

8 Nachhaltige Entwicklung¹

8.1 Das Leitbild der nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung

Die Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro markierte eine der bedeutendsten umwelt- und entwicklungspolitischen Weichenstellungen der vergangenen Jahrzehnte. Die Ergebnisse von Rio, insbesondere die Rio-Deklaration, das Aktionsprogramm Agenda 21 sowie die globalen Abkommen zu Klima und Biodiversität haben die politische Agenda auf globaler, regionaler und lokaler Ebene verändert. Das auf der Konferenz propagierte Leitbild der nachhaltigen Entwicklung ist zu einem neuen Paradigma der umwelt- und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit geworden.

„Sustainable Development“, verstanden als eine globale umwelt- und gesellschaftspolitische Entwicklung hat die umwelt- und entwicklungspolitische Debatte der ersten Hälfte der 1990er Jahre geprägt. Verwendet worden ist der Begriff zum ersten Mal in der Weltnaturschutzstrategie der International Union for the Conservation of Nature (IUCN) und des World Wide Fund for Nature (WWF). Nachhaltigkeit heißt dort: Ein natürliches System ausschließlich so zu nutzen, dass es in seinen wesentlichen Charakteristika langfristig erhalten bleibt. Die heute allgemein hin akzeptierte Interpretation des Begriffs der Nachhaltigkeit geht jedoch weit über diese Auffassung hinaus.

Weltweit bekannt wurde das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung, als 1987 die Brundtland-Kommission für Umwelt und Entwicklung ihren Bericht „Unsere gemeinsame Zukunft“ vorlegte. Unter nachhaltiger Entwicklung wird dort eine Entwicklung verstanden, „die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeit künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen.“ Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung bildete hier zum ersten Mal die Grundlage einer integrativen globalen Politikstrategie.

Die Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages hat mit ihrem im Jahr 1998 vorgelegten Abschlussbericht „Konzept Nachhaltigkeit – vom Leitbild zur Umsetzung“ erstmalig versucht, diese integrative Politikstrategie zu skizzieren. Auf Basis der von der Brundtland-Kommission geprägten Maxime des intergenerativen Handelns wurde deutlich, dass eine Reduktion des Nachhaltigkeitsanspruchs auf natürliche Ressourcen zu einer verengten und wahrscheinlich auch fehlgeleiteten Nachhaltigkeits-

politik führen würde. Ressourcen- und Senkenproblematik sind zwar wesentliche Aspekte der ökologischen Dimension der nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung, und könnten aus nachvollziehbarer ökologischer Sicht in vielen Bereichen einen vorrangigen Handlungsbedarf zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen begründen. Der Sache wäre damit jedoch nach Auffassung der damaligen Enquete-Kommission nicht gedient. Und so heißt es:

„Eine ökologisch dominierte Nachhaltigkeitspolitik wird im gesellschaftlichen Abwägungsprozess immer dann unterliegen, wenn sich andere Problemlagen als unmittelbarer, spürbarer und virulenter erweisen und damit auch für politisches Handeln dringlicher und attraktiver sind. Selbst wenn sie sich durchsetzen kann, bleibt sie ohne Wirkung, denn letztlich dürfte nur eine Politik der Integration der drei Dimensionen in der Lage sein, die konzeptionelle Schwäche einer von wirtschaftlichen und sozialen Fragestellungen isolierten Umweltdiskussion zu überwinden. Ein strategischer Durchbruch, gerade auch für ökologische Anliegen, kann nur gelingen, wenn Umweltbelange nicht länger einer hochspezialisierten Fachpolitik und -bürokratie zugewiesen werden, sondern integraler Bestandteil der Gesellschaftspolitik sind. ... In Deutschland reift allmählich die Erkenntnis, dass mit dem Leitbild der nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung wichtige Entwicklungslinien auch jenseits der ökologischen Dimension angesprochen werden. Aufgrund der komplexen Zusammenhänge zwischen den drei Dimensionen bzw. Sichtweisen von Ökologie, Ökonomie und Sozialem müssen sie integrativ behandelt werden. Dabei geht es – bildhaft gesprochen – nicht um die Zusammenführung dreier nebeneinander stehender Säulen, sondern um die Entwicklung einer dreidimensionalen Perspektive aus der Erfahrungswirklichkeit. Die Diskussion tendiert dahin, Nachhaltigkeitspolitik als Gesellschaftspolitik zu interpretieren, die im Prinzip und auf lange Sicht alle genannten Dimensionen gleichberechtigt und gleichwertig behandelt“ (Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ 1998: 31f.).

Eines ist seit der Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro zumindest klar geworden: Alles Wirtschaften und damit auch die Wohlfahrt im klassischen Sinne stehen unter dem Vorbehalt der ökologischen Tragfähigkeit. Ebenso klar geworden ist, dass „auch ökologische Ziele (...) kaum umgesetzt werden (können), wenn es Menschen aufgrund ihrer materiellen Bedingungen schwer gemacht wird, Rücksichten auf ökologische Ziele zu nehmen“ (Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ 1998: 33). Kasten 8.1 beschreibt die Diskrepanz zwischen Umweltbewusstsein und Umwelthandeln in Deutschland.

