

Tagungsdokumentation  
Anforderungen an die Realisierung  
des  
Leitbildes einer nachhaltigen  
Entwicklung

Friedrich-Ebert-Stiftung, Landesbüro Berlin in Zusammenarbeit  
mit der Gesellschaft für Nachhaltigkeit, Neue Umweltökonomie  
und  
nachhaltigkeitsgerechtes Umweltrecht, (GfN) e.V.

Berlin, 11.06.2002

## Einleitung

30 Jahre sind vergangen seit die erste UN-Umweltkonferenz in Stockholm die Gefahren des Zusammenbruchs der natürlichen Lebensgrundlagen thematisiert hat. Trotz vielfach untermauerter wissenschaftlicher Expertisen, so Erhard Eppler in seinem Beitrag, sind die negativen Trends (Klimaveränderung, Ozonloch, Übernutzung der natürlichen Ressourcen, Artensterben, schleichende Vergiftung der Biosphäre usw.) weltweit nicht gebrochen worden.

Die UN-Konferenz für „Umwelt und Entwicklung“ 1992 in Rio de Janeiro hatte die Leitidee einer dauerhaft aufrecht erhaltbaren Entwicklung zum Ergebnis.

10 Jahre nach Rio hat sich die deutsche Debatte den Inhalten und der Erfüllung des Ziels nachhaltiger Entwicklung zugewandt. Diese neue Leitidee schafft neue Anforderungen an Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft und verlangt nach einem gesellschaftlichen Diskurs über die weiteren Schritte zu einer Entwicklung innerhalb „ökologischer Leitplanken“.

Gemeinsames Ziel der Friedrich-Ebert-Stiftung, Landesbüro Berlin, und der Gesellschaft für Nachhaltigkeit, Neue Umweltökonomie und nachhaltigkeitsgerechtes Umweltrecht (GfN) e. V. ist es, diesen Diskurs voranzubringen.

Wir dokumentieren hier die Referate unserer gemeinsamen Tagung „Anforderungen an die Realisierung eines Leitbilds einer nachhaltigen Entwicklung“

am 11. Juni 2002 in Berlin. Der Text basiert auf dem überarbeiteten Tonmitschnitt.

Die Tagung wurde moderiert von Prof. Dr. Udo Ernst Simonis, Wissenschaftszentrum Berlin.

Ursula Koch-Laugwitz  
Leiterin Landesbüro Berlin  
Friedrich-Ebert-Stiftung

Prof. Dr. Holger Rogall  
Vorsitzender GfN e.V.

## **Inhaltsverzeichnis**

Einleitung

**Zukunftsfähige Metropole Berlin –**

**Haben Kommunen eine globale Verantwortung ?**

Peter Strieder, Senator für Stadtentwicklung

**Aufgaben von Politik und Wissenschaft zur Einleitung einer nachhaltigen Entwicklung – aus der Sicht der Politik**

Dr. Erhard Eppler, Bundesminister a.D.

**Aufgaben einer nachhaltigkeitsorientierten Ökonomie**

Prof. Dr. Holger Rogall, FHW Berlin, Vorsitzender der GfN e.V.

**Anforderungen an das deutsche Umweltrecht zur Umsetzung des Nachhaltigkeitsgebotes**

Dr. Stefan Klinski, FHW Berlin

**Erfolge, Defizite, Perspektiven des neuen Leitbildes – Ein**

## **Zwischenresümee**

Prof. Dr. Ernst-Ulrich von Weizsäcker, MdB, Vorsitzender der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“

Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung  
Landesbüro Berlin  
Hiroshimastr. 17, 10785 Berlin  
[LBBmail@fes.de](mailto:LBBmail@fes.de)

Oktober 2002

Redaktion: Sabine Schmidt, Wanda Hummel

**Zukunftsfähige Metropole Berlin –  
Haben Kommunen eine globale Verantwortung?  
Peter Strieder, Senator für Stadtentwicklung, Berlin**

Globale Gerechtigkeit ist zu Beginn unseres 21. Jahrhunderts zu einer Überlebensfrage geworden. Ohne eine klare Agenda für globale Gerechtigkeit können wir keine globale Sicherheit und damit auf Dauer auch keine Gerechtigkeit und Sicherheit im eigenen Land erreichen. Nur mit einer Strategie der Nachhaltigkeit werden wir jene Entwicklungen bekommen, die nötig sind, damit die Menschen im eigenen Land, aber auch in Europa und darüber hinaus in Sicherheit und Gerechtigkeit leben können. So leitete Bundeskanzler Gerhard Schröder seine Regierungserklärung zur deutschen Nachhaltigkeitsstrategie am 16. Mai dieses Jahres ein. Damit wird deutlich, dass es gelungen ist, Nachhaltigkeitspolitik zu einem wichtigen politischen Thema in Deutschland zu machen. Wichtig ist, dass die diskutierten und entwickelten Nachhaltigkeitsstrategien tatsächlich durchgesetzt werden. Wahr ist, auch wenn Nachhaltigkeit ein globales Thema ist, werden die nationalen Regierungen mit ihren Nachhaltigkeitsstrategien nur erfolgreich sein kön-

nen, wenn sie regional und vor allem in den Städten durchgesetzt werden.

Wir haben in Berlin in den vergangenen Jahren viel unternommen, um das Leitbild der Nachhaltigkeit lokal umzusetzen. Dabei entspricht unser Verständnis der nachhaltigen Entwicklung der Vorstellung, dass es sich dabei um eine Entwicklung handelt, welche die Ansprüche der heutigen Generation erfüllt ohne die Möglichkeiten zukünftiger Generationen mit ihren Bedürfnissen und Ansprüchen einzuschränken.

Berlin hat sich mit den Unterzeichnungen der Charta von Berlin 1972, der Charta von Aalborg 1994 sowie der Charta von Valencia 1995 ausdrücklich zum Nachhaltigkeitsprinzip bekannt. Dabei beschränkt sich die Nachhaltigkeitspolitik des Senats nicht nur auf den Schutz und die Erhaltung der natürlichen Umwelt, sondern sie fußt im wesentlichen auf drei Säulen. Gleichrangig sollen wirtschaftliche, soziale und ökologische Belange bei der Politik und Planung und bei der Entwicklung unserer Stadt berücksichtigt werden.

Wir sind bemüht, die nicht geringen politischen Probleme der Stadt nicht gegen das Postulat der Nachhaltigkeit auszuspielen. Haushaltskrise, Überwindung der Folgen der Teilung, Massenarbeitslosigkeit – all das sollen keine Gründe sein, Nachhaltigkeitspolitik hinten an zu stellen. Denn im Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung geht es letztendlich darum, wie wir in Zukunft leben wollen, welche Chancen sich gerade für junge Menschen eröffnen. So zu leben und zu wirtschaften, dass die Lebenschancen künftiger Generationen erhalten bleiben, ist zurecht das wichtigste Kriterium für eine nachhaltige Entwicklung

Nachhaltigkeit in Berlin heißt zunächst einmal, eine Politik der vielen kleinen Schritte zu etablieren. Das große Projekt aus einem

Guss ist nicht möglich, denn die benötigten Veränderungen in allen Lebensbereichen erfordern eine vorsichtige, langsame Umsetzung. Mit der Umweltpolitik in Berlin, das heißt der systematischen Verbesserung der Umweltqualität dieser Stadt durch Luftreinhaltepolitik, der Energiepolitik, der Flächensanierung und vielem anderen haben wir bereits viele kleine Schritte zur Erreichung eines großen Ziels gesetzt.

Durch die Förderung des Bauens von Solaranlagen konnten wir seit 1996 die Stromerzeugung aus regenerativen Energiequellen in der Stadt stark erhöhen. Bis Mai dieses Jahres waren in der Stadt Berlin rund 800 Photovoltaikanlagen mit einer Gesamtleistung von fast fünf Megawatt in Betrieb. Es gibt in Berlin rund 3.000 solarthermische Anlagen mit einer Gesamtkollektorfläche von rund 30.000 Quadratmetern. Das sind Zahlen, die für eine Großstadt gut, im Vergleich zum ländlichen Raum aber nicht überzeugend sind. Deutlicher werden die Möglichkeiten der Stadt Berlin bei der Wohnungssanierung. Rund 600 000 Wohnungen haben wir durch Wärmedämmung und Förderung der Heizungsumstellung in den letzten zehn Jahren energisch optimiert – dies entspricht einem Drittel des vorhandenen Wohnungsbestandes. Damit wurden die CO<sub>2</sub>-Emissionen jährlich um 750 000 Tonnen verringert.

Der Rahmen für die Energiepolitik ist das Berliner Energiekonzept: wir haben seit 1990 den CO<sub>2</sub>-Ausstoß um rund 18 % pro Einwohner gesenkt. Unser Ziel ist die Minimierung des Kohlendioxid Ausstoßes um 25 % bis zum Jahr 2010. Allein die Luftqualität zeigt, wir sind auf dem richtigen Weg. Die Grenzwerte für Schwefeldioxid werden mittlerweile überall im Stadtgebiet eingehalten, ebenso die Grenzwerte für Blei und Kohlenmonoxid. Aber die Schadstoffbelastung bleibt unsere Hauptsorge, denn der Hauptverursacher Kraftfahrzeugverkehr führt dazu, dass zur Zeit die Grenzwerte bei Ruß, Stickoxid und Benzol noch überschritten werden. Das heißt, in die Nachhaltigkeitsstrategie ist der Stadtumbau ebenso

einzubeziehungen wie der Ausbau und die Weiterentwicklung eines attraktiven Öffentlichen Personennahverkehrs. Die Steigerungen der Benutzerzahlen bei S-Bahn und BVG in den vergangenen Jahren zeigen, dass das Angebot angenommen und der Wert des ÖPNV verstanden wird.

Ein weiteres Instrument im Sinne einer Nachhaltigkeitsstrategie stellt das Landschaftsprogramm dar. Mit diesem Programm aus dem Jahre 1994 haben wir festgestellt, dass die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen auch in der Stadt wichtig ist. Die Erhaltung und Schaffung von Grün- und Erholungsflächen gehört zur Politik der Stadtentwicklung, auch in der gebauten Stadt müssen Biotop- und Artenschutz berücksichtigt werden. Die kulturelle Dimension der Erhaltung und Verbesserung des Landschaftsbildes betrifft dies ebenso. All diese Ziele beziehen sich auf das gesamte, das bebaute und unbebaute Berlin. Jede neue städtebauliche und landschaftliche Planung wird mit dem Landschaftsprogramm abgeglichen. Verstöße gegen seine Kriterien werden so weitgehend vermieden.

