreduktionen vorgenommen, die nicht im Verhältnis zu einer möglichen Zielerreichung (z.B. CO<sub>2</sub>-Reduktion) stehen, wodurch ein Geflecht von Regelungen entstanden ist, das der Planungssicherheit für die Industrie im Wege steht und Chancen neuer Technologien schmälert. Was wir stattdessen brauchen, ist eine nachhaltige Kraftstoffstrategie, die ökonomische und ökologische Kriterien bewertet und integriert.

## **II. Konkrete Vision**

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass wegen der langfristigen wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen (z.B. Tankstelleninfrastruktur, Klimaschutz) jetzt damit begonnen werden sollte, eine transparente und kalkulierbare Konzeption für den Einsatz von wettbewerbsfähigen alternativen Kraftstoffen zu erarbeiten. Damit soll ein Orientierungsrahmen geschaffen werden, der es den deutschen Unternehmen ermöglicht, auch in Zukunft eine technisch und wirtschaftlich führende Rolle auf dem Weltmarkt zu spielen. Innovationen bei Kraftstoffen und Antriebstechnologien können hierzu einen wichtigen Beitrag leisten.

Basis für die Bewertung alternativer Kraftstoffe und damit Grundlage für die Arbeiten zur Entwicklung einer „Kraftstoffstrategie“ sind die in dem Zusammenhang allgemein anerkannten Nachhaltigkeitskriterien:

- Klimarelevanz (Beitrag zur Emissionsreduktion von Treibhausgasen),
- Erhöhung der Energieversorgungssicherheit (Verfügbarkeit),
- Wirtschaftlichkeit/ Wettbewerbsfähigkeit,
- Umweltverträglichkeit / Energiebilanz (Effizienz in der gesamten Umwandlungs- und Nutzungskette).

Dabei sollten die Erkenntnisse und Ergebnisse laufender Aktivitäten/ Initiativen, wie z.B. der Verkehrswirtschaftlichen Energiestrategie (VES), einbezogen werden.

Sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene sind weitere Rahmenbedingungen abzustimmen, die es der Industrie ermöglichen, unbeeinflusst von technologiespezifischen Subventionen und Steuervorteilen, wirtschaftlich tragbare und ökologisch sinnvolle Lösungen zu entwickeln.

Die von Unternehmen im Falle der Begünstigung zwar begrüßten Subventionen und steuerlichen Förderungen führen zu Aufspaltungen des Marktes in steuerabhängige, nur bedingt attraktive Teilmärkte, die zudem innerhalb Europas völlig unterschiedlich sind. Die wirtschaftlich notwendige Marktbreite wird so nicht erreicht. Es besteht daher die Gefahr, dass die Technologieführerschaft absehbar den USA bzw. Japan überlassen wird.

Die zu schaffenden Rahmenbedingungen müssen erkennbar auf die o.g. Ziele ausgerichtet werden, um der Wirtschaft damit eine klare Orientierung zu geben. Die Mechanismen sollten dabei kraftstoffneutral sein, da die Politik weder die Aufgabe hat noch über die Kompetenz verfügt, um fundiert und verantwortlich auf der Zeitachse für die nächsten 20 Jahre technologische Vorgaben zu treffen. Jedoch wird mit der Kraftstoffstrategie angestrebt, anhand der o.g. Kriterien aus der Vielzahl möglicher Alternativen eine überschaubare Auswahl zukunftsträgiger Kraftstoffe und Antriebstechnologien hervorzuheben und eine Perspektive für deren Einsatzpotenziale auf der Zeitachse aufzuzeigen.

### **III. Mögliche Maßnahmen und Projekte**

#### **1. Bestandsaufnahme**

In einer Bestandsaufnahme sollen zunächst die zurzeit in Deutschland, in Europa und international verfolgten Konzepte, Forschungsaktivitäten und Fördermaßnahmen dargestellt werden.