¹ Dieses Kapitel entstand mit freundlicher Unterstützung von Dr. Summerer, Umweltbundesamt.

Kasten 8-1

Diskrepanz zwischen Umweltbewusstsein und Umwelthandeln in Deutschland

Seit Mitte der 1990er Jahre ist das öffentliche Interesse an Umweltfragen deutlich zurückgegangen. Im Zuge wirtschaftlicher Krisenentwicklungen sind Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung von anderen Paradigmen für die Gesellschaft der Zukunft verdrängt worden. Nach regelmäßigen repräsentativen Bevölkerungsumfragen des Umweltbundesamtes gibt es in Deutschland einen steten und deutlichen Rückgang des öffentlichen Interesses am Thema Umwelt. Gleichzeitig ist aber eine anhaltende Grundsensibilisierung und eine gewisse Routine beim umweltorientierten Alltagsverhalten festzustellen. Bei den Umfragen wird deutlich, dass die Bevölkerung zwar ein hohes Problembewusstsein über ökologische Gefahren besitzt, dass aber nur eine kleine Minderheit zu einem eigenen Engagement bereit ist. Darüber hinaus zeigt sich eine sehr stark ausgeprägte Nah-Fern-Differenz im Umweltbewusstsein. In Bezug auf das Hier und Heute werden umweltpolitische Fortschritte konstatiert und ein hohes Wohlbefinden geäußert. Dagegen wird der Zustand der globalen Umwelt als sehr Besorgnis erregend eingeschätzt, und für die Zukunft deutliche Verschlechterungen erwartet. Vielen Menschen erscheinen Umweltbelastungen offensichtlich in Gestalt einer diffusen, wenngleich noch fernen Bedrohung, die zudem kaum Möglichkeiten für ein praktikables Engagement eröffnet. Die Ausrichtung der Debatte an dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung ist in der breiten Öffentlichkeit bislang nicht mitvollzogen worden. Nur 14 Prozent der Befragten können mit diesem Begriff etwas anfangen. Es ist also bis jetzt nicht gelungen, die Herausforderungen einer konsequenten Zukunftsvorsorge und -gestaltung sowie die Chancen beim Übergang zu nachhaltigen Wirtschaftsformen und Lebensstilen für die Öffentlichkeit deutlich zu machen.

Eine nachhaltig zukunftsverträgliche Wirtschaft und Gesellschaft lässt sich nicht anhand exakter Kriterien abschließend definieren und im Sinne eines detaillierten Zielsystems steuern. Grundlage aller Vorgehensweisen muss vielmehr zukunftsbezogenes Lernen, Suchen nach entsprechenden Kriterien und der Wille zum Gestalten sein, – ein Prozess also, der sich durch ein gewisses Maß an Offenheit und Unsicherheit auszeichnet.

Aus der Deklaration und der Agenda 21 von Rio ist ersichtlich, dass eine nachhaltige Entwicklung ein gesellschaftliches Projekt von großer Tragweite ist. Alle Bürgerinnen und Bürger sowie die Akteure in Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Kultur sind aufgerufen, im Rahmen dieses Lernens und Suchens auf die Dauer aufrecht zu erhaltende Formen des Wirtschaftens und Lebens zu finden. Die nachhaltig zukunftsverträgliche Entwicklung ist hierbei als regulative Idee zu verstehen, vergleichbar mit den Leitideen Freiheit, Gerechtigkeit und Wahrheit. „So ist die Herstellung von Gerechtigkeit oder Chancengleichheit aus primär sozialpolitischem Interesse nicht allein ein soziales Ziel, sondern auch Voraussetzung für langfristige ökonomische Leistungsfähigkeit und folglich auch ein ökonomisches Ziel“ (Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ 1998: 33). „Mit diesem Verständnis von nachhaltig zukunftsverträglicher Entwicklung lassen sich auch Richtungen für die dazu notwendigen Such-, Lern- und Erfahrungsprozesse ermitteln und die

Prozesse politisch initiieren und unterstützen“ (Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ 1998: 28).