Der nächste Punkt ist der Abfallwirtschaftsplan. Von 1992 bis heute wurde die Abfallmenge in Berlin von 2,4 Mio. Tonnen jährlich auf etwas mehr als eine Million Tonnen reduziert. Dem gegenüber ist die Verwertung von Abfällen kontinuierlich gestiegen - in den vergangenen zehn Jahren von 258 000 Tonnen auf 450 000 Tonnen pro Jahr.

Die Vermeidung und Verwertung von Siedlungsabfall oder die Nutzung von Energie in privaten Haushalten ist besonders abhängig vom Verhalten und Bewusstsein der Menschen. Wir messen der Umweltbildung deshalb einen hohen Stellenwert bei. Eines der wenigen Programme, die in diesem Jahr im Berliner Haushalt neu aufgelegt werden, ist die dauerhafte Absicherung der Waldschulen als ein wesentlicher Bestandteil einer frühen Umweltbildung.

Im Bereich der Wasserversorgung besteht in Berlin die Sondersituation, dass das gesamte Trinkwasser unmittelbar aus der Fläche unter der Stadt hervorgeholt werden muss. Von daher berührt uns nicht nur die Frage des gesunden Lebensmittels Wasser. Es geht vielmehr auch um die Bewahrung dieser Ressource.

Beim Wasserverbrauch konnten spürbare Erfolge erzielt werden. Der Wasserverbrauch verringerte sich von 623 Litern pro Einwohner/Tag im Jahre 1996 auf 184 Liter pro Einwohner/Tag 2002; eine Reduktion um knapp 70%!

Nachhaltigkeit bei der Gewässerbewirtschaftung bedeutet, dass sich alle Maßnahmen an der Ausgeglichenheit des Wasserhaushaltes messen lassen müssen. Dies betrifft nicht nur die Wassermenge, sondern vor allem die Gewässergüte und die Wiederherstellung bzw. den Erhalt der ökologischen Funktionen der Gewässer. Wasser darf in Berlin nicht mehr verbraucht und mit einer Belastung ins Gewässer entlassen werden. Es darf nur noch so genutzt werden, dass es im geschlossenen Kreislauf wieder als Trinkwasserressource zur Verfügung stehen kann.

Nachhaltigkeit spielt auch im sozialen Bereich eine wichtige Rolle. Nachhaltige Sozialpolitik erfordert die Modernisierung kommunaler Strategien und den Versuch, die sozialen Probleme deutlicher an ihrem Entstehungsort anzugehen, um so zu einem raum- und quartiersbezogenem Krisenmanagement zu gelangen. Berlin hat deshalb den Weg der sozialen Stadtentwicklung eingeschlagen. Unsere sozial orientierte Stadtentwicklung bezieht sich auf überschaubare Räume – hier setzt das Berliner Quartiersmanagement an. Die Ziele und Aufgaben einer sozial orientierten Stadtentwicklung müssen sich alle Ressorts in Politik, Verwaltung und Gesellschaft zu eigen machen, wenn es zu zukunftsfähigen Lösungen kommen soll. Das Abgeordnetenhaus von Berlin hat ausdrücklich festgestellt, dass der Kampf gegen Armut und für soziale Gerechtigkeit und Solidarität zentrale Herausforderungen der Gesellschaft sind. Der zunehmenden Spaltung der Gesellschaft in Arme und

Reiche müssen wirksame Konzepte entgegengesetzt werden. Soziale Stadtentwicklung ist dabei mehr als nur Teil einer nachhaltigen städtebaulichen Strategie, ihr Schwerpunkt, soziale Ungleichheit zurückzudrängen, muss im Kontext der gesamtstädtischen Lokalen Agenda 21 behandelt werden.

Und um Nachhaltigkeit geht es in Berlin auch bei der Konsolidierung der städtischen Finanzen. Die immense Verschuldung wird die künftigen Generationen über Gebühr belasten, sofern wir nicht auf die Bremse treten und die Verschuldung der öffentlichen Haushalte zurückfahren. Das ist eine schwere Aufgabe, doch wir sind der Meinung, ein überschuldeter Staat ist ein schwacher Staat. Er ist nicht mehr fähig, eine nachhaltige Politik zu betreiben.

Einen Diskurs über die Nachhaltigkeitskonditionen des Landes Berlin mit allen heterogenen Partnern zu führen, ist keine einfache Aufgabe. Wir brauchen dabei auch nicht den Konsens in allen Details. Was Zukunftspolitik wirklich braucht, ist Konsens über die generelle Richtung der Entwicklung. Insgesamt bin ich sehr zuversichtlich, dass wir es schaffen, ein Nachhaltigkeitskonzept zu erarbeiten, das einer Metropole würdig ist und Berlin das gibt, was die Stadt braucht – eine Nachhaltigkeitsstrategie, welche die Stadt lebenswert im 21. Jahrhundert macht.

Aber – und diese Bemerkung sei noch erlaubt, selbst mit der besten Strategie und den schönsten Projekten werden wir nicht vorankommen, wenn sich die Erwartungen nur an die Regierungen richten.

Eine nachhaltige Entwicklung kann nicht vom Staat und den Kommunen verordnet werden. Nur wenn die Akteure in Wirtschaft und Gesellschaft das Thema zu ihrer eigenen Sache machen, werden wir langfristigen Erfolg haben. Wir brauchen deshalb – stärker als bisher – eine öffentliche Diskussion darüber, auf welchem Wege wir eine nachhaltige Entwicklung erreichen.

## **Aufgaben von Politik und Wissenschaft zur Einleitung einer nachhaltigen Entwicklung – aus der Sicht der Politik**

**Dr. Erhard Eppler, Bundesminister a.D.**

Ich möchte beginnen und enden mit einer sprachgeschichtlichen und sprachkritischen Bemerkung.

Das Wort Entwicklung – und noch Gustav Heinemann sprach von ‚Entwickelung‘ - ist wie in anderen europäischen Sprachen in Deutschland im 18. Jahrhundert entstanden. Dieses Wort signalisierte ein völlig neues Verständnis von Geschichte. Noch im 17. Jahrhundert galt Geschichte als eine Sammlung von Anekdoten, Daten, Herrschern, Kuriositäten, Katastrophen –meist allegorisch gedeutet oder moralisch zensiert. Das Wort Entwicklung spiegelte dagegen Geschichte wider als ein dem Biologischem analoger Vorgang in Form der Entwicklung einer Blüte oder eines Blattes aus

einer Knospe. Zum ersten Mal erschien Geschichte in Analogie zur Biologie.

So betrachtet, entwickelte sich jedes Volk zu unterschiedlichen Zeiten, entfaltete das, was in ihm an kulturellen, politischen und ökonomischen Keimen angelegt war. Entwicklung hatte demnach eine gewisse Eigendynamik und innere Notwendigkeit. Sie war im Kern richtig, heilsam, vernünftig und deshalb war sie auch Fortschritt. Das heißt, die Begriffe der Entwicklung und des Fortschritts sind gemeinsam im 18. Jahrhundert entstanden.

Wenn man damals oder auch noch 1965 von „sustainable development“ als nachhaltiger Entwicklung gesprochen hätte, so hätte dies niemand verstanden. Denn die heutige Bedeutung des Wortes Nachhaltigkeit war im ursprünglichen Begriff von Entwicklung als selbstverständlich enthalten.

Wenn ein Vorgang vernünftig, heilsam, fortschrittlich ist, dann ist er als logische Konsequenz auch durchhaltbar – und dies ist die eigentliche deutsche Übersetzung für das Wort sustainable. Dann handelt es sich um eine Entwicklung, die nicht in ihrem eigenen Kot erstickt, sondern die weitergehen kann. Entwicklung war demnach lange Zeit sustainable – da gab es keinerlei Zweifel. Entwicklung wurde sogar, was dem biologischen Ursprung nicht entsprach, als etwas Unbegrenztes, Unendliches verstanden.

Der Begriff der Nachhaltigkeit entstand auf andere Weise. In der deutschen Sprache tauchte er zum ersten Mal im Jahre 1713 im Bereich der Forstwirtschaft auf. Zu dieser Zeit gab es in Deutschland riesige kahlgeschlagene Flächen, der südliche Schwarzwald z.B. war praktisch kahl. Ein berühmter Abt St. Blasien stellte damals fest, dass es so nicht weiter gehen konnte, dass die Köhler auf diese Weise die Wälder nicht länger abholzen können. Diese Feststellung, dass es so nicht weitergehen konnte, begründete den Begriff der Nachhaltigkeit. Gemeint war: ‚Ihr dürft nie mehr einschlagen als nachwächst. Ihr müsst sehen, dass auch Eure Kinder

noch Holz haben.' Die Entwicklung des Waldes war also nicht sustainable.

Der Begriff der Entwicklung dagegen enthielt das Gefühl, dass Fortschritt immer in gewohnter Weise weitergehen kann, ziemlich genau bis in das Jahr 1972. Das erste Signal, dass Entwicklung auch in Katastrophen führen kann, dass sie gerade nicht weiter geht, dass sie im eigenen Dreck stecken bleibt, dass sie die Ressourcen erschöpft, dieses Signal gab der erste Bericht des Club of Rome 1972.

Seine Botschaft ist damals wahrscheinlich absichtlich missverstanden worden. Es handelte sich nicht um die Ankündigung von Katastrophen, sondern um die Feststellung: „Wenn Ihr weiter so vorgeht wie bisher, wenn Ihr Zukunft nur als Fortschreibung der Trends der Gegenwart versteht, dann geht es schief“. Von diesem Zeitpunkt an begann das Nachdenken darüber, wie es denn nicht schief gehen könnte, wie eine Entwicklung aussehen könnte, die sustainable ist.

Ich habe damals behauptet und behaupte bis heute: es war eine entscheidende Zäsur, dass hier zum ersten Mal klar wurde, dass die Fortschreibung unseres bisherigen Tuns nicht nur zu einer schlechten, sondern zu überhaupt keiner Zukunft führt. Wir müssen also politisch umsteuern, wir müssen die Entwicklung so steuern, dass sie sustainable, also durchhaltbar wird.

Das alte Prinzip des Vorsorgens und Steuerns erhielt den dramatischen Akzent, dass ein Nicht-Steuern ins Unheil führt. Das Bewusstwerden dieser Zäsur hat sich bis heute noch nicht voll durchgesetzt, weder in Deutschland noch in einem anderen Land. Noch heute kann man von Leuten hören, dass für sie Entwicklung an sich Fortschritt ist, der keiner Steuerung bedarf und dem Markt überlassen werden kann. Meistens wird dies noch ergänzt um die Bemerkung, ‚was die Technik an Problemen schafft, wird die Technik auch wieder bewältigen‘.

