

Gedanken zu einer politischen Kultur der Nachhaltigkeit

Ökologisch-ökonomischer Essay

J. Minsch¹

1. Wir sollten die Federalist Papers wieder lesen

In der Zeit als sich die Vereinigten Staaten von Amerika zu konstituieren begannen, genauer: als sie sich auf den Ideen des freien Individuums und des friedlichen Zusammenlebens als demokratisches Staatswesen zu konstituieren begannen, gaben Alexander Hamilton, James Madison und John Jay die sog. Federalist Papers heraus: Eine intensive Auseinandersetzung mit der Frage, was ist eine Demokratie, was macht sie aus, wie lässt sie sich realisieren? Dies war gegen Ende des 18. Jahrhunderts.

Interessant für uns hier sind nicht die Details dieser Auseinandersetzung. Interessant ist der Prozess: von der Diskussion über unendlich viele Detailfragen (darüber, was alles eine Demokratie ausmacht) hin zum Auffinden einzelner weniger, aber zentraler abstrakter Ideen oder Konzepte, die das Wesen der heftig diskutierten Demokratie ausmachen. Die Rede ist von den „**Erfindungen gegen den Machtmissbrauch**“, die etwa sind: individuelles Wahl- und Stimmrecht, Gewaltenteilung, Föderalismus. Die Verfassungen demokratischer Staaten sind gewissermassen Protokolle eines erfolgreichen Suchprozesses nach den zentralen Institutionen (gesellschaftlichen Regeln) der Demokratie.

Wir sollten die Federalist Papers wieder lesen. Nicht, weil sie sich explizit über Nachhaltige Entwicklung geäußert haben, sondern weil sie die Notwendigkeit und die Chancen eines gesellschaftlichen Dialogs- und Suchprozesses demonstrieren, immer dann, wenn es darum geht, grundsätzliche, aber abstrakte (regulative) Ideen mit Inhalt zu füllen. Wenn es darum geht, konstruktiv mit unterschiedlichen konkretisierenden Vorstellungen und Interessen umzugehen.

2. Nachhaltige Entwicklung als regulative Idee

Die Brundtland-Kommission formulierte die inzwischen berühmt gewordene Definition für Nachhaltige (oder auch dauerhafte) Entwicklung:

„Dauerhafte Entwicklung ist Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, daß künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können.“ (Brundtland-Bericht, 1987, S. 46)

¹ Prof. Dr. Jürg MINSCH, Professur für Nachhaltige Entwicklung, Universität für Bodenkultur Wien, A-1190 Wien, Peter Jordan-Str. 70, juerg.minsch@boku.ac.at

Liest man dieses Postulat vor dem Hintergrund jener kulturellen Errungenschaften, die wir mit Demokratie umschreiben und in unseren Verfassungen niedergeschrieben haben, dann kann Nachhaltige Entwicklung wie folgt formuliert werden:

Nachhaltige Entwicklung ist eine Bekräftigung der Leitidee einer demokratisch verfassten Gesellschaft vor dem Hintergrund der neuen historischen Herausforderungen, insbesondere der ökologischen Gefährdungen.

Aus dieser Sicht ist die Idee der Nachhaltigen Entwicklung also keinesfalls eine revolutionäre oder elitäre, es geht vielmehr um die Sicherung des Projektes Würde des Menschen, Freiheit, Demokratie in heutiger Zeit! Gefragt sind konkret „**Erfindungen gegen die Tyrannei der kleinen Entscheidungen**“ mit ihren zunehmend existentiell gefährdenden ökologischen Nebenfolgen. Gefragt sind – im Rahmen der Perspektive dieses Referates – neue Regeln (Institutionelle Innovationen) des gesellschaftlichen Zusammenlebens und des Wirtschaftens. Noch leben wir nicht „in Frieden mit der Natur“. Noch steht das Wirtschaften in der industrialisierten Welt im Zeichen des – so könnte man es nennen – „**Merkantilismussyndroms**“:

3. Das „Merkantilismus-Syndrom“

Die Forderung nach billigen Zentralressourcen und ihre Befriedigung durch die Wirtschaftspolitik haben eine lange Tradition. Sie reichen zurück in die Zeit des Merkantilismus. Allgemeines Ziel war es, durch Erhöhung der einheimischen Produktion – insbesondere beim Gewerbe und bei den Manufakturen – das eigene Land vom Import wichtiger Manufakturwaren unabhängig zu machen (Issing 1984: 35 ff.). Neben einer protektionistischen Politik der aktiven Handelsbilanz existierte immer auch, und zunehmend erfolgreicher, eine Politik der billigen Produktionsfaktoren. Sie sollte die Wettbewerbsfähigkeit der Exportgüter auf den internationalen Märkten gewährleisten. Zentral war die Forderung nach einem möglichst niedrigen Lohnniveau, das durch eine Politik der Arbeitsdisziplinierung und der Bevölkerungsvermehrung angestrebt wurde. Ergänzt wurde diese „Ökonomie der niedrigen Löhne“ (Heckscher 1932: 130 ff. insbes. S. 150), die den Reichtum des Staates auf der Armut des Volkes aufbaute, durch Verbilligungsstrategien bei den Lebensmitteln, aber auch bei anderen Gütern. Dies erlaubte es, die Löhne tief und die Armut in gewissen Grenzen zu halten.

