

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Horst Zilleßen

Von der Umweltpolitik zur Politik der Nachhaltigkeit
Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung
als Modernisierungsansatz

Alexander Carius/Armin Sandhövel

Umweltpolitikplanung auf nationaler und
internationaler Ebene

Thomas Jäger /Michael Schwarz

Das sozial-ökologische Innovationspotential
einer nachhaltigen, zukunftsfähigen Entwicklung
auf betrieblicher und kommunaler Ebene

Christian Schrader

Das Umweltrecht aus Sicht eines Umweltverbandes

B 50/98

4. Dezember 1998

Horst Zilleßen, Dr. rer. pol., geb. 1938; Professor für Umweltpolitik und Umweltplanung und wissenschaftlicher Leiter der „MEDIATOR – Zentrum für Umweltkonfliktforschung und -management GmbH“ an der Universität Oldenburg.

Zahlreiche Veröffentlichungen zu Fragen der politischen Ethik, der Partizipation (insbesondere von Bürgerinitiativen), der Umwelt- und Energiepolitik sowie der Umweltmediation.

Alexander Carius, Dipl.-Pol., geb. 1964; Geschäftsführer von Ecologic, Gesellschaft für Internationale und Europäische Umweltforschung, Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Martin Jänicke und Hans-Jürgen Bolle) Umwelt Global. Veränderungen, Probleme, Lösungsansätze, Berlin u. a. 1994; (zus. mit Martin Jänicke und Helge Jörgens) Nationale Umweltpläne in ausgewählten Industrieländern, Berlin u. a. 1997; (zus. mit Kurt M. Lietzmann) Umwelt und Sicherheit. Herausforderungen für die internationale Politik, Berlin u. a. 1998.

Armin Sandhövel, Dr. rer. pol., geb. 1964; seit 1993 Wissenschaftler beim Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Wiesbaden.

Veröffentlichungen u. a.: Marktorientierte Instrumente der Umweltpolitik, Opladen 1994; (Hrsg. zus. mit Hubert Wiggering) Agenda 21 – Implementation Issues in the European Union, London 1995; (zus. mit Norbert Konegen und Irene Gerlach) Der verzagte Staat. Policy-Analysen: Sozialpolitik, Staatsfinanzen, Umwelt, Opladen 1996; zahlreiche Aufsätze zu umweltpolitischen Fragestellungen.

Thomas Jäger, Dr. phil., geb. 1957; Sozialwissenschaftler und Organisationsberater; Studium der Sozialwissenschaften und Geschichte in Erlangen und Köln; seit 1998 Berater in der Strukturförderungsgesellschaft mbH, Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler.

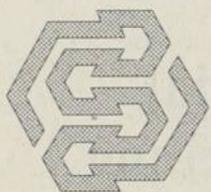
Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Martin Birke und Michael Schwarz) Organisation und Ökologie. Ökologisierung von Unternehmen als Organisationswandel, in: Österreichische Zeitschrift für Soziologie, 3 (1998), erscheint demnächst; (zus. mit Christian Aumüller und Michael Schwarz) Ökologische Innovation oder bürokratische Deformation?, in: UmweltWirtschaftsForum, 6 (1998) 1.

Michael Schwarz, Dr. rer. soc., geb. 1953; Diplomsoziologe; Studium der Soziologie in Bielefeld; seit 1980 wissenschaftlicher Mitarbeiter am ISO Institut zur Erforschung sozialer Chancen in Köln.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Anja Wellhausen, Martin Birke und Thomas Jäger) Umweltschutz, Umweltmanagement und Umweltberatung. Ergebnisse einer Befragung in kleinen und mittleren Unternehmen, Berichte des ISO 55, Köln 1998; (zus. mit Martin Birke und Carlo Burschel) Handbuch Umweltschutz und Organisation. Ökologisierung – Organisationswandel – Mikropolitik, München – Wien 1997.

Christian Schrader, Dr. jur., geb. 1959; Studium der Rechtswissenschaften in Regensburg und Göttingen; nach Tätigkeit in den Umweltministerien der Länder Brandenburg und Niedersachsen seit 1994 Professor für das Recht der Technikentwicklung an der Fachhochschule Fulda; seit 1996 Sprecher des Arbeitskreises Recht des Bundes für Umwelt- und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND).

Veröffentlichungen u. a.: Altlastensanierung nach dem Verursacherprinzip?, Berlin 1988; (zus. mit Thomas Schomerus und Bernhard Wegener) Umweltinformationsgesetz, Kommentar, Baden-Baden 1995; Die Vorhabengenehmigung nach dem Kommissionsentwurf zum Umweltgesetzbuch, in: Natur und Recht, 20 (1998) 6.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>; E-Mail: ag2@bpb.de

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.

Von der Umweltpolitik zur Politik der Nachhaltigkeit

Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung als Modernisierungsansatz

I. Das Konzept der Nachhaltigkeit oder der dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung

Seit der Konferenz für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen in Rio de Janeiro im Sommer 1992 ist der Begriff „Sustainable Development“, der im Deutschen mit „nachhaltige“, „zukunftsfähige“ oder „dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung“¹ übersetzt worden ist, weltweit zu einem umweltpolitischen Leitbegriff geworden. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) geht mit seiner Interpretation sogar weit über den umweltpolitischen Bezug hinaus: Indem das Leitbild dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung die ökologischen, ökonomischen und sozialen Problemfelder einander zuordne, werde es „zum Impulsgeber für eine neue Grundlagenreflexion über die Zukunft der Gesellschaft“². Darin kann für die Umweltpolitik durchaus ein Hoffnungszeichen gesehen werden, denn die integrierende Betrachtung ökologischer, ökonomischer und sozialer Probleme macht den übergreifenden Zusammenhang deutlich, in den die Umweltprobleme gestellt werden müssen, wenn sie sachgemäß und sozial akzeptabel gelöst werden sollen.

Es darf freilich nicht übersehen werden, daß die Idee der nachhaltigen Entwicklung sowohl die einzelnen Gesellschaften als auch die internationale Staatengemeinschaft vor Herausforderungen stellt, die in ein völlig neues, umfassendes Konfliktszenario münden werden. Aus der allgemeinen Definition ist dies allenfalls zu erahnen: „Nachhaltige Entwicklung ist Entwicklung, die den Bedürfnissen heutiger Generationen Rechnung trägt, ohne die Möglichkeiten zukünftiger Generationen, ihren eigenen Bedürfnissen Rech-

nung zu tragen, zu behindern.“³ Ein so allgemein definiertes Ziel wird sich gewiß breiter Zustimmung erfreuen; die Probleme und Konflikte werden erst dann sichtbar, wenn das Ziel konkretisiert und operationalisiert, d. h., wenn die Frage beantwortet werden soll: „Was bedeutet das, und was folgt daraus?“

Es bedeutet zum Beispiel nach der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des Deutschen Bundestages⁴, daß

1. die Abbaurate erneuerbarer Ressourcen nicht größer sein soll als ihre Regenerationsrate;
2. nicht erneuerbare Ressourcen nur in dem Maße genutzt werden sollen, in dem ein physisch und funktionell gleichwertiger Ersatz in Form von erneuerbaren Ressourcen oder von höherer Produktivität der erneuerbaren sowie der nicht erneuerbaren Ressourcen geschaffen wird;
3. Stoffeinträge in die Umwelt sich an der Belastbarkeit der Umweltmedien (Boden, Wasser, Luft) orientieren sollen;
4. das Zeitmaß menschlicher Einträge und Eingriffe in ausgewogenem Verhältnis zum Zeitmaß der natürlichen Prozesse stehen soll.

Für die Enquete-Kommission sind dies grundlegende ökonomische Regeln, die zukünftig das Wirtschaften bestimmen müssen, wenn die Bedingungen für ebendieses Wirtschaften sich nicht verschlechtern sollen. Was daraus folgt, liegt bei genauerem Hinsehen auf der Hand: Notwendig werden gravierende Veränderungsanforderungen an den ökonomischen, den sozialen und politischen Bereich.

3 World Commission for Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford 1987, S. 43.

4 Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des Deutschen Bundestages (Hrsg.), *Die Industriegesellschaft gestalten. Perspektiven für einen nachhaltigen Umgang mit Stoff- und Materialströmen*, Bonn 1994, S. 45 ff.

1 SRU, Umweltgutachten 1994, Stuttgart 1994, und Umweltgutachten 1996, Stuttgart 1996 (SRU = Rat von Sachverständigen für Umweltfragen).

2 SRU 1996, ebd., S. 15.

Im *ökonomischen Bereich* müssen neue Formen des Wirtschaftens eingeführt werden, die den Faktor Natur als weiteren Produktionsfaktor zum Beispiel auch bei der Preiskalkulation berücksichtigen. Dabei stellt sich nicht nur die Frage, wie dies im Einzelfall gewährleistet werden kann – durch politisch-administrative Steuerung und/oder Selbstverpflichtungen der Wirtschaft –, sondern es wird auch darüber gestritten werden, wie groß die Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft in einem dezentral operierenden Weltmarkt ist, wenn die Schritte auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung nicht international aufeinander abgestimmt werden und wohl auch nicht abgestimmt werden können.

Im *sozialen Bereich* stellen sich völlig neue Anforderungen an das Prinzip und die Praxis der Verteilungsgerechtigkeit – und zwar in dreifacher Hinsicht: Angesichts der Tatsache, daß das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung aus der entwicklungspolitischen Diskussion stammt, ist erstens die Verteilung von Entwicklungschancen im Rahmen der Nord-Süd-Problematik betroffen. Zweitens geht es um die innergesellschaftliche Sozialverträglichkeit einer ökologischen Modernisierung, die nicht nur mit neuen Chancen, sondern auch mit vielen neuen Belastungen daherkommen wird. Wie kann gewährleistet werden, daß dann Lebens-, Arbeits- und auch Konsummöglichkeiten einigermaßen gerecht verteilt sein werden? Die beiden bisher genannten Problemfelder werden drittens noch erweitert durch das, was „intergenerative Verteilungsgerechtigkeit“⁵ genannt wird. Die Interessen künftiger Generationen müssen bei der heute stattfindenden Chancenverteilung mitbedacht werden, d. h., unsere Gesellschaft muß sich an der Tatsache orientieren, daß unsere Gegenwart unwiderfürlich die Vergangenheit der Zukunft ist, über deren Chancen daher heute mitentschieden wird.

Die alles entscheidende Frage betrifft die Bereitschaft der Gesellschaft, der Wirtschaft und jedes einzelnen, diese erheblichen Anforderungen an ihr Verhalten, an Produktions-, Konsum- und letztlich Lebensstile anzunehmen und sich darauf auch konkret einzulassen. Das bedeutet, daß die gravierendsten Veränderungsanforderungen sich im *politischen Bereich* stellen: Schon die Formulierung der Ziele für eine nachhaltige Entwicklung droht das bestehende politische System, das auf kurzfristigen Wahlerfolg programmiert und an permanenter Wohlstandsmehrung aus Gründen der Machterhaltung orientiert ist, grundsätzlich zu überfordern. Erst recht bei der Umsetzung solcher

Ziele zeigt sich ein erheblicher politischer Veränderungsbedarf, denn neue Wertorientierungen und entsprechende Lebensstile lassen sich weder politisch beschließen noch administrativ verordnen, sie können nur kommunikativ vermittelt werden⁶. In der Diskussion über die Umsetzung des Leitbildes „nachhaltige Entwicklung“ herrscht dahe Einigkeit darüber, daß eine verbesserte Bürgerbeteiligung, eine „breite Beteiligung von Kommunen, Verbänden und Bürgern“⁷ eine notwendige Voraussetzung für den Erfolg dieser Idee darstellt.

Mit der Beteiligungsforderung ist freilich die eigentliche Problematik eher vorsichtig angedeutet als genau beschrieben. Die politische Entscheidung für eine konkrete Politik der Nachhaltigkeit setzt mehr voraus als eine Wiederbelebung alter Beteiligungsmodelle; sie ist aus Akzeptanzgründen auf einen gesellschaftlichen Lern-, Such- und Gestaltungsprozeß⁸ angewiesen, der demokratische Innovationen beinhalten muß, weil er auf unbekanntem und unsicherem Gelände stattfindet. Zudem wird, wenn eine solche Politik zustande kommt, sie sicher nicht umhin können, die politisch-administrative Eingriffstiefe und -dichte zu erhöhen, z. B. trotz Selbstverpflichtungserklärungen der Wirtschaft steuernd und regulierend in den Produktions- und Konsumtionsprozeß einzugreifen, um die Verbindlichkeit der Nachhaltigkeitsziele für alle und zu jeder Zeit zu gewährleisten⁹.

Das heißt, sowohl für die Zielformulierung wie auch für die verbindliche Umsetzung der Ziele bedarf es einer völlig neuen „Dialogkultur“. Sie setzt die Bereitschaft der Verantwortlichen in Politik und Gesellschaft voraus, die Definition der Ziele wie der Umsetzungsschritte in einem offenen Prozeß mit engagierten Einzelnen, Gruppen

6 Vgl. dazu Christin Schwarke, Ethik statt Kommunikation? Über die Rolle von Normen in Technikkontroversen, Ms. eines Vortrags an der Evangelischen Akademie Tutzing, Tutzing 1998, S. 3 f.

7 Martin Jänicke, Werkzeug für Nachhaltigkeit. Die nationale Umweltplanung zur Umsetzung der Agenda 21, in: Politische Ökologie, (1997) 52, S. 30.

8 Vgl. dazu IÖW/IFOK, Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit, vielfältigtes Ms., St. Gallen-Bensheim 1997, S. 1: Busch-Lüty spricht von einem „gesellschaftlichen Verständigungs-, Lern- und Gestaltungsprozeß“; vgl. Christiane Busch-Lüty, Nachhaltige Entwicklung als Ziel und selbstorganisierender Verständigungsprozeß, in: Adelheid Biesecker/Klaus Grenzdörfer (Hrsg.), Kooperation, Netzwerk, Selbstorganisation: Elemente demokratischen Wirtschaftens, Pfaffenweiler 1996, S. 149. (IÖW = Institut für Wirtschaft und Ökologie, Universität St. Gallen; IFOK = Institut für Organisationskommunikation, Bensheim).

9 Vgl. SRU 1994 (Anm. 1), S. 63 ff.; *Anmerkung der Redaktion*: Siehe hierzu auch den Beitrag von Christian Schrader zum Umweltrecht aus der Sicht eines Umweltverbandes.

5 Enquete-Kommission (vgl. Anm. 4), S. 61.

und Verbänden gemeinsam zu erarbeiten¹⁰. Ein solcher gesellschaftlicher Diskurs besitzt in Deutschland keine Tradition, und die deutsche Demokratie hat bislang auch keine Verfahren dafür entwickelt. Die Politik der Nachhaltigkeit weist deshalb über die traditionellen Formen der repräsentativen Demokratie hinaus, weil es hier um Entscheidungen über so differenzierte inhaltliche Fragen der gesellschaftlichen Entwicklung geht, daß parlamentarische Mehrheiten in der Regel dafür nicht hinreichend legitimiert sind. Ohne eine ausreichende inhaltliche Diskussion schafft der im wesentlichen nur formale und inhaltsleere Wahlakt nicht das Maß an demokratischer Legitimation, das für so weitreichende Entscheidungen vorausgesetzt werden muß.

II. Inhaltliche und strukturelle Defizite der aktuellen Politik

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, der SRU, hat in seiner ersten grundsätzlichen Betrachtung zum Ziel und zur politischen Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung betont, daß es für die Bewahrung individueller und gesellschaftlicher Freiheit und damit für die Sozialverträglichkeit des Konzeptes von eminenter Bedeutung sei, daß in möglichst weitgehendem Umfang „neue Formen gesellschaftlicher Beteiligung eingesetzt werden, die den Adressaten ein beträchtliches Maß an Freiheit bei der Entwicklung der Maßnahmen belassen“¹¹.

Im Umweltgutachten 1996 hat der SRU solche neuen Formen konkret benannt: Mediation, Moderation, Verhandlungen, Kooperationsverfahren im Verwaltungshandeln, Runde Tische, Diskursverfahren. Er hat dabei genau auf den Punkt gebracht, worauf es ankommt: „Auf der Seite von Politik und Verwaltung sollten in diesem Zusammenhang stärker als bisher Widerstände gegen konsensorientierte Verfahren abgelöst werden durch die Einsicht, daß eine Integration des Umweltschutzes in sämtliche gesellschaftliche Handlungsbereiche mit einer Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung über die augenblickliche institutionelle Verankerung von Partizi-

pation hinaus notwendigerweise verbunden ist.“¹² Das bedeutet, für dieses neue politische Ziel reichen weder die traditionellen parlamentarisch-repräsentativen Entscheidungsverfahren noch die bisher üblichen Beteiligungsformen.

Was die traditionellen Entscheidungsverfahren angeht, so besteht ein fundamentales Problem der heutigen Demokratie in dem Mangel an echtem Dialog und wirklicher Kommunikation, an sorgfältigem Aufeinanderhören und bedachtsamem Miteinanderreden. Dieses Problem beginnt unglückseligerweise in den Parlamenten, in denen diejenigen sich besonders hervortun, die die Argumente der „anderen Seite“ besonders gekonnt abtun, d. h., sie als falsch, unglaubwürdig, vorge-schoben oder heuchlerisch etc. entlarven. Dabei interessiert weniger das, was die Parlamentarier in ihrer gemeinsamen Verantwortung verbindet, als die Profilierung der eigenen Person und danach die der eigenen Partei. Die „ritualisierte Konfrontation“ der Parteien¹³ stellt sicher nicht die alleinige Wirklichkeit des Parlamentarismus dar, der in Form von Ausschüssen und Kommissionen auch gemeinwohlorientierte Formen der Ausein-
setzung kennt. Aber sie bestimmt sein dominieren-
des Erscheinungsbild, das die Öffentlichkeit insbe-
sondere durch seine Art der Beschäftigung mit
grundlegenden und langfristigen Fragen der gesell-
schaftlichen Entwicklung gewinnen muß.

Die Behandlung des Problemfeldes „nachhaltige Entwicklung“ ist dafür ein typisches Beispiel. Ungeachtet der profunden Analysen und Aussagen der erwähnten Enquete-Kommission geht das, was dazu aus dem öffentlichen parlamentarischen Raum zu vernehmen ist, oft genug über eine for-
melhafte Beschwörung der Verantwortung für „die
kommenden Generationen“ nicht hinaus. Die
konkrete Politik ist dagegen eher durch eine
populistische Anbiederung an die aus Umfragen
abgeleitete Mehrheitsmeinung der aktuellen
„Wählergeneration“ gekennzeichnet. Es gibt nicht
nur keine offizielle Strategie nachhaltiger Entwick-
lung oder einen nationalen Umweltplan¹⁴, sondern
vor allem auch keinen von den politisch Verant-
wortlichen angestoßenen und geführten nationalen
Dialog über die aktuellen Herausforderungen zur
Gestaltung der Zukunft. Damit kann wohl auch
kaum gerechnet werden, wenn Lothar Späth mit

12 SRU 1996 (Anm. 1), S. 31.

13 Fritz W. Scharpf, Nötig, aber nicht ausgeschlossen. Die Malaise der deutschen Politik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. Juni 1997, S. 35.

14 Vgl. M. Jänicke (Anm. 7), S. 30; *Anmerkung der Redaktion*: Siehe hierzu auch den Beitrag von Alexander Carius und Armin Sandhövel in diesem Heft.

seiner Aussage recht hat: „Im Parlament findet die politische Auseinandersetzung ... längst nicht mehr statt. Die wirklichen Entscheidungen werden von den Parteiführungen hinter den Kulissen festgezurret, in Kontaktgesprächen, Parteiengesprächen, Koalitionsrunden, Klausurtagungen usw.“¹⁵

Späth betont im gleichen Atemzug, daß auch die Parteien keine Foren fruchtbarer politischer Auseinandersetzungen seien, da sie im Proporz erstarrt und geschlossene Gesellschaften seien, in denen Quereinsteiger keine Chancen hätten. An dieser Stelle wird besonders deutlich, daß die oben erwähnten inhaltlichen Defizite nicht zuletzt auf strukturelle Ursachen zurückgehen. Die politischen Aussagen Späth's werden durch wissenschaftliche Analysen weitgehend bestätigt. Oscar W. Gabriel und Angelika Vetter¹⁶ nennen folgende Krisensymptome, die für alle etablierten politischen Kräfte im deutschen Parteiensystem typisch seien: sinkender Wähleranteil, Rückgang der Mitgliederzahlen, Verkrustung der innerparteilichen Struktur, programmatische Unbeweglichkeit, Akzeptanzschwäche bei bestimmten Wählergruppen.

Von den Parteien ist unter den gegebenen Bedingungen folglich kein innovatives Vorgehen in Richtung auf eine Politik der Nachhaltigkeit zu erwarten. Sie sind zu sehr mit sich selbst beschäftigt und müssen ihre Glaubwürdigkeit für kompetente Problemlösungen erst wieder herstellen¹⁷. Auch die sozio-politische Analyse der Verantwortungsträger in der deutschen Gesellschaft gibt nach Martin Greiffenhagen wenig Anlaß zur Hoffnung. Selbst wenn man seiner These von der „ökonomischen ‚Kolonialisierung‘ aller Lebensbereiche“¹⁸, womit die Unterordnung der Gesellschaft unter den Primat der Gewinnmaximierung gemeint ist, nicht uneingeschränkt zustimmt, so ist ihm schwerlich zu widersprechen, wenn er den „westdeutschen Eliten“ eine „Neigung zu technizistischer Abschließung, sektoraler Verengung, fehlendem Austausch und sozialer Undurchlässigkeit, ... mangelnder Institutionalisierung von fachübergreifenden Gremien als gesellschaftliche Seismographen und Sprachrohre“ zuschreibt¹⁹.

15 Lothar Späth, Zukunftsfähigkeit von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, in: Bergedorfer Gesprächskreis, Protokoll Nr. 102, Hamburg 1994, S. 24.

16 Oscar W. Gabriel/Angelika Vetter, Die Chancen der CDU in den neunziger Jahren, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/96, S. 9.

17 So Ulrich von Alemann, Die Parteien in den Wechseljahren? Zum Wandel des deutschen Parteiensystems, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/96, S. 8.

