

# **AKTEURE DER NACHHALTIGKEIT**

## **WARUM ES SO LANGSAM VORANGEHT**

Holger Rogall

Am Beispiel der Akteure einer nachhaltigen Entwicklung wird der Frage nachgegangen, welche Akteure und Akteursgruppen existieren, die gesellschaftliche Problemlösungsprozesse voranbringen und welche ihn hemmen. Ihre Interessen und ihre Mittel zur Interessendurchsetzung werden untersucht. Hierbei wird die Rolle der politischen Akteure von der kommunalen bis zur globalen Ebene ebenso behandelt wie der Einfluss der Medien, Wirtschaftsverbände, NGOs u.v.a.m. Die zentrale Erkenntnis der Untersuchung ist die Feststellung, dass aufgrund von Markt- und Politikversagen weder die Wirtschaft noch die Konsumenten oder die Politik allein in der Lage sind die notwendigen Schritte für eine zukunftsfähige Entwicklung zu gehen, daher werden neue Bündnisse und Strategien gefordert.

The example of actors of sustainable development serves to examine which actors and groups of actors promote or restrict the process of solving social problems. Their interests and the means for implementing them are also subject of the examination. The local as well as the international level, the roles of political actors, the media, economic interest groups, NGOs and others are being looked into. The main result of the studies is that due to the failure of politics and markets neither the economy nor the consumers are able to take necessary steps towards sustainability. This results in a demand for new alliances and strategies.

Schlüsselbegriffe: Nachhaltige Entwicklung, neue Umweltökonomie, ökologische Ökonomie, Umweltpolitik

Keywords: Sustainable development, new environmental economics, ecological economics, environmental policies

### **Grundlagen der Akteursanalyse**

Um eine Übersicht über die Rolle der wichtigsten gesellschaftlichen Akteursgruppen für eine nachhaltige Entwicklung zu erhalten, wurde 2002/3 an der Fachhochschule für Wirtschaft Berlin (FHW) eine Untersuchung über die Interessen und Mittel zur Interessendurchsetzung ausgewählter Akteursgruppen durchgeführt (ROGALL 2003). Hierzu wurden die Akteursgruppen und Akteure in *direkte* und *indirekte Akteure* gegliedert. Entscheidendes Kriterium war hierbei die Frage, inwieweit die Akteure in der Lage sind, politisch-rechtliche Instrumente (Gesetzesnormen) in Kraft zu setzen. Eine kleine Umfrage bei ausgewählten Akteursgruppen in Deutschland erbrachte die zunächst überraschende Erkenntnis, dass sich heute *alle* gesellschaftlich relevanten Gruppen verbal für eine nachhaltige Entwicklung aussprechen und sich als Akteure bezeichnen. Da die folgende Analyse aber ergab, dass die Akteursgruppen vollständig divergierende Vorstellungen von einer derartigen Entwicklung haben, wurden vier Nachhaltigkeitsgrade gebildet (sehr schwach, schwach, stark und strikt), die es ermöglichen die Positionen der Akteure modellhaft in vier Kategorien einzuteilen (ROGALL 2003, 31ff.).

### **Akteure der Nachhaltigkeit**

Unter *Akteure* einer nachhaltigen Entwicklung werden alle Personen verstanden, die durch Handlungen einen positiven oder negativen Einfluss auf den Verlauf einer nachhaltigen Entwicklung haben können. Unter *Akteursgruppen* werden alle Institutionen, Organisationen und Gruppen verstanden, in denen diese Akteure tätig sind.

Als *direkte* Akteursgruppen werden alle Institutionen verstanden, die unmittelbar mit Rechtssetzung befasst sind: Bundestag, Bundesregierung, Bundesländer und Bundesrat, die EU und bestimmte internationale Organisationen (z.B. die WTO) sowie mit einem gewissen Sonderstatus die Gerichte.

In einem pluralistisch verfassten System wie dem der Bundesrepublik existieren darüber hinaus eine Vielzahl von weiteren wichtigen Akteursgruppen, die Rechtsnormen zwar nicht in Kraft setzen können, aber durch ihren Einfluss auf die direkten Akteure trotzdem über ein großes Machtpotenzial verfügen. Diese Akteure und Akteursgruppen werden hier *indirekte* Akteure genannt: Verwaltungen, Kommunen, Massenmedien, politische Parteien, Interessenvertretungen der Wirtschaft, Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) sowie die Verbraucher und Verbraucherverbände.

### **Zusammenfassung einiger Ergebnisse der FHW-Untersuchung**

Die Analyse der von vielen Autoren konstatierten Demokratie- und Gesellschaftskrise in den untersuchten Industriegesellschaften zeigte eine Reihe von Symptomen und Ursachen, die erhebliche Gefahren für die weitere Entwicklung in sich bergen. Als Symptome wurden die Politikverdrossenheit der Bevölkerung, Korruption und Spendenskandale in der Politik sowie Fehlentwicklungen in der Wirtschaft benannt (z.B. Bilanzfälschungen und Fehlinformationen durch das Management, maßlose Einkommen und Abfindungen für Vorstandsmitglieder). Als Ursachen wurden u.a. der Wertewandel (zunehmende Individualisierung und Entsolidarisierung der Menschen, enthemmtes Eigennutzstreben bei Verlust des gesellschaftlichen common sense, die Entwicklung zur Spaßgesellschaft), der Medienwandel (Kommerzialisierung und Verflachung, Unterhaltung statt Information und die Dominanz neoliberaler Positionen) sowie der Politikwandel (Zunahme der Symbolpolitik, neoliberale Akteursbündnisse) erkannt (ROGALL 2003, 85).

Zur Erklärung, wie Menschen in Kollektiven zu Entscheidungen gelangen, wurden vier theoretische Ansätze miteinander verglichen: Die traditionelle Ökonomie ging davon aus, dass der Staat (und die in ihm arbeitenden Menschen) keine eigenen Interessen hätte, sondern als Sachwalter der Gesellschaft handelt. Die neuere ökonomische Theorie der Politik (in Deutschland auch neue Politische Ökonomie genannt) geht davon aus, dass die Mitglieder und Vertreter von Organisationen und Institutionen zweckrational handeln, d.h. ihre Entscheidungen (wie bei allen Wirtschaftsakteuren) nur eigennutzstrebend motiviert sind. Die dritte Theorie ist der Systemansatz von Luhmann, der davon ausgeht, dass das Verhalten von Menschen durch die sozialen Subsysteme bestimmt wird, in denen sie leben (insofern werden Menschen nur als austauschbare Funktionen ihrer Systeme angesehen). Die neue Umweltökonomie setzt diesen monokausalen Erklärungen eine mehrfaktorelle Analyse entgegen. Sie geht davon aus, dass die Handlungen aller Akteure (allerdings unterschiedlich stark) von eigennützigen Zielen (wie höherem Einkommen, dem Streben nach Prestige- und Machtzuwachs) und inhaltlichen Zielen (idealistische, sachliche oder Qualitätsziele)

bestimmt sind. Hierbei spielen eigennützige Ziele und der soziale Kontext, in dem sich die Akteure bewegen, eine starke, allerdings nicht die alleinige Rolle (ROGALL 2003, 94; zu den Grundlagen der neuen Umweltökonomie vgl. Rogall 2002).

Bei der Analyse der verschiedenen Formen von Symbolpolitik und der Faktoren des Politikversagens wurde deutlich, dass die Politik oft dazu neigt, der Öffentlichkeit aktives Handeln vorzugaukeln. Sie beschließt viele Rechtsnormen und andere Maßnahmen, die keine Änderung der Rahmenbedingungen bewirken und damit auch keine ausreichende Wirkung entfalten. Die Wähler lassen diese Politik zu, teilweise weil sie nicht bereit sind, sich ausreichend zu informieren und zu engagieren, teilweise auch, weil sie selbst ein Interesse an einer derartigen 'Show-Politik' haben. Sie beruhigt das Gewissen und fordert keine Veränderungen (HANSJÜRGENS U. LÜBBE-WOLFF 2000). Die Analyse der Ursachen des Politikversagens zeigte eine erschreckende Anzahl von Ursachen (z.B. Machtfülle der Interessengruppen, Verflechtung von Interessengruppen und Politik, Ressortegoismen, Medienopportunismus und Opportunismus der Mitte, grenzenloser Optimismus und Gefangenendilemma), die erklären, warum die Politik oft nicht in der Lage ist, die für die Einleitung einer nachhaltigen Entwicklung unabdingbare Änderung der politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen herbeizuführen (ROGALL 2003, 106).

### ***Akteursanalyse direkte Akteure***

Die Einzeluntersuchung der direkten und indirekten Akteure und Akteursgruppen brachte das zunächst überraschende Ergebnis, dass sich die Interessen und Mittel der indirekten Akteure weniger von denen der direkten unterscheiden als erwartet.