Im Laufe der Zeit eröffnete sich ein neues Feld merkantilistischer Verbilligungsstrategien: Der Energieträger und Rohstoff Holz. Die Holzpolitik an der Schwelle zur Industriellen Revolution ist das paradigmatische Vorbild der heutigen Politik der Verbilligung von Zentralressourcen. Im 18. Jahrhundert wurde die damals zentrale Ressource Holz zunehmend knapp, was sich in steigenden Holzpreisen bemerkbar machte. Man schritt daher zu einer dirigistischen Zuteilung, die das Holzangebot für die strategisch wichtigen Erwerbszweige erhöhte (und damit verbilligte) bei gleichzeitiger Einschränkung des Holzangebots (und strikter Reglementierung der Holzverwendung) für nichtprivilegierte Wirtschaftsbereiche.

Diese Strategie überwand nicht die Knappheit an sich, sondern verschob sie zu den Unterprivilegierten, wo sie sich zu einer eigentlichen Holzkrise verschärfte. Das Unterfangen musste längerfristig scheitern. Die weiterhin zunehmende Holzknappheit erzwang – in England früher als auf dem Kontinent – einen Anstieg der Holzpreise und bewirkte Sparanstrengungen sowie den vermehrten Einsatz des damaligen alternativen Energieträgers Kohle: des „unterirdischen Waldes“ (Sieferle 1982).

Beides, die Verbilligungsstrategie und die Bekämpfung ihrer Nachteile durch Reglementismus sind in ähnlicher Weise auch die Merkmale der heutigen „Arbeitsteilung“ zwischen einer nach wie vor merkantilistisch fundierten Wirtschaftspolitik und einer nachträglich korrigierenden, feinsteuernenden Umweltpolitik. Der moderne Staat hat das merkantilistische Rezept der Verbilligung von Zentralressourcen aufgenommen, instrumentell verfeinert, verallgemeinert und demokratisiert. An die Stelle privilegierter Zuweisung der Zentralressourcen an die exportorientierten Wirtschaftszweige ist eine Politik der möglichst ungehinderten Naturbeanspruchung durch alle getreten (Minsch et al. 1996). Konkret angesprochen sind: die Politik der billigen Energie, die Politik der billigen Rohstoffe und der billigen Abfall- und Abwasserentsorgung, die Politik der billigen Mobilität, die Politik der unbeschränkten Raumerschließung und schliesslich die Politik der billigen technologischen Großrisiken (Haftungsbeschränkung).

Das Instrumentarium dieser Politik reicht von der Nichtberücksichtigung negativer Externalitäten über verschiedene Formen indirekter und direkter Verbilligung (Steuerbefreiungen und –vergünstigungen, Subventionen) bis zur angebotsorientierten Infrastrukturpolitik. Ein aktuelles Beispiel hierfür sind die über Subventionen aufgebauten, jeglichen Nachhaltigkeitsgedanken spottenden Überkapazitäten bei den Fischfangflotten, auch jenen Europas. Die Folgen: Überfischung der eigenen Fanggründe und Ausweichen auf neue Fischgründe bei Verdrängung der technisch weniger hochgerüsteten, dafür potentiell nachhaltigen lokalen Kleinfischerei (bspw. in den Küstengewässern Afrikas) mit verheerenden ökonomischen und sozialen Konsequenzen. Ein weiteres Beispiel: Das wirtschaftliche Wachstum in China führte dazu, dass sich dieses Land innert weniger Jahre von einem Erdölexportland zu einem –importland entwickelte. Bis zum Jahr 2010, so die Prognosen, wird China die Hälfte seines Erdölbedarfs importieren müssen. Die „Jugendzeitung“ kommentiert hierzu, dass Peking im Krisenfall gezwungen sein wird, über „diplomatische, wirtschaftliche und militärische Massnahmen nachzudenken, um den Ölnachschub und das Wachstum seiner Wirtschaft zu sichern.“ (Der Standard, 4. Oktober 2002, S. 22). Die Bedeutung dieser Zeitungsnotiz wird deutlich, wenn man bedenkt, dass gegenwärtig etwa 95% des (kommerziellen) Weltenergieverbrauchs durch fossile Energieträger gedeckt wird. Die Beispiele lassen sich beinahe beliebig vermehren und alle Zeichen wirken in Richtung auf eine gefährliche dreifache – ökologische, ökonomische und soziale/gesellschaftliche – **Destabilisierung**.

Verstärkt werden diese Prozesse durch die **Globalisierung**. Wenn es schon nicht möglich erscheint - ein weiteres Beispiel - nur schon im europäischen Kontext eine Verkehrspolitik zu realisieren, die glaubhaft eine Lösung etwa des Problems des alpenquerenden Verkehrs verspricht, wie sollen denn die zum Teil diffusen Ängste vor den Folgen der Globalisierung allgemein (die durch Fortschritte in der Informationstechnologie noch beschleunigt wird) durch beschwichtigende Politikerworte und Versprechungen besänftigt werden können.

