

Edda-Müller-Archiv

www.bayerischer-anwaltverband.de

Nachhaltigkeit: Leitbild und praktische Politik (2001)

Nachhaltigkeit: Leitbild und praktische Politik

Prof. Dr. Edda Müller, Berlin

Ringvorlesung der Umweltkommission des Akademischen Senats

Umweltpolitik als lokale und globale Herausforderung

an der Humboldt-Universität zu Berlin

Montag, 12. Februar 2001, 18 Uhr

**Museum für Naturkunde, Invalidenstraße 43
10115 Berlin
Hörsaal 201**

Anrede,

die Ringvorlesung der Umweltkommission des Akademischen Senats der Humboldt Universität befasst sich in diesem Wintersemester mit der **Umweltpolitik als lokale und globale Herausforderung**. Ich werde heute Abend der Frage nachgehen, was in diesem Zusammenhang vom **Leitbild der Nachhaltigkeit** zu halten ist und welche Chancen bestehen, es in **praktische Politik** umzusetzen.

Zunächst werde ich im folgenden die Entstehungsgeschichte des Begriffs und die Ausgangslage in Erinnerung rufen und das Konzept Nachhaltigkeit in seiner ethischen und machtpolitischen Dimension diskutieren. Es schließt sich eine kurze Bilanz bisheriger Politik an. Im dritten Teil werde ich über chancenreiche Ansatzpunkte und Veränderungen des politischen Prozesses sprechen, die zumindest für die Zukunft die Hoffnung nähren, dass eine allmähliche und teilweise Annäherung an das Konzept einer nachhaltigen Entwicklung erreichbar sein könnte.

Zur Ausgangslage und zum Konzept Nachhaltigkeit

Als 1992, in Rio, mehr als 170 Staaten die Agenda 21 unterzeichneten, schien eine **neue Ära** angebrochen zu sein. Es sah so aus, als ob Regierungen und Politiker weltweit die Mahnungen der Weltkommission „Umwelt und Entwicklung“ begriffen hatten und bereit waren zu handeln. Die Weltkommission hatte in ihrem 1987 vorgelegten Bericht „Our Common Future“ (Weltkommission, 1987) als Ursachen für künftige - die gesamte Menschheit bedrohende - Gefahren vor allem zwei Probleme benannt. Es war die **Armutsproblematik**, die Kluft zwischen Nord und Süd sowie zwischen wachsendem Reichtum einiger Weniger und zunehmender Verarmung von Teilen der Menschheit sowohl in den Entwicklungsländern als auch in den Industrieländern. Es war außerdem die Botschaft, dass **Natur und Umwelt nicht beliebig belastbar** seien, ohne die Grundlagen des menschlichen Lebens zu gefährden. Die Weltkommission ließ keinen Zweifel am zentralen Stellenwert des Schutzes von Natur und Umwelt, wenn sie feststellte: „In its broadest sense, the strategy for sustainable development

aims to promote harmony among human beings and between humanity and nature“
(Weltkommission, 1987:65).

Zugleich schärfte sie den Blick für den **Zusammenhang zwischen Armut und**

Naturzerstörung. „A world in which poverty and inequity are endemic will always be prone to ecological and other crises. Sustainable development requires meeting the basic needs of all and extending to all the opportunity to satisfy their aspirations for a better life“ (Weltkommission, 1987: 43f). Unmißverständlich hatte die Weltkommission die **Industrieländer als Verursacher und Hauptverantwortliche** für eine Änderung der Politik benannt: “Many of the development paths of the industrialized nations are clearly unsustainable. And the development decisions of these countries, because of their great economic and political power, will have a profound effect upon the ability of all people to sustain human progress for generations to come”

(Weltkommission, 1987:XII). Schließlich hatte sie die **Mechanismen des politischen Prozesses** angesprochen und die eindeutige Forderung nach Veränderungen erhoben: „The objective of sustainable development and the integrated nature of the global environment/development challenges pose problems for institutions, national and international, that were established on the basis of narrow preoccupations and compartmentalized concerns. Governments’ general response to the speed and scale of global changes has been a reluctance to recognize sufficiently the need to change themselves. The challenges are both interdependent and integrated, requiring comprehensive approaches and popular participation” (Weltkommission, 1987: 9).

Die gegenwärtige Diskussion des Nachhaltigkeitskonzepts hat diesen Kontext weitgehend verdrängt. Die **erstaunliche Karriere des Begriffs der Nachhaltigkeit** geht auf die Reduzierung auf die griffige und zugleich **mehrdeutige Formel** zurück, die wir alle kennen. Danach meint nachhaltige Entwicklung „to ensure ... the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs“ (Weltkommission, 1987:8). Als Ziel und als **regulative Idee** scheint das Konzept **hoch konsensfähig** zu sein. Sein normativer Gehalt ist eine **Verantwortungsethik**. Verantwortliche Politik soll bei allen heutigen Entscheidungen die Lebenschancen künftiger Generationen beachten und bewahren. Aus dem Konzept wird jedoch auch eine **Gleichrangigkeit ökonomischer, ökologischer und sozialer Interessen** abgeleitet.