In den Vereinigten Staaten von Amerika findet man heute eine regelrechte Gegenbewegung gegen die Erkenntnis von 1972. So tut Präsident Bush einen Bericht seiner eigenen Regierung über die Folgen des Klimawandels und die Folgen ökologischer Zerstörung einfach als Bürokatengeschwätz ab! Er bringt kein Argument, sondern sagt nur, so etwas können nur Bürokraten machen, der Politiker weiß, dass der Markt die Dinge in Ordnung bringt.

Heute wird oft behauptet, dass es keine klaren politischen Fronten mehr gäbe. Ich behaupte, es gibt sehr klare politische Fronten, nämlich zwischen einer Politik der sustainability und einem Neoliberalismus, der alles an den Markt zu delegieren versucht. Wenn man in Deutschland schon die Ökosteuer, die ein rein marktwirtschaftliches Instrument ist, als Dirigismus abtun kann, dann ist dies der Kampf des Neoliberalismus gegen jede Form von sustainable development.

Die Öffentlichkeit bemerkt dies nicht. Ich behaupte, wenn in den vergangenen zehn Jahren die Ökologie als Thema in den Hintergrund gedrängt worden ist, dann ist dies weltweit geschehen durch die neoliberale Welle. Für den Neoliberalismus ist jede ökologische Vorsorgepolitik Dirigismus, Regulierung – und dieser muss dereguliert werden. In Europa hat sich dieser Neoliberalismus verbunden mit dem Populismus, der gesamte europäische Rechtspopulismus ist erstens neoliberal im Sinne der Delegation von Politik an den Markt, pfeift zweitens auf sustainability, ist antiökologisch und drittens mobilisiert er die im Augenblick vorhandenen Ressentiments gerade gegen jede Politik der sustainability.

Ich möchte noch eine ideologiekritische Bemerkung über einen Umstand machen, der mich immer wieder fasziniert. Diejenigen, die wie Präsident Bush heute als Konservative das Thema sustainability an den Markt delegieren und damit eigentlich annullieren wollen, bedienen sich ideologisch der Klischees der europäischen Linken von 1890. Dies meint einen nicht hinterfragbaren Fort-

schrittsglauben nach dem Schema „Die Entwicklung wird schon gut gehen“. Diese Einstellung der Linken aus der damaligen Jahrhundertwende hat nun die konservative Seite übernommen, weil sie auf diese Weise mit gutem Gewissen politische Aufgaben an den Markt delegieren kann und sich dem Thema der sustainability nicht zu stellen braucht.

Politik soll in diesem Falle nicht Zukunftsvorsorge betreiben und sustainability garantieren. Sie soll vielmehr den Emotionen des Augenblicks folgen, auf den Markt vertrauen und Rücksicht auf die mächtigste Lobby nehmen.

Ich behaupte, an der Frage der sustainability wird entschieden werden, ob Politik künftig mehr sein kann als Verwaltung plus Machtmanagement oder genauer gesagt, ob Politik überhaupt noch möglich ist.

So behaupte ich weiter, dass eine Politik der sustainability wahrscheinlich nur eine Chance hat, wenn sie sich ausweitet auf andere Politikfelder wie das der Finanzen, ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit, der Sozialsysteme, der Integration von Fremden und auch der Sicherheit. Wenn heute dagegen versucht wird, „security first“ zu etablieren, dann ist dazu erstens zu sagen, dass security ja gerade sustainability impliziert. Wir werden nicht sicher sein ohne eine nachhaltige Politik. Zweitens bin ich der Meinung, dass sich der Neoliberalismus ad absurdum führen wird dadurch, dass er nicht nur die Müllabfuhr und vielleicht die Wasserversorgung, sondern auch die Gewalt privatisiert. Wir leben heute weltweit in einem Prozess der Kommerzialisierung und Privatisierung von Gewalt, die in Teilen dieser Erde bereits zum Ende von Staaten geführt hat.

Etwas aktuelles: Die Bundesregierung hat in einem 328-seitigen Bericht über die Nachhaltigkeit ihrer Politik berichtet. Dieser betrifft die verschiedensten Felder und berührt das Staatsangehörigkeitsgesetz, das Zuwanderungsgesetz, die Rentenreform oder die Ener-

giewende. Das Eigentümliche ist, was da steht, stimmt sogar. Diese Regierung hat wirklich das Thema Nachhaltigkeit viel ernster genommen als alle zuvor. Sie hat sehr viele unpopuläre Schritte unternommen wie zum Beispiel die Einführung der Ökosteuer und das Staatsangehörigkeitsgesetz.

Was sie nach meiner Überzeugung nicht ausreichend getan hat, ist, dies so offensiv als Politik der sustainability zu vertreten, dass sich dadurch die Kategorien der Bewertung in der Öffentlichkeit verändert hätten. Im Augenblick erleben wir, dass eine Politik der sustainability nach Kriterien bewertet wird, die damit überhaupt nicht zu tun haben. Dies meint konkret, dass es in zehn Jahren keinen Menschen mehr interessiert, ob das Wirtschaftswachstum im Jahre 2002 nun 0,7 oder 0,9 oder 0,5 % betragen hat. Was aber die Menschen noch interessieren wird, wird sein, dass in dieser Regierungszeit die Energiewende stattgefunden hat und zwar hin zu alternativen Energiequellen, weg von der Atomenergie und wenn das geht, auch weg von Kohle und Öl. Das sind Dinge, die bleiben, sie sind historisch bewertbar.

Im Augenblick wird diese Regierung nur danach beurteilt, welches Wirtschaftswachstum zu verzeichnen ist, obwohl jedermann weiß, dass eine Regierung daran ohnehin nichts ändern kann.

Das heißt, die Schwierigkeit liegt darin, dass hier eine Regierung wirklich versucht hat, sustainability zum Thema zu machen ohne die öffentliche Beurteilung wirklich zu verändern.

Zur Aufgabe der Wissenschaft kann ich sagen, dass sie für das Thema sustainability mehr geleistet hat, als für politisches Handeln nötig wäre. Als ich 1972 zu diesem Thema sprach, gab es noch keine wissenschaftlichen Quellen. Heute existieren ganze Bibliotheken solider Literatur und sogar zusammenfassende Arbeiten, die diese ganzen Bibliotheken ausgewertet haben. Die Wissenschaft hat sehr wohl ihre Arbeit getan –auch in den Vereinigten Staaten, aber wenn die Politik sagt, dass sie sich darum nicht kümmert und notfalls hofft, dass doch irgendjemand ein Gegengutachten anfer-

tigt und sagt, dass der Klimawandel doch eigentlich gar nicht stattfindet oder wenn, dann nicht hausgemacht ist, dann ist natürlich die Wissenschaft sehr hilflos.

Die Politik der sustainability wurde immer wieder angeheizt durch Katastrophen wie durch Stürme, durch Tankerhavarien, durch Tschernobyl, durch BSE – und in diesen Fällen kommt auch immer die Wissenschaft zu Wort. Wenn Katastrophen stattgefunden haben, gibt es immer einen Schub für eine Politik der Zukunftstauglichkeit, dann sind Veränderungen immer relativ schnell möglich.

Zum Schluss noch eine sprachkritische Bemerkung:

Ich habe gesagt, das Wort nachhaltig entstammt der Forstsbürokratie des 18. Jahrhunderts.

Wie aus Umfragen hervorgeht, kann etwa die Hälfte der Deutschen nichts damit verbinden. Und von daher ist dieses Wort politisch eigentlich nicht brauchbar. Es hat immer noch seinen bürokratischen Geruch. Es ist ein Wort, dem jede Dramatik fehlt. Das Wort sustainable kommt vom lateinischen *sustinire* – aufrechterhalten. Etwas, was nicht sustainable ist, ist eben nicht aufrecht zu erhalten. Damit ist es eine dramatische Feststellung, das etwas nicht sustainable ist. Wenn ich sage, es ist nicht nachhaltig, dann ist das keine dramatische Feststellung – sondern eigentlich eine verharmlosende Feststellung. Des weiteren ist das Wort nachhaltig als Adjektiv nur begrenzt verwendbar. Ich kann zwar von sustainable Britain sprechen, aber ich kann nicht vom nachhaltigen Deutschland reden. Was wir brauchen, wäre eine Übersetzung von sustainable Netherlands / Britain u.ä. und das kann nicht nachhaltig sein, weil nachhaltig in dieser Form nicht brauchbar ist. Wuppertaler Wissenschaftler haben es mit „zukunfts-fähig“ übersetzt, ich würde die Formulierung „zukunftstauglich“ vorziehen.

Was wir brauchen, ist ein zukunftstaugliches Land. Ein Land, das taugt, die Zukunft zu bewältigen. Und wenn es gelingt, eine Politik

für ein zukunftstaugliches Deutschland zu formulieren, dann entsteht auch die Chance, mit einem billigen Populismus fertig zu werden.

## **Aufgaben einer nachhaltigkeitsorientierten Ökonomie**

**Prof. Dr. Holger Rogall, Fachhochschule für Wirtschaft, Berlin**

**Vorsitzender der GfN e.V.**

Um die Bedürfnisse aller Menschen zu befriedigen, wurde von der Nationalökonomie von je her (von wenigen Ausnahmen wie John Stuart Mill einmal abgesehen) ein stetiges wirtschaftliches Wachstum, eine ständige Steigerung der materiellen Güterproduktion angestrebt. Dieses Ziel führte in der Vergangenheit zu einem ständigen Mehrverbrauch an natürlichen Ressourcen.

Heute wissen wir, dass ein derartiges Wachstum des Ressourcenverbrauchs über viele Jahrhunderte hinweg nicht zukunftsfähig ist.

Problemlösung durch Globalisierung der Marktprozesse?

Es lässt sich empirisch feststellen, dass die neoliberalen Entwicklungsmodelle der 80er und 90er Jahre, z. B. die Globalisierung aller Wirtschaftsprozesse, keine Lösung der menschlichen Probleme gebracht, sondern zu einer Reihe von globalen Risiken geführt haben.

Beispiele sind:

Übernutzung der natürlichen Ressourcen

Die Übernutzung der natürlichen Ressourcen hat dazu geführt, dass die Belastungsgrenzen der Lebensgrundlagen erreicht bzw. in einigen Bereichen bereits überschritten sind. Denken wir nur an die Klimaveränderung, das Ozonloch, das Artensterben.