### ***Politiker haben ähnliche Ziele wie die übrigen Akteure***

Die politischen Institutionen (Parlamente, Regierungen usw.) sind keine homogenen Akteursgruppen mit einheitlichen Positionen, sondern setzen sich aus Fraktionen mit divergierenden inhaltlichen Zielen zusammen. Die Handlungen politischer Entscheidungsträger (Parlamentarier und Minister) sind von ähnlichen gemeinnützigen (idealistischen) und eigennützigen (z.B. monetären) Zielen bestimmt wie die der anderen Akteure. Zur Zielerreichung verfügen die Politiker über zahlreiche Mittel, die sie gegen andere direkte und indirekte Akteure einsetzen, um sich so gegen missliebige Positionen und Konkurrenten durchsetzen zu können: Gesetze, Parlamentsaufträge, große Anfragen, mündliche Anfragen. Hinzu kommen die diversen informellen und halb informellen Mittel mit denen die Abgeordneten das Regierungshandeln beeinflussen (Gespräche, versteckte Drohungen, Abstimmungen in informellen Partei- und Parlamentsgremien, öffentliche Stellungnahmen). Eine ökologische Vorreiterrolle einzelner Bundesländer ist selten. Das wird mit dem Verweis auf Wettbewerbsnachteile gegenüber anderen Bundesländern begründet, liegt aber in der Realität oft am Einfluss der Lobbygruppen. Viele Politiker auf der Bundes- und Landesebene hoffen auf den technischen Fortschritt, der oft auch Emissionsminderungen mit sich bringt und weiter reichende Maßnahmen nicht notwendig erscheinen lässt. Als wichtigste Aufgabe wird nicht eine ökologische Modernisierung der Volkswirtschaft oder ein Beitrag für den globalen Umweltschutz betrachtet, sondern eine möglichst reibungslose Verwaltung des Bestehenden. Damit werden sog. Umweltskandale auch nicht als Chancen für die 'Wachrüttlung' der Öffentlichkeit und Akzeptanzerhöhung für weiter reichendere Maßnahmen wahrgenommen, sondern als lästige Ärgernisse, die möglichst herunter-

zuspielen sind. Statt Akteure einer (starken) Nachhaltigkeit werden die Landespolitiker oft zu 'Symbolpolitikern' und betreiben Show- statt Handlungspolitik. Um die notwendige Anzahl von Erfolgen aufzuweisen, die interessierte Öffentlichkeit und die Umweltverbände nicht zu brüskieren, werden schwache Instrumente eingeführt, die keinen Widerstand hervorrufen, aber auch wenig bewirken: Pilotprojekte, Broschüren, Förderprogramme und Selbstverpflichtungen der Wirtschaft. So versuchen sie der Mehrheitsmeinung zu entsprechen und ihr Mandat zu behalten, hierbei verfolgt jeder Politiker einen Ressortegoismus. Daher werden die politischen Akteure – trotz der Staatszielbestimmungen (Art. 20a GG) und der international eingegangenen Verpflichtungen (z.B. Klimarahmenkonvention) – ohne öffentlichen Druck der indirekten Akteure, die für eine nachhaltige Entwicklung notwendige Veränderung der Rahmenbedingungen auch in Zukunft nicht konsequent genug herbeiführen. Allerdings zeigt die Analyse der vergangenen Jahre deutscher Nachhaltigkeitspolitik auch, dass trotz der teilweise erdrückenden Faktoren des Politikversagens unter bestimmten Bedingungen (z.B. neue Mehrheiten oder öffentlicher Druck aufgrund dramatischer Ereignisse [sog. 'Umweltkatastrophen']) Änderungen der politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen auf der Bundesebene vorgenommen wurden (z.B. ökologische Steuerreform [ÖSR], Erneuerbare-Energien-Gesetz [EEG], Atomausstiegsgesetz).

### **Europäische Union**

Die EU ist – wie die Nationalstaaten – von einer alle Bereiche umfassenden, in sich konsistenten Nachhaltigkeitspolitik weit entfernt. Viele Politikbereiche werden immer noch nebeneinander und oft einander widersprechend verfolgt. So wird z.B. die Politik der Marktliberalisierung vorangetrieben, ohne auf die ökologischen Auswirkungen zu achten. Erst anschließend versuchen die nachhaltigkeitsorientierten Politiker und Verwaltungsmitarbeiter die drastischsten Folgen zu dämpfen. Umgekehrt wird bei jeder umweltpolitischen Maßnahme von vornherein geprüft, ob die Prinzipien der Handelsfreiheit eingeschränkt werden. Das heißt zur Zeit wird die Definition einer nachhaltigen Entwicklung auf den Kopf gestellt. Auch ist das gesamte Subventionssystem (insbesondere das Agrarsystem) keineswegs nach Nachhaltigkeitskriterien strukturiert und auch die zahlreichen Beispiele von verwässerten Umweltinitiativen, z.B. die mehrfach gescheiterte Einführung einer ökologischen Steuerreform, zeigen die Grenzen der heutigen Strukturen der EU auf. Solange einige wenige Staaten in der Lage sind, eine Ökologisierung des Finanzsystems zu verhindern, kann auch auf eine Vorreiterrolle einzelner Nationalstaaten nicht verzichtet werden.

Andererseits verweisen immer mehr Autoren auf die wichtigen Impulse der EU für die nationale Umweltpolitik (z.B. Chemikaliengesetzgebung, Verschärfung der Grenzwerte für Emissionen von Kraftwagen und Immissionsgrenzwerte auf den Straßen, System von handelbaren CO<sub>2</sub>-Zertifikaten, EU-Wasserrahmenrichtlinie; KNILL 2003, 40). Ob künftig als Staatenbund oder eines Tages als Bundesstaat, als Akteursgruppe im globalen Nachhaltigkeitsprozess spielt die EU eine zunehmend wichtigere Rolle (siehe z.B. ihre Rolle bei der Verabschiedung des Kioto-Klimaschutz-Protokolls oder der Formulierung einer Nachhaltigkeitsstrategie als Gegenentwurf zur neoliberalen Globalisierung). Besonders wichtig ist hierbei die Intensivierung des Einflusses auf die internationalen Organisationen (UN-System, OECD, WTO usw.). Sollten sich in Einzelfällen nicht alle Staaten an der Veränderung der politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen beteiligen wollen, sollte sich Europa nicht scheuen, mit möglichst vielen Staaten eine Vorreiterrolle zu übernehmen.

men – wenn nicht anders möglich – auch in Form eines eigenen ‘Wirtschafts- und Nachhaltigkeitsraumes’ (zur Rolle der anderen Akteursgruppen in der EU vgl. Knill 2003, 89).

### **Internationale Akteure**

Aus der Sicht vieler Autoren ist die politische Beherrschung der Weltprobleme und der Globalisierung zu dem zentralen Problem der Menschheit geworden. Nach ihrer Sicht werden die Chancen der Nationalstaaten diese Probleme zu lösen immer geringer. Sie setzen ihre Hoffnungen auf internationale Vereinbarungen und eine Stärkung des UN-Systems. Tatsächlich haben die Bemühungen um globale Regeln, die die Lebensbedingungen von Menschen und Umwelt verbessern, in den vergangenen 30 Jahren beachtliche Fortschritte erfahren. Einen wesentlichen Anteil daran hatten die von den Vereinten Nationen einberufenen Weltkonferenzen (mit Schwerpunkt in den 90er Jahren), hier wurden eine Reihe wichtiger Abkommen abgeschlossen (z.B. zum Erhalt der Ozonschicht, Klima- und Meeresschutz, Biodiversität). Doch der für eine nachhaltige Entwicklung notwendige radikale Wandel, der die Nachhaltigkeitsprinzipien in das Zentrum aller Politik stellt, erfolgte nicht. Diese Stagnation konnte auch vom Weltgipfel in Johannesburg 2002 nicht überwunden werden.

Zahlreiche Kritiker sehen vielmehr den größten Erfolg von Johannesburg darin, dass der Versuch der USA abgewendet werden konnte, künftig umweltrelevante Maßnahmen unter den Vorbehalt der WTO-Prinzipien zu stellen (was faktisch das Leitbild der Nachhaltigkeit abgeschafft hätte). Diese Konflikte deuteten sich bereits in den 90er Jahren an, als es nicht gelang, das neue Entwicklungsziel der nachhaltigen Entwicklung zu einer alle Themen umfassenden Leitidee zu machen. Vielmehr wurden die ‘harten’ Themen, wie die Steuerung der Weltwirtschaft und die globalen Sicherheitsfragen, systematisch ausgeklammert und völlig unabhängig behandelt, so als wenn sie für andere Planeten gültig wären.