Interessen sollen so definiert werden, dass sie sowohl kurzfristig als auch langfristig nachteilige Wirkungen auf andere Interessen mit bedenken und vermeiden. **Inwieweit es gelingt, den ideellen Gehalt des Nachhaltigkeitskonzepts mit dem interessenorientierten Ansatz in Einklang zu bringen, hängt daher entscheidend von jeweils vorherrschenden Interessendefinitionen und Wahrnehmungen ab sowie von der Einsicht in die Existenz von Zukunftsgefahren und die Bereitschaft, langfristigen Zielen den Vorrang vor kurzfristiger Interessenbefriedigung zu geben.** Auch das Nachhaltigkeitskonzept entlässt deshalb z.B. die Umweltpolitik nicht aus dem altbekannten Dilemma mögliche Gefahren „zu beweisen“ bzw. bei wissenschaftlicher Unsicherheit, Mehrheiten für Vorsorgemaßnahmen zu beschaffen. Das **Umweltbundesamt beschreibt** in seiner Studie „Nachhaltiges Deutschland“ die tatsächlichen **Umsetzungsprobleme** m. E. zutreffend, wenn es feststellt: „(Der Konsens) zerbricht in dem Augenblick, in dem es um die Instrumente geht, mit deren Hilfe der tiefgreifende Wandel unserer Industriegesellschaft eingeleitet und durchgesetzt werden soll. Oft genug ist dieser Streit Ausdruck der Tatsache, dass mit dem Begriff der nachhaltigen Entwicklung vor allem die Zustimmungsfähigkeit optimiert worden ist, und dass die dabei „unter den Teppich gekehrten“ Konflikte bei jedem Ansatz zu einer Operationalisierung wieder hervorbrechen“ (UBA, 1997:29).

Die **Diskrepanz zwischen der Zustimmung zum Konzept** und den tatsächlichen **Umsetzungsproblemen** führt zu der Abwertung des Konzepts als „Papiertiger“. Es werde eine „schöne Illusion“ genährt, die allen beteiligten Akteuren ein ruhiges Gewissen verschaffe, während die Konflikte und Probleme sich weiter zuspitzen. Ich gehöre selbst zu den Skeptikern. Als Praktikerin des politischen Entscheidungsprozesses bin ich geprägt von den Erfahrungen mit der Ungleichgewichtigkeit und der unterschiedlichen Durchsetzungsfähigkeit gesellschaftlicher Interessen im politischen Willensbildungsprozess. Als Umweltschützerin weiß ich, wie schwierig es ist, Mehrheiten für Maßnahmen zur Abwehr von langfristigen Gefahren zu finden. Als Politikwissenschaftlerin kenne ich die Schwierigkeiten des politischen Prozesses angesichts zunehmender Politikverflechtung, der Mehrebenenproblematik von Politik, der Rolle von Vetofunktionen und Einstimmigkeitserfordernissen in multilateralen Verhandlungsprozessen. Wenn ich dennoch dem Konzept der Nachhaltigkeit eine Chance einräume, die Qualität von Politik zu verbessern, dann hat das mit Hoffnung zu tun und dem unausrottbaren Optimismus,

dass es einen Weg aus dem gegenwärtigen Dilemma geben muß. Gespeist wird diese Hoffnung aus der Erfahrung, dass politische Gestaltung nicht allein von manifesten Interessen bestimmt wird, sondern dass Ideen, Werthaltungen oder - negativ ausgedrückt - Vorurteile im politischen Prozess eine nicht geringe Rolle spielen. Hoffnungen setze ich vor allem in die internationale und supranationale Politik. Hier sind Ansätze für einen Politikstil, für Verfahren und Instrumente erkennbar, mit denen eine stärkere Langfristorientierung von Politik erreicht werden könnte und eine Dynamik ausgelöst werden kann, um durch Interessen begrenzte nationale politische Handlungsspielräume zu erweitern.

Wo stehen wir heute?

Leider fehlen Statistiken, um einen sauberen Vergleich der Situation um 1990 und der gegenwärtigen Lage anstellen zu können. Ich habe deshalb aus Berichten von UNEP, dem World Resources Institute, dem Worldwatch Institute und der Europäischen Umweltagentur einige Daten zusammengetragen, von denen ich annehme, dass sie die gegenwärtige Lage einigermaßen zuverlässig beschreiben. Danach hat sich die Kluft zwischen dem reichen Norden und dem armen Süden seit Rio nicht verkleinert, die ungleiche Ressourcennutzung ging weiter, ebenso ist die Umweltdegradation weiter vorangeschritten. Eine Integration von Umweltbelangen in das politische Handeln von Politikbereichen, die für die nicht-nachhaltige Entwicklung ursächlich sind, ist nur unzureichend erfolgt.

Die traurige Bilanz:

- Mehr als 1300 Millionen Menschen leben unter der Armutsgrenze (mit weniger als 1 US Dollar Einkommen pro Tag). Besonders dramatisch ist die Situation in Afrika. UNEP schätzt, dass im Jahr 2000 die Hälfte der Bevölkerung der Sub-Sahara Region an der Armutsgrenze lebt. Selbst in den Industrieländern leben 80 Millionen Menschen in Armut (UNEP, 1999:3).
- Zwischen 1984 und 1987 (während der Zeitspanne, in der die Weltkommission tagte) starben etwa 60 Millionen Menschen an Unterernährung und aufgrund von Krankheiten, die durch unsauberes Trinkwasser verursacht waren (Weltkommission, 1987: 3). Der 1998 vom World Resources Institute vorgelegte Bericht zu Umweltveränderungen und

menschlicher Gesundheit belegt eine Zunahme von Krankheiten und Todesfällen, die durch Umweltfaktoren und Armut verursacht werden. In den ärmsten Regionen der Welt stirbt 1 Kind von 5 vor Erreichen des 5. Lebensjahres. Jährlich sterben 17 Millionen Menschen an den Folgen von Infektionskrankheiten. Eine Studie der Weltbank schätzt, dass in China jährlich mehr als 2 Millionen Menschen an den Auswirkungen von Luft- und Wasserverschmutzung sterben (WRI, 1998: 1-3).