Nachhaltige Entwicklung ist nur schrittweise über evolutive, gesellschaftspolitische Konkretisierungs- und Willensbildungsprozesse zu verwirklichen, in denen die unterschiedlichen Perspektiven und Interessen der Individuen und gesellschaftlichen Gruppen aufeinander abgestimmt werden. Das bedeutet auch, dass dem Vorsorgeprinzip Rechnung getragen wird (s. Kasten 8-2). Dabei gilt es, den Prozessen angemessene Verhaltensweisen und Verfahrensnormen zu finden, um so mittel- und langfristig konkrete und verbindliche, gemeinsam anzustrebende Ziele aufzustellen, die den Charakter von Etappen- oder Zwischenzielen haben und die durch ihre laufende Überprüfung spätere Entscheidungsoptionen und -wege offen halten. In diesem Prozess der Werte- und Zielfindung geht es immer auch darum, ökologische, ökonomische und soziale Leistungsfähigkeiten zu verbessern. „Diese bedingen einander und können nicht teiloptimiert werden, ohne Entwicklungsprozesse als Ganzes in Frage zu stellen“ (Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ 1998: 33). Das schließt jedoch nicht aus, dass bei alternativen Produktionsansätzen, die aus ökologischer Sicht eine Verbesserung darstellen können, etwa bei der ökologischen Landwirtschaft, auch ökonomische Produktivitätsrückgänge entstehen und von vielen akzeptiert werden.

Vorsorgeprinzip

Das Vorsorgeprinzip hat in zahlreichen Erklärungen, Beschlüssen und Gesetzesvorlagen zentrale Bedeutung als Leitprinzip der Umweltpolitik und des Umweltrechts erlangt. Konkretisiert wurde das Vorsorgeprinzip z. B. in Artikel 15 der Erklärung des UN-Weltgipfels für Umwelt und Entwicklung von Rio 1992 und in einer Mitteilung der Europäischen Kommission vom 2. Februar 2000.

Ziel des Vorsorgegedankens ist, die natürlichen Ressourcen und Lebensgrundlagen zu schützen, um ihren Wert, ihre Leistungsfähigkeit und ihre Funktionen langfristig zu bewahren. Wegen der Zeitverzögerung von Ursache und Wirkung ist ein Handeln, wenn das Verhalten des Systems eindeutig prognostiziert werden kann, zu spät, um die Konsequenzen abzuwehren. Deshalb spricht beim Umgang mit nicht mechanistischen, hoch komplexen und für die menschliche Gesellschaft hoch bedeutenden Systemen eindeutig das Vorsorgeprinzip. Das gilt insbesondere, wenn irreversible Schäden drohen.

Am besten gelingt Vorsorge in Kooperation mit den Betroffenen und mit denen, die Prozesse und Techniken im Detail kennen. Insoweit hängen das Kooperationsprinzip und das Vorsorgeprinzip in der Umweltpolitik eng zusammen. So können Selbstverpflichtungen immer dann ein wichtiges Instrument einer vorsorgenden Umweltpolitik sein, wenn es keine (völker-)rechtlichen Regelungen gibt.

Eine eindeutige Definition des Vorsorgeprinzips im deutschen Recht und den meisten anderen nationalen Gesetzgebungen fehlt. Eine nationale, international abgestimmte, Rechtssetzung ist aber wichtig für die Rechtssicherheit und einheitliche Bewertungen durch verschiedene Behörden. Sie sollte immer dann, wenn es (völker-)rechtliche Regelungen gibt, eingesetzt werden. Eine angemessene Auslegung und Anwendung des Vorsorgeprinzips muss sich an international anerkannten Kriterien ausrichten:

- Die Anwendung des Vorsorgeprinzips muss auf wissenschaftlichen Risikobewertungen beruhen.
- Maßnahmen, die aufgrund des Vorsorgeprinzips ergriffen werden, müssen vorläufig sein. Sie müssen eine laufende wissenschaftliche Bewertung einschließen, um das tatsächliche Risiko genauer zu klären.
- Die Maßnahmen müssen begründet und nach nationalem Recht anfechtbar sein.

Im Sinne der regulativen Idee einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung geht es also nicht so sehr darum, ein für alle Zeiten gültiges Zielbündel in einem gesellschaftlichen Suchprozess zu identifizieren und zu verankern, denn: „Eine nachhaltig zukunftsverträgliche Entwicklung ist insofern offen, als niemand einen allgemein verpflichtenden Zielzustand der Gesellschaft daraus ableiten könnte. Gleichzeitig ist sie insofern verbindlich, als sich eine Gesellschaft ... auf variable Leitplanken einigen kann, deren Nichtbeachtung zu gesellschaftlichen Entwicklungen führt, die offenkundig als nicht nachhaltig zukunftsverträglich empfunden werden (Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ 1998: 28).

Seit der Proklamation des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung auf der Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro im Jahr 1992 ist ein Jahrzehnt vergangen. Unübersehbar sind die Versuche, dieses Leitbild zu operationalisieren und auf allen Ebenen – der globalen, der nationalen, regionalen und lokalen – in konkretes politisches Handeln umzusetzen. Dabei ist zunehmend klar geworden, dass dieses Leitbild nicht unmittelbar implementiert werden kann.