Das streng bewachte Hotelschiff, das die nota bene demokratisch gewählten Regierungschefs des G8-Gipfels von Genua im Sommer 2001 beherbergte, oder das zur Trutzburg ausgebaute Davoser Kongresszentrum zur Zeit des World Economic Forum sind Symbole für die zunehmende Ohnmacht gegenüber einer scheinbar steuerlos gewordenen nichtnachhaltigen (ökologisch, ökonomisch und sozial) globalen Entwicklung. Pikante Pointe einer sich unter heutigen Bedingungen globalisierenden Wirtschaft: Man suchte billige Arbeitskräfte und niedrige Umweltstandards und fand politische und soziale Unsicherheit. Globale Wertschöpfungsketten werden dadurch in zunehmendem Maße gefährlich störungsanfällig.

Diese ökologische, soziale und ökonomische Gefährdung des „guten Lebens“ macht Nachhaltige Entwicklung zur **Chiefsache** und zwingt zu substantiellen, das heisst die tieferen Ursachen anpackenden Umsetzungsschritten. Die Lösung liegt nicht in einem Mehr an feinsteuender Umweltpolitik. Auch ihre instrumentelle Modernisierung (vermehrt marktwirtschaftliche Instrumente) bei unveränderter inkrementalistischer Einsatzdoktrin greift in einer „full world economy“ (Daly 1992) zu kurz. Systematische Überforderung und eine schleichende Tendenz zur Unterminierung des marktwirtschaftlichen Systems sind zu konstatieren. Denn eine Strategie der Detailregulierung widerspricht den Grundprinzipien der Marktwirtschaft, die auf Rahmenbedingungen setzt, welche sich durch möglichst wenige, allgemeine Regeln auszeichnen.

Ebenso wie die Politik des billigen Holzes letztlich an den ökologischen (absoluten) Knappheiten scheiterte und eine nachhaltige Waldbewirtschaftung erzwang, stößt heute die Politik der billigen Naturzufuhr an ihre Grenzen. Die Herausforderung ist jedoch anspruchsvoller. Denn Ursachenorientierung im wörtlichen Sinne empfiehlt eine „ökologische Grobsteuerung“, die alle oben identifizierten Politikfelder (mit ihren Akteuren in Wirtschaft und Politik) in die Pflicht nimmt. „Naturdienste“ steht als ideen- und handlungsleitendes Stichwort über diesem Projekt. Konkreter: „Energiedienste“ statt billige Energie, „Materialdienste“ statt billige Rohstoffe und Billigentsorgung, „Mobilitätsdienste“ statt billiger Verkehr, „Raumdienste“ statt ungezügelter Raumerschliessung und schliesslich „Vermeidung von Grossrisiken“. Davon sind wir noch weit entfernt. Noch wird die ökologische Frage an die spezialisierte Umweltpolitik **abgeschoben**.

Neben der Problemabschiebung an Spezialpolitiken weisen weitere Symptome der Hilflosigkeit auf schwerwiegende institutionelle Defizite hin: die „**Entdeckung**“ der **Zivilgesellschaft** und der **regionalen und lokalen Ebene** als Auffangbecken für ungelöste Probleme, die Anrufung der **internationalen Politik** als Ort zur Lösung unbeabsichtigter Nebenfolgen meist eben doch nationaler Fehlentwicklungen und schliesslich die **Abschiebung an Kommissionen**. Dabei werden durchaus wichtige Orte / Akteure identifiziert und es wird auch die Tür aufgestossen zu neuen Institutionen. Aber noch geschieht dies nicht im Sinne einer echten Inwertsetzung dieser Akteure bzw. Institutionen. Noch sind sie eher Altlastenverwalter als Mitgestalter einer Nachhaltigen Entwicklung.

Aufgerufen, innovative, zukunftsfähige Lösungen zu erarbeiten, sind sämtliche gesellschaftlichen Akteure, wobei jenen besondere Verantwortung zukommt, die sich durch besondere Gestaltungskraft auszeichnen.

Dabei verdienen drei Handlungs-ebenen besondere Aufmerksamkeit: Die Makroebene der Politik (insbesondere der Wirtschaftspolitik) und der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die Mikroebene der Unternehmen und Haushalte und die Mesoebene der lokalen Ebene, der Kommunen und Netzwerke.

4. Bedeutende Rolle der Unternehmen: Funktions- und bedürfnisorientierte Innovationen ...

Eine zentrale Bedeutung kommt ohne Zweifel den Unternehmungen zu. Mit ihren Produkten und Diensten bestimmen sie Konsum- und Lebensstil entscheidend mit und entwerfen damit zu einem guten Teil die Zukunft. Ohne radikale Innovationen insbesondere in ökologischer Hinsicht, wird diese nicht nachhaltig sein! Tatsächlich hat die Wirtschaft erhebliche ökologische Verbesserungen erzielt, etwa im Bereich der Energieeffizienz. Hier werden Türen zu neuen, zukunftssträchtigen „Möglichkeitsräumen“ aufgestossen. Man könnte sagen: Die innovativen Unternehmen und Kooperationsnetzwerke stellen die eigentlichen „Zukunftslabors“ dar, wo kreative Wege in eine nachhaltige Zukunft entworfen werden.

