

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Frank Wätzold/Udo E. Simonis

Ökologische Unsicherheit:

Über Möglichkeiten und Grenzen von Umweltpolitik

Martin Jänicke/Helmut Weidner

Zum aktuellen Stand der Umweltpolitik

im internationalen Vergleich –

Tendenzen zu einer globalen Konvergenz?

Monika Zimmermann

Lokale Agenda 21

Ein kommunaler Aktionsplan für die zukunftsbeständige Entwicklung
der Kommune im 21. Jahrhundert

Peter Henning Feindt

Kommunale Demokratie in der Umweltpolitik

Neue Beteiligungsmodelle

B 27/97

27. Juni 1997

Frank Wätzold, Diplomvolkswirt, geb. 1965; 1986–1992 Studium der Volkswirtschaftslehre an der Freien Universität Berlin und der London School of Economics; seit 1992 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Freien Universität Berlin und der Technischen Universität Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: Umweltökonomische Konzeptionen bei ökologischer Unsicherheit, Berlin 1997 (i. E.), sowie mehrere Aufsätze und Beiträge zu den Themen: Europäische Umweltpolitik, Öko-Audit und Umweltbewegungen.

Udo E. Simonis, Dr. sc. pol., geb. 1937; Professor für Umweltpolitik, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB); Redakteur des „Jahrbuchs Ökologie“ (1992–1997).

Veröffentlichungen u. a.: Ökologische Orientierungen, Berlin 1988²; Präventive Umweltpolitik, Frankfurt am Main–New York 1988; Beyond Growth. Elements of Sustainable Development, Berlin 1990; Basiswissen Umweltpolitik, Berlin 1990²; Sustainability and Environmental Policy, Berlin 1992; Ökonomie und Ökologie, Heidelberg 1994⁷; Industria Metabolism, Tokyo 1994; Globale Umweltpolitik, Mannheim 1996; Weltumweltpolitik, Berlin 1996; über 500 Beiträge in Fachbüchern und Fachzeitschriften.

Martin Jänicke, Dr. phil., geb. 1937; Professor für Politische Wissenschaft und Leiter der Forschungsstelle für Umweltpolitik an der Freien Universität Berlin; 1974–1976 externer Berater der Planungsabteilung des Bundeskanzleramtes; 1981–1983 Mitglied des Abgeordnetenhauses von Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: State Failure. The Impotence of Politics in Industrial Society, Cambridge 1990; (zus. mit Helmut Weidner) Successful Environmental Policy – A Critical Evaluation of 24 Cases, Berlin 1995; (Hrsg.) Umweltpolitik der Industrieländer. Entwicklung – Bilanz – Erfolgsbedingungen, Berlin 1996; (Hrsg. zus. mit Helmut Weidner u. M. von Helge Jörgens) National Environmental Policies: A Comparative Study of Capacity-Building, Berlin – Heidelberg – New York 1997.

Helmut Weidner, Dr. phil., geb. 1948; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Abteilung Normbildung und Umwelt).

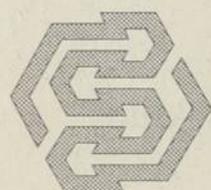
Veröffentlichungen u. a.: Von der Schadstoffbeseitigung zur Risikoverhinderung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/77; (zus. mit P. Knoepfel) Luftreinhaltepolitik im internationalen Vergleich, 6 Bde., Berlin 1985; Basiselemente einer erfolgreichen Umweltpolitik, Berlin 1996.

Monika Zimmermann, Dipl.-Pol., geb. 1957; Studium der Politik- und Verwaltungswissenschaften; 10 Jahre Forschung und Politikberatung im Bereich „Kommunaler Umweltschutz“; seit 1992 Leiterin der Internationalen Akademie des Internationalen Rates für kommunale Umweltinitiativen (ICLEI) und verantwortlich für verschiedene Projekte zur Lokalen Agenda 21.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) Öffentlichkeitsbeteiligung bei UVP-Verfahren, Bonn 1992; (zus. mit Cornelia Welte), Leitfaden zur Umweltfreundlichen Beschaffung, in: Serie „Umweltberatung für Kommunen“ des difu, Berlin 1993; (zus. mit Stefan Kuhn und Konrad Otto Zimmermann) Lokale Agenda 21, Schriftenreihe des Bundesbauministeriums, Bonn 1996; (zus. mit Stefan Kuhn und Konrad Otto Zimmermann) Generation 21 der Stadtentwicklung, in: Raumforschung und Raumordnung, (1996) 2/3.

Peter Henning Feindt, Dipl.-Volksw., geb. 1967; Studium der Volkswirtschaftslehre in Hamburg; Mitglied der Arbeitsgruppe Demokratieforschung am Institut für Politikwissenschaft in Hamburg; Projektleiter und Moderator am Institut für Organisationskommunikation (IFOK) in Bensheim.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Stefan Bornholdt) Komplexe adaptive Systeme, Dettelbach 1996; (Hrsg. zus. mit Wolfgang Gessenharter, Markus Birzer und Helmut Fröchling) Konfliktregelung in der offenen Bürgergesellschaft, Dettelbach 1996; (Hrsg. zus. mit Markus Birzer und Edmund A. Spindler) Nachhaltige Stadtentwicklung, Bonn 1997; (Mitautor) IFOK, Bausteine für ein zukunftsfähiges Deutschland, Wiesbaden 1997 (i. E.).



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Ökologische Unsicherheit: Über Möglichkeiten und Grenzen von Umweltpolitik

„Der Jammer mit der Menschheit ist, daß die Narren so selbstsicher sind und die Gescheiten so voller Zweifel.“
Bertrand Russel

I. Entscheidung bei Unsicherheit

Lange Zeit wurde in der umweltökonomischen und umweltpolitischen Diskussion davon ausgegangen, daß die ökologische Wirkungskette Emitter – Emission – Diffusion – Immission – Schädigung – Geschädigte mehr oder weniger vollständig bekannt ist. Angesichts der Komplexität und Wirkungsweise der ökologischen Systeme ist diese Annahme jedoch äußerst fraglich. Es muß vielmehr unterstellt werden, daß erhebliche Unsicherheit hinsichtlich anthropogener Eingriffe in die ökologischen Systeme bestehen kann. Ein Beispiel, das die Bedeutung solcher Unsicherheit – im folgenden als *ökologische Unsicherheit* bezeichnet – deutlich macht, sind die Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW). Diese Stoffe wurden gegen Ende des letzten Jahrhunderts erstmals im Laborversuch hergestellt, die industrielle Produktion begann etwa dreißig Jahre später. Erst 1974, als pro Jahr 750 000 Tonnen FCKW emittiert wurden, entdeckten Sherwood F. Rowland und Mario J. Molina, welche gefährlichen Auswirkungen diese Stoffe auf die stratosphärische Ozonschicht haben. Wenn man sich zudem vergegenwärtigt, daß die Entdeckung mehr oder weniger zufällig erfolgte¹, wird die Brisanz des Themas ökologische Unsicherheit exemplarisch sichtbar.

Wirft man einen Blick auf die umweltwissenschaftliche Diskussion der letzten 25 Jahre, so lassen sich verschiedene Stufen der Beachtung des Themas ökologische Unsicherheit ausmachen. Bis in die achtziger Jahre hinein wurde das Problem im überwiegenden Teil der Literatur vollständig ignoriert.

Es wurde nicht von Unsicherheit, sondern von ökologischem Wissen ausgegangen, und gab es einmal Zweifel über den Zusammenhang zwischen Emission und Schädigung, so wurden diese zu meist als Aufgabe an die naturwissenschaftliche Forschung zurückgegeben. Bald jedoch setzte sich die Erkenntnis durch, daß ökologische Unsicherheit kein Phänomen ist, welches sich ohne weiteres durch Forschung beseitigen läßt oder an diese verwiesen werden sollte. In der Folge wurde immer häufiger darauf hingewiesen, daß „auch“ ökologische Unsicherheit existierte, ohne daß dies aber für die ökonomische und politische Analyse nennenswerte Konsequenzen gehabt hätte. Erst Ende der achtziger Jahre fingen einzelne Autoren an, systematische Vorstellungen über den Umgang mit ökologischer Unsicherheit zu entwickeln².

Von den methodischen Ansätzen, die sich explizit mit ökologischer Unsicherheit auseinandersetzen, sollen hier drei näher betrachtet werden: das Haftungsrecht, die allgemeine Risikoprämie und die innovationsorientierte Umweltpolitik.

- In der Diskussion um die Weiterentwicklung des *Haftungsrechts* werden Haftungsregeln evaluiert, mit der Absicht, die Emittenten nicht nur für bekannte Schäden verantwortlich zu machen, sondern auch für solche, deren Schädlichkeit erst in der Zukunft sichtbar werden mag.
- Mit dem Ansatz der *allgemeinen Risikoprämie* wird versucht, den Unsicherheitsaspekt zu berücksichtigen. Er ist eine Anwendung des Konzepts des Erwartungsnutzens auf eine umweltökonomische bzw. -politische Fragestellung. Die zentrale Aussage ist, daß bei allgemeiner Aversion gegen Risiken, die mit ökologischen Schäden verbunden sind (Vorsorge), ein geringerer Natureingriff bzw. eine geringere Um-

1 Vgl. H.J. Luhmann/Rachel Carson/Sherwood F. Rowland, Zu den biographischen Wurzeln der Entdeckung von Umweltproblemen, in: Jahrbuch Ökologie 1997, München 1996, S. 217–242.

2 Vgl. z.B. H. Siebert, Umweltschäden als Problem der Unsicherheitsbewältigung: Prävention und Risikoallokation, in: Bayerische Rückversicherung AG (Hrsg.), Gesellschaft und Unsicherheit, Karlsruhe 1987, S. 173–185; R. Schubert, Das Problem der Unsicherheit in der Umwelt- und Ressourcenökonomie, in: H. Sautter (Hrsg.), Entwicklung und Umwelt, Berlin 1992, S. 19–39.

weltbelastung empfohlen wird als im Falle ökologischer Sicherheit.

- Der Ansatz der *innovationsorientierten Umweltpolitik* schließlich konzentriert sich auf die vorsorgende Reduktion von Emissionen über die Reduzierung der Energie- und Stoffströme der Wirtschaft bzw. die Förderung und Implementierung integrierter umwelttechnischer Fortschritts³.

Das Ziel des vorliegenden Beitrages ist es, diese Ansätze des Umgangs mit ökologisch unsicherem Wissen im Hinblick auf zwei Fragestellungen vergleichend zu betrachten. Erstens soll die generelle Anwendbarkeit der drei Konzeptionen näher bestimmt werden. Zu diesem Zweck wird das Problem ökologische Unsicherheit zunächst nach verschiedenen Gesichtspunkten differenziert (*Taxonomie*). Erst auf Basis dieser Taxonomie ist es möglich zu sagen, ob eine Konzeption bei einer bestimmten Art von ökologischer Unsicherheit angewandt werden kann und bei einer anderen Art nicht. Zweitens sollen Aussagen zur Wirksamkeit der drei Konzeptionen getroffen werden. Hierzu werden die drei genannten Konzeptionen eingehend analysiert, und anhand der entwickelten Taxonomie wird untersucht, was unter Effizienz bei ökologischer Unsicherheit im einzelnen zu verstehen ist (*Effizienztest*). Zum Schluß werden die wichtigsten Aussagen zur Anwendbarkeit und Effizienz der umweltpolitischen Konzeptionen bei ökologischer Unsicherheit zusammengefaßt und vergleichend bewertet.

II. Ökologische Unsicherheit – Eine Taxonomie

In der jüngeren umweltwissenschaftlichen Literatur lassen sich verschiedene Versuche einer Taxonomie der ökologischen Unsicherheit finden⁴. Man kann diese Differenzierung unter bestimmten Gesichtspunkten vornehmen und so für die Praxis anwendbar machen⁵.

3 Es gibt weitere Ansätze zur Behandlung ökologischer Unsicherheit, wie *Umweltkautionen* und den sogenannten *Quasi-Optionswert*, auf die hier aber aus Platzgründen nicht eingegangen werden kann. Vgl. hierzu F. Wätzold, *Umweltökonomische Konzeptionen bei ökologischer Unsicherheit*, Dissertation, Freie Universität Berlin 1996 (als Buch: 1997).

4 Vgl. H. Siebert und R. Schubert (Anm. 2).

5 Zu den folgenden Beispielen vgl. insbesondere P. Schütt unter Mitarbeit von H. Blaschke u. a., *Der Wald stirbt an Streß*, München 1988; Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ des Deutschen Bundestages, *Klimaänderung gefährdet globale Entwicklung: Zukunft sichern – jetzt handeln*, Bonn 1992; P. Fabian, *Die Ozonschicht und ihre*

1. Ökologische Unsicherheit läßt sich zunächst danach unterscheiden, aufgrund welcher ökologischen Eigenschaften der jeweiligen Emissionen sie entsteht:

- Der wohl einfachste Fall ist die *Schadensunsicherheit*. Hier ist die Schadensfunktion, also der direkte Zusammenhang zwischen Emission und Schädigung, aufgrund naturwissenschaftlicher Wissensdefizite nicht (bzw. nicht hinreichend) bekannt. Ein Beispiel hierfür sind Medikamente, bei denen bestimmte beabsichtigte Wirkungen bekannt sind, andere, sogenannte Nebenwirkungen, aber mangels chemischer oder biologischer Kenntnisse überraschend auftreten.

- Ökologische Unsicherheit kann auch dadurch entstehen, daß die Schadensfunktion zwar bekannt ist, jedoch über das Zusammenwirken einer Emission mit anderen Emissionen (in den verschiedenen Umweltmedien) oder über das gemeinschaftliche Einwirken von Emissionen auf ein Ökosystem (eine Pflanze, ein Tier oder den Menschen) Unsicherheit herrscht: Diese Art von Unsicherheit wird als *Synergieunsicherheit* bezeichnet. Ein Beispiel hierfür ist die Unsicherheit über das gemeinsame Wirken von Schadstoffen auf den Menschen, die sogenannte toxikologische Gesamtsituation. Der Mensch ist nicht nur einer einzigen Substanz ausgesetzt. Er lebt – wie es einmal formuliert wurde – „... in einem Meer von Schadstoffen, die noch gar nicht einmal alle bekannt sind, die sich teilweise in ihrer Wirkung verstärken, oder sich – was sehr selten ist –, gänzlich aufheben“⁶.

- Ein weiterer Grund für ökologische Unsicherheit kann die (unbemerkte) Anhäufung von Schadstoffen in den verschiedenen Umweltmedien (Luft, Wasser, Boden) sein: Dieses Phänomen wird allgemein als *Akkumulationsunsicherheit* bezeichnet und hat beim Waldsterben eine wichtige Rolle gespielt. Entscheidende Verursacher des Waldsterbens, wie die Schwermetalle Cadmium und Blei, hatten sich im Boden akkumuliert, lange bevor die ersten Waldschäden sichtbar wurden.

- Ökologische Unsicherheit kann auch über die tatsächliche Ausbreitung eines Umweltproblems bestehen: *Räumliche Diffusionsunsicherheit* bezeichnet den Tatbestand, daß wenig über

Beeinflussung durch den Menschen, in: G. Warnecke/M. Huch/K. Germann (Hrsg.), *Tatort Erde*, Berlin – Heidelberg – New York 1992, S. 145–156.

6 B. Zeschmar-Lahl/U. Lahl, *Wie wissenschaftlich ist die Toxikologie? Zur Problematik der Grenzwertfindung*, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht*, (1987) 1, S. 51.

Tabelle 1: Taxonomie der ökologischen Unsicherheit

Arten Ein- teilungs- kriterien	<i>Ökologische Unsicherheit</i>				
<i>Ökologische Eigenschaft</i>	Schadens- unsicherheit	Synergie- unsicherheit	Akkumulations- unsicherheit	Räumliche Diffu- sionsunsicherheit	Zeitliche Diffu- sionsunsicherheit
<i>Ausmaß der Unsicherheit</i>	Ökologisches Risiko			Ökologische Ungewißheit	
<i>Anzahl der Emittenten</i>	Unsicherheit durch Emissionen vieler Emittenten			Unsicherheit durch Emissionen weniger Emittenten	

Quelle: Eigene Darstellung.

die räumliche Ausbreitung von Schadstoffen und ihre entsprechende Wirkung in den Umweltmedien bekannt ist. Ein Beispiel hierfür ist wieder das Waldsterben, wo in den siebziger Jahren (fälschlicherweise) vermutet wurde, daß sich die Immissionen durch den Bau hoher Schornsteine und die Verteilung im Raum auf ein unschädliches Maß verdünnen würden.

– *Zeitliche Diffusionsunsicherheit* drückt den Umstand aus, daß Stoffe sich während langer Zeiträume unerkannt in den Umweltmedien ausbreiten können und erst danach eine schädliche Wirkung entfalten. Bei den laufenden FCKW-Emissionen kann es beispielsweise mehrere Jahrzehnte dauern, bis die Ozonschicht erreicht und geschädigt wird.

2. Eine zweite grundlegende Unterscheidung bezieht sich darauf, in welchem Ausmaß etwas über Umwelteffekte bekannt ist:

– *Ökologische Ungewißheit* bezeichnet den Fall, daß keinerlei Wissen über schädliche Auswirkungen einer Emission vorhanden ist, die Emission aber sehr wohl potentiell gefährlich ist. Bevor entdeckt wurde, wie schädlich FCKW auf die stratosphärische Ozonschicht wirken, galten sie eher als Musterbeispiel für umweltfreundliche Stoffe; sie sind nicht brennbar und nicht direkt für den Menschen gefährlich.

– *Ökologisches Risiko* besteht, wenn nicht nur mit hoher Sicherheit vermutet werden kann, daß ein Schadstoff eine bestimmte negative Auswirkung hat, sondern wenn das Auftreten von bestimmten Schädigungen auch mit – mehr oder weniger großer – Wahrscheinlichkeit vorhergesagt wird. Bei der globalen Klimaänderung liegt ein Fall ökologischen Risikos vor. Es besteht ein hoher wissenschaftlicher Konsens darüber, daß die Emissionen bestimmter Schadstoffe (wie CO₂, CH₄ u. a.) zur globalen

Erwärmung beitragen, unklar ist aber noch, in welchem Ausmaß. Mit dem neuesten Bericht des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) lassen sich jedoch den verschiedenen Temperaturerhöhungen (sogenannten IPCC-Szenarios), zu denen eine Verdoppelung der CO₂-Konzentration in der Atmosphäre führen könnte, konkrete Wahrscheinlichkeitswerte zuordnen⁷.

Die hier getroffene Einteilung ökologischer Unsicherheit (Taxonomie) ist in gewisser Weise idealtypisch. Der Fall, daß von einer Emission überhaupt nicht vermutet wird, daß sie unschädlich ist (früher FCKW-Fall), wird wohl relativ selten sein. Das Beispiel FCKW repräsentiert eher einen der Eckpunkte eines Kontinuums zwischen *ökologischer Ungewißheit* und *ökologischem Risiko*. In den meisten Fällen lassen sich dagegen aufgrund bisheriger Erfahrungen zumindest Vermutungen darüber anstellen, daß eine Emission gefährlich ist. Existiert eine solche Vermutung, kann sie durch entsprechende Nachforschungen präzisiert und abgesichert werden. Dies würde bedeuten, daß eine Wanderung auf dem Kontinuum von der ökologischen Ungewißheit weg erfolgt. Läßt sich dagegen sagen, daß eine Emission mit bestimmter Wahrscheinlichkeit bestimmte Schädigungen verursacht, so ist das andere Ende dieses Kontinuums, *ökologisches Risiko*, erreicht.

3. Die dritte Unterscheidung ökologischer Unsicherheiten läßt sich nach der Anzahl der Emittenten treffen:

– Bei der *Unsicherheit durch Emissionen vieler Emittenten* wird eine Schädigung – wie beispielsweise die Klimaveränderung – durch viele Schadstoffemittenten verursacht.

– Bei der *Unsicherheit durch Emissionen weniger Emittenten* wird eine Schädigung von nur weni-

⁷ Vgl. IPCC, Climate Change 1995. Impacts, Adaptions and Mitigation of Climate Change, Cambridge 1996.

gen Verursachern erzeugt. Exemplarisch können hier Medikamente genannt werden (wie z.B. Contergan), die von nur wenigen Unternehmen hergestellt werden.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Kategorisierung des Problems ökologische Unsicherheit (Taxonomie), wie sie der folgenden Betrachtung zugrundegelegt wird.

III. Effiziente Lösungen bei ökologischer Unsicherheit

Um ökonomisch und politisch effiziente Lösungen bei Vorliegen ökologischer Unsicherheit erreichen zu können, muß zunächst die Bezugsgröße, an der umweltpolitische Konzeptionen ansetzen, betrachtet werden. Bei ökologischer Sicherheit ist die Bezugsgröße die jeweilige Emission, deren Schädlichkeit bekannt ist und die reduziert werden soll. Die Reduktion anderer Emissionen, über deren Schädlichkeit nichts bekannt ist, wäre dagegen ineffizient, weil mit ihr lediglich Kosten, aber keine Nutzen verbunden sind. Eine ähnliche Argumentation gilt für den Tatbestand des ökologischen Risikos. Auch hier geht es darum, sich auf einen Schadstoff zu konzentrieren, und auch hier ist die ideale Bezugsgröße aus Effizienzgründen die entsprechende Emission.

Bei ökologischer Ungewißheit liegen die Dinge dagegen anders. Hier darf nicht nur eine Emission als umweltpolitische Bezugsgröße gewählt werden, weil es sonst zu Ausweichreaktionen auf andere, nicht regulierte Emissionen kommen kann, die potentiell gefährlich sind. Bei Berücksichtigung aller potentiell gefährlichen Emissionen stellen sich zwei Fragen, die miteinander verknüpft sind:

1. Sollen zur Reduktion ökologischer Ungewißheit irgendwelche Emissionen präferiert oder alle Emissionen gleichzeitig gesenkt werden?
2. Kann die Erhöhung einer Emission durch die Reduktion einer anderen ausgeglichen werden?

Bei der Beantwortung der ersten Frage ist zu überlegen, ob die gängige umweltökonomische Annahme zugrunde gelegt werden kann, daß mit zunehmenden Emissionen auch die Grenzschäden (zusätzliche Schäden bei zunehmender Emissionsmenge) ansteigen. Aufgrund von Erfahrungswerten mit bekannten Schädigungen scheint es durchaus plausibel, auf diese Annahme zurückzugreifen. Existieren weiter keine Informationen über die Schädlichkeit von Emissionen, so ergibt sich als Handlungsempfehlung, immer jeweils diejenigen

Schadstoffe zu senken, von denen am meisten emittiert wird, da hier die größten Grenzschadensreduktionen zu erwarten sind. Dabei ist jedoch offen, mit welchem Maß die Emissionsveränderungen gemessen werden sollen. Eine Meßgröße „Emissionsmenge in Gewichtseinheiten“ ist nicht in jedem Fall sinnvoll, weil verschiedene Emissionen im ökologischen Systemzusammenhang in unterschiedlichen Mengen auch unterschiedlich wirken können. Eine andere Meßgröße wäre die Veränderung der natürlichen Hintergrundkonzentration der Emission. Auch hier kann aber eine x-prozentige Veränderung bei einem Schadstoff völlig anders wirken als bei einem anderen. Die Annahme steigender Grenzschäden bei ökologischer Ungewißheit führt also aufgrund der Meßprobleme allein nicht weiter, und deshalb ist es problematisch, eine generelle Empfehlung auszusprechen derart, daß eine Emission gegenüber anderen präferiert zu senken ist.

Dies führt zur zweiten Frage. Wenn das analytische Werkzeug fehlt oder unzureichend ist, verschiedene Emissionen miteinander zu vergleichen, kann keine sichere Aussage über die Veränderung der ökologischen Schäden gemacht werden, wenn eine Emission reduziert und dafür eine andere erhöht wird. Das Problem löst sich erst, wenn eine Veränderung betrachtet wird, wo mindestens eine Emission gesenkt und keine andere erhöht wird („umweltpolitische Pareto-Verbesserung“).

Nach diesen Vorüberlegungen lassen sich etwas genauere Aussagen zur Effizienzfrage ableiten. Unter ökonomischer Effizienz eines umweltpolitischen Instruments wird bekanntlich verstanden, die „... Verursacher von Emissionen zur Einhaltung eines vorgegebenen Emissionszielwertes mit geringstmöglichen Kosten zu veranlassen“⁸. Die kostenminimale Aufteilung auf die einzelnen Verursacher zeichnet sich dabei dadurch aus, daß die Vermeidungsaktivitäten entsprechend den Grenzvermeidungskosten (zusätzliche Kosten je zusätzlich vermiedener Emission) gestaffelt erfolgen. Bei den Überlegungen zur Effizienz einer umweltpolitischen Konzeption bei ökologischer Unsicherheit soll zwischen „Effizienz bei ökologischem Risiko“ und „Effizienz bei ökologischer Ungewißheit“ unterschieden werden⁹.

- Der auf eine Emission gerichtete Effizienzbegriff bei ökologisch sicherem Wissen läßt sich ohne weiteres auf den Fall „ökologisches Risiko“ übertragen. Auch hier handelt es sich

8 A. Endres, Umweltökonomie, Darmstadt 1994, S. 118.

9 Der Effizienzbegriff, wie er hier verwendet wird, orientiert sich nicht an einem gesamtwirtschaftlichen Optimum, sondern an der Erreichung eines von der zuständigen Entscheidungsinstanz vorgegebenen Standards.

darum, eine Emission möglichst kostengünstig auf ein von der Entscheidungsinstanz (Umweltbehörde) angestrebtes Niveau zu reduzieren.

- Anders stellt sich der Effizienzgedanke bei „ökologischem Wissen“ dar. Da hier eine andere umweltpolitische Bezugsgröße gilt, ist es nicht nur entscheidend, *eine* Emission kostengünstig zu reduzieren, sondern ein möglichst breites Emissionsspektrum. Dies führt dazu, daß für eine Effizienzbetrachtung neben den Vermeidungskosten auch die – möglicherweise unterschiedlichen – Schadenskosten der entsprechenden Emissionen berücksichtigt werden müssen (sowie mögliche Ausweichreaktionen auf Emissionen, über deren Schädlichkeit noch nichts bekannt ist).

Effizienz ergibt sich auf der Vermeidungskosten-
seite dadurch, daß die Emittenten mit den geringsten Grenzvermeidungskosten zuerst ihre Emissionen senken. Dies ist in bezug auf eine Emission eindeutig, bei mehreren Emissionen ist hingegen zu berücksichtigen, daß möglicherweise unterschiedliche Grenzscha-
densverläufe vorliegen. Unterstellt man einmal, daß die verschiedenen Grenzscha-
densverläufe bekannt sind, so ergibt sich die ökonomisch effizienteste Reduktion dort, wo die Differenz der Beträge von vermiedenem Grenzscha-
den und dazugehörigen Grenzvermeidungskosten am größten ist (Optimalitätsprinzip). Da bei ökologischer Ungewißheit die verschiedenen Grenzscha-
densverläufe aber *nicht* bekannt sind und – wie die obigen Überlegungen gezeigt haben – es auch nicht möglich ist, sie sinnvoll zu vergleichen, können hier keine präzisen Aussagen über effiziente Lösungen getroffen werden.

Erweitert man die Analyse um einen Schritt und berücksichtigt, daß die Reduktion *einer* Emission oft mit der Erhöhung einer *anderen* Emission einhergeht, so ist der Schaden durch diese Emissionserhöhung ebenfalls mit in das Kalkül einzubeziehen. Unterstellt man auch hier, daß die verschiedenen Grenzscha-
densverläufe bekannt sind, so wird die effizienteste Reduktion dort erreicht, wo die Differenz der Beträge von vermiedenem Grenzscha-
den und Grenzvermeidungskosten sowie neu entstandenem Grenzscha-
den am größten ist. Im Umkehrschluß macht diese Überlegung deutlich, daß bei ökologischer Ungewißheit die Substitution einer Emission durch eine andere die Gefahr ineffizienter Lösungen in sich birgt.

Die umweltpolitische Relevanz dieser grundlegenden Betrachtungen zur ökologischen Unsicherheit muß nun näher geprüft werden.

IV. Umweltpolitische Konzeptionen

Von den umweltpolitischen Konzeptionen, die sich explizit mit den Problemen ökologischer Unsicherheit auseinandersetzen, sollen die drei eingangs genannten – das Haftungsrecht, die Risikoprämie und die innovationsorientierte Umweltpolitik – im folgenden näher betrachtet werden, da sie, mehr oder weniger umfassend ausformuliert, in die praktische Umweltpolitik vieler Länder Eingang gefunden haben.

1. Haftungsrecht

Verschiedene Autoren haben die Vermutung geäußert, daß ein konsequent „geschärftes“ Haftungsrecht ein ideales Instrument bei ökologischer Unsicherheit darstellen könnte¹⁰. Der Grundgedanke besteht darin, über eine Haftungsandrohung die Unternehmen zu veranlassen, ein gesamtwirtschaftlich optimales Vorsorgeniveau (bzw. Sorgfaltsniveau) einzuhalten. Die Haftungsandrohung soll sich dabei nicht nur auf Schäden beziehen, die heute schon bekannt sind, sondern auch auf solche, die aufgrund ökologischer Unsicherheit erst in der Zukunft bekannt werden mögen.

Um die Funktionsfähigkeit einer solchen Konzeption zu bestimmen, ist zunächst zu prüfen, ob die Durchsetzung entsprechender Haftungsregeln tatsächlich möglich ist und effizient erfolgen kann. Hierzu muß kurz das Grundmodell des Haftungsrechts vorgestellt werden: In diesem Modell¹¹ steht ein potentieller Verursacher einem potentiellen Geschädigten gegenüber. Der Verursacher kontrolliert mit Kosten verbundene Vorsorgeaktivitäten¹², durch die der Erwartungswert der Schäden entweder über die Reduktion der Eintrittswahrscheinlichkeit oder über die Schadenshöhe gesenkt werden kann. Weitere wichtige Annahmen lauten: Alle Beteiligten (Verursacher, Geschädigter, staatliche Stellen, Gerichte) sind vollständig informiert; sie kennen den Inhalt der geltenden Haftungsregeln, und sie können die Zusammenhänge zwischen Vorsorgemaßnahmen und erwarteten Schäden ermitteln. Schadensersatz und tatsächliche Schäden sind identisch. Dies verlangt die Monetarierbarkeit aller entstandenen Schäden und eine

10 So u. a. J. Walter, *Innovationsorientierte Umweltpolitik bei komplexen Umweltproblemen*, Heidelberg 1989, und S. Panther, *Haftung als Instrument einer präventiven Umweltpolitik*, Frankfurt am Main – New York 1992.