18 Martin Greiffenhagen, Politische Legitimität in Deutschland, Bonn 1998, S. 135.

19 Ebd., S. 126.

Unter diesen Umständen führt kein Weg daran vorbei, den politischen Prozeß zur Bestimmung von Nachhaltigkeitszielen und -schritten über den parlamentarisch-repräsentativen Bereich hinaus zu öffnen und innovativ die Möglichkeiten auszuschöpfen, die Artikel 21 Grundgesetz für die politische Willensbildung außerhalb der Parteien offenhält. Für die Strategie, auf dem Weg der politischen Willensbildung dem Ziel der Nachhaltigkeit näherkommen zu wollen, sprechen mehrere Gründe. In staatstheoretischer Perspektive kann auf Aristoteles Bezug genommen werden. Er nannte den wahren Staat „eine Gesellschaft freier Menschen“ und sah den Zweck des Staates wie der Politik darin, Leben in Gesellschaft und den gemeinsamen Vorteil aller zu ermöglichen. Unter den drei Staatsfunktionen „Beratung über gemeinsame Angelegenheiten“, „Organisation von Ämtern“ und „Rechtsprechung“ hob er daher die erste besonders hervor²⁰.

Politik als Beratung über die gemeinsamen Angelegenheiten, die dann zur Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme führt, kann nicht mit dem Handeln staatlicher Machtträger gleichgesetzt werden. Politische Akteure sind hier grundsätzlich alle, die als Bürgerinnen und Bürger, Gruppen und Organisationen an den gemeinsamen Angelegenheiten interessiert und in der Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme engagiert sind. In der Umweltpolitik bildet dieses Engagement gesellschaftlicher Akteure, wie vergleichende empirische Untersuchungen zeigen²¹, eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg politischen Handelns. Das Konzept des *capacity-building*, des Aufbaus von Handlungskapazitäten auch im vorstaatlichen Bereich, zieht die theoretischen Konsequenzen aus diesen Erfahrungen.

Auch entscheidungstheoretische Erkenntnisse der Policy-Forschung legen es nahe, sich bei der Umsetzung des Ziels „Nachhaltigkeit“ zunächst auf den Bereich der politischen Willensbildung zu konzentrieren. Der Prozeß der Entscheidung kann in drei Phasen unterteilt werden: Vorbereitung, Findung und Vollzug der Entscheidung. Offensichtlich ist, daß das Ergebnis wesentlich bestimmt wird durch das, was in der Vorbereitungsphase in den Entscheidungsprozeß eingegeben wird. Der Entscheidungsinput in Form von Daten, Fakten, Wertorientierung

20 Aristoteles, *Politeia*, Buch III und IV, hier zitiert nach Joachim Rehork, *Geschichte im Altertum*, Bd. 3 „Ringens um den besten Staat“, Hamburg 1964, S. 242 ff.

21 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 1997, S. 1 ff.

gen, Bedürfnissen und Interessen setzt maßgebliche Bedingungen für den Entscheidungsoutput in Form von Planungen, Maßnahmen, politischen Programmen sowie Gesetzen und Verordnungen. Das Problem der Integration ökologischer, ökonomischer und sozialer Aspekte stellt sich für eine Politik der Nachhaltigkeit auf allen Ebenen²²; aber wenn es auf der Input-Ebene nicht gelingt, den Entscheidungsprozeß für eine gesellschaftliche Beteiligung zu öffnen, wird auf der Output-Ebene des politischen Systems die Integration nicht zu leisten sein. Denn dieses funktioniert dann in der üblichen Weise als System des Interessenausgleichs zwischen den gesellschaftlich und politisch dominanten Großorganisationen – ein System, das in seiner Orientierung an materiellen Werten alles Zukünftige zum Nachrangigen macht²³.

Was Fritz W. Scharpf angesichts der aktuellen Malaise der deutschen Politik im Sommer 1997 forderte, ist daher als ein grundlegendes Programm für eine neue Politik zu verstehen: „Wir brauchen dringender denn je zivilgesellschaftliche Prozesse der politischen Konsensbildung: Nicht gegen die Parteien, aber an ihrer ritualisierten Konfrontation vorbei.“²⁴

III. Individuelle und sozialstrukturelle Voraussetzungen für eine neue Dialogkultur

Solche Prozesse werden in unserer Gesellschaft durchaus nicht durch „individualegoistische“ Bürger blockiert. Das belegen repräsentative empirische Untersuchungen über den Wertewandel in der Gesellschaft. Helmut Klages kommt aufgrund eingehender Datenanalysen zu dem Schluß, daß zwar die sogenannten Pflicht- und Akzeptanzwerte wie Disziplin, Gehorsam, Leistung, Pflichterfüllung, Unterordnung deutlich zugunsten sogenannter Selbstentfaltungswerte wie Emanzipation, Autonomie, Selbstverwirklichung, Spontaneität, Genuß, Abwechslung zurückgedrängt worden sind²⁵. Daraus sollte aber nicht der Schluß gezogen werden, daß sich hier eine „fortschreitende Erosion des Gemeinnsinns“²⁶ ankündigt. Vielmehr ent-

steht in diesem Prozeß ein kooperativer Individualismus²⁷, der zu sozialem Engagement und „einem lebhaften Interesse am Gemeinwohl und an Reformen“²⁸ tendiert, wenn dabei die jeweils eigene Kreativität und Initiative eingebracht werden kann.

Das von Gerd Hepp angesprochene Problem entsteht durch die Unbeweglichkeit der machtpolitisch etablierten Institutionen und Organisationen, die sich bislang beharrlich weigern, sich der mit dem Wertewandel gestiegenen Engagement- und Partizipationsbereitschaft zu öffnen²⁹. Sie sind im Hinblick auf den politischen Prozeß noch immer in einer Weise auf die traditionellen Institutionen fixiert, die von einem wachsenden Teil der Menschen nicht mehr nachvollzogen wird. Der gestiegene Individualismus, der „aus dem hierarchiefixierten Staatsbürger von einst ... mündige und selbstbewußte Bürger“ gemacht hat³⁰, hat die geistigen Voraussetzungen für das geschaffen, was heute als „Bürgergesellschaft“ beschrieben und propagiert wird. Klages zieht in diesem Zusammenhang den Schluß, daß es falsch sei, die zunehmende Individualisierung nur als asozial und individualistisch auszudeuten und den Menschen ein Verhalten zu unterstellen, das generell von den Institutionen wegführe. Das gelte lediglich für die bestehenden Institutionen, die nicht mehr in der Lage seien, ein Potential zu nutzen, das bei den Menschen vorhanden sei. „Wenn man die Dinge richtig angehen würde, ließe sich eine Sozialenergie für die Gesellschaft freimachen, die weitaus stärker ist, als es jemals in der Vergangenheit war ...“³¹

Eine Politik der Nachhaltigkeit wird diese Sozialenergie in hohem Maße benötigen – sowohl für die Formulierung von Zielen wie auch für die Umsetzung derselben. Die Ergebnisse der Werteforschung zeigen, daß es durchaus nicht aussichtslos

22 Vgl. IÖW/IFOK (Anm. 8), S. 16 f.

23 So Carl Böhret, *Funktionaler Staat*, Frankfurt am Main 1993, S. 18.

24 F. W. Scharpf (Anm. 13), S. 35.

25 Vgl. Helmut Klages, *Wertedynamik. Über die Wandelbarkeit des Selbstverständlichen*, Zürich 1988.

26 So Gerd Hepp, *Wertewandel und Bürgergesellschaft*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 52–53/96, S. 36 ff.

27 Vgl. dazu Thomas Gensicke, *Wertewandel und Familie. Auf dem Weg zu „egoistischem“ oder „kooperativem“ Individualismus?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 29–39/94, S. 36 ff.

28 Olaf Winkel, *Wertewandel und Politikwandel*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 52–53/96, S. 19; s. dazu auch Helmut Klages, *Engagement und Engagementpotential in Deutschland*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 38–39/98, S. 32: „Die entscheidende Botschaft lautet, daß Selbstentfaltungswerte und bürgerschaftliches Engagement sich gegenseitig nicht ausschließen, sondern verstärken.“

29 Vgl. die empirischen Belege bei Max Kaase, *Politische Beteiligung/Politische Partizipation*, in: Uwe Andersen/Wichard Woyke (Hrsg.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1995², S. 462 ff. 30 So G. Hepp (Anm. 26), S. 5.

31 Helmut Klages, *Diskussionsbeitrag*, in: *Bergedorfer Gesprächskreis, Protokoll Nr. 100*, Hamburg 1993, S. 69.

blemdefinition) in einem kommunikativen und reflexiven Prozeß erfolgen. An Gestaltungsvorschlägen für solche neuen Formen der Bürgerbeteiligung mangelt es nicht: von Planungszellen⁴⁵ über kooperative Diskurse⁴⁶, Konsensus-Konferenzen⁴⁷, ökologische Räte mit Vetorecht⁴⁸, eine Konsultative als Ergänzung der bisherigen drei Gewalten⁴⁹ oder Mediation⁵⁰ bis hin zu einer dritten Kammer für Nichtregierungsorganisationen⁵¹.

Wie immer die Bürgerbeteiligung organisiert wird, der notwendige kommunikative und reflexive Prozeß bedarf einer *institutionellen* Absicherung, wie sie bei der Umsetzung der Lokalen Agenda 21 mit den Koordinierungsstellen bereits erprobt worden ist. Diese mit hauptamtlichen Mitarbeitern besetzten Koordinierungsstellen oder „Bürgerbüros“⁵² sind notwendig, um in einer arbeitsteiligen und hochorganisierten Gesellschaft eine der Komplexität des Themas „Nachhaltigkeit“ angemessene Bürgerbeteiligung zu organisieren, die schließlich in einer Verknüpfung der Diskussionen auf lokaler und regionaler Ebene mit einem nationalen Diskurs münden muß.

45 Vgl. Peter Dienel, Die Planungszelle, Opladen 1991⁵.

46 Vgl. Ortwin Renn, Möglichkeiten und Grenzen diskursiver Verfahren bei umweltrelevanten Planungen, in: A. Biesecker/K. Grenzörfer (Anm. 8), S. 257 ff.

47 Vgl. Leonhard Hennen, Das Ohr an der Basis, in: Politische Ökologie, (1996) 46, S. 45.

48 Vgl. BUND/Misereor (Anm. 36), S. 379.

49 Vgl. Dieter Schmid, Die Consultative, in: Politische Ökologie, (1996) 46, S. 57.

50 Vgl. Horst Zilleßen (Hrsg.), Mediation – Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik, Opladen 1998.

51 Vgl. Mohssen Massarrat, Soziale Bewegungen und parlamentarische Repräsentation. Ein Plädoyer für dritte Kammern, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 6 (1995), S. 690 ff.

52 Vgl. dazu schon Horst Zilleßen, Selbstbegrenzung und Selbstbestimmung. Über die politischen Voraussetzungen für einen neuen Lebensstil, in: Karl-Ernst Wenke/Horst Zilleßen (Hrsg.), Neuer Lebensstil – verzichten oder verändern. Alternativen für eine menschlichere Gesellschaft, Opladen 1978, S. 154 ff.

Aus diesen institutionellen ergeben sich zwangsläufig auch *finanzielle* Konsequenzen. Sowohl für die Organisation der Willensbildung als auch für die der Beteiligung an der Vorbereitung und Umsetzung der Entscheidungen einer Politik der Nachhaltigkeit sind finanzielle Mittel erforderlich. Das System der Parteienfinanzierung ist hier sicher kein in jeder Hinsicht nachahmenswertes Modell, aber wie den Parteien für ihre Aufgaben bei der politischen Willensbildung sollten auch den zivilgesellschaftlichen Akteuren für ihre Beteiligung an dieser Aufgabe die erforderlichen Mittel zur Verfügung gestellt werden. Im Hinblick auf die Funktion der Umweltverbände in der Nachhaltigkeitsdiskussion rät der SRU zwar von einer allgemeinen staatlichen Bezuschussung ab, schlägt aber ein finanzielles Entgelt dann vor, wenn sie Leistungen im Bereich der Politikberatung erbringen.

Die Autoren der für die Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ erstellten Studie von IÖW/IFOK gehen hier den notwendigen Schritt weiter und stellen fest, daß angesichts der systematischen Benachteiligung ökologischer Interessen „auch die Frage der Ausstattung mit *ökonomischen Ressourcen* beantwortet werden muß“⁵³. Sie empfehlen konkret die Einrichtung einer „Nachhaltigkeitsbundeslotterie“⁵⁴.

Der erste Schritt auf dem Weg zu einer Politik der Nachhaltigkeit muß freilich die Initiierung dieser Politik durch engagierte gesellschaftliche Kräfte sein. Sie stehen hier ohne Zweifel in einer besonderen Verantwortung, denn für das Problemfeld „Nachhaltigkeit“ gilt im besonderen Maße, daß „... die Probleme der Politik heute zu groß (sind), als daß man sie allein den zur Konfrontation verurteilten Parteien überlassen dürfte“⁵⁵.

53 IÖW/IFOK (Anm. 8), S. 75.

54 Ebd., S. 108.

55 F. W. Scharpf (Anm. 13), S. 35.

Umweltpolitikplanung auf nationaler und internationaler Ebene

I. Zur Renaissance umweltpolitischer Planung

Es ist noch nicht allzulange her, daß alles, was in Deutschland mit dem Präfix „Plan-“ in der politischen Diskussion dargeboten wurde, nicht unbedingt gleich begeistert Aufnahme in den Kanon politischer Modernisierung fand. Der Geruch von Planwirtschaft, von gescheiterten ökonomischen Experimenten, gigantisch aufgeblähten, ineffektiven Planungsstäben und das so anschauliche wie traurige Beispiel der Planwirtschaft der Deutschen Demokratischen Republik mag zur Attraktivität auch wenig beigetragen haben.

Um so erstaunlicher ist es – zumindest auf den ersten Blick –, daß gerade auf einem Politikfeld, das noch am ehesten für innovative politische Lösungen steht, die Umweltpolitik, das vermeintliche Folterinstrument integrierter nationaler Planung eine überraschende Wiedergeburt zu erleben scheint.

Ansätze zur Umweltpolitikplanung¹ auf nationaler Ebene hat es gegeben, seit es eine „explizite“ Umweltpolitik gibt. Bereits das erste Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971 formulierte Zielfestlegungen zum Erhalt der natürlichen Umwelt sowie zur Verbesserung der Umweltqualität und strebte eine möglichst langfristige Umweltpolitik an. Auch danach hat es immer wieder vereinzelt Anstöße und Initiativen zur Festlegung umweltpolitischer Ziele gegeben. Doch der Glaube an die Möglichkeiten staatlicher Steuerung durch planerische Instrumente in der Euphorie der siebziger Jahre war angesichts der geringen politischen Erfolge so gründlich zerstoßen, daß das Paradigma der Deregulierung und der angelsächsische Marktwahn der Reaganomics die achtziger Jahre fast uneingeschränkt dominieren konnten².

1 In Abgrenzung zur umfassenden sektoralen Umweltafachplanung insbesondere auf der Ebene der Bundesländer (z. B. Abfallwirtschaftspläne, Regionalentwicklungspläne, Landschaftspläne etc.) wird unter Umweltpolitikplanung eine hochaggregierte Form der Ziel- und Strategiebildung von Politik verstanden.

2 Vgl. Renate Mayntz, Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Idee, in: Klaus von

Diesen Pendelschwung hat auch die deutsche Umweltpolitik größtenteils vollzogen, was ihr den Vorwurf eingetragen hat, daß es ihr an Zielfestlegungen mangle, insbesondere an quantifizierten Zielen. Wohl habe die deutsche Umweltpolitik das technisch Machbare zu erreichen versucht, der Wechsel von einer überwiegend emissions- und technikbezogenen hin zu einer mehr qualitätsorientierten Umweltpolitik sei aber nicht gelungen³.

Eine stärkere Diskussion über nationale Umweltziele und -pläne ist erst durch die Herausbildung des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung im Gefolge der UN-Konferenz in Rio de Janeiro 1992 in Gang gekommen. Die vernetzte Betrachtung ökologischer, ökonomischer und sozialer Belange ist eine der Kernaussagen dieses Leitbildes⁴. In diesem Sinne wirkt auch die allgemeine Aufforderung der Vereinten Nationen in der Agenda 21 an ihre Mitgliedstaaten, Aktionspläne und -programme sowie Zielfestlegungen zur Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung aufzustellen. „Diese Strategie soll sich auf die verschiedenen sektoralen wirtschafts-, sozial- und umweltpolitischen Leitlinien und Planungen eines Landes stützen und sie in Einklang bringen.“⁵ Fast zwei Drittel der OECD-Staaten und etwa 60 Schwellen- und Entwicklungsländer sind dieser Aufforderung bereits gefolgt.

Beyme/Claus Offe (Hrsg.), Politische Theorien in der Ära der Transformation, PVS-Sonderheft 26, Opladen 1995, S. 149 f.

3 Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1998: Erreichtes sichern – neue Wege gehen, Stuttgart 1998, Textziffer 2.

4 Zu den Schwierigkeiten bei der Umsetzung dieses Leitbildes sowie zu den Problemen inhaltlicher und begrifflicher Art vgl. Armin Sandhövel, Umweltschutzziele im politischen Prozeß: Leitbilder, Umweltqualitätsziele, Umweltstandards, Umweltindikatoren, in: Erik Gawel (Hrsg.), Institutionelle Probleme der Umweltpolitik, Berlin 1996, S. 76 f. „Die Verbindlichkeit und Akzeptanz dieses Leitbildes einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung, die maßgeblich aus dem inkrementalen Prozeß einer Verständigung der internationalen Staatengemeinschaft erwachsen ist, resultiert deshalb sicherlich auch entscheidend aus der Unverbindlichkeit der Vorgaben für eine Operationalisierung.“ Die politischen Konflikte werden somit auf die Ebene der Umweltziele und -pläne übertragen und müssen dort ausgetragen werden.

5 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro (Dokumente). Agenda 21, Bonn 1992, S. 60.

Die Gründe für das erwachende Interesse an Umweltplanung in Deutschland sind folglich zum einen darin zu sehen, dieser internationalen Verpflichtung nachzukommen; zum anderen spielen jedoch auch innenpolitische Gründe eine Rolle:

So scheint es in diesem verhältnismäßig jungen Politikfeld, das in Deutschland in den letzten 25 Jahren eine so rasante Entwicklung genommen hat⁶, das Bedürfnis zu geben, sich über die eigenen Grundlagen zu verständigen. Und dies geschieht in einer Zeit, in der unverhohlenen Atempausen im Umweltschutz gefordert werden, in der Umweltpolitik zunehmend gegenüber wirtschafts-, sozial- und arbeitsmarktpolitischen Interessen an Bedeutung verliert und somit Umweltpolitik im Verteilungskampf um gesellschaftliche und monetäre Ressourcen mit anderen Politikbereichen mehr und mehr in die Defensive geraten ist⁷; in einer Zeit, in der nicht zuletzt auch das Medieninteresse an Umweltthemen in den vergangenen Jahren gesunken ist. Die erfolgsverwöhnte Umweltpolitik und ihre Lobbyisten tun sich damit schwer. Da scheint eine Debatte um umweltpolitische Ziele und Pläne sowie Prioritäten in der Umweltpolitik durchaus geboten.

Natürlich finden sich für die Notwendigkeit einer Diskussion um umweltpolitische Pläne auch noch andere gute, wenn nicht gar bessere Gründe, so etwa der unbestimmte Wunsch nach mehr Rationalität in der Umweltpolitik oder die Bedeutung von Zielfestlegungen als Orientierung für wirtschaftliche Entscheidungen, insbesondere für Innovationsprozesse. So können Zielvorgaben die Innovationsrichtung bestimmen, das Innovationsrisiko für technische Neuerungen reduzieren, und diese Zielbildung ist mit ihren kalkulierbaren mittelfristigen Handlungsfolgen ebenso wichtig wie die Maßnahmen und Instrumente selbst⁸. Darüber hinaus rücken aber auch zunehmend die mit den Zielbildungsprozessen verknüpften Chancen gesellschaftlicher und politischer Willensbildung in den Vordergrund⁹. Mitunter drängt sich gar der Eindruck auf, daß der gesellschaftliche und politische Lernprozeß als bedeutsamer erachtet wird als

die eigentliche Festlegung der Ziele und damit die Umsetzung konkreter Maßnahmen.

Ein weiteres Argument für die Erstellung von Umweltplänen scheint sich darüber hinaus zu ergeben, wenn man den Blick auf die Veränderung politischer Entscheidungsstrukturen richtet. Seit geraumer Zeit werden Politiknetzwerke als problemlösende Beziehungsmuster im politischen Prozeß nachgewiesen: Eine begrenzte Anzahl von Akteuren einigt sich zur Lösung eines bestimmten Problems jeweils auf organisatorische Strukturen, Kompetenzen und Interessenssphären¹⁰. Damit ist ein Phänomen beschrieben, wie sich angesichts zunehmender gesellschaftlicher Komplexität sich verändernde politische Entscheidungsstrukturen herausbilden. Politiknetzwerke sind jedoch in mancherlei Hinsicht problematisch. Die Vorteile kooperativen Vorgehens und konsensualer Entscheidungen werden durch eine steigende Intransparenz der Entscheidungsstrukturen erkaufte. Dieser unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten nicht unerhebliche Nachteil wird dadurch verstärkt, daß Netzwerkstrukturen nach nicht vorhersehbaren Mustern entstehen¹¹. Wirkung und Ausmaß dieser Strukturen sind deshalb im Vorhinein nur schwer abzuschätzen. Hinzu kommt, daß die Ergebnisse von Politikformulierung im Netzwerk oftmals unbefriedigend sind, etwa wenn man die Entscheidungsfindung zum neuen Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz zugrunde legt¹². Insofern wird in der politikwissenschaftlichen Forschung vermehrt die Frage gestellt, ob die Defizite der Politikformulierung in Netzwerken durch mittelfristige Zielfestlegung in wichtigen Politikbereichen künftig gemindert oder gar vermieden werden können¹³.

Die maßgeblichen Motive sind jedoch vor allem die beiden erstgenannten Zusammenhänge: das Bestreben nach außen, internationalen Verpflichtungen nachzukommen und den Anschluß an die

10 Vgl. Rüdiger Voigt, Ende der Innenpolitik? Politik und Recht im Zeichen der Globalisierung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 29–30/98, S. 3–8; vgl. auch Renate Mayntz, Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Adrienne Heritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen 1993, S. 39–56.