Hinsichtlich des Nachhaltigkeitspotentials lassen sich vier Innovationstypen unterscheiden:

Der erste Typ sind die **Prozessorientierten Innovationen**. Sie verfolgen das Ziel, die ökologischen Prozessbelastungen (bei Produktion) eines vorgegebenen Produktes zu reduzieren. Es ist dies die traditionellste Art technisch-ökologischer Innovation; ihre Reichweite ist allerdings vergleichsweise beschränkt, denn optimiert wird bloss der Herstellungs- allenfalls der Distributionsprozess eines gegebenen Produkts. Dieses steht selbst nicht zur Diskussion. Im Extremfall handelt es sich hier bloss um end-of-pipe-Technologien; soziale, organisatorische, allgemein institutionelle Innovationen braucht es praktisch keine (allenfalls im Bereich der Rahmenbedingungen).

Deutlich höheres (ökologisches) Entlastungspotential haben **produktorientierte Innovationen** (zweiter Typ). Hier geht es um die Reduktion der ökologischen Belastung entlang des gesamten Produktlebenszyklus. Die Innovation betrifft also auch das Produkt selbst, allerdings noch primär aus technischer Perspektive: Das Produkt an sich steht noch nicht zur Diskussion, sondern nur seine konkrete Ausführung wird ökologisch optimiert (einfach zu reparierendes 3-Liter-Auto mit professionellem Recycling). Diese Innovationen sind schon deutlich anspruchsvoller, gilt es doch über den einzelnen Betrieb (Produktion) hinaus den gesamten Lebenszyklus zu erfassen. Noch anspruchsvoller und ökologisch interessanter sind Innovationen des dritten Typs:

Funktionsorientierte Innovationen. Hier löst man sich vom Denken in einer konkreten Produktkategorie und konzentriert sich auf die Funktionen, die Produkte zu erfüllen haben. M.a.W.: Es geht um den Übergang vom Denken in Produkten zu einem Denken in Dienstleistungen. Gefordert ist die ökologische Optimierung der Erfüllung vorgegebener Funktionen, z.B. der Funktion, transportiert zu werden, zu

wohnen, zu arbeiten. Das volle Potential dieses Innovationstyps wird deutlich, wenn diese drei genannten Funktionen beispielsweise im Rahmen des „Bau- und Infrastrukturwerks Österreichs“ integral betrachtet werden – gewissermassen nach dem Motto: Vom "Minenergiehaus" zur "Minenergiestadt" und zum "Minenergieland".

Als vierten Typ schliesslich sind **bedürfnisorientierte Innovationen** vorstellbar, die die einzelnen Funktionen selbst zur Diskussion bzw. in Frage stellen und direkt bei den Bedürfnissen ansetzen. Hier liegt das Schwergewicht vor allem bei sozialen, kulturellen Innovationen. Das Motto könnte hier lauten: von der Effizienzrevolution zur „Suffizienzrevolution“.

Noch ist es eine (immerhin zunehmende) Minderheit von Unternehmen, die in diese Räume einzutreten wagt, und jene, die dies tun, können nicht allzuweit vordringen. Sie verharren oft bei Innovationen mit ökologisch letztlich doch relativ beschränkter Reichweite vom Typus der Prozess- und Produktinnovationen. Zweifelsohne ist dies auch auf mangelndes Wissen zurückzuführen – aber v.a. auf die ungünstigen Rahmenbedingungen, die solches Wissen noch nicht zum unternehmerischen Überlebenserfordernis machen.

5. ... aber die Politik bleibt in der Pflicht!

Aber selbst wenn Wissen und Motivation vorhanden wären und sich alle auf den Pfad der funktions- und bedürfnisorientierten Innovationen machen würden, ist noch nicht sichergestellt, dass gesamthaft das Ziel der Nachhaltigkeit auch tatsächlich realisiert würde.

Denn spezifische ökologische Fortschritte (zum Beispiel Erhöhungen der Energieeffizienz von Produktionsprozessen und ganzen Produktlinien, im Bau und Betrieb von Gebäuden) sind zwar eine notwendige Voraussetzung zur Erreichung des Gesamtziels der Nachhaltigen Entwicklung (hier zum Beispiel zur Reduktion des Gesamtenergieverbrauchs), aber sie reichen nicht aus. Unökologische „Ersatzhandlungen“ (z.B. eingesparte „Wohnenergie“ wird durch energieintensive Freizeitaktivitäten wie Fernreisen kompensiert oder gar überkompensiert) und wirtschaftliches Wachstum können dies verhindern. Man spricht in diesem Zusammenhang vom „**Innovationsparadoxon**“ und von der „**Wachstumsfalle**“ (Minsch, 1996).

Fazit: Wenn also ohne Zweifel den funktions- und bedürfnisorientierten Innovationen im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung eine Schlüsselrolle zukommen, so bleibt die Politik doch in der Pflicht! Es ist und bleibt ihre originäre Aufgabe, adäquate Rahmenbedingungen für eine Nachhaltige Entwicklung zu schaffen. Gefordert ist demnach individuelle **Selbstverantwortung und Privatinitiative innerhalb adäquater Rahmenbedingungen**. Offensichtlich ist aber auch, dass der eigentliche Schwachpunkt heute bei der Politik liegt. Sie schafft den Ausstieg aus der überholten Doktrin der billigen Natur nicht.