Eine Umsetzung dieser Strategie in den Alltag ist in vielen Ländern auf großes Interesse gestoßen. Über die Ein-

richtung und Umsetzung Lokaler Agenden 21 in verschiedenen europäischen Ländern lässt sich Folgendes sagen (ICLEI 1999): Während sich in Schweden und Großbritannien fast 100 Prozent der Kommunen Lokale Agenden gegeben haben, sind es in den Niederlanden 30 Prozent und in Deutschland nur etwa 10 Prozent. Heute verfügen circa 16 Prozent der deutschen Kommunen über einen Agendabeschluss (Agenda-Transfer 2002). Während die Agenden der deutschen Kommunen sich auffallend an globalen Problemen orientieren, sind in den drei oben genannten Ländern, in denen sich die Lokalen Agenden 21 auch stärker auf Bürgerbeteiligungen stützen als in Deutschland, die kommunale und regionale Dimension wichtiger. Die meisten Agenda 21-Kommunen in diesen drei Ländern haben Indikatoren entwickelt, mit deren Hilfe sie Erfolge und Misserfolge klassifizieren, also messen können. In Deutschland sind solche kommunalen Nachhaltigkeitsindikatoren bislang kaum entwickelt worden. Eines der wichtigsten Kriterien für den Erfolg oder Misserfolg einer Lokalen Agenda 21 ist deren Verbindlichkeit. Während in Schweden, Großbritannien und den Niederlanden fast alle Kommunen einen Ratsbeschluss dazu gefasst haben, gibt es in Deutschland oft keine Beschlussfassung in den örtlichen Entscheidungsgremien.

Zur Unterstützung der Lokalen Agenden in Deutschland sind in den vergangenen Monaten die *Servicestelle Kommunen in der Einen Welt* und die bundesweite *Servicestelle für Lokale Agenda 21* eingerichtet worden.

Das Leitbild der nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung ist kein deskriptives, sondern ein normatives Konzept. Es vermittelt schon in seiner Begrifflichkeit die Vorstellung einer Welt wie sie sein sollte, insbesondere einer Welt mit mehr intergenerativer (Generationen-)Gerechtigkeit und mehr intragenerativer (Verteilungs-)Gerechtigkeit. Alle Eingriffe des Menschen in ökologische, ökonomische und soziale Systeme müssen vor allem immer auch unter dem Aspekt der Verantwortbarkeit für ihre Zukunftsfähigkeit gesehen werden, wobei Aufmerksamkeit insbesondere auf die begrenzte Reproduzierbarkeit vieler natürlicher Ressourcen gelegt werden muss.

Das Wirtschaften und die Lebensstile der reichen Länder des Nordens sind nach weit verbreiteter Ansicht aber nicht nur unter dem Aspekt der Generationengerechtigkeit außerordentlich problematisch, sondern genauso unter dem Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit. Danach bestehe eine ausgeprägte „Gerechtigkeitslücke“ zwischen den Ländern des Nordens und den Ländern des Südens. In ihrem „Bericht über die menschliche Entwicklung“ hat UNDP 1999 festgestellt, dass die Ungleichheit sowohl zwischen den Ländern als auch innerhalb der Länder im vergangenen Jahrzehnt drastisch zugenommen hat (UNDP und DGVN 1999). Das Verhältnis der Einkommen zwischen dem reichsten Fünftel der Weltbevölkerung und dem ärmsten Fünftel lag 1999 bei 78:1; 1990 lag es noch bei 60:1 und 1960 bei 30:1. Ungleichheiten bei den Einkommen und in der Verteilung von Lebenschancen in diesem Ausmaß sind mit einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung nicht vereinbar.

Vom UN-Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung im August und September 2002 in Johannesburg (Südafrika), erwarten deshalb insbesondere die Entwicklungsländer ein stärkeres Engagement der Industrieländer bei der Bekämpfung von Hunger und Armut, beim Abbau von Handelsbarrieren gegen Waren aus den armen Nationen, einen offenen und fairen Technologietransfer sowie die Einführung neuer Mechanismen zur Finanzierung und Umsetzung der Agenda 21.

Eine „Gerechtigkeitslücke“ besteht jedoch nicht nur zwischen den reichen Industrieländern und den Entwicklungsländern, sondern auch zwischen den Geschlechtern (vgl. Kapitel 6). Eine nachhaltig zukunftsverträgliche Entwicklung und Geschlechtergerechtigkeit sind im Zusammenhang mit der ökologischen Dimension der Nachhaltigkeit eng verknüpft, zumal

- das Umweltbewusstsein und die Risikowahrnehmung von Frauen im Durchschnitt höher ist als das der Männer,
- Frauen in den Entwicklungsländern die Hauptlast der Arbeit für die Überlebenssicherung tragen und von Umweltzerstörungen besonders betroffen sind und
- Subsistenzproduktion und Umweltschutzarbeit in der Regel im Verantwortungsbereich der Frauen liegen.

Intragenerative Gerechtigkeit verlangt, den Grundsatz der Geschlechtergerechtigkeit in allen gesellschaftlichen Bereichen durchzusetzen. Davon sind wir heute, auch in den fortgeschrittenen Staaten des Nordens, noch weit entfernt.