11 Eine kritische Bewertung von Politiknetzwerken, insbesondere angesichts der Erkenntnis, daß sektoral spezialisierte Politiknetzwerke erfolgreiche Abwehrstrategien gegen umweltpolitische Herausforderungen entwickelt haben, findet sich bei Christian Hey, *Nachhaltige Mobilität in Europa*, Opladen 1998.

12 Vgl. Florian Staack, *Vom Reformprojekt zur symbolischen Politik. Probleme der Politikformulierung im Netzwerk – dargestellt an der Genese des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes*, Münster 1998.

13 Vgl. ebd., S. 297.

6 Vgl. Helmut Weidner, 25 Years of Modern Environmental Policy in Germany, *WZB – FS II 95–301*, Berlin 1995.

7 Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, *Umweltgutachten 1996. Zur Umsetzung einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung*, Stuttgart 1996, Tz. 50 ff.

8 Vgl. Martin Jänicke, *Umweltinnovation aus der Sicht der Policy-Analyse*, FFU report 96–5, Berlin 1996, S. 7 ff.

9 Vgl. Marina Fischer-Kowalski, *Österreich – auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung*, in: *Jahrbuch Ökologie 1996*, München 1996; Martin Jänicke/Alexander Carius/Helge Jörgens, *Nationale Umweltpläne in ausgewählten Industrieländern*, Berlin u. a. 1997.

internationale umweltpolitische Entwicklung nicht zu verlieren, sowie die Notwendigkeit nach innen, im Verteilungskampf der Politikfelder zu bestehen.

Eine Besonderheit in dieser ganzen Diskussion, die den Bogen zu den eingangs erwähnten Erfahrungen der siebziger Jahre schlägt, sind die großen Anstrengungen, die dazu unternommen werden, das Wort „Umweltplan“ durch weniger kompromittierte Begriffe zu ersetzen. Das Bundesumweltministerium nennt seinen Plan Schwerpunktprogramm, das Umweltbundesamt zeigt „Wege zu einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung“ auf, der Umweltrat plädiert zunächst für „umweltpolitische Ziele auf einer Ebene unterhalb des Umweltpolitikplans“ und für ein schrittweises Vorgehen zur Vervollständigung der Ziele¹⁴. Auch Schrittepapiere, Aktionsprogramme, Nachhaltigkeitsstudien, Umweltpolitikkonzepte, Zielekonzepte oder Weißbücher der verschiedensten Akteure werden diskutiert¹⁵. Der Koalitionsvertrag der rot-grünen Bundesregierung fordert eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Der begrifflichen Phantasie sind hier keine Grenzen gesetzt. Allerdings: Letztlich laufen alle diese Bemühungen doch auf einen integrierten Umweltplan hinaus. Die Diskussionen in anderen Ländern, insbesondere bei unseren Nachbarn Österreich und die Niederlande, sind hier – wie noch zu zeigen sein wird – sehr viel weiter.

II. Vom Schrittepapier zur Umweltplanung

Zunächst einmal führen die genannten Bemühungen – den Begriff „Umweltplan“ wenn möglich vermeidend – zu der Sprachregelung, lediglich „Umweltziele“ formulieren, festlegen und Schritte zur nachhaltigen Entwicklung unternehmen zu wollen. Denn mittlerweile scheint Einigkeit in der Überzeugung erreicht worden zu sein, daß eine gesamtgesellschaftliche Verantwortung sich nicht zuletzt darin äußert, welche Ziele eine Gesellschaft

14 Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms, Bonn 1998; Umweltgutachten 1998 (Anm. 3), Textziffer 8; Umweltbundesamt, Nachhaltiges Deutschland. Wege zu einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung, Berlin 1997.

15 Vgl. zuletzt Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“, Konzept Nachhaltigkeit. Vom Leitbild zur Umsetzung. Abschlußbericht, BT-Drs. 13/11200 vom 26. 6. 1998.

sich setzt, um dieser Verantwortung gerecht zu werden. Solche Zielformulierungen setzten eben nicht nur die Rahmenbedingungen für Handlungsorientierungen und somit auch die Politikinhalte, sondern in ihnen vermittelten sich auch die Wertschätzungen einer Gesellschaft hinsichtlich des Erhalts funktionsfähiger ökologischer Systeme.

In der Tat resultieren umweltpolitische Ziele im günstigsten Fall aus der Einsicht in die Notwendigkeit einer Orientierung an längerfristigen Strategien und beabsichtigten gesellschaftlichen Entwicklungspfaden. Sie sind zudem ohne Frage die notwendige Voraussetzung für eine effiziente Umweltpolitik. Allerdings werden mit dem Begriff „Umweltziele“ ganz unterschiedliche Vorstellungen verknüpft.

So hat die zunehmende Auseinandersetzung mit Umweltqualitätszielen als „erste Operationalisierungsebene“ für das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung zu einer babylonischen Sprach- und Sinnverwirrung der verschiedenen Zielebenen geführt. Umweltziele, umweltpolitische Ziele, Umweltqualitätsziele, Umweltqualitätskriterien, Umwelthandlungsziele, Umweltqualitätsstandards, Umweltindikatoren, Reduktionsziele, Schutzziele, Sanierungsziele, Entwicklungsziele usw. – alle diese Bezeichnungen werden gegeneinander, nebeneinander und miteinander verwendet¹⁶. Erst langsam beginnt sich ein zaghafter Konsens über die Verwendung dieser Begriffe abzuzeichnen. Das Umweltbundesamt hat verdienstvollerweise in Auseinandersetzung mit den Arbeiten der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ den Versuch präziserer Definitionen unternommen¹⁷.

Allgemein lassen sich Ziele zum Schutze der Umwelt von allgemeingültigen obersten Prämissen

16 Vgl. Armin Sandhövel, Die Zieldiskussion in der Umweltpolitik – politische und rechtliche Aspekte, in: Sybille Barth/Wolfgang Köck (Hrsg.), Qualitätsorientierung im Umweltrecht, Berlin 1997, S. 30.

17 Vgl. Umweltbundesamt, Vorschläge für die Definition und Verwendung der Begriffe Umweltqualitätsziele und Umwelthandlungsziele. Schriftliche Mitteilung vom 30. 4. 1996, Berlin. Umweltqualitätsziele charakterisieren danach „einen angestrebten Zustand der Umwelt. Umweltqualitätsziele enthalten sowohl naturwissenschaftliche als auch gesellschaftlich-ethische Elemente. Umweltqualitätsziele werden objekt- oder medienbezogen für Mensch und/oder Umwelt bestimmt.“ Dagegen geben Umwelthandlungsziele „Schritte an, die notwendig sind, um die in Umweltqualitätszielen beschriebenen Zustände der Umwelt zu erreichen. Bei Umwelthandlungszielen handelt es sich um die Formulierung quantifizierter und meßbarer oder anderweitig überprüfbarer Ziele, die sich an verschiedenen Belastungsfaktoren orientieren und Vorgaben für notwendige Entlastungen (Belastungsminderung) enthalten.“

einer nachhaltigen Entwicklung ableiten und über Zieldefinitionen in einzelnen Umweltbereichen als konkrete Umweltqualitätsziele und Umweltstandards (Grenzwerte) operationalisieren, die dann auf der Instrumentenebene in Abgleichung mit einem System von Umweltindikatoren die Vorgaben für die Politik bilden können. Bislang ist eine Verknüpfung der Zielfindung und der Instrumentendiskussion jedoch nur sehr unzureichend erfolgt; dies ist ein wesentlicher Grund für die schwierige Operationalisierung des Konzeptes einer nachhaltigen Entwicklung.

Obwohl die deutsche Umweltpolitik schon lange auf konkrete Umweltqualitätsziele zurückgreift, lassen sich doch erst in jüngster Zeit systematischere und umfassendere Bemühungen um die Ableitung, Formulierung und Festlegung von Umweltqualitäts- und Umwelthandlungszielen erkennen. Einige Beispiele:

Die seinerzeitige Bundesumweltministerin hatte Mitte 1996 diverse gesellschaftliche Akteure zu einem einjährigen Diskussionsprozeß eingeladen, um in Arbeitsgruppen vorrangige Handlungsfelder, aber auch Umweltqualitäts- und Umwelthandlungsziele zu benennen sowie ein Positionspapier zu erstellen. Auf dieser Grundlage erarbeitete das Bundesumweltministerium den Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogrammes¹⁸. Davon ausgehend, daß vielfach bereits ein hohes Umweltschutzniveau erreicht worden ist, ist der Entwurf des Schwerpunktprogrammes auf fünf Handlungsfelder beschränkt, die bezüglich der Ausgestaltung einer nachhaltigen Entwicklung im Vordergrund stehen: Schutz der Erdatmosphäre, Schutz des Naturhaushalts, Schonung der Ressourcen, Schutz der menschlichen Gesundheit sowie umweltschonende Mobilität.

Das Umweltbundesamt, das sich seit geraumer Zeit in den verschiedensten Fachbereichen mit Umweltzielen beschäftigt¹⁹, hat im Auftrag des Bundesumweltministeriums 1997 die Studie „Nachhaltiges Deutschland“ erarbeitet. Die Studie, die sich auf die Bereiche Energienutzung, Mobilität, Nahrungsmittelproduktion, Stoffstrommanagement und Konsummuster konzentriert, legt zahlreiche Umweltqualitätsziele und Umwelthandlungsziele fest. Um auch eine längerfristige

Perspektive zu bieten, spielt die Studie drei verschiedene Szenarien (Status-quo-Szenario, Effizienz-Szenario, Struktur-/Bewußtseinswandel-Szenario) durch.

Zu erwähnen sind auch die neuesten Ergebnisse der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“²⁰. Die Enquete-Kommission versucht Strategien einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung als innovative Prozesse und neue Steuerungsmodelle auszubilden. Zu diesem Zweck untersucht sie die drei Beispielfelder Bodenversauerung, Informations- und Kommunikationstechnik sowie Bauen und Wohnen.

Ein weiteres Beispiel ist die vielbeachtete Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“ des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt und Energie als Diskussionsvorschlag für einen nationalen Umweltplan aus Sicht von Nichtregierungsorganisationen²¹. In dieser Studie werden Reduktionsziele für Material-, Energie-, Wasser- und Flächenverbrauch abgeschätzt sowie Überlegungen angestellt, inwieweit unterschiedliche Maßnahmen und insbesondere die Umsetzung der in der Studie empfohlenen Strategien ausreichen, um die gesetzten Ziele zu erreichen. Der Schwerpunkt der Studie liegt jedoch nicht im deskriptiv-empirischen Teil, sondern in der „qualitativ-historischen“ Beschreibung eines Wandels hin zu einer zukunftsfähigen Gesellschaft und damit in der Skizzierung von Leitbildern eines sozialen Veränderungsprozesses, die in sogenannten Wendeszenarien konkretisiert werden.

Auch die Länder und Kommunen haben Umweltpläne und Nachhaltigkeitsstrategien ausgebildet. So erarbeitet das Land Baden-Württemberg gegenwärtig einen Umweltplan. Bayern hat eine eigene Nachhaltigkeitsagenda erstellt. Auf der Ebene der Städte und Gemeinden existieren zahlreiche Ansätze für Nachhaltigkeitskonzepte im Rahmen der Lokalen Agenda 21²².

Bei einer ersten Betrachtung der Bemühungen um die Festlegung von Umweltzielen wird zunächst grundsätzlich der starke Anteil gesellschaftlicher Wertvorstellungen auffällig, der bei der Festlegung

18 Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Anm. 14); dass., Schritte zu einer nachhaltigen, umweltgerechten Entwicklung – Berichte der Arbeitskreise anlässlich der Zwischenbilanzveranstaltung am 13. Juni 1997.

19 Vgl. Umweltbundesamt (Anm. 14); dass., Umweltqualitätsziele und Umwelthandlungsziele im Gewässerschutz. Sachstandsbericht und Ausblick, Berlin 1996.

20 Vgl. Enquete-Kommission (Anm. 15).

21 Vgl. Bund Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND)/Misereor (Hrsg.), Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung, Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt und Energie, Berlin 1996.

22 Vgl. den Beitrag von Martin Schwarz und Thomas Jäger in diesem Heft.

von Umweltqualitäts- und Umwelthandlungszielen mitwirkt. Hieran zeigt sich auch deutlich, daß die Festlegung immer sowohl das Ergebnis eines wissenschaftlichen als auch eines politischen Prozesses ist. Gleichzeitig tritt aber auch das enorme Konfliktpotential zutage, das sich in den Zielfestlegungsprozessen verbirgt. Des weiteren zeigt sich, daß unterschiedlichste Ansätze zur Zielfestlegung nebeneinander existieren; die Aktivitäten zur Zielformulierung und -festlegung sind darüber hinaus in Deutschland immer noch eher mangelhaft vernetzt. Hier wäre vordringlich Abhilfe zu schaffen. Immerhin lassen sich jedoch Bemühungen um die Vereinheitlichung der definitorischen Grundlagen der Umweltzieldiskussion erkennen. Dies ist u. E. auch eine ganz wesentliche Voraussetzung zukünftiger Arbeit. Zudem zeigen sich weitere Defizite etwa hinsichtlich des Bezuges zu Verursachern, Indikatoren, Instrumenten und Maßnahmen, hinsichtlich der zeitlichen Bezüge, aber auch der Konkretisierung vieler Reduktionsziele. Die erkennbaren Defizite bei der Festlegung von Umweltzielen in Deutschland legen es nahe, dem Verfahrensaspekt verstärkte Aufmerksamkeit zu widmen²³.

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen hat in diesem Zusammenhang einen Verfahrensvorschlag zur Festlegung von Umweltzielen unterbreitet. Dem Vorschlag liegen als Prämissen zugrunde, daß der Staat auf das Wissen und die Kooperationsbereitschaft gesellschaftlicher Akteure angewiesen ist und daß effektive Planung auch bedeutet, aus Erfahrungen zu lernen. Dies legt unweigerlich eine Stärkung des partizipativen Elements in der umweltpolitischen Planung nahe. Dadurch würde die Legitimation der Planung erhöht und gleichzeitig die Übernahme politischer Verantwortung erleichtert. Voraussetzung ist dabei ein effektives Monitoring und die Reaktionsfähigkeit der an der Planung Beteiligten auf neue Entwicklungen. Da Ziele auch während der Implementationsphase ständig kontrolliert und nachgebessert werden müssen und da man sich Lernmöglichkeiten offenhalten sollte, ist letztlich eine ständige Fortschreibung partizipativer Planung notwendig.

Einerseits erfordert eine systematische und vorsorgeorientierte Umweltpolitik die Formulierung umweltpolitischer Ziele, andererseits bergen aufwendige Verfahren zur Formulierung nationaler Umweltziele und -pläne im Falle ihres Scheiterns hohe politische Risiken in sich. Inwieweit solche politischen Risiken einer Planung, etwa mögliche Blockaden, eingeschränkt werden können, hängt

wesentlich davon ab, in welchem Maßstab und mit welchem Formalisierungsgrad solche Zielformulierungsprozesse durchgeführt werden. Der Zielformulierungsprozeß sollte größtmöglichen Nutzen mit möglichst geringen Risiken des Scheiterns verbinden. In diesem Kontext schlägt der Umweltrat vor, umweltpolitische Ziele Schritt für Schritt zu definieren und einen Umweltpolitikplan zu erstellen. Dabei ist es nach Auffassung des Umweltrates nicht notwendig, einen bereits vollständig integrierten Umweltplan als geschlossenes Ganzes vorzulegen. Vielmehr ist eine solche Planung ein fortdauernder Prozeß, in dessen Verlauf themenbezogen möglichst umfassend die vorhandenen und absehbaren Belastungen aufgegriffen werden müssen. Vor diesem Hintergrund müssen Ziele möglicherweise korrigiert oder gänzlich neu abgeleitet und politisch festgelegt werden. Um politische Maßnahmen einleiten zu können, ist es daher notwendig, nicht nur umweltpolitische Ziele klar zu definieren, sondern diese auch hinreichend flexibel im Hinblick auf künftige Entwicklungen zu halten.

Die oben genannten Beispiele zur umweltpolitischen Zielbildung und die Vorschläge des Umweltrates für ein Verfahren zur Zielfestlegung zeigen sehr deutlich, daß am Ende eines gesellschaftlichen Prozesses zur Übereinkunft über umweltpolitische Ziele und Strategien ein Umweltpolitikplan oder eine Nachhaltigkeitsstrategie stehen muß und stehen wird. Andere Länder sind diesen Weg bereits vor Jahren gegangen.

III. Umweltplanung im internationalen Kontext

Nationale Umweltpläne und Nachhaltigkeitsstrategien existieren – wie bereits erwähnt – heute in fast zwei Dritteln der OECD-Staaten²⁴ und in etwa 60 Entwicklungs- und Schwellenländern²⁵. Ihr Entstehen gründete sich zumeist auf internationale Umweltkonferenzen oder aber Programme internationaler Organisationen wie die World

24 Vgl. M. Jänicke/A. Carius/H. Jörgens (Anm. 9); Barry Dalal-Clayton, *Green Plans*, London 1996.

25 Vgl. Julian A. Lampietti/Uma Subramanian, *Taking Stock of National Environmental Strategies*. Environmental Management Series Paper, No. 10, Washington DC 1995; Joachim Metzner, *Environmental Action Plans – Conception and Implementation*, in: Brigitte Fahrenhorst (Hrsg.), *The National Environmental Management Plan of Eritrea*, Berlin-Köln 1996; Jeremy Carew-Reid/Robert Prescott-Allan/Stephen Bass/Barry Dalal-Clayton, *Strategies for National Sustainable Development. A handbook for their planning and implementation*, London 1994.

23 Vgl. Umweltgutachten 1998 (Anm. 3), Kap. 1.

Conservation Strategy der International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN), den Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (WCED) sowie schließlich die auf der UN-Umweltkonferenz (UNCED) in Rio de Janeiro 1992 verabschiedete Agenda 21. Zudem hat der überwiegende Teil der Staaten Mittel- und Osteuropas sowie der neuen unabhängigen Staaten in der ersten Hälfte der neunziger Jahre entweder auf Initiative der Weltbank oder aber im Rahmen des von der United Nations Economic Commission for Europe initiierten Prozesses „Umwelt für Europa“ Umweltstrategien oder Umweltaktionsprogramme entwickelt und mit deren, wenn auch langsamer, schrittweiser Umsetzung begonnen²⁶. Schließlich sind zahlreiche Staaten in einem Prozeß der Politikdiffusion dem niederländischen Beispiel eines nationalen Umweltplanes gefolgt²⁷. Eine Form der nationalen Umweltplanung, sei es zur Systematisierung oder Fokussierung bestehender nationaler umweltpolitischer Handlungsansätze oder sektoraler Fachplanungen, sei es als Initial zur Schaffung einer kohärenten, an Nachhaltigkeitskriterien orientierten nationalen Umweltpolitik, dürfte heute weltweit in fast der Hälfte aller Staaten existieren.

Umweltpläne in Industrieländern auf der einen und Entwicklungs- und Schwellenländern sowie den Staaten Mittel- und Osteuropas auf der anderen Seite unterscheiden sich aufgrund des unterschiedlichen Ausgangsniveaus der nationalen Umweltpolitiken sowie unterschiedlicher Problemlagen maßgeblich hinsichtlich ihrer grundsätzlichen oder primären Ausrichtung. Zielen Umweltpläne in Industrieländern in der Regel auf langfristige, politikfeldübergreifende und integrative Zielbildungsmechanismen und Handlungsansätze auf breiter gesellschaftlicher und politischer Basis, so verfolgen Umweltpläne in den Entwicklungs- und Schwellenländern und in den Staaten Mittel- und Osteuropas in erster Linie eine Systematisierung

26 Für einen Überblick vgl. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), Task Force for the Implementation of the Environmental Action Programme in Central and Eastern Europe (EAP), Evaluation of Progress in Developing and Implementing National Environmental Action Programmes (NEAPs) in Central and Eastern Europe and the New Independent States. Final Report, Paris 1998.

27 So orientieren sich beispielsweise zahlreiche National Environmental Action Programmes in Entwicklungs- und Schwellenländern (zumindest in Teilen) am niederländischen Umweltplan. Gleiches gilt für ausgewählte Umweltpläne in den Staaten Mittel- und Osteuropas. In vielen Fällen entstehen diese durch eine aktive Beratung niederländischer Umweltexperten und weisen schon aus diesem Grund große Ähnlichkeiten mit den niederländischen Umweltplänen auf.

der Umweltpolitik oder aber die Stärkung umweltpolitischer Kapazitäten durch den Aufbau bzw. Ausbau einer nationalen Umweltverwaltung und von umweltpolitischen Institutionen. Beide Plantypen sind in der Praxis heute jedoch nicht mehr zu unterscheiden, verfolgen doch auch die Staaten Mittel- und Osteuropas beispielsweise im Rahmen der Beitrittsstrategie zur Europäischen Union und der damit erforderlichen Rechtsangleichung und Implementation (eben auch im Umweltbereich) grundsätzlich eine am Nachhaltigkeitsprinzip orientierte nationale Umweltpolitik.

Die wissenschaftliche Diskussion nationaler Umweltpläne hat sich neben der Frage nach umweltpolitischen Zielen und Zielbildungsmechanismen vor allem auf ihren formalen Entstehungsprozeß und den Grad der Beteiligung gesellschaftlicher, vor allem der Verursacherguppen konzentriert. Die Partizipation gesellschaftlicher Gruppen am Planerstellungprozeß bzw. der Prozeßcharakter nationaler Nachhaltigkeitsstrategien und Umweltpläne wird auch von den zahlreichen gesellschaftlichen Akteuren, Regierungen und internationalen Organisationen selbst hervorgehoben. So betont die OECD in ihrer Auswertung umweltpolitischer Planungsansätze: „Emphasis should be more on the process of working out a strategy or a plan rather than a plan for its own sake.“²⁸ Wie bereits eingangs dargestellt, kommt der prozeduralen Komponente der Zielbildungsdiskussion tatsächlich eine entscheidende Rolle zu, worauf weiter unten eingegangen wird.

Der nachfolgende Abschnitt gibt einen knappen Überblick über nationale Umweltpläne in entwickelten Marktwirtschaften.