6. An den Federalist Papers weiter schreiben: Erfindungen gegen die Tyrannei der kleinen Entscheidungen

Es stellt sich die Frage: Sind demokratisch-rechtsstaatliche Systeme, in der Art wie sie heute verfasst sind, in der Lage, die Herausforderungen der Zukunft zu erkennen und erfolgreich zu meistern? Sind, nun genauer gefragt, die institutionellen Voraussetzungen gegeben, um einen gesellschaftlichen Lern-, Such- und Gestaltungsprozess in Richtung Nachhaltigkeit zu ermöglichen?

Optimistisch stimmt, dass im Bereich der Politik – also in jenem Bereich, der für die Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme zuständig ist – neue Spielregeln (Institutionen) entstehen und an Bedeutung zunehmen. In Abgrenzung vom herkömmlichen staats- und rechtstheoretischen Politikbegriff, der staatliches Handeln als das Fällen verbindlicher Entscheidungen durch die Legislative und deren Um- und Durchsetzung durch die Exekutive auffasste, wurden bereits in den siebziger Jahren Formen politischer Steuerung beobachtet, die sich diesem Schema entzogen. Der „verhandelnde Staat“ zeichnet sich dadurch aus, dass in den Normen- und Aufgabenvollzug neben der Kontrolle auch Elemente der Verhandlung zwischen staatlichen Akteuren und Normadressaten einfließen. Gründe dafür sind die Abhängigkeit des Staates von Informationen der gesellschaftlichen Akteure und die Notwendigkeit, diese zu eigenen Leistungen und Verhaltensänderungen zu motivieren. Entsprechend verändern sich die staatlichen Steuerungsfelder. Neben regulatorische, distributive und redistributive Politik tritt Koordination und Moderation der gesellschaftlichen Akteure.

Dieser Trend ist als Übergang von der zentralen Steuerung hin zur Hilfe zur Selbststeuerung beschrieben worden. Und da sich im Wesentlichen nicht die Rechts- und Legitimitätsgrundlagen, sondern die Problemlagen und die Instrumente staatlichen Handelns gewandelt haben, kann von einem „Formwandel politischer Steuerung“ gesprochen werden. Es zeigt sich, dass Politik immer weniger auf das Handeln von staatlichen Akteuren beschränkt ist. Die Problembearbeitung wird zunehmend in Kooperation mit anderen Akteuren, oft sogar ganz in Selbstorganisation durch andere Akteure (z.B. Kommunen, Netzwerke, Unternehmen, Branchen, Verbände) vorgenommen.

Bei institutionellen Innovationen im Zeichen der Nachhaltigen Entwicklung muss es deshalb darum gehen, jene Regeln (Institutionen) der Problembearbeitung zu entwickeln, die für bestimmte Probleme angemessen sind – ohne vorgängige Beschränkung auf staatliche Akteure, allerdings auch ohne den Massstab rechtsstaatlicher Prinzipien für solche Arrangements aufzugeben. Ausgangspunkt zur Konzeptualisierung eines Transformationsprozesses in Richtung Nachhaltige Entwicklung ist ein **polyzentrisches Politikverständnis**, das die Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme nicht auf staatliches Handeln beschränkt, sondern von unterschiedlichen Akteuren ausgeht und bei allen Phasen gesellschaftlicher Problemlösung ansetzt.

Dass ein Wandel in der Politikform stattfindet, haben wir festgestellt. Aber geht er bezüglich Nachhaltiger Entwicklung auch in die richtige Richtung?

Darüber im Folgenden ein paar Gedanken und Anforderungen an eine nachhaltigkeitsorientierte Institutionenentwicklung: Wie eine zukunftsorientierte Institutionenlandschaft im Sinne der Nachhaltigen Entwicklung aussehen kann und welche Rolle die einzelnen Akteure dabei spielen, ergibt sich aus der Analyse der Konstruktions- und Funktionsprinzipien moderner Gesellschaften. Diese zeichnen sich durch eine Art der gesellschaftlichen Ausdifferenzierung aus, die als funktionelle Differenzierung bezeichnet wird (Luhmann 1984). Gemeint ist ein gesellschaftlicher Entwicklungsprozess, der Teilsysteme herausbildet, die sich auf die Erfüllung bestimmter Funktionen spezialisieren (Politik, Recht, Wirtschaft, Wissenschaft u.s.w.). Als Vorteile dieser Differenzierung gelten in Analogie zu den Vorteilen der Arbeitsteilung: Spezialisierung, Dynamisierung, gesteigerte Effizienz und Effektivität (zumindest auf Funktionssystemebene). Die Dynamik dieser ausdifferenzierten Teilsysteme bringt im Hinblick auf Nachhaltige Entwicklung jedoch auch Nachteile mit sich, die überwunden werden müssen. Im Rahmen einer Studie im Auftrag der Enquete Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des Deutschen Bundestages wurden zu diesem Zwecke vier allgemeine **institutionelle Innovationsperspektiven** („Basisstrategien“) erarbeitet - „Reflexivität“, „Selbstorganisation“, „Konfliktregelung“ und „Innovationsförderung“ - und durch rund sechzig Vorschläge für institutionelle Reformen und Innovationen konkretisiert. Die folgenden Ausführungen geben einen stichwortartigen Überblick und skizzieren, in welcher Richtung heute die Federalist Papers bzw. unsere Verfassungen weitergeschrieben werden sollten (vgl. Minsch et al. 1998).