11 Zum Grundmodell vgl. R. Schwarze, *Präventionsdefizite der Umwelthaftung und Lösungen aus ökonomischer Sicht*, Bonn 1996. Dort findet sich eine ausführliche Modellbeschreibung.

12 Von der Möglichkeit, daß auch der Geschädigte Vorsorgeaktivitäten betreiben kann, sei hier abgesehen.

ausreichende Zahlungsfähigkeit der Haftungsadressaten. Die Identifizierung von Verursacher eines Schadens und Geschädigten und die Durchsetzung eines Rechtsanspruchs sind ohne Transaktionskosten möglich. Soweit die Modellannahmen.

Bei der *Gefährdungshaftung*¹³ muß der Verursacher für den gesamten entstandenen Schaden haften, ebenso trägt er die gesamten Vorsorgekosten. Da sich bei der Gefährdungshaftung also die privat und gesellschaftlich anfallenden Kosten decken, liegt es auch im Interesse des Verursachers, das gesamtwirtschaftlich effiziente Sorgfaltsniveau einzuhalten. Dieses Ergebnis des Grundmodells ist jedoch unter eher restriktiven theoretischen Annahmen hergeleitet worden, die im folgenden schrittweise an die Realität angenähert werden sollen.

a) Wirkungsbrüche

Verfehlt das Haftungsrecht das Ziel der Harmonisierung von gesellschaftlicher und individueller Rationalität, weicht der erwartete Schaden also von der erwarteten Schadensersatzzahlung ab, wird in der Literatur von *Wirkungsbrüchen* gesprochen¹⁴. Haftungsbegrenzungen, Beweislastschwierigkeiten, Monetarisierungsprobleme, mangelnde personelle Zurechenbarkeit und rationale Apathie der Geschädigten werden als Gründe für solche Wirkungsbrüche genannt.

1. *Haftungsbegrenzungen*: Haftungsbegrenzungen führen dann zu Wirkungsbrüchen, wenn die Schäden höher sind als die Haftungsobergrenze. Eine Obergrenze der Haftung ergibt sich dadurch, daß das haftende Vermögen bei Unternehmen begrenzt ist. Das meistdiskutierte Instrument gegen Haftungsobergrenzen ist eine *obligatorische Umwelthaftpflichtversicherung*. Entspricht die Versicherungsprämie dem erwarteten Schaden, so ist der Wirkungsbruch beseitigt, da der Emittent wieder mit den gesamten erwarteten Kosten seiner Tätigkeit konfrontiert wird. In der Realität wird es aufgrund von Informationsasymmetrien aber eher schwer für den Versicherer sein, eine Prämie durchzusetzen, die dem erwarteten Schaden entspricht. Da er nicht vollständig über die Sorgfaltsaktivitäten des Verursachers informiert ist, besteht ein „moral hazard“-Problem: die Unkenntnis des Versicherers über diese Aktivitäten kann den Ver-

ursacher zu bewußter Unterlassung der Sorgfalt verleiten¹⁵.

2. *Beweislastschwierigkeiten*: Ein weiterer Wirkungsbruch kann dadurch entstehen, daß der Geschädigte den Zusammenhang zwischen der Emission des (vermeintlichen oder tatsächlichen) Schädigers und dem bei ihm eingetretenen Schaden nicht nachweisen kann. Ein erheblicher Teil der Literatur zu dem Thema Beweislastschwierigkeiten ist dem Problem der Wahrscheinlichkeitschäden gewidmet. Bei diesen erhöht sich durch die Aktivität eines Verursachers zwar die Wahrscheinlichkeit des Auftretens eines Schadens, es ist aber in keinem Schadensfall möglich, direkt nachzuweisen, daß der Schaden auch auf diese und nur auf diese Aktivität zurückgeführt werden kann¹⁶. Ein Beispiel: Wenn sich die Zahl der Lungenkranke pro Jahr in einer Region aufgrund von Emissionen aus der Kohleförderung von 900 auf 1000 erhöht, ist nicht zu bestimmen, welche der 1000 Personen nicht krank geworden wäre, wenn die zusätzlichen Emissionen unterblieben wären. Für solche Fälle ist eine „*Wahrscheinlichkeitshaftung*“ vorgeschlagen worden. Bei der Wahrscheinlichkeitshaftung sollen alle möglichen Verursacher anteilig nach der Verursachungswahrscheinlichkeit für jeden einzelnen Schaden haften. Im obigen Beispiel bedeutet dies, daß, wenn ein Verursacher statistisch für zehn Prozent aller Krankheiten verantwortlich ist, er jedem Erkrankten zehn Prozent des Schadens ersetzen muß. Da der Verursacher nun wieder in Höhe seines erwarteten Schadens haftet, wird sein Vorsorgeniveau die gesamtwirtschaftlich effiziente Höhe erreichen.

Die zentrale Bedingung für die Anwendung der Wahrscheinlichkeitshaftung besteht darin, daß Informationen über statistische Ursache-Wirkung-Zusammenhänge vorliegen, also „ökologisches Risiko“ herrscht. Ist dies nicht der Fall – und bewegen wir uns im Bereich „ökologischer Ungewißheit“ – so ist die Wahrscheinlichkeitshaftung nicht anwendbar.

Eine weitere Erleichterung bei Beweislastschwierigkeit stellt die *gesamtschuldnerische Haftung* dar¹⁷. Sie gilt für den Fall, daß ein Geschädigter

13 Es wird hier lediglich die Gefährdungshaftung und nicht die Verschuldenshaftung betrachtet, da erstere bei ökologischer Unsicherheit favorisiert wird. Vgl. z. B. S. Panther (Anm. 10).

14 Vgl. hierzu S. Shavell, *Economic Analysis of Accident Law*, Cambridge/Mass. – London 1987; D.N. Dewees, *The Comparative Efficacy of Tort Law und Regulation for Environmental Protection*, in: *Geneva Papers on Risk und Insurance*, (1992) 65, S. 446–467.

15 Für eine ausführliche Betrachtung und die (begrenzten) Möglichkeiten, das „moral hazard“-Problem durch Selbstbeteiligung zu lösen, siehe A. Endres/R. Schwarze, *Gibt es Grenzen der Versicherbarkeit von Umweltrisiken?*, in: A. Endres/E. Rehbinder/R. Schwarze (Hrsg.), *Haftung und Versicherung von Umweltschäden aus ökonomischer und juristischer Sicht*, Berlin 1992, S. 83–119, insbesondere S. 106.

16 Ausführlich dazu R. Schwarze (Anm. 11).

17 Grundlegend hierzu S. Shavell (Anm. 14), S. 164 ff.; T. Tietenberg, *Indivisible Toxic Torts. The Economics of Joint and Several Liability*, in: *Land Economics*, (1989) 65, S. 305–319.

mehreren Schädigern gegenübersteht. Bei der gesamtschuldnerischen Haftung kann ein Schädiger – unabhängig von seinem Anteil – aus der Gemeinschaft allein für den gesamten Schaden als Gesamtschuldner verantwortlich gemacht werden. Er kann dann versuchen, im Innenverhältnis die anteilmäßige Aufteilung der Haftungsansprüche zu erreichen. Der Geschädigte wird dadurch entlastet, daß keine individuelle Zurechnung der Schäden und Schadensteile auf die Emittenten vorgenommen werden muß. Ob hier das gesamtwirtschaftlich optimale Niveau an Vorsorgeaktivitäten erreicht wird, ist aufgrund möglicher Schwierigkeiten des angeklagten Unternehmens, die Entschädigung im Innenregreß wiederzuerlangen, aber nicht völlig sicher¹⁸.

Bei vielen „modernen“ Umweltschäden führen nicht mehrere Schädiger, sondern eine große, oft unüberschaubare Anzahl an Verursachern zu der Schädigung. In diesem Fall ist das Haftungsrecht nicht effektiv anwendbar. Der ökonomische Grund hierfür liegt in zu hohen Informations- und Transaktionskosten. Wenn man jeden der Schädiger in Anspruch nehmen wollte, wäre der Aufwand für die Rechtsverfolgung zu hoch. Abgesehen von anderen umweltpolitischen Instrumenten (wie Auflagen, Steuern, Zertifikate) werden für solche Summationsschäden daher *Haftungsfonds* diskutiert¹⁹. Solche Fonds sollen aus Beiträgen von Umweltschädigern gespeist werden und der Befriedigung von Schadensersatzansprüchen dienen.

3. *Monetarisierungsprobleme*: Wirkungsbrüche können auch dadurch entstehen, daß die Monetarisierbarkeit von Schäden nicht möglich ist. Beispielsweise gibt es für die gesundheitliche Beeinträchtigung oder gar den Tod von Menschen keine überzeugenden monetären Bewertungskriterien – und somit ist auch der Erwartungswert des Schadens nicht als Geldbetrag ausdrückbar.

4. *Mangelnde Zurechenbarkeit*: Eine mangelnde personelle Zurechenbarkeit kann auch auftreten, wenn die Schäden bei Geschädigten anfallen, die zur Einforderung von Schadensersatz nicht berechtigt sind. Schäden wie etwa Luftverunreinigung und Landschaftsverhandlung lassen sich individuellen Eigentumsrechten meist nicht zuordnen oder werden aus politischen Gründen nicht zugeordnet. Dann kann auch kein Haftungsanspruch geltend gemacht werden. Es müssen allerdings nicht notwendigerweise private Eigentums-

rechte zugeteilt werden. Denkbar ist auch die Schaffung staatlicher Eigentumsrechte, die Schaffung eines Patrimoniums oder die Zuweisung von Eigentumsrechten an Naturschutzverbände²⁰.

5. *„Rationale Apathie“ der Geschädigten*: Die genannten Probleme in Verbindung mit hohen Klagekosten können zu einem freiwilligen Klageverzicht führen, einer „rationalen Apathie“ der Geschädigten²¹. Die Klagebereitschaft der Betroffenen dürfte insbesondere dann weiter sinken, wenn sich die Schäden auf viele Betroffene aufteilen, die als Individuen jeweils nur einen geringen Schaden erleiden²².

b) *Zwischenergebnisse*

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß bei Berücksichtigung realitätsnaher Annahmen das Haftungsrecht nicht so wünschenswert funktioniert, wie dies theoretisch postuliert wurde. Andererseits lassen sich Bereiche bestimmen, wo das Haftungsrecht relativ gut funktioniert und solche, bei denen es größere Probleme gibt. Zu prüfen bleibt daher, bei welchen Arten von ökologischer Unsicherheit besondere Anwendungsschwierigkeiten bestehen.

Im Falle „ökologischen Risikos“ ist eine Verurteilung orientiert an statistischen Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen möglich – und damit die Anwendung der Wahrscheinlichkeitshaftung.

Bei „ökologischer Ungewißheit“ ist der Zusammenhang zwischen Verursacher und Schädigung nicht erkennbar, so daß der Verursacher für die Schädigung nicht haftbar gemacht werden kann. Es besteht allerdings die Möglichkeit, daß sich mit zunehmender Erforschung der ökologischen Wirkungskette (Emissionswirkungsforschung) die ökologische Ungewißheit in Risiko oder gar in sicheres Wissen verwandelt. Ist eine Emission – unbekannterweise – schädlich, so muß der Emittent mit einer positiven Wahrscheinlichkeit damit rechnen, daß die Schädlichkeit entdeckt wird und er entsprechend haften muß.

Bei „Schadensunsicherheit“ gibt es grundsätzlich keine Schwierigkeiten bei der Anwendung des Haftungsrechts.

20 Vgl. hierzu U.E. Simonis, *Ökologischer Imperativ und privates Eigentum*, WZB-Paper, Berlin 1997.

21 D.N. Dewees (Anm. 14, S. 446f.) erwähnt eine Untersuchung, nach der für alle Asbestklagen in den USA bis zum Jahr 1982 von den 661 Millionen Dollar Schadensersatzzahlungen die Kläger nur 37 Prozent erhielten, während der große Rest auf Klagekosten entfiel.

22 Hohe Klagekosten bei Massenschäden lassen sich durch die in den USA entwickelte „Class Action“ lindern. Ausführlich dazu D.N. Dewees (Anm. 14), S. 453.

18 Für eine ausführliche Analyse vgl. T. Tietenberg (Anm. 17).

19 Vgl. hierzu G. Meran, *Die Gewährleistung der Umwelthaftung durch Umwelthaftungsfonds und -genossenschaften*, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, (1995) 115, S. 67–91 und die dort angegebene Literatur.

Bei „Synergieunsicherheit“ können Beweislastschwierigkeiten auftreten, da mehrere Schädiger existieren. Dies kann aber durch gesamtschuldnerische Haftung gemildert werden.

Bei „räumlicher Diffusionsunsicherheit“ kann es bei großer Entfernung zwischen Schädiger und Geschädigten zu einer Erhöhung der Klagekosten und damit einer potentiell geringeren Klagebereitschaft kommen. Da bei „zeitlicher Diffusionsunsicherheit“ der Schaden nach der eigentlichen Schädigung entdeckt wird, kann der Schädiger bereits nicht mehr existent sein. Es ist fraglich, inwieweit dann noch eine mögliche Haftpflichtversicherung für den Schaden aufkommt, da die Versicherungspolice keine unbegrenzte Laufzeit haben kann.

Bei „Akkumulationsunsicherheit“ kann, wenn der Akkumulationszeitraum groß genug ist, in abgeschwächter Form ein ähnliches Problem auftreten. Auch hier kann bei Auftreten der Schädigung zumindest ein Teil der Emittenten bereits nicht mehr existent sein.

Bei „Unsicherheit durch Emissionen weniger Emittenten“ kann das Haftungsrecht ohne Probleme angewandt werden. Der Idealfall des Haftungsrechts ist die Situation, wo ein Schädiger einem Geschädigten gegenübersteht. Für den Fall, daß es mehrere Schädiger und Geschädigte gibt, sind mit der Wahrscheinlichkeitshaftung und der gesamtschuldnerischen Haftung Mechanismen vorhanden, die die in solchen Situationen auftretenden Beweislast- und Klageprobleme zwar nicht völlig beseitigen, aber doch erleichtern.

Ungeeignet ist das Haftungsrecht bei „Unsicherheit durch Emissionen vieler Emittenten“. Umwelthaftungsfonds bieten bei „ökologischer Ungewißheit“ keine Lösung. Da hier zumindest eine Zeitlang der Schaden unentdeckt bleibt, müßten die Verursacher quasi ex post in den Haftungsfonds einzahlen. Die Kosten der Ermittlung – wer Verursacher ist und wieviel er zu dem Schaden beigetragen hat – dürften exorbitant hoch sein. Bei „ökologischem Risiko“ ist hingegen eine Fondslösung denkbar, wonach der Emittent entsprechend seinem erwarteten Schadensbeitrag in den Fonds einzahlt.

Generell ist die Effizienz des Haftungsrechts durch die Existenz von Wirkungsbrüchen beeinträchtigt. Abgesehen davon ist das Haftungsrecht bei „ökologischem Risiko“ aber positiv zu beurteilen. Der Grund dafür ist, daß die Schäden der Emissionen hier als erwartete Schäden betrachtet werden können.

Unter Außerachtlassung von Wirkungsbrüchen wirkt bei „ökologischer Ungewißheit“ das Haftungsrecht – soweit sich dies bestimmen läßt –

ebenfalls effizient. Da der Schädiger in diesem Fall mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit damit rechnen muß, haftbar gemacht zu werden, hat er einen Anreiz, Emissionen, bei denen ökologische Ungewißheit herrscht, ebenfalls zu reduzieren.

2. Risikoprämie

Bei der allgemeinen Risikoprämie wird der Aspekt der ökologischen Unsicherheit mit einer Risikoprämie bei der Evaluation eines Umwelteffekts berücksichtigt²³. Das hierzu entwickelte mathematische Modell ist die Weiterentwicklung eines dynamischen Modells zur optimalen Allokation knapper Umweltgüter bei ökologisch sicherem Wissen²⁴. Ökologische Unsicherheit wird in die Analyse einbezogen, indem einige der bisher als bekannt unterstellten Größen durch ihren Erwartungswert ersetzt werden. Es wird also unterstellt, daß die Entscheidungsinstanz (Umweltbehörde) über die Wahrscheinlichkeitsverteilung der Umweltschäden informiert ist. Weiterhin wird angenommen, daß bei der Entscheidungsinstanz Risikoaversion vorliegt²⁵.

Was die Anwendbarkeit des Modells angeht, auf dessen mathematische Darstellung hier leider verzichtet werden muß, ist die allgemeine Risikoprämie bei allen Arten ökologischer Unsicherheit anwendbar, mit Ausnahme der „ökologischen Ungewißheit“. Die Annahme im Modell, daß die Entscheidungsinstanz über die Wahrscheinlichkeitsverteilung der Umweltschäden informiert ist, impliziert „ökologisches Risiko“. Im Fall von „ökologischer Ungewißheit“ existieren dagegen keine Informationen über Wahrscheinlichkeitszuordnungen.

Bei „ökologischem Risiko“ hängt die Effizienz der Konzeption der allgemeinen Risikoprämie davon ab, mit welchem umweltpolitischen Instrument die angestrebte Emissionsreduzierung (bzw. höhere Umweltqualität) erreicht werden soll. Andererseits – und dies ist ein zentrales Ergebnis – hat eine Risikoprämie auch Auswirkungen auf die Effizienz bei ökologischer Ungewißheit. Die Konzentration der Risikoprämie auf ökologisches Risiko führt dazu, daß für die Emittenten ein Anreiz besteht, auf Emissionen auszuweichen, über deren Schädlichkeit noch nichts bekannt ist. Dies kann zu einer Erhöhung noch nicht bekannt-

23 Zur Abgrenzung von anderen Formen der Risikoprämie vgl. P. Heller, *Das Problem der Umweltbelastung in der ökonomischen Theorie*, Frankfurt am Main – New York 1989, S. 189 ff.

24 Vgl. H. Siebert, *Economics of the Environment*, Berlin – Heidelberg – New York 1987, S. 191 ff., S. 223 ff.

25 Im Detail hierzu F. Wätzold (Anm. 3).

ter Schäden führen und beinhaltet somit die Gefahr von Ineffizienz.

3. Innovationsorientierte Umweltpolitik

Die Grundidee der Konzeption der innovationsorientierten Umweltpolitik besteht darin, durch umwelttechnische Neuerungen Emissionen zu verringern und damit ökologische Unsicherheit zu reduzieren bzw. ganz zu beseitigen²⁶. Ausgangspunkt der Konzeption ist die Technologiewahl der Unternehmen, bei der diese idealtypisch zwischen zwei Optionen wählen können²⁷.

Bei der *ersten* Option entscheiden sie sich für „end-of-pipe-Technologien“, das heißt dem Produktionsprozeß nachgeschaltete Reinigungsanlagen. Beispiele hierfür sind die konventionellen Abwasser- und Abluftreinigungsverfahren. Bei der Verwendung einer „end-of-pipe-Technologie“ wird in der Regel nur der Schadstoff verringert, dessen Reduktion auch angestrebt wird. Alle anderen Emissionen bleiben gleich oder nehmen sogar zu. Dies ist darauf zurückzuführen, daß für die Installation, den Bau und den Betrieb nachgeschalteter Anlagen zusätzlich Energie und Material benötigt werden. Schwerer wiegt noch, daß durch die Nutzung solcher Anlagen oftmals Reststoffe entstehen, von denen nicht bekannt ist, wie schädlich sie sind. Auch für deren „Entsorgung“ sind wieder zusätzlich Material und Energie erforderlich. Bei „end-of-pipe-Technologien“ besteht also die Tendenz einer Steigerung der Gesamtemission mit der Folge einer Zunahme der ökologischen Unsicherheit.

26 Die Konzeption geht auf ein im Wissenschaftszentrum Berlin durchgeführtes Forschungsprogramm zurück. Vgl. hierzu U.E. Simonis (Hrsg.), Präventive Umweltpolitik, Frankfurt am Main – New York 1988. J. Walter (Anm. 10) hat, aufbauend auf den Arbeiten des Wissenschaftszentrums, den Ansatz weitergeführt und ihm den Namen „innovationsorientierte Umweltpolitik“ gegeben. Unabhängig von Walter haben Zimmermann/Hartje/Ryll die Konzeption weiter vertieft. Vgl. K. Zimmermann/V. Hartje/A. Ryll (Hrsg.), Ökologische Modernisierung der Produktion: Strukturen und Trends, Berlin 1990. In der jüngsten Zeit ist dieser Ansatz zu einer pro-aktiven Perspektive umformuliert worden: Durch drastische Reduzierung der in einer Volkswirtschaft eingesetzten Energie- und Stoffströme soll das traditionelle Paradigma der emissionsorientierten Umweltpolitik durch eine input-orientierte Umweltpolitik überwunden (Schmidt-Bleek) bzw. in eine Umweltschutz und technische Innovation verbindende Effizienzstrategie (von Weizsäcker u. a.) transformiert werden. Vgl. hierzu F. Schmidt-Bleek, Wieviel Umwelt braucht der Mensch? MIPS – Das Maß für ökologisches Wirtschaften, Berlin 1994 und E.U. von Weizsäcker/A. Lovins/H. Lovins, Faktor Vier. Doppelter Wohlstand – halbiertes Naturverbrauch, München 1995.

27 Vgl. dazu J. Walter (Anm. 10), S. 80 ff., und V. Hartje, Zur Struktur des „ökologisierten“ Kapitalstocks: Varianten und Determinanten umweltsparender technologischer Anpassung im Unternehmen, in: K. Zimmermann/V. Hartje/A. Ryll (Anm. 26), S. 135–198, insbesondere S. 140 ff.

Die *zweite* Option besteht darin, den Produktionsprozeß selbst durch eine verbesserte, integrierte Technologie so zu ändern, daß (erheblich) weniger Energie und Materialien eingesetzt und daß als Folge nicht nur *ein* Schadstoff, sondern möglichst weitere reduziert werden und keine neuen Emissionen entstehen. Solche integrierten Prozeßtechnologien (gelegentlich auch prozeß-integrierte bzw. prozeß-vorgeschaltete Technologien genannt) sind unter Berücksichtigung ökologischer Unsicherheit weitaus positiver zu beurteilen als nachgeschaltete Technologien. Hierauf basiert die Idee der generellen „Effizienzrevolution“: oder spezieller – das „Faktor-Vier-Konzept“ (E. U. v. Weizsäcker).

Die Unterscheidung in integrierte Prozeßtechnologien und „end-of-pipe-Technologien“ ist allerdings nicht ganz so einfach, wie meist angenommen wird, weil erhebliche Abgrenzungsprobleme bestehen. Aus empirischer Sicht wäre es vermutlich sinnvoller, von einem Kontinuum zu sprechen, auf dem integrierte Prozeßtechnologien und „end-of-pipe-Technologien“ die jeweiligen Eckpunkte darstellen²⁸.

a) Integrierte Prozeßtechnologien und „end-of-pipe-Technologien“

Oft wird einfach unterstellt, daß die mit integrierten Prozeßtechnologien verbundenen niedrigeren Energie- und Materialinputs dazu führen, daß solche Technologien von den Unternehmen schnell eingesetzt werden. Dieser Annahme stehen jedoch Schätzungen entgegen, wonach der Anteil der integrierten Technologien an den gesamten Umweltinvestitionen für die achtziger Jahre in der ehemaligen Bundesrepublik bei etwa einem Fünftel lag und sich seither nur langsam verändert hat²⁹. Um die Frage nach den Gründen der Dominanz von nachgeschalteten Technologien beantworten zu können, ist daher eine Untersuchung des unternehmerischen Entscheidungskalküls vonnöten, wie sie von Hartje vorgenommen wurde³⁰. Exemplarisch sei hier jeweils ein Grund benannt, der auf der Nachfrage- bzw. der Angebotsseite für nachgeschaltete Technologien und gegen integrierte Technologien spricht.

Was die *Nachfrageseite* angeht, so besteht eine klare Präferenz für „end-of-pipe-Technologien“ – insbesondere bei den Betreibern von Altanlagen³¹.

28 So U. E. Simonis (Anm. 26).

29 Vgl. A. Ryll, Struktur und Entwicklung der Umweltschutzaufgaben: Investitionen, Kapitalstock und laufende Ausgaben, in: K. Zimmermann/V. Hartje/A. Ryll (Anm. 26), S. 83–134.

30 Vgl. V. Hartje (Anm. 27).

31 Vgl. ebd.

Während bei einer neuen Anlage die Kosten einer integrierten Prozeßtechnologie mit den Kosten einer herkömmlichen Technologie plus denen einer „end-of-pipe-Technologie“ verglichen werden, müssen Betreiber von bestehenden Anlagen bei ihrer Entscheidung berücksichtigen, daß sie in der Vergangenheit bereits erhebliche Investitionen vorgenommen haben. Diese Investitionen können wegen hohen Spezialisierungsgrads oder nicht vorhandener Wiederverkaufsmöglichkeiten quasi irreversibel sein; die Kosten hierfür sind „versenkt“. In der betriebswirtschaftlichen Kalkulation werden solche „sunk-costs“ berücksichtigt, mit der Folge, daß nachgeschaltete Technologien bei Altanlagen dominieren.

Auch auf der *Angebotsseite* gibt es Faktoren, die „end-of-pipe-Technologien“ begünstigen. Das besondere Problem bei der Entwicklung und Anwendung neuer integrierter Produktionsverfahren liegt darin, daß sie sich an die Parameter eines dominierenden technologischen Designs anpassen müssen: „Ein dominantes Design ist eine stabile Konfiguration von qualitativen technischen Eigenschaften und Beziehungen, die sich anderen gegenüber als überlegen herausgestellt hat.“³² Ist ein solch dominantes Design gegeben, dann werden Verbesserungen meist nur an einzelnen Komponenten durchgeführt, während die vollständige Änderung unterbleibt. Die Existenz eines dominanten Designs hat also Implikationen für die Auswahl der Umwelttechnologie – und diese können die Hoffnung auf Effizienzrevolution (oder „Faktor Vier“) zunichte machen oder zumindest stark relativieren.

Selbst wenn also die Grundidee integrierten Umweltschutzes erkannt und akzeptiert wird, kann die – aufgrund der dominanten Technologiestruktur auf der Anbieterseite und versunkener Kosten auf der Nachfrageseite – nur suboptimale technische Entwicklung durch die dynamischen Kräfte eines innovativen Wettbewerbs wahrscheinlich nur teilweise oder verzögert korrigiert werden³³. Damit stellt sich die grundsätzliche Frage, ob und in welcher Form staatliche Umweltpolitik einen Wechsel des technologischen Entwicklungspfades herbeiführen kann und muß.

b) Technologieförderung

Zuerst ist auf die Bedeutung der umweltpolitischen Bezugsgröße hinzuweisen. Eine *inputorientierte Umweltpolitik* fördert eher integrierte Technologien als emissionsorientierte Technologien: Der Grund hierfür ist, daß rohstoff- und energiespa-

rende Technologien dazu tendieren, integrierten Charakter zu haben, da über eine Reduktion der Inputs alle Emissionen gesenkt werden. Der Einsatz nachgeschalteter Reinigungsanlagen für ausgewählte Schadstoffe wird demgegenüber nicht stimuliert. Daraus folgt, daß die Umweltpolitik hinsichtlich der Eingriffsparameter nicht „einäugig“ sein und sowohl inputbezogene als auch emissionsbezogene Strategien wählen sollte.

Ein wichtiges Kriterium für die Technologieentscheidung ist die Frist, die ein umweltpolitisches Instrument dem Betreiber einer Altanlage zur Anpassung an das vorgegebene Emissionsziel läßt. Besteht, wie bei einer *Auflage*, ein direkter Anpassungszwang an die umweltpolitische Vorgabe, so müssen die Unternehmen die vorhandenen Altanlagen nachrüsten. Sie haben nicht die Möglichkeit, mit der Einhaltung der umweltpolitischen Vorgabe zu warten, bis die alte durch eine neue Anlage ersetzt wird. Es besteht keine Anpassungsflexibilität. Wie ausgeführt, tendieren Unternehmen bei Altanlagen jedoch eher dazu, „end-of-pipe-Technologien“ einzusetzen.

Demgegenüber gewähren *Umweltsteuern* den Unternehmen die notwendige Anpassungsflexibilität. Das Unternehmen kann die Steuer zahlen und dann selbst den Zeitpunkt bestimmen, wann es die Vermeidungstechnologie einsetzen will, und hat so die Möglichkeit einer langfristig orientierten Technologiewahl³⁴.

Bei Anwendung von *Umweltzertifikaten* besteht ebenfalls grundsätzlich Anpassungsflexibilität, da das Unternehmen die Wahl zwischen einer Schadstoffreduktion und dem Erwerb eines Zertifikats hat. Diese Anpassungsflexibilität kann jedoch bei tatsächlichen oder erwarteten Erhöhungen des Zertifikatpreises de facto für das Unternehmen außer Kraft gesetzt sein.

Emissions- wie Inputnormen (Grenzwerte, Standards) orientieren sich gängigerweise am Stand der Vermeidungstechnik. Bei der Festlegung des Standes der Vermeidungstechnik ist die Umweltbehörde auf Informationen aus den Unternehmen angewiesen. Im Gegensatz zu Emittenten, die bei der Weitergabe von Informationen mit einer Verschärfung umweltpolitischer Vorschriften rechnen müssen, haben Umwelttechnikanbieter ein Interesse daran, Informationen an die Umweltbehörde weiterzuleiten, können sie doch bei einer Verschärfung umweltrelevanter Normen ihre Produkte besser absetzen. Da die bisher angebotenen Umwelttechnologien meist nachgeschalteter Natur sind, besteht aber die Tendenz, daß die von der Umweltbehörde aufgrund solcher Informationen

32 Vgl. ebd., S. 163.

33 So auch J. Walter (Anm. 10).

34 Vgl. ebd., S. 180.

vorgenommenen Verschärfungen der Normen sich an „end-of-pipe-Technologien“ orientieren. Sowohl bei einer *Umweltsteuer* als auch bei *Umweltzertifikaten* entfällt dagegen diese tendenziell vorhandene Orientierung am technologischen *Status quo*. Nur mit diesen Instrumenten lassen sich die Bedingungen für eine generelle „Effizienzrevolution“ bzw. den „Faktor Vier“ schaffen. Um größere Gewißheit über den Erfolg dieser Instrumente zu erlangen, sei jedoch vorgeschlagen, Umweltsteuern technologiepolitisch zu flankieren: Um den Wechsel des dominanten Entwicklungspfades durchzusetzen, sollte der Staat die Forschung und Entwicklung integrierter Prozeßtechnologien systematisch fördern und entsprechende Markteinführungshilfen entwickeln³⁵.

c) Anwendbarkeit und Effizienzbetrachtung

Bezüglich der Anwendbarkeit der Konzeption der innovationsorientierten Umweltpolitik bei ökologischer Unsicherheit ist zunächst zu konstatieren, daß sich sowohl „ökologisches Risiko“ als auch „ökologische Ungewißheit“ reduzieren lassen. Durch die mit der Konzeption verbundene generelle Emissionsreduktion nehmen alle Arten ökologischer Unsicherheit ab, worin ihr entscheidender Vorteil liegen dürfte.