- Die öffentlichen Entwicklungsausgaben sind rückläufig. Während die Agenda 21 einen jährlichen Transfer von 125 Milliarden US Dollar für nötig hielt, um die drängendsten Probleme in den Entwicklungsländern zu bewältigen, betrug 1995 die tatsächliche Entwicklungshilfe knapp 59 Milliarden US Dollar. Die USA fielen 1995 in der Rangliste der Geberländer zurück und rangierten an vierter Stelle hinter Japan, Frankreich und Deutschland. (Jährliche Beträge 1995, in Millionen US-Dollar: Japan 14,489, Frankreich 8,443, Deutschland 7,524, USA 7,367, Worldwatch Institute, 1997:108).
- Millionen Menschen in der 3. Welt leiden unter Brennstoffmangel, während 20 % der Weltbevölkerung über 60 % der kommerziellen Energieressourcen verbrauchen (UNEP 1999:3). Ein Durchschnittsbürger aus den Industrieländern verbraucht 80 mal soviel Energie wie ein Mensch aus der Region Sub-Sahara-Afrika (Weltkommission, 1987:14).
- Die globalen CO₂-Emissionen sind seit 1990 weiter angestiegen. Nach den Angaben der Internationalen Energie Agentur gingen die Emissionen 1998 im Vergleich zu 1997 zwar geringfügig zurück. Als Grund hierfür wird eine drastische Einschränkung des Kohleverbrauchs in China genannt. Die großen Emittenten aus dem Bereich der Industrieländer haben dagegen im Vergleich zu 1990 kräftig zugelegt (USA um 11,2%, Japan um 9,7 %, Kanada um 13,2%, Australien um 14,5 %). („Die Zeit“, Nr. 46, 9. November 2000, S. 25f). Relativ positiv hat sich im Vergleich zu diesen Zahlen die Situation in der Europäischen Union entwickelt. 1998 lagen die CO₂-Emissionen aller EU-Mitgliedstaaten etwa auf dem Niveau von 1990, die Emissionen aller Treibhausgase gingen gegenüber 1990 leicht zurück.
- Weltweit werden jährlich 400 Millionen gefährlicher Abfälle erzeugt. Durch den Einsatz von Pestiziden kommt es jährlich zu 3.5 bis 5 Millionen Vergiftungen. 75 % des

Pestizideinsatzes sowie der Entstehung gefährlicher Abfälle erfolgt in den Industrieländern (UNEP, 1998: XXI).

- 1996 waren 25 % aller auf der Welt bekannten Säugetierarten und 11 % der Vogelarten von akuter Auslöschung bedroht (UNEP, 1998:24),
- Wassermangel und sich eine weiter verschlechternde Wasserqualität könnten in Zukunft zu einem Überlebensproblem für große Teile der Menschheit werden, den Frieden massiv bedrohen und bedrohliche Wanderungsbewegungen auslösen. UNEP schätzt, dass im Jahr 2050 zwei von drei Menschen in Wassermangelgebieten leben werden, wenn der gegenwärtige Verbrauchstrend anhält (ebenda).
- Eine der wenigen Erfolgsgeschichten ist die durch das Montreal Protokoll kontrollierte Entwicklung von ozonzerstörenden Substanzen. Ohne diese Vereinbarung wäre der Ausstoß im Jahre 2050 um das Fünffache höher als heute (ebenda).

Die Problematik der mangelnden Integration von Umweltbelangen in die Maßnahmen anderer Politikbereiche und die sektoralisierte politische Entscheidungspraxis lassen sich gut an der kürzlich von der Europäischen Umweltagentur vorgelegten **Umweltbilanz der Europäischen Union** illustrieren (EEA, 1999). In all jenen Bereichen, in denen die **Umweltpolitik** in den letzten 25 Jahren **mit ihrem klassischen Instrumentarium von Ordnungsrecht** und dem **Einsatz** von (teuren) **Rückhaltetechniken** operierte, lassen sich **messbare Erfolge** feststellen. Dagegen ist es **nicht gelungen, eine stärkere Berücksichtigung von Umweltbelangen in anderen Politikfeldern** durchzusetzen.

Zur **Sonnenseite**:

- Durch die Reduzierung des Eintrags von Phosphor und organischen Stoffen hat sich die Wasserqualität der Flüsse in der Gemeinschaft erheblich verbessert.
- Spürbar zurückgegangen ist der Eintrag säurebildender Substanzen sowie grenzüberschreitender Luftverschmutzung. Voraussichtlich wird der Anteil der Ökosysteme, die ein Niveau der Säureablagerung über dem kritischen Wert aufweisen, von 25 % im Jahre 1990 auf 7% im Jahr 2010 zurückgehen.
- Seit 1990 zeigt sich eine deutliche Abkoppelung der Freisetzung luftverschmutzender Emissionen von der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts. Fortschritte sind bei der

Steigerung der Ökoeffizienz des Energiewesens, der Industrie und teilweise des Verkehrssektors zu verzeichnen, d.h. die Freisetzung von Emissionen pro erzeugter Produktionseinheit ist rückläufig.