A) “Reflexivität”: Ganzheitliche Wahrnehmung von Problemlagen und Entwicklungschancen

Ein erstes Defizit heutiger funktional ausdifferenzierter Gesellschaften ist es, dass ein ganzheitliches Wahrnehmen von und Wissen über Problemlagen (und Entwicklungschancen) nicht sichergestellt ist. Zwischen den gesellschaftlichen Teilsystemen (wie Politik, Wirtschaft, Recht, Wissenschaft), aber auch zwischen den einzelnen Politikressorts bestehen tiefgreifende Kommunikations- und Interessensbarrieren. Wissen wird in den jeweiligen Systemen und Ressorts selektiv produziert, aufgenommen und in der Regel nur im Hinblick auf die jeweiligen Teilsystemzwecke verarbeitet. Ökologische, ökonomische und soziale Nebenwirkungen, die sich in anderen Teilsystemen (Ressorts) zeigen, werden daher kaum oder nicht problemgerecht wahrgenommen. Institutionelle Innovationen müssen daher auf eine Erhöhung der Kapazitäten zur integralen Wahrnehmung von ökologischen, ökonomischen und sozialen Folgen hinwirken.

Zur Erhöhung der Reflexivität kann unmittelbar auf der Ebene der Informationen angesetzt werden. **Nachhaltigkeitsorientierte Systeme der Berichterstattung** wirken in zweifacher Weise: Die Berichterstatter selbst werden sich der Folgen ihres Handelns bzw. geplanten Handelns bewusst und die Veröffentlichung der Berichte erhöht die Reflexivität in den politischen Entscheidungsprozessen allgemein. Beispiele:

- *Partizipative Erarbeitung und Auswahl von Nachhaltigkeitskriterien und -indikatoren,*

- *Partizipative Erarbeitung von Umsetzungsstrategien (bspw. der ökologischen Steuerreform),*
- *ökologische und soziale Produktkennzeichnung (Labels),*
- *Nachhaltigkeitsberichte von Ministerien, Ämtern, aber auch von Unternehmen, Unternehmensnetzwerken, Branchen und Kommunen.*

Es kann angezeigt sein, **spezielle Gremien** zu schaffen, die möglichst unabhängig vom ressortgeleiteten politischen Alltagsgeschäft dem ganzheitlichen nachhaltigkeitsorientierten Wahrnehmen und Denken verpflichtet sind und sich in geeigneter Form in den politischen Prozess einbringen. Sinnvollerweise werden solche Gremien möglichst früh in die politische Entscheidungsvorbereitung einbezogen. Beispiel:

- *Rat für Nachhaltige Entwicklung*

Eine wichtige Voraussetzung für erhöhte Reflexivität ist entsprechendes Wissen. Dies zu erarbeiten ist Aufgabe einer vermehrt **nachhaltigkeitsorientierten Forschung und Wissenschaft**.

B) “Selbstorganisation und Konfliktregelung”: Handlungsfähige Koalitionspartner für eine Politik der Nachhaltigkeit

Ein zweites Defizit ist das Fehlen handlungsfähiger Koalitionspartner für eine Politik der Nachhaltigkeit. Die Teilsysteme sehen oft keine oder zu wenige „Stellen“ vor, die Nachhaltigkeitsanliegen wirkungsvoll in die jeweiligen Entscheidungsprozesse einbringen könnten. Dies würde als Störung empfunden. Ausserdem wird oft das gestalterische Potential vorhandener Akteure infolge **mangelnder Vernetzung** verschenkt. Ein wichtiger Grund dafür liegt darin, dass Nachhaltigkeitsanliegen als gesellschaftliche Interessen tatsächlich vergleichsweise schlecht organisierbar sind (Problematik der öffentlichen Güter). Institutionelle Innovationen sollten dem Rechnung tragen und die Fähigkeit zur Selbstorganisation stärken. Wegweisende Beispiele hierzu sind etwa:

- *Lokale Agenda 21-Prozesse,*
- *Plattformen für eine nachhaltige Nutzung von Kulturlandschaften*
- *Regelverantwortung der Wirtschaft durch Selbstverpflichtung und Vorreiterrolle,*
- *Branchendiskurse,*
- *Formen der partizipatorischen Projekt- und Strategieentwicklung.*

Selbst wenn die Möglichkeiten und die Fähigkeiten zur Selbstorganisation gegeben sind, kann fehlende, **mangelhafte bzw. unausgewogene Ressourcenausstattung** nachhaltigkeitsorientiertes Handeln erschweren.