Bei einer näheren Effizienzbetrachtung muß zunächst untersucht werden, ob innovationsorientierte Umweltpolitik bei „ökologischem Risiko“ effizient ist und welche Instrumente hierfür vorteilhaft sind.

Entstehen durch eine *Emissionssteuer* (z. B. eine SO₂-Abgabe) für das Unternehmen Anreize, sich für den Einsatz einer ohne staatliche Hilfe entwickelten integrierten Prozeßtechnologie zu entscheiden, so kann davon ausgegangen werden, daß die Emissionssteuer effizient ist. Dies kann anders sein, wenn die integrierte Technologie sich erst durch staatliche Förderpolitik als rentabel erweist, die unternehmerische Entscheidung also erst durch (indirekte) Subventionierung möglich wird. Unterstellt man jedoch – wofür angesichts des dominanten Technologiedesigns einiges spricht –, daß sich Unternehmen langfristig auf einem „falschen“, kostenträchtigen technologischen Pfad bewegen und erst durch staatliche Hilfe dazu gebracht werden, diesen Pfad zu wechseln, so kann staatliche Förderpolitik durchaus effizient und letztlich die einzig reale Möglichkeit sein.

Eine *Inputsteuer* (z. B. auf Energie oder bestimmte Materialien) gilt bezüglich der Reduktion einer Emission nicht ohne weiteres als effizient. Der Grund dafür liegt darin, daß die Unternehmen

ihre Anstrengungen lediglich auf die Vermeidung schadstoffhaltiger Inputs richten, während sie keinen Anreiz erhalten, die in der Produktion anfallenden Emissionen durch Beseitigungsaktivitäten zu verringern.

Bei „ökologischer Ungewißheit“ ist festzuhalten, daß nicht die Gefahr der Substitution von bekanntermaßen schädlichen durch potentiell schädliche Emissionen besteht. Integrierte Technologien sind ja darüber bestimmt, daß bei ihnen die Reduktion einer Emission nicht zu Ausweichreaktionen auf andere Emissionen führt. Gelingt es, durch die Einführung von *Emissionssteuern* die Einführung von integrierten Technologien zu induzieren, so ist mit derselben Begründung wie oben Effizienz gegeben. Ist die Ergänzung durch staatliche Subvention notwendig, so ist auch dies nicht automatisch ineffizient. Der Grund liegt hier vor allem darin, daß bei ökologischer Ungewißheit den Kosten durch die staatliche Förderung ein erhöhter Nutzen durch die Reduktion von potentiell schädlichen Emissionen gegenübersteht.

Auch eine *Inputsteuer* ist bei ökologischer Ungewißheit nicht unbedingt ineffizient. Mit ihrer Hilfe wird, vermittelt über die Reduktion der Inputs, ein breites Emissionsspektrum reduziert. Da auf diese Weise auch potentiell schädliche Emissionen verringert werden, kommt es bei ökologischer Ungewißheit – im Gegensatz zum Fall ökologischen Risikos – zu einer zusätzlichen Kosteneinsparung durch vermiedene Schäden. Und diese Kosteneinsparung kann Verluste durch mangelnde Anreize, in der Produktion anfallende Schadstoffe durch Beseitigungsaktivitäten zu verringern, überkompensieren.

V. Zusammenfassung der Ergebnisse

Abschließend sollen die wichtigsten Ergebnisse zur Anwendbarkeit und zur Effizienz umweltpolitischer Konzeptionen bei den verschiedenen Arten ökologischer Unsicherheit zusammengefaßt werden. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Ergebnisse zur Anwendbarkeit.

Insgesamt muß man feststellen, daß Unsicherheiten tendenziell Ineffizienzen in umweltpolitische Entscheidungen hineinragen. Durch sorgfältige Wahl von Konzeptionen und Instrumenten kann das Ausmaß solcher Ineffizienzen klein gehalten werden. Wie Tabelle 2 zeigt, hat sich die in diesem Beitrag angewandte Taxonomie der ökologischen Unsicherheit angesichts der unterschiedlichen Anwendbarkeit der umweltpolitischen Konzeptionen

³⁵ Vgl. hierzu ebd., S. 148 ff.

Tabelle 2: Anwendbarkeit umweltpolitischer Konzeptionen bei verschiedenen Arten ökologischer Unsicherheit

Arten ökologischer Unsicherheit \ Konzeptionen	Umweltpolitische Konzeptionen		
	Haftungsrecht	Allgemeine Risikoprämie	Innovationsorientierte Umweltpolitik
Schadensunsicherheit	++	++	++
Synergieunsicherheit	+	++	++
Akkumulationsunsicherheit	+	++	++
Zeitliche Diffusionsunsicherheit	+	++	++
Räumliche Diffusionsunsicherheit	+	++	++
Ökologisches Risiko	++	++	+
Ökologische Ungewißheit	+	-	++
Unsicherheit durch viele Emittenten	öRisk ++	öUng 0	++
Unsicherheit durch wenige Emittenten	++	++	++

Erläuterung: ++ Konzeption gut anwendbar; + Konzeption mit Problemen anwendbar; 0 Konzeption nicht anwendbar; - Konzeption erhöht diese Art von Unsicherheit.

Quelle: Eigene Darstellung.

als besonders fruchtbar erwiesen. Es sind wesentlich differenziertere Aussagen zur Anwendbarkeit dieser Konzeptionen möglich als bisher, wenn man die drei gewählten Kriterien zugrunde legt (vgl. Tabelle 1).

Die Unterteilung der ökologischen Unsicherheit nach der *ökologischen Eigenschaft* (erstes Kriterium) hat sich beim Haftungsrecht als besonders relevant herausgestellt. Nur bei „Schadensunsicherheit“ läßt sich diese Konzeption leicht anwenden.

Was das *Ausmaß* ökologischer Unsicherheit angeht (zweites Kriterium), so haben Haftungsrecht und Risikoprämie einen Vorteil gegenüber innovationsorientierter Umweltpolitik, wenn der Fall des „ökologischen Risikos“ vorliegt. Im Falle „ökologischer Ungewißheit“ ist die Konzeption des Haftungsrechts nur mit Problemen anwendbar, während die allgemeine Risikoprämie diese Art der Unsicherheit eher erhöht (Ausweichreaktionen auf nicht regulierte Emissionen). Eindeutig vor-

teilhaft erweist sich hier die Konzeption der innovationsorientierten Umweltpolitik.

Was die *Anzahl der Emittenten* (drittes Kriterium) angeht, so sind bei wenigen Emittenten alle drei umweltpolitischen Konzeptionen gleichermaßen anwendbar. Sind dagegen viele Emittenten mit im Spiel, so ist das Haftungsrecht im Nachteil, weil es im Falle „ökologischer Ungewißheit“ nicht greift.

Verbindet man die Aussagen zur Anwendbarkeit und zur Effizienz, so läßt sich feststellen, daß offenbar eine Art *trade-off* zwischen diesen beiden Kategorien existiert: Je breiter die Anwendbarkeit – wie bei der innovationsorientierten Umweltpolitik –, um so weniger sind präzise Aussagen zur Effizienz der Konzeptionen möglich. Je genauer aber die Effizienz zu bestimmen ist – wie beim Haftungsrecht –, um so kleiner ist der Anwendungsbereich der Konzeptionen bei ökologischer Unsicherheit. Die Umweltpolitik – die Gesellschaft – muß wählen, was ihr wichtiger ist.

Zum aktuellen Stand der Umweltpolitik im internationalen Vergleich – Tendenzen zu einer globalen Konvergenz?

I. Einleitung

Seit Anfang der siebziger Jahre sind die umweltpolitischen Handlungskapazitäten der Industrieländer erheblich gewachsen. Das zeigt nicht nur die Einrichtung einer soliden rechtlich-institutionellen Basis auf nahezu allen Ebenen des politisch-administrativen Systems, sondern ebenso das akkumulierte Wissen, das erreichte technische Know-how und die Organisationsfähigkeit von Umweltinteressen im gesellschaftlichen Bereich.

Es gibt kein anderes Politikthema, das im weltweiten Ausmaß binnen so kurzer Zeit eine so expansive und dauerhafte Karriere im politischen System, in Wirtschaft und Gesellschaft gemacht hat. Zahlreiche Umweltinstitutionen wurden gegründet und haben sich international ausgebreitet (s. Tabelle)¹, etablierte Wissenschaftsdisziplinen und gesellschaftliche Institutionen wurden „ökologisiert“. In den entwickelten OECD-Ländern finden sich heute Umweltaufteilungen auch in den meisten übrigen Ressorts. In den kräftig gewachsenen Umweltmarkt werden große Hoffnungen gesetzt. Umweltthemen sind zu Alltagsthemen geworden.

In den Entwicklungsländern, besonders in den Schwellenländern, findet dieser Kapazitätsaufbau erst seit gut zehn Jahren durchgängig statt. Die Internationalisierung von Umweltpolitik hat hieran einen wesentlichen Anteil. Entgegen allgemeiner Meinung spielt die Globalisierung hier eine positive, den nationalen Umweltschutz stimulierende und stützende Rolle.

Umweltpolitische Erfolge beschränken sich derzeit aber vorwiegend auf die entwickelten Industrieländer, und hier wiederum auf ein Segment

von Umweltproblemen, die sich – dem Risikoparadigma folgend – zum einen durch hohe Wahrnehmbarkeit, Betroffenheit und Politisierbarkeit, zum anderen durch die Verfügbarkeit über technische Optionen bzw. win-win-Konstellationen auszeichnen.

Wo hingegen Probleme des Typus der schleichenden Umweltverschlechterung mit geringer Thematisierungschance zu lösen waren, wo Boden- und Grundwasserbelastung oder der Flächenverbrauch das Thema sind, ist die Erfolgsbilanz auch der entwickelten Länder durchgängig ungünstig. Hier stellt sich das Problem des *capacity-building*: der Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten.

Dies sind Ergebnisse einer Mehrländerstudie für die UN-Universität, in der Entwicklungen der Umweltpolitik und ihrer Handlungsfähigkeiten in einem Zeitraum von 25 Jahren untersucht wurden. Die Untersuchung besteht aus 13 nationalen Fallstudien und einem statistischen Überblick über 35 Länder. Erfasst wird ein breites Spektrum unterschiedlicher Ländertypen, das von fortgeschrittenen Industrieländern über Schwellenländer bis zu Entwicklungsländern reicht².

2 Im einzelnen handelt es sich bei den Fallstudien/Länderexperten um die USA (Richard Andrews), Schweden (Lennart Lundqvist), Japan (Hidefumi Imura), Großbritannien (Albert Weale), die Niederlande (Hans Th. Bressers/Loret A. Plettenburg), Deutschland (Martin Jänicke/Helmut Weidner), Dänemark (Mikael Skou Andersen), die Schweiz (Peter Knoepfel), Süd-Korea (Young Suck Nam), Chile (Eduardo Silva), China (Yu-shi Mao), Nigeria (Fatai Kayode Salau) und Rußland (Ivan Potravny/Ulrich Weissenburger). Das von der Universität der Vereinten Nationen finanziell geförderte Projekt wurde in Kooperation mit den genannten Umweltexperten durchgeführt. Die Ergebnisse sind veröffentlicht in Martin Jänicke/Helmut Weidner (Hrsg. unter Mitarbeit von Helge Jörgens), *National Environmental Policies. A Comparative Study of Capacity-Building*, Berlin u. a. 1997. Des Weiteren greifen wir auf Ergebnisse von 24 Fallstudien zu Fällen erfolgreichen Umweltschutzes in zwölf Ländern zurück, vgl. Martin Jänicke/Helmut Weidner (Hrsg.), *Successful Environmental Policy. A Critical Evaluation of 24 Cases*, Berlin 1995.

1 Vgl. Helge Jörgens. Die Institutionalisierung von Umweltpolitik im internationalen Vergleich, in: Martin Jänicke (Hrsg.), *Umweltpolitik der Industrieländer. Entwicklung – Bilanz – Erfolgsbedingungen*, Berlin 1996, S. 59–112.

Tabelle: Internationale Chronologie der Institutionalisierung im Umweltschutz

Länder ¹⁾	Umweltministerium	Nationales Umweltamt	Nationaler Umweltbericht	Umwelt-rahmengesetz	Verfassungsartikel Umweltschutz	Umweltsachverständigenrat	Nationaler Umweltplan ²⁾
Japan	•	1971	1969	1967/93	•	1967	(1995)
Schweden	1986	1967	1977	1969	1974	1968	1993
USA	•	1970	1970	1969	•	1971	•
DDR (bis 1990)	1971	1988	1990	1970	1968	•	•
Großbritannien	1970	1972/95	1978	1974/90	•	1970	(1990)
Dänemark	1971	1971	1983	1973/91	•	•	1988/95
Niederlande	1971/82	1984	1973	1979/93	1983	1974	1989
Frankreich	1971/84	1991	1973	•	•	1975	1990
Polen	1972	1980/91	1972	1980	1976–89	1993	(1992)
Österreich	1972	1985	1978	•	1984	1971	1995
BRD	1986	1974	1976	1974 ³⁾	1994	1971	•
Ungarn	1990	1974	1975	1976	1972/89	•	(1992)
Schweiz	•	1971	1990	1983	1971	•	•
Australien	1971	1988	1980	1974	•	•	•
Portugal	1979/90	1971/87	1987	1987	1976	•	1994
Jugoslawien	1984	1974	1978	•	1974	•	(1991)
Kanada	1971	•	1986	1988	•	1972	1990
Norwegen	1972	•	1976	1981	1992	1990	•
Griechenland	1980	1976	•	1986	1975	•	•
Bulgarien	1990	1976	1989	1991	1968/91	•	(1992)
Rumänien	1989	1973	•	1973	1991	•	(1992)
Belgien	1975	1988	1979	•	•	•	•
Neuseeland	1972/86	•	1993	1986/91	•	1970-88	(1994)
Finnland	1983	1986	1984	•	•	1977	(1990)
Türkei	1991	•	1984	1983	1982	1982	•
Italien	1973/83	•	1989	1986	•	•	•
CSSR (bis 1989)	•	•	•	•	1971	•	•
Tschech.Rep.	1989	1992	1990	1992	1992	•	(1992)
Slowakei	1990	•	1992	•	1992	•	(1992)
Spanien	1996	•	1977	•	1978	•	•
China	•	1984	1989	1979/89	•	1991	(1994)
UdSSR/Rußland	1988	•	1988	1991	1977/93	•	(1993)
Irland	1978	1993	1985	•	•	1992	•
Südkorea	1990/94	•	1991	1990	1980/87	•	1991
Chile	•	1990/94	1992	1994	1980	•	•
Nigeria	•	1988	1992	1988	•	•	(1990)

1) Rangfolge der Länder nach Durchschnitt der ersten drei dauerhaften Institutionalisierungsschritte.

2) Jahresangaben in Klammern bezeichnen Maßnahmenpläne ohne quantitative Ziele.

3) Nur rudimentäres Rahmengesetz. • Institution nicht vorhanden.

Quelle: Martin Jänicke/Helmut Weidner (Hrsg.) (u. M. v. Helge Jörgens), National Environmental Policies. A Comparative Study of Capacity-Building, Heidelberg u. a. 1997, S. 316.

II. Der Ansatz umweltpolitischer Kapazitätsbildung

Der umweltpolitische Diskurs war lange beherrscht von der Instrumentenfrage. Mit häufig eher naiven, mechanistischen Vorstellungen über das staatliche Steuerungspotential wurde die Instrumentenwahl zum entscheidenden Kriterium umweltpolitischen Erfolges hochstilisiert. Mißerfolge ergaben sich danach vor allem aus einer falschen Instrumentenwahl.

Wir wissen heute, daß die – einvernehmliche oder strittige – Zielbildung den Handlungserfolg ebenfalls bestimmt. Die besten Instrumente sind überdies wenig wert, wenn die Handlungsbedingungen unzureichend sind. Diese Erkenntnis führt zu einem mehr strategischen Ansatz, der den gesamten Handlungskontext und die umfassende Mobilisierung von Ressourcen betont. Neben der strategischen Zielbildung (als politischem Lernen auf breiter Basis) steht hier die strukturelle Verbesserung der Handlungsbedingungen (als Kapazitätsbildung) im Vordergrund.

Umweltpolitische Kapazität betrifft zum einen die Stärke, Kompetenz und Konfiguration der staatlichen und nichtstaatlichen Träger von Umweltbelangen, zum anderen die politisch-institutionellen, ökonomisch-technischen und kognitiv-informativen Bedingungen, die ihre Chancenstruktur bestimmen. Umweltpolitische Kapazität bestimmt so die Erfolgsgrenze, die Träger von Umweltbelangen auch mit einem Höchstmaß an Motivation und Geschick nicht zu überwinden vermögen. Wie schon angedeutet, ist Kapazität vor allem im Hinblick auf die zu lösende Problematik zu beurteilen (die die Handlungschancen der Verursacher einschließt). Die Handlungsfähigkeit kann für bestimmte Problemlagen ausreichen, während sie für andere gesteigert werden muß.

III. Einige Ergebnisse zur Umweltpolitik im globalen und nationalen Kontext

1. Globale Politikkonvergenz

Die von uns untersuchten Länder unterscheiden sich in der Tat weniger durch ihr Instrumentarium als durch die Handlungskapazität und die Politikresultate.

Ganz offenbar ist es beim Umweltschutz sogar zu einer zunehmenden Angleichung des Politikmusters gekommen. Die Institutionen, Gesetze und selbst der Politikstil der Umweltpolitik haben sich einander angeglichen. Hier kann von einer globalen Politikkonvergenz gesprochen werden. Selbst der Wandel von traditionell bürokratischen Interventionsformen hin zu einem stärker ausdifferenzierten Instrumentarium erfolgt im globalen Maßstab.

China und Rußland haben beispielsweise ein umfassendes, dem OECD-Standard durchaus vergleichbares und in Detailregelungen (etwa bei Umweltqualitätsstandards) sehr anspruchsvolles rechtliches Regelwerk. Die Probleme liegen in der geringen Fähigkeit, dies umzusetzen. Ähnliches gilt bei diesen Ländern für die zahlreichen ökonomischen Instrumente wie Umweltsteuern und Abgaben: Die ökonomischen Rahmenbedingungen sind für diesen Maßnahmentypus wenig günstig. In den skandinavischen Ländern dagegen (wo Umweltabgaben eine größere Rolle als in liberalen Volkswirtschaften wie der amerikanischen oder britischen spielen) sind sie ebenso verbreitet wie wirksam.

In diesen Ländern besteht nicht nur eine signifikant höhere wirtschaftlich-technische Kapazität für das prinzipielle Funktionieren solcher Instrumente, sondern auch eine hochentwickelte politisch-institutionelle Kooperations- und Strategiefähigkeit der umweltpolitischen Akteure.

Die Strategiefähigkeit soll nicht zuletzt durch einen neuen, sich rasch verbreitenden Ansatz der Umweltpolitik erhöht werden. Gemeint ist der Ansatz der nationalen Umweltplanung. Die Niederlande sind auf diesem Gebiet Schrittmacher. Der Nationale Umweltpolitikplan des Landes wurde 1989 eingeführt. Inzwischen haben – wesentlich bedingt durch die Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro (3.–14. Juni 1992) – bereits zwei Drittel aller Industrieländer die eine oder andere Form der nationalen Umweltplanung bzw. offiziellen staatlichen Nachhaltigkeitsstrategie eingeführt (über deren Effektivität damit noch nichts ausgesagt ist). Es handelt sich hier um ein neues Modell der strategischen Umweltplanung auf breiter Basis, das nicht zuletzt die Verursachersektoren und „ihre“ politischen Ressorts (über Verhandlungslösungen) an der Problemlösung beteiligt³.

3 Zum Ansatz der nationalen Umweltplanung vgl. Martin Jänicke/Helge Jörgens, National Environmental Policy Plans and Long-term Sustainable Development Strategies. Learning from International Experiences, Forschungsstelle für Umweltpolitik an der Freien Universität Berlin, Berlin 1996 (FFU-report 96–5).

Die globale Politikkonvergenz – bei rascher Ausbreitung umweltpolitischer Innovationen – wird am Beispiel der Ausbreitung dieses neuen strategischen Ansatzes besonders deutlich.

2. Überlegenheit kooperativer Politikmuster

Umweltpolitische Strategiefähigkeit ist im internationalen Vergleich offensichtlich größer in konsensorientierten politischen Systemen mit korporatistisch geprägten Strukturen der Interessenvermittlung, wie sie skandinavische Länder, die Alpenrepubliken, die Niederlande und Japan kennzeichnen. Findet wie hier die Zielfindung eher konsensual statt (was Konflikte in Detailfragen nicht ausschließt), ist auch die Zielerreichung wahrscheinlicher, und zwar weitgehend unabhängig vom gewählten Instrumentarium⁴.

In den USA hingegen gelten Programme und Ziele stärker als vorläufige, disponible Resultate einer bestimmten Interessen- und Kräftekonstellation, deren Veränderung im Zeitablauf von erstarkten Gruppen genutzt wird, eine Zielveränderung in ihrem Interesse herbeizuführen. Die amerikanische Umweltpolitik wird in der Studie deshalb als „Pendelpolitik“ mit großen Ausschlägen zwischen rück- und fortschrittlichen Ansätzen charakterisiert, womit auch ein kräftiger Kapazitätsabbau verbunden sein kann (wie unter Präsident Reagan). Das erklärt z. T. auch den Widerspruch zwischen flexibler, veränderungsfreudiger Umweltpolitik in den USA und ihren insgesamt relativ schwachen Problemlösungseffekten.

Insgesamt gehören die im Umweltschutz erfolgreicheren Länder, besonders die kleine Gruppe gegenwärtiger Pionierländer, eher zur Kategorie der konsensorientierten Länder.

3. Sekundäre Bedeutung der Instrumentenwahl

Es läßt sich im internationalen Vergleich kaum ein Erfolgsfall finden, der ausschließlich auf ein einziges Instrument zurückgeführt werden kann, auch die eindeutige Überlegenheit eines Instrumententyps über andere läßt sich generell nicht nachweisen. Umweltpolitische Erfolge erweisen sich in aller Regel als das Produkt einer dynamischen

Wechselwirkung vielfältiger Einflußfaktoren. Mechanistische Vorstellungen von politischer Feinsteuerung sind demgegenüber fehl am Platze (auch wenn ökonomische Modellrechnungen weiterhin mit diesem schlichten Steuerungsmodell operieren).

In Japan haben in der Frühphase der modernen Umweltpolitik strikt regulative Maßnahmen in einem breiten Mix auch mit weicheren Instrumenten zu schnellen Erfolgen geführt. Die relativ hohe Strategiefähigkeit des Landes und die enge Vernetzung von Staat und Industrie erwiesen sich dabei ebenso als Vorteil wie die Modernisierungscoalition aus Umweltschützern und Technokraten oder die Abhängigkeit von teuren Rohstoffimporten. Diese Konstellation enthielt situative Handlungschancen, die im Zeichen billiger Rohstoffimporte und veränderter Präferenzen angesichts wirtschaftlicher Strukturprobleme nicht mehr bestehen⁵.

Auch die Niederlande, heute ein Paradebeispiel für flexible, erfolgversprechende Umweltkonzepte, begannen als „regulative Hardliner“, änderten diesen Stil jedoch grundlegend, als vor gewandelten Rahmenbedingungen dessen Erfolgsgrenzen offensichtlich wurden⁶. Alles in allem erscheint auch hier die planerische Zielbildung auf breiter Basis – bei insgesamt hoher Integrations- und Strategiefähigkeit – für die Erfolgsbilanz wichtiger als die konkrete Instrumentierung.

In der Bundesrepublik Deutschland startete der Umweltschutz (auf Bundesebene) zu Beginn der siebziger Jahr anfänglich mit großer Dynamik als weithin staatlich-bürokratische Initiative – die Umweltbewegung war vor allem das Produkt der Enttäuschung über anschließende Rückschläge dieser Politik. Dem Charakter der Startphase entsprach ein verrechtlichtes Regulierungsmuster, das für dezentrale und zivilgesellschaftliche Selbstregulierungen vor Ort zunächst wenig Raum ließ. Die Bedeutung von Lernprozessen in der Umweltpolitik, auf die besonders Paul A. Sabatier hingewiesen hat⁷, wurde hierbei unterschätzt. Dies entspricht nicht zuletzt auch einer ausgeprägten Fixierung auf die „richtige Instrumentenwahl“.

4 Vgl. zu generellen Systemeigenschaften Manfred G. Schmidt, Politische Bedingungen erfolgreicher Wirtschaftspolitik, in: *Journal für Sozialforschung*, 26 (1986), S. 251–273; Arend Lijphart/Michael Crepaz, Corporatism and Consensus in Eighteen Countries, in: *British Journal of Political Science*, 21 (1991), S. 235–246. Zur Umweltpolitik vgl. Joseph L. Badaracco, *Loading the Dice. A Five-country Study of Vinyl Chloride Regulation*, Boston 1985; Kristine Kern/Stefan Bratzel, Umweltpolitischer Erfolg im internationalen Vergleich: Zum Stand der Forschung, in: M. Jänicke (Anm. 1), S. 29–58 (mit zahlreichen weiterführenden Literaturhinweisen)

5 Vgl. Helmut Weidner, Basiselemente einer erfolgreichen Umweltpolitik. Eine Analyse und Evaluation der Instrumente der japanischen Umweltpolitik, Berlin 1996, S. 505–507; Gesine Foljanty-Jost, *Ökonomie und Ökologie in Japan. Politik zwischen Wachstum und Umweltschutz*, Opladen 1995, S. 32.

6 Vgl. Hans Th. A. Bressers/Loret A. Plettenburg, *The Netherlands*, in: M. Jänicke/H. Weidner, 1997 (Anm. 2), S. 109–131.

7 Vgl. Paul A. Sabatier/Hank Jenkins-Smith (Hrsg.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Col. 1993.

Im Lichte des Kapazitätskonzepts erhält die Instrumentenfrage gerade in den entwickelten Industrieländern eine veränderte Bedeutung insofern, als „weiche“ – monetäre, informationelle, kontextgestaltende und kommunikative – Instrumente entwickelte Handlungskapazitäten voraussetzen. Die Bildung von kooperativen Netzwerkstrukturen und die Integration von Umwelt-Innovateuren und Umweltverschmutzern in politische Lernprozesse sind für die Lösung der komplizierten Problemlagen einer entwickelten Industriegesellschaft nicht nur angemessen, sie sind eine professionelle Sozialtechnik, die hohe Ansprüche an die Wissensbasis und die Organisationsfähigkeit von Umweltpolitik stellt.

„Best practice“ bieten in dieser Hinsicht seit einigen Jahren wiederum die Niederlande. Dort ist das Knüpfen von Netzwerken, die Behörden, Unternehmen und ihre Interessenorganisationen und die etablierten Umweltorganisationen in kooperative Interaktionen einbeziehen, eine Kernaufgabe staatlicher Umweltinstitutionen geworden. Auf diesem Fundament werden die vielfältigen, im globalen Strategiebildungsprozeß stark beachteten Instrumente eingesetzt: Selbstverpflichtungen von Unternehmen und Branchen (covenants), rollende, d. h. der Entwicklungsdynamik jeweils neu angepaßte Maßnahmenprogramme und der systematisch auf das Konzept der nachhaltigen Entwicklung hin ausgerichtete nationale Umweltpolitikplan, der in diesem Jahr zum zweiten Mal verlängert wird⁸. Weniger bekannt ist, daß der niederländische Umweltschutz eine einmalige Organisationsbasis besitzt: Die Umweltverbände haben mehr Mitglieder als die Gewerkschaften. Das ist mehr als das annähernde Kräftegleichgewicht in der Schweiz und viel mehr als in Deutschland oder in den USA mit einer doch ebenfalls beachtlichen Umweltbewegung.

4. Der wechselnde Reigen der Pionierländer

Länder, die im Umweltschutz neue, erfolgreiche Wege beschreiten, haben erheblichen Einfluß auf den globalen Kapazitätsbildungsprozeß. Ihre fortschrittlichen Maßnahmen werden von anderen Ländern entweder unmittelbar nachgeahmt (horizontale Diffusion) oder über internationale Organisationen als Modell empfohlen (vertikale Diffusion). Sie stimulieren die fachliche wie öffentliche Diskussion und bieten den umweltpolitischen Protagonisten vor Ort argumentative Ressourcen. Sie bringen damit Innovationsdynamik in die Umweltpolitik einzelner Länder und in internationale Umweltinstitutionen. Der globale Lernprozeß im

Umweltschutz bezieht hieraus seine wichtigsten Impulse.

Verglichen mit der langsamen weltweiten Ausbreitung des Sozialstaates weist die Umweltpolitik ein hohes internationales Diffusionstempo auf. Das Tempo scheint sich in den achtziger Jahren sogar beschleunigt zu haben.

Großbritannien hatte schon in den fünfziger Jahren in Reaktion auf eine katastrophale Smogperiode eine damals beispielhafte Luftreinhaltepolitik institutionalisiert. Auch beim Gewässerschutz war das Land damals relativ weit. Aber bereits in den siebziger Jahren zählte Großbritannien zu den größten transnationalen Luftverschmutzern mit deutlich rückschrittlichen Umweltschutztendenzen. Ökonomische Schwierigkeiten, eine veraltete Industriestruktur, geringe (und knapp gehaltene) institutionelle Kapazitäten und die günstige vorherrschende Windrichtung trugen dazu bei. Als bald bekam das Land den Ruf des „dirty old man of Europe“.