Statt alle Möglichkeiten zu nutzen, um der Globalisierung neue Rahmenbedingungen zu geben, unternehmen die internationalen Akteursgruppen (u.a. WTO, IWF, Weltbank) trotz ihrer verbalen Bekenntnisse zur Nachhaltigkeit nichts gegen die globalen Krisen (Armut, Destabilisierung der Währungs- und Kapitalmärkte, wachsender Verbrauch der natürlichen Ressourcen; vgl. Hauchler et al. 2002, 50; Stiglitz 2002, 37; Diefenbacher 2001, 218). Die Organisationen, die eine Position der (starken) Nachhaltigkeit vertreten (z.B. UNEP) sind verhältnismäßig schwach, notwendig ist daher eine neue Weltumweltorganisation (SIMONIS 2003). Zu diesem strukturellen Mangel der internationalen Organisationen tritt die Hegemonialmachtspolitik der USA, die ihre Ziele an einer kompromisslosen Durchsetzung ihrer kurzfristigen Macht- und Wirtschaftsinteressen orientiert (z.B. Ausstieg aus dem CO<sub>2</sub>-Reduktionsbeschluss des Kioto-Protokolls). Als Fazit kann festgehalten werden, dass sich die globalen Bemühungen, eine nachhaltige Entwicklung einzuleiten, trotz vieler Einzelerfolge derzeit in einer Krise befinden. Dies kann sich aber mit der Verschärfung der globalen Umweltkrise wieder ändern. Hierbei könnten zunächst regionale Wirtschafts- und Umweltabkommen an Bedeutung gewinnen (z.B. EU-Ost-Europa).

### **Akteursanalyse indirekte Akteure**

Die indirekten Akteure (Wirtschaftsverbände, NGOs usw.) haben zur Durchsetzung ihrer Interessen eine Reihe von Mitteln (Strategien), die sie je nach ihrer wirtschaftlichen

und politischen Stärke unterschiedlich intensiv einsetzen können. Damit üben sie einen enormen Einfluss auf die direkten Akteure aus.

Mittel der indirekten Akteure zur Interessendurchsetzung bestehen in (vgl. Rogall 2003, 181):

✧ *Formale Mittel der Beeinflussung*

Vorlage von mündlichen und schriftlichen Stellungnahmen im Rahmen der Anhörungen bei Gesetzesvorhaben (Verwaltungs- und Parlamentsanhörungen). Umweltverbände verfügen über begrenzte Klagebefugnisse gegen bestimmte Maßnahmen der öffentlichen Hand (z.B. Naturschutzplanungen).

✧ *Öffentlicher Druck auf die Politik*

Öffentlichkeits- und Pressearbeit, Veranstaltungen, öffentlichkeitswirksame Aktionen und Drohungen (z.B. Produktionsstandorte zu verlagern) sowie die Finanzierung und Veröffentlichung von interessenorientierten Gutachten.

✧ *Informeller Einfluss auf die Politik*

Gespräche mit einzelnen Politikern oder Politikergruppen, Positionspapiere und 'Formulierungshilfen' sowie eine besondere Kontaktpflege zu einzelnen Abgeordneten (z.B. Einladung zu besonderen Anlässen, spezielle Informationen usw.).

✧ *Kontakte zu den Behörden*

Kontaktpflege zu oberen Mitarbeitern der Verwaltungen. Durch Gespräche, 'Formulierungshilfen', Angebote für eine Stellung in der privaten Wirtschaft usw. nehmen Interessenvertreter der Wirtschaft Einfluss auf das Verwaltungshandeln und die Referentenentwürfe von Rechtsnormen. Einige Autoren gehen sogar davon aus, dass dieser Einfluss stärker ist als der auf die Mandatsträger.

✧ *Einfluss über Fachgremien*

Entsendung von Mitarbeitern in Fachgremien (Ausschüsse, Arbeitskreise, Kommissionen), in denen Richtlinien, Empfehlungen usw. für Politik und Verwaltungen erarbeitet werden. Hier bringen die Verbandsvertreter neben ihrem fachlichen Know-how natürlich auch die Verbandsinteressen ein.

✧ *Personelle Durchdringung (Mandate für 'eigene' Leute)*

Mitarbeiter von Verbänden und großen Unternehmen werden zu politischem Engagement ermuntert und im Falle der Mandatsübernahme durch großzügige Regelung zur Nutzung der Infrastruktur, Freistellungen usw. gefördert. Daher sitzen in den Fachausschüssen der Parlamente (Agrar-, Bau-, Gesundheits-, Wissenschafts-, Kultur-, Wirtschafts- und Energieausschuss) auch oft Parlamentarier, die in fachlich ähnlichen orientierten Verbänden oder großen Unternehmen beschäftigt sind.

✧ *Finanzielle Besserstellung durch Spenden usw.*

Eine häufig in der Öffentlichkeit kritisierte Form der Einflussnahme sind Spenden an Parteien oder einzelne Politiker. Je höher und regelmäßiger derartige Geldleistungen erfolgen, desto größer wird für Politiker die Gefahr, von derartigen Zahlungen abhängig und damit erpressbar zu werden. Hierzu gehört auch die Vergabe von Beraterverträgen an Abgeordnete und die Beschaffung von Aufsichtsratsmandaten in Unternehmen. Eine völlig inakzeptable Form der Beeinflussung stellen alle Formen der Korruption dar (Geldzahlungen an Politiker oder Verwaltungsmitarbeiter für die Beeinflussung von Entscheidungen).

Die Gefahren, die sich aus der personellen Durchdringung und finanziellen Besserstellung für die Demokratie ergeben, werden immer noch unterschätzt. Um sie wirkungsvoll einzudämmen bedarf es der Offenlegungspflicht der Einkommen, einer Beweislast-Umkehr der Vermögen aus illegalen Einkommen, einer ständigen Kontrolle sowie einer Aussperrung von allen öffentlichen Aufträgen für 10 Jahre nach einer nachgewiesenen Bestechung.

### **Verwaltungen**

Anders als in einigen Theorien dargestellt, verfolgen die Mitarbeiter in den Verwaltungen eigennützige und inhaltliche Ziele (z.B. einer starken Nachhaltigkeit). Sie sind damit keine homogene Akteursgruppe, die einen bestimmten Nachhaltigkeitsgrad vertritt, vielmehr setzt sich die Mehrheit für eine mittlere Position zwischen schwacher und starker Nachhaltigkeit ein. Oft kommt es zu erheblichen Konflikten zwischen den Verwaltungen, die den Ressortegoismus (inkl. ihrer fachlichen Interessen) ebenso pflegen wie die Politiker (z.B. Wirtschaftsministerium versus Umweltministerium [BMU]). Hierbei haben Mitarbeiter des BMU und nachgeordneter Behörden engagierte Stellungnahmen für eine (starke) Nachhaltigkeit geliefert. Trotz ihres starken Einflusses auf die Ausformulierung von Rechtsnormen und deren Umsetzung in der Tagespolitik sind die einzelnen Verwaltungsmitarbeiter, aber auch ganze Behörden, dem Druck der anderen Akteursgruppen über den öffentlichen Druck der Medien oder über die Politik ausgesetzt. Bei Interessengegensätzen versuchen die anderen Akteursgruppen öffentlich die Aussagen der Verwaltungsmitarbeiter in Zweifel zu ziehen oder Imageschäden anzudrohen. Der Druck von der politischen Spitze ihrer Verwaltung kann bis zum Verbot jeglicher Stellungnahmen (sog. Maulkorb) und der Androhung bzw. tatsächlichen Verletzung innerhalb der Verwaltung gehen.

Dennoch verfügen die Verwaltungsmitarbeiter über ein größeres Potenzial als manch andere Akteure. Aufgrund ihres großen Einflusses auf die Ausgestaltung und Umsetzung von Umweltschutzmaßnahmen hängt die Umsetzung vieler Maßnahmen und Instrumente ganz entscheidend von ihrem Know-how und Engagement ab. Anders als andere Akteure (Politiker, Verbandsvertreter, freiberufliche Wissenschaftler usw.) haben sie einen relativ sicheren Arbeitsplatz, der nicht durch wechselnde Mehrheiten gefährdet ist (dies macht sie allerdings auch besonders anfällig für diverse Formen der 'inneren Immigration'). Die relative Sicherheit und ihr hohes Know-how macht sie zu wichtigen Bündnispartnern für eine konsequente Nachhaltigkeitsstrategie. Sie in informelle Netzwerke einzubinden, von ihnen inhaltliche Hilfestellungen und Hintergrundinformationen für Aktionen und Strategieentwicklungen zu erbitten, bietet große Chancen. Diese Aussage gilt besonders für die Mitarbeiter der Bundesbehörden und Mitarbeiter in den Fachgremien, die aufgrund ihres Expertenwissens auch unabhängiger gegenüber tagespolitischen oder wahlkampfmotivierten Positionen von Parteien sind.