#### **2. Erarbeitung Strategiekonzept**

Sodann wird ein Strategiekonzept erarbeitet, das – gemeinsam mit allen relevanten Beteiligten - folgenden Fragestellungen nachgeht:

- Welche Kraftstoffe erfüllen die Nachhaltigkeitskriterien (Erstellung einer „Kraftstoffmatrix“) und
- Welche Maßnahmen zur Förderung kommen kurz-, mittel- und langfristig in Frage.
- Darüber hinaus sollte die Förderkulisse am Energiemarkt betrachtet werden.

Das Ziel des Vorhabens besteht insgesamt darin, eine Konzeption zu entwerfen, die unter Einbeziehung einer Effizienzsteigerung bei otto- und dieselbetriebenen Fahrzeugen die Potenziale alternativer Kraftstoffe und Antriebstechnologien für eine nachhaltige Mobilität anhand der Kraftstoffmatrix beurteilt (auch unter Berücksichtigung der Zeitschiene) und eine möglichst technikneutrale und sich im Rahmen der bestehenden Finanzplanung bewegendende Förderkulisse (z.B. fiskalische Rahmenbedingungen, Förderprogramme, Forschungsaktivitäten) vorschlägt, die der Industrie auf lange Sicht Planungssicherheit gibt.

## **D. VERMINDERUNG DER FLÄCHENINANSPRUCHNAHME**

### **I. Ausgangslage**

Die Verminderung der Flächeninanspruchnahme ist ein Thema mit einem komplexen Gefüge aus ökologischen, ökonomischen und sozialen Anforderungen. Gerade in einem dicht besiedelten Land wie Deutschland ist es von vitalem Interesse, den Boden in seinen ökologischen Funktionen als Lebensgrundlage und Lebensraum für Menschen, Tiere und Pflanzen und als Bestandteil des Naturhaushalts mit seinen Wasser- und Naturkreisläufen zu erhalten. Gleichzeitig gilt es, die vorhandene und künftige Flächennutzung im Sinne der Nachhaltigkeit für vielfältige Funktionen, z.B. für Siedlung, Erholung und Verkehr, für die Erzeugung von Lebensmitteln und nachwachsenden Rohstoffen, für wirtschaftliche und öffentliche Nutzungen sowie Naturschutzzwecke weiter zu entwickeln.

Im Durchschnitt der Jahre 1997 – 2001 wurden bundesweit täglich 129 Hektar neuer Flächen für Siedlungs- und Verkehrsflächen in Anspruch genommen. Die vom Statistischen Bundesamt unlängst vorgelegten neuesten Daten zur Flächeninanspruchnahme zeigen im Jahr 2001 einen Rückgang auf 117 ha pro Tag sowie ein deutlich nachlassendes Wachstum bei den Gebäudeflächen und bestätigen damit einen Trend, der zwar in Teilen konjunkturbedingt sein dürfte, sich jedoch insgesamt seit 1997 in den alten Bundesländern bereits angedeutet hat. Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie zielt auf eine Verminderung der Flächeninanspruchnahme auf maximal 30 ha pro Tag bis zum Jahr 2020 ab. Eine der größten Schwierigkeiten bei der Erreichung dieses Ziels liegt darin, dass eine Vielzahl von Akteuren für den zu hohen Flächenverbrauch verantwortlich sind. Der Bund setzt ökonomische und rechtliche Rahmenbedingungen. Die Länder verantworten die Regionalplanung, die Gemeinden stellen die Flächennutzungs- und Bebauungspläne auf und die Investoren bestimmen den tatsächlichen Flächenverbrauch.

### **II. Konkrete Vision**

Als Ergebnis dieses Projekts soll ein praktikables Maßnahmenprogramm erarbeitet werden, das in seiner Gesamtheit zu einer Reduzierung und qualitativen Verbesserung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke unter Berücksichtigung der ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Zielsetzungen führt. Im Idealfall sollte es gelingen, die tatsächliche Neuinanspruchnahme von Flächen langfristig weitgehend durch die erneute Nutzung vorhandener Flächen zu ersetzen und dies mit einer guten wirtschaftlichen Entwicklung sowie einer hohen Beschäftigung in der Bauindustrie in Einklang zu bringen.