Die folgenden Pionierländer des Umweltschutzes waren die USA und Schweden, in den siebziger Jahren vor allem Japan, wie zuvor schon die USA zugleich führender Exporteur von Umwelttechnik. Mit Beginn der achtziger Jahre, nach einem Regierungswechsel und dem Eintritt der Grünen in den Bundestag (mit erheblichen Wirkungen auf das Parteiensystem), spielte die Bundesrepublik Deutschland diese Rolle, zunächst auf dem Gebiet der Luftreinhaltung, später auch in der Abfallpolitik, teils auch in der Förderung erneuerbarer Energien. Unter Umweltminister Klaus Töpfer setzte überdies eine starke Aktivität auf der internationalen Ebene ein (wobei die internationale Umweltpolitik teils auch als Vehikel zur Überwindung von Blockaden im eigenen Land genutzt werden konnte). Nunmehr wurde Deutschland die Nummer eins im Umwelttechnikexport. In den neunziger Jahren – unter dem Druck der größten Wirtschaftsrezession in der Nachkriegsgeschichte, der von den Wirtschaftsverbänden betriebenen „Standortdiskussion Deutschland“ und unter der schwächeren Führung von Umweltministerin Angela Merkel – fiel Deutschland innerhalb der Gruppe progressiver Staaten zurück.

Zu neuen Schrittmachern wurden Dänemark und die Niederlande. Auch Schweden schickt sich mit einem umfassenden ökologischen Wirtschaftskonzept, der Modernisierung seiner Umweltverwaltung, einer Forcierung der Wissensbasis und einem schrittweise verschärften Umwelt- und Energiesteuersystem an, seine ehemalige Pionierposition wieder einzunehmen.

⁸ Vgl. M. Jänicke/H. Jörgens (Anm. 3).

Zu den Vorreiterländern sind heute auch Neuseeland (mit seinem beachtlichen Resource Management Act von 1991) und Südkorea zu rechnen. Letzteres besitzt seit 1990 eine gesetzlich verankerte Umweltplanung mit konkreten Zielvorgaben, die detailliert budgetiert und jährlich evaluiert werden. Im Zehnjahresplan von 1995 findet sich auch die bemerkenswerte Parole: „From a Model Country of Economic Growth to a Model Country of Environmental Preservation!“

Die Bedeutung von Pionierländern liegt nicht allein in ihrem Beitrag zum globalen Politiklernen, sie sind im allgemeinen auch Barrieren gegen umweltpolitische Rückschläge. Sie erschweren es den Regierungen anderer Industrieländer, zu weit hinter den Stand des Erreichten zurückzufallen. Das gilt selbst für die USA, deren umweltpolitisch-administratives System sich ansonsten wenig um Umweltpolitikentwicklungen im Ausland kümmert. Ganz offensichtlich gibt es inzwischen auch einen ausgeprägten umweltpolitischen Wettbewerb um den Status eines Vorreiterlandes. Jedenfalls verleihen sich auffälligerweise mehrere Länder selbst diesen Titel. Und die internationale Umweltberichterstattung trägt mit dazu bei, daß dies nicht nur Behauptung bleibt.

Insgesamt kann die Bedeutung von Vorreiterländern im globalen Kontext gar nicht genug hervorgehoben werden. Ihre Existenz ist ein schlagendes Gegenargument gegen die resignierende Rede von der umweltpolitischen „Globalisierungsfalle“. Dänemark hat seine bahnbrechende ökologische Steuerreform (mit einer starken Umschichtung der Steuern vom Faktor Arbeit hin zum Umweltverbrauch) 1993 sogar mitten in einer Rezession begonnen. Nationale Pionierleistungen sind nicht nur möglich, sie gelten in der Umweltpolitik einer Reihe von Ländern auch als technologische Stimulanz für die eigene Ökonomie, vorausgesetzt, die Intervention ist flexibel und berücksichtigt Anpassungserfordernisse und Innovationsspielräume der Industrie.

Es sind ausgerechnet kleine, in den Weltmarkt besonders stark integrierte Länder, die sich durch Pionierleistungen in der Umweltpolitik auszeichnen (die skandinavischen Länder, die Alpenrepubliken, die Niederlande, Südkorea, Neuseeland). Vor allem aber wird in der Vorreiterrolle vorexerziert, daß Erfolge im Umweltschutz und auf dem Arbeitsmarkt parallel zu erzielen sind (die Niederlande, Dänemark, Neuseeland).

5. Diffusionsmechanismen

Zur vertikalen Diffusion umweltpolitischer Neuerungen haben – neben der unmittelbaren horizontalen Nachahmung – die internationalen Umwelt-

organisationen wesentlich beigetragen. Teilweise haben sie sich auch zu eigenständigen Innovatoren entwickelt.

Das gilt besonders für Programme und Institutionen, die im Rahmen der Rio-Konferenz der Vereinten Nationen (1992) und in ihrem Gefolge entstanden sind⁹. Der mit dem Brundtland-Report (1987) begonnene, seit der Rio-Konferenz fest etablierte internationale „ökologische Diskurs“ zur nachhaltigen Entwicklung¹⁰ hat wiederum selbst auf fortgeschrittene Länder wie die Niederlande, Kanada, Deutschland und die skandinavischen Länder im Innenverhältnis aktivierend zurückgewirkt. In Entwicklungs- und Schwellenländern gab er die Initialzündung zum Aufbau umweltpolitischer Basisinstitutionen. Selbst in Großbritannien kam es durch den internationalen Umweltdiskurs seit dem Brundtland-Report, verstärkt durch einen raschen Aufstieg der grünen Bewegung, zu vielfältigen institutionellen, rechtlichen und programmatischen Neuerungen, verbunden mit einer Aufwertung des Umweltministeriums. Weltweit betrachtet, hat die auf der Rio-Konferenz verabschiedete „Agenda 21“ mit ihrem an die Kommunen adressierten „Kapitel 28“ die Entwicklung lokaler Umweltkooperationen stark gefördert.

Auch die OECD als ursprünglich primär wirtschaftliche Interessenorganisation hat viel zur Ausbreitung umweltpolitischer Erfolgsrezepte beigetragen. Ebenso ist die Europäische Union (EU) seit einigen Jahren mitunter ein solcher Dynamisierungsfaktor, zumindest für schwächere Mitgliedstaaten, bisweilen aber selbst für ein Land wie Deutschland. Die EU hat aber auch Auswirkungen auf Nicht-Mitgliedsländer wie Polen, Tschechien und selbst die Schweiz, die sich z. B. wegen der angestrebten EU-Mitgliedschaft in ihrer Umweltpolitik stark an dem dortigen Regelwerk orientieren. Mehr noch: Weltweit orientieren sich Exportländer an dem umweltpolitisch vergleichsweise intensiv regulierten europäischen Markt.

Die EU ist in ihrem Umweltpolitikstil durch Pionierländer geprägt worden¹¹. War bis in die späten achtziger Jahre hinein der deutsche Einfluß dominant, was zu einem bürokratisch-regulativen Politikstil führte, setzten sich seitdem zunehmend Länder mit einem flexibleren, kooperativen, Transparenz stärkenden Ansatz durch, wozu,

9 Vgl. für viele Reinhard Loske, Klimapolitik. Im Spannungsfeld von Kurzzeitinteressen und Langzeiterfordernissen, Marburg 1996, S. 241–307.

10 Vgl. Maarten A. Hajer, The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernisation and the Policy Process, Oxford 1995.

11 Vgl. Adrienne Héritier/Susanne Mingers/Christoph Knill/Martina Becka, Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa, Opladen 1994, S. 386–395.

neben den Niederlanden und Dänemark, überraschenderweise auch Großbritannien gehört.

6. Bedeutungszuwachs nichtstaatlicher Akteure

Auffallend ist im internationalen Überblick, neben der raschen Ausweitung staatlicher Handlungskapazitäten, der Bedeutungszuwachs nichtstaatlicher Akteurgruppen und deren globale Vernetzung. In allen untersuchten Fällen ist die Zahl unabhängiger Umweltverbände gestiegen. Ihr Einfluß auf umweltrelevante Entscheidungen hat aufgrund gesteigener Fachkompetenz – in den Verbänden finden sich immer mehr qualifizierte Experten, oftmals können sie auf eigene Analyse- und Forschungseinrichtungen zurückgreifen – und Kooperationsfähigkeit auf breiter Ebene zugenommen. Sie sind nicht mehr primär nur ökologische Warner und Wächter, sondern werden zunehmend in staatliche Willensbildungsprozesse und Planungsaktivitäten einbezogen.

Im internationalen Kontext sind sie aufgrund ihrer weltweiten Vernetzung ernstgenommene „global players“ geworden. Vormalig exklusive internationale Organisationen, einschließlich der Weltbank, haben sich ihnen in den letzten Jahren geöffnet. Bei schwierigen internationalen Entscheidungen sind sie z. T. Partner ihrer Regierungen.

Gerade in Ländern mit ungünstigen Ausgangsbedingungen, wie Rußland, China, Chile, Südkorea und vormalig Japan, waren Umweltverbände ein dynamisierender Faktor der Umweltpolitik. Läßt ihre Aktivität nach, kommt es in der Regel zu einer Stagnation im Umweltpolitikprozeß, besonders deutlich erkennbar in Japan seit Ende der siebziger Jahre. Selbst in Nigeria, wo die Militärregierung regimekritische Bewegungen aller Art massiv unterdrückt, konnten lokale Umweltgruppen mit Unterstützung des globalen Umweltorganisationsnetzwerkes zumindest die Weltöffentlichkeit mobilisieren.

Das Beispiel Nigeria verweist darauf, wie wichtig auch unter ungünstigsten politischen Bedingungen die Medienberichterstattung – als weiterer nichtstaatlicher Akteur – ist. Hier war es die Presse, die 1988 einen illegalen Sondermüllimport aufdeckte und damit das Startsignal für den Aufbau umweltpolitischer Basisinstitutionen in diesem Lande gab. Anschließend war das Land maßgeblich an der Durchsetzung der Basler Konvention gegen Sondermüllexporte beteiligt.

Häufigkeit und Qualität der Umweltberichterstattung der Medien wirken sich insgesamt nicht nur auf aktuelle Konfliktfälle aus – etwa indem sie situative Chancen für Umweltschutz-Protagonisten schaffen –, sie tragen auch zur Bildung und

Verstärkung eines problemangemessenen gesellschaftlichen Umweltwissens bei. Zum Kapazitätswachstum des Umweltschutzes gehört nicht nur der Ausbau der Wissensbasis, sondern auch die Verbesserung der Bedingungen des Wissenstransportes. Deshalb ist es hervorhebenswert, daß heute – nicht nur in entwickelten Industrieländern – große Zeitungen spezielle Umweltredaktionen besitzen, die über kurzlebige Sensationsmeldungen hinausgehende komplexe Hintergrundfunktionen vermitteln. Der Umweltbewegung nahestehende Informationsorgane tragen zu deren Vernetzung und damit zu ihrer Stärkung bei. In den USA gibt es aber auch den Gegentrend zur Gründung von Zeitschriften durch Gegner der Umweltbewegung, die meist den politisch konservativen „think tanks“ verbunden sind und auf hohem Niveau politische und wissenschaftliche Kritik an einem vorgeblich überzogenen Umweltschutz üben. Dies unterstreicht den Stellenwert autonomer, überregionaler ökologieorientierter Kommunikationsorgane.

Insgesamt gehören die Pressefreiheit und ein pluralistischer Medienmarkt zu den Basisvoraussetzungen erfolgreicher Umweltpolitik. Für demokratische Grundrechte gilt dies generell. Sie bieten die rechtliche Infrastruktur dafür, daß umweltpolitische Institutionen eine gesellschaftliche Basis haben. In den osteuropäischen Ländern (vor allem aber in der DDR) gab es solche Institutionen zum Teil bereits relativ früh, ihre Schwäche lag indes nicht zuletzt im Fehlen solcher Unterstützungsfaktoren.

Der dritte nichtstaatliche Träger von Umweltbelangen neben den Umweltverbänden und den Medien sind seit etwa zehn Jahren umweltorientierte Unternehmen. Ihre Interessenorganisationen sind z.T. wichtige Verbündete der Umweltverbände. Der FCKW-freie Kühlschrank beispielsweise wäre ohne die enge Kooperation zwischen Greenpeace und Unternehmen der Branche nicht so schnell zu einem weltweiten Verkaufserfolg geworden¹².

Ökologische Modernisierer in der Industrie spielen mittlerweile in vielen Ländern eine erhebliche Rolle. Technische Effizienzsteigerungen, Substitutionen von Schadstoffen, umweltangepasste Produkte und umweltfreundliche Logistiksysteme entstehen in Innovationsprozessen, die relativ unabhängig von staatlichen Interventionen stattfinden, häufig aber umweltpolitische Entwicklungen antizipieren.

12 Vgl. Jobst Conrad, Greenfreeze: Environmental Success by Accident and Strategic Action, in: M. Jänicke/H. Weidner, 1995 (Anm. 2), S. 364–378.

Ökologische Pionierunternehmen haben nicht nur als Wettbewerbsfaktor herausragende Bedeutung, sie entwickeln auch durch ihr Nachfrageverhalten innerhalb der Wirtschaft ein ökologisches Steuerungspotential, das staatliche Möglichkeiten manchmal übertrifft. Besonders augenfällig ist dies bei einigen großen Handelsketten (z. B. IRMA/Dänemark, Migros/Schweiz, Tengelmann/Deutschland), deren ökologisch orientierte Sortimentsgestaltung eine ganze Kette von Vorproduzenten und Zulieferern sowie gleichfalls Konsumenten beeinflusst. Die großen Versicherungsgesellschaften wiederum bewirken durch ökologische Risikoanalysen und Prämiengestaltung ähnliche Effekte und sind im Klimaschutz ein international beachteter Akteur¹³.

Damit werden solche Unternehmen zu wichtigen Verbündeten im umweltpolitischen Innovationsprozeß und in der Auseinandersetzung mit konservativen Standortsicherungspositionen.

Ein eigenständiger nichtstaatlicher Akteur der Umweltpolitik ist in entwickelten Industrieländern auch die Wissenschaft geworden. Wurde Umweltpolitik früher in starkem Maße durch etablierte wissenschaftlich-technische Institutionen geprägt – oft als „Schweigekartelle“ und Rechtfertigungslobby –, ist im Laufe der Jahre der Einfluß „ökologischer Wissensgemeinschaften,“ in Universitäten, Forschungseinrichtungen und nationalen wie internationalen Fachverbänden gestiegen. Wissenschaftliche Organisationen spielen eine wichtige Rolle in Normbildungs- und Entscheidungsprozessen. Als eigenständige Akteure innerhalb eigener nationaler und internationaler Politiknetzwerke sind sie ein wesentlicher Aktivposten in der Kapazitätsbilanz der Umweltpolitik¹⁴.

Je weiter der Kapazitätsaufbau fortgeschritten ist, desto mehr verändert sich das Beziehungsmuster der verschiedenen Träger von Umweltbelangen in Richtung kooperativer Verhandlungssysteme, in die auch Akteure und Organisationen aus dem Umweltbelastungsfeld (umweltpolitische Zielgruppen) einbezogen werden¹⁵. Die zunehmende Verpflichtung der Verursacher zu eigenständigen

13 Vgl. Andrew J. Hoffmann, *The Environmental Transformation of American Industry: An Institutional Account of Environmental Strategies in the Chemical and Petroleum Industries*, Ms., Sloan School of Management, Department of Civil and Environmental Engineering, MIT, Cambridge, Mass. 1994.

14 Vgl. Peter M. Haas, *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*, in: *International Organisation*, 46 (1992), S. 1–36.

15 Vgl. Peter Knoepfel (Hrsg.), *Lösung von Umweltkonflikten durch Verhandlung. Beispiele aus dem In- und Ausland*, Basel – Frankfurt am Main 1995, S. 283–319; Sonja Wälti, *Mediationserfahrungen in der nuklearen Entsorgungspolitik der Schweiz*, Schriften zu Mediationsverfahren im

Problemlösungen wurde zuerst in den Niederlanden als „Internalisierung von Verantwortung“ eingeführt. Sie ist heute ein in vielen Ländern verbreiteter Ansatz, auch in der Agenda 21¹⁶.

7. Über- und Unterforderung von Handlungskapazitäten

Die Bildung von Kapazitäten für Umweltmanagement ist ein komplexer Entwicklungsprozeß, bei dem objektive und subjektive Faktoren eine wichtige Rolle spielen. Dementsprechend findet sie nicht als linearer Prozeß statt, der sich als ständige Steigerung des Problemlösungsniveaus ergibt. Vielmehr kommt es auch zu Rückschlägen und Kapazitätsabbau, so etwa in den USA und in Großbritannien, unter Ronald Reagan bzw. Margaret Thatcher. In Deutschland gibt es – u. a. durch die „Beschleunigungsgesetze“ – eine ähnliche, wenngleich weniger ausgeprägte Entwicklung.

Es scheint jedoch, daß gerade die Globalisierung von Umweltpolitik Untergrenzen solcher Rückschritte schafft. Weltweit sind erreichte Handlungskapazitäten der Umweltpolitik jedenfalls kaum auf Dauer eingeschränkt worden.

Stetiger umweltpolitischer Erfolg ist damit allerdings noch nicht garantiert: Handlungskapazität kann *überfordert* wie *unterfordert* sein. Eigentlich vorhandene Handlungsmöglichkeiten liegen mitunter brach, weil zentrale Akteure nicht über ausreichendes „Wollen und Geschick“ (will and skill) verfügen. Ebenso können kooperationsunfähige oder aber übermäßig integrierte, konfliktscheue Umweltorganisationen hinter ihren objektiven Möglichkeiten zurückbleiben. Deutschland bietet Beispiele für jede dieser Varianten.

Die Strategiewahl ist allerdings nicht immer einfach: Sollen beispielsweise die deutschen Umweltverbände in einer Zeit, in der die Umweltpolitik kräftigen Gegenwind bekommt, auf möglichst breite Kooperation mit Akteuren aus Wirtschaft und Verwaltung oder auf eine Konfliktstrategie setzen, die auf Öffentlichkeitsmobilisierung abzielt?

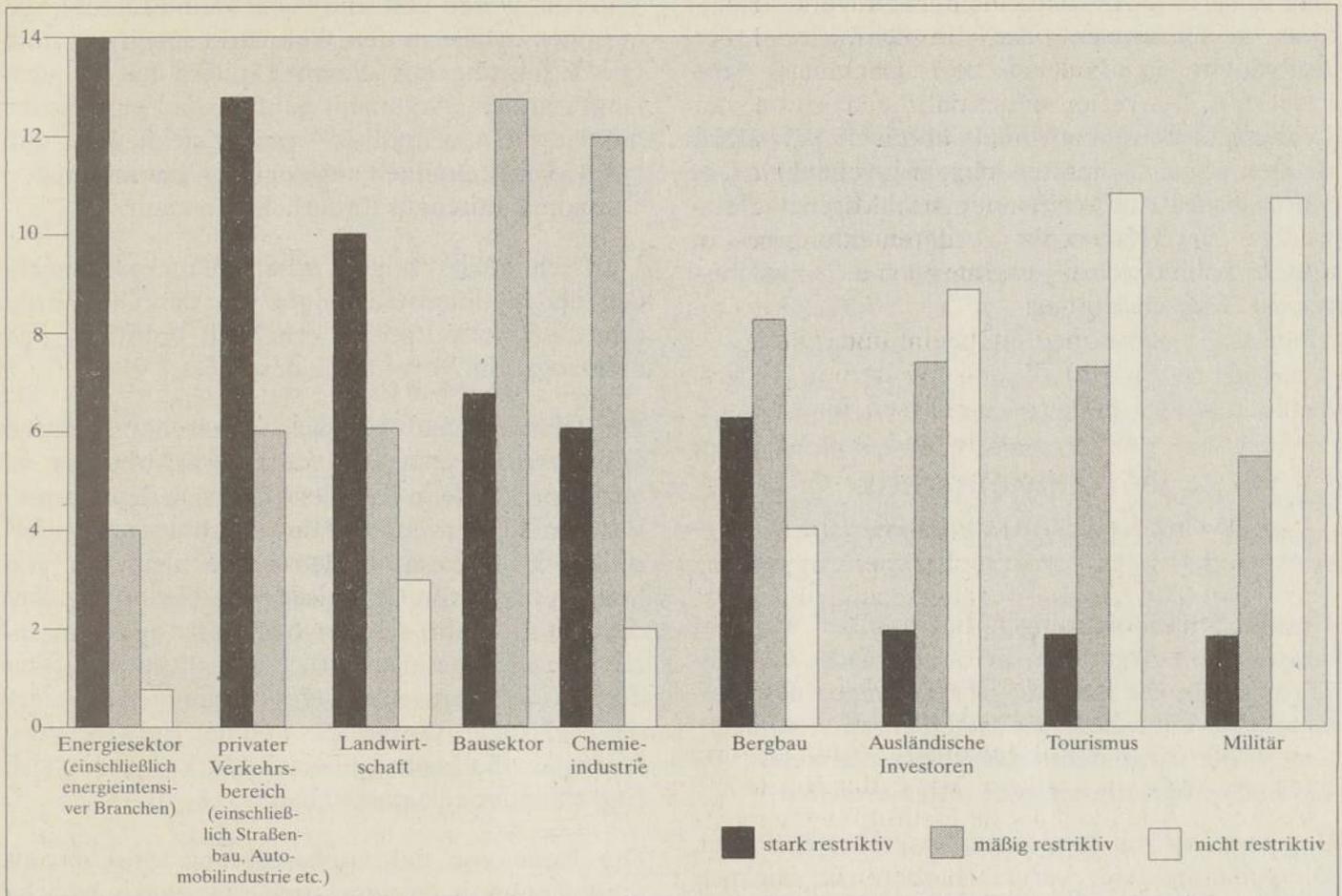
Eine Überforderung der nationalen Handlungskapazität von Umweltpolitik findet sich vielfach in der hier referierten Mehrländeruntersuchung.

Während die Entwicklungsländer generelle Handlungsschranken bei fast allen Umweltproblemen aufweisen, beschränken sich die Erfolge der wohlhabenden Industrieländer auf einen bestimmten

Umweltschutz, Nr. 13, discussion paper des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung FS II 94–306, Berlin 1995.

16 *Anmerkung der Redaktion*: Siehe hierzu auch den Beitrag von Monika Zimmermann in diesem Heft.

Abbildung: Die wichtigsten restriktiven Verursacherbereiche in 20 Ländern (Expertenbefragung)



Quelle: Forschungsstelle für Umweltpolitik 1997 an der Freien Universität Berlin.

Typus von Umweltproblemen: Probleme mit hoher Sichtbarkeit und subjektiver wie objektiver Betroffenheit, die den reaktiven Mechanismen des parlamentarischen Systems und der Massenpublizistik angemessen sind; Probleme, für die zugleich technische Optionen (wie Filtertechnik oder Gefahrstoffsubstitution) und *win-win*-Lösungen verfügbar sind; oder auch Probleme, deren Verursacher über keine ausreichende Lobby-Macht verfügen.

Das bedeutet, daß die vorhandenen Kapazitäten des Umweltschutzes auch in reichen Industrieländern da nicht ausreichen, wo schleichende Umweltverschlechterungen stattfinden, die Verursacher eine starke gesellschaftliche und politische Basis haben und/oder profitable Standardlösungen fehlen. Beispiele sind der Bodenschutz, die Stabilisierung des Flächenverbrauchs, der Klimaschutz und die Abfallvermeidung. Ökologisch nachhaltige Entwicklung betrifft die Lösung eben dieser Langzeitprobleme. Hier erweist sich eine weitere Kapazitätsbildung als unerlässlich.

8. Hauptproblembereiche: Die bisher nicht überwundenen Restriktionen

Mit einer zusätzlich zu der hier herangezogenen Studie durchgeführten Expertenbefragung in

zwanzig Ländern der Welt (darunter den Ländern unserer Fallstudien) ist u. a. versucht worden, zu klären, wo die bisherige Umweltpolitik an ihre Kapazitätsgrenzen stößt. Dabei wurden für die entwickelten OECD-Länder einerseits und die übrigen Länder andererseits erwartungsgemäß sehr verschiedene Hemmnisse im Bereich materieller und administrativer Ressourcen oder der verfügbaren Technologien hervorgehoben. Interessant ist, daß das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage und eine unzureichende Medienunterstützung durchgängig als geringstes Problem erachtet wurden. Dagegen hat es der Umweltschutz erwartungsgemäß überall dort schwer, wo er sich gegen andere Prioritäten – insbesondere ökonomische Problemlagen – behaupten muß.

Mit großer Regelmäßigkeit wurden die folgenden vier Verursacherbereiche als besonders widerständig bezeichnet: Der Energiesektor, der Straßenverkehr, die Landwirtschaft und der Bausektor (siehe Abbildung). Es sind dies die Bereiche, für deren Langzeitprobleme auch in den 13 Fallstudien am wenigsten über Problemlösungen berichtet wurde.

Die Schaffung pluralistisch kontrollierter Energiebehörden in den USA, die Liberalisierung des

Kohle- und Stromsektors in Großbritannien, die Schaffung eines umweltfreundlichen Verkehrsbeirates in Dänemark oder die Schwächung der Agrarlobby in Holland und Dänemark sind immerhin Beispiele, wie sich die Position der Umweltpolitik relativ verbessern läßt (in Großbritannien sogar als unintendierte Konsequenz). Das pluralistische Aufbrechen der geschlossenen Netzwerke – der Herren der Vorentscheidungen – in diesen Politikfeldern scheint hier die aussichtsreichste Marschrichtung.

IV. Umweltpolitik in der Globalisierungsfalle?

Unsere Schlußfolgerungen beschränken sich auf das populäre Argument, die ökonomische Globalisierung habe die Handlungsbedingungen nationalstaatlicher Umweltpolitik systematisch verschlechtert – ein Argument, das selbst Vertreter von Umweltverbänden mitunter resignieren läßt.

Beginnen wir mit dem zuletzt angeführten Punkt: Die genannten vier Verursacherbereiche zeichnen sich durch eine auffällig geringe Weltmarktabhängigkeit und eine hohe Beeinflussung durch nationalstaatliche Politik aus. Wie also kann nationalstaatliche Umweltpolitik hier in eine „Globalisierungsfalle“ geraten sein?

Die Frage der Ohnmacht nationaler Umweltpolitik stellt sich im Lichte unserer Studie auch in anderer Hinsicht. Schließlich zeigt sie, daß nationale Vorreiterpolitik nicht nur möglich ist, sondern

auch eine eher steigende Bedeutung gewinnt. Die Vorreiter waren und sind meist kleine Länder, die in hohem Maße in den Weltmarkt integriert sind. Die Erfahrung mit diesen Ländern hat ja auch längst zu dem Argument geführt, daß eine aktive nationale Umweltpolitik – sofern sie flexibel und innovationsfreundlich angelegt ist – der nationalen Ökonomie durchaus förderlich sein kann¹⁷.

Und schließlich zeigen unsere Untersuchungen, daß der Nationalstaat heute von der Globalisierung der Umweltpolitik erheblich profitiert, und zwar sogar die Vorreiterländer selbst.

Der Nationalstaat ist zwar durch ökonomische Globalisierungsprozesse geschwächt, aber er ist auch weniger denn je in der Lage, sich den internationalen Tendenzen des Umweltschutzes zu widersetzen. Und diese werden heute nicht nur von Staaten und ihren Organisationen beeinflusst, sondern von einem dichten Netzwerk quasi-staatlicher und zivilgesellschaftlicher Institutionen. Das Tempo des Umweltschutzes bestimmen weniger die Nachzügler Osteuropas und der Entwicklungsländer als die hochregulierten Märkte, denen sich Exportländer anzupassen haben.

Die Rede von der Globalisierung als Umweltschutzhemmnis hat empirisch eine eher schwache Basis. Gründe, die Unzulänglichkeit der Umweltpolitik zu beklagen, gibt es viele. Aber man sollte sie zunächst einmal in den Unzulänglichkeiten des eigenen Landes suchen.

17 Vgl. Michael E. Porter/Claas van der Linde, Green and Competitive. Ending the Stalemate, in: Harvard Business Review, September–October 1995, S. 120–134; David Wallace, Environmental Policy and Industrial Innovation, London 1995.

Lokale Agenda 21

Ein kommunaler Aktionsplan für die zukunftsbeständige Entwicklung der Kommune im 21. Jahrhundert

I. Vorbemerkungen

Die Agenda 21, die als Abschlußdokument der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio de Janeiro verabschiedet wurde¹, betont in ihrem Kapitel 28 die wichtige Rolle der Kommunen bei der Erzielung globaler Erfolge in Richtung einer „nachhaltigen, zukunftsbeständigen Entwicklung“ (sustainable development)². Sie gibt den Kommunen die Aufgabe, bis zu einem definierten Zeitpunkt (ursprünglich 1996) mit allen Interessensgruppen ihrer Bürgerschaft in einen Konsultationsprozeß einzutreten mit dem Ziel, einen Konsens über eine Lokale Agenda 21 zu erzielen.

Neu und wirklich faszinierend an der Agenda 21 und an der aus ihr abgeleiteten Lokalen Agenda 21 ist die Gesamtsicht ökologischer, ökonomischer und sozialer Aspekte, die langfristige und globale Sicht von Problemen sowie die Ausrichtung von Entscheidungen an der Zukunftsbeständigkeit. Inwiefern beeinflussen Handlungen und Entscheidungen heute und hier das Leben und Wirtschaften von Menschen zu späteren Zeitpunkten und an anderen Orten? Eine Agenda 21 verlangt, den Denkhorizont in mehrfacher Hinsicht zu erweitern.

Weltweit haben bisher über 1 800 Kommunen diesen Auftrag angenommen und umgesetzt. Sie setzen dabei je nach ihrer örtlichen Situation ganz unterschiedliche Schwerpunkte und verstehen sich doch als Teil eines globalen Prozesses.

Auch in Deutschland wächst die Zahl der Kommunen, die einen Lokalen Agenda 21-Prozeß starten. Ihr Vorgehen unterscheidet sich deutlich voneinander; längerfristige Erfahrungen liegen jedoch

1 Deutsche Fassung: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.): Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro, Dokumente: Agenda 21, Bonn ohne Datum.

2 Kapitel 28: Initiativen der Kommunen zur Unterstützung der Lokalen Agenda 21.

noch kaum vor. Initiativen zum Start eines solchen Prozesses kommen nicht selten aus Bürgergruppen, auch die Erwachsenenbildung spielt mancherorts eine wichtige Rolle.