Wachsende wirtschaftliche Ungleichheit und Überschuldung

Die wachsende wirtschaftliche Ungleichheit auf der Erde und die Überschuldung vieler Staaten hat gefährliche politische und wirtschaftliche Instabilitäten verursacht. Heute sind über 1,2 Mrd. Menschen extrem arm, ihnen steht täglich weniger als ein US-Dollar zum Leben zur Verfügung.

Globalisierung wirtschaftlicher Prozesse

Die Globalisierung hat zu einer Verminderung der nationalen Steuerungspotentiale geführt.

Viele Staaten sind heute weder in ihrer Steuer- und Wirtschaftspolitik, noch in ihrer Sozial- und Umweltpolitik wirklich souverän.

#### Grenzen der traditionellen Umweltökonomie

Die traditionelle Umweltökonomie hat in vielen Bereichen treffende Analysen erstellt, aber aufgrund ideologischer Dogmen aus den eigenen Erkenntnissen nicht die logischen Konsequenzen gezogen. Viele ihrer Empfehlungen können nur als „unbefriedigend“ bezeichnet werden, sie dienen der Aufrechterhaltung der Theorie statt der Problemlösung:

Die traditionelle Umweltökonomie weist nach, dass die Übernutzung der natürlichen Ressourcen nicht durch Zufall auftritt, sondern aufgrund völlig falscher Preissignale erfolgt. Diese falschen Rahmenbedingungen führen zwangsläufig zu einem falschen und ineffizienten Einsatz der Ressourcen über die Grenzen der Tragfähigkeit der natürlichen Lebensgrundlagen. Die Ökonomie zeigt damit, dass Produzenten und Konsumenten sich nicht nachhaltig verhalten KÖNNEN. Menschen und Unternehmen zerstören ihre natürlichen Lebensgrundlagen ja nicht, weil sie bössartig sind und sie ihren Enkelkindern bewusst keine menschenwürdige Zukunft gönnen, sondern weil die Rahmenbedingungen falsch sind.

Als Mittel empfehlen die traditionellen Ökonomen freiwillige Selbstverpflichtungen und Informationskampagnen. Obgleich von ihnen selbst nachgewiesen wurde, dass diese Instrumente aufgrund struktureller Mängel unzureichend sind, verzichten sie auf weiter reichende Maßnahmen und ordnen sich ideologischen Dogmen - wie der Verabsolutierung der Konsumentensouveränität - unter.

Auf eine Änderung der politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen (ökologische Leitplanken) verzichten sie.

### Gerechte Abwägung der Nachhaltigkeitsziele

Die traditionelle Umweltökonomie propagiert eine gleichgewichtige Abwägung zwischen ökonomischen und ökologischen Zielen, obgleich eine derartige Abwägung nur in den Grenzen der Tragfähigkeit des Umweltraumes erfolgen kann.

Die natürlichen Lebensgrundlagen sind existenziell für den Menschen, sie können nicht gegen ein Mehr an Einkommen eingetauscht werden (Umwelt als limitierender Faktor).

### Regeln einer neuen Weltordnung

Die entstandenen Instabilitäten zeigen, wie dringend die Weltgemeinschaft politisch-rechtliche Rahmenbedingungen - andere sagen „Spielregeln“ - für die folgenden globalen Problemfelder braucht:

### Menschenrechte und Gerechtigkeit

Beseitigung aller Formen von Sklaverei und der Rassendiskriminierung. Durchsetzung der Gleichheit der Geschlechter, Verringerung der Ungleichheiten bei Einkommen und Vermögen.

### Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie Partizipation in Politik und in Wirtschaftsprozessen

Durchsetzung von Demokratie- und Rechtsstaatsprinzipien in allen Ländern der Erde, Verstärkung der Rolle von NGOs in Gesetzgebungsprozessen und internationalen Verhandlungen, Sicherstellung des Rechts auf Gewerkschaftsgründung und Mitgliedschaft.

### Nachhaltige Energie- und Ressourcenpolitik

Verringerung der Energie- und Ressourcenströme durch die Einführung von internationalen Abgaben auf Primärenergieträger und Rohstoffe sowie der Nutzung globaler Güter wie Weltmeere, Luft- und Weltraum.

Weiterhin die stufenweise Einführung von Naturnutzungszertifikaten, welche an der natürlichen Tragfähigkeit orientiert sind.

Ernährung und nachhaltige Landwirtschaft

Ausgewogene Bevölkerungsentwicklung (langfristig Verringerung), Änderung der landwirtschaftlichen Produktion sowie Bekämpfung der Bodendegradierung, Veränderung der Ernährungsgewohnheiten in den Industriestaaten und Beendigung der Viehfutterexporte von Süd nach Nord.

Ökologisch orientierte Produktpolitik und Welthandel

Festlegung von internationalen ökologischen Mindeststandards mit Einsatzverboten von Schadstoffen, kombiniert mit einer Art Meistbegünstigungsklausel. Hiernach dürften nur die Unternehmen „Öko-Zoll-Steuerfrei“ in andere Länder importieren, die diese Mindeststandards einhalten. Zugleich sollten sie auch in den Ländern des Südens mindestens die Umweltstandards befolgen, die in ihren "Mutterländern" gelten.

Internationale Verschuldung

Verstärkte Durchführung von Entschuldungsprogrammen (z.B. durch „Natur-gegen-Schulden-Programme“)

Internationale Arbeitnehmerrechte

Einführung von Gesundheits- und Sicherheitsnormen am Arbeitsplatz, Tarifvertragsrecht der Gewerkschaften, Streikrecht, Mindestlöhne.

Dies alles muss durch eine grundlegende Reform und Umwandlung der Ziele sowie der Strukturen der internationalen Institutionen erfolgen (z. B. Umwandlung der UNEP in eine Weltumweltorganisation, Reform der OECD, Weltbank und WTO). Zwar ist keine Weltregierung, aber ein funktionierender Weltföderalismus mit politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen (und den dazugehörigen

wirtschaftlichen Sanktionsmechanismen) für *alle* Akteure das Gebot der Stunde.

Diese Reformvorschläge können kaum als Ausrufung einer *Weltrevolution* missverstanden werden, sie stellen vielmehr die Forderung nach einer Weltordnung dar, in der ein Mindestmaß an Normen und Gerechtigkeit herrscht.

Entwicklung zur Neuen Umweltökonomie

Die Schwächen der traditionellen Ökonomie, auch der Umweltökonomie, führen zur Forderung nach einer Weiterentwicklung zu einer neuen nachhaltigkeitsorientierten Ökonomie bzw. Neuen Umweltökonomie. An sie müssen zu mindestens die folgenden Forderungen und Aufgaben gestellt werden:

1. „Weiter so“ hat keine Zukunft

Anerkennung der Tatsache, dass ein „weiter so“ in der ökonomischen, sozial-kulturellen und ökologischen Entwicklung keine Zukunft hat.

2. Transdisziplinärer Ansatz

Aufgabe von der Vorstellung des Primats der Ökonomie, stattdessen Zusammenarbeit mit den für eine Nachhaltige Entwicklung notwendigen (geisteswissenschaftlichen, rechtlichen, politischen und naturwissenschaftlich-technischen) Nachbardisziplinen.

3. Abwägung von Nachhaltigkeitszielen nur in den Grenzen des Umweltraums

Anerkennung der Erkenntnis, dass eine Abwägung von ökologischen, ökonomischen und sozial-kulturellen Zielen nur im Rahmen der Grenzen des Umweltraumes erfolgen darf. Das heißt, wirtschaftliches Wachstum darf nur im Sinne eines „selektiven Wachstums“

tums" erfolgen. Die weitere wirtschaftliche Entwicklung muss ökologische Leitplanken erhalten (Nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung = A BIP < A Steigerung der Ressourcenproduktivität).

#### 4. Globale Rahmenbedingungen für die Akteure

Entwicklung von Strategien und Rahmenbedingungen, um die globalen Instabilitäten und Gefahren zu verringern. Hierzu gehört die Festsetzung von international gültigen ökologischen, ökonomischen und sozial-kulturellen Mindeststandards, die mittels politisch-wirtschaftlicher Instrumente durchgesetzt werden sollen.

#### 5. Vereinigte Staaten von Europa

Verstärkte Bemühungen zur Schaffung der „Vereinigten Staaten von Europa“, die mit Hilfe assoziierter Staaten einen nachhaltigkeitsorientierten Politik- und Wirtschaftsraum bilden könnten.

#### 6. Wirtschafts- und Nachhaltigkeitsethik

Entwicklung einer Wirtschafts- und Nachhaltigkeitsethik, die ausgehend von dem Prinzip der Gerechtigkeit (Anerkennung gleicher Rechte für alle Menschen) und dem Ziel einer dauerhaft aufrecht erhaltbaren Entwicklung eine Reihe von ethischen Prinzipien fordert.

Dazu gehört insbesondere die internationale und intergenerative Gerechtigkeit, das Vorsorge- und Risikominimierungsprinzip, die Anerkennung eigener Schutzrechte für die Natur, Frieden und Harmonie mit der Mitwelt sowie die Stärkung und Weiterentwicklung der Demokratie- und der Rechtsstaatsprinzipien.

#### 7. Sicherung der Freiheit durch politisch-rechtliche Rahmenbedingungen

Entwicklung und Einführung politisch-rechtlicher Instrumente, die durch die Veränderung der Rahmenbedingungen die Freiheitsrechte heutiger und künftiger Generationen gewährleisten (z. B. in einer

gesunden natürlichen Umwelt leben zu können, statt in einer künstlichen Welt unter der Erdoberfläche aufgrund einer zerstörten Ozonschicht). In einer Gesellschaft, die diese Freiheit der Menschen als ein zentrales Ziel anerkennt, haben die demokratisch legitimierten Entscheidungsträger die Verpflichtung, die Freiheitsrechte heutiger und künftiger Generationen gleichgewichtig zu schützen. Nach dem heutigen Stand der Erkenntnis ist sicher, dass sich eine Nachhaltige Entwicklung (u. a. aufgrund des Marktversagens) nicht von selbst einstellt, sondern der Änderung der Rahmenbedingungen für Produzenten und Konsumenten bedarf. Hierzu müssen die für eine Nachhaltige Entwicklung notwendigen politisch-rechtlichen Instrumente wie die Ökologisierung des Finanzsystems und Naturnutzungszertifikate weiterentwickelt und durchgesetzt werden. Auf diese Weise können die Rahmenbedingungen so verändert werden, dass die wirtschaftliche Entwicklung ökologische Leitplanken erhält.