Eine ganzheitliche und integrative Sichtweise reicht über die bloße Frage der inter- und intragenerativen Gerechtigkeit hinaus. „Ohne die Teilhabe von den ärmsten Ländern an den Gewinnen der internationalen Arbeitsteilung ist die gemeinsame Zukunft der Welt nicht nachhaltig zu sichern“ (BT-Drs. 14/7143). Hier muss aber auch nach den Gründen, die in diesen Ländern selbst liegen, gefragt werden, wie z. B. Clanherrschaften, Korruption und gewollte Isolierung, sowie nach den historischen Vorbedingungen wie Kolonialisierung, Ziehung politischer Grenzen, die z. B. quer durch ethnische Gruppierungen verlaufen, etc..² Hier stellt sich die Frage, welchen Beitrag die Gestaltung der Globalisierung im Rahmen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung für eine Welt mit mehr Gerechtigkeit und mehr Lebenschancen für Alle leisten kann.

8.2 Globalisierung und nachhaltig zukunftsverträgliche Entwicklung

Wenn Globalisierung insgesamt erfolgreich im Sinne einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung sein soll, braucht sie Gestaltungsoptionen, die sicherstellen, dass die nachhaltige ökonomische und soziale Leistungsfähigkeit global verbessert und unverzichtbare öffentliche Güter, insbesondere die natürlichen Lebensgrundlagen, nicht gefährdet werden.

Viele Kritiker der heutigen ressourcenintensiven und sozial inkohärenten Weltwirtschaft machen die Globalisierung und die mit ihr verbundenen Entkoppelungstendenzen aus räumlichen, normativen und sozialen Zusammenhängen für krisenhafte Entwicklungen verantwortlich. Autos, die bei uns fahren, sind aus dem Eisen brasilianischer Erze gefertigt, das Benzin stammt aus nigerianischen Ölquellen und die Reifen aus südostasiatischer Kautschukproduktion. Dadurch würden sich die Machtverhältnisse zwischen international mobilen und standortgebundenen Akteuren verschieben, fernräumliche Abhängigkeiten nähmen zu. Auf der anderen Seite wird entgegengehalten, dass diese Phänomene nichts anderes seien, als das Ergebnis der Zunahme einer weltweiten Arbeitsteilung und Spezialisierung, die einigen Ländern geholfen hat, Wege aus der Armut zu finden. Dies sind ins-

² Auf dem Gipfel Afrikanischer Staaten im Juli 2001 wurde die Initiative für New Partnership for Africa's Development (NEPAD) verabschiedet, deren zentrale Elemente die afrikanische Eigenverantwortung und die aktive Teilnahme Afrikas an der Gestaltung globaler Rahmenbedingungen sind. Alle entscheidenden Probleme Afrikas werden angesprochen. Von Bedeutung ist die Feststellung, dass Fehlentwicklungen auch durch eigenes Handeln verursacht wurden und dass Demokratie, Rechtsstaat, Beachtung der Menschenrechte, Frieden und Stabilität die Voraussetzung für jegliche Entwicklung darstellen. Die G8-Staaten haben in Genua die Erarbeitung eines Aktionsplanes zur Unterstützung der NEPAD durch eine Gruppe (Afrika-)Beauftragter beschlossen, der auf dem G8-Gipfel in Kananaskis am 26. Juni 2002 verabschiedet werden soll.

besondere die Länder, die im Zuge der Globalisierung von Entwicklungs- zu Schwellenländern wurden. Andere Länder haben diese Entwicklung nicht nachvollzogen. Dass viele Länder im Prozess einer überschnellen Industrialisierung gegen ökologische und teilweise auch soziale Aspekte der Nachhaltigkeit verstoßen, steht auf einem anderen Blatt. Entscheidend ist, dass es zwei Seiten einer Medaille gibt, von denen eine oft vergessen wird.

Ursache der in den letzten Jahren sich verstärkenden Globalisierungstendenzen im wirtschaftlichen Bereich sind u. a.

- die fortschreitenden Handelsliberalisierungen, die u. a. zu einer weiteren Vertiefung der weltweiten Spezialisierung führen,
- die erhebliche Ausweitung der weltweiten Kommunikation und immer schnellere Kommunikationsmöglichkeiten,
- das Wegfallen der Kontrollen für den Kapitaltransfer und
- die relativ geringen Kosten für die Mobilität von Menschen und Gütern.