IV. Stand der Umweltplanung im internationalen Vergleich

Die bislang existierenden Umweltpläne (siehe Tabelle) lassen sich hinsichtlich erstens der Genauigkeit und Relevanz der diskutierten oder festgelegten Umweltziele, zweitens der Breite der Partizipation und des Grades der Integration unterschiedlicher Politikfelder sowie drittens der Institutionalisierung und damit Verbindlichkeit der Umweltplanung unterscheiden²⁹. Für die Bewer-

28 Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), Planning for Sustainable Development. Country Experiences, Paris 1995

29 Vgl. M. Jänicke/A. Carius/H. Jörgens (Anm. 9), S. 7.

Tabelle: Nationale Umweltpläne in ausgewählten entwickelten Marktwirtschaften³⁰

Land	Umweltplan	Jahr der Verabschiedung
Niederlande	National Environmental Policy Plan (NEPP), NEPP plus, NEPP 2, NEPP 3	1989/90/93/97
Dänemark	Action Plan for Environment and Development; Nature and Environmental Policy Plan; sektorale Fachpläne, z. B. Energy 2000 (1990/96)	1988 1995
Finnland	Sustainable Development and Finland Finish Action for Sustainable Development	1989/90 1995
Großbritannien	This Common Inheritance: Britain's Environmental Strategy; Sustainable Development: The UK Strategy	1990/1994
Kanada	Canada's Green Plan for a Healthy Environment Environment Action Plan 1996/97–1999/2000	1990
Frankreich	National Plan for the Environment/Green Plan (Plan Vert)	1990
Südkorea	Master Plan; Korea's Green Vision 21	1991/1995
Neuseeland	Resource Management Act; Environment 2010 Strategy	1991/1995
Australien	National Strategy for Ecologically Sustainable Development	1992
Schweden	Enviro'93; Towards Sustainable Development in Sweden	1993/1994
Österreich	Nationaler Umweltplan (NUP)	1995
Japan	The Basic Environment Plan -	1995
Portugal	Nationaler Umweltplan (Plano Nacional da Politica de Ambiente)	1995
Schweiz	Strategie nachhaltiger Entwicklung in der Schweiz	1997
Irland	Sustainable Development – A Strategy for Ireland	1997
Norwegen	Environmental Policy for Sustainable Development (Report to the Storting)	1997
Luxemburg	Nationaler Plan für Nachhaltige Entwicklung (Plan National pour un Developpement Durable)	für 1998 geplant

tung der Qualität der Ziele ist entscheidend, ob diese nur allgemein oder aber in Form konkreter Umweltqualitäts- oder Reduktionsziele mit konkretem Umsetzungsfahrplan und entsprechendem Budget verbindlich festgeschrieben werden. Darüber hinaus ist maßgeblich, ob die Ziele in den entscheidenden Problembereichen der nationalen Umweltpolitik festgelegt, ob sie hinreichend wissenschaftlich begründet sind und diese wissenschaftliche Fundierung den Entscheidungen politischer Handlungsträger zugrunde gelegt wird. Schließlich ist zu fragen, ob die vorhandenen Restriktionen sowie die Kapazitäten des politischen Systems und Möglichkeiten der Zielgruppen, diese Ziele zu erreichen, berücksichtigt wurden. Die meisten nationalen Umweltpläne (z. B. Finnlands, Frankreichs, Großbritanniens, Japans und Österreichs) beschränken sich auf allgemeine, zumeist nur sehr vage umweltpolitische Zielvorgaben. Konkrete qualitative und quantitative Vorgaben ergeben sich lediglich entweder aus den bereits existierenden Umweltgesetzen oder aber aus den Verpflichtungen internationaler Übereinkommen zum Umwelt-, Natur- und Ressourcenschutz.

In dieser Hinsicht dienen die Umweltpläne zunächst nur der Bündelung und Systematisierung bereits bestehender, allgemein anerkannter oder teilweise rechtlich verbindlicher quantitativer und

qualitativer Ziele, die um einige neue Ziele ergänzt werden. Im Gegensatz dazu schreibt beispielsweise der niederländische Umweltplan über 200 quantitative Ziele und damit verbundene Maßnahmen (überwiegend freiwillige Vereinbarungen mit den Verursachergruppen – den sogenannten ‚covenants‘) fest. Auch der Umweltplan der schwedischen Umweltschutzbehörde von 1993 legt in den wesentlichen Verursacherbereichen Transport, Energie, Industrie und Landwirtschaft über 100 Ziele mit konkretem Zeithorizont für deren Erreichen fest. Der kanadische Umweltplan von 1990 kann in Hinblick auf die Zielqualität zwischen diesen beiden Ländergruppen eingeordnet werden. Er enthält eine Mischung aus quantitativen und qualitativen Zielvorgaben, wie etwa die Halbierung des nationalen Abfallaufkommens bis zum Jahr 2000, die Halbierung der SO₂-Emissionen im östlichen Kanada bis 1994 sowie den Ausstieg aus der Produktion von FCKW und anderen ozonschichtzerstörenden Substanzen bis zum Jahr 2000. In einigen Ländern, wie z. B. Großbritannien, sieht der Umweltplan wichtige Institutionen wie einen Regierungsbeirat für Nachhaltigkeit und

30 Vgl. Martin Jänicke/Helge Jörgens, National Environmental Policy Planning in OECD Countries: Preliminary Lessons from Cross-National Comparison, in: Environmental Politics, 7 (1998) 4, S. 36.

sogenannte ‚green ministers‘ als Berichterstatter über die Umweltauswirkungen von Vorhaben anderer Ressorts vor.

Das zweite Unterscheidungskriterium ist die Breite der Partizipation und der Grad der Integration unterschiedlicher Politikfelder. Abgestellt wird hier zunächst auf die Zusammenarbeit unterschiedlicher Ressorts bei der Planerstellung. In fast allen Industrieländern wurde ein Umweltplan jeweils unter der Federführung des Umweltministeriums erstellt und anschließend im Rahmen umfassender Abstimmungen sowohl den anderen Ressorts als auch den gesellschaftlich relevanten Gruppen vorgelegt. Lediglich in der Schweiz, in Großbritannien und in den Niederlanden wurde bereits die Planerstellung auf eine breitere Akteursbasis gestellt. In der Schweiz wurde zur Planerstellung eine interdepartementale Kommission (IDARio) unter wechselndem Vorsitz gegründet, in der neben 20 Bundesämtern auch die für Umwelt, Entwicklungszusammenarbeit und Außenpolitik zuständigen Bundesressorts vertreten sind. Sie hatte den Auftrag, auf der Grundlage einer Bestandsaufnahme der derzeitigen Umweltpolitik eine Programmatik für die zukünftige Umweltpolitik zu entwickeln. Auf deren Grundlage erarbeitete eine Expertengruppe einen umfassenden Aktionsplan für die Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz. Auch in den Niederlanden war an der Planerstellung neben dem Umweltressort auch das Verkehrs-, Landwirtschafts- und Wirtschaftsministerium aktiv beteiligt. Das britische Umweltprogramm von 1990 sowie die Nachhaltigkeitsstrategie von 1994 wurden von zwei interministeriellen Gremien erarbeitet und anschließend von zehn bzw. 16 Ressorts getragen.

Außer durch den Grad der Integration unterscheiden sich die Planungsprozesse hinsichtlich des Umfangs der Beteiligung gesellschaftlicher Akteure, der allerdings weniger ein Indikator für die Qualität eines Umweltplanes ist, als vielmehr Aufschluß über Art und Offenheit gesellschaftlicher und politischer Willensbildungsprozesse gibt. Die Planstellungsprozesse beispielsweise in den Niederlanden (NEPP 2), Portugal, Kanada und Australien fanden unter breiter Beteiligung der Öffentlichkeit statt, zum Teil durch formalisierte Konsultationsverfahren, bei denen Stellungnahmen und Änderungsanträge von Kommunen, Gewerkschaften und den verschiedensten Verbänden in unterschiedlichem Umfang Eingang in den Umweltplan fanden. Planstellungsprozesse in anderen Staaten wiesen ein geringeres Maß an Partizipation auf, so zum Beispiel in Österreich (ohne Beteiligung der Umweltverbände) oder aber Süd-

korea (ohne jegliche Beteiligung gesellschaftlicher Akteure).

Eine letzte Kategorie betrifft die institutionelle Verankerung und damit formelle Verbindlichkeit des Umweltplanes. Politische Willensbekundungen und Absichtserklärungen bedürfen für ihre Gültigkeit und Verbindlichkeit einer rechtlichen oder anderen formellen Grundlage. Diese Bindungswirkung kommt vor allem dann zum Tragen, wenn durch Regierungswechsel oder massive Verschiebungen politischer Prioritäten ein Plan verworfen wird. In Kanada und Portugal wurden jeweils Umweltpläne unter breiter Beteiligung der Bevölkerung, der Verbände und der Gemeinden erstellt; nach einem Regierungswechsel verloren die Pläne in dieser Form jedoch ihre Gültigkeit und das öffentliche Interesse sank. Umweltpläne in den Niederlanden, Japan, Portugal, Neuseeland und Südkorea basieren auf gesetzlichen, teilweise verfassungsrechtlichen Grundlagen. In Portugal beispielsweise war die Erstellung eines nationalen Umweltplanes bereits im Umweltgrundlagengesetz von 1987 vorgesehen. Auch der Zeitplan sowie die Ausgestaltung des Planes fußten auf einer gesetzlichen Grundlage. Zudem hat der Plan selbst Gesetzeskraft und wurde im März 1995 im portugiesischen Gesetzblatt veröffentlicht³¹. Eine gesetzliche Grundlage sichert allerdings nicht den Erfolg eines Planes. Trotz allem scheiterte die Umsetzung des portugiesischen Umweltplanes, hingegen galt der erste niederländische Umweltplan auch ohne Rechtsgrundlage (diese erfolgte erst 1993) als Erfolgsfall. Eine andere Variante sind bindende Parlamentsbeschlüsse, so zum Beispiel in Österreich, Schweden oder in Dänemark, wengleich auch hier durch wechselnde Mehrheiten die Bindung entfallen kann.

Neben der rechtsförmlichen Verankerung sind also andere Mechanismen der Bindungswirkung von Bedeutung. Eine bedeutende Rolle spielt hier die Berichterstattung über die Umsetzung der Ziele eines Umweltplanes sowie die bereits eingangs erwähnten bestehenden Restriktionen. Ein solcher Prozeß bietet die institutionalisierte und regelmäßig wiederkehrende Gelegenheit, die bisherigen Ergebnisse zu evaluieren sowie Ziele und Maßnahmen, falls nötig, anzupassen. Eine weitere Institutionalisierung besteht in der Schaffung spezieller Nachhaltigkeitsgremien, die mit der Umsetzung und Evaluation des Planes und seiner Inhalte betraut sind. In Großbritannien wurde neben

31 Vgl. Alexander Carius, Strategische Umweltplanung in Portugal: Das Fundament steht, in: Politische Ökologie, (Juli/August 1996), S. 15–16.

einem ministeriellen Umweltkomitee und einem Regierungsrat für Nachhaltige Entwicklung ein sogenannter ‚green minister‘ eingesetzt, der über alle Umweltauswirkungen anderer Ressortvorhaben dem Kabinett berichtet. Ähnliche Einrichtungen fanden sich auch in Portugal. In beiden Fällen wurden die Gremien jedoch kaum genutzt und blieben damit bisher weitgehend ineffektiv. Im Kern zeigen sie aber eine Möglichkeit zur Überprüfung von Umweltauswirkungen von ganzen Politiken bzw. einzelnen Programmen auf, wie sie die zur Diskussion stehende Programm-UVP vorsieht.

Die bisher vorliegenden Umweltpläne sind, sieht man einmal vom niederländischen Beispiel ab, keine umweltpolitischen Masterpläne. Hinsichtlich ihrer Zielqualität (eher allgemeine Absichtserklärungen als konkrete Umweltqualitätsziele), der wissenschaftlichen Fundierung, der Verbindlichkeit und Bindungswirkung und letztlich Konkretisierung weisen sie gravierende Mängel auf. Trotz Beteiligung vieler gesellschaftlicher Akteure, teilweise auch Verursachergruppen, mangelt es an tatsächlicher Politikintegration, institutionalisierten, regelmäßige Berichtspflichten und damit Evaluationsmechanismen, die eine Überprüfung der Erreichung der Ziele und gegebenenfalls deren Anpassung ermöglichen. Die meisten Pläne haben aber zumindest eine wichtige gesellschaftliche Diskussion über umweltpolitische Strategien in Gang gebracht, politische Betroffene, unseres Erachtens auch Verursacher motiviert und Ansätze zur Politikkoordination zwischen unterschiedlichen Ressorts aufgezeigt.

V. Fazit

Mit Beginn der neunziger Jahre ist eine Renaissance umweltpolitischer Planung zu verzeichnen, die mit zum Teil euphorischen Erwartungshaltungen verbunden ist. In den Staaten, Regionen, Städten und Gemeinden wurden jeweils eigene Planerstellungsprozesse in Gang gesetzt, und auf allen diesen Ebenen ist mit der konkreten Umsetzung begonnen worden, es haben sich Netzwerke zur Verbreitung und zum Erfahrungsaustausch gebildet. Dabei orientieren sich die meisten Programme am Beispiel des niederländischen Umweltpolitikplans und an den Vorgaben der Agenda 21. Ohne Zweifel hat der hiermit einsetzende gesellschaftliche Diskurs über Umweltplanung und Nachhaltigkeitsstrategien maßgeblich die Dis-

kussion über erfolgsbestimmende Faktoren bzw. generell über die Effektivität der Umweltpolitik – national wie international – beeinflußt.

Auch wenn Deutschland zu den wenigen OECD-Staaten gehört, die noch keinen eigenen Umweltpolitikplan haben, so laufen die gegenwärtigen Aktivitäten, etwa das Schwerpunktprogramm der alten Bundesregierung, doch darauf hinaus. Auch die neue rot-grüne Regierungskoalition hat Umweltpolitikplanung als ein wesentliches Instrument der Umweltpolitik hervorgehoben und im Koalitionsvertrag verankert. Unseres Erachtens ist diese Entwicklung eine notwendige Voraussetzung effizienter Umweltpolitik. Allerdings stellt sich die Frage, inwieweit ein deutscher Umweltpolitikplan sich am niederländischen Modell orientieren kann und soll. Denn bei aller Wertschätzung, die dieses Modell genießt, darf jedoch nicht übersehen werden, daß der als Masterplan qualifizierte niederländische Umweltpolitikplan in seinen Fortschreibungen und Weiterentwicklungen seit 1989 im wesentlichen von einer am gesellschaftlichen Konsens orientierten Politik getragen wird, deren wesentliche umweltpolitische Instrumente freiwillige Vereinbarungen mit den Verursachergruppen sind. Diese Art der konsensualen Politikplanung ist nicht ohne weiteres auf andere, eher fragmentierte Gesellschaften und politische Systeme übertragbar. Sie funktioniert allenfalls dann, wenn eine systematische Umweltpolitik noch nicht vorhanden ist, insbesondere wenn notwendige Institutionen und Kapazitäten auf- bzw. ausgebaut werden müssen. Dies gilt beispielsweise für die Umweltaktionspläne und -programme in Schwellen- und Entwicklungsländern sowie Nationale Umweltaktionsprogramme in Mittel- und Osteuropa, die, wie bereits erwähnt, in weiten Teilen augenscheinlich an die niederländische Planungsstrategie angelehnt sind.

Die Fokussierung eines Teils der politikwissenschaftlichen Forschung – aber auch der aktuellen umweltpolitischen Diskussion – auf die Rolle von Planungsmechanismen in der Umweltpolitik verstellt insofern den Blick auf umweltpolitische Realitäten, als die niederländische Umweltpolitik im internationalen Vergleich generell als Erfolgsfall gilt, da auch ein Umweltpolitikplan vergleichsweise günstige Rahmenbedingungen vorfindet, die so in anderen Staaten nicht existieren.

Umweltpolitikpläne haben sich zwar als ein wichtiges Instrument einer auf Langfristigkeit, Integration und Strategiefähigkeit zielenden Umweltpolitik bewährt, jedoch zeigen die Beispiele Kanadas, Österreichs, Großbritanniens und Südkoreas, daß

in Zeiten sinkender Bedeutung der Umweltpolitik insbesondere gegenüber arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Aspekten der Erfolg dieser Politikpläne sich im wesentlichen auf die prozedurale und kommunikative Funktion reduziert. Und selbst das niederländische Beispiel zeigt, daß die Umsetzung der im Politikplan beschlossenen Ziele noch eine ganz andere Frage ist. Die Probleme der Implementation werden durch Pläne jedenfalls nicht automatisch gelöst.

Diese Dinge müssen bedacht werden, wenn Entscheidungen über die – sicherlich notwendige – Aufstellung eines deutschen Umweltpolitikplans oder einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie

getroffen werden. In diesem Zusammenhang ist es vor allem wichtig,

1. die spezifischen politischen und gesellschaftlichen Bedingungen sowie die föderale Struktur in Deutschland bei der Planerstellung zu beachten – der Umweltrat hat in diesem Zusammenhang ein prozedurales Modell entwickelt, das sich vom niederländischen unterscheidet –;
2. die Fortschreibung des Politikplans zu gewährleisten, um das Instrument immer wieder auf den Prüfstand zu stellen, und
3. Implementationsdefizite vor lauter Planung nicht aus den Augen zu verlieren.

Das sozial-ökologische Innovationspotential einer nachhaltigen, zukunftsfähigen Entwicklung auf betrieblicher und kommunaler Ebene

Es hat sich aus guten Gründen eingebürgert, Krisensymptome in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft auf jeweils spezifische Innovationsschwächen zurückzuführen. Mit der Erkenntnis einer Innovationskrise wächst nicht nur die (abstrakte) Einsicht in die Notwendigkeit, „Neues zu tun oder etwas, was bereits gemacht wird, auf eine neue Art zu machen“, wie Joseph Schumpeter Innovation grundlegend definiert hat. Zugleich steigen auch die programmatischen Anforderungen an Innovationen als „ein zentraler Imperativ der modernen Gesellschaft“ bzw. an eine „Innovation der Innovation“¹. Innovationsschwäche als Problem korrespondiert mit „Verbesserung der Innovationsfähigkeit“² als einer quasi universellen Problemlösung.

I. Innovation als Patentrezept und moderner Schlüsselbegriff

In der Perspektive auf die Bundestagswahl 1998 machte der Innovationsbegriff als ein – allerdings meist inhaltsleeres – Patentrezept³ eine erstaunliche Karriere. Während die CDU „Für Deutschland Innovationen“ plakatierte, debattierte die SPD auf ihrem Bundesparteitag, dem bereits ein Innovationskongreß und ein Innovationsmanifest vorausgegangen waren, über „Innovationen für Deutschland“. In Innovationen wird sowohl „der Motor für Wachstum und Beschäftigung“ als auch die angemessene „Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung“⁴ gesehen. Vor diesem Hintergrund hat Bundeskanzler Helmut Kohl einen „Rat für Forschung, Technologie und Innovation“ initiiert und die Friedrich-Ebert-Stiftung –

allerdings auf der Grundlage eines nicht nur auf Technik reduzierten Innovationsverständnisses – unlängst eine internationale Konferenz mit dem Titel „Innovation in Wissenschaft, Technik und Gesellschaft“ durchgeführt. Die neue Bundesregierung will die „Wirtschaftskraft durch nachhaltiges Wachstum und Innovation stärken“. Die Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen geht davon aus, daß „Innovation, Wissenschaft und Technik . . . von zentraler Bedeutung für die künftigen Lebenschancen der Bürgerinnen und Bürger“ sind.⁵ Auch die Mitte des Jahres neu zusammengesetzte Landesregierung in Nordrhein-Westfalen geht nach eigenem Bekunden „den Weg konsequenter Innovationen“, will „Innovationen auf allen Ebenen voranbringen, um die Arbeitslosigkeit abzubauen und möglichst viele attraktive Arbeitsplätze zu schaffen“⁶.

Auf der rhetorisch appellativen Ebene besteht offensichtlich weitgehend Konsens darüber, daß Innovation „der Schlüsselbegriff (ist), um die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu bestehen“⁷. Die schon fast inflationär zu nennende Verwendung des Innovationsbegriffs steht jedoch in krassem Gegensatz zu einer inhaltlichen Präzisierung und Fundierung des damit Gemeinten⁸. Deutlich wird allenfalls eine gewisse, gleichwohl diffuse Bedeutungsnahe zu Begriffen wie Reform, Fortschritt, Wandel und Modernisierung sowie

5 Zitiert nach Frankfurter Rundschau vom 22. Oktober 1998.

6 Aus der Regierungserklärung von Wolfgang Clement vor dem Landtag Nordrhein-Westfalen, 17. Juni 1998.

7 SPD-Parteivorstand, Wissenschaftsforum der Sozialdemokratie (Hrsg.), Wissenschaftsnotizen, Heft 13, August 1998, S. 5.

8 Martin Baethge und Jürgen Kädtler kritisieren, daß der politische Sprachgebrauch den Sinn des Innovationsbegriffs ebenso wie den des Globalisierungsbegriffs „bis zur Unkenntlichkeit verallgemeinert und in Nebel gehüllt hat“; dies., Innovation zwischen ökonomischen Anforderungen und politischem Regulierungsbedarf, in: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Mitbestimmung und Beteiligung: Modernisierungsbremse oder Innovationsressource?, Bonn 1998, S. 11.

1 Werner Rammert, Neue Zeiten für technische Innovationen: heterogen verteilt und interaktiv vernetzt, in: Soziale Welt, 48 (1997), S. 397 f.

2 Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung, Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele – ein Weg, Bonn 1998.

3 Vgl. Manuel Kiper/Volker Schütte, Der Innovation eine Richtung geben, in: Kommune, 5 (1998), S. 555–562.

4 Leipziger Manifest der CDU.

eine weitgehende thematische Reduktion auf technische Neuerungen. Programmatisch abgekoppelt von systematischen Problemanalysen einerseits und zukunftsfähigen Entwicklungsperspektiven andererseits, bleibt letztlich offen, worin die problemlösende Wirkung der als Universallösung für zentrale gesellschaftliche Probleme propagierten Innovationsoffensive denn bestehen könnte.

II. Innovationen für eine nachhaltig zukunftsfähige Entwicklung und/oder nachhaltig zukunftsfähige Entwicklung als Innovationsstrategie und -prozeß?

Dieser Beitrag geht der Frage nach, ob und inwieweit die Diskussion über eine nachhaltig zukunftsfähige Entwicklung⁹ und dadurch inspirierte Versuche, soziale, institutionelle und organisatorische Innovationsprozesse in Unternehmen und Kommunen in die Praxis umzusetzen, dazu geeignet sind, der noch ausstehenden Innovationsoffensive eine (gesellschaftlich wünschenswerte) Richtung zu geben¹⁰. Nicht Innovation um ihrer selbst Willen, nach dem Motto „Neu ist besser“, ist gefordert, sondern „Innovation mit Richtungssinn“¹¹.