Die wichtigsten dieser Ressourcen sind Expertise, juristische Klagemöglichkeiten, Zugang zu politischen Willensbildungsprozessen und finanzielle Ressourcen. Beispiele zur Überwindung dieser Probleme sind:

- *Stärkere Einbindung von NGOs in nationale und internationale Verhandlungsprozesse,*
- *Diskursive Öffnung von Gesetzgebungsverfahren,*
- *Vorschlagerechte der NGOs bei Gremienbesetzungen,*
- *Ausgleich von Ungleichgewichten im Bereich der Werbung,*
- *Nachhaltigkeits-Ombudsmänner in Departementen (Ministerien).*

Schliesslich können aber auch **Interessensgegensätze** zu Handlungs- und Politikblockaden führen. Hier verdienen diskursiv orientierte Methoden Erwähnung, die eine partizipative und aufgeklärte Form der Lösung gesellschaftlicher Probleme bezwecken, wie bspw.

- die verschiedensten Formen von sogenannten *Mediationsmodellen*.

C) “Innovation”: Handlungsanstösse in Richtung Nachhaltigkeit

Schließlich behindert das Fehlen gangbarer sozialer und technisch-ökonomischer Alternativen nachhaltigkeitsorientiertes Handeln. Die moderne Kooperationsforschung zeigt, wie wichtig **Akteurspartnerschaften** für Innovationsprozesse sind: **Kooperations- und Vernetzungsstrategien** mobilisieren das innovative Potential von Allianzen. Auch aus dieser Perspektive kommt den bereits erwähnten Formen der Selbstorganisation besondere Bedeutung zu, wie

- *regionalen Akteurnetzen,*
- *Lokalen Agenda 21-Prozessen und*
- *Plattformen für eine nachhaltige Nutzung der Kulturlandschaften.*

Aber auch die unter dem Aspekt der Reflexivität erwähnten Informationsstrategien können, entsprechend ausgestaltet, starke Innovationsanreize entfalten. Zu denken ist etwa an

- Formen des *Unternehmens-Rankings* oder an *Benchmark-Systeme*
- *Benchmark-Systeme für Lokale Agenda 21-Prozesse.*

Strategien des **institutionellen Wettbewerbs** sind eine Möglichkeit zur Förderung sozialer Innovationen. Unterschiedliche institutionelle Designs erhalten die Möglichkeit, ihre Vorteilhaftigkeit im direkten Wettbewerb zu beweisen zum Beispiel *zwischen Gebietskörperschaften*; denkbar sind aber auch Systeme eines „*funktionalen Föderalismus*“.

Internationalisierungsstrategien zielen darauf ab, heute unregulierte ökologische und soziale Effekte in die Handlungskalküle der einzelnen Akteure zu integrieren. Es ist dies der systematische Ort der meisten im Rahmen der Umweltökonomie diskutierten sog. **marktwirtschaftlichen Instrumente**, wie zum Beispiel:

- *Ökosteuern, Abgaben, Gebühren, Emissions-Zertifikatlösungen, Eigentumsrechte, Haftungsrecht sowie spezifische Weiterentwicklungen wie vor allem die ökologische Steuerreform.*

Schliesslich bezwecken **Förderstrategien** die unmittelbare Förderung konkreter Innovationen durch die Bereitstellung finanzieller Ressourcen. Zu diesen nicht unproblematischen, oft langfristig kontraproduktiven und deshalb im Einzelfall genau abzuklärenden Strategien gehören namentlich

- *Ökologische Direktzahlungen,*
- *Unterstützung nachhaltigkeitsorientierter Innovationsnetzwerke und*
- *Vergünstigung von Risikokapital für nachhaltigkeitsrelevante Unternehmen/Projekte.*

7. Abschliessende Gedanken zur Umsetzung und Weiterentwicklung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategien

Nachhaltige Entwicklung setzt eine transformationsfähige Wirtschaft und Gesellschaft voraus. Es ist daher notwendig, Wirtschaft und Gesellschaft gesamthaft als Innovationssystem zu verstehen und zu gestalten. Dieses System hat (in einer ersten Annäherung) drei Handlungsebenen: die Mikroebene (Unternehmen und KonsumentInnen), die Mesoebene (Netzwerke, regionale und lokale Ebene, Gemeinden) und die Makroebene (Politik, Rahmenbedingungen, Institutionen). Damit Nachhaltige Entwicklung möglich wird, bedarf es des kreativen, sich gegenseitig fördernden Zusammenspiels zwischen allen drei Handlungsebenen.

Während nachhaltigkeitsorientierte Innovationsaktivitäten bei den Unternehmen, aber auch in den Regionen und Gemeinden an Bedeutung zunehmen, besteht im Bereich der Politik ein schwerwiegendes Defizit. Politik und Rahmenbedingungen wirken gesamthaft nicht in Richtung Nachhaltigkeit. Sie hemmen eine Breitenwirkung von nachhaltigkeitsorientierten Innovationen in Unternehmen, Regionen und Gemeinden. Nachhaltige Entwicklung ist in Europa und global in der Pionierphase stecken geblieben! Noch dominiert das Merkantilismussyndrom. Damit wird nicht nur eine weitere Zunahme der ökologischen Gefährdung (national und global) hingenommen, sondern damit ursächlich zusammenhängend auch eine fortschreitende gefährliche Destabilisierung des ökonomischen und politischen Systems. Sicher geglaubte kulturelle Errungenschaften wie Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Marktwirtschaft und friedliches Zusammenleben erodieren.