#### 8. Ziel- und Indikatorensysteme

Beteiligung an der Umsetzung und Weiterentwicklung der deutschen und europäischen Nachhaltigkeitsstrategien als Beitrag zur Operationalisierung des Nachhaltigkeitsbegriffes (z.B. Einführung von Ziel- und Indikatorensystemen mit Managementregeln, Qualitäts- und Handlungszielen sowie Indikatoren).

#### 9. Praktikable Nachhaltigkeitsstrategien

Entwicklung praktikabler Nachhaltigkeitsstrategien in den wichtigsten Handlungsfeldern einer zukunftsfähigen Entwicklung. Das schließt die Bewertung und Entwicklung von Marktdurchsetzungsstrategien für Techniken, die den Nachhaltigkeitskriterien entsprechen, ein.

#### 10. Akteursanalyse und Initiierung von Akteursbündnissen

Analyse der Interessen und Mittel der Akteure und Akteursgruppen einer Nachhaltigen Entwicklung. Initiierung von Akteursbündnissen und aktive Beteiligung an ihnen.

Die traditionelle Ökonomie ist in eine wissenschaftliche Sackgasse geraten, die einen wirklichen Beitrag für eine Nachhaltige Entwicklung nicht zulässt. Aufgrund ideologischer Dogmen kann sie keine Lösungsstrategien entwickeln. Eine Weiterentwicklung zu einer Neuen Ökonomie oder Neuen Umweltökonomie ist daher dringend erforderlich. Der UN-Gipfel in Johannesburg, aber auch die Agendaprozesse, die derzeit weltweit erfolgen, können hierfür einen Beitrag leisten.

## Anforderungen an das Recht zur Umsetzung des Nachhaltigkeitsgebots

Dr. jur. Stefan Klinski, Fachhochschule für Wirtschaft, Berlin

### A. Die rechtliche Ausgangssituation

#### Nachhaltigkeitsklauseln

Die Fachgesetze des deutschen Umweltrechts sind bereits zum großen Teil mit Nachhaltigkeitsklauseln ausgestattet. Solche tauchen in der Regel in einer der beiden folgenden Varianten bzw. auch kombiniert auf:

Entweder das Nachhaltigkeitsgebot wird in einem engen Sinne verstanden: als Gebot des schonenden Umgangs mit bestimmten Ressourcen. Beispiele hierfür finden sich im Bundeswaldgesetz (BWG) (nachhaltige Bewirtschaftung des Waldes, § 1 Nr. 1) und im neuen Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) (Nutzung der Naturgüter so, dass sie nachhaltig zur Verfügung stehen, § 2 Abs. 1 Nr. 2).

Oder sie werden in einem inhaltlich umfassenden Sinne benutzt. In diesem Falle sind sie dem politischen Begriff des „sustainable development“ näher. Derartige Formeln tragen programmatischen Charakter und finden sich daher in den Ziel- oder Zweckbestimmungen von Gesetzen wieder. Das gilt etwa für § 1 Abs. 5 Baugesetzbuch (BauGB), in dem es heißt, die Bauleitpläne sollten eine „nachhaltige städtebauliche Entwicklung und eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozial gerechte Bodennutzung gewährleisten“. Etwas schlichter klingt der erste Satz von § 1 Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG): „Zweck dieses Gesetzes ist es, nachhaltig die Funktionen des Bodens zu sichern oder wiederherzustellen“.

## **Nachhaltigkeitsklauseln – nachhaltige Wirkungen?**

Derartige Nachhaltigkeitsklauseln werden den Anforderungen aus dem Nachhaltigkeitsgebot im Sinne des Rio-Verständnisses vom „sustainable development“ nicht gerecht.

Im ersten Falle erheben sie inhaltlich gar nicht diesen Anspruch. Sie bringen vielmehr ein wichtiges Teilgebot des Umweltschutzes – das der Ressourcenschonung – zum Ausdruck. In dieser Funktion hat der Begriff seinen festen und berechtigten Platz im deutschen Umweltrecht.

Problematischer ist die zweite Variante. Sie erweckt den Anschein, als werde das Rio-Prinzip in dem betreffenden Gesetz durchdringend zur Geltung gebracht. Doch in Wahrheit bleibt die Erwähnung weitgehend plakativ. Die Klauseln sind bislang nicht durch Konkretisierungen unterlegt. Es fehlt an einem wirksamen instrumentellen Unterbau. Das BBodSchG ist tatsächlich ein Gesetz über den Umgang mit Bodenverschmutzungen, nicht über den sorgsamen Umgang mit dem Boden. Das BauGB ermöglicht es den Gemeinden trotz der Nachhaltigkeitsklausel, die planungsrechtlichen Voraussetzungen für einen Fortgang des Flächenfraßes in Deutschland zu schaffen. Jeden Tag wird in Deutschland eine Fläche von 120 Fußballfeldern erschlossen. Die Verwendung des Begriffs Nachhaltigkeit auf eine derartige Weise hat deshalb im Ergebnis mehr symbolischen als in der Sache anleitenden Charakter.

Weit sympathischer erscheint mir der Ansatz, den Begriff der Nachhaltigkeit nicht durch inflationäre Verwendung abzuwetzen, sondern stattdessen nach rechtlichen Instrumenten zu suchen, die den dahinter stehenden Intentionen zur Durchsetzung verhelfen. Für relativ gelungen halte ich aus diesem Blickwinkel etwa die Reform des Naturschutzrechts, aber auch Regelungsmodelle wie das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) oder die – noch zu zaghaften und zu wenig treffsicheren – Ansätze der sogenannten Ökosteuer.

## **Verfassungsrechtliche Verankerung**

Auf den beiden verfassungsrechtlichen Ebenen – Grundgesetz und EG-Vertrag – hat der Begriff „Nachhaltigkeit“ bzw. „nachhaltige Entwicklung“ in erster Linie programmatische Bedeutung.

In gewissem Sinne kann das Nachhaltigkeitsgebot als durch das „Staatsziel Umweltschutz“ des Art. 20a Grundgesetz (GG) verkörpert angesehen werden („Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen ...“). Man mag darüber streiten können, ob das Gebot damit in allen seinen Dimensionen zutreffend erfasst ist. Fest steht, dass es die rechtliche Basis für die erforderliche Instrumentierung des Gebots in den Gesetzen verbessert, weil es sowohl dem Gedanken des Umweltschutzes als auch der Maxime der intergenerativen Gerechtigkeit – beides Kerngedanken der Nachhaltigkeitsidee – ausdrücklich den Rang von verfassungsrechtlich erheblichen Belangen zuspricht. Zwar hätte wohl Entsprechendes ohnehin aus dem (allgemeineren) Gemeinwohlprinzip abgeleitet werden können. Aber die Erwähnung als Verfassungsauftrag dürfte doch der gewünschten Entwicklung in der Tendenz mehr Gewicht verleihen.

In der Amsterdamer Fassung des Europäischen Gemeinschaftsvertrages (EGV) von 1997 wird das Prinzip an zwei besonders auffallenden Stellen erwähnt: Zum einen in der Aufgabenbeschreibung der Gemeinschaft (Art. 2), zum anderen in einer besonderen Querschnittsklausel über die Beachtung der Erfordernisse des Umweltschutzes in anderen Politikbereichen (Art. 6).

Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass die Erwähnung in Art. 2 EGV für sich genommen recht unspezifisch bleibt. Sie befindet sich in einer relativ beliebig wirkenden Zusammenstellung von „Wunsch“-Zielen der Gemeinschaft, in direkter Nachbarschaft mit Zielen wie einem „beständigen, nichtinflationären Wachstum“, einem „hohen Grad von Wettbewerbsfähigkeit“ oder einer „Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität“.

Interessanter ist die Querschnittsklausel des Art. 6 EGV, die verlangt, dass „die Erfordernisse des Umweltschutzes“ bei der Festlegung und Durchführung der (gesamten) Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen „insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden“.

Damit deutet sich an, worin die Rolle der Nachhaltigkeitsforderung im Verhältnis zu anderen Bereichen der Politik – insbesondere der Wirtschaftspolitik – im vereinten Europa liegen könnte: darin, die Rahmenbedingungen für das Wirtschaften gezielt im Sinne der ökologischen Tragfähigkeit zu steuern.

### **Aufwertung des Umweltschutzes**

Für beide verfassungsrechtlichen Ebenen gilt, dass die Formulierungen für eine Aufwertung des Umweltschutzes im Verhältnis zu anderen politischen Zielen – insbesondere solchen wirtschaftlicher Natur – stehen. Die Verankerung der betreffenden Bestimmungen im übergeordneten Recht stellt klar, dass es grundsätzlich zulässig ist, eine nachhaltigkeitsorientierte Politik zu betreiben und dafür auch die Interessen und Rechte anderer einzuschränken. Entsprechend dem Gebot der Verhältnismäßigkeit muss das staatliche Handeln dabei angemessen bleiben und kann nicht nach dem Prinzip des „Eco-Law-and-Order“ verfahren. Aber das darf nicht als substanzielle Einschränkung des politischen Gestaltungsspielraumes missverstanden werden, sondern ist eine Selbstverständlichkeit im demokratischen Rechtsstaat und resultiert im übrigen auch aus dem Nachhaltigkeitsgebot selbst. Denn diesem ist zu entnehmen, dass möglichst ausgewogene Gesamtlösungen zu suchen sind.

### **Unzulänglichkeiten auf den verfassungsrechtlichen Ebenen**

Wirklich befriedigen kann der Ist-Stand in den verfassungsrechtlichen Vorgaben dennoch nicht. Im Kontext des GG ist vor allem zu bemängeln, dass das Staatsziel Umweltschutz so ausgestaltet ist, dass sich praktisch niemand darauf berufen kann. Es handelt sich

nicht um ein einklagbares Recht. Und mehr noch: Die Vorschrift richtet sich uneingeschränkt nur an den Gesetzgeber. An die Gerichte richtet sie sich nur „nach Maßgabe der Gesetze“. Das bedeutet, dass die Gerichte im Allgemeinen daran gehindert sind, problematische hoheitliche Maßnahmen daran zu messen, ob sie mit dem Staatsziel im Einklang stehen. Der Vorschrift kann daher nicht einmal die Rolle einer Querschnittsklausel vollständig zukommen. Sie ist gegenüber anderen Verfassungsvorgaben strukturell nicht als gleichrangig konzipiert.