Dabei gehen wir ganz im Unterschied zu einem auf Technik, Forschung und Entwicklung sowie auf die darauf bezogene staatliche Politik reduzierten Innovationsverständnis von der sozialwissenschaftlich fundierten und etablierten These aus, daß es vor allem soziale und institutionelle Faktoren sind, die über Verlauf und Erfolg des Innovationsgeschehens entscheiden¹². Demnach ist ein Ausweg aus der konstatierten Innovationsschwäche oder -krise

9 Auf eine Rekapitulation der Diskussion über Begriff und Programm einer nachhaltig zukunftsfähigen Entwicklung bzw. *sustainable development* können wir in diesem Zusammenhang weitgehend verzichten. Vgl. hierzu u. a. den in dieser Zeitschrift erschienenen Beitrag von Rudi Kurz (B 7/96, S. 14–22) sowie den Beitrag von Horst Zilleßen (in diesem Heft). In einem sehr allgemeinen Sinne ist eine Entwicklung gemeint, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, daß künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können. Das damit reklamierte Prinzip der intra- und intergenerativen Verteilungsgerechtigkeit und Chancengleichheit im globalen Maßstab steht auf den Säulen: ökologische Nachhaltigkeit, soziale Gerechtigkeit und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit.

10 Vgl. M. Kiper/V. Schütte (Anm. 3).

11 Helge Majer, 11 Thesen zur „Innovation mit Richtungssinn“, in: SPD-Parteivorstand (Anm. 7), S. 59 f.

12 Die diesbzgl. Argumentation ist zusammenfassend dokumentiert in: Verbund Sozialwissenschaftliche Technikforschung, Mitteilungen, (1997) 19.

unter Mißachtung oder Vernachlässigung sozialer und institutioneller Innovationen bzw. Innovationsbedingungen nicht zu finden. Oder mit anderen Worten: „Wir brauchen insbesondere soziale Innovationen, um mit den Problemen fertig zu werden, die auf uns zukommen.“¹³ Angesichts des vagen Wissens über die Rahmenbedingungen, Erfolgs- und Mißerfolgskriterien innovativer Prozesse kann es nicht um Patentrezepte oder den „one best way“ zur Entfaltung einer neuen Innovationsdynamik gehen¹⁴. Bei der Identifizierung und Unterstützung zukunftsfähiger Neuerungsprozesse geht es vielmehr vorrangig um „die Förderung, Organisation und Kontinuität von permanenten Suchprozessen nach immer besseren Problemlösungen“¹⁵.

Die Umsetzung von neuen Ideen in neue Produkte und Verfahren¹⁶ findet überwiegend innerhalb von Unternehmen statt. Diese unternehmensinternen Innovationsprozesse werden, insbesondere in kleinen und mittleren Unternehmen, in ihrem Verlauf und Ergebnis maßgeblich durch ein Netzwerk unternehmensübergreifender Kommunikations- und Kooperationsbeziehungen vor allem auf der lokalen und regionalen Ebene beeinflusst¹⁷. Nicht zuletzt deshalb ist neben den Unternehmen die kommunale und regionale Handlungsebene in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung. Auch in der Perspektive auf eine nachhaltig zukunftsfähige Entwicklung, wie sie programma-

13 Hans Peter Dürr, Welchen Beitrag liefern die Wissenschaften auf dem Weg zu einer nachhaltigen Lebensweise?, in: SPD-Parteivorstand (Anm. 7), S. 7. Dürr verbindet diese Aussage mit dem Hinweis, daß dabei den Sozialwissenschaften größere Aufgaben als den Naturwissenschaften zu fallen.

14 M. Baethge/J. Kädtler (Anm. 8), S. 13.

15 Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“, Abschlußbericht, Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/11200, Bonn, 26. 6. 1998.

16 Nach der international anerkannten OECD-Definition: „Scientific and technological innovation may be considered as the transformation of a new idea into a new product introduced on the market, into a new or improved operational process used in the industry and commerce, or into a new approach to a social service“; OECD, Proposed Standard Practice for Surveys of Research and Experimental Development – Frascati Manual, Paris 1993.

17 Vgl. Michael Fritsch, Netzwerke und Innovation, in: Ökologisches Wirtschaften, 2 (1997), S. 19–21; bezogen auf ökologische Innovationsprozesse siehe z. B.: Wilfried Müller/Klaus Feseker, Externe Figuren bei umweltschutztechnischen Innovationen in Lohngalvaniken, in: Martin Birke/Carlo Burschel/Michael Schwarz (Hrsg.), Handbuch Umweltschutz und Organisation. Ökologisierung – Organisationswandel – Mikropolitik, München – Wien 1997, S. 465–496; Ralf Herbold/Eckhard Kämper/Wolfgang Krohn/Volker Vorwerk, Innovation in partizipativen Akteurfiguren, in: ebd., S. 434–464.

tisch grundlegend in der Agenda 21, dem 1992 in Rio de Janeiro von mehr als 170 Staaten unterzeichneten Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert, formuliert wird, werden diese beiden „Praxisfelder“ besonders hervorgehoben: „Die Unternehmerschaft ist eine der wichtigsten Triebkräfte für Innovationen. . . . Insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen spielen eine wichtige Rolle in der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes.“ Gerade deshalb soll die Privatwirtschaft „die Rolle des Umweltmanagements als Schlüsseldeterminante für eine nachhaltige Entwicklung anerkennen“. „Förderung einer umweltverträglichen Produktion“ und „einer verantwortungsbewußten Unternehmerschaft“¹⁸ sind dementsprechend zentrale Programmbereiche. „Bei der Verwirklichung der in der Agenda 21 enthaltenen Ziele“ ist darüber hinaus insbesondere „die Beteiligung und Mitwirkung der Kommunen ein entscheidender Faktor“. Deshalb soll jede Kommunalverwaltung „in einen Dialog mit ihren Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft eintreten und eine ‚kommunale Agenda 21‘ beschließen“¹⁹.

Innovation und nachhaltige, zukunftsfähige Entwicklung sind demnach systematisch miteinander verwoben:

a) Die Debatte um nachhaltige, zukunftsfähige Entwicklung zielt ab auf einen gesellschaftlichen Konsens über neue Entwicklungsziele jenseits des auf industrielles Wachstum, Naturvergessenheit und technologische Machbarkeitsphantasien gestützten westlichen Zivilisationsmodells; in dieser Perspektive geht es um die Entwicklung eines innovativen, zukunftstauglichen Leitbilds gesellschaftlicher Entwicklung im Sinne einer regulativen Idee, wie z. B. auch Demokratie, Freiheit, Gerechtigkeit u. ä.

b) Der Prozeß der Leitbildentwicklung bzw. die „Strategie nachhaltiger Entwicklung“ sind ihrerseits zu bezeichnen als „ein innovativer Prozeß und neues Steuerungsmodell“²⁰. Erweiterte Kooperation und Partizipation, „Engagement und echte Beteiligung aller gesellschaftlichen Gruppen“²¹ sind dafür konstitutiv. Auf dieser Ebene geht es um die Organisation von Suchprozessen nach immer besseren Problemlösungen und das Experimentieren mit darauf abgestimmten neuen Formen der Beteiligung und Vernetzung von

unterschiedlichen Akteuren bzw. Akteursgruppen; es geht um die Einleitung einer umfassenden und grundlegenden Innovation von Ideenfindungs-, Planungs- und Entscheidungsprozessen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft überall dort, wo die eingeschliffenen Routinen, Arbeitsteilungen, Planungskulturen und Entscheidungsstrukturen ganz offensichtlich an die Grenzen ihrer Akzeptanz und Problemlösungskapazität gestoßen sind.

c) Schließlich setzt die Realisierung einer nachhaltigen, zukunftsfähigen Entwicklung darauf abgestimmte bzw. abzustimmende technische, soziale und institutionelle Innovationen voraus²². In dieser Perspektive ist nachhaltige, zukunftsfähige Entwicklung sowohl Ergebnis von als auch zugleich normativer Maßstab für Innovationen²³.

Anstelle des Versuchs einer weitergehenden kategorialen und letztlich normativen Bestimmung der Beziehungen zwischen nachhaltiger Entwicklung und Innovation soll im folgenden – auf empirische Untersuchungen und konkrete Erfahrungen aus direkter Beteiligung gestützt – der Blick auf die Praxis sozialer und ökologischer Innovationsprozesse gelenkt werden. Auf einer solchen Grundlage lassen sich die vorhandenen Potentiale ebenso wie auch der Bedarf einer „Innovation der Innovation“ erkennen bzw. realitätsnah präzisieren.

III. Nachhaltig zukunftsfähiges Wirtschaften als Managementproblem

Die Diskussion darüber, was Nachhaltigkeit aus Sicht eines Unternehmens konkret heißt, steht noch ganz am Anfang. Weitgehend ungeklärt ist, wie Betriebe ein am Prinzip der nachhaltigen Entwicklung orientiertes Unternehmensleitbild entwickeln können, ob und wie die Transformation „von der Vision zur Praxis“²⁴ nachhaltigen Wirtschaftens gelingen kann und ob ein nachhaltiges Unterneh-

22 Vgl. Enquete-Kommission (Anm. 15), S. 194 ff.

23 „Innovationen für eine zukunftsfähige Gesellschaft“ lautete z. B. auch das Thema einer vom Wissenschaftsforum der SPD am 10. Juli 1998 veranstalteten Fachtagung. Es wurde darüber diskutiert, „welchen Ansprüchen eine zukunftsfähige Entwicklung von Wissenschaft und Technik . . . genügen muß“. Auf „Innovationen für eine zukunftsfähige Entwicklung“ konzentriert sich auch der Beitrag von Rudi Kurz (Anm. 9), wobei allerdings die ökologische Dimension der Naturnutzung und des „Naturvermögens“ im Vordergrund steht.

24 UnternehmensGrün (Hrsg.), Von der Vision zur Praxis. Nachhaltiges Wirtschaften als Perspektive für Unternehmen, München 1997.

18 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), Agenda 21, Bonn o. J., Kap. 30.

19 Ebd., Kap. 28.

20 Enquete-Kommission (Anm. 15), S. 30 ff.

21 Bundesministerium für Umwelt (Anm. 18).

men nicht möglicherweise ein Widerspruch in sich ist. Jedenfalls gibt es zur Zeit kein Unternehmen auf der Welt, das Kriterien nachhaltigen Wirtschaftens als strategische Größen meßbar und abfragbar in den Firmenalltag übertragen hat.

Ende der neunziger Jahre ist betrieblicher Umweltschutz in den deutschen Unternehmen weitgehend gesetzeskonform etabliert und wird auf relativ hohem Niveau betrieben. Nicht mehr der „saubere Betrieb“ wie noch in den achtziger Jahren steht im Vordergrund, sondern „ökologisch rationales“ Umwelt(-Kosten-)Management. Die Ergebnisse einer Befragung von kleinen und mittleren Unternehmen zu Verbreitung und Praxistauglichkeit von Umweltmanagement²⁵ zeigen jedoch, daß eine deutliche Mehrheit mit der Einführung von Umweltmanagement mehr Probleme als Vorteile auf sich zukommen sieht: Befürchtet werden vor allem zusätzliche Kosten, Mehrarbeit und ein erhöhter Informations- und Schulungsbedarf. Immerhin ein Drittel der Unternehmen befürchtet eine Zunahme organisatorischer Probleme. Dementsprechend spielt in der mittelfristigen Planung der Unternehmen eine Verstärkung von Umweltschutzaktivitäten im Vergleich zu den betriebswirtschaftlichen Planungszielen „Absatz fördern“, „Kosten senken“ und „Wettbewerbsfähigkeit verbessern“ nur eine untergeordnete Rolle. Nach wie vor bestimmen *end-of-the-pipe*-Technologien, der Druck ordnungsrechtlicher Vorgaben und ansatzweise marktökonomische Innovationsimpulse die Umweltschutzpraxis in deutschen Unternehmen. Obwohl im europäischen Vergleich in Deutschland mit Abstand die meisten Unternehmen ein zertifiziertes Umweltmanagementsystem eingeführt haben, handelt es sich dabei noch immer nur um wenige Vorreiter (weniger als ein Prozent aller Unternehmen). Umweltmanagement im allgemeinen und Umweltmanagementsysteme im besonderen halten somit keineswegs auf breiter Front Einzug in den Unternehmen. Im Gegenteil: Der Bekanntheitsgrad der EG-Öko-Audit-Verordnung (über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltprüfung) und insbesondere der international geltenden ISO-Normen zum Umweltmanagement ist außerordentlich gering. Fast die Hälfte der befragten Unternehmen lehnt die Einführung eines normierten Umweltmanagementsystems ab.

25 Vgl. Thomas Jäger/Anja Wellhausen/Martin Birke/Michael Schwarz, Umweltschutz, Umweltmanagement und Umweltberatung. Ergebnisse einer Befragung in kleinen und mittleren Unternehmen, Berichte des ISO 55, Köln 1998.

Unternehmen, die produktionsintegrierte Umweltschutzmaßnahmen durchführen und ein darauf abgestimmtes Umweltmanagementsystem einführen, durchlaufen einen mehrstufigen Lern- und Entscheidungsprozeß, in dem unternehmensexterne Auslöser (wie z. B. verschärfte behördliche Auflagen oder Kontrollen), unternehmenskulturelle Aspekte, die persönliche Werthaltung der Unternehmensleitung, die jeweilige Stellung am Markt und vor allem die generelle Bereitschaft und Fähigkeit (insbesondere auf der Leitungsebene) zu internem Wandel zur Geltung kommen. Wie auch bei der schon weit fortgeschrittenen Umsetzung der ISO-Normenreihe zum Qualitätsmanagement ist für die Einführung eines normierten Umweltmanagementsystems primär die Erwartung ausschlaggebend, daß ein solches Zertifikat über kurz oder lang von den Kunden verlangt werden wird und daß es mit der bislang im Unternehmen „gelebten“ Organisation kompatibel ist. Dementsprechend läßt das Interesse an zertifizierten Umweltmanagementsystemen selbst bei „Ökopionier-Unternehmen“ dann nach, wenn sie die Überzeugung gewinnen, ihnen werde „damit etwas übergestülpt“, was zudem für die Aufrechterhaltung der Kundenbeziehungen keinerlei erkennbare Vorteile bringt.

Die mit dem Öko-Auditing verbundenen Erwartungen, unternehmensintern Lernprozesse anzustoßen und organisatorisch bessere Bedingungen für den schwierigen Übergang zum präventiven, ökologisch wie ökonomisch optimierten Umweltmanagement zu schaffen, sind bisher noch weitgehend unerfüllt geblieben²⁶. Der erhoffte Einstieg in eine nichtdirigistische Umweltpolitik, welche die aus Überreglementierung, Unübersichtlichkeit und Kontrollüberforderung entstandenen Effizienzdefizite des Umweltordnungsrechts kompensieren soll, kommt nur schleppend in Gang, weil und solange der dafür erforderliche unternehmensinterne Resonanzboden fehlt: Die angestrebte Eigenverantwortung, Selbstverpflichtung und Selbstorganisation scheitern an den Blockaden und Restriktionen, denen mit dem Auditverfahren begegnet werden soll. Innovationsbereitschaft und Fähigkeit zur kontinuierlichen Verbesserung, die mittels eines Managementsystems gefördert werden sollen, sind eben auch Bedingung und nicht nur Resultat seines Erfolges. In der Praxis gerät die Option, Umweltmanagement als Chance für

26 Vgl. Christian Aumüller/Thomas Jäger/Michael Schwarz, Ökologische Innovation oder bürokratische Deformation?, in: UmweltWirtschaftsForum, 6 (1998), S. 37–40. *Anmerkung der Redaktion:* Siehe in diesem Zusammenhang auch den Beitrag von Christian Schrader in diesem Heft.

die Entwicklung von innovativen, nachhaltigen und zukunftsfähigen Verfahren und Produkten zu begreifen und zu nutzen, in der Regel in Konflikt mit den praktizierten Entscheidungsabläufen und eingeübten Routinen im Unternehmen.

Welches die entscheidenden Faktoren und Akteure sind, die ein Unternehmen auf einen nachhaltigen, zukunftsfähigen Entwicklungsweg bringen, ist nach wie vor ungeklärt. Der Verweis auf den ausschließlichen Einfluß von Regulierungs- oder Marktdruck bzw. den viel bemühten Preismechanismus ist sicherlich zu kurz gegriffen. Der Übergang auf einen nachhaltigen Entwicklungsweg vollzieht sich vielmehr als ein „dynamischer, innengeleiteter Prozeß“²⁷, der die vorhandenen Unternehmenspotentiale nutzt und externe Ansprüche in den Bezugsrahmen integriert. In dieser Perspektive ist die Ökologisierung von Unternehmen primär ein Prozeß der Organisationsentwicklung auf der Grundlage organisationalen Lernens „im Widerstreit divergierender Ziele, Normen und Wertorientierungen“²⁸. Dementsprechend sind die sogenannten weichen Faktoren der Unternehmensführung (wie Motivation, Interaktion, Information, Kommunikation, Qualifikation, Partizipation) von ausschlaggebender Bedeutung. Daß dabei nicht primär ökonomische und technische, sondern soziale und organisatorische Aspekte eine Rolle spielen und daß neben organisationsexternen Faktoren und Anforderungen das organisatorische Innenleben systematisch mit zu berücksichtigen ist, haben inzwischen zahlreiche empirische Studien deutlich gemacht. Unternehmen sind stets Austragungsorte von mikropolitischen Auseinandersetzungen um verschiedene Leitbilder, Entwicklungsrichtungen, Ziele und Interessen. Diese komplexen Prozesse gilt es mit all ihren Blockaden und Potentialen genau zu analysieren und zu handhaben.

Wie der Versuch, am Beispiel von zwei Produktlinien nachhaltige Entwicklung in das konkrete Unternehmenshandeln der Hoechst AG zu übersetzen, bestätigt²⁹, ist nachhaltiges Wirtschaften eben primär ein „sozialer Prozeß“³⁰. Es handelt sich nicht um ein bestimmtes Entwicklungsmodell,

das sich gemäß einem konsistenten Managementkonzept planen und strategisch umsetzen ließe, sondern vielmehr um erfolgsunsichere und umwegige Prozesse des Suchens und Experimentierens. Konflikte aufgrund unterschiedlicher Interessen und Problemwahrnehmungen spielen dabei eine herausragende Rolle, weil es bei ökologischen Innovationen für alle Akteure im Prinzip darum geht, sich von den bisherigen sozialen Maßstäben des Handelns zu lösen. Schon die Implementation von Umweltmanagementsystemen steht und fällt deshalb im wesentlichen mit der nur unternehmensspezifisch zu beantwortenden Frage, wie die komplexen Entscheidungs-, Organisations- und Lernanforderungen zu bewältigen und in ein produktives Zusammenwirken von organisationaler Routine und Innovation zu überführen sind – eine Frage, deren Beantwortung nicht nur die kleinen und mittleren Unternehmen überfordert.

Zwar machen diejenigen Unternehmen, die sich aktiv mit Umweltschutzfragen beschäftigen, überwiegend positive Erfahrungen. Diese beschränken sich allerdings in der Regel auf punktuelle Verbesserungen an Verfahren, Organisation und Produkten oder Kosteneinsparungen in ganz bestimmten Bereichen. Ökonomische Restriktionen, die Fixierung auf technische Innovationen und – in der Selbstwahrnehmung der Unternehmensleitungen – vor allem persönliche Überforderung und betriebsinterne Widerstände auf Seiten der Mitarbeiter blockieren den Übergang zu einem nachhaltigen, zukunftsfähigen Wirtschaften. Qualitative Sprünge zu mehr Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit können nur erreicht werden, wenn auf Seiten des Managements eine Bereitschaft zu ständigem Lernen, Querdenken und Verlassen gewohnter Alltagsroutinen besteht. Dazu gehörten sowohl die Entwicklung von Vertrauen in die Lern- und Veränderungsfähigkeit der Mitarbeiter, die Kooperation und der Erfahrungsaustausch mit anderen Unternehmen entlang der Produktlinie als auch die Bereitschaft der Geschäftsführung, ihre Autonomie zum Beispiel durch die Beauftragung eines externen Beraters partiell einzuschränken.

Nicht nur bei einem Weltkonzern wie Hoechst wird sich erst bei der Umsetzung erweisen, inwieweit sich das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung in das strategische Management „einbauen und praxisverändernd entfalten läßt“³¹. Drehbuch-

27 Carsten Gellrich/Alexandra Luig/Reinhard Pfriem, Ökologische Unternehmenspolitik: von der Implementation zur Fähigkeitsentwicklung, in: M. Birke/C. Burschel/M. Schwarz (Anm. 17), S. 543 f.

28 Ebd., S. 559.

29 Vgl. Christoph Ewen u. a., Hoechst Nachhaltig. Sustainable Development – Vom Leitbild zum Werkzeug, Freiburg u. a. 1997.

30 Carlo Burschel, Umweltschutz als sozialer Prozeß. Die Organisation des Umweltschutzes und die Implementierung von Umwelttechnik im Betrieb, Opladen 1996; Martin Birke/

Michael Schwarz, Umweltschutz im Betriebsalltag. Praxis und Perspektiven ökologischer Arbeitspolitik, Opladen 1994.

31 Christoph Ewen, Mit Hoechst für den Umbau, in: Frankfurter Rundschau vom 3. 9. 1996, S. 6.

artige Wendeszenarien, ökologische Entwicklungspfade und Nachhaltigkeitsindikatoren überfordern Unternehmen, Unternehmensberatung und Wissenschaft. Zu differenziert und variantenreich sind die Umweltrisikoprofile, zu spezifisch die technisch-stofflichen, die produktions- und marktökonomischen Gegebenheiten, zu kurzfristig die Planungshorizonte, zu turbulent die regionalen wie globalen Konkurrenzbedingungen. Nachhaltiges, zukunftsfähiges Wirtschaften ist immer nur näherungsweise zu erreichen und erfüllt im optimalen Fall eine Doppelfunktion: als Richtungssinn für das Management von aufeinander abgestimmten technischen, organisatorischen und sozialen Innovationen sowie als Bewertungsmaßstab für das damit Bewirkte.