Der folgende Beitrag soll den schwierigen Begriff der Lokalen Agenda 21 transparenter machen und konkrete Hilfen geben, wie eine Lokale Agenda sinnvollerweise angepackt werden kann.

II. Ein weltweiter Auftrag an Kommunen

Die bei der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro versammelten Staats- und Regierungschefs verabschiedeten eine „Agenda 21“, ein langfristiges Handlungsprogramm für die Staatengemeinschaft an der Schwelle zum 21. Jahrhundert.

Die sehr umfangreiche „Agenda 21“ umfaßt vier Teile mit 40 Kapiteln:

Teil I: Soziale und wirtschaftliche Dimension (Kapitel 1–8)

Teil II: Erhaltung und Bewirtschaftung der Ressourcen für die Entwicklung (Kapitel 9–13)

Teil III: Stärkung der Rolle wichtiger Gruppen (Kapitel 23–32; darunter Kommunalkapitel 28)

Teil IV: Möglichkeiten der Umsetzung (Kapitel 33–40)

Angesprochen werden hauptsächlich Probleme in ihrer globalen Dimension, darunter Wüstenbildung, Erosion, Klimaänderung, Entwaldung, Meeresschutz, Abfälle, aber auch alltägliche Rahmenbedingungen der Entscheidungsfindung und der Umsetzung.

Viele gesellschaftliche Akteure, allen voran jedoch die Nationalstaaten selbst, werden als Handlungs-

träger für eine Entwicklung beschrieben, die die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen (Umweltschutz) mit der Förderung der sozialen und ökonomischen Lebensgrundlagen (Entwicklung) verbindet. Dies schließt die Bewältigung weltweiter ökologischer Risiken, wie etwa zunehmende Verwüstung, Entwaldung, Erosion und Verschmutzung, ebenso ein wie soziale Gerechtigkeit, Armutsbekämpfung und Gesundheitsschutz. Dies zusammen wird seither als *sustainable development* zum Leitsatz internationaler Entwicklung definiert.

Aus der Erkenntnis heraus, daß eine Kommune die der Bevölkerung am nächsten liegende Einheit ist, wurde der Internationale Rat für Kommunale Umweltinitiativen (ICLEI)³ vom UNCED-Sekretariat im Zuge der Konferenzvorbereitungen gebeten, den möglichen Beitrag der Städte und Gemeinden zu einer zukunftsbeständigen Entwicklung zu beschreiben. Sein Entwurf prägte das inzwischen vielzitierte Kapitel 28 der Agenda 21.

„Jede Kommunalverwaltung soll in einen Dialog mit ihren Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft eintreten und eine „kommunale Agenda 21“ beschließen. Durch Konsultation und Herstellung eines Konsenses würden die Kommunen von ihren Bürgern und von örtlichen Organisationen, von Bürger-, Gemeinde-, Wirtschafts- und Gewerbeorganisationen lernen und für die Formulierung der am besten geeigneten Strategien die erforderlichen Informationen erlangen.“ (Agenda 21, Kapitel 28.3)

Das Kapitel 28 fordert darüber hinaus die Kommunalverbände auf, den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen zu intensivieren, eine Aufgabe, die auch in Deutschland ernst genommen wird.

Von Anfang an war es klar, daß die Aufstellung einer *Lokalen Agenda 21* in Lateinamerika andere Themenschwerpunkte umfassen wird als diejenige in Südafrika, Asien oder in einer europäischen Kommune. Steht zum Beispiel im Mittelpunkt der Bemühungen einiger lateinamerikanischer Städte der Aufbau bürgerschaftlichen Engagements als Basis jeder Zukunftsdiskussion, so bilden die Themen Gewalt und Gerechtigkeit die zentralen

3 ICLEI wurde 1990 unter der Schirmherrschaft des Umweltprogramms der Vereinten Nationen und des Internationalen Gemeindeverbandes (IULA) in New York gegründet. Inzwischen sind rund 260 Städte, Gemeinden, Kreise und Kommunalverbände Mitglied dieses weltweiten Verbandes. Das Weltsekretariat sitzt in Toronto, Regionalsekretariate in Freiburg, Deutschland (Europa, Nordafrika und Naher Osten), Harare (Afrika), Santiago de Chile (Lateinamerika), Tokio (Asien-Pazifik).

Anliegen der Agenda-Modellkommunen⁴ in Südafrika.

Ein weltweit bekanntes Beispiel: Cajamarca, Peru

Die Provinz Cajamarca gehört zu den ärmsten Gegenden der Welt. 1993 lag die Kindersterblichkeit um 82 Prozent höher als im peruanischen Durchschnitt und 30 Prozent höher als der Durchschnitt der armen Länder. Der wichtigste Fluß der Provinz war durch Bergwerksaktivitäten und unbehandelte Abfälle verseucht. Landwirtschaft auf den steilen Andenhängen, Überweidung und Abholzung der Wälder für Brennholz hatten zu schlimmer Bodenerosion geführt.

1993 war auch das Jahr, in welchem der Bürgermeister von Cajamarca einen weitreichenden Lokale Agenda-Prozeß startete. Diese Bemühungen bestanden aus zwei zentralen Komponenten: zunächst einer drastischen Dezentralisierung der Provinzregierung, um zu erreichen, daß die Entscheidungen der kommunalen Gremien wirklich den Bedürfnissen der vielen kleinen und abgelegenen Gemeinden entsprechen. Cajamarca Stadt wurde in 12 Bezirke, das Umland in 64 „weniger besiedelte Gebiete“ geteilt, jeweils mit einem eigenen gewählten Bürgermeister und Gemeinderat. Gleichzeitig wurde der Regionalrat umgebildet, er besteht nun aus 48 Bürgermeistern der weniger besiedelten Gebiete, 12 Bürgermeistern der Stadt Cajamarca, den 12 Bezirksbürgermeistern und dem Provinzbürgermeister.

Das zweite Element der Initiative war die Aufstellung eines Planes zur zukunftsbeständigen Entwicklung auf Provinzebene. Ein Forum wurde eingerichtet mit dem Ziel, einen größtmöglichen Konsens zu erreichen. In ihm sind Vertreter verschiedener Regierungsstellen, von Verbänden, der Privatwirtschaft und von Gerichten. Sechs Arbeitsgruppen hat dieses Forum eingerichtet, um Aktionspläne in den folgenden Bereichen aufzustellen: Bildung, Natürliche Ressourcen und Landwirtschaft, Produktion und Beschäftigung, kulturelles Erbe und Tourismus, städtische Umwelt sowie Frauenfragen, Familien und Bevölkerung. Diese

4 Gut dokumentiert sind die Erfahrungen aus einem weltweiten Modellprojekt von ICLEI. 14 sehr unterschiedliche Kommunen aus allen fünf Erdteilen wurden über drei Jahre bei der Aufstellung ihrer Agenda 21 begleitet. Die dabei gewonnenen Empfehlungen flossen ein in: ICLEI/IDRC/UNEP, *The Local Agenda 21 Planning Guide – An introduction to sustainable development planning*, Toronto 1996.

Arbeitsgruppen bekamen die Aufgabe, für ihr Thema einen Aktionsplan aufzustellen. Um tatsächlich örtliches Wissen nutzen zu können, wurden Trainingsworkshops in den neuen Gemeinden abgehalten, auch bekamen die Bürgermeister Handreichungen, um Ideen und Vorschläge mit ihren Räten zu erörtern.

Alle Einzelpläne aus den Arbeitsgruppen wurden im Entwicklungsplan der Provinz zusammengefaßt und im August 1994 dem Provinzrat vorgelegt. Von dort abgesegnet, und nach einer Reihe von öffentlichen Workshops über den Plan bekam dieser schließlich öffentliche Zustimmung durch ein Bürger-Referendum.

Seit dieser Zeit haben die Arbeitsgruppen ihr Werk fortgesetzt, Geldquellen erschlossen und Partnerschaften gestiftet, um den Plan umzusetzen. Konkrete Projekte beinhalten beispielsweise die Bereitstellung von Trinkwasser, Abwasserinstallationen, Umwelterziehung und Elektrifizierung ländlicher Gebiete. Insgesamt hat dieser vorbildliche Lokale Agenda 21-Prozess seit 1993 mehr als 21 Mio. US-\$ für eine zukunftsbeständige Entwicklung dieser Region erschlossen.

Cajamarca Provinzbürgermeister steht inzwischen an der Spitze des peruanischen Städteverbandes. Er hat in seinem Land nicht nur eine Aufwertung der kommunalen Selbstverwaltung erreicht, sondern auch vielen Kollegen ein Beispiel gegeben, wie Lokale Agenda-Prozesse erfolgreich gegen Armut und Umweltverschmutzung wirken können.

Entnommen und übersetzt aus Local Agenda 21 Survey⁵

Mehrere internationale Programme dienen der Umsetzung der Lokalen Agenda 21 weltweit, insbesondere das „Sustainable Cities Programme“ von UNCHS⁶ und UNEP⁷, Projekte von UNDP⁸, die „Local Agenda 21 Initiative“ von ICLEI, sowie Aktivitäten von Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit wie der gtz⁹ und UTDA¹⁰. Ebenso fördern regionale und nationale Kampagnen die kommunalen Bemühungen. Erste

5 ICLEI, Local Agenda 21 Survey. A study of responses by local authorities and their national and international associations to Agenda 21, Toronto, April 1997.

6 UNCHS: United Nations Centre for Human Settlements, Nairobi.

7 UNEP: United Nations Environment Programme, New York.

8 UNDP: United Nations Development Programme, New York.

9 gtz: Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Eschborn.

10 UTDA: United Towns Development Agency, Paris.

Wirkungsanalysen werden in Kapitel neun beschrieben.

III. Die drei Elemente einer Lokalen Agenda 21: Ziel, politische Kultur und Weg

Inhaltlich stellt eine Lokale Agenda 21 im wesentlichen einen *langfristigen kommunalen Aktionsplan mit dem Ziel der nachhaltigen, zukunftsbeständigen Entwicklung* der Kommune im 21. Jahrhundert dar. Der Inhalt dieses Aktionsplans ist nichts anderes als die Übertragung der Agenda 21 auf die jeweils spezielle kommunale Situation. Die Agenda 21 stellt dabei sozusagen das übergeordnete Leitbild dar, entlang dem jede Kommune ihr eigenes Leitbild formuliert. Durch die Umsetzung von vielen auf diesen Leitbildern basierenden Plänen entstehen kumulative kommunale Effekte mit globalen Auswirkungen. Eine Lokale Agenda 21 entwickeln heißt daher, Teilnehmer, ja Bestandteil einer konzertierten, multi-lokalen Aktion zu werden und lokale Beiträge zu einer globalen Verbesserung zu leisten.

So unterschiedlich die Prozesse weltweit laufen, so ist doch schon jetzt in faszinierender Weise bemerkbar, daß örtlich angepaßte Aktivitäten in einer globalen Gemeinschaft mit ähnlichen Zielen dezentral, aber parallel an vielen Orten der Welt umgesetzt werden.

Eine Lokale Agenda 21 wird dann erfolgreich sein, wenn ihre unterschiedlichen Elemente zusammenspielen. Der inhaltliche Gegenstand der Lokalen Agenda 21 (Ziel) und die Verfahrenskultur zu dessen Erreichen (Kultur) sind unabdingbare Voraussetzungen für ein Gelingen.

1. Das Ziel: Handlungsprogramm für Zukunftsbeständigkeit der Kommune

a) Zukunftsbeständigkeit

Der englische Begriff *sustainability* (= ability to be sustained) bedeutet wörtlich „Aufrechterhaltbarkeit“. Über seine sinnvolle Übersetzung in die deutsche Sprache wurde bereits an vielen Stellen gerungen. Zunächst weit verbreitet war im Deutschen „nachhaltig und umweltgerecht“ sowie „dauerhaft“. Zwischenzeitlich hat die Übersetzung mit „zukunftsfähig“ großen Anklang gefunden, ebenso wie die Weiterentwicklung in „zukunftsbeständig“. Diese Übersetzung in der Charta von Aalborg (s. u.) ist Basis vieler kommunaler Dokumente geworden. Wichtig erscheint der Hinweis, daß die Begriffe „sustainable“ und „sustainability“

Tabelle: Die drei Dimensionen einer Lokalen Agenda

Das Ziel:

Langfristiges Handlungsprogramm für eine zukunftsbeständige Gemeinde

- Aufstellung eines langfristigen kommunalen Handlungskonzeptes
- ... für die ökologische, ökonomische und soziale Entwicklung
- ... mit auf Dauer aufrecht erhaltbaren Strukturen
- ... und dem Ziel der Zukunftsbeständigkeit
- ... im 21. Jahrhundert.

Die politische Kultur:

Konsensfindung zwischen allen gesellschaftlichen Gruppen

- Gesellschaftlicher Diskurs über Leitbilder, Entwicklungspfade, Werte und Weichenstellungen
- ... mit allen gesellschaftlichen Kräften,
- ... in einem partizipatorischen Prozeß,
- ... mit dem Ziel des größtmöglichen Konsenses, damit die LA 21 Durchschlagskraft erhält.

Der planerische Weg:

Systematischer Planungsprozeß in Stufen

- gibt Ziel und Verfahren eine umsetzbare Struktur,
- unterstützt die Konzentration auf das Wesentliche,
- verhindert, daß sich die Lokale Agenda 21 im Nichts unendlicher Diskussionen auflöst.

Quelle: ICLEI 1997.

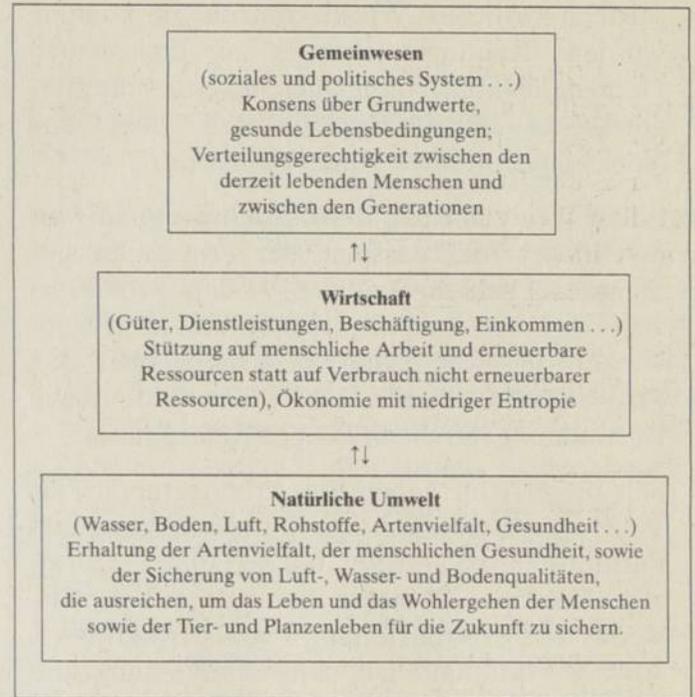
im englischen Sprachraum eine deutliche Abflachung erfahren haben und oft nicht mehr als eine modische Vorsilbe darstellen, ebenso wie „Öko...“ im Deutschen. Wichtig ist es daher, immer wieder auf das Grundanliegen des Begriffes zurückzugehen: die Aufrechterhaltbarkeit der sozialen und natürlichen Systeme unter den schwieriger werdenden Wechselbedingungen der Zukunft.

Im jüngsten Bericht der Bundesregierung „Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung in Deutschland“ heißt es zum Postulat der Nachhaltigkeit:

„Ökologie, Ökonomie und soziale Sicherheit bilden eine untrennbare Einheit. Dies ist der wesentliche Kern des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung, auf das sich die Staatengemeinschaft 1992 in Rio verständigt hat. Nachhaltig ist eine Entwicklung, die diese drei Aspekte zusammenführt: die Verbesserung der ökonomischen und sozialen Lebensbedingungen muß mit der langfristigen Sichtung der natürlichen Lebensgrundlagen in Einklang gebracht werden.“¹¹

11 Bundesumweltministerium, Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung in Deutschland. Bericht der Bundesregierung anlässlich der VN-Sondergeneralversammlung

Abbildung 1: Zukunftsbeständigkeit. Was soll aufrechterhalten werden?



Quelle: ICLEI 1997.

b) Bewirtschaftungsregeln/Managementregeln der Zukunftsbeständigkeit

Die nachhaltige Nutzung der Umwelt bedeutet die Erhaltung des natürlichen Kapitals. Was dies konkret heißt, wird aus folgenden Regeln und Prinzipien deutlich:

1. *Erneuerbare Naturgüter* (z.B. Wälder oder Fischbestände, Frischwasser): Die Nutzung erneuerbarer Naturgüter darf auf Dauer nicht größer sein als ihre Neubildungsrate (Regenerationsrate). Andernfalls steht diese Ressource zukünftigen Generationen nicht (ausreichend) zur Verfügung.
2. *Nichterneuerbare Naturgüter* (z.B. fossile Energieträger): Nichterneuerbare Naturgüter dürfen nicht schneller verbraucht werden, als sie durch dauerhafte, erneuerbare Ressourcen ersetzt werden können. Andernfalls gingen nicht nur die Ressourcen selbst, sondern auch deren Funktionen zukünftigen Generationen verloren.
3. *Emissionen* (z.B. Chemikalien oder Abwärme): Die Freisetzung von Stoffen und Energie darf auf Dauer nicht größer sein als die Anpassungsfähigkeit der natürlichen Umwelt, also die Fähigkeit von Luft, Wasser und Boden, diese Schadstoffe zu binden und abzubauen. Andernfalls werden Naturgüter und/oder die

über Umwelt und Entwicklung 1997 in New York, Bonn, Februar 1997.

menschliche Gesundheit wegen Nicht-Anpassungsfähigkeit und Unverträglichkeit geschädigt.

Diese Prinzipien kamen Anfang der neunziger Jahre in die weltweite Diskussion¹². Sie sind inzwischen Basis zahlreicher Dokumente, darunter der „Charta der Europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit“ (Charta von Aalborg)¹³ und des Berichts der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung¹⁴.

Die Charta von Aalborg fordert die Einhaltung eines weiteren Prinzips, welches als „stufenweises Weitervermitteln nach außen“ bezeichnet wird:

4. Eine Stadt soll ihre Probleme grundsätzlich nicht in die weitere Umgebung oder in die Zukunft „exportieren“. Alle Probleme und Ungleichgewichte sollen zunächst auf lokaler Ebene ausgeglichen werden und erst, wenn dies nicht möglich ist, auf nächst höherer Ebene aufgefangen bzw. ausgeglichen werden. Konkret: Das Exportieren von Abfall, das Herantransportieren von Frischwasser aus fernen Gegenden, das Ablagern von Atommüll oder das Importieren von Futtermitteln aus Ländern der Dritten Welt widerspricht diesem Prinzip. All jenes darf nicht als Selbstverständlichkeit gesehen werden, sondern verlangt zumindest Verhandeln und Ausgleichen.

Die hier genannten Ziele und Handlungsprinzipien sollen die inhaltlichen Grundlagen sein für kommunale Handlungsprogramme, also die Lokale Agenda 21. Anwendung finden sollen sie im Prinzip in allen von der Agenda 21 aufgeführten Themenfeldern. Dabei ist selbstverständlich zu berücksichtigen, daß Kommunen in verschiedenen Teilen der Welt unterschiedliche Problemschwerpunkte haben. Eine Hafenstadt wird in ihre Lokale Agenda 21 Fragen der Meeresverschmutzung oder der Küstenerosion aufnehmen, während eine Hochgebirgsstadt primär mit Folgen der Luftverschmutzung oder Entwaldung zu kämpfen hat. Eine Stadt des Südens wird Abfall als Gesundheitsproblem sehen und primär ihre Armut bekämpfen wollen, während eine Kommune des Nordens Artenvielfalt oder Klimaschutz ins Zentrum ihrer Bemühungen stellt. Und trotzdem: Ein

12 Vgl. Donella H. Meadows u. a., *Beyond the Limits*, Vermont 1992.

13 Die „Charta der Europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit – Charta von Aalborg“ wurde 1994 auf der Konferenz zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden in Aalborg/Dänemark verabschiedet. Der Entwurf der Aalborg-Charta wurde gemeinsam entwickelt von ICLEI und Albrecht Hoffmann im Auftrag des Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr von Nordrhein-Westfalen. Sie ist erhältlich bei ICLEI oder der Kampagne.

14 Vgl. Bundesumweltministerium (Anm. 11).

Durchgehen aller Themenfelder der Agenda 21 mit folgenden Leitfragen sollte Teil jeder Lokalen Agenda 21 sein:

- a) Welche Themenbereiche, die bisher nicht als Probleme erkannt oder diskutiert wurden, sind doch relevant genug, um in die eigene Lokale Agenda 21 aufgenommen zu werden? Beispiel für solche oft vergessene Fragen: Gibt es einen Rückgang landwirtschaftlicher Produktionsflächen durch Bodenerosion?
- b) Welche heute noch kaum manifesten Probleme können solche der Zukunft werden? Beispiele: Welche Entscheidungen heute können zu „Dürre“ morgen führen? Wird es auch in mitteleuropäischen Metropolen Slums geben?
- c) Inwiefern beeinflusst das Leben und Wirtschaften in einer (meiner) Stadt das Leben und Wirtschaften von Menschen an anderen Orten? Beispiele: LKW-Gütertransporte aus Südosteuropäischen Billiglohnländern belasten Alpenbewohner.

Diese Fragen haben viel mit dem Lebensstil der einzelnen zu tun, aber auch mit grundsätzlichen Entscheidungen eines Gemeinwesens, einer Kommune.

c) *Das kommunale Leitbild*

Die Philosophie der Lokalen Agenda 21 besagt, daß die Aufstellung eines umfassenden kommunalen Handlungsprogrammes als einen der ersten Schritte die Formulierung eines Leitbildes erfordert. Dieses Leitbild soll die verschiedenartigen Maßnahmen der Stadtpolitik auf ein gemeinsames Ziel orientieren, in welchem sich die ökologischen, sozialen und ökonomischen Interessen wiederfinden.

Ein gemeinsames und vor allem umfassendes Leitbild soll

- im Konsens vieler Beteiligter formuliert werden;
- sektorale Einzelstrategien verhindern (klassisches Beispiel: Während aus Umweltgründen ein Verzicht auf das Auto propagiert wird, entstehen neue, nur per PKW erreichbare Gewerbegebiete weit außerhalb der Stadt);
- als Richtschnur für die Überprüfung der Umsetzung geplanter Maßnahmen dienen (wobei Indikatoren, wie unten beschrieben, unterstützend wirken).

Obwohl bereits viele Kommunen einen Agenda-Prozeß gestartet haben, gibt es noch wenige Beispiele explizit formulierter Leitbilder. Und doch liegen Erfahrungen in Deutschland vor: Die For-

mulierung von Leitbildern ist stets als Aufgabe integrierter Stadtentwicklung verstanden worden, wie sie in den Jahren beispielsweise in Hannover und München praktiziert wurde. Ein Leitbild für die räumliche Entwicklung einer Kommune wird üblicherweise im Rahmen der Flächennutzung festgeschrieben.

d) Indikatoren für zukunftsbeständige Entwicklung

Indikatoren sind Kenngrößen, die den Zustand eines größeren, oft komplexen Systems repräsentieren sollen. Bekannt sind ökonomische Indikatoren (z. B. Bruttosozialprodukt) ebenso wie soziale (Säuglingssterblichkeit) und Umweltindikatoren (SO₂-Immissionen pro Flächeneinheit). Neu entwickelt werden derzeit Nachhaltigkeitsindikatoren. Kommunen in aller Welt bemühen sich sogar, örtliche Indikatoren für ihre Zukunftsbeständigkeit zu finden und zur Beobachtung ihrer Entwicklung einzusetzen. Noch stehen diese Bemühungen am Anfang. Es gibt noch keine generell empfehlenswerten Indikatoren-Sets, die wirklich über vorhandene Umweltindikatoren oder ein Mix verschiedenartiger Indikatoren hinausgingen. Einige Regeln für die Aufstellung von Nachhaltigkeits-Indikatoren können die dezentralen Bemühungen jedoch erleichtern¹⁵:

Nachhaltigkeitsindikatoren

- sind niemals Selbstzweck, sondern nur (temporäre) Hilfsmittel;
- sollen vorhandene Potentiale (z. B. Naturressourcen) in eine Relation zur Nutzung stellen mit dem Ziel, daß die Nutzung das Vorhandene nicht übersteigt;
- können Indikatoren des Zielerreichungsgrades sein, also Meßgrößen, die Aussagen dazu liefern, wie weit ein Zustand noch von einem gewünschten Ziel entfernt ist. Beispiel: Verminderung von CO₂-Emissionen in bezug auf ein festgelegtes Reduktionsziel;
- können verbindende Indikatoren sein, die die Wechselwirkung zwischen zwei Systemen darstellen. Beispiel: Flächenverbrauch pro Arbeitsplatz;
- sollen bereits bei ihrer Aufstellung das Konsensfindungsprinzip reflektieren, indem ihre Auswahl und Definition in einem gemeinschaftlichen Verfahren bestimmt wird, was eine deutliche Erhöhung ihrer Akzeptanz sowie

Maßnahmen und eventuelle Sanktionen bei Nichteinhaltung von Zielen erhoffen läßt.

Beispiel:

Für die Schaffung neuer Arbeitsplätze und damit einhergehender wirtschaftlicher Entwicklung innerhalb der Kommune mag die zusätzliche Ausweisung von Gewerbeflächen für richtig erachtet werden, für die Erhaltung des Naturpotentials hingegen die Reduzierung des Flächenverbrauchs. Mit Hilfe des verbindenden Indikators „zusätzliche Gewerbefläche pro zusätzlichem Arbeitsplatz“ kann gemessen werden, ob Flächeninanspruchnahme und erstrebter Nutzen in einem akzeptablen Verhältnis zueinander stehen. Was „akzeptabel“ ist, kann Thema einer konsensorientierten Diskussion sein.

2. Die politische Kultur

a) Initiativen durch die Kommunalverwaltung

Das Wesen der Lokalen Agenda 21 ist gekennzeichnet durch bestimmte Anforderungen an die Verfahrenskultur. Diese verlangt von jeder einzelnen Kommune, daß sie in einen Konsultationsprozeß mit allen örtlichen Bevölkerungsgruppen mit dem Ziel der Konsensfindung eintritt.

„Jede Kommunalverwaltung soll in einen Dialog mit ihren Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft eintreten und eine ‚kommunale Agenda 21‘ beschließen. Durch Konsultation und Herstellung eines Konsenses würden die Kommunen von ihren Bürgern und von örtlichen Organisationen, von Bürger-, Gemeinde-, Wirtschafts- und Gewerbeorganisationen lernen und für die Formulierung der am besten geeigneten Strategien die erforderlichen Informationen erlangen...“
(Agenda 21, Kapitel 28.3)

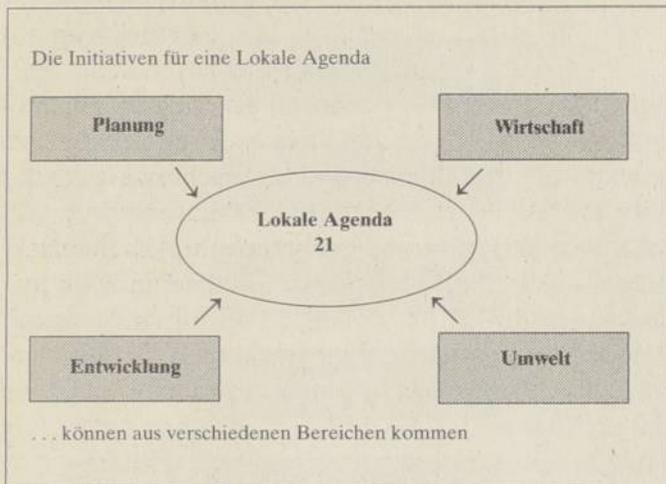
Der in Kapitel 28 der Agenda 21 formulierte Auftrag wendet sich an die Gemeinde, das heißt an die verfaßte Bürgerschaft mit ihren politischen und administrativen Organen. Das bedeutet, daß zumindest dort, wo nicht bereits Impulse von den örtlichen Gruppen ausgehen, die Initiative für die Aufstellung einer Lokalen Agenda 21 von der Kommunalverwaltung ausgehen soll. Nur wenige Kommunalverwaltungen haben ihren Anstoß direkt aus der Agenda 21 bekommen; zumeist sind es Umweltverbände oder Entwicklungshilfegruppen, die eine örtliche Agenda anregen, kirchliche Einrichtungen oder Einrichtungen der Bildung und Wissenschaft. Zumindest für Europa gilt, daß die Charta von Aalborg (s. u.) und in ihrer Folge veranstaltete Konferenzen (z. B. Rom 1995¹⁶, Lis-

15 Weitere Empfehlungen in: ICLEI, Themenblatt zur Lokalen Agenda 21 – Indikatoren für zukunftsbeständige Entwicklung, Freiburg 1997.

16 Vgl. Mediterranean Local Agenda 21 Conference, Rom November 1995.

sabon 1996¹⁷) auf viele Kommunalpolitiker motivierend und anstoßend gewirkt haben.

Abbildung 2: Initiativen für eine Lokale Agenda



Quelle: ICLEI 1996.

Von der Kommunalverwaltung sollte der Prozeß weiter organisiert und koordiniert werden. Dies verlangt von den beteiligten Akteuren die Rückbesinnung auf das grundlegende Verhältnis zwischen Bürgern und Verwaltung: Die Bürger sind diejenigen, in deren Auftrag und für deren Ziele die Verwaltung Maßnahmen entwickelt und umsetzt.

Im Kontext des deutschen Kommunalverfassungsrechtes erscheint dies nicht als revolutionäre Forderung. Vor dem Hintergrund der Tatsache, daß in vielen Regionen der Welt (noch) keine selbstverwalteten Kommunen bekannt sind, Bürgermeister oft als Staatskommissare eingesetzt werden und keine frei gewählten Kommunalparlamente existieren, wird die Brisanz dieses Postulates von Rio deutlich.

Die Kommune erhält, wenn sie Kapitel 28 der Agenda 21 ernst nimmt, mit der Initiierung und Moderation des Lokale Agenda 21-Prozesses nicht nur eine neue Aufgabe, sie bekommt eine Doppelrolle als Verfahrensführerin und gleichzeitig Betroffene/Beteiligte. Kommunalmitarbeiter als Moderatoren sind auf ganz neuen Feldern gefordert, für die sie selten eine Ausbildung oder bisher einen förmlichen Auftrag erhalten hätten.

b) Durch Konsultation von Bürgern lernen

Der Weg zu einer Lokalen Agenda 21 ist der einer Konsultation der Bürgerinnen und Bürger durch Rat und Kommunalverwaltung¹⁸. Ein solcher Weg

17 Vgl. Kapitel 9.2. Ein ausführlicher Konferenzbericht ist über die Europäische Kampagne in Brüssel erhältlich, siehe Adreßliste.