### **Kommunen**

Die Analyse der Tätigkeiten der Kommunen zeigt, dass bei vielen Städten und Gemeinden nach einer Phase verschiedener Agendaaktivitäten das Thema an Stellenwert eingebüßt hat. Viele Kommunen haben sich mit wenigen oberflächlichen Maßnahmen begnügt (Symbolpolitik). Andere – mit einer engagierten politischen Spitze und Verwaltung – haben erste wichtige Schritte zur Einleitung einer nachhaltigen Entwicklung gehen können und den Agendaprozess verstetigt. Somit können auch die Kommunen

nicht als homogene Akteursgruppe mit einer gemeinsamen Position angesehen werden. Zum Teil liegen die schwachen Ergebnisse an dem eklatanten Missverhältnis zwischen den anfallenden Problemen und den zur Verfügung stehenden Instrumenten und Finanzmitteln. Obgleich in den Kommunen z.B. fast alle Umwelthandlungsfelder anfallen (Klimaschutz und Energie, Schutz von Natur und Landschaft, Bodenschutz, Wasserversorgung und Abwasserbehandlung, Abfallentsorgung, Immissionschutz) sind die Kompetenzen zur Problemlösung doch äußerst bescheiden. Weiterhin sind heute allen Beteiligten die Grenzen der den Kommunen zur Verfügung stehenden Instrumente deutlicher als zum Beginn des Prozesses (FRINGS ET AL. 2002; OELS 2002, 46). Eine Änderung dieser Rahmenbedingungen ist nicht in Sicht, vielmehr steht zu befürchten, dass die politischen Potenziale der Kommunen ohne eine fundamentale Änderung der Finanzausstattung weiter zurückgehen werden.

Auch bei den lokalen Agendaprozessen liegen Licht und Schatten eng beieinander: Zwar haben sie teilweise zu neuen Kommunikations- und Partizipationsansätzen geführt und eine Reihe interessanter Projekte initiiert, zu einem gesellschaftlich verändernden Nachhaltigkeitsprozess reicht die Kraft aber bei weitem nicht aus. Obgleich die Gründung von Bürger- und Agendainitiativen heute eine gängige Praxis der Bürgerbeteiligung darstellt, ist der Anteil von tatsächlich aktiven Bürgern gering geblieben. Das Deutsche Institut für Urbanistik schätzt den Anteil der bislang beteiligten Bürger auf unter einem Promille (LIBBE u. HÄNISCH 2000). In einer Gesellschaft, in der Anreize (inhaltliche Erfolge, Anerkennung, gutes Gewissen) ständig mit den zu leistenden Beiträgen (Arbeitseinsatz und finanzielle Beiträge) abgewogen werden, zeigt sich die Mehrzahl der Bürger regelmäßig durch den Anspruch auf einen eigenen Partizipationsbeitrag überfordert.

Es scheint also Zeit für einen neuen Anlauf der kommunalen Agendaprozesse zu sein. Als besonders erfolgreich werden Formen der Bestandsanalyse angesehen (Ziel und Indikatorensysteme), die oft dafür sorgen, dass Handlungsfelder identifiziert und Programme umgesetzt werden. Weiterhin können Programme in denen die Kommune zugleich Mittel einsparen kann (z.B. Energie- und Abfallkosten) sowie die Zusammenführung mit anderen Reformbemühungen als wichtiger Erfolgsfaktor angesehen werden (z.B. Verwaltungsreform oder Regionalmanagemententwicklung). Schließlich müssen Agendaerfolge zum Profilierungsfaktor von Politikern und Verwaltungsmitarbeitern werden.

### **Massenmedien**

Es zeigt sich, dass die festgestellten Hemmnisse bei der Einführung neuer politisch-rechtlicher Rahmenbedingungen oft nur überwunden werden können, wenn die Massenmedien bestimmte Probleme als besonders brisant darstellen. Umgekehrt können die Massenmedien durch ihre Berichterstattung jedes umweltpolitische Instrument und fast jeden Akteur in der Öffentlichkeit diskreditieren (vgl. Ökosteuer). Daher spielen die Massenmedien für die Chancen einer Nachhaltigkeitspolitik eine entscheidende Rolle.

Wegen der besseren publizistischen Darstellbarkeit stehen hier oft Skandal- und Unglücksfälle im Vordergrund, wodurch ein verzerrtes Bild der Umweltprobleme und der damit einhergehenden eigentlich notwendigen Prioritätenfestsetzung entstehen kann. Während eine nachhaltige Entwicklung langfristige Ziele verfolgt, sind Medien eher an überschaubaren, leicht vermittelbaren und unmittelbar berührenden Themen interessiert. Journalisten und Akteursgruppen, die eine starke Nachhaltigkeit ablehnen, machen sich die Komplexität des Nachhaltigkeitsthemas zunutze und versuchen durch Manipulation die Öffentlichkeit von den Umweltgefahren abzulenken. Oft wird das Mittel benutzt, auf

den fehlenden Wissensstand und die zu hohe Komplexität eines Umweltthemas hinzuweisen, um damit der Bevölkerung das Gefühl zu geben, es müsste erst geforscht statt gehandelt werden. Besonders beunruhigend sind empirische Untersuchungen, die eine Tendenz zur allmählichen Verflachung der Berichterstattung und die geringe Aufnahmebereitschaft eines bedeutenden Teils der Bevölkerung zeigen. Zahlreiche Autoren sehen den Einfluss der Massenmedien derart zunehmen, dass sie von einer quasi vierten Gewalt sprechen ('Mediokratie'). Folgende Gefahren werden benannt: Aufbau von Scheinwelten, Zementierung gesellschaftlicher Machtstrukturen durch Verflachungsspirale, Medienopportunismus statt fachlich orientierten Entscheidungen u.v.a.m.

Hoffnung macht aber, dass eine größer werdende Anzahl von Menschen sich von den Inhalten des Medienangebotes zunehmend weniger beeindruckt lässt. Insbesondere das Fernsehen – als heute wichtigstes Massenmedium – hat einen enormen Glaubwürdigkeitsverlust erlitten. Auch existieren Journalisten, die eine (starke) Nachhaltigkeitsstrategie unterstützen. Ihnen ist es zu verdanken, dass zumindest einzelne, besonders virulente Nachhaltigkeitsthemen (z.B. die Klimaveränderung) im öffentlichen Bewusstsein bleiben und nachhaltigkeitsorientierte Politiker sich öffentlich äußern können. Hier können die Konsumenten durch eine gezielte Auswahl bestimmter Medien einen wichtigen Beitrag leisten.

### **Parteien**

Die Analyse der Parteien zeigt ein zwiespältiges Ergebnis. Einerseits wird eine Reihe von Fehlentwicklungen deutlich, andererseits wird sichtbar, dass ein Teil der öffentlich vorgetragenen Kritik überzogen ist. So zeigt der Vergleich der Zahlen der hauptamtlich Beschäftigten in den verschiedenen Akteursgruppen, dass von einer alles dominierenden Parteiherrschaft keine Rede sein kann. Den ungefähr 1.200 hauptamtlichen Parteifunktionären stehen ca. 12.000 hauptamtliche Gewerkschaftsfunktionäre und etwa 120.000 hauptamtliche Verbandsvertreter der Wirtschaft (Industrie, Handel, freie Berufe, Kammern) gegenüber (ALEMANN 2001, 169). Die Mitglieder der Parteien sind den gleichen Einflüssen der Massenmedien ausgesetzt wie die übrigen Gesellschaftsmitglieder. Sie unterliegen ähnlichen 'Modeerscheinungen' (Veränderung der tagespolitischen Schwerpunkte) wie andere Akteure. Weiterhin verfügen die Mandatsträger in der Regel über ausreichend viele Möglichkeiten, um die Durchsetzung des 'Basiswillens' zu verzögern und abzuschwächen. Ein Teil dieser Machteliten, die als Mandatsträger und als Parteipolitiker zugleich den direkten und indirekten Akteursgruppen zuzuordnen sind, ist vorwiegend an der Machtausübung interessiert, während die Mehrzahl der Parteimitglieder aus idealistischen Motiven in den Parteien mitarbeiten. Damit bilden viele Parteien ein wichtiges Potenzial für eine gesellschaftliche Weiterentwicklung.

### **Wirtschaftsverbände und Großunternehmen**

Die Mehrzahl der Unternehmen und ihre Interessenvertreter sieht die Chancen, die sich durch eine (starke) Nachhaltigkeit ergeben könnten, nicht und versucht nach Kräften Umweltschutzmaßnahmen zu verhindern oder zumindest abzuschwächen (siehe die Jahresberichte des Bundesverbandes der Deutschen Industrie [BDI]). Hierbei sind die Akteursgruppen der Wirtschaft fast ebenso heterogen wie die anderen Akteursgruppen (z.B. die politischen Parteien), allerdings mit deutlich anderen Kräfteverhältnissen (z.B. BDI versus BEE [Bundesverband Erneuerbare Energien]). Die Mehrzahl der Wirtschaftsverbände vertritt eine Position der schwachen Nachhaltigkeit. Eine Änderung ihrer

Rahmenbedingungen durch politisch-rechtliche Instrumente (z.B. ÖSR und Naturnutzungsrechte) lehnen sie mehrheitlich ab.