IV. Nachhaltige, zukunftsfähige Entwicklung als Lern- und Beteiligungsprozeß auf der kommunalen Ebene

Was der Soziologe Ulrich Beck die „Redefinition des Lokalen“³² genannt hat und was in der umwelt- und entwicklungspolitischen Debatte mit dem Slogan „Global denken – lokal handeln“ zum Ausdruck gebracht wird, ist eine angemessene Reaktion auf die Globalisierung und die mit ihr verbundenen Probleme u. a. in den Bereichen Arbeitsmarkt, sozialstaatliche Entwicklung, weltweite „(Verteilungs-)Gerechtigkeit“ und Umweltverschmutzung. Dies sind Probleme, die den Nationalstaat und die auf seiner Grundlage institutionalisierte Politik zunehmend überfordern; eine neue, diese Lücke füllende Weltpolitik ist nicht in Sicht und wird es vermutlich auch nie geben³³.

Dabei zielt die „Repolitisierung der kommunalen Ebene“³⁴ nicht auf ein noch weiter gehendes Abwälzen von Problemen auf Städte und Gemeinden, sondern auf eine Aufwertung des demokratischen Nahbereiches. Wenigstens drei Gründe sprechen für diese Aufwertung des Lokalen:

32 Ulrich Beck, *Kinder der Freiheit. Wider das Lamento über den Werteverfall*, in: ders., *Kinder der Freiheit*, Frankfurt am Main 1997, S. 30.

33 Karl Otto Hondrich schreibt in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* vom 31. 5. 1997: „Die ganze Welt auf einem Weg zur Lösung des Arbeitslosenproblems: das wäre das Ende aller innovativen Problemlösungsversuche.“ ... eine Verknappung, die letztlich einer Abschaffung von Alternativen“ und damit einer Verunmöglichung von Lernprozessen gleichkäme.

34 U. Beck (Anm. 32).

1. Viele globale Probleme (ökologische, soziale und wirtschaftliche) haben ihre Ursachen in Aktivitäten auf der lokalen Ebene (Produktions- und Konsumweise, Siedlungsstrukturen, Verkehr, Energieverbrauch und Lebensstile) und kommen z.T. als direkte Bedrohung der Lebens- und Existenzbedingungen vor Ort auf die lokale Ebene wieder zurück.
2. Entgegen der immer wieder beklagten Politikverdrossenheit signalisieren die Mitgliederzahlen in Selbsthilfegruppen, Nachbarschaftshilfen und Stadtteilinitiativen durchaus eine Bereitschaft zur politischen Beteiligung; Verdrossenheit macht sich eher gegenüber Parteien und ritualisierten Politikstilen breit³⁵. Die Beteiligungsbereitschaft zielt somit nicht mehr in erster Linie auf den Handlungsrahmen einer Partei, sondern vielmehr auf direkte Beteiligungsformen und ein der Lebenssituation angepaßtes, zeitlich befristetes Engagement.
3. Die Kommune, der Stadtteil oder allgemeiner ausgedrückt: die Lebenswelt des Alltags, d. h. der Ort, der den alltäglichen Erfahrungshorizont bestimmt³⁶, bietet am ehesten praktische Anknüpfungspunkte für Beteiligung, für Veränderung und für Innovation.

Die Repolitisierung der kommunalen Ebene stützt sich demnach auf Erlebnishöhe zu gesellschaftlichen Problemen, auf unmittelbare Erfahrungshorizonte, die sich im sozialen Nahbereich konstituieren, und auf Beteiligungsbereitschaft vor Ort.

Ganz in diesem Sinne formuliert die Agenda 21 in Kapitel 28: „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.“ Diese Aufforderung bedeutet nicht, Beteiligung als Allheilmittel zur Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme zu stilisieren. Reklamiert wird aber eine „Demokratisierung der Demokratie“ im Sinne der Ermöglichung eines thematisch vorbehaltlosen Austausch-

35 Ohne den Blick auf die Lokale Agenda 21 zu richten, beschreibt dies Fritz Scharpf mit den Worten: „Wir brauchen dringender denn je zivilgesellschaftliche Prozesse der Konsensbildung nicht gegen die Parteien, aber an ihrer ritualisierten Konfrontation vorbei.“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 5. 6. 1997.

36 Vgl. auch Wolfgang Gessenharter, *Warum neue Beteiligungsmodelle auf kommunaler Ebene? Kommunalpolitik zwischen Globalisierung und Demokratisierung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 50/96, S. 3–13.

sches zwischen Verbrauchern, Verbänden, Initiativen, Unternehmen, der Wissenschaft und der Verwaltung mit dem Ziel der Konsensbildung. Nur wenn es vor Ort zum offenen Dialog zwischen den genannten Akteuren kommt, alte Konfliktlinien und unhinterfragte Gegnerschaften zurückgestellt werden und die zu eröffnenden Diskurse anschlussfähig an das jeweilige Interesse und Aufgabenspektrum der Diskurspartner sind, hat die Umsetzung des Leitbilds der Nachhaltigkeit in der gesellschaftlichen Praxis eine Chance. Dies erfordert u. a. die Erarbeitung einer übergreifenden Nachhaltigkeitsvision auf lokaler Ebene, die Bereitschaft zu Lernprozessen bei allen Beteiligten, die Entwicklung von konsensorientierten Methoden der Kooperation sowie die Organisation und Evaluation des einzuleitenden Prozesses.

Die Agenda 21 betont den „konsultativen Charakter“ der Beteiligung. Konsultation heißt „gemeinsame Beratung von Partnern“. Über vielfältige Formen der wechselseitigen Information, Beteiligung und Beratung sollen die Bürgerinnen und Bürger wie auch alle örtlichen Organisationen in einen umfassenden Lernprozeß auf der kommunalen Ebene einbezogen werden. Konsultation und Beteiligung würde zusätzliche und neue Chancen eröffnen: Bürgernahe Informationen verhindern Fehlplanungen und helfen somit, Kosten zu sparen; zusätzliche Sachkompetenz der Bürger fließt in den politischen Prozeß; durch Beteiligung kann die Akzeptanz politischer Maßnahmen gesteigert werden, und nicht zuletzt entstehen durch dialogische Verfahren der Beteiligung neue und zielgruppenspezifische Formen von Solidarität. Dialog als Austausch unter Gleichen, gegenseitige Beratung und gegenseitiges Lernen als Öffnung des politischen Prozesses sowie die Erarbeitung von Konsens zwischen allen Beteiligten benennen dabei die Leitplanken der sozialökologischen Innovation auf der kommunalen Ebene.

Wie schwierig sich die Entwicklung einer lokalen Agenda 21 in der Praxis oftmals gestaltet, soll am Beispiel Kölns aufgezeigt werden:

- Obwohl die Initiative zur Entwicklung einer lokalen Agenda für Köln von örtlichen umwelt- und entwicklungspolitisch engagierten Gruppen ausging, verzichtete die Umweltverwaltung, die durch den Rat der Stadt Köln zur Erarbeitung eines Handlungskonzeptes beauftragt wurde, dabei auf die Einbeziehung dieser Gruppen. Ebenso verzichteten Stadt und Umweltverwaltung auf eine breite Information der Öffentlichkeit, die erst Beteiligung anregen kann.

- Das vorgelegte und dann vom Rat der Stadt beschlossene Handlungskonzept läßt weder inhaltlich noch organisatorisch Raum für eine Leitbilddiskussion im Rahmen des Agenda-Prozesses. Die Stadt verschenkt damit die Chance einer identitätsstiftenden Klammer für den Gesamtprozeß und läßt die sich bildenden Diskussionsrunden unverbunden.
- Das Handlungskonzept legte vier zu bearbeitende Themenfelder (Wirtschaftsstandort Köln; Bildung, Ausbildung und Wissenschaft; Köln in globaler Partnerschaft; nachhaltige Stadtentwicklung) fest. Damit wurde die Chance vertan, die Bürgerinnen und Bürger sowie die anzusprechenden Organisationen über das Medium der selbstbestimmten Themenfindung zu beteiligen. Ein erster Anreiz zur Beteiligung liegt gerade in der neuen Chance, bei der Themenentwicklung aktiv mitzuwirken. Die Themen, die in solchen Beteiligungen als beteiligungs- und konsensfähig entwickelt und bearbeitet werden, lassen sich vorab nicht festlegen und sind, wie der Agenda-Prozeß in Köln auch zeigt, sehr viel „kleiner“ als die in der Handlungsvorlage genannten.
- Das Handlungskonzept formuliert den Agenda-Prozeß in Köln als „Projekt“, das den meisten mit ihr befaßten Menschen, Funktionsträgern und Organisationsmitgliedern mehr und zusätzliche Arbeit bringt und von daher eher abgelehnt wird (werden muß). Es gibt einen Zeitrahmen von zwei Jahren vor, der die Intention der lokalen Agenda 21, nämlich über veränderte politische Praktiken in realisierbaren Schritten eine nachhaltige Entwicklung anzustoßen, völlig verfehlt. Die Entwicklung einer lokalen Agenda 21 ist kein Projekt, das mit klaren Zielen versehen in einem vereinbarten Zeitrahmen zu bewerkstelligen ist, sondern ein Prozeß, der die praktizierten Routinen der Projektbearbeitung (z. B. Ressortzuweisung) gerade in Frage stellt, um über neue Wege, Formen und prozeßorientierte Vereinbarungen („Meilensteine“) „Zukunftsfähigkeit“ zu erreichen. Das bedeutet auch, daß die einfache Fortschreibung bestimmter Programme jetzt unter dem Titel lokale Agenda 21 an der Intention vorbeigeht, wengleich es unter dem Gesichtspunkt „Es darf nichts kosten“ konsequent ist.
- Das Handlungskonzept enthält keinerlei finanzielle Mittel und hat damit im „politischen Spiel“ Kölns eine Priorität von nahe Null. Wenn der Rat der Stadt Köln dem Agenda-

Prozeß keine Priorität einräumt, warum sollte dann z. B. die Wirtschaft mit Geld und/oder Innovationen einsteigen?

Wie das Beispiel Köln, aber auch vielfältige Erfahrungen aus anderen Städten zeigen³⁷, entwickelt sich ein erfolgreicher Agenda-Prozeß nicht im Selbstlauf. Vielmehr bedarf es bestimmter Rahmenbedingungen, ohne die er zum Scheitern verurteilt ist³⁸.

- Die lokale Agenda muß auf der Basis politischer Beschlüsse von Politik und Verwaltung nicht nur proklamiert, sondern aktiv und öffentlich mitgetragen werden. Sie als lästige Pflichtübung mißzuverstehen oder sie „von oben“ zu diktieren hieße, die notwendigen internen und externen Veränderungen unmöglich zu machen.
- Die Initiierung und Organisation eines lokalen Agenda-Prozesses bedeuten zunächst neue und zusätzliche Aktivitäten der Kommune. In der Anschubphase sind entsprechend zusätzliche personelle und finanzielle Mittel, insbesondere zur Koordination und Moderation der Konsultationsprozesse, aufzuwenden. Mittel- und langfristig wird die lokale Agenda 21 in vielen Handlungsfeldern Wege eines effizienteren Mitteleinsatzes aufzeigen und damit Kosten einsparen.
- Der Agenda-Prozeß beginnt mit der Entwicklung eines unter Beteiligung der Bürger und örtlichen Organisationen auf die Bedingungen vor Ort abgestimmten Handlungskonzepts. Hauptaufgabe dieses Konzeptes ist die verbindliche und transparente Regelung und Koordination von Aufgaben, Themen, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten.
- Bürgerbeteiligung ist weder Anhängsel noch „Schmiermittel“ des Agenda-Prozesses, sondern seine eigentliche Substanz und Qualität – Bürgerbeteiligung allerdings weder in einem auf Bildung und Akzeptanzbeschaffung reduzierten Sinne noch mißverstanden als basisdemokratische Chaotisierung von Planungs- und Entscheidungsprozessen. Bürgerbeteiligung dient vielmehr und ausschließlich dem Zweck, daß „die Kommunen von ihren Bürgern und örtlichen Organisationen, von Bürger-

37 Vgl. CAF/Agenda-Transfer, Lokale Agenda 21. Anregungen zum Handeln. Beispiele aus der Praxis, Bonn 1998.

38 Vgl. Dorothea Freese/Thomas Jäger/Michael Schwarz, Mindestanforderungen an eine erfolgreiche Umsetzung der Lokalen Agenda 21 in Köln, in: Bonner Umweltzeitung, Dezember 1997.

Gemeinde-, Wirtschafts- und Gewerbeorganisationen lernen und für die Formulierung der am besten geeigneten Strategien die erforderlichen Informationen erlangen“³⁹. Hierfür problem- und aufgabenbezogen geeignete arbeits- und entscheidungsfähige Formen zu finden ist eine Hauptaufgabe und zugleich Erfolgsbedingung des Agenda-Prozesses. Die gesamte Bandbreite der Interessen ist dabei ebenso zu berücksichtigen wie die Umsetzung und Erfolgskontrolle. Daß dies nicht ohne Konflikte und Reibungen erfolgen wird, spricht keineswegs gegen ein solches Vorgehen, sondern für ein professionelles Management und den Einsatz geeigneter Verfahren. Von besonderer Bedeutung ist die systematische Einbeziehung der Wirtschaft in konkrete Projekte regionaler Kooperation.

- In der Perspektive auf die Entwicklung eines sich selbst tragenden und steuernden, permanenten Lernprozesses scheiden enge zeitliche Vorgaben aus. Die realistische Formulierung von problem- und aufgabenorientierten „Meilensteinen“ hingegen ist notwendiger Bestandteil dieses Prozesses.
- Der Agenda-Prozeß zielt dezernats- und ämterübergreifend auf eine zukunftsfähige Entwicklung der Stadt vor Ort, die ihren Bürgern hohe Lebensqualität, soziale Gerechtigkeit und Umweltverträglichkeit bietet, dies aber auch gleichermaßen den Mitbürgern auf der „Einen Welt“ zugesteht. Thematisch läßt er sich also weder auf ein reines Umweltprogramm noch auf die klassischen Ressorts und Pflichtaufgaben der Kommunalverwaltung reduzieren. Dies ist bei der organisatorischen Verankerung des Agenda-Prozesses innerhalb der Stadtverwaltung zu berücksichtigen. Lokale Agenda 21 ist eine Querschnittsaufgabe, die den Organisations- und Gestaltungsrahmen kommunaler Umweltschutzpolitik weit überschreitet, und deshalb an zentraler Planungsstelle zu verankern.

V. Ausblick

Eine Entwicklung zur zukunftsfähigen Stadt ist ohne Zusammenwirken von Umweltschutz, nachhaltigem Wirtschaften, sozialer Integration und erweiterter Bürgerbeteiligung nicht zu erreichen.

39 Bundesministerium für Umwelt (Anm. 18), Kap. 28.

Und nachhaltiges Wirtschaften ist perspektivisch nicht zu verwirklichen ohne einen umfassenden Innovations-, Lern- und Reorganisationsprozeß in den Unternehmen, der auch das lokale und regionale Umfeld, das stark verflochtene Netzwerk der unternehmensübergreifenden Kooperations- und Kommunikationsbeziehungen, in das unternehmerische Handeln stets und in zunehmendem Maße eingebunden ist, systematisch mit einbezieht. Die Erfahrungen mit dem schwierigen Übergang vom rechtskonformen und weitgehend bürokratisch regulierten Umweltmanagement zum nachhaltigen Wirtschaften zeigen ebenso wie die bisherigen Umsetzungsversuche der lokalen Agenda 21, daß Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit ebensowenig wie die begründete Aussicht auf nachweisbare (wirtschaftliche) Erfolge ausreichen, um tragfähige Innovationsbündnisse mit Richtungssinn zu etablieren. Stattdessen kommt es vor allem darauf an, bei allen Akteuren die Bereitschaft zu fördern, vermehrt (strategische) Allianzen einzugehen mit dem Ziel, neue Lösungen für drängende Probleme zu finden, sich auch auf offene und erfolgsunsichere Such-, Lern- und Entwicklungsprozesse ein-

zulassen und die dazu erforderlichen Ressourcen, in erster Linie Zeit und kreative Energie, zu mobilisieren.

Dies kann auf Dauer nur gelingen, wenn Regierungen und lokale Behörden dies nicht blockieren, sondern im Gegenteil entsprechende Anreize, Gelegenheiten und Möglichkeiten schaffen und ihre Inanspruchnahme systematisch unterstützen. Den Dialog zwischen Wirtschaft und anderen gesellschaftlichen Akteuren vor Ort ideell, materiell und organisatorisch zu fördern ist ein entscheidender Hebel zur Überwindung der viel beklagten Innovationskrise und zugleich ein wichtiger Schritt in Richtung auf eine „Innovation der Innovation“ im Sinne einer nachhaltigen und zukunftsfähigen Entwicklung; und insofern handelt es sich dabei keineswegs um einen „Selbstzweck“, sondern um „ein Gebot der Klugheit“⁴⁰.

40 Christoph Bals, *Wirtschaft und Agenda 21?!*, in: *Germanwatch. Zeitung für zukunftsfähige Nord-Süd-Politik*, (1998) 2, S. 1. Germanwatch hat in diesem Zusammenhang „Zehn Erfolgsrezepte“ zur Diskussion gestellt, in: ebd., S. 4.

Das Umweltrecht aus Sicht eines Umweltverbandes

Die Kreisgruppe Fulda des Bundes für Umwelt- und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) kann sich einigermaßen intakter Natur im Biosphärenreservat Rhön erfreuen. Zugleich drohen jedoch mehrere Projekte die Natur erheblich zu schädigen: unter anderem der Ausbau von Autobahnen, Schnellbahnverbindungen und ein Pumpspeicherwerk. Die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft wird mehr und mehr durch überörtliche Entwicklungen bedroht. Das Pumpspeicherwerk steht in einem europäischen Stromverbund. Infolge der Novelle zum Energiewirtschaftsgesetz kann die ostdeutsche Industrie subventionierten Atomstrom aus Frankreich kaufen; die notwendigen Leitungstrassen werden in beschleunigten Zulassungsverfahren durch die Landschaft gelegt. Der Personen- und der Güterverkehr weisen gigantische Steigerungsprognosen auf. Ursachen sind etwa die osteuropäische Entwicklung und Auslagerungen der Produktion deutscher Unternehmen. Die Folge sind neue Autobahnen und ICE-Trassen mitten durch Deutschland. Die Probleme, an denen sich die Umweltschützer vor Ort die Zähne ausbeißen, sind also oft nicht mehr lokal verursacht. Im Hintergrund stehen europäische, ja weltweite wirtschaftliche Entwicklungen, die mit dem Schlagwort Globalisierung umrissen werden. Die Globalisierung 'überrollt' die Umwelt und den Umweltschutz vor Ort.

I. Umweltrecht als notwendiger Bestandteil der Europäisierung/ Internationalisierung

Die wirtschaftspolitische Globalisierung basiert auf dem Gedanken des Freihandels. Auf der ganzen Welt sollen Wirtschaftsvorgänge frei ablaufen können. Aus dieser Sicht sind nationale oder europäische Vorschriften von Übel; am besten sollen keine, vor allem keine differierenden Vorschriften bestehen. An ihre Stelle treten internationale Vereinbarungen. Beispiele für die Dynamik des Welthandelsgedankens sind die Bananenmarktordnung

und das Hormonverbot für Rindfleisch der EG, deren Importrestriktionen mit den Regeln der Welthandelsorganisation unvereinbar waren. Während die deutschen Verbraucher im Falle der Bananen darüber Freude empfinden konnten, kommt beim Umweltschutz eher Beklemmung auf. Stehen alle nationalen und europäischen Umwelt- bzw. Schutzvorschriften im Widerspruch zur Welthandelsordnung?

Auf der Ebene der Europäischen Union liegen die Dinge ähnlich. Die europäische Integration war zunächst eine wirtschaftspolitische Zweckgemeinschaft, die sich über ungehinderten Handel Wirtschaftserfolge versprach. Der wirtschaftlichen Liberalisierung folgten zunächst kaum entsprechende ökologische und soziale Rahmensetzungen. Über Generalklauseln wie die des Schutzes des freien Warenverkehrs wurden manche nationale Umweltregeln außer Kraft gesetzt. Auch wenn sich die EU zunehmend dem Umweltschutz geöffnet hat, so entkoppelt sich das Umweltrecht doch mehr und mehr vom nationalen Recht und von den nationalen Regelungsmöglichkeiten und wird oft von anderen Politiken überformt.

Die durch die globale und europäische Entwicklung verursachten Umweltprobleme sind nicht dadurch zu vermeiden, daß man sich gegen diese Entwicklung ausspricht. Globalisierung kann durchaus im Sinne einer effizienteren Ressourcennutzung wirken¹, wengleich dies in einem Modell von ständigem Wirtschaftswachstum nicht für eine dauerhaft nachhaltige Entwicklung ausreichen wird². Notwendig ist auf europäischer wie auf globaler Ebene dreierlei:

- eine Gleichsetzung von Ökologie und Ökonomie in den vertraglichen Zielen,
- eine Angleichung der Umweltvorschriften sowie
- die Beibehaltung nationaler Regelungsspielräume.

1 Vgl. Umweltbundesamt, Nachhaltiges Deutschland, Berlin 1997, S. 16 f.; Abschlußbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“, in: Bundestags-Drucksache 13/11200, S. 206.

2 Vgl. Jürgen Rochlitz, Sondervotum, in: ebd., S. 220 ff.

1. Zielsetzung Ökonomie und Ökologie

Die wirtschaftliche Dimension muß um die ökologische Zielsetzung ergänzt werden. Seit 1992 ist dies weltweit Programm, allerdings eher im Rahmen von Absichtserklärungen. Die auf der Rio-Konferenz 1992 getroffene Vereinbarung über nachhaltige Entwicklung – *sustainable development* – vereint wirtschaftliche und soziale Entwicklung mit ökologischen Rücksichtnahmen. Der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) hat die Voraussetzungen einer nachhaltigen Entwicklung für Deutschland in seiner Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“ formuliert³ und ist dabei zu einer ernüchternden bis erschreckenden Bilanz gelangt. Weder in Deutschland noch in Europa, noch auf weltweiter Ebene ist das Primat wirtschaftlicher Entwicklung gebrochen. Die Rio-Konferenz hat im wesentlichen Appelle, bestenfalls Rahmenkonventionen geliefert, die keine bindende Wirkung zeigen. Die Rahmenkonventionen werden äußerst schleppend ausgefüllt. Die Rio-Nachfolgekonferenz in New York im Juni 1997 brachte dem Umweltschutz keinen Fortschritt. Weder bei den Klimaverhandlungen noch bei der Konvention für eine nachhaltige Waldnutzung ist ein Durchbruch erzielt worden. Das Treffen der sieben führenden Industriestaaten in Denver im Juni 1997 lehnte ein explizites Umweltengagement ab⁴.