Im Gegensatz dazu stellt Art. 6 EGV eindeutig fest, dass auch andere Politiken und Maßnahmen mit dem Gebot der nachhaltigen Entwicklung im Einklang stehen müssen. Auch im EGV ergibt sich jedoch ungeachtet des Wortlauts dieser Vorschrift ein reales Ungleichgewicht im Verhältnis zu den wirtschaftsbetonten Politikzielen. Das liegt daran, dass die Gemeinschaft – historisch bedingt und durch andere Vorschriften des EGV gestützt – tatsächlich ein Ziel primär verfolgt: die Öffnung und Vereinheitlichung des Binnenmarktes. Man darf gespannt sein, ob und wann einmal durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) geprüft wird, ob eine Maßnahme der Binnenmarktharmonisierung mit Art. 6 EGV vereinbar ist. Demgegenüber ist es den Mitgliedstaaten nur unter äußerst engen Voraussetzungen ausnahmsweise gestattet, den freien Binnenmarkt einzuschränken (vgl. Art. 28, Art. 95 EGV). Das gilt auch für die Verfolgung von Umweltschutzzielen (obwohl der EuGH einiges dafür getan hat, den Staaten insoweit gewisse Spielräume offen zu halten). Bislang ist es der EU jedenfalls ohne weiteres möglich, durch Liberalisierung wichtiger Wirtschaftssektoren, wie der Energiewirtschaft, fortwährend einen „Wettbewerb *gegen* den Umweltschutz“ zu organisieren, ohne den Staaten umfassende Möglichkeiten zu eröffnen, einen „Wettbewerb *um* den Umweltschutz“ zu eröffnen.

## **Zwischenergebnis**

Als Zwischenergebnis lässt sich feststellen, dass die Nachhaltigkeitsdiskussion erste Impulse für das Recht gesetzt hat. Einzelne Erfolge sind erkennbar, aber sie haben die Rechtssysteme als ganze noch nicht ergriffen. Eine substantielle Bedeutung kommt dem Nachhaltigkeitsgedanken immerhin insoweit zu, als eine – allerdings nur vorsichtige – Aufwertung des Umweltschutzes im verfassungsrechtlichen Kontext stattgefunden hat. Die bestehende Vorrangstellung anderer Politikziele und Rechtspositionen wird jedoch nicht wirklich in Frage gestellt. Zu häufig lässt sich erkennen, dass die Erwähnung der Nachhaltigkeit oft in erster Linie symbolischen Motiven folgt. Das Nachhaltigkeitsgebot ist als Leitmaxime für die Gesamtpolitik im Recht noch nicht angekommen.

## **B. Aufgaben eines am Nachhaltigkeitsgebot orientierten Rechts Verankerung als echtes Leitprinzip**

Das Modell des „sustainable development“ ist entstanden aus dem Wunsch, die Funktion einer Leitidee für die globale Umwelt- und Entwicklungspolitik zu schaffen. Es lässt sich in dieser Funktion nicht anderen Leitbildern gegenüberstellen, sondern beansprucht für sich die „Führungsrolle“, weil es selbst auf eine konzeptionelle Integration zwischen ökologischen, ökonomischen und sozialkulturellen Zielen zielt.

Diesem „Führungsanspruch“ wird bislang weder im deutschen Verfassungsrecht noch im EG-Recht wirklich entsprochen. Die Rolle des Gebots bleibt unscharf, weil der umfassende Anspruch einerseits in der Wortwahl zwar durchaus zum Ausdruck kommt, andererseits wieder relativiert wird, indem das Gebot unvermittelt neben andere Ziele gestellt wird bzw. zwar als Querschnittsklausel formuliert wird, aber in der rechtlichen Realität eine Unterordnung unter andere Ziele oder Rechtspositionen erfolgt.

Dabei kann es nicht bleiben.

Die Idee der Nachhaltigkeit ist nicht unterordnungsfähig. Sie kann ohne Verlust ihres Kerngehalts nicht als bloßer Abwägungsbelang

oder als eines von vielen politischen Zielen eingeordnet werden. Sie ist – so meine These – nichts anderes als die zeitgemäße, politisch zugespitzte Ausprägung des (im Rahmen der Liberalisierungstendenzen zunehmend in den Hintergrund gedrängten) Gemeinwohlprinzips.

### **Inhaltliche Konturierung: Besondere Bedeutung des Umweltschutzes**

Aus dem Vorgesagten sollte bereits deutlich geworden sein, dass ich das Gebot nicht als schematisch auf „Gleichrangigkeit“ der drei Ecken des Dreiecks von ökologischen, ökonomischen und sozialkulturellen Zielen angelegt verstehe. Das Bild vom Dreieck der nachhaltigen Entwicklung ist in einem bestimmten historischen Kontext entstanden, nämlich aus dem weltweiten Bemühen der Akteure aus Umwelt- und Entwicklungspolitik, zu der ökonomisch dominierten Bühne der internationalen Politik gleichrangig Zugang zu finden.

Dem inhaltlichen Anspruch des Gebots würde jedoch nicht gerecht, wenn die „drei Bereiche“ oder „drei Säulen“ ungeachtet ihrer konkreten Funktionen als lediglich „gleichwertig“ betrachtet würden. Vielmehr kommt es darauf an zu erkennen, welche konkrete Rolle den „drei Säulen“ innerhalb der jeweiligen spezifischen zeitlichen und räumlichen Situation zukommen kann, um dem inhaltlichen Anspruch des Gebots möglichst weitgehend gerecht werden zu können. Erst dadurch gewinnt das Konzept an Konturen. Das auch vom Umweltbundesamt benutzte „Fahrrinnen-Modell“ bringt die besondere Rolle des Umweltschutzes bildhaft zum Ausdruck: Die natürlichen Lebensgrundlagen setzen der Umsetzbarkeit aller anderen Ziele Grenzen. Sie sind limitierender Faktor, auch für die Ökonomie. Sie können daher als die „Fahrrinne“ für das „Schiff der Entwicklung“ begriffen werden.

Das bedeutet: In einer Situation, in der sich zeigt, dass die gegebenen wirtschaftlichen Tendenzen auf eine baldige Überforderung der Tragfähigkeit des Umweltraums Erde hinauslaufen und die physi-

sche Existenz eines Großteils der Menschen durch Armut akut gefährdet ist, kann das Nachhaltigkeitsgebot sachgerecht nicht anders interpretiert werden, als dass sich die ökonomischen Ziele daran messen lassen müssen, ob und inwieweit sie mit dem Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen und dem Ziel der Armutsbekämpfung vereinbar sind.

### **Instrumentierung als praktische Hauptaufgabe**

Der Blick auf die bislang wenig erfolgreichen Versuche, das Nachhaltigkeitsgebot auf der Ebene der verschiedenen fachgesetzlichen Vorschriften anzusiedeln, zeigt, dass es weniger darum geht, bestimmte Begriffe zu benutzen, als bestimmte Inhalte festzuklopfen. Das ist für sich genommen eher banal.

Wichtiger ist eine zweite Erkenntnis: Es kommt weniger darauf an, die vorhandenen Fachgesetze des Umweltrechts nachzubessern – was an der einen oder anderen Stelle durchaus sehr wichtig ist –, als geeignete Instrumente für die Lösung derjenigen Probleme zu finden, die sich durch die vorhandenen Umweltgesetze nicht adäquat fassen lassen.

Die entscheidenden Herausforderungen der globalen Umweltkrise liegen nämlich in Bereichen, in denen die klassischen ordnungsrechtlichen Instrumente nicht den wesentlichen Beitrag zur Problemlösung leisten können: so etwa hinsichtlich der Reduzierung von Treibhausgasen, der Verminderung der Bodenbelastungen, dem rasant zunehmenden Flächenverbrauch und dem insgesamt nicht akzeptablen Konsumniveau der westlichen Industrienationen. Die genannten Aufgaben – aufgezählt habe ich nur diejenigen, die für Deutschland besonders große Bedeutung haben – sind deshalb so schlecht durch die üblichen einfach strukturierten Regelungen fassbar, weil sich hinter ihnen der so oft geleugnete und doch real vorhandene Konflikt zwischen Ökonomie und Ökologie verbirgt. Die zentralen Belastungen der (globalen) Umwelt beruhen auf einem um Größenordnungen zu hohen Verbrauch an nicht erneuerbaren Energien und natürlichen Ressourcen, der durch die Tendenzen der

sog. Globalisierung zur Erhöhung von Produktion und Konsum weiter angeheizt wird. Die dahinter stehende Art des Wirtschaftens ist für den Naturhaushalt schlicht nicht tragbar.

Ein Umsteuern in Richtung dauerhaft umweltverträglicher Strukturen erfordert spezifische Instrumente, die die maßgeblichen Akteure – Produzenten, Verteiler und Konsumenten – dort abholen, wo sie sind. Mit anderen Worten: Die Instrumente dürfen die ökonomischen Akteure nicht überfordern und sollten möglichst an den Eigeninteressen der Akteure ansetzen, also ökonomisch wirksame Anreize zur Verhaltensänderung setzen.

### **Umfassende inhaltliche Durchdringung des Rechts**

Das deutsche Umweltrecht hat, so sehr manche Einzelregelung auch verbesserungsbedürftig sein mag, einiges dafür geleistet, die Umweltsituation in Deutschland in mancherlei Hinsicht zu verbessern. Die Luft und das Wasser sind erheblich sauberer als vor zwei Jahrzehnten. Andererseits zeichnet sich ab, dass diese Erfolge bei andersartigen Umweltproblemen so einfach nicht wiederholbar sind. CO<sub>2</sub>-Minderung und Stopp des Flächenverbrauchs, der Erhalt der regionalen und überregionalen Biodiversität oder die Überwindung der Neigung der Menschen, vorhandenes Geld und vorhandene Freizeit in immer mehr Verkehr umzusetzen, lassen sich nicht durch Vorgaben wie den „Stand der Technik“ bewirken und behördlich auf Einhaltung kontrollieren. Sie weisen über den instrumentellen, aber auch über den sektoralen Horizont der Fachgesetze des Umweltschutzes hinaus.

Es gilt, den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen zur Messlatte in sämtlichen Politik- und Rechtsbereichen zu machen. Zu den wichtigsten Anwendungsfeldern gehören die – in der Regel auf europäischer Ebene getroffenen – Leitentscheidungen über die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

Als Beispiel hierfür sei die Liberalisierung von Märkten genannt. In jeder Liberalisierung steckt potenziell die Gefahr einer weiteren Beschleunigung von Tendenzen zunehmenden Umweltverbrauchs,

weil damit die Kostenreduzierung in den Vordergrund rückt und umweltgerechtes Verhalten als Wettbewerbsnachteil empfunden werden kann. Auch und gerade wirtschaftlich bedeutsame politische Grundsatzentscheidungen bedürfen deshalb einer steuernden Kontrolle und gegebenenfalls Begrenzung auf Basis des Nachhaltigkeitsgebots.