18 Anmerkung der Redaktion: Siehe hierzu auch den Beitrag von Petra Henning Feindt in diesem Heft.

der Konsultation unterstellt, daß Bürgerinteressen ernst genommen werden und daß die Befragten kompetente Ansprechpartner für die Lösung kommunaler Probleme sind und über ein „Expertenwissen“ verfügen. Er geht weiter davon aus, daß eine Entwicklung, die ohne diesen Konsultationsprozeß zustande kommt, nicht zukunftsbeständig sein wird, weil der Konsens fehlt.

Das Kapitel 28 hebt manche Bevölkerungsgruppen in besonderer Weise hervor, heißt es doch bei den Zielen, „... alle Kommunen in jedem einzelnen Land sollen dazu angehalten werden, Programme durchzuführen und zu überwachen, deren Ziel die Beteiligung von Frauen und Jugendlichen an Entscheidungs-, Planungs- und Umsetzungsprozessen ist.“

Eine Möglichkeit, die verschiedenartigen Interessengruppen, einschließlich derjenigen der Privatwirtschaft, innerhalb einer Kommune zusammenzubringen, stellt die Einladung zu einem Agenda-Forum dar. Wichtig hierbei ist es, die Zusammensetzung der Teilnehmer sorgfältig zu planen und sicherzustellen, daß alle relevanten Interessen vertreten sind. Einladungen zur aktiven Mitwirkung an einem Forum werden eher angenommen, wenn sie von hochrangiger Stelle ausgesprochen werden.

- *Bürgerforen* sind allgemein zugängliche, oft in regelmäßigen Abständen stattfindende öffentliche Veranstaltungen, die geeignet sind, (Zwischen-)Ergebnisse zu präsentieren und zu diskutieren. Sie eignen sich weniger zum konstruktiven Erarbeiten von Konzepten und Strategien.
- Fest eingerichtete, *repräsentative Foren* aus örtlichen Interessenvertretern dienen der (eher politischen) Diskussion des Leitbildes und abgeleiteter Ziele sowie der Diskussion von Arbeitsergebnissen aus fachlichen Gremien. Sie müssen unbedingt professionell moderiert werden, wenn Frustrationen oder Patt-Situationen vermieden werden sollen.
- *Arbeitsgruppen, Fachforen* etc. sind meist kleinere Gruppen, in denen zu einem bestimmten Themenbereich Handlungsvorschläge erarbeitet werden, um diese danach im größeren Rahmen zu diskutieren und in die Gesamtkonzeption einfließen zu lassen.

c) Konsens

Ziel der Konsultation ihrer Bürgerinnen und Bürger durch die Kommunalverwaltung ist der Konsens darüber, welche Ziele sich die Kommune für ihre Entwicklung zur Zukunftsbeständigkeit setzt. Nicht eine Mehrheitsentscheidung ist es also, die festlegt, wie eine Lokale Agenda 21 letztendlich

aussehen wird, sondern der Konsens: ein kontinuierlicher Diskussionsprozeß, ein Ab- und Angleichen von Interessen und schließlich der eine oder andere Kompromiß.

Ein Konsens ist ungleich schwerer herbeizuführen als eine Mehrheitsentscheidung. Er kann sich aber immer einer breiteren Basis und damit der Unterstützung durch eine größere Mehrheit und über einen längeren Zeitraum hinweg gewiß sein.

Mit welchen (Hilfs)-Mitteln ein solcher Konsens herstellbar wird, wird derzeit in vielen deutschen Kommunen getestet. Noch fehlen ausgewertete Erfahrungen, deutlich ist aber schon jetzt:

- Konsenserreichung ist mehr als Bürgerbeteiligung herkömmlichen Stils;
- es handelt sich um einen diffizilen Prozeß, der Fingerspitzengefühl und professionelle Herangehensweisen erfordert;
- Kommunalverwaltungen bedürfen nicht selten der externen Beratung; Methoden der Moderation und Mediation bieten sich als Grundlage für eine ortsspezifische Strategie an.

3. Der planerische Weg

Lokale Agenda 21-Prozesse können und dürfen nicht in ein einheitliches Schema gepreßt werden. Die Erfahrung zeigt jedoch, daß bestimmte Probleme und Fragestellungen überall auftauchen. Folgende Schritte haben sich als besonders relevant erwiesen und können als Richtschnur dienen¹⁹ (s. Abb. 3).

IV. Das Ergebnis: Die Lokale Agenda 21

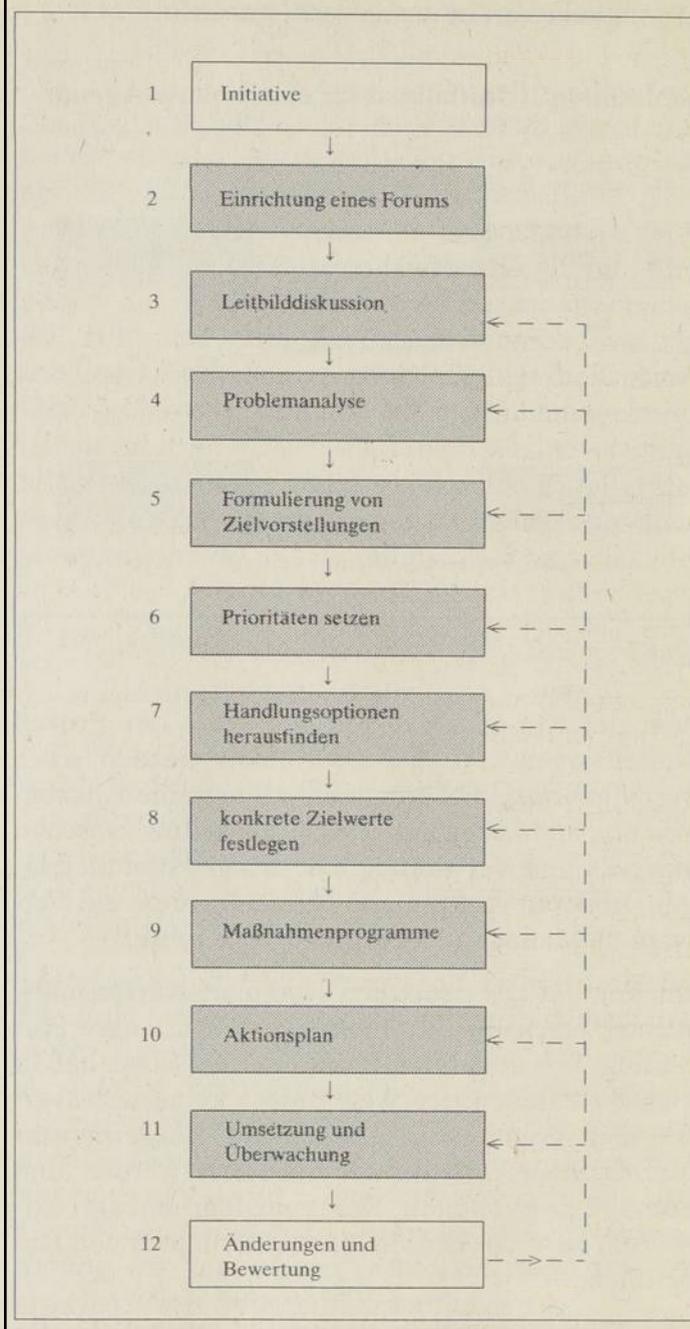
Maßstab für das Gelingen eines Lokalen Agenda 21-Prozesses ist das Ergebnis: die Lokale Agenda 21, also das Handlungskonzept für die kommunale Entwicklung ins 21. Jahrhundert.

Die Lokale Agenda 21

- enthält das übergeordnete Leitbild mit festgelegten Zielen der ökonomischen, sozialen und ökologischen Entwicklung;

¹⁹ Sie sind ausführlich beschrieben in ICLEIs „Local Agenda 21 Planning Guide“ und in der Veröffentlichung des Bundesbauministeriums „Lokale Agenda 21“. Vgl. Nicola Hewitt, European Local Agenda 21 Planning Guide, Freiburg 1995; Bundesministerium für Raumordnung, Städtebau und Wohnungswesen (Hrsg.), Lokale Agenda 21 – Stand und Perspektiven der Umsetzung von Kapitel 28 in Deutschland, Schriftenreihe Forschung, Bonn 1996.

Abbildung 3: Schritte zur Lokalen Agenda



- Programme und Handlungskonzepte zur Verwirklichung der prioritären Ziele;
- Vorschläge zur Umsetzung der Programme und Mechanismen zur Überprüfung der Zielerreichung (Erfolgskontrolle) mit Methoden und Zeitplänen zur Erreichung dieser Ziele und mit Nennung und (Selbst-)Verpflichtung der wesentlichen Akteure;
- sowie eine Dokumentation des gesamten Lokalen Agenda-Prozesses.

Die Lokale Agenda 21

- wird vom Agenda-Forum oder einem ähnlichen Gremium möglichst im Konsens verabschiedet und
- vom zuständigen politischen Gremium (Gemeinderat) beschlossen.

Hier wird auch deutlich, daß eine Lokale Agenda 21 keine Aktion sein darf, die neben dem oder gar gegen das Kommunalparlament läuft. Eine enge Verzahnung der Aktivitäten ist notwendig. Ohne Ratsbeschluß bleibt eine Lokale Agenda 21 unverbindlich und damit ziemlich wirkungslos.

Das Besondere an diesem Handlungsprogramm sind die bereits erwähnten Leitziele sowie die Langfristigkeit seines Denkens. Entwicklungsziele und Umsetzungsstrategien gehen weit über die Amtszeit derjenigen GemeindevertreterInnen hinaus, die eine Lokale Agenda initiieren. Die Bewältigung des 21. Jahrhunderts ist Erfolgsmaßstab, nicht das Wohlergehen oder der Konsumbedarf heutiger Wähler. Auch ein „Stadt X 2000“-Projekt greift hier zu kurz. In dieser durch die Agenda 21 gegebenen Herausforderung liegt auch die eigentliche Schwierigkeit der Lokalen Agenda 21: Sie verlangt ein Denken und Handeln über die Rathauspitze hinaus, welches rund um die Welt ziemlich abhanden gekommen ist.

Jeder Prozeß zur Aufstellung einer Lokalen Agenda 21 soll von vornherein zeitlich begrenzt sein. Die Agenda 21 hat das Jahr 1996 als Ziel vorgegeben. Wir wissen heute, daß diese Frist unrealistisch kurz war, die Notwendigkeit jedoch, nicht nur einen Start anzuregen, sondern schon eine Landung, ein Ergebnis vorzubereiten, bleibt.

V. Fünf Jahre nach Rio: Wo steht die Lokale Agenda 21 heute?

1. Ein weltweiter Überblick

Die UN-Sondergeneralversammlung „5 Jahre nach Rio“ im Juni 1997 hat sich auch mit der Bilanz kommunaler Aktivitäten befaßt. Eine weltweite Erhebung zur Lokalen Agenda 21, die ICLEI zusammen mit dem „Department for Policy Coordination and Sustainable Development“ der Vereinten Nationen Ende 1996 durchgeführt hat²⁰, gibt Anlaß zur Hoffnung, daß immer mehr Kommunen zu Vorreitern der Zukunftsbeständigkeit werden.

Die Ergebnisse der Erhebungen in Kürze:

- Ende November 1996 waren mehr als 1 800 Kommunen aus 64 Ländern in einen Lokalen Agenda 21-Prozeß eingetreten; 879 davon hatten den Prozeß erst vor kurzem begonnen.

²⁰ Vgl. ICLEI (Anm. 5).

- Die Beteiligung ist am größten in solchen Ländern, in denen der Prozeß durch eine nationale Plattform oder Kampagne koordiniert wird.
- Zwar findet die überwiegende Zahl der Lokale Agenda 21-Prozesse in den „entwickelten“, das heißt in reichen Ländern, statt, immerhin knapp 200 Prozesse aber auch in „Entwicklungs“- und „Schwellen“-Ländern.
- Die Schwerpunkte der örtlichen Agenda-Prozesse sind vielfältig und ortsangepaßt. Sie spiegeln die Dualität von „Umwelt“ und „Entwicklung“ wider.
- Die hierzulande oft monierte Betonung von Umweltaspekten ist eine Eigenart der reichen Länder und spielt in den ärmeren Ländern eine untergeordnete Rolle.
- Alle 933 bereits länger laufenden, also nicht erst kürzlich gestarteten Aktivitäten beinhalten einen konsultativen Prozeß mit den Bürgern; über 500 Kommunen haben Agenda-Foren mit allen Interessensgruppen eingerichtet.
- Unter den am weitesten fortgeschrittenen haben 237 Kommunen Bedingungen für die Erfolgskontrolle geschaffen, und über 200 nutzen lokale Indikatoren für ihre Selbstbeobachtung.

Diese Ergebnisse, so mager sie zunächst aussehen mögen, sind mehr als nur eine Ermutigung, weil es noch nie vorher auf der Welt eine Bewegung von Kommunen gab, die örtlich angepaßt, aber global denkend und vernetzt Ziele und Maßnahmen einer zukunftsbeständigen Entwicklung diskutiert und umgesetzt hat, und weil die Zahl der engagierten Kommunen exponentiell steigt, gerade auch in den nichtindustrialisierten Ländern (schon ein halbes Jahr später liegen die Zahlen deutlich höher).

Als Schlußfolgerung aus dieser Übersicht liegt es nahe, nationale Kampagnen zu stärken und künftig die finanzielle Unterstützung von Kommunen im Rahmen nationaler und internationaler Investitions- und Entwicklungsprogramme vom Vorliegen von Lokalen Agenda-Plänen (nicht nur Prozessen!) abhängig zu machen.

2. Lokale Agenda 21 in Europa

Im Mai 1994 trafen sich in der dänischen Stadt Aalborg 600 Vertreter von Kommunen, internationalen Organisationen, Regierungen, Verbänden, wissenschaftlichen Instituten, Berater und Einzelpersonen aus 34 Staaten zur ersten „Europäischen Konferenz über zukunftsbeständige Städte und Gemeinden“. Diese Konferenz wurde von der Stadt Aalborg und der Europäischen Kommission veranstaltet und von ICLEI inhaltlich ausgerichtet.

Ziel war es, die Aalborg-Konferenz zum Start einer europaweiten Lokalen Agenda-Bewegung werden zu lassen.

Als ein Ergebnis der Aalborg-Konferenz wurde die „Charta der Europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit“ (Charta von Aalborg)²¹ einmütig verabschiedet. Inzwischen gehören über 300 europäische Kommunen zu den Unterzeichnern der Charta.

Mit Unterzeichnung der Charta verpflichteten sich die Städte, Gemeinden und Landkreise dazu, in „Lokale Agenda 21“-Prozesse einzutreten und langfristige Handlungsprogramme mit dem Ziel der Zukunftsbeständigkeit aufzustellen. Gleichzeitig werden sie zu Teilnehmern der „Europäischen Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden“²². Diese Kampagne mit Sitz in Brüssel wird vom Rat der Regionen und Gemeinden Europas (RGRE), von Eurocities, dem Gesunde-Städte-Projekt der WHO, ICLEI und dem Weltverband der Partnerstädte getragen. Unterstützung findet diese Kampagne durch die Generaldirektion XI (Umwelt) der Europäischen Kommission. Diese hat im Rahmen ihres „Sustainable-Cities Project“ verschiedenartige Initiativen entwickelt, darunter die Errichtung der EU-Expertengruppe zur städtischen Umwelt, die den Bericht „Zukunftsbeständige Städte“²³ vorgelegt hat. Die Generaldirektion XI leistet damit einen Beitrag zur Umsetzung des 5. Umwelt-Aktionsprogrammes der Europäischen Kommission²⁴. In diesem werden ähnliche Ziele wie in der Agenda 21 formuliert, wenn auch andere Begriffe dafür gewählt. So spricht die Europäische Kommission von „sustainable cities“, die Agenda 21 dagegen von der „Local Agenda 21“. Die oben erwähnte Städtekampagne versucht, beide Politikansätze zu verbinden. Insofern stellt sie einen wesentlichen europäischen Teil der weltweiten Lokalen Agenda-21-Kampagnen dar.

Aalborg wurde tatsächlich zum Ausgangspunkt einer europaweiten Bewegung. Dies wurde besonders deutlich anlässlich der Zweiten Europäischen Konferenz Zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden, die im Oktober 1996 in Lissabon stattfand und rund 1 000 Teilnehmer aus 37 europäi-

schen Ländern versammelte. So stellt sich die Situation der Lokalen Agenda 21 in Europa derzeit dar:

- Nicht alles, was „Lokale Agenda 21“ genannt wird, genügt einer strengen Definition. Und doch stehen die unterschiedlichen Ansätze unter der gemeinsamen Philosophie *sustainable development*.
- Die Zahl der in Europa engagierten Städte, Gemeinden und Landkreise wächst rasch; in jüngster Zeit besonders in den bisher weniger aktiven Ländern, zum Beispiel in Südeuropa.
- Das Thema ist politisch: Es gelingt in ganz Europa, gerade jedoch im Süden, hochrangige Stadtrepräsentanten für die Idee der zukunftsbeständigen (Stadt-)Entwicklung zu begeistern.
- Viele Kommunen stehen vor denselben Fragen, zum Beispiel denen der internen Vorbereitung der Verwaltung auf einen Agenda-Prozeß.
- Die Ziele sind klar, die Umsetzung ist das Problem.
- Viele Wege führen zum Ziel: Es gibt keine Patentrezepte, jede Kommune muß ihren fachlichen und politischen Weg finden. Auch im kleinen Europa sind die Kulturen so unterschiedlich, daß alleine Begriffe wie „Bürgerbeteiligung“ und „Konsensfindung“ sehr unterschiedliche Reaktionen hervorrufen.

In mehreren europäischen Ländern haben sich nationale Projekte oder Kampagnen zur Lokalen Agenda gebildet. Insbesondere in den skandinavischen Ländern haben diese Unterstützung durch die Regierungen gefunden. Somit wird deutlich, warum gerade die Städte und Gemeinden skandinavischer Länder fast flächendeckend Agenda-Prozesse gestartet haben. In Großbritannien haben die „local authorities“ mit der Lokalen Agenda 21 für die Erweiterung ihrer Kompetenzen gearbeitet. In Griechenland hat der nationale Kommunalverband Modellprojekte und eine Kampagne gestartet, in den Niederlanden läuft ähnliches seit vielen Jahren unter Einbeziehung der Verbände.

Wie weltweit, so wird auch in Europa deutlich, daß jede Kommune andere Schwerpunkte bei ihrer Lokalen Agenda 21 legt und legen muß. Diese Schwerpunkte haben viel mit der topographischen und naturräumlichen Lage zu tun, mehr jedoch mit der ökonomischen und sozialen Situation. Im Mittelmeerraum beispielsweise ist es die Verbindung von Umwelt und Tourismus, die derzeit viele Kommunen einen Agenda-Prozeß starten läßt²⁵.

25 So die Ergebnisse der im April 1997 in Calviá, Mallorca, veranstalteten Konferenz „Zukunftsbeständige Entwicklung im Mittelmeerraum“.

21 Vgl. Anm. 13.

22 Weitere Informationen über die Kampagne sind erhältlich bei: European Sustainable Cities & Towns Campaign, Rue du Cornet 22, B-1040 Brüssel.

23 EU Expert Group on the Urban Environment: European Sustainable Cities. First report (1994), Part two (1996), Brüssel 1996.

24 Vgl. Commission of the European Communities, Towards Sustainability. A European Community Programme of Policy and Action in relation to the Environment and Sustainable Development, Brüssel 1992.

Während dieser in Spanien beispielsweise Fragen der Touristenmenge in Relation zum Trinkwasserangebot diskutiert, stellt sich im östlichen Mittelmeerraum mehr die Frage, inwiefern innerer und äußerer Friede eine Vorbedingung zu oder gar eine Folge von Agenda 21-Bemühungen ist.

3. Zur Situation der Lokalen Agenda 21 in Deutschland

In Deutschland hat die Diskussion um die Lokale Agenda 21 erst mit einiger Verzögerung eingesetzt, sie nimmt jedoch von Monat zu Monat zu. Die Veröffentlichung des Deutschen Städtetages aus dem Jahr 1995 „Städte für eine umweltgerechte Entwicklung – Materialien für eine Lokale Agenda 21“²⁶ lieferte einigen Städten und Gemeinden erste Impulse. Hierin werden verschiedene Handlungsfelder für kommunale Aktivitäten im Umweltschutz aufgelistet. Im Herbst desselben Jahres fand auf Einladung des Bezirkes Berlin-Köpenick und mit finanzieller Unterstützung der Deutschen Bundesstiftung Umwelt die erste nationale Tagung zur Lokalen Agenda für deutsche Kommunen statt²⁷. In ihrer Folge und auf der Basis weiterer Vorarbeiten, zum Beispiel durch das Zentrum für kommunale Entwicklungszusammenarbeit (ZKE), Agenda-Transfer, das Forum Umwelt und Entwicklung, eine Veröffentlichung des Bundesbauministeriums und das Forschungsprojekt des Umweltbundesamtes „Umweltwirksamkeit Lokaler Agenda 21-Pläne“ sind immer mehr Kommunen aktiv geworden. Sehr oft sind es die Initiativen vor Ort – seien es Umweltverbände, Eine-Welt-Initiativen, kirchliche oder Jugendgruppen, die ihrer Kommunalpolitik oder Kommunalverwaltung den Anstoß geben. Selten kommen die ersten Ansätze aus der Wirtschaft, öfter schon aus der Kommunalpolitik.

Warum das Thema in Deutschland zunächst nur zögernd aufgegriffen wurde, hat vielfältige Gründe. Nicht zuletzt das ausgefeilte System kommunaler Umweltplanung bzw. die lange Tradition Anlaß der Stadtentwicklungsplanung sind Ursache zu fragen, ob die Lokale Agenda 21 als neues Verfahren für Deutschland in einer Zeit ohnehin überlasteter Kommunen und knapper Kassen überhaupt Neues erbringe und nötig sei. Je mehr die eigentliche Philosophie von Rio, die nach der Integration von ökologischen, sozialen und ökonomischen Problemlösungen fragt, bekannt wird, desto

deutlicher wird, daß auch deutsche Kommunen von Agenda-Prozessen profitieren können. Die Lokale Agenda 21 ist nicht nur wesentlich mehr als eine neue Form der Umweltpolitik, sie kann durchaus als eine „Generation 21“ der Stadtentwicklungsplanung²⁸ verstanden werden und dieser ohnehin integrierend wirkenden Politikstrategie neue Impulse verleihen. Sie schöpft auch aus den Konzepten des „Ökologischen Stadtumbaus“²⁹.

Die Anhörung der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des Deutschen Bundestages am 18. November 1996³⁰ hat das bundesweit wachsende Interesse an der Lokalen Agenda dokumentiert und für Bund und Länder Hinweise ergeben, wie sie die kommunalen Bemühungen unterstützen können. Tatsächlich haben einige Bundesländer, allen voran Nordrhein-Westfalen, begonnen, ihren Städten und Gemeinden durch Informationstransfer und Projektunterstützung zu helfen³¹. Nordrhein-Westfalen beispielsweise stellt per Gemeindefinanzierungsgesetz den Kommunen 0,50 Pfennig pro Einwohner und Einwohnerin und Jahr zur Förderung kommunaler Projekte der Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung.

Die Bundestags-Anhörung, ein noch 1997 erscheinendes Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderung (WBGU)³² und verschiedene inzwischen durchgeführte Untersuchungen zeigen auch die Vielfalt der Ansätze in Deutschland. Zwar wird dem Erfahrungsaustausch zwischen Kommunen bzw. zwischen den Akteuren (z. B. Verbänden) großer Wert beigemessen, faktisch sammeln doch die meisten ihre Erfahrungen individuell.

Allein die Frage, wie viele Kommunen in Lokale Agenda 21-Prozesse eingetreten sind, ist nicht eindeutig zu klären. Umfragen, die auf Selbsteinschätzungen basieren, ergeben verständlicherweise höhere Zahlen³³. Werden strenge inhaltliche Krite-

28 Vgl. Bundesministerium (Anm. 19).

29 Dieser Begriff wurde von Ekhard Halm, Berlin, geprägt.

30 Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission Schutz des Menschen und der Umwelt. Stellungnahmen der Sachverständigen zu dem Fragenkatalog (KDrS 13/3) für die öffentliche Anhörung am 18. November 1996 in Bonn zum Thema „Kommunen und nachhaltige Entwicklung – Beiträge zur Umsetzung der Agenda 21“, Kommissionsdrucksache 13/3 b, Bonn 1996.

31 Basis dafür ist auch der Beschluß der 46. Umweltministerkonferenz vom 12./13. Juni 1996 in Lübeck. TOP 19 „Kommunen und Umweltschutz“ benennt kommunale Umweltaktivitäten in Umsetzung der Agenda 21 als wichtig.

32 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) am Alfred-Wegeener-Institut, Postfach 12 01 61, 27515 Bremerhaven.

33 Zu den interessanten statistischen Quellen gehört die jährliche Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik unter den Mitgliedern des Deutschen Städtetages.

26 Deutscher Städtetag, Städte für eine umweltgerechte Entwicklung. Materialien für eine „Lokale Agenda 21“, vom Präsidium beschlossen am 15. Februar 1995, Köln 1995.

27 Vgl. Bezirksamt Berlin-Köpenick (Hrsg.), Tagungsbericht: Lokale Agenda 21 – Ansätze und Erfahrungen in Deutschland, Berlin-Köpenick 11.–12. Oktober 1996, Berlin 1996.

rien (über die es keinen bundesweiten Konsens gibt) angelegt, wird deutlich, daß es noch unter 100 Städte, Gemeinden und Landkreise in Deutschland sind. Nach einer Übersicht von ICLEI im Rahmen des Forschungsprojektes des Umweltbundesamtes sind es rund 70 bis 80 deutsche Kommunen, die im engeren Sinne angefangen haben, eine örtliche Agenda 21 aufzustellen. Noch hat keine unter ihnen ein Dokument vorgelegt, welches als abgeschlossene Lokale Agenda 21 gelten könnte. Zu erwarten sind im Herbst 1997 Ergebnisse von den dann schon mehrjährigen Prozessen in Berlin-Köpenick und München, den beiden deutschen „Vorreiterstädten“ (Fallbeispiele: siehe Anhang).

Die wichtige Rolle von Verbänden und Organisationen aus dem Umwelt-, Sozial- und Entwicklungsbereich kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. In Deutschland hat das Forum Umwelt und Entwicklung die Aufgabe der Information und Vernetzung übernommen³⁴. Als Koordinationsstelle für Nord-Süd-Initiativen leistet das Zentrum für kommunale Entwicklungszusammenarbeit sehr umfassende Arbeit. Anregungen und Praxisbeispiele kommen auch von Towns & Development mit seiner deutschen Kontaktstelle in Bremen³⁵.

VI. Ausblick

1. Aufgaben und Rollen der politischen Bildung

Jede Form der politischen Bildung hat bei der Lokalen Agenda 21 eine besondere Aufgabe, sei es als Ort des Denkens, als Kristallisationspunkt für Meinung oder schlichtweg als (neutraler) Ort für Treffen:

- In der Schule kann vernetztes statt eindimensionales Denken geübt werden. Jugendgruppen können unterstützt werden, aktiv ihre Interessen in die Zukunftsdiskussion einzubringen.
- Die Erwachsenenbildung bietet Foren der Diskussion und Orte des kreativen Mitgestaltens.
- Diese Rolle kann eine aktive, initiierende sein (Beispiel: In München hat die VHS eine wichtige Rolle beim Start der örtlichen Agenda-Strategien gespielt),
- ... oder eine behutsam helfende Rolle – wenn nötig. Bürgergruppen, die Agenda-Prozesse anregen und anschieben, kommen nicht selten

in eine Situation, die ihre personellen, administrativen, politischen oder finanziellen Kräfte übersteigt oder in der sie sich unvermutet in Konfliktsituationen wiederfinden. Politische Bildungseinrichtungen können diesen Gruppen durch Supervision und Training die nötige Hilfe vermitteln.

- Volkshochschulen können Schwerpunktprogramme zu inhaltlichen Fragen der Zukunftsbständigkeit aber auch zum Prozeß und den Methoden der Lokalen Agenda anbieten. Ihre Chance ist das Vorhandensein einer dauerhaften Infrastruktur, die vielen Initiativen von Bürgern fehlt.
- (Partei-)politische Bildungseinrichtungen sind äußerst geeignete Orte, um Kommunalpolitikern Basiswissen und Verständnis über den Zusammenhang von Umwelt – Wirtschaft – Soziales sowie Umwelt und Entwicklung zu vermitteln. Sie können auch Mut, Zuversicht und Motivation zum Start innovativer Prozesse weitergeben.
- Kirchliche Akademien stellen ideale Foren dar für den Start einer örtlichen Debatte.
- Überregional warten zahlreiche Aufgaben der Fort- und Weiterbildung für haupt- und ehrenamtliche Agenda-Aktive auf Realisierung. Ein bundesweit abgestimmtes und vernetztes Programm der Träger politischer Bildung könnte Kräfte bündeln und Finanzen schonen.

2. Erfolgsfaktoren für eine Lokale Agenda 21

Das wesentlich Neue an einer Lokalen Agenda 21 ist ihr integrativer Charakter: die Integration von gesellschaftlichen Kräften und Themenbereichen.

1. *Integration von gesellschaftlichen Kräften:* Die Lokale Agenda 21 ist ein Verfahren, das alle örtlichen Akteure einbezieht, sowohl bei der Zielfindung als auch bei der Durchführung von Maßnahmen.

2. *Integration von Themenbereichen:* Ziel ist die Abkehr von der isolierten (und daher oft konkurrierenden) Betrachtung von ökologischer Nachhaltigkeit, sozialer Gerechtigkeit, ökonomischer Effizienz und weltweiter Partnerschaft.

- Am Anfang jedes Agenda-Prozesses sollte ein politischer Beschluß stehen, sei es die Unterzeichnung der Charta von Aalborg, sei es eine individuelle Selbstverpflichtung³⁶.