Und nun zur Schattenseite:

- Ein anhaltender Druck geht von der Chemieproduktion aus. 75% der auf dem Markt befindlichen großvolumigen chemischen Stoffe sind nicht ausreichend einer Minimalrisikoanalyse unterzogen.
- Zwischen 1990 und 1996 ist die erzeugte Abfallmenge in der Europäischen Union um 10 % gestiegen.
- Aufgrund der derzeit anzunehmenden Zunahme des Verkehrs sowie einer größeren Zahl von Haushalten ist damit zu rechnen, dass trotz der Steigerung der Energieeffizienz der EU-Energieverbrauch von 1995 bis 2010 um 15 % ansteigen wird. Gerechnet wird mit einem Anstieg des PKW-Verkehrs um 30% sowie des Frachtverkehrs um 50 %. Auch der jüngste Beschluß der Bundesregierung zum Nationalen Klimaschutzprogramm belegt die besonders kritische Situation in den Bereichen private Haushalte und Verkehr. Während die CO₂-Emissionen in Deutschland zwischen 1990 und 1998 im Bereich der Industrie um 31%, und in der Energieerzeugung/-umwandlung um 16,1% zurückgingen, stiegen sie im Bereich der privaten Haushalte um 6% und im Verkehrssektor um 11,1% an (BMU, 2000:18).
- Beim Tourismus ist eine erhebliche Zunahme zu beobachten. Für den Zeitraum 1996 bis 2010 wird ein Anstieg im internationalen Fremdenverkehr um 50 % erwartet, mit entsprechenden Auswirkungen auf die Verkehrsentstehung und den Energiebedarf. Probleme wird dies vor allem für ökologisch empfindliche Gebiete wie die Küstenregionen bewirken. Heute sind bereits 85 % dieser Gebiete im mittleren oder hohen Maße bedroht.
- Die Landwirtschaft ist trotz rückläufiger Einsatzmengen von Düngemitteln und Pestiziden nach wie vor eine wichtige Verursacherquelle für Umweltbeeinträchtigungen. Probleme bereitet der Nährstoffeintrag. Pflanzenschutzmittel im Grundwasser bedürfen einer

eingehenden Beobachtung. Weitere Problembereiche sind der Bodenzustand sowie der Erhalt der biologischen Vielfalt.

- Aufgrund unzureichender wissenschaftlicher Erkenntnisse bestehen erhebliche Ungewissheiten in einer Reihe von Problembereichen, wie z.B. den Auswirkungen von Schadstoffen in Lebensmitteln sowie den gesundheitlichen und ökologischen Gefahren gentechnisch veränderter Organismen.

Politischer Prozess und Chancen einer Orientierung am Wertmaßstab der Nachhaltigkeit

Ich werde im folgenden zwei unterschiedliche Zugänge zum politischen Prozess diskutieren, zum einen den Stellenwert von Ideen, Werthaltungen und Interessen und zum anderen die Bedeutung von Politikmanagement.

Zum Stellenwert von Ideen und Interessen

„Der politische Prozess beruht sowohl auf den „opportunistischen“ rationalen Strategien von Akteuren wie auf Ideen und Überzeugungssystemen“ (Braun, 1998:798). Diese Feststellung kann hoffnungsfroh stimmen. Ethische Werthaltungen haben immerhin eine Chance, den politischen Entscheidungsprozess zu beeinflussen.

Wer Politik verfolgt, weiß, daß demokratische Systeme angesichts des programmatischen Parteienwettbewerbs vom **normativen Ideenstreit** leben. Es geht dabei um Vorverständnisse z.B. zur Rolle des Staates und der Privatwirtschaft und um Einstellungen wie etwa, ob die Industrieländer ein Recht haben, der 3. Welt die Ein-Kind-Familie vorzuschreiben, während sie den freien Wettbewerb und die Freiheit des Konsumenten im Stil der Zwei-Auto-Familie hochhalten.

Es wurde versucht, dem Einfluß von Ideen und Überzeugungen am Beispiel der Unterschiede zwischen der Haltung der USA und der Deutschlands zur Klimapolitik nachzuspüren. Ulbert hat in einem lesenswerten Aufsatz herausgearbeitet, dass die gegensätzlichen Positionen durch

materielle Interessenunterschiede nicht hinreichend erklärt werden können (Ulbert, 1997). Entscheidend seien vielmehr unterschiedliche Ideen und Sichtweisen zum Verhältnis von Ökologie und Ökonomie, zur Rolle des Staates und zum Politikstil. Sie wies darauf hin, dass diese Ideen und Sichtweisen „ihrerseits anschlussfähig (waren) an spezifische institutionelle Kontexte und kulturelle Handlungsrepertoires, die als Filter zur Auswahl konkurrierender Ideen wirkten“ (Ulbert, 1997:9). So standen in der deutschen Diskussion die ökonomischen Chancen eines CO₂-Minderungsprogramms für die Modernisierung der Wirtschaft im Vordergrund. Es wurde als Aufgabe von Politik, Staat und Regierung begriffen, diese zu mobilisieren. Die Diskussion in den USA war dagegen dominiert von den Lasten und wirtschaftlichen Gefahren, die gerade von staatlichen Zielvorgaben und Eingriffen in den Marktprozess ausgehen könnten.