Die umweltorientierten Wirtschaftsverbände nehmen eine wichtige Aufgabe bei der Umweltberatung ihrer Mitgliedsunternehmen und im Rahmen der öffentlichen Umweltdiskussion wahr. Die vereinzelt an diesen Verbänden geäußerte Kritik, dass sie nur ein PR-Gag der Großindustrie seien, ist nur zum Teil berechtigt, als mächtige Akteursgruppe einer (starken) nachhaltigen Entwicklung können sie aber nicht bezeichnet werden.

Eine Reihe von Unternehmen hat mit der ökologischen Modernisierung ihrer Betriebe begonnen und eine Vorreiter- und Vorbildfunktion übernommen. Diese ersten positiven Beispiele dürfen aber nicht dazu verführen anzunehmen, dass der weitere Prozess einer zukunftsfähigen Entwicklung ein 'Selbstläufer' ist. Die Mehrzahl der heutigen Produkte und Produktionsverfahren hält die Kriterien einer nachhaltigen Entwicklung nicht ein (z.B. die ökologischen Managementregeln der Nachhaltigkeit). Viele Großunternehmen üben einen starken Druck auf die Politik aus um ihre umweltschädlichen Techniken zu schützen (u.a. deshalb wird die besonders klimaschädliche Kohle immer noch subventioniert oder Atomkraftwerke werden von der vollen Haftung freigestellt). Da sich auch das Nachfrageverhalten der Konsumenten ohne eine Änderung der Rahmenbedingungen in Zukunft nicht ausreichend an Nachhaltigkeitskriterien orientiert, kann nicht davon ausgegangen werden, dass sich diese Situation gravierend ändert und sich eine zukunftsfähige Entwicklung als autonomer Prozess ergeben wird.

Bei einer Zunahme der Umweltprobleme und einer Weiterentwicklung der politisch-rechtlichen Instrumente sind aber große Potenziale für eine nachhaltige Unternehmensentwicklung vorhanden. Im Zuge einer Strategie der ökologischen Modernisierung der Volkswirtschaft können künftig ökologische Vorreiter-Branchen eine besondere Rolle übernehmen (z.B. erneuerbare Energien; ROGALL 2004, 188).

### **NGOs und sonstige Organisationen**

Die Rolle der diversen NGOs (Non-governmental Organization) hat sich im Laufe der vergangenen drei Jahrzehnte stark gewandelt. In den 70er Jahren waren die traditionellen Naturschutzverbände 'groß, aber ruhig', die neu entstehenden Verbände und Initiativen dagegen zunächst 'klein, aber lautstark'. Heute haben sich die beiden Strömungen einander angeglichen. Sie bilden gemeinsam einen substanziellen Bestandteil einer modernen Demokratie. Ihre regelmäßige Kritik wird von vielen anderen Akteuren oft als wichtige Anregung empfunden und nicht mehr von vornherein abgetan. Diese größtenteils positive Entwicklung darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die ursprüngliche Hoffnung einiger Autoren, die Gründung von NGOs würde zu einer allgemeinen Zunahme des Partizipationsniveaus in der Gesellschaft führen, nicht erfüllt hat. Obgleich die Gründung von Bürgerinitiativen und NGOs heute eine gängige Praxis der Bürgerbeteiligung darstellt, ist der Anteil von tatsächlich aktiven Bürgern doch relativ gering geblieben. Dies liegt vor allem daran, dass viele Menschen die ehrenamtliche Mitarbeit in NGOs als anstrengend, zeitraubend, nicht selten erfolglos und frustrierend erleben (WIESENDAHL 2002, 40). Damit unterscheidet sich diese Arbeit allerdings nicht von der ehrenamtlichen Arbeit in anderen Organisationen. Insbesondere die Akteure in den lokalen Agendaprozessen geben sich oft Illusionen über das Partizipationspotenzial der Agendaforen hin. Auch die Hoffnung aus den vielen 'kleinen Davids' der Umweltverbände und NGO's würden lauter 'große Goliaths' werden, war wohl zu optimistisch.

Wer aus den Erfolgen der NGOs zu der Schlussfolgerung gelangt, sie wären im System der Nachhaltigkeitsakteure, etwa im Verhältnis zur Wirtschaft, ein gleichgewichtiger Mitspieler, verkennt die extrem ungleichgewichtige Mittel- und damit Personalausstattung dieser Akteurskategorien. Einen stärkeren Einfluss als den der Beratung und teilweisen Druckausübung konnten die NGOs bislang nicht erreichen. Während alle Umweltverbände über wenige hundert hauptamtlich Beschäftigte verfügen, arbeiten in den ca. 5.000 Einzelverbänden der Wirtschaft (inkl. den Kammern) etwa 120.000 hauptamtliche Verbandsmitarbeiter (ALEMANN 2001, 173). In den ersten 20 Jahren der Umweltschutzpolitik reichte das ehrenamtliche Engagement einzelner Bürger aus, um wichtige Impulse zu geben. Viele Verwaltungsmitarbeiter und Wirtschaftsvertreter wussten damals über die Anforderungen einer modernen Umweltschutz- und Energiepolitik auch nicht viel mehr, als sich ein engagierter Bürger in einigen Monaten anlesen konnte. Diese Situation hat sich einschneidend verändert. Oft gehen die heutigen Konflikte um rechtliche, ökonomische und technische Detailfragen, für die ein Expertenwissen notwendig ist. Das Anprangern von Fehlentwicklungen und holzschnittartige Lösungsansätze reichen nicht mehr aus. Während die Wirtschaftsverbände hierfür ausreichend ausgestattet sind, reicht die finanzielle Basis der NGOs oft nicht aus.

Dennoch besteht für eine Resignation kein Anlass. Die NGOs haben maßgeblich dazu beigetragen einen öffentlichen Druck zu erzeugen, wie er notwendig war, um die Entwicklung einer modernen Umweltschutzpolitik zu ermöglichen. Auch für die Einleitung einer (starken) nachhaltigen Entwicklung stellen die NGOs eine zentrale Akteurskategorie dar. Sie vertreten als Akteursgruppe am eindeutigsten eine starke, teilweise eine strikte Nachhaltigkeitsposition. Darüber hinaus üben viele Verbände schon heute eine wichtige politikberatende Rolle aus. Hierbei gelingt es ihnen zum Teil ihre strukturellen Defizite durch Engagement und das sich entwickelnde Know-how auszugleichen. Ihr wichtigster Vorteil gegenüber anderen Akteursgruppen ist ihre Glaubwürdigkeit, die sich daraus speist, dass sie in einer zweckrational handelnden Welt relativ uneigennützig die Interessen der natürlichen Lebensgrundlagen und künftiger Generationen wahrnehmen. Dies sorgt dafür, dass sie interne Informationen aus Verwaltungen und Unternehmen erhalten und ihr Image in der Öffentlichkeit ausgesprochen positiv ist. So können sie dazu beitragen, dass bei Entscheidungen, die im Widerstreit sozialer, ökonomischer und ökologischer Erfordernisse gefällt werden, Umweltbelange eine Lobby erhalten. Diese Funktion sollte aus der Sicht des SRU deutlich verstärkt werden (BMU 1996, 26).

Die Skizzierung der sonstigen nachhaltigkeitsrelevanten Akteursgruppen der Zivil- oder Bürgergesellschaft (Gewerkschaften, Bildungsinstitutionen, Wissenschaft, Kirchen) zeigt, dass diese Organisationen spezifische Ziele verfolgen, die kaum zusammenzufassen sind. In der Regel verfolgen sie differenzierte Nachhaltigkeitspositionen und sind als Akteursgruppe noch weniger einer bestimmten Nachhaltigkeitsposition zuzurechnen als die Mehrzahl der übrigen Akteursgruppen. Die Hoffnung, die Gruppen der Zivilgesellschaft könnten eine ausreichende Macht für eine gesellschaftliche Änderung der Rahmenbedingungen erreichen, ist naiv: sie sind in ihren Zielen zu heterogen und verfügen nicht über die notwendigen Mittel (Macht). Dennoch haben sie wichtige Beiträge für die Nachhaltigkeitsdiskussion geleistet und in allen Gruppen sind Menschen vorhanden, die mit den Zielen einer (starken) Nachhaltigkeit sympathisieren. Insbesondere im Bündnis mit den Umweltverbänden und der Politik stellen sie ein zentrales Veränderungs potenzial dar, auf das nicht verzichtet werden kann.