Ein kleiner Lichtstrahl – was die umweltpolitische Zielsetzung angeht – scheint allerdings durch die dunklen Wolken auf europäischen Boden. Die Fortentwicklung des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft im Juni 1997 in Amsterdam hat zu einer Verstärkung des Umweltschutzes geführt⁵. Dies ist auch auf die Kampagne *Greening the treaty* der europäischen Umweltverbände zurückzuführen. Eine erhebliche Aufwertung hat der Umweltschutz erfahren durch den in Artikel 6 des EG-Vertrages vorangestellten Grundsatz der Integration von Umweltaspekten.⁶ Es wird zu prüfen sein, ob die eingeleiteten Maßnahmen mehr bringen als die wirkungslose Integrationsklausel des

3 Vgl. BUND/MISEREOR (Hrsg.), *Zukunftsfähiges Deutschland*, Basel u.a. 1996.

4 Vgl. zu den Anforderungen an die Weiterentwicklung der internationalen Institutionen den Abschlußbericht Enquete-Kommission (Anm. 1), S. 206 ff.

5 Vgl. Umweltbericht 1998 der Bundesregierung, in: Bundestags-Drucksache 13/10735, S. 191.

6 Vgl. Christian Callies, Die neue Querschnittsklausel des Art. 6 ex 3c EGV als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung, *Deutsches Verwaltungsblatt* 1998, S. 559 ff.

Artikels 130r Absatz 2 Satz 3 im bisherigen EG-Vertrag⁷.

2. Angleichung der Umweltvorschriften

Die Angleichung der nationalen Umweltvorschriften auf globaler und europäischer Ebene soll u. a. verhindern, daß über ein nationales Umweltdumping wirtschaftspolitische Standortvorteile erzielt werden können. Wenn das derzeit diskutierte Multilaterale Abkommen über Investitionen, das weltweit die Investitionsbedingungen erleichtern soll⁸, nicht mit verbindlichen sozialen und ökologischen Mindeststandards ausgestattet wird, werden infolge des Wettbewerbs um die besten Investitionsbedingungen die sozialen Sicherungssysteme ebenso zusammenbrechen, wie diese Gefahr besteht für das Weltklima oder die lokale Umwelt.

Auf europäischer Ebene muß (nicht nur) im Umweltschutz die Vertiefung der gemeinschaftlichen Beziehungen vorankommen. Diese Möglichkeiten sind bei der EU als supranationaler Rechtsgemeinschaft ungleich größer als auf der völkerrechtlichen Ebene. Allerdings erfordert der neue Amsterdamer Vertrag für gemeinschaftliche Maßnahmen etwa bei der Energiebesteuerung immer noch die Einstimmigkeit und ermöglicht damit Vetopositionen von umweltpolitischen Bremserländern. Entgegen mancher Selbsteinschätzung ist Deutschland nicht Europameister, sondern eher Bremser im Umweltschutz. Die Erarbeitung effektiver Vorschriften wird von Deutschland zum Beispiel bei der Energiebesteuerung massiv behindert, und beschlossene Umweltvorschriften werden oft unzureichend umgesetzt, wie vielfache Verurteilungen durch den Europäischen Gerichtshof bezeugen⁹.

3. Beibehaltung nationaler Regelungsspielräume

Die Beibehaltung nationaler Regelungsspielräume ist notwendig, damit ökologische Vorreiter aufgrund nationaler Regelungen vorführen können, daß Umweltschutz mit Wirtschaftsentwicklung vereinbar ist. Der nationale Staat soll nicht abster-

7 Vgl. Mitteilung der Kommission „Partnerschaft für Integration – Eine Strategie zur Einbeziehung der Umweltbelange in die EU-Politik“, in: KOM (1998) 333 final.

8 Vgl. Joachim Karl, Das Multilaterale Abkommen über Investitionen, in: *Recht der internationalen Wirtschaft*, 43 (1998) 5, S. 432–440; Matthew Hebard, *Trans-national Investments: The Multilateral Agreement on Investment (MAI)*, in: *Environmental Law Network International, Newsletter*, (1998) 1, S. 32–34.

9 Zuletzt Urteil vom 17. 6. 1998, in: *Zeitschrift für Umweltrecht*, 9 (1998) 4, S. 198 ff. wegen unzureichender Umsetzung der EG-Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt.

ben, sondern er soll – wenn nötig – eigene soziale und ökologische Standards formulieren dürfen. Während das Welthandelsrecht nationale Regelungen eher nivelliert¹⁰, hat der Amsterdamer Vertrag bei den Binnenmarktvorschriften (unter schwer erfüllbaren Voraussetzungen) die Möglichkeit nationaler Alleingänge bestätigt. Was seit etwa fünf Jahren in Deutschland geschieht, ist jedoch das Gegenteil ökologischen Vorreitertums.

II. Deregulierung löst weder Umweltschutz- noch Ordnungsrechtsprobleme

Die Notwendigkeit verstärkten ökologischen Engagements ist leicht einsehbar: Neben den globalen Problemen wie dem Klimawandel zählen in Deutschland zum Beispiel Verkehrsemissionen, der ungebremste Flächenverbrauch oder die Altlastenbeseitigung weiterhin zu den drängendsten Problemen¹¹. Zu einem entspannten Rückblick auf erreichte Erfolge oder zum Rückzug auf einige wenige Problemfelder besteht folglich kein Anlaß.

Hohe Umweltstandards, so heißt es, beeinträchtigen den Wirtschaftsstandort Deutschland, verhindern oder verzögern Investitionen; wenn denn ein Investor käme, würden die Länge und Intensität der Genehmigungsverfahren ihn letztendlich vergraulen. Das Gegenteil ist richtig. Umweltschutz ist ein Standortfaktor: Eine Million Arbeitsplätze hängen davon ab. Ein hohes Umweltschutzniveau ist zuerst Ansporn und wird dann zum Wettbewerbsvorsprung der deutschen Industrie. Dieser geht, wie sich an Exportstatistiken von Umwelanlagen zeigen läßt, durch die umweltpolitische Stillstandsphase seit Anfang der neunziger Jahre inzwischen wieder verloren. Studien haben ergeben, daß die umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren keine relevante Bedeutung für Standortentscheidungen besitzen¹². Betriebswirtschaftliche Dissertationen belegen, daß entsprechende Vorschriften im Zweifel vernachlässigt werden – wegen geringer Sanktionswahrscheinlichkeit und

Sanktionshöhe¹³. Dessenungeachtet wurde und wird der Umweltschutz als Wirtschafts- und Jobkiller bezeichnet – mit der Folge, daß vorhandenes Recht mehr und mehr ausgehöhlt wird. Kaum noch aufzulisten sind die diversen Vereinfachungs- und Investitionsbeschleunigungsgesetze¹⁴.

1. Verfahrensrechtliche Deregulierung

Verfahrensrechtliche Deregulierung bewirkt, daß bestimmte Genehmigungs- und Überwachungs-pflichten entfallen, daß für die Prüfung materieller Standards wenig Zeit bleibt oder daß die Verbands- und Öffentlichkeitsbeteiligung formal bestehen bleibt, aber die umweltbelastenden Projekte dem bisherigen Verfahren entzogen werden; die Wirkungen und Erfolgchancen von Rechtsmitteln nehmen entsprechend ab. Wo nicht bereits ein Maßnahmegesetz den Betroffenen jede Beteiligung vorenthält, werden die meisten umweltbeanspruchenden Projekte heute in Verfahren zugelassen, die keine Bürger- und Verbandsbeteiligung kennen. An die Stelle von Planfeststellungsverfahren sind für Autobahnen, Müllverbrennungsanlagen oder Deponien Verfahren ohne Beteiligung der Öffentlichkeit getreten. Das Hauptgeschäft der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, die Änderung bestehender Anlagen, wird heute in aller Regel ohne Öffentlichkeit abgewickelt¹⁵.

Diese Änderungen sind verfassungs- und europarechtlich aus verschiedenen Gründen nicht haltbar¹⁶. An dieser Stelle sei nur auf das Grundproblem eingegangen, daß Umweltschutz in Deutschland vor allem *ordnungsrechtlich*, also über behördliche Ge- und Verbote, eingebunden wird: Die Folgen dieser Rechtskonstruktion sind immens. Die betroffenen Umweltgüter oder die

13 Vgl. Klaus Terhart, Die Befolgung von Umweltauflagen als betriebswirtschaftliches Problem, Berlin 1986.

14 Einschneidend war insbesondere das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22. 4. 1993, Bundesgesetzblatt 1993 Teil I S. 466 und zuletzt das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz vom 19. 9. 1996, Bundesgesetzblatt 1996 Teil I S. 1354. Aus der juristischen Literatur: Rudolf Steinberg, Zeit, Umwelt und Beschleunigung bei der Planung von Verkehrswegeprojekten, in: Natur und Recht, 18 (1996) 1, S. 6–14; Wilfried Erbguth, Umweltrecht im Gegenwind: Die Beschleunigungsgesetze, in: Juristen Zeitung, 48 (1994) 10, S. 477–485.

15 Vgl. Hans-Joachim Koch/Dieter Schening (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum BImSchG, Düsseldorf 1997, § 15, Randnummern 4 (Martin Führ).

16 Vgl. Wilfried Erbguth, Zur Vereinbarkeit der jüngeren Deregulierungsgesetzgebung mit dem Verfassungs- und Europarecht, Rechtsgutachten im Auftrag des Bundes für Umwelt- und Naturschutz Deutschland e.V., Rostock 1998 (unveröff. Ms.).

10 Vgl. Barbara Eggers, Die Entscheidung der WTO, Appellate Body im Hormonfall, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, (1998) 5–6, S. 147–151.

11 Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.), Daten zur Umwelt – Der Zustand der Umwelt in Deutschland, Berlin 1997.

12 Vgl. Rudolf Steinberg u. a., Zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens für Industrieanlagen – Eine empirische und rechtspolitische Untersuchung, Baden-Baden 1991.

von Umweltveränderungen betroffenen Personen werden nicht als Akteure juristisch ausgestattet. Das Handeln wird vom Staat erwartet und von ihm übernommen. Dem Gewaltmonopol des Staates folgte das Umweltschutzmonopol des Staates. Staatliche Behörden regulieren den Konflikt zwischen Ökonomie und Ökologie, die Bürger sind verwaltungsrechtlich außenstehende „Dritte“. (Fast) allein auf den Umweltbehörden lastet die Verpflichtung, die mehr als 800 Gesetze und 2700 Verordnungen des nationalen Umweltrechts zu vollziehen bzw. umzusetzen. Die Behörden sind überfordert mit Änderungsanzeigen, Bescheinigungen und Stellungnahmen. Sie konzentrieren sich auf neue Genehmigungsanträge und schaffen es oft nicht, gefährliche Anlagen regelmäßig vor Ort zu kontrollieren.

Die Umweltverbände haben mit nur teilweise Erfolg versucht, in das behördliche Kontrollsystem eingebunden zu werden. Ihr Ziel war es, der Umwelt Stimme und Gewicht zu verleihen. Die Stimme erklingt, wenn Beteiligungsmöglichkeiten in Genehmigungsverfahren offensiv genutzt werden; im Naturschutzrecht wurde so für einige wenige Verfahren eine gesonderte Verbandsbeteiligung erreicht. Angemessenes Gewicht bekommen die Vertreter der Umwelt, wenn sie sich auf durchsetzbare Rechte berufen können. Mehr als eine alibihaft, weil folgenlose Anhörung erfolgt nur, wenn die Behörden wissen, daß Verfahrens- und materielle Fehler verwaltungsgerichtliche Folgen haben können. Eine verkürzte Vorsorgebestimmung oder 95 Prozent der Baugenehmigungen¹⁷ können noch so rechtswidrig sein, einklagbar ist die Einhaltung des Umweltrechts in der Regel nicht. Manchmal scheint es, daß nur dort der Vollzug möglich wird, wo ansonsten der Staatsanwalt mit strafrechtlichen Konsequenzen kommt.

Beteiligungsrechte bleiben ohne verwaltungsgerichtliche Durchsetzbarkeit erfolglos, das Beteiligungsrecht wird erst durch das Klagerecht effektiv. In diesem Sinn sieht auch die Europäische Kommission durch einen besseren Zugang zu den Gerichten Vorteile für die Anwendung des Umweltrechts der Gemeinschaft¹⁸. Im europäischen Umweltrecht führt bereits das Interesse faktisch Betroffener an der Durchsetzung objektiven

Rechts zur Klagebefähigung¹⁹. In Deutschland trifft man demgegenüber auf die Tradition einer auf abstrakte „subjektive Rechte“ eingeschränkten Klagebefugnis. Gescheitert ist 1988 der Ansatz der Umweltverbände, über eigene Klagerechte der Natur gerichtliche Durchsetzungskraft zu verleihen²⁰. Wenn die Natur an sich nicht klagen kann, dann müssen Klagemöglichkeiten der Naturschutzverbände als Anwälte der Natur eingeführt werden. Nötig wäre ein Verbandsklagerecht zur Verfolgung aller objektiv rechtswidrigen, aber individuell nicht verfolgbareren Behördenentscheidungen.

Die deutschen Gesetzgeber haben sich – mit unbedeutenden Ausnahmen – nicht an ein umweltrechtliches Verbandsklagerecht herangewagt. Lediglich anerkannte Naturschutzverbände können in einigen Ländern – oft betrifft dies dann auch nur einen sehr begrenzten Anwendungsbezug – klagen. Von einem effektiven Verbandsklagerecht kann nicht gesprochen werden. Verbandsklageentwürfe auf Bundesebene wurden in der 13. Legislaturperiode des Bundestages stets zurückgewiesen. Wer behauptet, Verbände mißbrauchten in einer Klagewelle ihr Klagerecht zur Verhinderung mißliebiger Vorhaben, verkennt, daß Verbandsklagen nur dann Vorhaben verhindern können, wenn diese rechtswidrig sind. Wie die Erfahrung in den Bundesländern mit Verbandsklagebefugnis und wie der Vergleich zu anderen Staaten mit großzügigen Klagebefugnissen zeigt, ist aus dieser Richtung keine Klagewelle zu befürchten. Die Erfolgsquote von Verbandsklagen ist signifikant höher als der Erfolgsdurchschnitt anderer Klagen. Die vom Bundesumweltministerium eingesetzte Unabhängige Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch hat dies anerkannt und eine Verbandsklage in ihren Entwurf aufgenommen²¹. Der 14. Deutsche Bundestag sollte sich von deren Einschätzung leiten lassen.

2. Materiell-rechtliche Deregulierung

Mit formellen Beteiligungs- und Klagerechten kann nur das erreicht werden, was materiell-recht-

17 So „aus meiner 30jährigen Praxis“ als Regierungspräsident: Manfred Bulling, in: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Denkschrift für ein Umweltgesetzbuch, Berlin 1994, S. 113.

18 Vgl. Mitteilung der Kommission „Durchführung des Umweltrechts in der Gemeinschaft“, in: KOM (96) 500 endg. = Bundestags-Drucksache 13/7470, Randnummer 36–43.

19 Dazu überzeugend: Bernhard W. Wegener, Rechte des einzelnen – Die Interessentenklage im europäischen Umweltrecht, Baden-Baden 1998, S. 125 ff.

20 Die Umweltverbände hatten als Treuhänder für die von der Nordseeverschmutzung bedrohten Robben Klage erhoben. Siehe das ablehnende Urteil des Verwaltungsgerichts Hamburg, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 7 (1988) 11, S. 1058.

21 Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Umweltgesetzbuch (UGB-KomE), 1998, S. 533–540.

lich, das heißt durch inhaltliche Anforderungen und Standards, als Umweltschutzniveau vorgegeben wird. Materiell-rechtlich darf man im Umweltrecht nicht das optimale Umweltschutzniveau erwarten. Umweltschutz stößt wie jedes Politikfeld auf unterschiedliche Interessen. Die Aufgabe, diesen Interessenkonflikt zu steuern, kommt in der Demokratie vorrangig dem Gesetzgeber zu. Die Gesetzgeber sind zweifach gefordert: zum einen überhaupt und selbst zu entscheiden und zum anderen, klare, vollzugsfreundliche Gesetze zu schaffen.

a) *Symbolische Gesetze*

Der Aufgabe, selbst zu entscheiden, werden die Gesetzgeber immer weniger gerecht. Das Wasserhaushaltsgesetz enthielt 1957 eine Verordnungsermächtigung, das Abfallgesetz des Bundes 1972 fünf und das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz von 1994 18 Verordnungsermächtigungen zuzüglich zweier Ermächtigungen für Verwaltungsvorschriften. Wenn erst Verordnungen oder technische Regelwerke den Gesetzesinhalt festlegen, gilt die umgekehrte Wesentlichkeitstheorie: Alles Wesentliche steht nicht im Gesetz, sondern in den untergesetzlichen Vorschriften.

Der gesetzliche Interessenausgleich findet oft nur scheinbar statt. Aus Sicht des Umweltschutzes wird zumindest zum Teil nur symbolische Gesetzgebung betrieben. Die Wähler bzw. am Umweltschutz interessierten Bürger werden mit verschärften Gesetzen beruhigt. Die Wirtschaft hat die Gewißheit, daß die Gesetze, wenn überhaupt, im Schneckentempo vollzogen werden. Das Vollzugsdefizit ist vom Gesetzgeber gewollt: als unterschwellige, kaum merkbare Form des Interessenausgleichs gegenüber der Wirtschaft. Ein hervorragendes Beispiel bietet das sogenannte Ozongesetz²², das im Sommer 1998 erstmals – ohne Folgen – zu „Ozonalarm“ führte. Ähnliches ist zum 1998 verkündeten Bundes-Bodenschutzgesetz zu sagen²³: Das zentrale Motiv für die Schaffung dieser Gesetze war, bundeseinheitliche Altlastenregelungen zu schaffen, um die von Land zu

Land unterschiedlichen Anforderungen an die Sicherung von Bodenbelastungen abzulösen. Es wird der Öffentlichkeit nun präsentiert als überfällige Absicherung des Umweltgutes Boden. Inhaltlich greift der Bodenschutz aber sehr kurz. Die wichtigsten Bodenbeansprucher wie etwa der Verkehr sind vom Anwendungsbereich ausgenommen, die Vorsorge ist wie manches andere an zukünftige Ausführungsverordnungen gekoppelt, vor Anordnungen der Bodenschutzbehörden sind mehrfach die Interessen der Bodennutzer abzuwägen, und für Militär und Landwirtschaft gelten großzügige Ausnahmeregelungen. Vor allem verweist das Gesetz – anstatt auf Bundesebene einen Altlastenfonds einzuführen – zur Finanzierung auf die Kostenübernahme durch die Länder. Wegen der leeren Länderkassen ist absehbar, daß Altlasten so zum Dauerproblem werden.

b) *Vollzugsdefizit als eingebaute Ökologiebremse*

Die Gesetzgeber sind gegenüber den betroffenen Bürgern und den ausführenden Beamten in der Pflicht, klare, vollzugsfreundliche Regelungen zu treffen. Indem wichtige Interessenabwägungen nicht getroffen, sondern auf die Vollzugsebene verlagert werden, geschieht genau das Gegenteil. Beispielsweise erfolgte im Umweltinformationsgesetz der Ausgleich zwischen dem Informationsanspruch einerseits und dem Datenschutz sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen andererseits nicht durch klare Vorrangregeln. Das Gesetz verlagert den Ausgleich durch unbestimmte Abwägungselemente auf die dann überforderte Vollzugsebene. Daß es anders geht, zeigt das österreichische Umweltinformationsgesetz.

Fast in Mode gekommen ist es, auf ohnehin vorhandene „Einfallstore für ökonomische Interessen“ eigens noch einmal hinzuweisen. Die Staatszielbestimmung Umweltschutz in Artikel 20a Grundgesetz wiederholt in einer Klausel die ohnehin geltenden Bindungen von Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung. In neuesten Gesetzen wird für die Vollzugsebene zusätzlich die Interessenabwägung betont: §§ 5 und 7a Wasserhaushaltsgesetz sowie § 10 Bundes-Bodenschutzgesetz wiederholen die Geltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips. Im technischen Anlagenrecht nimmt der Gesetzgeber Güterabwägungen zwischen ökologischen und ökonomischen Belangen vor: Beispielsweise geht es darum, ob für Altanlagen Übergangszeiträume anzusetzen sind oder ob wesentliche Änderungen genehmigt oder nur angezeigt werden müssen. Auf der Ebene des Vollzugs geht es gar nicht mehr um eine Abwägung zwischen Ökonomie und Ökologie. Der Gesetzgeber

22 Gesetz vom 19. 7. 1995, Bundesgesetzblatt 1995 Teil I S. 930. Vgl. Wolfgang Köck/Marcus Lemke, Verkehrsmissionsschutzrecht und „Ozongesetz“, in: Zeitschrift für Umweltrecht, 7 (1996) 3, S. 133–140.

23 Vgl. dazu: Hans-Peter Vierhaus, Das neue Bundes-Bodenschutzgesetz, in: Neue juristische Wochenschrift, 51 (1998) 18, S. 1262–1269; Christian Schrader, Das neue Bundes-Bodenschutzgesetz, in: Wasser & Boden, 50 (1998) 5, S. 8–13; zum Entwurf: Henning Biermann, Auf dem Weg zu einem bundeseinheitlichen Bodenschutzgesetz, in: Wolfgang Cremer/Andreas Fisahn, Jenseits der marktregulierten Selbststeuerung – Perspektiven des Umweltrechts, Berlin 1997, S. 139–182.

hat sie längst getroffen. Neuerliche Abwägungsverpflichtungen können daher – weil in diesem Verfahren allein der Anlagenbetreiber und nicht auch die Umweltverbände beteiligt werden – nur eine Verstärkung ökonomischer Aspekte im Sinn haben²⁴.