Diese Ursachen wirken im Wesentlichen in eine Richtung: Sie beseitigen oder relativieren noch bestehende räumliche, soziokulturelle und nationale Grenzen, und machen die ganze Welt zum globalen Handlungsfeld. Damit erhöht sich der Wettbewerbsdruck unter den Unternehmen und ihren möglichen Standorten, vor allem aber zwischen Ländern bzw. Regionen. Unter den Gesichtspunkten einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung können diese Prozesse sowohl Nachteile als auch Vorteile haben. Mögliche negative Auswirkungen betreffen:

- Senkung von sozialen und ökologischen Standards als Folge des zunehmenden Konkurrenzdrucks („Race to the bottom“-Hypothese),
- zunehmende Tendenz von Unternehmen, in Länder mit niedrigen Standards und günstigeren Produktionsfaktoren auszuweichen, wobei sich hinsichtlich der ökologischen Auswirkungen Aussagen nur vor dem Hintergrund der konkreten gesetzlich geltenden oder (meist höheren) freiwillig eingeführten Standards treffen lassen,
- eine weltweit zunehmende kulturelle Harmonisierung und ein damit zunehmender Verlust nationaler Identitäten und kultureller Eigenarten,
- Verstärkung des Verkehrs infolge des globalen Handels und multinational angelegter Produktionsprozesse sowie
- beschleunigte Erschließung bislang wenig erschlossener Räume, vor allem durch Straßen mit evtl. negativen ökologischen und sozialen Folgen, wenn die Belange der Umwelt und der in diesen Räumen lebenden Menschen nicht berücksichtigt werden.

Oftmals werden Globalisierung und Nachhaltigkeit unter zeitlichem Aspekt in einen nahezu unauflösbaren Gegensatz gebracht. In Einzelfällen können die Anforderungen an

eine nachhaltige Entwicklung und die Folgen der Globalisierung durchaus widersprüchlich sein. Obwohl öffentliche Güter – sozialökonomische und kulturelle Errungenschaften sowie eine intakte Umwelt – langfristig für die Erhaltung einer menschenwürdigen Gesellschaft essentiell sind, werden sie in ihrer Bedeutung häufig unterschätzt und oft hinter kurzfristige ökonomische Gewinnerwartungen zurückgestellt. Kurzfristige Gewinninteressen der Wirtschaft sind nicht ursächlich auf die Globalisierung zurückzuführen, werden jedoch durch den davon ausgelösten Wettbewerbsdruck verstärkt. Um Konflikte zwischen Folgen der Globalisierung und den Erfordernissen einer nachhaltigen Entwicklung zu vermeiden oder zu beheben, muss die Globalisierung entsprechend gestaltet werden.

Mit der Globalisierung können jedoch auch positive Wirkungen im Hinblick auf Nachhaltigkeit verbunden sein, z. B.

- eine Tendenz zur Angleichung der ökologischen und sozialen Standards auf hohem Niveau, u. a. durch Produktionsverlagerung multinationaler Unternehmen,
- Erhöhung der ökonomischen und sozialen Wohlfahrt der an der Globalisierung beteiligten Länder,
- Austausch von Produktions- und Innovations-Know-how sowie
- höhere Effizienz der Nutzung (natürlicher) Ressourcen.

Gemeinsamkeiten zwischen Globalisierung und Nachhaltigkeit lassen sich auf der Ebene der Produktion und der Produktionsprozesse erkennen. Bei beiden geht es um einen „Wettbewerb“, zum Beispiel bei der Entwicklung zu einer effizienten Ressourcennutzung, bei dem ineffiziente Produzenten und Standorte an Bedeutung verlieren oder ausscheiden. Der Wettbewerb kann in diesem Sinne ein Stimulus auch für eine Politik der Nachhaltigkeit sein, allerdings nicht automatisch, sondern innerhalb politischer Rahmensetzungen im Sinne der ökonomischen, sozialen und ökologischen Entwicklungsziele.

Daraus folgt, dass die Rahmenbedingungen für eine nachhaltig zukunftsverträgliche Gestaltung der Globalisierungsprozesse zu verbessern sind. Der durch Globalisierung verschärfte Wettbewerb deckt Schwächen der verschiedenen Volkswirtschaften bzw. Standorte nicht nur im ökonomischen, sondern auch im ökologischen und sozialen Bereich auf. Hier gilt es

- nachhaltige Innovationsprozesse in Gang zu setzen,
- mehr Gerechtigkeit anzustreben, d. h. Unterschiede bei den Entwicklungschancen zwischen und innerhalb von Staaten zu mildern und
- die ökologische und sozioökonomische Sicherheit und Leistungsfähigkeit der Menschen in den am Globalisierungsprozess beteiligten Ländern zu verbessern und eine wirkliche Entwicklungsbasis zu bieten.

Globalisierung stellt daher mehr, nicht weniger politische Ansprüche. Weltweite im Rahmen einer möglichst kohärenten Politik entwickelte Übereinkommen und Konventionen in ökologischer, ökonomischer und sozialer Sicht schaffen einen globalen Ordnungsrahmen, der Menschen, Unterneh-

men und ganze Regionen in die Lage versetzt, die mit der Globalisierung verbundenen Chancen nutzen zu können.