### **Konsumenten und Verbraucherverbände**

Die sozial-ökonomischen Faktoren (Eigennutzstreben, falsche Preissignale usw.), die das menschliche Verhalten zu einem großen Teil bestimmen, sind sehr stark und können nur durch hohe individuelle oder gesellschaftlich-kulturelle Anstrengungen sowie durch politisch-rechtliche Instrumente, die die Rahmenbedingungen verändern, gemildert werden. Diese Erkenntnis lässt sich auch in vielen empirischen Studien nachweisen: 62 % aller Deutschen glauben, dass Politiker zu wenig für den Umweltschutz tun, sie fordern zusätzliche Maßnahmen (Instrumente) des Staates. Wenn diese Maßnahmen sie selber betreffen, lässt die Bereitschaft etwas für die natürlichen Ressourcen zu tun schnell nach, nur 3 % beziehen Ökostrom, 52 % sprechen sich gegen Ökosteuern aus (BMU u. UBA 2002; ROGALL 2003, 274). Dieses Paradoxon wird sich aufgrund des von der Umweltökonomie dargestellten Marktversagens auch in der Zukunft nur bedingt ändern (ROGALL 2002, 44).

Dass neue Konsum- und Lebensstile von Teilen der Öffentlichkeit gerne als asketische Verzichtsethik diskreditiert werden, zeigen die Probleme der Umwelt- und Nachhaltigkeitskommunikation, die seit Jahren nicht in der Lage ist, die notwendige Akzeptanz in der Bevölkerung zu schaffen. Die wenigen Beispiele der Entwicklung einer 'neuen Selbstbegrenzung' oder Bescheidenheit reichen nicht aus, um hieraus einen Trend abzuleiten. Vielmehr stehen die Akteure der Nachhaltigkeit vor großen Herausforderungen, um zu einer Veränderung des Konsumentenverhaltens zu gelangen.

Die Geschichte der Menschheit ist aber keine Einbahnstraße, vielmehr ist die Zukunft immer offen. Daher können die Akteure einer (starken) Nachhaltigkeit auch hoffen, dass sich mit zunehmenden Umweltproblemen eine Nachhaltigkeitsethik entwickelt, die auch Einfluss auf das Konsumverhalten und die Bereitschaft sich gesellschaftspolitisch zu engagieren hat. Hierbei können die Konsumenten, die einen Beitrag für eine nachhaltige Entwicklung leisten wollen, mit ihrer Nachfrage bewusst die Unternehmen unterstützen, die eine Vorreiterrolle übernommen haben, und die boykottieren, die sich nicht einmal an sozial-ökologische Mindeststandards halten; das Gleiche gilt auch für ihre Geldanlagen (zur Rolle der Verbraucherpolitik: IÖW 2003).

### **Akteursübergreifende Ergebnisse und Konsequenzen**

Folgende akteursübergreifende Ergebnisse – die die vorhandenen Hemmnisse im Nachhaltigkeitsprozess zum Teil zusammenfassen – sollen festgehalten werden:

✧ Ziele der Nachhaltigkeit sind umstritten

Alle Akteursgruppen in Deutschland bekennen sich verbal zum Leitbild der nachhaltigen Entwicklung, von einer gesellschaftlich konsensualen Definition und Zielsetzung sind die Akteursgruppen aber weit entfernt. Die Mehrzahl der Akteursgruppen ist nicht bereit, ausreichende Konsequenzen aus der Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen und dem neuen Leitbild der Nachhaltigkeit zu ziehen. Es ist offensichtlich, dass nicht nur die direkten, sondern auch die Mehrzahl der indirekten Akteure Symbol- statt Lösungspolitik betreiben. Teilweise (z.B. von Teilen der Wirtschaft) wird Nachhaltigkeit so definiert, dass der Kern der Nachhaltigkeit auf den Kopf gestellt wird. Die wirtschaftliche Entwicklung soll hiernach nicht in den Grenzen des Umweltraumes erfolgen, sondern Umweltschutz im Rahmen des wirtschaftlich Verträglichen.

❖ Hintergrund des scheinbaren Konsens der Nachhaltigkeit

Der scheinbare Widerspruch zwischen dem verbalen Konsens bei gleichzeitiger inhaltlicher Kontroverse erklärt sich aus der Tatsache, dass die meisten Akteursgruppen versuchen ein positives Image in der Öffentlichkeit zu erhalten. Hierzu wollen sie ihre Interessen und Positionen so darstellen, dass diese für die Mehrheit der Bevölkerung akzeptabel erscheinen. Das führt in der Regel dazu, dass divergierende Positionen nicht mehr deutlich formuliert werden, sondern sich hinter dem angeblichen Gemeinwohl verstecken (z.B. 'mehr Selbstverantwortung' statt 'Abbau des Solidarprinzips'). Hierdurch ist sich die Mehrheit der Bevölkerung über die Konsequenzen, die aus der Umsetzung der verschiedenen Positionen entstehen würden, nicht im Klaren (diese Aussage gilt nicht nur für die Umwelt, sondern für fast alle langfristigen Probleme wie Staatsverschuldung, Sicherung der sozialen Sicherungssysteme u.v.a.m.). Auch aus diesem Grund erklären sich selbst die gesellschaftlichen Gruppen zu Nachhaltigkeitsakteuren, die eigentlich diese neue Leitidee ablehnen.

❖ Nachhaltigkeit als neues Politikfeld statt Kern einer neuen Politik

Auch dort, wo – wie in den Nationalstaaten, Ländern und Kommunen – Nachhaltigkeitsstrategien erarbeitet wurden, sind die Akteursgruppen (auch die Politik) von einer alle Bereiche umfassenden, in sich konsistenten Nachhaltigkeitsstrategie weit entfernt. Viele Themenfelder werden nebeneinander und widersprüchlich verfolgt. So wird z.B. die Bau- und Wirtschaftspolitik betrieben, ohne auf die ökologischen Auswirkungen zu achten. Erst im Nachhinein versuchen die nachhaltigkeitsorientierten Politiker und Verwaltungsmitarbeiter die drastischsten Folgen zu mildern. Umgekehrt wird bei jeder umweltpolitischen Maßnahme von vornherein geprüft, ob sie der Wirtschaft schaden könnte. So wird die Definition einer nachhaltigen Entwicklung verkehrt. Auch nutzen viele Akteursgruppen die Prinzipien der Nachhaltigkeit nicht als Ausgangspunkt für eine ökologische Modernisierung der Volkswirtschaft. Die Akteursgruppen, die bereit sind, sich mit dem Nachhaltigkeitsthema auseinander zu setzen, wie Teile der Politik, Parteien, Kommunen, Wirtschaft usw., gehen das Thema zumeist additiv an, z.B. wird eine zusätzliche Arbeitsgruppe gegründet (Ausnahme: NGOs). Selten sind diese Arbeitsgruppen bei der obersten Spitze einer Akteursgruppe angesiedelt. Fast nie wird die Zukunftsfähigkeit zur Leitidee eines Umstrukturierungsprozesses erklärt. So kann die Chance, die eine zukunftsfähige Entwicklung für die geistige und wirtschaftliche Entwicklung sowie die Lebensqualität bieten könnte, nicht ausreichend wahrgenommen werden.

❖ Es existieren nur wenige homogene Akteursgruppen

Die Annahme, dass die untersuchten Institutionen und Organisationen homogene Akteursgruppen mit einheitlichen Positionen zur Nachhaltigkeit seien, hat sich als zu undifferenziert herausgestellt, vielmehr finden sich in der Mehrzahl der Akteursgruppen Akteure aller vier Nachhaltigkeitsgrade, wenn auch unterschiedlich stark ausgeprägt. Weiterhin zeigt sich, dass die vier Nachhaltigkeitsgrade als monolithische Kategorien nur im Modell existieren. Die Realität ist von vielen Graustufen geprägt.

❖ Hinweise für die Weiterentwicklung der verwendeten Theorien

Die Ergebnisse der Akteursanalyse können Hinweise für die Weiterentwicklung der verwendeten Theorien zur Erklärung menschlicher Verhaltensweisen in Gruppen geben. Die Erkenntnisse der ökonomischen Theorie der Politik und die der System-

analyse von Luhmann bieten wichtige Anhaltspunkte für die Interessen der Akteure und die Zwänge, denen sie sich ausgesetzt sehen. Für eine vollständige Erklärung komplexer politischer Prozesse sind aber beide Theorieansätze zu eng. Akteure einer Akteursgruppe verhalten sich nicht immer zweckrational und damit auch nicht alle gleich. Ein individuelles Handlungspotenzial existiert für die Akteure in ihren Subsystemen, wenn es ihnen gelingt, ausreichend starke Bündnispartner zu finden.

✧ Vergebliche Suche nach einer Akteursgruppe

Die Analyse zeigt, dass keine einzelne ausreichend starke Akteursgruppe existiert, die eine (starke) nachhaltige Entwicklung durchsetzen kann. Die Vertreter der so genannten Zivil- oder Bürgergesellschaft (z.B. Umweltverbände im Verbund mit ausgewählten Wissenschaftlern) verfügen vielleicht über das notwendige Know-how, um die Richtung einer zukunftsfähigen Entwicklung vorgeben zu können. Über eine direkte Möglichkeit, diesen Prozess gesellschaftlich umzusetzen, verfügen sie nicht.