Werthaltungen und mehr oder weniger normativ geprägte Vorverständnisse spielen auch bei der **Definition von Interessen** eine Rolle. Interessen werden zumeist weniger rational bestimmt als dies die Anhänger der ökonomischen „rational choice“ Theorie annehmen. Dies erklärt sich aus der Tatsache, dass Akteure selten die volle Tragweite von Entscheidungen überblicken. Sie müssen einen Standpunkt im Zustand unvollständiger Informationen beziehen, wobei mit der Langfristigkeit eines Problems der Mangel an Informationen zunimmt. In der heutigen Situation leidet deshalb die Anerkennung des Wertmaßstabs der Nachhaltigkeit m.E. weniger unter der Existenz konträrer Interessen als vielmehr unter der Tatsache, dass Interessen durch den Filter anderer kulturell geprägter Leitbilder und Normen wahrgenommen werden. Die folgenden Episoden sollen das Gesagte illustrieren.

Während meiner Amtszeit als Umweltministerin von Schleswig-Holstein weihte ich ein Technologie- und Innovationszentrum in Eckernförde ein. Geladene Gäste waren vor allem Vertreter kleiner und mittelständiger Unternehmen aus der Bau- und Werkstoffbranche. Zu den weiteren Festrednern gehörte auch ein Vertreter der Industrie- und Handelskammer. Im Anschluß an meine Rede bat mich ein Hersteller von Baustoffen, ob er einen neu entwickelten Baustein, mit dem der Energieverbrauch von Gebäuden erheblich gesenkt werden könne, hereinholen und vorstellen dürfe. Ich erlaubte ihm die „Werbung in eigener Sache“. Danach sprach der Vertreter der IHK. Er attackierte massiv die Umweltpolitik als bürokratische Überregulierung, als

Wettbewerbshemmnis und Innovationsbremse und wurde mit tosendem Beifall belohnt. Dem Beifall schloß sich auch der Bausteinhersteller an. Auf meine anschließende Frage, wie sich die verschärfte Wärmeschutzverordnung auf den Absatz seines Steines ausgewirkt habe, gestand er freimütig, dass die Verordnung für seinen wirtschaftlichen Erfolg äußerst hilfreich gewesen sei. Ich weiß bis heute nicht, ob er die Widersprüchlichkeit seines Verhaltens begriffen hat.

Der ehemalige Vorstandsvorsitzende von Nestle bekannte sich in einer Diskussion über verantwortliches, zukunftsorientiertes Unternehmensmanagement zum Einsatz der Gentechnologie in der Nahrungsmittelherstellung. Er sei mit dieser Position im Kreis des Nestle-Managements auf Widerstand gestoßen, weil man angesichts der öffentlichen Diskussion negative Auswirkungen auf den Absatz der Nestleprodukte befürchtete. Er berichtete dies als Beispiel für ein falsches, kurzfristiges, profitorientiertes Unternehmensmanagement. Seine eigene Position orientiere sich stattdessen am Wertmaßstab der Nachhaltigkeit, weil es nur mit Hilfe der Gentechnologie gelingen könne, die Hunger- und Ernährungsprobleme einer wachsenden Weltbevölkerung zu lösen.

Die deutsche Nachkriegspolitik orientierte sich am Leitbild der sozialen Marktwirtschaft. Es implizierte eine starke Stellung des Staates, auf Ausgleich bedachte Sozialpartner, soziale Sicherungssysteme, die öffentliche Verantwortung für Infrastrukturleistungen und Daseinsvorsorge im Bildungsbereich, für Kultur, Wasserversorgung, Post, Bahn u.a.m. Die Fortsetzung dieser Politik ist an objektive Grenzen gestoßen, die von einem anderen Leitbild vorangetrieben wurden, dem der Vorteilhaftigkeit weltweiter Unternehmenskooperationen, grenzenloser Finanz- und Kapitalmärkte, unbeschränktem Freihandel und Wettbewerb. In dieser Situation wird die Sicherung von Standortfaktoren, die von ökonomischen Rationalitäten diktiert werden, zur Priorität nationaler Politik. Die Konzepte, mit denen dies erreicht werden könne, werden gleich mitgeliefert. Es geht um Rationalisierung, Effizienz und Flexibilität, um Privatisierung, Deregulierung und den schlanken Staat. Typischerweise dreht sich der politische Streit heute kaum noch um die Vorteilhaftigkeit dieser Konzepte, sondern allenfalls um Nuancen und das Tempo ihrer Umsetzung, weil sie an durchaus unterschiedliche Grundpositionen der verschiedenen politischen Lager anschlussfähig sind. Sie sind z. B. anschlussfähig an

Überzeugungen der „Grünen“ für den Vorrang der Bürgergesellschaft und gegen staatliche Autorität oder den Vorrang für das freie Spiel der Marktkräfte gegen staatliche Regulierung, der von einem großen Teil des konservativen Lagers vertreten wird.