8.3 Neue Impulse für die Nachhaltigkeit

8.3.1 International: Die Vorbereitungen für den Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg (Südafrika)

Der *UN-Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung* (WSSD) bietet – zehn Jahre nach Rio – die Gelegenheit, Bilanz zu ziehen und dem Politikfeld für nachhaltige Entwicklung neue Anstöße zu geben. Der Gipfel soll aktionsorientierte Entscheidungen treffen und den seit Rio entstandenen neuen Herausforderungen Rechnung tragen. Als Schwerpunkte für den Gipfel zeichnen sich ab: Armutsbekämpfung und Umweltschutz, Ressourcenschonung und Ressourceneffizienz, Globalisierung und nachhaltige Entwicklung, Finanzen und Technologietransfer, Stärkung der UN-Strukturen in den Bereichen Umwelt und Entwicklung.

Multilaterale Organisationen bei der Vorbereitung des Gipfels sind vor allem die Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD), das United Nations Environment Program (UNEP), die Konventionssekretariate, das United Nations Development Program (UNDP) sowie die OECD. Während die CSD vor allem die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlungen der Rio-Konferenz beobachten und den Folgeprozess dieser Konferenz begleiten soll, hat die UNEP vor allem die Verhandlungen zu zahlreichen wichtigen Umweltschutzübereinkommen begleitet und koordiniert.

Wie schon der WBGU hat auch die Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ in ihrem Zwi-

schenbericht ausgeführt, dass UNEP unter den Bedingungen des Status quo nicht mehr im Stande ist, die heutigen und künftig drängenden Umweltprobleme rasch und effektiv aufzugreifen, und dass deshalb eine entscheidende Aufwertung des Programms angestrebt werden muss, auch wenn sich der Stellenwert und der Einfluss des UNEP in den letzten Jahren deutlich erhöht haben. Jetzt wird verstärkt seine Aufwertung zu einer eigenständigen Weltumweltbehörde diskutiert und angestrebt.

8.3.2 Regional: Die Europäische Union im Übergang von der Umwelt- zur Nachhaltigkeitspolitik

Im Laufe der vergangenen Jahre ist die Bedeutung der EU auch für die Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik der Mitgliedstaaten immer größer geworden (s. Kasten 8-3). Obwohl jedes Land für seine eigene Nachhaltigkeitspolitik verantwortlich ist, steht doch fest, dass kein Land Nachhaltigkeit im Alleingang erreichen kann. In den Staaten der Europäischen Union (EU) gehört die Umweltpolitik wie die Politikfelder einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Entwicklungspolitik, zu den Bereichen, die nach den Beschlüssen von Maastricht weithin auf den Vorgaben der Gemeinschaft beruht. Deutschland sollte im Staatenverbund eine Vorreiterrolle einnehmen, und z. B. das Präzisieren und Weiterverhandeln von international verbindlichen Umweltschutz- und Ressourcenabkommen vorantreiben.

Die EU war eine der treibenden Kräfte beim Aushandeln des Kioto-Protokolls und konnte ein Aufweichen der Verpflichtungen aus diesem Protokoll in den jüngsten Verhandlungen zumindest begrenzen.

Kasten 8-3

Europäische Union: Von der Umwelt- zur Nachhaltigkeitspolitik

Mai 1997	Amsterdamer Vertrag: Einführung des Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung in den Vertrag über die EU, Aufwertung des Umweltschutzes durch die Integrationsklausel (Verpflichtung zur Berücksichtigung der Umweltschutzbelange in allen anderen Politiken), Verankerung des Prinzips der Geschlechtergerechtigkeit.
Juni 1998	EU-Rat in Cardiff: Beauftragung von Fachministerräten Integrationsstrategien für ihre jeweiligen Politikbereiche zu entwerfen, zunächst für Energie, Verkehr und Landwirtschaft.
Dezember 1998	EU-Rat in Wien: Erweiterung dieser Politikbereiche um die Handlungsfelder Industrie, Binnenmarkt und Entwicklung.
Januar 2001	Vorlage des 6. Umweltaktionsprogramms der EU für den Zeitraum 2001-2010. Die Nachhaltigkeitsstrategie wird zur Schlüsselfunktion für die soziale und ökonomische Weiterentwicklung der EU.
März 2001	Erarbeitung einer europäischen Nachhaltigkeitsstrategie durch die sog. Prodi-Kommission. Diese umfasst Energie/Klima, Ressourcen, Verkehr, Landnutzung, Gesundheit, Arbeit und Altersstruktur.
Juni 2001	EU-Rat in Göteborg: Beschluss einer europäischen Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung der Sektorstrategien zur Integration der Umweltbelange.

Die Umsetzung der Absichtserklärungen zur Nachhaltigkeit aus dem 6. Umweltaktionsprogramm der EU und im Beschluss einer europäischen Nachhaltigkeitsstrategie von Göteborg im vergangenen Jahr ist aus zeitlichen Gründen noch nicht nachprüfbar. Die Integration in die verschiedenen Sektorenbereiche stößt offenbar auf Schwierigkeiten. Hierüber muss nach dem Beschluss von Göteborg im jährlichen Überprüfungsbericht der Kommission über Fortschritte der Gemeinschaft auf dem Weg zum „leistungsfähigsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ (Lissabon-Prozess) anhand ausgewählter Indikatoren berichtet werden. Dass es die EU ernst meint, ist u. a. auch an den gestiegenen Anforderungen abzulesen, die die EU-Kommission an die Integration von Umwelt- und Nachhaltigkeitsaspekten in das gemeinschaftliche Förderkonzept im Rahmen der Strukturfondsförderung gestellt hat.