34 Vgl. auch: Forum Umwelt & Entwicklung, Lokale Agenda 21 – Ein Leitfadens. Bonn 1996.

35 Landesamt für Entwicklungszusammenarbeit, Bremen.

36 Beispiele für derartige kommunale Beschlüsse sowie Literaturhinweise enthält: ICLEI, Informationspaket für Kommunalverantwortliche und engagierte Bürger zur

- Innerhalb der Verwaltung bedarf es einer Koordinierungs- und Anlaufstelle.
- Alle von außerhalb der Verwaltung kommenden Impulse sollten als äußerst wertvoll aufgegriffen und unterstützt werden. Ohne diesen Druck und diese Innovationskraft droht die Lokale Agenda 21-Initiative schwach zu bleiben. Gleichzeitig müssen sich alle Akteure im klaren sein, daß es nicht primär um die Stärkung ihres Partikularinteresses gehen darf, sondern daß dessen Zurücktreten Voraussetzung für das Gewinnen von Mitstreitern – auch „der anderen Seite“ – sein kann.
- Strukturen zur systematischen Einbindung von Interessen- und Bevölkerungsgruppen, zum Beispiel Foren und Arbeitskreise, sind unabdingbare Voraussetzungen einer Lokalen Agenda 21. Diese Konsensfindungsgremien dienen nicht nur der Werte- und Prioritätendiskussion, sie haben große Bedeutung bei der Umsetzung beschlossener Ziele.
- Diese Strukturen verlangen in der Regel professionelle Methoden für den Start (z.B. Zukunftswerkstätten), das Aufrechterhalten, die Zielführung und das Beenden (Moderation, Mediation etc.).
- Ob zunächst übergeordnete Fragen (Leitbild-diskussion) oder konkrete Maßnahmen (z.B. Klimaschutzprogramm als Ergebnis eines themenbezogenen Agenda-Prozesses) erarbeitet werden, kann nur von der örtlichen Situation abhängig gemacht werden. Wichtig ist es, bei einer anfänglichen Konzentration auf das eine nie den anderen Aspekt aus den Augen zu verlieren.
- Startet man „breit“, müssen rechtzeitig konkrete und erfolgreiche Maßnahmen folgen, die allen Beteiligten den Sinn ihres Engagements deutlich machen. Startet man mit Einzelthemen (z.B. örtliches Verkehrskonzept), sollen diese als Ausgangspunkte für eine Ausweitung auf andere Schwerpunktbereiche dienen.
- Eine Lokale Agenda wird dann Erfolg haben, wenn ihre Werte und Ziele in breiten Bevölkerungskreisen bekannt werden. Nachhaltige Wirkung wird sie zeigen, wenn Methoden der Konsensfindung und der Konfliktregelung gesellschaftlich eingeübt werden.

Anhang: 6 Fallbeispiele*

Köpenick (110 000 Einwohner) ist ein Bezirk im Osten Berlins, dessen Lokale Agenda 21-Aktivitäten durch die herausragende Rolle der Kirchengemeinde im Konsultationsprozeß geprägt wurden. Eine „Projektgruppe Lokale Agenda 21“ ist seit 1993 im Umweltamt ansässig. Im März 1995 erfolgte die politische Verpflichtung zur Aufstellung einer Lokalen Agenda 21 Berlin-Köpenick bis zum Jahr 1996 durch den einstimmigen Beschluß der Bezirksverordnetenversammlung. Zur Umsetzung des Beschlusses wurde eine ämterübergreifende Arbeitsgruppe unter Beteiligung der wichtigsten planenden Ämter gegründet. Der Konsultationsprozeß mit den Bürgern erfolgt über das „Forum Umwelt und Entwicklung“ und das ökumenische Forum. Die Aufteilung des Prozesses in Verwaltung, Forum Umwelt und Entwicklung und ökumenisches Forum wurde unter der Bezeichnung „3-Säulen-Modell“ bundesweit bekannt. Seit 1996 steht der Förderverein Lokale Agenda 21 dem Prozeß unterstützend zur Seite. Eine für die Koordination verantwortliche Leitstelle besteht aus den wichtigsten im Prozeß engagierten Akteuren sowie beratenden Expertengruppen. Mit Hilfe von Bürgerbefragungen, Aktionstagen, öffentlichen Veranstaltungen zum Thema und zielgruppenspezifischer Bildungsarbeit wird der Konsensfindungsprozeß unterstützt. In acht themenbezogenen Arbeitsgruppen werden ökologische, ökonomische und soziale Themenbereiche bearbeitet. Bisherige Ergebnisse der Arbeit sind ein 10-Punkte-Forderungsprogramm für eine Nachhaltige Entwicklung und die Formulierung von 79 Leitzielen. Einer der Schwerpunkte der Lokalen Agenda 21-Tätigkeit in Köpenick ist die Erarbeitung von Nachhaltigkeitsindikatoren.

Die **Stadt Heidelberg** (139 000 Einwohner) verpflichtete sich 1994 mit der Unterzeichnung der „Charta europäischer Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit“ (Charta von Aalborg) zur Aufstellung einer Lokalen Agenda 21 Heidelberg. Innerhalb der Stadtverwaltung wurde dem Umweltamt die Verantwortung zur Durchführung des Prozesses übertragen. Das jeden Monat stattfindende Diskussionsforum „Runder Tisch Nachhaltiges Heidelberg“ ermöglicht die Einbeziehung der Bürgerinteressen in den Planungsprozeß. Hierbei spielen offene Diskussionen, die von professionellen Moderatoren geleitet werden, eine zentrale Rolle. Schwerpunkte sind in Heidelberg das Verkehrsforum und die lokale Klimaschutzkampagne „Gemeinsam gegen dicke Luft“, der Energietisch Heidelberg, das Projekt „Gesunde Stadt“ und das Modellprojekt „Kom-

Lokalen Agenda 21, Freiburg 1996 (ICLEI, Eschholzstr. 86, 79115 Freiburg).

* Zusammenstellung Bernadette Kurte, ICLEI.

munale Naturhaushaltswirtschaft“. Der Stadtentwicklungsplan 2010 wird mit intensiver Beteiligung von Interessenvertreter/innen aus allen Bereichen erarbeitet. Ein Ergebnis der Aktivitäten Heidelbergs sind Stadtteilrahmenpläne, die mit einzelnen Bürgergruppen erarbeitet wurden. Dieser durch zahlreiche parallel ablaufende Aktivitäten geprägte Prozeß ergibt durch die Integration der Einzelthemen ein umfassendes Konzept.

Die Lokale-Agenda-Tätigkeit in *Osnabrück* (168 000 Einwohner) begann mit der Erarbeitung eines Konzeptes für die Kommunale Entwicklungszusammenarbeit, das 1993 vom Rat verabschiedet wurde und inhaltlich die Ziele von Rio widerspiegelt. Mit dem Projekt „Dritte Welt Bilanz Osnabrück“ faßten vier themenbezogene Arbeitsgruppen die wirtschaftlichen und interkulturellen Beziehungen der Stadt zu Ländern der Dritten Welt sowie Bewußtseinsbildung und entwicklungspolitische Verflechtungen zusammen. Mit der Unterzeichnung der Charta von Aalborg verpflichtete sich Osnabrück zur Aufstellung einer Lokalen Agenda. Die Durchführung liegt seit 1995 in den Händen des Forums „Lokale Agenda 21“, dessen Arbeitsstrukturen auf der Grundlage des Koordinationsbüros Dritte Welt Bilanz aufbauen. Das Forum setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Universität und der Fachhochschule, von terre des hommes, des Aktionszentrums Dritte Welt, der Volkshochschule, der Kirche, der Stadt und bürgerschaftlicher Einrichtungen zusammen. Die Verantwortung für die Durchführung des Lokalen Agenda 21-Prozesses liegt im Kulturamt. Öffentliche Veranstaltungen, wie das Afrikanische Kultur- und Filmfestival, Zukunftswerkstätten und ein Agenda-Simulationsspiel mit Schulen der Partnerstädte fördern das Bewußtsein der Bürger/innen und unterstützen den Konsensfindungsprozeß.

Hamburg (1,7 Millionen Einwohner) verpflichtete sich im Januar 1996 mit der Unterzeichnung der Charta von Aalborg zur Aufstellung einer Lokalen Agenda 21. Innerhalb der Verwaltung ist die Umweltbehörde für diesen Prozeß verantwortlich. Mit Hilfe öffentlicher Forumsveranstaltungen mit variierenden Themen und Arbeitsgruppen sollen Bürgerinteressen integriert werden. Vorträge von Fachreferenten und moderierte Workshops unterstützen dabei den Konsensfindungsprozeß. Auf diese Weise wurden bereits die Themen Klima-

schutz, Verhaltensmuster Produzieren und Konsumieren sowie Lebensraum Stadt publik gemacht. Parallel zu dem auf der Verwaltungs- und Politikenebene organisierten Prozeß gründete sich im Frühjahr 1996 der „Zukunftsrat Hamburg“, der sich als offene Plattform für Institutionen, Verbände und Initiativen versteht und der den Lokale Agenda-Prozeß begleitet, unter anderem durch eine Art Projektbörse. Insgesamt ist der Lokale Agenda-Prozeß in Hamburg durch reine Projektorientierung gekennzeichnet, bei der die Leitbilddiskussion eine untergeordnete Rolle spielt.

Mit der Unterzeichnung der Charta von Aalborg im Oktober 1995 begann der Lokalen Agenda 21-Prozeß der *Stadt Dresden*. Verantwortlich für die Umsetzung der damit eingegangenen Verpflichtung zur Aufstellung einer Lokalen Agenda 21 ist das Dezernat für Umwelt und Kommunalwirtschaft der Landeshauptstadt. Von dort ging der Auftrag zur Erstellung einer Studie, auf deren Inhalt die zukunftsbeständige Entwicklung Dresdens basieren soll, an das innerhalb des Umweltzentrums angesiedelte Büro „Lokale Agenda 21 Dresden“; diese Studie wurde im November 1996 fertiggestellt. Danach werden Anhörungen, Vorträge und Seminare die Integration der Bürger in den Prozeß zum Ziel haben. Dresden legt Wert auf eine aktive Öffentlichkeitsarbeit, unter anderem durch öffentliche Sitzungen und Veranstaltungen, eine Agenda-Zeitung, Ausstellungen, öffentliche Medien und Werbekampagnen sowie Stadtteilzeitungen. In übergeordneten Arbeitsforen werden zu verschiedenen Themenkomplexen moderierte Workshops, Seminare und Arbeitsitzungen organisiert, fachlich unterstützt durch externe Berater. Ein Lenkungskreis und ein Agendabüro sind für die Koordination, den Ablauf sowie die Planung und Entwicklung des Prozesses zuständig. Für den konsensfindenden Prozeß ist der Agendarat zuständig, dessen Zusammensetzung die gesellschaftlichen Kräfte der Stadt widerspiegeln soll und der den Status eines Beirates nach sächsischer Gemeindeverordnung haben soll. Demnach sollen Beschlüsse des Agendarates, sofern sie in die Verantwortung der Stadt Dresden fallen, von der Stadtverwaltung und den Fraktionen aufgegriffen, in Beschlußvorlagen eingearbeitet und per Beschluß des Stadtrates oder seiner Ausschüsse in konkretes Verwaltungshandeln umgesetzt werden.

Kommunale Demokratie in der Umweltpolitik Neue Beteiligungsmodelle

I. Einleitung: Bürgerbeteiligung als Kapazitätserweiterung der kommunalen Umweltpolitik

Die neuen Beteiligungsmodelle, die hier vergleichend vorgestellt werden, liegen jenseits der Kontroverse um repräsentative oder direkte Demokratie. Vielmehr stellen sie Foren auf Zeit dar, mit denen die bestehenden Institutionen des politischen Systems und die Öffentlichkeit besser verknüpft werden sollen. Sie sollen einen fairen Dialog und begründungsorientierten Diskurs ermöglichen und damit zur Erfüllung von drei Bedingungen einer erfolgreichen Umweltpolitik beitragen:

1. *Problemwahrnehmung und Regelung von Prioritätenkonflikten:* Umweltfragen scheitern in Deutschland an der Fünfprozenthürde, wenn man kommunale Funktionsträger aus Politik und Verwaltung oder Bürger nach den wichtigsten Problemen in ihrer Gemeinde fragt. Umweltprobleme werden so nicht gelöst, sondern nur durch Fragen der Gemeindefinanzierung, der wirtschaftlichen Entwicklung und des Verkehrs verdrängt: Sie sind aus Sicht von etwa 90 Prozent der kommunalen Funktionsträger ein Problem, davon für etwa 30 Prozent sogar ein großes Problem. Spannungen zwischen Vertretern von Umweltschutz- und Wachstumsinteressen stellen zudem die größte Konfliktlinie in den Kommunen dar¹.

2. *Vermittlung zwischen Experten und Bürgern:* Die Bearbeitung von Umweltproblemen erfordert in der Regel spezifisches Fachwissen in Gestalt von Fachkräften, die sich aber oft nur Behörden und Unternehmen leisten können und denen viele engagierte Bürger daher mit Mißtrauen begegnen. Sie setzen im Gegenzug auf Initiative „von unten“, auf Partizipation und lokales Erfahrungswissen. Handlungsrelevantes Wissen erfordert hingegen die Verschmelzung eines nachvollziehbar vermit-

telten Expertenwissens mit Problemwahrnehmungen vor Ort².

3. *Öffnung von Netzwerken:* Etwa zwei Drittel der lokalen Funktionsträger meinen, daß die Hauptzuständigkeit für Umweltfragen bei der Gemeinderegierung liegen sollte. Aber weniger als 40 Prozent halten die kommunale Handlungsfähigkeit in diesem Bereich für ausreichend³. Offenbar wird auch in der kommunalen Politik die Notwendigkeit für den Ausbau von Handlungskapazitäten für die Umweltpolitik gesehen⁴. Tatsächlich setzt die Kommunalpolitik – ganz im Sinne des „kooperativen Staates“⁵ – auch in der Umweltpolitik⁶ zunehmend auf die Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure in Aushandlungsprozessen, Netzwerken oder einem „personenselektiven Korporatismus ... das heißt, die Politik wählt gezielt den gesellschaftlichen Kräften verbundene Einzelpersonen aus“⁷. Bürgerbeteiligung, die über das gesetzlich vorgeschriebene hinausgeht, wird dabei zwar vermehrt ange-

2 Vgl. Richard B. Norgaard, *Development Betrayed*, London u. a. 1994, S. 136 ff.; zur Problematisierung der Gegenüberstellung von sogenannten top-down- und bottom-up-Ansätzen vgl. Hartwig Spitzer, *Fünf Ebenen der Nachhaltigkeit*, in: Markus Birzer/Peter Henning Feindt/Edmund A. Spindler (Hrsg.), *Nachhaltige Stadtentwicklung*, Bonn 1997, S. 60–70.

3 Vgl. T. R. Cusack/B. Weßels (Anm. 1), S. 20–23, 30.

4 Vgl. Martin Jänicke, *The Political System's Capacity for Environmental Policy*, in: Martin Jänicke/Helmut Weidner (Hrsg.), *National Environmental Policies. A Comparative Study of Capacity-Building*, Berlin u. a. 1997, S. 6–8.

5 Ernst-Hasso Ritter, *Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 104 (1979), S. 389–413.

6 Vgl. Helmut Weidner, *Freiwillige Kooperationen und kooperative Konfliktregelungsverfahren in der Umweltpolitik*, in: Wolfgang van den Daele/Friedhelm Neidhardt (Hrsg.), *Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren*, WZB-Jahrbuch 1996, S. 195–231.

7 Herbert Schneider, *Stadtentwicklungspolitik und lokale Demokratie in vier Großstädten. Eine empirische Untersuchung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 17/97, S. 24; vgl. auch Hellmut Wollmann, *Politik- und Verwaltungsinnovation in den Kommunen? – Eine Bilanz kommunaler Sozial- und Umweltpolitik*, in: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, 4 (1990), S. 69–112; Holger Leimbrock, *Entwicklungs-, Planungs- und Partizipationsprozesse in ostdeutschen Mittelstädten*, in: ebd., S. 30–37; zum Regieren in Netzwerken vgl. Bernd Marin/Renate Mayntz, *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt am Main u. a. 1991; Pieter Glasbergen, *Network Management*, New York u. a. 1995; Dirk Messner, *Die Netzwerkgesellschaft*, Köln 1995.

1 Vgl. Thomas R. Cusack/Bernhard Weßels, *Problemreich und konfliktgeladen: Lokale Demokratie in Deutschland fünf Jahre nach der Vereinigung*, WZB discussion paper FS III 96–203, S. 11–30.

boten, beschränkt sich aber zumeist auf herkömmliche Formen wie Bürgerversammlungen und Podiumsdiskussionen oder zielt auf die Aktivierung im Rahmen von Stadtmarketingkonzepten. Integration wird vorwiegend über Leitbilder oder spektakuläre Einzelprojekte angestrebt.

Netzwerke und Verhandlungssysteme sind wahlverwandt mit intransparenten Entscheidungsprozessen; es kommt leicht zu einer Aufspaltung in Insider und Outsider. Um die Entscheidungsprozesse transparenter zu machen, reichen die herkömmlichen Angebote zu Bürgerbeteiligung im repräsentativ-demokratischen Prozeß⁸ nicht aus⁹. Auch die in fast allen Bundesländern inzwischen auf kommunaler Ebene eingeführten direktdemokratischen Elemente¹⁰ – Bürgerentscheide und Bürgerbegehren¹¹ – stellen für die Sicherung einer breiten Interessenberücksichtigung in Netzwerken und Verhandlungssystemen – wegen deren informellen Charakters, der förmlichen Entscheidungen kaum zugänglich ist – keinen erfolversprechenden Ansatz dar.

Mit den neuen, diskursiven Beteiligungsmodellen wird daher versucht, die informellen Prozesse, in denen sich der verhandelnde und argumentierende Staat¹² zunehmend engagiert, mit der fairen Chance zur Teilnahme der Bürger zu verbinden. Dabei lassen sich am Modus der Teilnehmerswahl drei Strategien unterscheiden, mit denen

8 Vgl. Franz-Ludwig Knemeyer, Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik. Eine Einführung in die Mitwirkungsrechte von Bürgern auf kommunaler Ebene, München u. a. 1995.

9 Vgl. eingehend Wolfgang Gessenharter, Warum neue Verfahren der Bürgerbeteiligung?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/96, S. 3–13, der auch die (lösbare) Frage der Finanzierung anspricht und das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag auch aus Sicht der Kommunen sehr positiv sieht. Vgl. auch Markus Birzer/Peter Henning Feindt/Wolfgang Gessenharter, Warum neue Verfahren der Konfliktregelung?, in: Peter Henning Feindt/Wolfgang Gessenharter/Markus Birzer/Helmut Fröchling (Hrsg.), Konfliktregelung in der offenen Bürgergesellschaft, Dettelbach 1996, S. 13–36.

10 Vgl. Wolfgang Luthardt, Direkte Demokratie: ein Vergleich in Westeuropa, Baden-Baden 1994; Andreas Klages/Petra Paulus, Direkte Demokratie in Deutschland: Impulse aus der deutschen Einheit, Marburg 1996; Karlheinz Niclauß, Vier Wege zur unmittelbaren Bürgerbeteiligung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14/97, S. 3–12.

11 Einen Überblick vermittelt Günther Rüter (Hrsg.), Repräsentative oder plebiszitäre Demokratie, Baden-Baden 1996; Franz-Ludwig Knemeyer (Hrsg.), Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern: Modell für mehr Demokratie und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung, Stuttgart u. a. 1996; vgl. auch W. Gessenharter (Anm. 9).

12 Vgl. Wolfgang van den Daele/Friedhelm Neidhardt, „Regierung durch Diskussion“ – Über Versuche, mit Argumenten Politik zu machen, in: dies. (Anm. 6), S. 35 ff.; zur Abgrenzung vgl. Thomas Saretzki, Wie unterscheiden sich Verhandeln und Argumentieren, in: Volker von Prittwitz (Hrsg.), Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik, Opladen 1996, S. 19–39.

Ungleichgewichten zwischen verschiedenen Interessen begegnet werden kann:

- die Einsetzung eines neutralen Dritten, der auf die gleichmäßige Vertretung aller Positionen im Verhandlungsprozeß achtet (Auswahl der Teilnehmer durch Verfahrensmittler, Beispiel: *Mediation*; vgl. Kapitel III);
- die Neutralisierung von partiellen Interessen (Auswahl der Teilnehmer durch das Los, Beispiel: *Planungszelle*; vgl. Kapitel IV);
- die offensive partizipative Öffnung von Verhandlungs- und Beratungsprozessen für alle, die daran teilnehmen wollen (Selbstausswahl der Teilnehmer, zusätzlich Ermutigung mangelhaft organisierter und artikulierter Interessen durch den Verfahrenswalter, Beispiel: *Foren*; vgl. Kapitel V).

Zwischen diesen drei Grundtypen gibt es eine große Bandbreite von Variationen und Kombinationen, wie die *Energie-Tische*, das *Mehrstufige Dialogische Verfahren* oder den *kooperativen Diskurs*. Nach einem kurzen Blick auf mögliche Wirkungsfelder werde ich die wichtigsten diskursiven Beteiligungsmodelle und ihre Verfahrenslogik im Überblick vorstellen. In den abschließenden Vergleich sind auch Agenda-Prozesse¹³, die wegen ihrer Vielfalt schwer zu typisieren sind und daher kein „Modell“ darstellen, und die hinreichend bekannten Zukunftswerkstätten¹⁴ aufgenommen.

II. Partizipationsfähige Handlungsfelder in der kommunalen Umweltpolitik

Angesichts oft globaler Problemlagen und weitgehend nationaler und europäischer Regelungskompetenz ist zu fragen, wo die kommunalen Wirkungsfelder liegen. Ich möchte drei Handlungsfelder in den Vordergrund stellen:

- Die Regelung von Umweltkonflikten im Zusammenhang mit Standortentscheidungen, Genehmigungs- und Planungsverfahren und bei der kommunalen Mitwirkung im Rahmen der Naturschutzplanung. Verschiedene Formen der *Mediation* können hier der Tendenz entgegenwirken, daß die gesetzlich vorgeschriebene Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung infolge der Praxis informeller Vorverhandlungen zwischen Vorhabenträgern und Verwaltung, der Verwis-

13 Vgl. den Beitrag von Monika Zimmermann in diesem Heft.

14 Vgl. Robert Jungk/Norbert R. Müllert, Zukunftswerkstätten, München 1989⁵.

senschaftlichung der Verwaltungsentscheidung im Bereich des Umweltrechts und des strategischen Verhaltens aller Beteiligten im Hinblick auf spätere gerichtliche Auseinandersetzungen ihre Funktionen nicht mehr erfüllt¹⁵.

- Die Integration von ökologischen, ökonomischen und sozialen Gesichtspunkten in der Verwaltungs- und Planungstätigkeit¹⁶ und bei der Erstellung öffentlicher Leistungen¹⁷, insbesondere im Umwelt- und Naturschutz, bei der Stadtentwicklung und städtischen Bautätigkeit. Neue Modelle der Bürgerbeteiligung können hier dazu beitragen, den Bedarf zu formulieren und Konzepte zu erarbeiten, um die begrenzten Mittel besser den Bedürfnissen der Menschen vor Ort entsprechend zu verwenden.
- Anstöße für soziale Innovationen und nachhaltigkeitsorientierte Lebensstile durch partizipative Projektentwicklung (also über die üblichen Beratungs- und Informationsleistungen der Kommunen hinaus).

III. Konfliktmittelnde Ansätze

1. Umweltmediation

Das Modell der Umweltmediation¹⁸ wurde in den siebziger Jahren in den USA als Reaktion auf die

15 Vgl. Hartmut Gaßner/Bernd Holznagel/Uwe Lahl, *Mediation. Verhandlungen als Mittel der Konsensfindung bei Umweltstreitigkeiten*, Bonn 1997; vgl. auch Wolfgang Hoffmann-Riem/Jens Peter Schneider, *Verfahrensprivatisierung im Umweltrecht*, Baden-Baden 1997. Zu Standortkonflikten vgl. Frank Fischer, *Bürger, Experten und Politik nach dem „Nimby“-Prinzip*, in: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24, Op-laden 1993, S. 451–470.

16 Vgl. Alfred Eberhardt, *Umweltschutz als Integrationsaufgabe*, Bonn 1996; Michael Quante, *Umweltschutz in den Kommunen*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 50/96, S. 32–40.

17 Die Aufgaben der kommunalen Ebene im Umweltschutz oder mit starkem Umweltschutzbezug sind äußerst vielfältig. Sie erstrecken sich von der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Abfallentsorgung, Lärmbekämpfung und Luftreinhaltung, Bodenschutz, Naturschutz und Städtebau über die Verkehrspolitik und den Gesundheits- und Strahlenschutz bis zur Energieversorgung. Vgl. Wolfgang Jaedicke/Kristine Kern/Hellmut Wollmann, „Kommunale Aktionsverwaltung“ in Stadterneuerung und Umweltschutz, Köln 1990, S. 31; Rudolf Schäfer/Hans-Joachim Stricker, *Probleme und Aufgaben der Kommunalpolitik in den 90er Jahren*, in: Franz Schuster/Günter W. Dill (Hrsg.), *Kommunale Aufgaben im Wandel*, Köln 1992, S. 77–108. Bürgerbeteiligung könnte hier gute Dienste u. a. bei der Bedarfsermittlung leisten und überdimensionierten Planungen wie im Bereich der Abwasserentsorgung in zahlreichen ostdeutschen Kommunen vorbeugen.

18 Vgl. Helmut Weidner (Hrsg.), *Alternative Dispute Resolution in Environmental Conflicts. Experiences in 12*

hohe Komplexität von Umweltkonflikten mit vielen Beteiligten entwickelt. Mediation zielt auf Konfliktlösung durch konsensorientierte, informelle Verhandlungen unter Einbeziehung eines neutralen Dritten, des Mediators oder Konfliktmittlers.

Anders als ein Schiedsrichter oder ein Schlichter ist dieser nicht befugt, am Ende der Verhandlungen einen Schiedsspruch zu fällen. Seine Funktion geht aber über die eines bloßen Moderators hinaus. In der Vorbereitungsphase obliegt es ihm, nach eingehender Konfliktanalyse die Teilnehmer so zu benennen, daß alle Interessen angemessen artikuliert werden können. Er hilft den Teilnehmern, arbeitsfähige Spielregeln zu vereinbaren, zu denen im allgemeinen gehört, daß Aussagen weder gerichtsverwertbar sind noch ohne Zustimmung nach außen getragen werden dürfen. In der Verhandlungsphase sichert der Mediator die Kommunikations- und Verhandlungsfähigkeit aller Beteiligten in gemeinsamen und getrennten Sitzungen, fungiert als Bote und hilft unterlegenen Teilnehmern bei der Informationsbeschaffung und Artikulation, was bis zur Beschaffung von Finanzierungen für Gutachter ihres Vertrauens reicht¹⁹. Die Mediation endet, „wenn die Parteien eine Übereinkunft erzielt haben, die sie selbst als eine arbeitsfähige Konfliktlösung bezeichnen“²⁰, oder bei Abbruch. Vereinbarungen können, müssen aber nicht vertraglich festgeschrieben werden.

In Deutschland waren im April 1996 mindestens 25 Mediationsverfahren abgeschlossen, 18 noch im Prozeß, und sechs waren durch Abbruch beendet

Countries, Berlin 1996; ders., *Umweltmediation: Entwicklungen und Erfahrungen im In- und Ausland*, in: P. H. Feindt u. a. (Anm. 9), S. 137–168; Hans-Joachim Fietkau/Helmut Weidner, *Mediation in der Umweltpolitik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 39–40/92, S. 24–34; Horst Zilleßen/Thomas Barbian, *Neue Formen der Konfliktregelung in der Umweltpolitik*, in: ebd., S. 14–23; Andreas Dally/Helmut Weidner/Hans-Joachim Fietkau (Hrsg.), *Mediation als politischer und sozialer Prozeß*, in: *Loccumer Protokolle*, 73 (1993); Frank Claus/Peter Wiedemann, *Umweltkonflikte – Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung*, Taunusstein 1994; Bernd Holznagel, *Konfliktlösung durch Verhandlungen. Aushandlungsprozesse als Mittel der Konfliktverarbeitung bei der Ansiedlung von Entsorgungsanlagen für besonders überwachungsbedürftige Abfälle in den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 1990. *Anmerkung der Redaktion*: Siehe auch den Beitrag von Martin Jänicke und Helmut Weidner in diesem Heft.

19 H. Gaßner u. a. (Anm. 15), S. 22 f.

20 So die Definition des Office of Environmental Mediation, zit. nach H. Gaßner u. a. (Anm. 15), S. 22. H. Weidner (Anm. 6), S. 213, formuliert weitere Erfolgskriterien: „Einmütigkeit aller Beteiligten über das weitere Vorgehen in der Sache; allseits geteilter Begründungskonsens . . . ; Übereinstimmung mit üblichen Evaluationskriterien (Effektivität, Effizienz, Verteilungsgerechtigkeit etc.) und adäquate Implementation der Vereinbarung.“

worden²¹. Dies entspricht Erfahrungen aus den USA, wo ebenfalls Raten von 80 Prozent abgeschlossener Verfahren beobachtet werden, was angesichts der Freiwilligkeit der Teilnahme und der meistens komplexen und konflikthaltigen Thematik durchaus beachtlich anmutet. Dennoch gibt es eine Reihe von Problemen:

- Wegen der Gefahr einer Einigung auf Kosten Dritter²² gilt die repräsentative Einbeziehung aller Betroffenen als Voraussetzung für ein Mediationsverfahren.
- Inwieweit die Einbeziehung aller Betroffenen auch gegen Widerstände gelingt, hängt von der Stärke und Persönlichkeit des Mediators ab.
- Durch das Prinzip der Freiwilligkeit wirken bestehende Machtungleichgewichte in die Mediation hinein, wenn eine Partei durch Ausstieg aus dem Verfahren ein besseres Ergebnis erreichen kann.
- Es kommt zum Verlust der Verhandlungsgrundlage im Laufe des Verfahrens, wenn sich herausstellt, daß kein Raum für einen Kompromiß vorhanden ist (meistens, weil das Verfahren nicht früh genug eingesetzt hat), nicht alle Beteiligten über ausreichende Tausch- und Verhandlungsmacht verfügen, die Ergebnisse in der Praxis politisch, rechtlich und/oder technisch nicht umsetzbar sind oder Teilnehmern die Fähigkeit fehlt, sich selbst an die Vereinbarung zu binden²³.