III. Zukunftsinstrumente des Umweltrechts: Ordnungsrecht, Abgaben und intensivierte gesellschaftliche Selbstregulation

Der Kritik am deutschen, europäischen und internationalen Umweltrecht ließe sich noch einiges hinzufügen. Doch die Umweltverbände beklagen nicht nur Mißstände; sie entwickeln auch Vorstellungen zur besseren Entwicklung für ein „Zukunftsfähiges Deutschland“. Was sind die Auswege aus der umweltrechtlichen Misere?

Die Gelegenheit zu einer Durchforstung des Umweltrechts ergibt sich bei der Aufgabe, das Umweltrecht des Bundes in einem Umweltgesetzbuch zusammenzufassen. Ob das Vorhaben gelingen wird, ist fraglich. Fraglich ist auch, ob der Inhalt dann so sein wird, daß von einem Fortschritt zugunsten des Umweltschutzes gesprochen werden kann. Dafür müßte das Umweltgesetzbuch einer geschlossenen Konzeption der ökologischen Weiterentwicklung folgen. Der Arbeitsentwurf des Bundesumweltministeriums für ein vorgezogenes Erstes Buch des Umweltgesetzbuches²⁵ enthält neben der formaljuristischen Zusammenführung des bisherigen Rechts jedoch vor allem deregulierende Elemente zugunsten der Wirtschaft.

Welche Instrumente müßte eine ökologische Fortentwicklung des Umweltrechts enthalten?

1. Ordnungsrecht

Unverzichtbar ist es, zum verfassungsrechtlich garantierten Schutz des Staates vor Umweltgefahren das Ordnungsrecht nicht nur beizubehalten, sondern bei neu auftretenden Gefahren auszubauen. Das Ordnungsrecht muß fortentwickelt werden durch

24 Vgl. Uwe Lahl, Vollzugsdefizite im behördlichen Umweltschutz, in: Sabine Schlacke (Hrsg.), Neue Konzepte im Umweltrecht, Berlin 1996, S. 126.

25 Vom 5. März 1998, Az.: Z II 4 – 41002, Vgl. dazu: Christian Schrader, Hintergrund-Info: Umweltgesetzbuch, in: Deutscher Naturschutzring (Hrsg.), Deutschland-Rundbrief, (1998) 6, S. 36.

- klare und verbindliche Umweltqualitäts- und Umwelthandlungsziele²⁶;
- eindeutige Prioritätenregelungen für Abwägungsentscheidungen;
- Entwicklung eines Stoffstromrechts²⁷, das den übermäßigen Stoffdurchfluß regelt;
- Beteiligungs- und Klagebefugnis im gesamten Umweltrecht für Naturschutzverbände und Bürgerinitiativen, so daß aus dem Verwaltungsaktsdenken ein modernes Verwaltungshandeln unter Einschluß aller Betroffenen wird;
- Kontrollerleichterungen; zeitnahe, klare Ausführungsvorschriften für die sonst überforderten Sachbearbeiter in den Behörden sowie andere Maßnahmen zur Behebung des Vollzugsdefizits²⁸.

Ein allein ordnungsrechtliches Umweltrecht kann dem Umweltschutz indes nicht gerecht werden.

2. Abgabenrecht

Als Königsweg, der aber nie richtig beschritten wurde, sind Umweltabgaben zu nennen. Neben einem Grundbestand an Ordnungsrecht gibt es dann eine Steuerung über den Geldbeutel. Dies beginnt unspektakulär mit dem Kostenrecht, das die Vollzugskosten endlich voll auf die Verursacher übertragen müßte und Widersprüche der Betreiber mit den Umweltkosten der aufgeschobenen Maßnahme konfrontieren könnte. Die ganze abgabenrechtliche Breite – Gebühren, Beiträge, Steuern und Sonderabgaben – müßte im Sinne ökologischer Steuerung reformiert werden.

Vor allem geht es bei Umweltabgaben um eine effiziente Ressourcenverteilung: Wer Umweltleistungen in Anspruch nimmt, muß dafür einen vom Staat festgesetzten Preis zahlen. Das Marktgeschehen wird angereichert um Preisfaktoren, die sonst bei der Nutzung freier Umweltgüter zu Fehlallokationen führen. Den Unternehmen bliebe, anders als beim Ordnungsrecht, mehr Freiheit erhalten, auf die veränderte Rahmgestaltung zu reagie-

26 Vgl. Sibylle Barth/Wolfgang Köck (Hrsg.), Qualitätsorientierung im Umweltrecht, Berlin 1997; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1994, Bundestags-Drucksache 12/6995, S. 80 ff.

27 Vgl. Abschlußbericht Enquete-Kommission (Anm. 1), S. 303 f., 305 unter Verweis auf eine Studie von Eckard Rehbinder und Henning Friege, Auf dem Weg zum Stoffrecht, in: Zeitschrift für Umweltrecht, 6 (1995) 5, S. 241–248.

28 Vgl. Gertrude Lübke-Wolff, Modernisierung des umweltbezogenen Ordnungsrechts, in: Alexander Roßnagel/Uwe Neuser (Hrsg.), Reformperspektiven im Umweltrecht, Baden-Baden 1996, S. 97–118.

ren. Mehr und mehr EU-Mitgliedstaaten führen es vor, daß mit Elementen der ökologischen Steuerreform gezielt Umweltpolitik betrieben werden kann²⁹. Doch sobald über dieses marktwirtschaftliche Instrument in Deutschland diskutiert wird, erhebt sich massiver Protest von seiten der Wirtschaft. Geltende Vorschriften über Umweltabgaben wurden in Deutschland ausgesetzt, abgeschafft (Sonderabfallabgaben in Hessen, Baden-Württemberg und Niedersachsen) oder so verwässert (Abwasserabgabengesetz), daß der Steuerungseffekt gegen Null geht. Das Bundesverfassungsgericht hat einerseits einen „Wasserpfenig“ zur Schonung des Wasserhaushalts als zulässig³⁰, andererseits Sonderabfallabgaben und kommunale Verpackungssteuern als unzulässig angesehen³¹. Von einer ökologischen Steuerreform redete Mitte 1998 kaum jemand mehr. Doch nur mit Besteuerungslösungen lassen sich breitflächig Erfolge erzielen. Die steigende Grundwasserbelastung durch Dünger und Pestizide ist nicht mit Ordnungsrecht und Überwachung der Landwirte zu lösen – eine dem österreichischen Vorbild folgende Abgabe auf Stickstoffdünger³² würde demgegenüber enorme Einsparungseffekte haben.

3. Gesellschaftliche Selbstregulation

Derzeit ist weder der ordnungsrechtlich regulierende noch der abgabenrechtlich steuernde Staat en vogue. Wir sind auf dem Weg zurück in den wirtschaftspolitischen Liberalismus. Nicht mehr der Staat, sondern die Wirtschaft soll sich selbst vorgeben, was umweltpolitisch notwendig und machbar ist. Selbstverpflichtungen der Wirtschaft lautet das Zauberwort³³. Die Produktverantwortung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes sollte nach einer Kabinettsentscheidung nicht, wie gesetzlich vorgesehen, durch Rechtsverordnungen, sondern vorrangig durch Selbstverpflichtungen

eingeführt werden³⁴. So lief die Bundesumweltministerin den Wirtschaftsverbänden hinterher und bat um Selbstverpflichtungen zur Entsorgung von Elektronikschrott und anderen Geräten. Doch es wurden nur die ohnehin laufenden Wirtschaftsmaßnahmen und nicht die ökologisch notwendigen Maßnahmen zugesagt. Die Selbstverpflichtung zur Batterierücknahme war so wenig eingehalten worden, daß die Bundesregierung eine Rechtsverordnung erlassen mußte. Selbstverpflichtungen können nie ordnungsrechtlichen oder anderweitig verbindlichen Umweltschutz ersetzen. Wenn sie ihn ergänzen sollen, müssen dafür einige Rahmenbedingungen, die neben den Wirtschaftsverbänden auch die am Umweltschutz interessierten Gruppen betreffen, geschaffen werden³⁵.

Als Alternative werden neue Steuerungsmodelle diskutiert, die zusätzlich zum Ordnungs- und Abgabenrecht rechtliche Rahmenbedingungen für gesellschaftliches ökologisches Handeln schaffen. Es gilt auch hier sicherlich, nicht alles auf den Kopf zu stellen. Eine völlige Individualisierung des Umweltschutzes über die Streichung des Ordnungsrechts und die völlige Verschärfung des Haftungsrechts sind unmöglich. Das jetzige Umwelthaftungsrecht ist unfähig, räumlich und zeitlich fernwirkende Schäden zu regulieren. Es wirkt primär reaktiv, weniger präventiv. Individuelle subjektive Interessen sind so heterogen, daß sie sich nicht für ein umfassendes selbstregulatives Umweltrecht eignen³⁶. Doch es sollte viel mehr über Ergänzungen zum Ordnungsrecht nachgedacht werden. Beim Abgabenrecht übernimmt es der Staat, die preislichen Rahmenbedingungen zu setzen. Gedacht werden könnte auch an rechtliche Instrumente, die die Betroffenen sowie gesellschaftliche Gruppen befähigen, im Zusammenwirken mit dem Umweltnutzer eine ökologiegerechte Selbstregulation herbeizuführen. Der Staat muß hier nur die Instrumente in ausreichender Zahl

29 Vgl. Mitteilung der Kommission „Umweltsteuern und -gebühren im Binnenmarkt“, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 23. 7. 1997, Nr. C 224, Seite 6–19; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1998, Bundestags-Drucksache 13/4108, S. 325 ff.

30 Vgl. Beschluß vom 7. 1. 1995, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 15 (1996) 5, S. 469–473.

31 Vgl. Beschlüsse vom 7. 5. 1998, in: Zeitschrift für Umweltrecht, 9 (1998) 3, S. 144–152 mit einer Kritik der kaum haltbaren Begründung in einer Anmerkung durch Christian Schrader, S. 152–155.

32 So der Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission für ein Umweltgesetzbuch (Anm. 21), S. 1003–1006 zu § 336.

33 Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1998, Bundestags-Drucksache 13/10195, S. 130–151; Udo di Fabio, Selbstverpflichtungen der Wirtschaft, in: Juristen Zeitung, 52 (1997) 20, S. 969–974.

34 Vgl. Koalitionsvereinbarung für die 13. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, in: Umwelt (herausgegeben vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit), 1995, S. 7.

35 Vgl. Mitteilung der Kommission über Umweltvereinbarungen vom 27. 11. 1996, in: KOM(96) 561 endg. und Empfehlung der Kommission über Umweltvereinbarungen zur Durchführung von Umweltrecht der Gemeinschaft, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 21. 12. 1996, Nr. C 333; Christian Schrader, Produktverantwortung, Ordnungsrecht und Selbstverpflichtungen, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 16 (1997) 10, S. 943, 946; Klaus Grewlich, Umweltschutz durch „Umweltvereinbarungen“ nach nationalem Recht und Europarecht, in: Die Öffentliche Verwaltung, 51 (1998) 2, S. 54–62; Abschlußbericht Enquete-Kommission (Anm. 1), S. 212 f.

36 Vgl. Michael Kloepfer, Umweltrecht, München 1998², S. 444.

und Schärfe bereitstellen. Genutzt werden sie dann in der Gesellschaft: von Geschädigten, Nachbarn, Kunden, Konkurrenten oder speziellen Klagebefugten. Bei einer solchen ökologischen Zivilrechtsreform sind Strukturentscheidungen notwendig, die teilweise auch privatrechtliche Grundfragen tangieren. Einige Reformvorschläge seien angeführt:

- Es könnten zum Beispiel die Produktmiete oder das Produktleasing³⁷, bei denen bekanntlich die Produktverantwortung des Eigentümers weiterbesteht, gefördert werden anstelle des Kaufs, bei dem nach Eigentumsübergang der Produkthersteller für die Entsorgung nicht mehr zuständig ist.
- Zu denken wäre auch – wie beim Ordnungsrecht – an den Ausbau von Informationsrechten, um individuelle Konsumententscheidungen und Kontrollmaßnahmen zu ermöglichen³⁸.
- Im Schuldrecht könnte die Erfüllung ökologischer Qualitätskriterien gesetzlich zum Vertragsbestandteil gemacht werden. Die Verlängerung der Gewährleistungsfrist von sechs Monaten auf zwei Jahre durch die EU-Richtlinie über den Verbrauchsgüterkauf wird einen Entwicklungsschub in Richtung langlebigerer Produkte bewirken.
- Die allgemeinen Geschäftsbedingungen, die die Rücksendungskosten für Transportverpackungen entgegen den Intentionen der Verpackungsverordnung auf den Besteller verlagern, müßten auch anhand ökologischer Kriterien überprüft werden.
- Da das individualrechtliche Haftungsrecht beim Ersatz ökologischer Schäden und Massenschäden versagt, wäre auch an entsprechende Klagerechte durch Umweltverbände zu denken. Das Zivilrecht enthält bereits einige

Klagerechte, die wettbewerbsrechtlichen oder verbraucherischeren Zwecken dienen. Genannt seien die Klagerechte von Konkurrenten oder von Verbraucherschutzverbänden gemäß den Gesetzen zum Schutz vor unlauterem Wettbewerb und zur Regelung Allgemeiner Geschäftsbedingungen. Dieses Potential gesellschaftlicher Selbstregulation könnte ausdrücklich auf den Umweltschutz erweitert werden. Insofern sollte über die zivilrechtliche Konkurrentenklage³⁹ hinaus an Klagerechte für Umweltverbände gedacht werden, damit diese direkt vom Verursacher umweltgemäßes Verhalten oder Schadenersatz einfordern können.

Betrachten wir abschließend die EU-Verordnung über die freiwillige Beteiligung von Unternehmen an einem gemeinschaftlichen Umweltmanagementsystem: die sogenannte *Öko-Audit-Verordnung*. Auf Deutschland kam eine europäische Vorschrift zu, die die Motivation der Unternehmen vor die ordnungsrechtliche Überwachung stellt. Die Überwachung der Teilnahme am *Auditverfahren* wurde jedoch nicht in die Hände von Umweltbehörden, sondern von Einrichtungen der Wirtschaft gelegt. Wenn dieses freiwillige Umweltmanagementsystem nun von Unternehmen zu Billiglösungen ausgenutzt wird, werden damit die Wettbewerbsbedingungen verzerrt. Es ist ein Fall für die wettbewerbsrechtliche Unterlassungsklage gegeben, wenn Umwelterklärungen von Unternehmen nicht den geforderten Mindestinhalt aufweisen oder mangelhafte Unternehmensleistungen im Umweltschutz vorliegen. Wer sich als umweltschützerischer Vorreiter ausgibt, muß das Risiko eingehen, sich vor Konkurrenten und vor der Öffentlichkeit verantworten zu müssen. In dieser Konsequenz sollte über das Ordnungsrecht hinausgeblickt werden, um daneben ein eher abgaben- und zivilrechtlich orientiertes Umweltrecht zu gestalten.

37 Vgl. Abschlußbericht Enquete-Kommission (Anm. 1), S. 318.

38 Vgl. ebd., S. 320 f.

39 Enthalten im Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission für ein Umweltgesetzbuch (Anm. 21), S. 540 zu § 46.

Horst Zilleßen: Von der Umweltpolitik zur Politik der Nachhaltigkeit – Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung als Modernisierungsansatz

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/98, S. 3–10

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen hat das Ziel einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung zum Leitbegriff der zukünftigen Umweltpolitik erklärt. Erst in der Umsetzung dieses Leitbildes in konkrete Ziele und Maßnahmen wird erkennbar werden, welche Herausforderungen an den ökonomischen, den sozialen und den politischen Bereich eine Politik der Nachhaltigkeit stellen wird. Die inhaltlichen und vor allem die strukturellen Defizite der aktuellen Politik lassen nicht erwarten, daß die neuen Anforderungen mit den traditionellen Politikmustern gemeistert werden können, denn diese sind auf materielle Interessen und kurzfristige Erfolge festgelegt. Es bedarf gesellschaftlicher Initiativen und des besonderen Engagements von einzelnen, Gruppen und Organisationen, die als funktionelle Elite die politische Willensbildung in Richtung auf eine langfristige Gemeinwohlorientierung verändern. Die Untersuchungen über den Wertewandel in der Gesellschaft zeigen, daß die individuellen und sozialstrukturellen Voraussetzungen für eine breite Beteiligung an dem notwendigen gesellschaftlichen Diskurs vorhanden sind. Gefordert ist nun ein zivilgesellschaftlicher Anstoß zu einem offenen Diskussionsprozeß darüber, wie die Ziele einer Politik der Nachhaltigkeit inhaltlich zu gestalten und in welchen Schritten sie praktisch umzusetzen sind.

Alexander Carius/Armin Sandhövel: Umweltpolitikplanung auf nationaler und internationaler Ebene

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/98, S. 11–20

Mit Beginn der neunziger Jahre ist eine Renaissance umweltpolitischer Planung auf internationaler, nationaler, regionaler und lokaler Ebene zu verzeichnen, die mit zum Teil euphorischen Erwartungshaltungen verbunden ist. Dabei orientieren sich die meisten Programme am Beispiel des niederländischen Umweltpolitikplans und an den Vorgaben der Agenda 21. Umweltpläne und Nachhaltigkeitsstrategien sind hierbei ein Instrument für eine hochaggregierte, auf Integration und Langfristigkeit zielende Politik und Motor für eine Modernisierung von Staat und Wirtschaft. Darüber hinaus hat der damit verbundene gesellschaftliche Diskurs über Umweltpolitik und Nachhaltigkeitsstrategien maßgeblich die Diskussion über erfolgsbestimmende Faktoren bzw. generell über die Effektivität der Umweltpolitik beeinflusst. Auch wenn Deutschland zu den wenigen OECD-Staaten gehört, die noch keinen eigenen expliziten Umweltpolitikplan haben, so laufen das Schwerpunktprogramm der alten Bundesregierung sowie die umweltpolitischen Konzeptionen der neuen rot-grünen Regierungskoalition auf einen Umweltpolitikplan hinaus.

Die Fokussierung eines Teils der politikwissenschaftlichen Forschung, aber auch der aktuellen umweltpolitischen Diskussion auf die Rolle von Planungsmechanismen in der Umweltpolitik verstellt allerdings den Blick auf umweltpolitische Realitäten, insofern Umweltpläne in der Regel in jenen Staaten zum Erfolg führen, die ohnehin zu den umweltpolitischen Vorreitern gehören. Umweltpolitikpläne haben sich zwar in einigen Staaten als ein wichtiges Instrument der Umweltpolitik bewährt, jedoch zeigen die Beispiele Kanadas, Österreichs, Großbritanniens und Südkoreas, daß in Zeiten sinkender Bedeutung der Umweltpolitik insbesondere gegenüber arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Aspekten der Erfolg dieser Politikpläne sich im wesentlichen auf die prozedurale und kommunikative Funktion reduziert. Selbst in den Niederlanden wurden die ambitionierten Ziele des Umweltplanes in wesentlichen Bereichen nicht erreicht.

Ein Umweltpolitikplan oder eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie in Deutschland müßte in besonderem Maße erstens den spezifischen politischen und gesellschaftlichen Bedingungen sowie der föderalen Struktur bei der Planerstellung Rechnung tragen, zweitens die Fortschreibung des Politikplans gewährleisten, um das Instrument immer wieder auf den Prüfstand zu stellen, und drittens Implementationsdefizite vor lauter Planung nicht aus den Augen verlieren.

Thomas Jäger/Michael Schwarz: Das sozial-ökologische Innovationspotential einer nachhaltigen, zukunftsfähigen Entwicklung auf betrieblicher und kommunaler Ebene

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/98, S. 21–29

Innovation ist zu einem inhaltlich weitgehend unbestimmten Schlüsselbegriff bei der Suche nach Lösungen für grundlegende gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Probleme geworden. Die allseits als notwendig befundene Verbesserung der Innovationsfähigkeit stellt dabei primär auf technische Neuerungen ab. Der Beitrag geht der Frage nach, ob die Diskussion über eine nachhaltige, zukunftsfähige Entwicklung und dadurch inspirierte Versuche, soziale, institutionelle und organisatorische Innovationsprozesse in Unternehmen und Kommunen in die Praxis umzusetzen, dazu geeignet sind, der noch ausstehenden Innovationsoffensive eine gesellschaftlich wünschenswerte Richtung zu geben. Gestützt auf empirische Untersuchungen zur Ökologisierung von Unternehmen als Managementproblem einerseits und zur Entwicklung einer lokalen Agenda 21 andererseits wird gezeigt, daß Innovation und nachhaltige Entwicklung systematisch miteinander verwoben sind. Ein Ausweg aus der Innovationskrise in Richtung auf eine nachhaltige und zukunftsfähige Entwicklung wird darin gesehen, den Dialog zwischen Wirtschaft und anderen gesellschaftlichen Akteuren vor Ort ideell, materiell und organisatorisch zu fördern.

Christian Schrader: Das Umweltrecht aus Sicht eines Umweltverbandes

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/98, S. 30–37

Lokale Umweltveränderungen werden nicht mehr allein lokal verursacht. Die Globalisierung sowie wirtschaftlicher und politischer europäischer Zusammenschluß führen mehr und mehr zu einer Verlagerung der Verantwortlichkeiten von nationalen staatlichen auf europäische und außereuropäische Träger mit vorwiegend wirtschaftlichen Interessen. Die auf der Rio-Konferenz 1992 getroffene Vereinbarung über eine nachhaltige Entwicklung ist auf die stärkere Berücksichtigung ökologischer Zielsetzungen gerichtet, und sie macht eine Angleichung der Umweltvorschriften bei Beibehaltung nationaler Regelungsspielräume erforderlich. Tatsächlich wurde das Umweltrecht in Deutschland in den letzten Jahren mit dem Ziel der Investitionsbeschleunigung stark dereguliert. Unverzichtbare Beteiligungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten wurden dezimiert oder verfahrensrechtlich entwertet, eine bundesrechtliche Klagebefugnis für Umweltverbände gibt es (noch) nicht. Die vorhandenen Umweltgesetze greifen aufgrund einer Fülle von Vollzugshindernissen nicht selten zu kurz, oder sie haben – wie das Ozongesetz – oft nur symbolischen Wert. Insbesondere sind im Ordnungsrecht, das mit seinen Ge- und Verboten weiterhin den Kern des Umweltrechts bilden muß, klarere Ziel- und Prioritätensetzungen erforderlich. Voraussetzung für ein die Umwelt berücksichtigendes Preisgefüge ist, daß die ökologischen Kosten von den Verursachern getragen werden. Dem widerspricht, daß die wirtschaftlichen Akteure immer größere Freiräume erhalten.