8.3.3 National: Erarbeitung einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie in Deutschland

Vor dem Weltgipfel in Johannesburg hat die Bundesregierung im April 2002 eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie beschlossen. Im Februar 2001 wurde aus zehn Bundesministerien ein Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung eingerichtet, der im Dezember 2001 im ersten Entwurf „Perspektiven für Deutschland“ die

zentralen Herausforderungen anhand der vier Koordinaten „Generationengerechtigkeit“, „Lebensqualität“, „sozialer Zusammenhalt“ und „internationale Verantwortung“ beschreibt. Der Entwurf der Bundesregierung hat den Eindruck erweckt, dass nachhaltige Entwicklung in erster Linie eine Staatsaufgabe sei und nicht so sehr ein gesamtgesellschaftliches Projekt. Der Konsultationsprozess, der zur Nachhaltigkeitsstrategie geführt hat, und die Anhörungen sowie die Stellungnahmen aus der Wissenschaft, von Unternehmen, Gewerkschaften, Kirchen, Nichtregierungsorganisationen und Verbänden, sind Teil des Strategiepapiers (Bundesregierung 2002b: 42ff.). Von Seiten sehr vieler Nichtregierungsorganisationen wird kritisiert, dass der gesellschaftliche Dialog nicht ausreichend erfolgt ist, weil von der Vorlage des ersten Entwurfs bis zum Kabinettsbeschluss großer Zeitdruck bestand.

Nachhaltige Entwicklung ist in hohem Maße auf Zustimmung in der Gesellschaft angewiesen. Die Initiierung und Begleitung dieses Prozesses kann nicht allein Aufgabe der Exekutive sein. Zur Unterstützung des gesellschaftlichen Dialogs zur Nachhaltigkeit hat die Bundesregierung im April 2001 einen hochrangig besetzten „Rat für nachhaltige Entwicklung“ einberufen.³ Er soll eine zentrale Funktion in diesem Dialog wahrnehmen und Beiträge für die nationale Strategie und ihre Umsetzung erarbeiten.

Kasten 8-4

Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung

Die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, die am 17. April 2002 vom Kabinett beschlossen wurde, nennt die folgenden acht prioritären Handlungsfelder, bei denen Weichenstellungen für eine nachhaltige Entwicklung in Deutschland notwendig sind:

1. Energie effizient nutzen – Klima wirksam schützen
2. Mobilität sichern – Umwelt schonen
3. Gesund produzieren – gesund ernähren
4. Demografischen Wandel gestalten
5. Alte Strukturen verändern – neue Ideen entwickeln
6. Innovative Unternehmen – erfolgreiche Wirtschaft
7. Flächeninanspruchnahme vermindern

Zudem sollte Deutschland auch der globalen Verantwortung gerecht werden (Global Verantwortung übernehmen). Für den Beginn der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie schon in der laufenden Legislaturperiode hat die Bundesregierung eine Konzeption, Ziele und Maßnahmen für die ersten drei Handlungsfelder erarbeitet.

Quelle: Bundesregierung 2002b: 95ff.

³ Dem Rat gehören siebzehn Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens an, die aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessensgruppen stammen (s. <http://www.nachhaltigkeitsrat.de> 07.05.02).

Prioritäre Handlungsfelder, in denen zuerst Weichenstellungen für eine nachhaltige Entwicklung vorgenommen werden sollen, sind Energie/Klima sowie Mobilität und Gesundheit/Ernährung. Kernstück der Nachhaltigkeitsstrategie sind 21 Schlüsselindikatoren, anhand derer Ziele formuliert und Fortschritte bilanziert werden können (Bundesregierung 2002b: 65ff.).

Der Deutsche Bundestag hat am 16. Mai 2002 zwei Entschlüsse zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie und zum UN-Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung angenommen (s. BT-Drucksachen 14/9052 und 14/9056;

Deutscher Bundestag (2002e), Deutscher Bundestag (2002f)). Hier wird als positiv festgestellt, dass sich die nationale Nachhaltigkeitsstrategie eng an den Vorarbeiten der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ orientiert hat. Gleichzeitig wird gefordert, die Ergebnisse der UN-Konferenz für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg und dort eingegangene Verpflichtungen nach Abschluss der Konferenz in das Konzept der Nachhaltigkeitsstrategie einzubeziehen, damit diese den sozialen, ökologischen und ökonomischen Bedürfnissen der künftigen Generationen gerecht wird.