Der Wertmaßstab der Nachhaltigkeit könnte als Idee erfolgreich sein, falls er sich gegenüber heute vorherrschenden anderen Leitbildern durchsetzen könnte. Ich glaube, dass dies immer dann möglich sein wird, wenn durch den **technischen Fortschritt** pareto-optimale Lösungen angeboten werden. Dies gilt z.B. für Konzepte zur Energie- und Materialeffizienz. Suffizienzstrategien im Sinne der Wuppertal Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“ (BUND/MISEREOR, Hrsg., 1996) gebe ich zumindest kurzfristig geringe Chancen. Die westlichen Gesellschaften sind derzeit auf dem Egotrip (Dollase, 1998). Wer „in“ sein will, nimmt teil an der Fun-Gesellschaft. Generationenverantwortung im Sinne des Wertmaßstabs der Nachhaltigkeit wird von immer weniger Menschen in ihrem persönlichen Leben erfahrbar. Die Entscheidung für Kinder konkurriert mit den finanziellen Möglichkeiten, die Verlockungen des Konsums zu genießen. Warum soll man nicht „auf dem Vulkan tanzen“, statt Verzicht für künftige Generationen oder die 3. Welt zu üben. Warum sollen Politiker, die von dieser Gesellschaft gewählt sind, eine andere Moral und größere Zukunftsverantwortung praktizieren?

Zur Bedeutung von Politikmanagement und internationaler Politik

In der politikwissenschaftlichen Literatur über die Möglichkeiten und Grenzen politischer Gestaltung findet z.Zt. ein interessanter Themenwechsel statt. Während die Literatur der 70er und 80er Jahre sich überwiegend kritisch mit der internationalen Politikverflechtung auseinandersetzte und eine Politik auf dem „kleinsten gemeinsamen Nenner“ befürchtete, mehrten sich in letzter Zeit Artikel, die gerade von der supranationalen und internationalen Politik eine Lösung von Problemen erwarten. Anstelle des „race-to-the-bottom“ wird ein „race-to-the-top“ Mechanismus für möglich gehalten. Die empirischen Beispiele, die dies belegen sollen, stammen zumeist aus der Umweltpolitik und verweisen auf den Erfolg des Montrealprotokolls zur Regelung ozonzerstörender Substanzen (u.a. Zürn, 1997). Die Politikwissenschaft hat die **Bedeutung von Politikmanagement** entdeckt. Der Blick wurde gelenkt auf die

„Stellschrauben“, mit denen der Ablauf von Konsensbildungsprozessen gesteuert und beeinflusst werden kann, als da sind:

- Die Gestaltung des institutionellen Designs von Verhandlungsprozessen,
- Die strategische Nutzung von Expertenwissen zur Neutralisierung streitbehafteter demokratischer Willensbildungsprozesse.
- Die Nutzung von Allianzen, Netzwerken und Nichtregierungsorganisationen für den Zweck einer spezifischen Problemlösung.
- Die Wahl von Instrumenten, mit denen politische Entscheidungen „abgeschichtet“ werden.
- Die langfristige Festlegung einer politischen Agenda, um einen dynamischen Prozess einzuleiten, von dem eine „push-and-pull“ Wirkung auf zögerliche Akteure ausgelöst werden kann.

Jedes Problem schafft sich seinen institutionellen Rahmen, dessen Charakteristiken die Ergebnisse prägen (zur Bedeutung institutioneller Faktoren Scharpf, 1997).

Organisationsstrukturen und Verfahrensregeln sind zudem wichtig für eine erfolgreiche Integration von Umweltbelangen in andere Politikbereiche (Müller, 1999). Beispiele hierfür sind die Schaffung diverser UN-Sekretariate für eine Reihe von Umweltregimen. Es werden Akteure bestellt und Institutionen geschaffen, die sich um „Advocacy Coalitions“ bemühen und die „Epistemic Communities“ der Wissenschaft nutzen, um ihre Sache voranzutreiben. In der Klimapolitik ist dies die Gemeinschaft der Klimaforscher, der IPCC, und es sind die technischen Ausschüsse des Sekretariats der Klimarahmenkonvention. Sie sollen jenseits des Interessenstreits der Vertragsstaatenkonferenzen Lösungen zu technischen Detailfragen vorbereiten, von denen eine Versachlichung der Verhandlungen und ein Einigungsdruck ausgehen soll.

Die **Arbeitsweise der EU-Kommission** ist typisch für diese Strategie. Die EU-Kommission versteht sich als eine über dem politischen Interessenstreit stehende, „politikferne“ Instanz (Expertokratie, ehrlicher Makler, moralische Instanz), der die Verwirklichung der „großen Idee“ des einheitlichen Europas anvertraut ist. Sie orientiert sich am Leitbild der „wohlwollenden

Technokratie“, bei dem Politikferne und die Entpolitisierung der Vorbereitung von politischen Entscheidungen zielstrebig genutzt werden, um politische Blockadegefahren zu umschiffen. Der Aufbau von „Wissensgemeinschaften“, die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf Expertengremien (Komitologie) sind prägend für solche institutionelle Arrangements, mit denen horizontale Koordinations- und Verhandlungssysteme der vertikalen Verhandlungsebene der Ministerräte der Mitgliedstaaten vorgeschaltet werden (Jachtenfuchs/Kohler-Koch, Hrsg. 1996).