Die Analyse zeigt also, dass die gesellschaftliche Auseinandersetzung um die Entwicklungsrichtung von einer Überpräsentation ökonomischer Interessen geprägt ist. Wirtschaftsverbände und große Unternehmen verfügen über ungleich größere personelle und finanzielle Ressourcen als die anderen Akteursgruppen. Ihre Macht hat zur Dominanz neoliberaler Positionen in der veröffentlichten Meinung geführt. Positionen einer (starken) Nachhaltigkeit werden hingegen selten veröffentlicht. Weiterhin erscheint vielen Menschen (das gilt auch für Politiker und Manager) der bekannte Status-quo attraktiver als Veränderungen mit ungewisser Entwicklung. Hinzu kommt die Angst vor hohen Kosten und die hiermit verbundenen Sorge um den Verlust der Wettbewerbsfähigkeit. Ökologische Leitplanken, eine ökologische Modernisierung der Volkswirtschaft und neue Leitbilder vom Leben und der Erwerbsarbeit, das alles rührt an dem Selbstverständnis vieler Konzernlenker und Politiker der Gegenwart. In den letzten 50 Jahren haben sich Gesellschaft und Wirtschaft alles in allem in ihrem Sinne entwickelt. Viele der heute Mächtigen glauben, dass das so weiter gehen kann. Warum – so fragen sie sich – sollten sie die Risiken einer neuen Entwicklung eingehen und sich auf einen Prozess einlassen, der eher auf qualitative Entwicklung als auf maximales Wachstum, auf dezentrale Strukturen und Techniken als auf Großsysteme ausgerichtet ist (ROGALL 2004, 201). Direkte Akteure die sich den Staatszielbestimmungen des Grundgesetzes verpflichtet fühlen (z.B. Sozialstaat und Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen) dürfen sich daher nicht mit einer neutralen Rolle (Schiedsrichterfunktion) zwischen den Akteursgruppen zufrieden geben, sondern müssen versuchen aktiv die Rahmenbedingungen zu verändern. Diese Funktion des Staates wird aber noch unzureichend ausgeübt. Auch dort, wo – wie in einzelnen Nationalstaaten, Ländern und Kommunen – Nachhaltigkeitsstrategien erarbeitet wurden, sind die Akteursgruppen (auch die Politik) von einer alle Bereiche umfassenden, in sich konsistenten Nachhaltigkeitsstrategie weit entfernt.

Das klingt vielleicht alles sehr pessimistisch, zur Resignation besteht aber dennoch kein Anlass, da mit fortschreitender Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen die Bereitschaft die Rahmenbedingungen zu ändern wachsen wird.

### **Strategiepfade für eine (starke) Nachhaltigkeit**

Die vergangenen 30 Jahre Umweltschutzpolitik zeigen, dass unter bestimmten Bedingungen (öffentlicher Druck oder neue Mehrheiten) sehr wohl Schritte in Richtung einer nachhaltigen Politik möglich sind. Die Beispiele sind vielfältig und reichen von den

70er Jahren des 20. Jahrhunderts bis in die Gegenwart: Das Energiespargesetz und das Bundesimmissionsschutzgesetz mit ihren zahlreichen Verordnungen. Die Rot-Grüne Bundesregierung hat die ersten Stufen einer ökologischen Steuerreform und das Erneuerbare-Energien-Gesetz eingeführt, das einen beispiellosen Erfolg dieser Energiequellen zur Folge hatte (heute sind in Deutschland in dieser Branche bereits über 130.000 Menschen beschäftigt). Aufgrund der Berliner Gesetzesinitiative zum Erlass einer Solaranlagenverordnung im Jahre 1995 – die sich nicht umsetzen ließ – wurde 1999 in der spanischen Stadt Barcelona eine Baupflicht für thermische Solaranlagen auf allen Neubauten erlassen. Heute haben sich zahlreiche Städte wie Madrid, Sevilla usw. in Spanien dieser Initiative angeschlossen ('manchmal benötigen Nachhaltigkeitspolitiker das Spiel über die Bande').

Ein wichtiges Vorbild für diese optimistische 'Strategie des langen Atems' war die Friedens- und Entspannungspolitik der 70er Jahre. Über viele Jahre waren Entspannungspolitikern (wie Willy Brandt, Egon Bahr u.v.a.) großen persönlichen Anfeindungen und einem gesellschaftlichen Widerstand ausgesetzt. Oft mussten sie sich über viele Jahre mit kleinen Schritten zufrieden geben und Rückschläge aushalten. Heute ist ihre historische Leistung über alle Parteigrenzen hinweg unbestritten. Aus diesem schweren Weg müssen die Akteure der (starken) Nachhaltigkeit lernen. Statt zu resignieren, müssen sie sich auf ein langjähriges Werben für Nachhaltigkeit als besseren Gesellschaftsentwurf mit höherer Lebensqualität einstellen.

Ein perfektes Drehbuch für eine erfolgreiche Nachhaltigkeitspolitik existiert aber nicht. Die Akteure müssen sich vielmehr auf einen langjährigen steinigen Weg mit vielen Rückschlägen einstellen. Hierbei geht es darum, in Zeiten von Rückschlägen 'standzuhalten' und zu Zeitpunkten größerer Veränderungsakzeptanz – z.B. aufgrund der sich verschärfenden Umweltkrise – mutig die institutionellen und politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen zu verändern. Hier werden folgende Strategiepfade empfohlen:

- ✧ Erstens könnten die direkten und indirekten Akteure gesellschaftliche Bündnisse schließen, die einen ausreichenden Druck für eine (starke) Nachhaltigkeitsstrategie herstellen und für eine 'kritische Begleitung' des Umsetzungsprozesses sorgen (Bündnisse zwischen Bürgergesellschaft und Politik). Diese Akteursbündnisse sollten auch Strategien entwickeln, wie sie durch öffentlichen Druck auch dann Maßnahmen durchsetzen können, wenn eigentlich keine parlamentarischen Mehrheiten hierfür existieren.
- ✧ Zweitens sollten diese Akteursbündnisse die notwendigen politisch-rechtlichen Instrumente soweit vorbereiten, dass diese bei zunehmender öffentlicher Akzeptanz (z.B. aufgrund dramatischer 'Umweltkatastrophen') umgehend eingeführt werden können.
- ✧ Drittens sollte versucht werden den Anteil der Menschen, die ein Eigeninteresse an der Umsetzung einer konsequenten Nachhaltigkeitsstrategie haben zu vergrößern, in dem durch die ökologische Modernisierung der Volkswirtschaft in diesem Bereich Arbeitsplätze und Nachfrage geschaffen wird.
- ✧ Viertens sollten die nationalen Akteursgruppen die internationale Perspektive nicht aus den Augen verlieren. Sie könnten versuchen die internationalen Institutionen – auch gegen die vermeintlichen Interessen einer Hegemonialmacht – zu stärken bzw. neue Organisationen und Allianzen zu gründen, bei denen nur noch die Staaten beteiligt sind, die eine Vorreiterrolle übernehmen wollen (Aufgabe des Universa-

lismus). Hierzu ist der Vereinigungsprozess in Europa zu verstärken, zur Not für einen Übergangszeitraum auch im Sinne einer Vorreiterfunktion in einem 'Europa der zwei Geschwindigkeiten'. Es könnte ein nachhaltigkeitsorientierter Wirtschafts- und Politikraum geschaffen werden, der durch seine Erfolge in der Steigerung der Lebensqualität ihrer Bürger zu einem Vorbild für andere Regionen wird.

Aus diesen Strategiefäden können folgende konkrete Maßnahmen abgeleitet werden:

### **(1) Strategieansätze der indirekten Akteure**

#### ✧ Professionalisierung

Die ehrenamtlich arbeitenden Akteure müssen alle Möglichkeiten der Weiterqualifizierung nutzen.

#### ✧ Nachhaltigkeitsgruppen in allen Akteursgruppen gründen

Sie müssen versuchen, in allen Akteursgruppen Gleichgesinnte zu finden und Nachhaltigkeitsgruppen zu gründen, in denen gemeinsame Projekte geplant und durchgeführt werden können.

#### ✧ Suche von Bündnispartnern

Suche von Bündnispartnern in anderen Organisationen und die Bildung von Netzwerken der Information und wechselseitiger Unterstützung. Alte Berührungspunkte sind dabei abzubauen und ein vielfältiges Informations- und Beziehungsgeflecht zu bilden. Hierbei sind ausgewählte Vertreter in anderen Akteursgruppen (z.B. in Unternehmen und Wirtschaftsverbänden) durch Informationen, Kontaktvermittlung, Mitgliedschaften, Einladungen zu Öffentlichkeitsveranstaltungen usw. besonders zu unterstützen. Wirklich weit reichend wäre der Eintritt aller Akteure einer (starken) Nachhaltigkeit in Parteien und Umweltverbände. Hier könnten sie sich wechselseitig unterstützen.