In Art. 6 EGV ist ein entsprechendes Querschnittsverständnis bereits vom Wortlaut her angelegt. Es fehlt bislang allerdings an einer wirksamen Operationalisierung dieser Klausel.

Ein weiteres besonders wichtiges Arbeitsfeld für die anzustrebende Durchdringung des Rechts mit dem Leitprinzip des Nachhaltigkeitsgebots ist das Steuer- und Abgabenrecht. Der Ansatz der ökologischen Steuerreform war und ist richtig. Er sollte planvoll weiter verfolgt und verdichtet werden zu einer umfassenden ökologischen Finanzreform.

### **Strukturelle Unterfütterung des materiellen Rechts**

Die im deutschen Recht vorherrschenden Implementierungsstrategien bedürfen der Reform. Im Umweltrecht ist es üblich, dass Gesetze gemacht werden, die durch Behörden vollzogen und durch die Adressaten eingehalten werden – *sofern* sie eingehalten werden. Diese Durchsetzungsweise ist aufwändig und wenig effektiv. Seit den achtziger Jahren wird vom „Vollzugsdefizit“ des Umweltschutzrechts gesprochen, dies rührt aus den Mängeln dieses Systems her.

Trotzdem öffnet man sich bislang nicht oder nur sehr wenig für den Gedanken, dass die Durchsetzung von materiellem Umweltrecht erleichtert wird, wenn man mit indirekten Anreizen arbeitet, die die Menschen dazu bewegen, ihr Verhalten von sich aus zu ändern, ohne dass es dazu einer behördlichen Kontrolle bedarf.

In diesem präventiven Sinne können insbesondere zwei Instrumente wirken: der Ausbau der Haftungssysteme für Umweltschäden und die Schaffung von umfassenden Klagemöglichkeiten zur

Durchsetzung des materiellen Umweltrechts (nicht nur einer sektoral eingeeengten Form der Verbandsklage).

Letzteres sei kurz erläutert: Klagen kann heute in Deutschland nur, wem das Gesetz ein spezifisches subjektives Recht zuspricht. Die Vorsorgevorschriften des Umweltrechts – und das sind fast alle – gelten deshalb als nicht einklagbar. Während die Umweltnutzer jederzeit gegen behördliche Anordnungen klagen können, kann für die Umwelt meist niemand vor die Gerichte ziehen. Diese „Waffengleichheit“ gilt es zu beheben – auch im Interesse der Nachhaltigkeit. Denn nachhaltig sind nur solche Strukturen, die sicherstellen, dass die sachlichen Anforderungen des Umweltrechts mit möglichst geringem Aufwand umgesetzt werden. Dazu gehören breit angelegte Klagerechte für den Umweltschutz. Nicht weil sie zum Klagen ermuntern, sondern weil sie allen Beteiligten signalisieren, dass es ein hohes Risiko ist, Umwelanforderungen zu ignorieren.

### **„Globalisierung“ des Denkens und der Aktivitäten**

Während die globale Dimension auf der Seite der Problembeschreibung bereits mehrfach angesprochen wurde, blieb dieser Aspekt auf der Seite der Instrumente weitgehend unbeleuchtet. Das soll aber nicht heißen, dass diese Ebene weniger Bedeutung hätte. Im Gegenteil, zu den zentralen Aufgaben der wirksamen Ausgestaltung einer Politik der Nachhaltigkeit gehört es, Instrumente zu konzipieren, mit denen der weltweiten Bedrohung der Lebensgrundlagen auch weltweit begegnet werden kann.

Die globale Verflechtung der wirtschaftlichen Beziehungen verringert die Bereitschaft einzelner Nationen, selbst den „ersten Schritt“ zu tun, weil man meint, dass dies mit Standortnachteilen erkaufte werden müsse. Die Anforderungen des Welthandelsrechts der WTO verschärfen dieses Problem, zumal die Rechtsprechungsorgane der WTO eine umfassende Entscheidungskompetenz über die Frage beanspruchen, ob nationale Umweltschutzregeln mit den – als übergeordnet verstandenen – Bestimmungen des Welthandels-

rechts vereinbar sind. Sie besitzen sogar die Möglichkeit, Staaten im Falle eines Verstoßes durch Zulassung von Handelssanktionen in die Knie zu zwingen.

Vor diesem Hintergrund ist es eine der wichtigsten Aufgaben des Rechts, das Nachhaltigkeitsprinzip auf der völkerrechtlichen Ebene zum Tragen zu bringen. Das bedeutet, dass auch hier einerseits nach adäquaten Instrumenten gesucht und um ihre Umsetzung gerungen werden muss, und dass andererseits auch im Völkerrecht der Anspruch zu erheben ist, dass das Prinzip des „sustainable development“ zur übergeordneten Leitmaxime wird, also namentlich dem WTO-Recht nicht länger strukturell untergeordnet sein kann.

Inhaltlich ist zu beachten, dass das Leitprinzip auf der globalen Ebene eine gewisse Akzentverschiebung erfordert. Die Armutsbekämpfung – also die Sicherstellung der Lebensverhältnisse heutiger Generationen – rückt insoweit mit in den Vordergrund. Daraus ergeben sich wiederum besondere Herausforderungen an die zu konzipierenden Rechtsinstrumente, auch – nicht nur – im Hinblick auf die gerechte Verteilung der Finanzierungslasten.

Ein interessantes Modell scheint mir insoweit insbesondere die Idee zu sein, Entgelte für die Nutzung global bedeutsamer Umweltgüter zu erheben. Dadurch könnten – im Unterschied zu Emissionshandelsmodellen – Einnahmen generiert werden, mit denen Veränderungen in den armen Ländern finanziert werden könnten. Versteht man das Gebot der nachhaltigen Entwicklung als spezifische Ausprägung des Gemeinwohlprinzips, so wird sich der Norden bzw. Westen der Welt gewahr werden müssen, dass er als Hauptverursacher der Umweltprobleme auch die Hauptverantwortung für ihre Bewältigung zu tragen hat.

## **Erfolge, Defizite, Perspektiven eines neuen Leitbildes – ein Zwischenresümee**

**Prof. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker, MdB**

Prof. Udo E. Simonis hat eingangs von der aufrüttelnden UNEP-Studie GEO-3 berichtet, wonach „markets first“ und „security first“ schnurstracks ins Verderben führen. „Policy first“ ist ein ausbaufähiger Ansatz, aber nur „sustainability first“ wird den Lebenswünschen unserer Enkel gerecht. Aber „sustainability first“ bedeutet nichts weniger als eine fundamentale zivilisatorische Neubesinnung, und dies nicht nur in der Theorie, sondern in der Praxis.

Es gibt das schöne Sprichwort englischer Pragmatiker: In der Theorie sind Theorie und Praxis das gleiche – in der Praxis sind sie es nicht. Das ist die Folie, vor der wir die deutsche Realität beurteilen müssen.

Senator Strieder hat diese deutsche Realität auf Berlin herunter gebrochen, das Motto könnte lauten: „Man tut sein Bestes“. Das ist noch nicht ausreichend. Jedoch besteht die Begrenzung des Senats in den verschiedensten Anforderungen der Wählerschaft, der Wirtschaft, der Presse, nach „security“ und „markets first“ und Wohlstand zuerst. „Sustainability first“ wird dabei missachtet. Also müssen wir bei uns ansetzen und nicht nur sagen, die Arbeit eines Senats oder einer Regierung ist unbefriedigend.

Erhard Eppler hat einmal mehr mit unnachahmlichem Scharfsinn, historischer Genauigkeit und politischem Gespür die Problementwicklung dargestellt, unter anderem den Absturz, der „Entwicklung“ aus der selbstverständlichen Nachhaltigkeit in die nicht nachhaltige Marktrealität. Er hat die Dramatik der sustainability in dem schönen Wort „Zukunftstauglichkeit“ eingefangen. Schließlich hat er gefolgert, dass der Markt sich selbst ad absurdum führen wird, wenn eins nach dem anderen und schließlich noch die Gewalt privatisiert wird.

Holger Rogall hat in einem sehr überzeugendem Rundumschlag eine Neue Ökonomie für die Welt gefordert, in der die Preise transparent sind und eine Ordnung, die die Menschenrechte und die Begrenztheit der Umwelt und andere in der Primitivökonomie unsichtbare Forderungen und Realitäten sichert bzw. respektiert.

Schließlich hat Stefan Klinski die notwendige rechtliche Ergänzung beige-steuert, das Recht auf den verschiedenen hierarchischen Ebenen – Welt, Europa, Deutschland, und darunter, und hat den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen als Leitlatte für Recht und Justiz und in einer Reihe von weiteren Punkten die systematische Fortentwicklung der ökologischen Steuerreform zu einer ökologischen Finanzreform dargelegt.

Ich gestatte mir ein paar Reflexionen auf das Spannungsverhältnis zwischen Globalisierung und Nachhaltigkeit. Eine wiederkehrende Beobachtung anlässlich von WTO-Tagungen sei vorausgeschickt, nämlich die dort proklamierte Behauptung, dass Freihandel und Umweltschutz sich gegenseitig unterstützen würden, sich *mutually supportive* zueinander verhalten. Die grausame Implikation daraus ist, dass nur derjenige Umweltschutz im WTO-Rahmen überhaupt diskutiert werden darf, für den dieses zutrifft, beispielsweise die Verbreitung von Umweltschutztechnologien über den Freien Markt.

Dafür ist jedoch die WTO nicht erforderlich, denn in solchen Fällen droht gar kein Protektionismus, das heißt, hier wird nur das Selbstverständliche heroisiert. Während das Nicht-Selbstverständliche, nämlich das wovon alle meine Vorredner gesprochen haben, entweder konsequent verschwiegen oder bekämpft und als Protektionismus diskreditiert wird.

Holger Rogall hat daher vollkommen recht: die gesamte WTO ist stark durch Ideologie geprägt.

Die WTO bzw. Vorgängerorganisation GATT gibt es schon seit 50 Jahren. Neu ist seit etwa zehn Jahren das zunächst heilig gesprochene Phänomen der Globalisierung. Der Kalte Krieg, alle Begrenzungen und die Bürokratien schienen wegzufallen und es herrschte Aufbruchstimmung – die Frage ist nur, wohin?