Solche institutionellen Arrangements in Form von Wissenschaftlergremien oder Netzwerken werden von der Bürokratie beliebig, ausgerichtet allein am jeweiligen Zweck, organisiert. Sei es, dass die Wissenschaftsgemeinde der Naturschützer organisiert und mobilisiert wird, um die Durchsetzung der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie vorzubereiten. Sei es, dass im politischen Machtkonzert unterrepräsentierte Verbündete in den Entscheidungsprozess hereingeholt werden oder bestimmte Wirtschaftsinteressen für die Durchsetzung „technologischer Zukunftsentwürfe“ eingespannt werden. Diesen Netzwerken ist in jedem Fall eigentümlich, dass sie „closed-shop-Veranstaltungen sind. Sie dienen nicht dem Interessenausgleich. Vielmehr ist Gestaltungselement des Netzwerks und sein verbindendes Element die Überzeugung, für ein sachlich richtiges Interesse einzutreten, das gemeinsam gegenüber anderen Interessen besser vertreten werden kann.

Ein weiteres Element des Politikmanagements ist die „Abschichtung“ von Entscheidungen durch Grundsatzbeschlüsse und die Vereinbarung langfristiger Ziele. Die beteiligten Akteure werden nicht mit der vollen Reichweite und Komplexität eines Handlungsprogramms konfrontiert. Entscheidungen erfolgen schrittweise. Zunächst wurde z.B. im Bereich der internationalen Klimapolitik eine Grundsatzvereinbarung in Gestalt der Klimarahmenkonvention verabschiedet, für die ein Konsens über die Anerkennung des Problems und das generelle Ziel, die Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre zu begrenzen, nötig waren. Der nächste Schritt war die Vereinbarung über langfristige quantitative Ziele und bindende Verpflichtungen der Vertragsstaaten (Kyoto-Protokoll). Nun ist man bei der bisher ausgeklammerten konkreten Ausgestaltung angelangt. Aufgrund der zuvor eingegangenen „Commitments“ wurde ein enormer

Einigungsdruck erzeugt. Man bemüht sich um Kompromisse, die es erlauben, alle im Boot zu behalten und das Boot zugleich in die richtige Richtung zu lenken.

Zudem werden Berichtspflichten und Termine langfristig festgelegt, um nicht von „politischen Konjunkturen“ abhängig zu sein, um das Thema erneut auf die politische Tagesordnung zu bringen. So hat sich z.B. die deutsche Delegation mit Absicht und Erfolg darum bemüht, die erste Vertragsstaatenkonferenz zur Klimarahmenkonvention nach Deutschland zu holen, um die hiermit verbundene Öffentlichkeit zu nutzen, die Umsetzung des ehrgeizigen 25%- CO₂-Minderungsziels für 2005 gegenüber dem Emissionsniveau von 1990 voranzutreiben. Das Vertrauen auf die Hilfe der Medien spielt bei solchen Strategien eine wichtige Rolle.

Die Positionierung von **Nichtregierungsorganisationen** ist Teil des Politikmanagements und arrangierten institutionellen Designs. Sie werden vor allem gebraucht, um Öffentlichkeit zu erzeugen und Hecht im Karpfenteich zu spielen. Sie sind unverzichtbar als ethisches Gewissen, das politische Ergebnisse an den ursprünglich vereinbarten Zielen misst. Auch ihr Wirken ist abhängig von der Resonanz in den Medien, wobei die modernen Informationstechnologien nicht nur ungemein hilfreich sind, um Informationen weltweit rasch zu verbreiten, sondern die entscheidende Voraussetzungen sind, um Netzwerke zu mobilisieren und Druck glaubhaft zu demonstrieren.

Die Bezeichnung Nichtregierungsorganisationen (NRO) meint formell alle nicht-staatlichen Akteure, die klassischen Interessenverbände der Wirtschaft ebenso wie die Kirchen und Umweltorganisationen. Sie wird jedoch in der Nachhaltigkeitsdiskussion häufig benutzt, um die Rolle der wertorientierten Verbände und Netzwerke zu bezeichnen. Bei der Bewertung konkreter Maßnahmen und Instrumente differieren interessanterweise die Standpunkte der umwelt- und wertorientierten Nichtregierungsorganisationen je nach dem kulturellen Kontext, aus dem sie kommen. Es zeigt sich z.B., dass US-amerikanische NRO die Nutzung der sog. flexiblen Instrumente des Kyoto-Protokolls, wie emission-trading, joint implementation und clean development Mechanismus weit positiver beurteilen, als dies europäische Nichtregierungsorganisationen tun. Auch hier zeigt sich der Einfluß von kulturell geprägten

Vorverständnissen. Sie führen offensichtlich unterhalb der Ebene der Anerkennung einer ethischen Norm zu unterschiedlichen Vorstellungen über den Weg, auf dem man von A nach B kommen kann.

Fazit

Der Wertmaßstab der Nachhaltigkeit ist ein moralischer Imperativ. Er wird einen starken Einfluß auf politisches Handeln nur dann erhalten, wenn durch den technischen Fortschritt Lösungen bereitgestellt werden, die ökonomische, ökologische und soziale Interessen gleichermaßen befriedigen. In der nationalen Politik wird das Nachhaltigkeitskonzept beliebig genutzt, um politische Konzepte durchzusetzen. Als nachhaltig wird eine Sozialpolitik verkauft, die soziale Leistungen angesichts demographischer Entwicklungen und der Notwendigkeit, den „Wirtschaftsstandort Deutschland“ attraktiv zu halten, abbaut. Als nachhaltig gilt eine wirtschaftspolitische Strategie, die staatliche Rahmensetzung zurücknimmt, und es weitgehend den Unternehmen überlässt, wie sie ökonomische und ökologische Ziele gleichermaßen erreichen können. Freiwillige Vereinbarungen dienen der Staatsentlastung und Verlagerung von Verantwortung. Sie haben den positiven Effekt, dass Wirtschaftsakteure in die Verantwortung genommen werden und deshalb möglicherweise in den Grenzen, die ihnen der Wettbewerb erlaubt, aktiver nach nachhaltigen Lösungen suchen, als sie es ohne die Einbindung in die Verantwortung getan hätten.