2. Konsensuskonferenz und partizipative Technikfolgenabschätzung

Konfliktmittler kommen inzwischen auch bei der Abschätzung und Bewertung von Technikfolgen in sogenannten Konsensuskonferenzen oder Technikforen zum Einsatz²⁴. Unter Leitung eines Mediators oder Mediatorenteams versuchen Interessengruppen und Experten (und Gegenexperten) ihrer Wahl, einen Konsens über Risiken und Chancen neuer Technologien zu finden und eventuell sogar Vereinbarungen über Verhaltensstandards zu

21 Vgl. Mediator GmbH, Mediation in Umweltkonflikten. Verfahren kooperativer Problemlösung in der BRD, Oldenburg 1996.

22 Vgl. Guy Kirsch, Runde Tische sind gefährliche Möbel, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. Februar 1996.

23 Vgl. H. Gaßner u. a. (Anm. 15), S. 23. Insbesondere die Fähigkeit zur Selbstbindung wird für Genehmigungsbehörden verneint.

24 Vgl. Wolfgang van den Daele/Alfred Pühler/Herbert Sukopp, Grüne Gentechnik im Widerstreit. Modell einer partizipativen Technikfolgenabschätzung zum Einsatz transgener herbizidresistenter Pflanzen, Weinheim u. a. 1996; Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Bürgerforen als Methode der Technikfolgenabschätzung, Arbeitsbericht Nr. 67, Stuttgart 1997.

treffen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß auf diese Weise Sachfragen geklärt und Szenarien erstellt werden können²⁵, während etwa der Versuch, fundamentale Wertkonflikte im Gentechnik-Streit zu überwinden, mit dem Ausstieg der Vertreter der Umweltverbände endete, die den Verzicht auf die „Nulloption“ nicht ihrer Basis vermitteln konnten²⁶. Bei dem (erfolgreichen) Verfahren „Bürgerbeteiligung an der Abfallplanung für die Region Nordschwarzwald“ ging der Standortauswahl durch Planungszellen die partizipative Erstellung von Szenarien für die Restabfallmengenprognose und die Auswahl der Verwertungstechnik nach dem mediationsnahen Modell der Konsensuskonferenz voran²⁷.

IV. Interessenneutralisierende Ansätze

1. Planungszelle/Bürgergutachten

Während Mediationsverfahren und Konsensuskonferenzen darauf setzen, gute und faire Problemlösungen durch eine umfassendere und stärker gleichberechtigte Beteiligung betroffener Interessengruppen zu finden, verfolgt eine andere Gruppe neuer Beteiligungsverfahren dieses Ziel dadurch, daß Foren auf Zeit geschaffen werden, deren Teilnehmer nicht als Betroffene nach Kompromissen, sondern als Bürger nach gemeinwohlorientierten Problemlösungen suchen sollen. Das älteste dieser Verfahren ist die Planungszelle. Ihr „Erfinder“, Peter C. Dienel, ging von der Beobachtung aus, daß es in der Bundesrepublik vom Kindergarten bis zur Krankenkasse zwar die vielfältigsten Formen der *Betroffenenbeteiligung* gebe, es den Menschen aber nirgendwo ermöglicht werde, aktiv die Rolle des Bürgers einzunehmen. Ein solches *Bürgerbeteiligungsverfahren* müßte

- die Artikulation von Eigeninteressen,
- langfristiges Denken im Interesse der Allgemeinheit,
- Systemvertrauen und

25 Vgl. Rainer Carius/Bettina Oppermann/Sabine Köberle/Ortwin Renn, Wege zu einer umweltverträglichen Mobilität – am Beispiel der Region Stuttgart, Manuskript der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Stuttgart 1995.

26 Vgl. Wolfgang van den Daele, Objektives Wissen als Ressource: Experten und Gegenexperten im Diskurs, in: W. van den Daele/F. Neidhardt (Anm. 6), S. 297–326.

27 Vgl. Rainer Carius u. a., Bürger gestalten ihre Region – am Beispiel der Bürgerbeteiligung an der Abfallplanung für die Region Nordschwarzwald, in: M. Birzer u. a. (Anm. 2).

– die Akkumulation von bürgernotwendigem Verfahrenswissen ermöglichen.

Dies leistet die Mediation nicht, denn die Teilnehmer müssen dort andere als ihre eigenen Interessen nur insoweit einbeziehen, wie ihnen dies beim Finden von Lösungen zum gegenseitigen Vorteil hilft. Eine „Planungszelle“ setzt sich daher nicht aus Interessenvertretern zusammen, sondern aus einer Gruppe von etwa 25 Bürgern, die nach einem Zufallsprinzip ausgewählt und für begrenzte Zeit, meistens drei bis vier Tage, von ihren arbeits-täglichen Verpflichtungen freigestellt worden sind, um, assistiert von Prozeßbegleitern und informiert von Fachleuten, Lösungen für vorgegebene Planungsprobleme zu erarbeiten²⁸. Ihre Bewertungen und Lösungsvorschläge fassen sie in einem „Bürgergutachten“ zusammen.

Die Arbeit der Planungszelle verläuft vorwiegend in fünfköpfigen Kleingruppen mit wechselnder Besetzung. Die Ergebnisse sind nach Möglichkeit im Konsens mit allen Teilnehmern zu verabschieden, ansonsten besteht die Möglichkeit zu Minderheitenvoten²⁹. Auf diese Weise soll die Frage geklärt werden, wie eine informierte öffentliche Meinung zu einer Fragestellung aussehen könnte.

Mit der Planungszelle vergleichbare Beteiligungsmodelle gibt es als sogenannte *citizen's juries*³⁰ in England und als *deliberative opinion polls*³¹ in den USA.

In der Bundesrepublik und anderen Ländern sind bisher mehrere hundert Planungszellen durchgeführt und etwa zwanzig Bürgergutachten in den Bereichen Stadtentwicklung, Standortplanung und Technikfolgenabschätzung erstellt worden, in denen im Einzelfall die Arbeit von bis zu 20 Pla-

nungszellen zusammengefaßt wurde³². *Citizen's juries* sind wiederholt in England vor allem im Bereich der Gesundheitsversorgung, *deliberative opinion polls* in den USA und England, mehrfach mit ausführlichen Live-Übertragungen im Fernsehen, unter anderem zur Kriminalitätspolitik und zur Beurteilung von Kandidaten in Texas durchgeführt worden. Der neugewählte englische Premierminister Blair hat vor seiner Wahl den Einsatz von *citizen's juries* im Bereich der Gas-, Wasser- und Elektrizitätsversorgung angekündigt³³.

2. Mehrstufiges dialogisches Verfahren

Das Mehrstufige Dialogische Verfahren (MDV) zielt auf die Erhebung und Systematisierung des lokalen Wissens und auf die Durchdringung von Wahrnehmungs- und Urteilsstrukturen. Es kombiniert Bürger- und Betroffenenbeteiligung mit den Mitteln politischer Kulturforschung³⁴. In einer ersten Phase werden in zirka eineinhalbstündigen leitfadengestützten Individualinterviews nach einer geschichteten Zufallsstichprobe ausgewählte Bürger als „Experten für ihre Lebenswelt“ nach ihrer Wahrnehmung der Probleme und Konflikte zum Thema sowie nach möglichen Lösungswegen befragt. In der zweiten Phase werden in Moderatorenrunden mit je etwa 15 Teilnehmern aus der Gruppe der Interviewten und für die Fragestellung relevanten Akteuren und Multiplikatoren die Ergebnisse der Interviews gemeinsam interpretiert und die Problemwahrnehmungen und Lösungsvorschläge auch dieser Teilnehmer erhoben. Die Ergebnisse der Interviews und der Moderatorenrunden gehen dann – dritte Phase – als Daten in eine oder mehrere Planungszellen ein.

Das MDV ist seiner Logik nach eine gemeinsame, mehrstufige und wissenschaftlich angeleitete Selbstaufklärung. Eine gesellschaftliche Dauerbeobachtung, also eine laufende Erhebung und Fortschreibung von Daten, könnte es ermöglichen, Wahrnehmungsstrukturen, die die Identifizierung von Problemen beschränken, und diffuse Konfliktlinien frühzeitig zu erkennen und massive Konflikte zu vermeiden. Dafür ist eine intensive

28 Vgl. Peter C. Dienel, Die Planungszelle, Opladen 1992³, S. 74; ders., Das „Bürgergutachten“ und seine Nebenwirkungen, in: P. H. Feindt u. a. (Anm. 9), S. 116.

29 Vgl. Wolfgang Gessenharter/Markus Birzer/Peter Henning Feindt/Helmut Fröchling/Ulla M. Geismann, Zusammenleben mit Ausländern. Eine empirische Studie, Hamburg 1994.

30 Anna Coote/Elizabeth Kendall/John Stewart, *Citizen's Juries*, London 1995. Die *citizen's jury* besteht wie ein Geschworenengericht aus ausgelosten Bürgern, denen Sachverständige ihre Konzepte zu einer Sachfrage vorlegen. Anders als bei der Planungszelle sind im Vorwege zwei oder mehr Alternativen ausformuliert, zwischen denen die Jury abstimmt.

31 James Fishkin, *The Voice of the People*, New Haven u. a. 1995, S. 161 ff. Im Rahmen von *deliberative opinion polls* werden ca. 300 repräsentativ zusammengesetzte Bürger für ein Wochenende zusammengeholt, in Kleingruppen trainiert, ihre Anliegen zu formulieren, und dann mit Fachleuten oder politischen Akteuren konfrontiert, die ihnen Rede und Antwort stehen müssen. Am Ende des Wochenendes wird ein Votum der Jury, vor allem aber mittels Fragebögen und Interviews ein detailliertes Meinungsbild ermittelt.

32 Vgl. P. C. Dienel, Das „Bürgergutachten“ (Anm. 28), S. 116–119; Stiftung Mitarbeit, *Bürgergutachten ÜSTRA*, Bonn 1996, S. 44.

33 Vgl. *The Times* vom 28. Oktober 1996, S. 2.

34 Vgl. W. Gessenharter u. a. (Anm. 29); Markus Birzer, Problemlösung durch Dialog. Das Buxtehuder Modell, in: *Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S + F)*, 12 (1994) 4, S. 154–158; Peter Henning Feindt, Das Dialogische Verfahren – Konfliktlösung durch Anerkennung, in: ebd., S. 158–163; ders., Rationalität durch Partizipation? Das Mehrstufige Dialogische Verfahren als Antwort auf gesellschaftliche Differenzierung, in: P. H. Feindt u. a. (Anm. 9), S. 169–189; Wolfgang Dänhardt, „Das gute Volksempfinden“, in: *Der Spiegel*, Nr. 20 vom 15. Mai 1995, S. 44–54.

begleitende Öffentlichkeitsarbeit notwendig. In letzter Zeit wird das MDV durch Schulung von Bürger-Interviewern in die Richtung einer Dauerbeobachtung mit Frühwarnfunktion weiterentwickelt. Auf dieser Basis kann der Einsatz von Moderatorenunden oder Planungszellen dann Situationen mit sich abzeichnenden Konflikten vorbehalten werden.

3. Kooperativer Diskurs

Der kooperative Diskurs³⁵ ist ein theoretisches Modell, das auf die systematische Trennung und Verknüpfung von gesellschaftlichen Werten, Fachwissen und rationaler Abwägung zielt. In einem ersten Schritt werden alle an einem Konflikt beteiligten Parteien gebeten, ihre Werte und Kriterien für die Beurteilung unterschiedlicher Handlungsoptionen offenzulegen. Die Menge aller Angaben wird nach der Methode der Wertbaumanalyse strukturiert, so daß ein Katalog von Bewertungsdimensionen entsteht, der die Werte aller Parteien additiv in sich vereinigt und von dem begleitenden Forschungsteam in einen Satz von Indikatoren übersetzt wird. In einem zweiten Schritt werden die zur Entscheidung stehenden Optionen von Experten anhand der Indikatoren nach der Methode des Gruppendelphi gemeinsam abgeschätzt. Auf der Basis dieser Informationen erfolgt der Prozeß der Abwägung durch zufällig ausgewählte Bürger nach dem Modell der Planungszelle.

V. Partizipative Projektentwicklung

1. Foren

„Mit Regional-, Stadt- und Stadtteilforen soll Gelegenheit gegeben werden, kommunalpolitische Themen unter Beteiligung möglichst aller relevanten Akteure zu erörtern.“³⁶ Sie wurden bislang zu Fragen der Stadt- und Verkehrsentwicklung oder zur Entwicklung von Stadtmarketing-Konzepten eingesetzt. Stadtforen wie dem Heidelberger

35 Vgl. Ortwin Renn/Thomas Webler, Konfliktbewältigung durch Kooperation in der Umweltpolitik – Theoretische Grundlagen und Handlungsvorschläge, in: Umweltökonomische Studenteninitiative OIKOS an der Hochschule St. Gallen (Hrsg.), Kooperationen für die Umwelt. Im Dialog zum Handeln, Zürich 1994, S. 45–48; Ortwin Renn/Thomas Webler/Horst Rakel/Peter C. Diemel/Branden Johnson, Public Participation in Decision Making: A Three-Step Procedure, in: Policy Sciences, 26 (1993), S. 189–214.

36 Ariane Bischoff/Klaus Selle/Heidi Sinning, Informieren – Beteiligen – Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken, Dortmund 1996².

Verkehrsforum geht in der Regel ein breiter und aufwendiger Einladungsprozeß voraus. Anders als bei der Mediation ist die Teilnehmerzahl im allgemeinen nicht beschränkt. Dadurch besteht die Gefahr, daß unübersichtlich große Gruppen mit hoher Fluktuation entstehen und Konfliktregelung an Arbeitsgruppen oder Mediationsrunden delegiert werden muß, deren Ergebnisse dem nicht beteiligten Plenum dann oft nicht vermittelt werden können³⁷. Weil die Teilnehmer als Interessierte angesprochen sind und die Foren öffentlich stattfinden, besteht die Tendenz zu strategischer Argumentation. Anders als bei der Mediation ist die Selbstbindungsfähigkeit der Teilnehmer nicht Voraussetzung für die Teilnahme. Daher erscheinen Foren ein interessantes Element für die breite Einbeziehung von Ideen, doch muß ihr begrenzter, nicht auf bindende Verhandlungen zielender, sondern informativer und vernetzender Charakter im Vorweg deutlich sein, um Frustrationen zu verhindern.

2. Energie-Tische

Energie-Tische³⁸ sind Teil einer bundesweiten Kampagne zur CO₂-Vermeidung durch Verbraucher und Kommunen, die im September 1995 von Bundesumweltministerin Merkel eingeleitet wurde. Über die Projektentwicklung in der einzelnen Kommune hinaus sollen mit der Energie-Tisch-Kampagne, die vom Institut für Organisationskommunikation in Bensheim durchgeführt und von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt gefördert wird, der Erfahrungstransfer zwischen den Kommunen verbessert, die Resonanz bei Zielgruppen und in der Öffentlichkeit erhöht, die notwendige Kooperation zwischen lokalen Behörden und verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen erleichtert und ein gesellschaftlicher Konsens als Grundlage des Klimaschutzes gefördert werden.

In ihrer Arbeitsform kombinieren Energie-Tische das Ziel der partizipativen Projektentwicklung der Stadtforen mit Elementen der Mediation. Teilnehmer sind 20 bis 25 ausgewählte Akteure des lokalen Klimaschutzes und Multiplikatoren. Während der Haupt- oder Beratungsphase, die sechs bis neun Monate dauert, treffen sie sich alle vier bis sechs Wochen im Plenum, das von einem professionellen Moderator geleitet und von je nach Bedarf eingeladenen Fachleuten und Vertretern der Kommune begleitet wird. Kompliziertere Fragen werden an Arbeitsgruppen delegiert, die zwischen den Plenumsitzungen tagen. Es werden

37 Vgl. Reinhard Sellnow, Verkehrsforum Heidelberg, in: F. Claus/P. M. Wiedemann (Anm. 18), S. 159–174.

38 Vgl. Hans-Peter Meister, Energie-Tische, in: M. Birzer u. a. (Anm. 2), S. 127–134.

auch „Hausaufgaben“ verteilt. Das Prozeßmanagement versorgt die Teilnehmer außerdem jederzeit mit Expertisen und organisiert Informationsveranstaltungen. Auf der letzten Sitzung der Arbeitsphase wird im Konsens aller Teilnehmer ein Konzept verabschiedet, das anschließend der Öffentlichkeit vorgestellt wird.

Da die Teilnehmer selbst für dessen effektive Umsetzung verantwortlich sind, wirkt die Moderation auf den Aufbau kooperativer Strukturen hin, die in der Regel – etwa in Form eines eingetragenen Vereins – institutionalisiert werden. In der laufenden Modell-Phase nehmen etwa zwanzig Kommunen und Landkreise an der Kampagne teil. Themenfelder der bisherigen Energie-Tische waren Altbausanierung, Beeinflussung des Verbraucherverhaltens über Schulen und Beratung, Stadtentwicklung und Verkehr³⁹.

3. Partizipative Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), partizipatives Öko-Audit und Community Advisory Panels (CAP)

Neben den Kommunen können auch Unternehmen als Akteure im Umweltschutz die Öffentlichkeit verstärkt einbeziehen. In der Diskussion ist die Nutzung von Mediations- oder Moderationselementen bei der Festlegung des Untersuchungsrahmens (scoping) von Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP), das bislang zumeist von Antragsteller und Genehmigungsbehörde vorgenommen wird⁴⁰. Auch das Öko-Audit – der Begriff steht für die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung – besitzt einen expliziten Öffentlichkeitsbezug über die Publizitätspflicht der Umweltklärung und die Veröffentlichung der Teilnahmeerklärung im EU-Amtsblatt. Bei seiner Erstellung ist die Einbeziehung von Öffentlichkeit und Mitarbeitern daher leicht möglich und wird auch empfohlen⁴¹.

39 Derzeit beginnen wir mit dem Projekt „Vitale Kommune 2000“ eine Erweiterung des Energie-Tisch-Konzepts nach dem Vorbild der in den USA angewendeten partizipativen strategischen Planungsprozesse. Vgl. zu letzteren Winfried Danke, Re-Engineering und Civil Society – Was können wir von den USA lernen?, in: Rissener Rundbrief, (1997) 2/3, S. 57–70.

40 Vgl. H. Gaßner u. a. (Anm. 15).

41 Vgl. Edmund A. Spindler, Öffentlichkeitsbeteiligung beim Öko-Audit für großtechnologische Projekte, in: P. H. Feindt u. a. (Anm. 9), S. 215–241; ders., Der Beitrag von Öko-

Ein Community Advisory Panel (CAP), vielleicht am besten als Nachbarschaftsforum zu übersetzen, besteht aus zehn bis fünfzehn Meinungsführern aus der Kommune am Standort eines Unternehmens, die sich regelmäßig treffen und autonom konstituieren. Im Laufe der Zeit ist dabei regelmäßig eine Funktionsverschiebung vom Ziel der Akzeptanzerzielung für das Unternehmen hin zur Vermittlung von Feedback zu beobachten⁴².

VI. Zusammenfassung und Vergleich

Alle vorgestellten Verfahren arbeiten deliberativ temporär, informell und zumeist vertraulich und setzen auf externe Durchführung. Auftraggeber ist zumeist die Kommune. Bei Bedarf wird der Dialog der Teilnehmer mit Fachleuten und wissenschaftlichen Experten vorgesehen. Bei allen Beteiligten sind sachliche und soziale Lerneffekte zu konstatieren. Verschiedene Formen der Mediation werden bereits zum Netzwerkmanagement und als Ergänzung von Planungs- und Genehmigungsverfahren eingesetzt; durch partizipative Projektentwicklung wird vielerorts der personenselektive Korporatismus durch Mittler gebändigt und das einbezogene Interessenspektrum erweitert.

Trotz vieler Erfahrungen liegen aber kaum wissenschaftliche Evaluationen solcher Verfahren vor. Für die nähere Beurteilung ihres Beitrags zur kommunalen Demokratie wird daher abschließend die Handlungslogik der verschiedenen Verfahrensweisen anhand der drei Kriterien Partizipation, Reichweite der Themen und Nähe zu politischen Entscheidungen verglichen. Die folgende Tabelle gibt Hinweise auf die Platzierung der vorgestellten Verfahren. Dabei stellen die Rolle, in der die Teilnehmer angesprochen sind, der Auswahlmodus und die Art der Binnenkommunikation Indikatoren für die Dimension der Partizipation dar, und die Nähe zu Entscheidungen wird durch die Art der Kommunikation nach außen angedeutet. Im Einzelfall spielen lokale Besonderheiten, situative und persönliche Faktoren sowie Verfahrensdetails allerdings eine große Rolle.

Audit auf kommunaler Ebene zu den Zielen der Agenda 21, in: M. Birzer u. a. (Anm. 2), S. 164–178.

42 Vgl. Hans-Peter Meister/Thorsten Pinkepank/Reinhard Staudacher, Konfliktvermeidung durch partizipative Kommunikation, in: P. H. Feindt u. a. (Anm. 9), S. 253–255.

Tabelle 1: Diskursive Beteiligungsmodelle im Vergleich

Verfahren/ Modell	Initiator/ Träger	Rolle der Teilnehmer	Auswahl der Teilnehmer	Art der Binnen- Kommuni- kation	Art der Außen- Kommuni- kation	inhaltliche Reichweite
Mediation	Beteiligte	Konflikt- partner	Auswahl durch Mediator	Mediation, Moderation, bilaterale und multilaterale Gespräche	Rückbindung an Organisationsbasis, ggf. Vertrag	mittel: konflikt- oder vorhaben- bezogen
Konsensus- konferenz	neutraler Träger (Stiftung, öffentliche Hand)	Experten, Interessen- gruppen	Auswahl durch Prozeßbe- gleiter	Moderation, Mediation	Gutachten, Empfeh- lungen; Information über Konsense und Dissense; Öffentlich- keitsarbeit	mittel: themenorien- tiert
Planungszelle	Kommune, Vorhaben- träger	Bürgerbera- ter; Laien- planer	Zufall	Moderation, Gruppenar- beit	Bürgergutachten	mittel: Projektthema vorgegeben, Gestaltung offen
Mehrstufiges dialogisches Verfahren	Kommune, gesellschaftliche Initiativen	Bürgerbera- ter; Experten für Lebens- welt	geschichtete Zufallsaus- wahl; sachliche Nähe	Interview, Moderation, Planungszelle	Beratung, Empfeh- lung; Begründungs- pflicht bei Ableh- nung; fortzuschrei- bende Datenbasis; laufende Öffentlich- keitsarbeit	mittel bis hoch: themenorien- tiert; reflexiv
Foren	Kommune, Vorhaben- träger	Interessierte	Selbstausswahl	Moderation, z. T. Mediations- elemente	laufende Öffentlich- keitsarbeit, Rückbin- dung an Organisati- onsbasis	mittel: projekt- orientiert
Energie- Tische	Kommune, Landkreis	Projekt- entwickler	Auswahl durch Prozeßbeglei- ter nach sachlicher Nähe	Moderation zur Projekt- entwicklung und Problem- lösung, Mediations- elemente	Verwaltungsspitze als Projektträger, lau- fende Öffentlichkeits- arbeit, Rückbindung der Teilnehmer an Organisationsbasis	mittel: Projektthema vorgegeben, aber offen
Nachbar- schafts- forum (CAP)	Unternehmen	Multipli- katoren	Auswahl durch Prozeßbeglei- ter oder Initiator	Moderation, Gespräch	informierend für Unternehmen, Öffentlichkeitsarbeit	niedrig bis mittel: betriebs-/ standort- orientiert
Agenda- Prozesse	Kommune, Initiatoren, Selbstorgani- sation	Interessierte	Selbstausswahl	Projektent- wicklung	je nach Beteiligten	prinzipiell hoch: offen
Zukunfts- werkstatt	Selbstorgani- sation, Vorhaben- träger	Betroffene, Interessierte	Selbstauss- wahl, Organi- sationszuge- hörigkeit	Moderation, Gruppen- arbeit	im Belieben der Teilnehmer, ob und in welcher Form	mittel: themen- oder projektorien- tiert

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Frank Wätzold/Udo E. Simonis: Ökologische Unsicherheit: Über Möglichkeiten und Grenzen von Umweltpolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/97, S. 3–14

Lange Zeit wurde in der Umweltpolitik davon ausgegangen, daß die ökologische Wirkungskette Emittent-Emission-Diffusion-Immission-Schädigung bekannt sei. Angesichts der Komplexität der ökologischen Systeme ist diese Annahme jedoch unrealistisch. Es muß vielmehr unterstellt werden, daß äußerst unsicheres Wissen hinsichtlich der Eingriffe in die ökologischen Systeme besteht: „ökologische Unsicherheit“.

In dem vorliegenden Bericht wird das Problem der ökologischen Unsicherheit zunächst unter verschiedenen Gesichtspunkten (ökologische Eigenschaft, Ausmaß der Unsicherheit, Anzahl der Emittenten) aufgegliedert. Auf Basis einer solchen Taxonomie wird es möglich zu sagen, welche umweltpolitische Konzeption bei welcher Art ökologischer Unsicherheit angewandt werden kann und welche nicht. Drei umweltpolitische Konzeptionen, die sich explizit mit ökologischer Unsicherheit auseinandersetzen, werden hierzu systematisch analysiert: „Haftungsrecht“, „Risikoprämie“ und „innovationsorientierte Umweltpolitik“.

Ein wichtiges Ergebnis der Analyse ist, daß eine Konzeption im Hinblick auf eine Art ökologischer Unsicherheit effizient sein kann, während im Hinblick auf eine andere Art Ineffizienzen existieren. Weiterhin kann ein „trade-off“ zwischen der Möglichkeit, präzise Aussagen zur Effizienz einer Konzeption zu machen, und der Breite ihrer Anwendbarkeit bestehen.

Martin Jänicke/Helmut Weidner: Zum aktuellen Stand der Umweltpolitik im internationalen Vergleich – Tendenzen zu einer globalen Konvergenz?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/97, S. 15–24

In den letzten 25 Jahren ist die umweltpolitische Handlungsfähigkeit (Kapazität) der Industrie- wie auch der Entwicklungsländer bemerkenswert angestiegen. Eine insgesamt 35 Länder (davon 13 nationale Fallstudien) umfassende Untersuchung zeigt im weiteren, daß die Internationalisierung von Umweltpolitik hieran einen wesentlichen Anteil hatte. Die verbreitete Klage, Globalisierung sei ein starkes Umweltschutzhemmnis, hat empirisch nur eine schwache Basis: Viel häufiger liegt die Ursache in nationalen Unzulänglichkeiten. Umweltpolitische Erfolge beschränken sich derzeit aber vorwiegend auf die entwickelten Industrieländer und hier wiederum weitgehend auf Problembereiche, für die es profitable Standardlösungen gibt.

Die größten Impulse auf die globale Diffusion von umweltpolitischen Innovationen gehen derzeit von einer Gruppe meist kleinerer Länder aus: Deutschland gehört nicht mehr, Schweden wahrscheinlich bald wieder zu diesen Pionierländern, und Südkorea ist vermutlich auf dem Weg dorthin.

Monika Zimmermann: Lokale Agenda 21. Ein kommunaler Aktionsplan für die zukunftsbeständige Entwicklung der Kommune im 21. Jahrhundert

Aus Politik und Zeitgeschichte, B. 27/97, S. 25–38

Die Agenda 21, die als Abschlußdokument der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio de Janeiro verabschiedet wurde, stellt den Kommunen die Aufgabe, bis zu einem definierten Zeitpunkt mit allen Interessengruppen ihrer Bürgerschaft in einen Konsultationsprozeß einzutreten mit dem Ziel, einen Konsens über eine Lokale Agenda 21 zu erzielen. Eine Lokale Agenda 21 ist ein langfristiger, kommunaler Aktionsplan für die zukunftsbeständige Entwicklung der Kommune im 21. Jahrhundert, aufgestellt in einem partizipativen Verfahren. Dieser Aktionsplan soll die wirtschaftliche und soziale Entwicklung ebenso einbeziehen wie die Erhaltung und Pflege ihrer natürlichen Ressourcen. Er setzt meßbare Ziele, ordnet sie umweltpolitischen Instrumenten und Programmen zu ihrer Erreichung zu und enthält ein Maßnahmenprogramm zur Umsetzung der Ziele. Weltweit haben bisher über 1 800 Kommunen diesen Auftrag angenommen und umgesetzt. Sie setzen dabei je nach ihrer örtlichen Situation ganz unterschiedliche Schwerpunkte und verstehen sich doch als Teil eines globalen Prozesses. Initiativen zum Start eines solchen Prozesses kommen nicht selten aus Bürgergruppen, auch die Erwachsenenbildung spielt mancherorts eine wichtige Rolle.

Peter Henning Feindt: Kommunale Demokratie in der Umweltpolitik. Neue Beteiligungsmodelle

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/97, S. 39–46

Neue, diskursive Beteiligungsmodelle liegen jenseits der Kontroverse um repräsentative oder direkte Demokratie. Als Foren auf Zeit, die den politischen Entscheidungsprozeß um Prozesse allgemeiner, öffentlicher Beratung ergänzen, besitzen sie ein großes Potential im Bereich der gesellschaftlichen Problemwahrnehmung, der konsensualen Konfliktregelung, der transparenten Netzwerkbildung und der partizipativen Projektentwicklung. In den letzten Jahren sind zahlreiche solcher Verfahren vorgeschlagen und vor allem im Bereich der kommunalen Umweltpolitik insgesamt erfolgreich erprobt worden. Sie weisen erhebliche Variationen auf im Hinblick auf ihre Kommunikationsformen nach innen und außen, Teilnehmerauswahl, Rollenverständnisse und inhaltliche Reichweite.

Der Beitrag liefert einen Überblick über die wichtigsten dieser Modelle: Mediation, Konsensuskonferenzen und partizipative Technikfolgenabschätzung, Planungszelle, Mehrstufiges Dialogisches Verfahren, kooperativer Diskurs, Stadtforen, Energie-Tische, partizipative Umweltverträglichkeitsprüfung, partizipatives Öko-Audit und Community Advisory Panels (Nachbarschaftsforen). Da unabhängige Evaluationen noch kaum vorliegen, soll den Leserinnen und Lesern ein Vergleich der Modelle unter Demokratiegesichtspunkten anhand ihrer Verfahrenslogik ermöglicht werden.