Angesichts der komplexen Materie, der Vielzahl der betroffenen Akteure und ihrer verschiedenen, zum Teil gegensätzlichen Interessen, soll das o. g. Ziel in mehreren Schritten erreicht werden:

In einem ersten Schritt überprüft die Bundesregierung die derzeit laufenden und absehbaren Vorhaben der Bundesressorts daraufhin, inwieweit sie zu einer Verminderung der Flächeninanspruchnahme beitragen können. Davon werden insbesondere auch Vorhaben erfasst, die zwar nicht unmittelbar mit diesem Ziel initiiert wurden, die aber abhängig von der konkreten Ausgestaltung im Einzelfall wesentliche positive Impulse für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung haben können. Darüber hinaus sollen erste Handlungsperspektiven für weitere Maßnahmenbereiche entwickelt werden, die für die Siedlungsentwicklung von hoher Relevanz sind.

In einem zweiten Schritt soll geklärt werden, mit welchen geeigneten Maßnahmen langfristig die Flächeninanspruchnahme vermindert werden kann. Dazu hat der Staatssekretärausschuss den Rat für Nachhaltige Entwicklung gebeten, 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. Der vom Rat zu organisierende Dialog ist ein wichtiger Baustein, um mit Experten aus Bereichen wie z. B. Banken, Bausparkassen, (Bau)Industrie, Wirtschaft, Kommunalen Spitzenverbänden und sonstigen NGO'S in einen vertieften Austausch zu treten. Auf der Grundlage des Dialogs wird der Rat dem Staatssekretärausschuss Vorschläge für geeignete Maßnahmen unterbreiten.

Die Bewertung der im ersten Schritt vorzunehmenden Prüfung der laufenden Vorhaben soll dann mit den langfristig angelegten Vorhaben zu einem integrierten Maßnahmenprogramm zusammengeführt werden.

### **III. Mögliche Maßnahmen und Projekte**

#### **1. Entwicklung qualitativer Indikatoren**

Die Verminderung der Siedlungs- und Verkehrsflächeninanspruchnahme auf maximal 30 Hektar pro Tag bis zum Jahr 2020 soll durch eine Doppelstrategie von quantitativer und qualitativer Steuerung erreicht werden. Bundesweite Indikatoren für die Bewertung der qualitativen Veränderungen der Flächeninanspruchnahme fehlen jedoch. Was wir daher - unabhängig von einzelnen Maßnahmen - brauchen, ist eine Entwicklung qualitativer Indikatoren zur Qualifizierung der Flächeninanspruchnahme.

Die amtliche Flächenerhebung gibt Auskunft über die Menge der neu für Siedlungs- und Verkehrszwecke genutzten ehemaligen Freiflächen. Hochrechnungen und Länderstudien legen nahe, dass weniger als die Hälfte der neuen Siedlungs- und Verkehrsflächen versiegelt sind, ohne allerdings präzise Auskunft über die konkrete Ausgestaltung und Qualität sowohl der versiegelten als auch der unversiegelten Flächen geben zu können. Die Daten der Flächenstatistik belegen auch, dass der Flächenverbrauch zwar nach wie vor hoch ist, doch inzwischen in Teilen durchgrünter als noch Mitte der 90er Jahre (Zunahme der Erholungs-, Grün- und Freizeitflächen). Neben diesen qualitativen Aspekten sind die räumlichen Unterschiede der Siedlungsflächenentwicklung von Bedeutung

für die Formulierung von Strategien zur Verminderung der Flächeninanspruchnahme (z.B. unterschiedliche Versiegelungsgrade in ländlichen Räumen und Verdichtungsräumen)

Die Bestandsaufnahme und die Trendanalyse des Fortschrittsberichtes wird deshalb sachlich, zeitlich und räumlich zu differenzieren haben, um Problemschwerpunkte möglichst genau zu identifizieren und wirksame Handlungsstrategien und Maßnahmevorschläge zur quantitativen und qualitativen Steuerung der Flächeninanspruchnahme entwickeln zu können.