Ich behaupte, dass die schöne Formel und zeitweise auch Realität der sozialen Marktwirtschaft und dann der öko-sozialen Marktwirtschaft ein Produkt des Kalten Krieges war. Solange der Systemwettbewerb zwischen dem marktwirtschaftlichen, demokratisch fundierten Westen und dem als abscheulich dargestellten, autoritären, ineffizienten Sozialismus im Osten herrschte, bestand im Westen permanent eine Beweisspflicht hinsichtlich der eigenen Überlegenheit – auch und gerade in Bezug auf die Haupt-Behauptung des Sozialismus, nämlich der sozialen Gerechtigkeit. Ludwig Erhard wäre ohne Walter Ulbricht in dieser Form gar nicht durchsetzbar gewesen.

Analog verhielt es sich mit Einzug des Umweltschutzes im Westen und dem damaligen Fingerzeig auf den schmutzigen Osten. Doch sobald die Beweisspflicht wegfiel, und das war 1990 der Fall, hat sich das Gesicht der Sieger verändert –wie bei der konstantinischen Wende. Das Christentum hat sich dramatisch gewandelt, in dem Moment, als es auf einmal Staat und siegreich war. Das ist nicht verwunderlich, es stellt sich jedoch die Frage, wie es auf dieser Grundlage weitergehen soll. Sollen wir wieder zurück in den gemütlichen Kalten Krieg? Nein, das wäre genau so absurd.

Wir müssen jetzt versuchen, die Tugenden wieder neu zu entwickeln, die den Westen mit Recht haben siegreich sein lassen gegenüber dem wirklich unattraktiveren Osten – nur diesmal global. Die Demokratie war erfunden für den Nationalstaat und es gab eine *National*ökonomie. Solange Markt und Staat sich im wesentlichen auf den gleichen geographischen Raum bezogen, war ein Gleich-

gewicht zwischen dem Prinzip, welches gut für die Starken ist, - nämlich dem Markt- und dem Prinzip, welches den Schwachen schützt oder fördert - nämlich dem Staat, gegeben.

Jetzt agiert der Markt weltweit und Staat national. Das heißt, es ist plötzlich eine Asymmetrie entstanden: der Markt gewinnt, der Staat verliert.

Vor etwa 25 Jahren hat der Senat von Berlin, die Landesregierung NRW oder der Staat Belgien seinen Konzernen gesagt, wie sie sich zu benehmen haben, damit sie sich ansiedeln können.

Heute ist es umgekehrt. Heute bestimmen die Unternehmen gegenüber dem Staat die Bedingungen. Und das betrifft nicht nur Deutschland oder Orte innerhalb Deutschlands! Mit dieser Konkurrenz der Standorte wird gnadenlos gespielt.

Bis 1990 war es selbstverständlich in allen Demokratien der Welt, dass es eine progressive Einkommensbesteuerung gab. Nach 1990 tauchte plötzlich in allen Ländern das paradoxe Phänomen auf, dass Millionäre prozentual weniger Steuern zahlten, als die Mittelverdiener.

Das Kapital ist mobil und diktiert den Standorten, wie das Steuersystem zu sein hat, damit sie nicht auf die Cayman-Inseln verschwinden. In diesen 90er Jahren ist mehr Geld auf die Cayman-Inseln geflossen, als in sämtliche afrikanische Staaten zusammengenommen. Ist es investiert worden? Nein, der einzige Grund war, sich vor dem Fiskus oder vor Regulationen zu verstecken. Das ist die neue Hierarchiesituation.

Wir müssen also neue Strukturen entwickeln, die auch in Bezug auf die reale Macht diesem global mobilen Kapital die Grenzen zeigen.

Holger Rogall hat es wunderbar gesagt. Die Frage ist, wie kommen wir dahin?

Wir können noch keine gültigen Antworten finden, ich gebe erst einmal die etwas abstrakte: Gewaltenteilung. Der alte Montesquieu hat von Gewaltenteilung zu einem Zeitpunkt gesprochen als in seinem Land, in Frankreich, der pure Absolutismus herrschte, alle Gewalt beim König war. Globalisierung kann man auch beschreiben als den massiven Übergang von Geld, öffentlicher Aufmerksamkeit und Talenten aus dem öffentlichen Bereich in den Privatbereich, wie auch Erhard Eppler es beschreibt. Und dies ist für sich natürlich nicht sustainable , da kommt etwas ins Rutschen.

Die Gewaltenteilung brauchen wir. Wie kann die aussehen? Wir haben in der Enquete-Kommission darüber geredet unter dem Stichwort „global governance“ oder globaler Föderalismus. Doch davon sind wir vorläufig weit entfernt. Es gibt Schritte dorthin, zunächst aufbauend auf den Nationalstaaten bestimmte übernationale Regelungen zu treffen.

Vor allem in der Europäischen Union wurde einiges dazu fabelhaft geleistet, einschließlich vieler Sozialstaatselemente. Die EU verfügt über sehr gut gefütterte Kohäsionsfonds, von denen z.B. die NAFTA weit entfernt ist. Der Süden Mexikos versinkt *wegen* und nicht trotz NAFTA in Armut, während der Norden Mexikos *wegen* NAFTA reicher wird.

Auch in Europa wäre diese aufklaffende Lücke zwischen den begünstigten und weniger begünstigten Regionen eine Folge der EU, wenn nicht das Kompensationsinstrument der Kohäsionsfonds und anderer Mechanismen dem entgegensteuern würden. Die Europäische Union ist eine zentrale Antwort, aber natürlich noch nicht global. Wir müssen weiterhin Regeln entwickeln.

Nach der asiatischen Finanzkrise hat die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel das Financial-Stability-Forum gegründet, welches versucht, mit zwei Dutzend Empfehlungen diese gefährlich gewordenen Instabilitäten der Finanzmärkte einigermaßen

wieder in den Griff zu bekommen. Dort wurde sehr gute Arbeit geleistet.

Beim Klimaschutz haben wir die Rahmenkonventionen und das Kioto-Protokoll, wir haben die Entwicklung zum Weltstrafgerichtshof. Es gibt eine ganze Reihe Elemente von global governance, auf die wir stolz sein können.

Das sind Anfänge, ich glaube wir sind schon viel weiter als Montesquieu im 18. Jahrhundert. Wir müssen nur erkennen, welche historische Ausrichtung dahintersteht. Doch das ist bisher nur die auf den Nationalstaaten basierende Säule für ein künftiges Gewaltenteilungsweltgebäude.

Eine zweite Säule ist zweifellos die Privatwirtschaft. Es gibt eine große Bereitschaft sich für die öffentlichen Anliegen zu engagieren, und sei es nur um Kunden zu binden. Kofi Annan hat mit seinem „global compact“ die hierzu bereiten Unternehmen ausdrücklich eingeladen.

Damit bin ich bei der dritten Säule – der Zivilgesellschaft. Das sind wir alle, es ist unsere Aufgabe, auf Konzern einzuwirken, die vielleicht am global compact beteiligt sind, aber dennoch unverantwortlich handeln.

Und da gibt es Muskeln! Ein Beispiel: Vor etwa zehn Jahren hat der großmächtige Nestlé-Konzern in Entwicklungsländern in großem Umfang für Säuglingseratznahrung – Pulvermilch – statt Muttermilch geworben. Dies führte mangels hygienischen Wassers bei der Zubereitung der Säuglingsnahrung zum Tod vieler Kinder. Daraufhin gab es in Europa, nicht etwa in Afrika, eine „Nestlé kills babies“-Kampagne, nach ein paar Monaten musste Nestlé den Rückzug antreten.

Das heißt die Macht der Verbraucher, die Macht der Öffentlichkeit, der Zivilgesellschaft und die Macht der Staaten ist sehr wohl groß genug, um den Konzernen und irgendwann auch der Finanzwelt,

den Pensionsfonds, den Banken usw. zu sagen *so* dürft Ihr Profite machen und *so nicht*. Wir brauchen jedoch einen Richtungssinn.

Ich habe diese drei Säulen erwähnt, die werden in 50 Jahren nicht wie Obelisk in der Landschaft stehen, sondern werden verbunden sein durch kooperative Arrangements – auch zwischen Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft. So hat zum Beispiel Unilever mit dem WWF den Marine Stewardship Council gegründet, über den garantiert wird, dass etwa die Fische, die sie über die Kette Nordsee vermarkten, über nachhaltige Fischerei gewonnen werden – ein gutes Element.

Jetzt muss allerdings der Staat hinzutreten, mit Transparenzregeln beispielsweise oder mit Steuerpräferenzen für Ethikfonds für die Altersvorsorge, tausenderlei kann entstehen.

Es entsteht aber nicht, wenn wir nicht eine Vision haben, in welche Richtung es gehen soll. Entwickeln müssen wir diese aber ganz besonders für die noch nicht populäre, aber überlebensnotwendige Nachhaltigkeit.

Der Weg der Bundesregierung mit der Nachhaltigkeitsstrategie ist ein aller erster Schritt in diese Richtung. Ich bin froh, dass er gemacht worden ist, auch wenn er erst einmal kritisiert werden musste, weil er natürlich noch nicht ausreichend ist. Wir hoffen sehr, dass in Johannesburg wesentliche Fortschritte gemacht werden, gerade auch in Richtung global governance und Institutionalisierung des Umweltschutzes auf UNO-Ebene.

Sie sehen, die Zwischenbilanz lautet: Wir sind noch ganz am Anfang. Und deswegen müssen wir jetzt diskutieren – vielen Dank.



## **Gesellschaft für Nachhaltigkeit, Neue Umweltökonomie und nachhaltigkeits-gerechtes Umweltrecht e.V.**

Die GfN wurde am 31.01.2002 in Berlin gegründet. Sie ist aus der Initiative für Neue Umweltökonomie an der FHW Berlin und der Initiative Neues Umweltrecht der Forschungsgemeinschaft FAGUS an der TU Berlin hervorgegangen.

Sie bietet Menschen aus allen gesellschaftlichen Akteurgruppen, die einen Beitrag für eine NACHHALTIGE ENTWICKLUNG (Sustainable Development) leisten wollen, ein Diskussions- und Aktionsforum.

Geschäftsstelle:

Prof. Dr. Holger Rogall (Vorsitzender)

Zehntwerderweg 124 a

D- 13469 Berlin

Telefon: (030) 402 13 56, Fax: (030) 402 86 75

E-Mail: [H.Rogall@t-online.de](mailto:H.Rogall@t-online.de)

Web: [www.GfN-online.de](http://www.GfN-online.de)