#### ✧ Auseinandersetzung mit hemmenden Akteuren

Sie dürfen sich nicht scheuen, von den Mitteln der anderen Akteure zu lernen, hierzu gehören u.a.: die Schwächung von einzelnen Gegnern durch ständigen Nachweis von möglichen Widersprüchen in der Argumentation usw., die Verzögerung von Entscheidungen durch neue Fakten, Argumente oder neue Fragestellungen. Allerdings heiligt der Zweck bekanntlich nicht alle Mittel, so dass hier bestimmte Grenzen gewahrt werden müssen.

#### ✧ Schaffung von institutionellen Voraussetzungen

Ziel ist die Stärkung der Akteure einer (starken) Nachhaltigkeit durch wechselseitige Information, Unterstützung und Abbau von Doppelarbeit. Hierzu gehören die Schaffung von Informationsnetzwerken, der Zusammenschluss von Gruppen zu Dachorganisationen, die Organisation von regelmäßigen Gipfeltreffen zum Informationsaustausch, die Planung von gemeinsamen Projekten, die Festlegung von arbeitsteilig organisierten Aktionen, die Schaffung von Nachhaltigkeits-Braintrusts unter Einbeziehung von Wissenschaftlern.

#### ✧ Verstärkung der Öffentlichkeitsarbeit

Die Akteure der Nachhaltigkeit können nicht auf einen großen Crash warten, sondern müssen ihre Öffentlichkeitsarbeit und öffentlichkeitswirksame Aktionen weiter verstärken. Hierzu gehören u.a. die Auszeichnung von Akteuren des Jahres (Wissenschaftler, Unternehmer, Politiker) oder eines Landes für die Einführung eines die

Rahmenbedingungen verändernden Instruments. Der systematische Aufbau von Kompetenzpools, Adressenlisten mit Medienansprechpartnern und Sympathisanten. Informationsveranstaltungen mit Referenten und Teilnehmern aus allen Akteursgruppen, Unterschriftenaktionen, Leserbriefkampagnen, Demonstrationen, Aktionen des zivilen Ungehorsams u.v.a.m.

❖ Lobbyarbeit

Parallel zu diesen Prozessen sind alle zur Verfügung stehenden Mittel zur Beeinflussung der direkten Akteure zu nutzen, um so ein gesellschaftliches Gegengewicht gegen die bislang erfolgreichen Beharrungskräfte zu bilden und diese langfristig zu überwinden.

## **(2) Strategien von Nachhaltigkeitspolitikern**

Für die direkten Akteure geht es darum, die kommenden Bündnisangebote wahrzunehmen und eine 'Ethik der Verantwortung' für die kommenden Generationen zu entwickeln. Ihre wichtigsten Strategien bestehen u.a. in:

❖ Vorbereitung von Instrumenten

Ziel der nachhaltigkeitsorientierten Politiker muss es sein, Maßnahmen und Instrumente so systematisch vorzubereiten, dass sie umgehend umgesetzt werden können, wenn ein öffentlicher Druck oder parlamentarische Mehrheiten für neue 'politische Gesamtpakete' entstehen.

❖ Suche nach Bündnispartnern und Entwicklung von Win-Win-Strategien

Auch die Akteure in der Politik, die eine (starke) Nachhaltigkeit anstreben, müssen bei den anderen direkten und indirekten Akteursgruppen Bündnispartner suchen, mit deren Hilfe sie einen öffentlichen Druck entfalten können. Hierbei müssen sie Netzwerke der wechselseitigen Information und Unterstützung bilden und versuchen die sonst in der Politik üblichen Eitelkeiten hintanzustellen. Auch müssen Win-Win-Strategien entwickelt und umgesetzt werden, mit deren Hilfe weitere Bündnispartner in der Wirtschaft und den Gewerkschaften gewonnen werden können. So dient eine Strategie der ökologischen Modernisierung auch dazu, die Anzahl der Menschen, die ein wirtschaftliches Interesse an der Fortsetzung des Nachhaltigkeitsprozesses entwickeln, zu vergrößern. Hierzu gehört auch die Umschichtung von Haushaltsmitteln, um die Umweltverbände bei ihrem Aufbau zu einem starken Interessensverband zu unterstützen (z.B. durch die Erhöhung von Projektmitteln zur Förderung der Umweltberatung oder eine institutionelle Förderung).

## **(3) Gemeinsam Rahmenbedingungen verändern**

Gelingt dieses Bündnis, ist alle Kraft auf die Einführung neuer ökonomischer Instrumente, die die Rahmenbedingungen verändern, zu lenken. Es sind Prozesse zu initiieren, die sich selbst verstärken und möglicherweise neue Bündnispartner entstehen lassen (z.B. aus einzelnen Wirtschaftssektoren, den Sozialverbänden, den Gewerkschaften usw.). Es darf allerdings nicht übersehen werden, dass sich Instrumente nie idealtypisch durchsetzen lassen, daher müssen immer neue Maßnahmen erdacht und im Sinne eines Instrumentenmixes umgesetzt werden. Hierbei sind Ereignisse, die das öffentliche Interesse wecken (z.B. sog. 'Umweltkatastrophen', Koalitionsverhandlungen, neue EU-Richtlinien u.ä.) zu nutzen um neue Instrumente durchzusetzen.

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass nicht sicher ist, wohin sich die Menschheit entwickeln wird. Das Wissen aber, dass eine nachhaltige Entwicklung möglich wäre, sollte all denen Mut machen, die auf der Titanic nicht in der Bar Champagner trinken, sondern sich um die Rettungsboote kümmern wollen. Auch zeigte uns die Akteursanalyse, dass eine Überwindung der Hemmnisse möglich ist, wenn – durch die zunehmende globale Krise herausgefordert – die Einsicht in die Notwendigkeit von regulativen Eingriffen wächst und die sich daraus ergebenden Chancen erkannt werden (ROGALL 2004, 201).

Prof. Dr. Holger Rogall  
 Hochschullehrer für Umweltökonomie  
 an der Fachhochschule für Wirtschaft Berlin  
 Badensche Str. 50, D-10825 Berlin  
 E-mail: H.Rogall@f-online.de  
 www.Holger-Rogall.de; www.GfN-online.de

### Literatur

- ALEMANN, U. (2001): *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen.
- BMU (Hrsg.) (1996): *Umweltgutachten 1996 des SRU*, Kurzfassung. Bonn.
- BMU, UBA (Hrsg.) (2002): *Umweltbewusstsein in Deutschland 2002 – Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage*. Berlin.
- DIEFENBACHER, H. (Hrsg.) (2001): *Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit – Zum Verhältnis von Ethik und Ökonomie*. Darmstadt.
- FRINGS, E. ET AL. (2002): *Lokale Agenda 21 im Kontext der Steuerungsinstrumente auf kommunaler Ebene*. Abschlussbericht für das Umweltbundesamt.
- HANSJÜRGENS, B., LÜBBE-WOLFF, G. (2000): *Symbolische Umweltpolitik*. Frankfurt.
- HAUHLER, I. ET AL. (Hrsg.) (2002): *Globale Trends 2001*. Frankfurt a. M.
- IÖW (Hrsg.) (2003): *Ökologisch Wirtschaften*, Ausgabe 3-4.
- JÄNICKE, M. ET AL. (1999): *Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik*. Bonn.
- KNILL (2003): *Europäische Umweltpolitik*. Opladen.
- LIBBE, J., HÄNISCH, D. (2000): Stellungnahme des Difu für die Anhörung der Berliner Enquete-Kommission 'Lokale Agenda 21/Zukunftsfähiges Berlin'. Abgeordnetenhaus von Berlin Kommissionsdrucksache 14/16.
- LINNE, G., SCHWARZ, M. (2003): *Handbuch Nachhaltige Entwicklung*. Opladen.
- NOHLEN, D. (Hrsg.) (2002): *Kleines Lexikon der Politik*. München.
- OELS, A. (2002): Warten auf das Christkind. In: *Politische Ökologie* 76, S. 46ff.
- ROGALL, H. (2002): *Neue Umweltökonomie – Ökologische Ökonomie*. Opladen.
- ROGALL, H. (2003): *Akteure der nachhaltigen Entwicklung*. München.
- ROGALL, H. (2004): *Ökonomie der Nachhaltigkeit – Handlungsfelder für Politik und Wirtschaft*. Wiesbaden.
- SIMONIS, U. (2003): Institutionelle Innovation für nachhaltige Entwicklung. Plädoyer für eine neue Weltordnung. In: Linne, G., Schwarz, M: *Handbuch Nachhaltige Entwicklung*. Opladen.
- STIGLITZ, J. (2002): *Die Schatten der Globalisierung*. Berlin.
- WIESENDAHL, E. (2002): Bürgerinitiativen. In: Nohlen, D. (Hrsg.): *Kleines Lexikon der Politik*. München. S. 39ff.