## **2. Bewertung von Vorhaben der Bundesregierung hinsichtlich Flächenentwicklung**

Die laufenden und absehbaren Aktivitäten und Vorhaben der Bundesressorts sollen darauf hin überprüft werden, inwieweit sie zu einer Verminderung der Flächeninanspruchnahme beitragen können. Vor allem entscheidet die konkrete Ausgestaltung der Maßnahmen über die Auswirkungen auf die Flächeninanspruchnahme. Die hier zu erarbeitenden Bewertungskriterien sollen es erleichtern, bei den laufenden Vorhaben auch diesem Anliegen Rechnung zu tragen.

Die Handlungsfelder, die der Bundespolitik zur Verfügung stehen, umfassen:

- a) rechtliche und planerische Instrumente,
- b) finanz-, steuer- und förderpolitische Instrumente,
- c) ergänzende Handlungsfelder.

### **a) Rechtliche und planerische Instrumente**

Aufgabe ist es, die rechtlichen und planerischen Instrumente und ihre Ausgestaltung noch gezielter auf eine nachhaltige Siedlungsentwicklung auszurichten und bestehende Vollzugsdefizite zu beseitigen. Es ist zu prüfen, welche möglichen Gesetzesänderungen einen Beitrag zum Ziel der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme leisten können. Das gilt etwa für die derzeit laufenden Gesetzesnovellen zum Baugesetzbuch und zum Raumordnungsgesetz sowie für das Artikelgesetz zum Hochwasserschutz.

### **b) Finanz-, steuer- und förderpolitische Instrumente**

Da die rechtlichen Instrumente zur Verminderung der Flächeninanspruchnahme allein nicht ausreichen, sind die ökonomischen Anreize um so wichtiger. Die vorhandenen flächenrelevanten finanz-, steuer-, und förderpolitischen Instrumente sowie Vorschläge zu ihrer Umgestaltung sollen auf mögliche Beiträge zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme überprüft werden. Das betrifft z.B. die Eigenheimzulage, die Investitionszulage, die Entfernungspauschale oder die Ausgestaltung von Grundsteuer, Grunderwerbssteuer und Gemeindefinanzreform.

### **c) Ergänzende Handlungsfelder**

Zu den ergänzenden Handlungsfeldern, die zu erörtern sind, zählen in erster Linie die zahlreichen Forschungsprojekte und Modellvorhaben der Ressorts mit Bezug zur Regionalentwicklung, zur nachhaltigen Flächen- und Bodennutzung und zur interkommunalen Kooperation (z. B. Modellvorhaben der Raumordnung, Experimenteller Wohnungs- und Städtebau; Kostengünstiges Bauen).

In Zukunft ist dabei stärker darauf zu achten, Anreizsysteme zu etablieren und interdisziplinäre Arbeitsweisen zu fördern, um den sparsamen und ideenreichen Umgang mit der Ressource Boden zu belohnen. Dazu gehört z.B. eine Verbesserung von Erfassungs- und Monitoringsystemen ebenso wie die verstärkte Nutzung des Baulückenkatasters. Zu erörtern ist auch, wie das Instrument der raumplanerischen Kontingentierung systematischer angewandt werden kann und ob es um den Aspekt der Handelbarkeit solcher Kontingente ergänzt werden sollte. Ein ganz wesentliches Instrument zur Flankierung der einzelnen Handlungsfelder ist schließlich eine deutlich intensivierete Öffentlichkeitsarbeit auf allen Ebenen.