Die Nichtregierungsorganisationen haben bei all dem eine wichtige Aufgabe, als Wächter über die Moral, als Störenfriede und unabhängige Akteure, die Öffentlichkeit herstellen und den Medien Stichworte und „events“ liefern, um politische Verhandlungsrunden unter Einigungsdruck zu setzen. Sie sind geeignet, altruistischen Interessen im von Ungleichgewichtigkeit geprägten Interessenkräfteparallelogramm Einflusschancen zu geben. Eine höhere demokratische Legitimität als andere Interessen haben sie nicht.

Der eine oder andere unter Ihnen mag enttäuscht sein, dass ich nicht in das Loblied der NRO einstimme und das **Zukunftsmodell einer Zivilgesellschaft** preise, die künftig dafür sorgen

wird, dass Politik sich stärker an moralischen und ethischen Werthaltungen ausrichtet. Die Zivilgesellschaft ist für mich eine aus widersprüchlichen Interessen und Zielen zusammengesetzte Masse und eine schwer einschätzbare Kraft. Damit wende ich mich nicht gegen eine verstärkte Partizipation und begrüße Versuche, unterprivilegierten Gruppen Gehör zu verschaffen. Wir müssen uns jedoch im Klaren sein, dass institutionelle Designs, in denen Experten, „Wissenseliten“ und Vertreter von NRO über wesentliche Inhalte politischer Problemlösungen entscheiden, das Wesen demokratischer Politik verändern. Politik in Mehrebenensystemen weist Demokratiedefizite auf. Scharpf hat dies am Beispiel der Europäischen Union dargestellt (Scharpf, 1999). Eine derartige Politik mag effizient sein. Sie ist jedoch nicht länger durch die Ausübung von demokratisch legitimerter Macht definiert. Zum Erfolgsmaßstab wird vielmehr das pragmatische und technokratische Management von Problemlösungen. Vielleicht ist dies jedoch der einzig mögliche Weg, um dem Wertmaßstab der Nachhaltigkeit langfristig mehr Geltung in der Politik zu verschaffen.

Literaturhinweise

BMU- Bundesministerium für Naturschutz, Umwelt und Reaktorsicherheit, Hrsg. (2000): Nationales Klimaschutzprogramm. Beschluß der Bundesregierung vom 18. Oktober 2000 , Manuskript, Berlin

Braun, Dietmar (1998): Der Einfluß von Ideen und Überzeugungssystemen auf die politische Problemlösung, in: PVS, 39. Jg., H. 4, S. 797-818

BUND/MISEREOR, Hrsg. (1996): Zukunftsfähiges Deutschland. Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie, Basel, Boston, Berlin

Die Zeit (2000): Fritz Vorholz, Streit um Foul und Abseits, Nr. 46, 9.11.2000, S. 25 f

Dollase, Rainer (1998): Der Abschied vom Egotrip, Vortrag anlässlich der Informationsveranstaltung des Kreises Gütersloh zum Thema „Lokale Agenda 21“ am 18.3.1998

EEA – Europäische Umweltagentur (1999): Environment in the European Union at the turn of the century, Kopenhagen

Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate, Hrsg. (1996): Europäische Integration, Opladen

Müller, Edda (1999): Zum Verhältnis von nachhaltiger Entwicklung und Organisationsstrukturen, in: Ulrike Weiland, Hrsg., Perspektiven der Raum- und Umweltplanung angesichts Globalisierung, Europäischer Integration und Nachhaltiger Entwicklung, Festschrift für Karl-Hermann Hübler, Berlin, S. 159-173

Scharpf, Fritz W. (1997): Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research, Westview Press, Boulder, Colorado, Oxford

Scharpf, Fritz W. (1999): Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt, New York

UBA – Umweltbundesamt (1997): Nachhaltiges Deutschland. Wege zu einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung, Berlin

Ulbert, Cornelia (1997): Ideen, Institutionen und Kultur. Die Konstruktion (inter-)nationaler Klimapolitik in der BRD und in den USA, in: Zeitschrift für internationale Beziehungen, hrsg. im Auftrag der Sektion Internationale Politik der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Baden-Baden, H. 4, S. 9-40

UNEP (1999): Global Environment Outlook 2000, London

Weltkommission - World Commission on Environment and Development (1987): Our Common Future, Oxford, New York

WRI - World Resources Institute, u.a. (1998): 1998-99 World Resources. A Guide to the Global Environment. Environmental Change and Human Health, New York, Oxford

Worldwatch Institute (1997): Vital Signs 1997, New York, London

Zürn, Michael (1997): Positives Regieren jenseits des Nationalstaates. Zur Implementation internationaler Umweltregime, in: Zeitschrift für internationale Beziehungen, H. 1, S. 41-68