Notwendig ist daher vor allem die Überwindung des Merkantilismussyndroms, das heisst der „Politik der billigen Naturzufuhr“. Nachhaltigkeitspolitik hat sich inhaltlich auf die zentralen Bereiche der ökologischen Grobsteuerung zu konzentrieren.

Damit dies möglich wird, gilt es, die heute de facto herrschende Politikblockade bezüglich Nachhaltigkeit zu überwinden. Die regulative Idee der Nachhaltigkeit muss – wie früher schon jene der Menschenwürde und der Demokratie – institutionell abgesichert werden. Konkret erfordert dies die konstruktive Weiterentwicklung der gesellschaftlichen Institutionen. Dabei kann und muss bei den ersten erfolgreichen Gehversuchen einer neuen polyzentrischen Politik im Zeichen von „Reflexivität“, „Selbstorganisation“, „Konfliktausgleich“ und „Innovation“ angesetzt werden.

Es ist zu beachten, dass gesellschaftliche Innovationsfähigkeit keine Eigenschaft ist, die mit einer einzigen institutionellen Innovation herbeigeführt werden könnte. Insofern existiert kein einfacher „Königsweg“. Es bedarf eines sinnvoll komponierten Institutionenmix.

Konkret im Hinblick auf die Umsetzung und Weiterentwicklung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategien in Europa werden folgende Anforderungen formuliert:

1. **Schwerpunkte setzen:** Klare Schwerpunktsetzung erstens **inhaltlich** auf einigen zentralen Massnahmen bzw. Massnahmenbündel im Sinne einer nachhaltigkeitsorientierten Grobsteuerung und zweitens **institutionell** bezüglich notwendiger institutioneller Reformen und Innovationen.
2. **Ziele konkretisieren:** Überwindung der heute noch üblichen unverbindlichen Zielformulierungen. Notwendig ist die Konkretisierung der Zielvorgaben inhaltlich, zeitlich und bezüglich Verantwortlichkeiten.
3. **Das ganze gesellschaftliche Innovationssystem erfassen:** Es sind alle Ebenen des gesellschaftlichen Innovationssystems in die Nachhaltigkeitsstrategien adäquat zu integrieren: die Mikroebene (Unternehmen, BürgerInnen), die Mesoebene (lokale Ebene, Netzwerke) und die Makroebene (Rahmenbedingungen, Institutionen).
4. **Institutionalisierung der Nachhaltigkeitsstrategien als lernende Strategien:** Konzeptualisierung und geeignete Institutionalisierung der Nachhaltigkeitsstrategie als permanenten Lernprozess im Rahmen aller drei gesellschaftlichen Handlungsebenen.
5. **Commitment:** Ein starkes Commitment der Regierungen, denn die zentralen Defizite bzw. die drängendsten Handlungserfordernisse liegen im Bereich der Politik.
6. **Institutionelle Verankerung der Nachhaltigen Entwicklung in der Europäischen Verfassung:** Dieser Punkt ist sachlich absolut zentral, wenn Nachhaltige Entwicklung in der EU wirklich eine Bedeutung erhalten soll. Zudem besteht hohe zeitliche Dringlichkeit, denn die Diskussionen im Rahmen des Europäischen Konvents nähern sich dem Ende und das Leitziel Nachhaltige Entwicklung hat noch keine adäquate Erwähnung gefunden.

Literatur (Auswahl):

- Brundtland-Bericht, hrsg. von Hauff, V (1987): Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, Greven
- Daly, H.E. (1992): Steady-State Economics, GAIA 1 (1992) no. 6, S. 333
- Der Föderalist von Alexander Hamilton, James Madison und John Jay, hrsg. und mit einer Einführung versehen von Felix Ermacora (1958), Wien (Originalausgabe: The Federalist, ed. by Lodge, H.C. (1886) New York and London)
- Heckscher, E.F. (1932): Der Merkantilismus, erster Band. Jena
- Homann, K. (1996): Sustainability – Politikvorgabe oder regulative Idee? In: L. Gerken (Hrsg.): Ordnungspolitische Grundfragen einer Politik der Nachhaltigkeit, Nomos, Baden Baden
- Issing, O. (1984): Geschichte der Nationalökonomie. München
- Minsch, J. / Eberle, A. / Meier, B. / Schneidewind, U. (1996): Mut zum ökologischen Umbau. Innovationsstrategien für Unternehmen, Politik und Akteurnetze. Basel / Boston / Berlin
- Minsch, J. / Feindt, P.-H. / Meister, H.-P. / Schneidewind, U. / Schulz, T.(1998): Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit, Studie im Auftrag der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages, Berlin / Heidelberg / New York
- Schneidewind, U. et al (1997): Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit: Vom Was zum Wie in der Nachhaltigkeitsdebatte, GAIA 6, 1997, no. 3, S. 182-196
- Sieferle, R.P. (1982): Der unterirdische Wald – Energiekrise und Industrielle Revolution. München