

# Gedanken zu einer Kultur der Nachhaltigkeit

## Essay mit ökologisch-ökonomischem Repertoire

Jürg Minsch

*(Erweiterte Fassung des 3. Kapitels, in: M. Heinrich / J. Minsch / F. Rauch / E. Schmidt / Chr. Vielhaber (2007): Bildung und Nachhaltige Entwicklung: Eine lernende Strategie für Österreich, Münster)*

### **Abstract**

*Die ökologische Gefährdung nimmt weiterhin zu, insbesondere im globalen Massstab, und mit ihr soziale, politische und ökonomische Probleme. Die traditionellen, nachträglich korrigierenden oder kompensierenden Politiken (Umweltpolitik, Entwicklungspolitik, Sozialpolitik) haben daran nichts geändert. Ein Blick hinter die Symptome offenbart einen Wirkungszusammenhang, den wir «Merkantilismussyndrom» nennen, in Anlehnung an die letztlich gescheiterte merkantilistische Politik des billigen Holzes im 18. Jahrhundert. Der Befund heute: Der ökonomische Wohlstand der industrialisierten Welt ist auf billiger Natur (Ressourcengarantie), auf einer asymmetrischen Welt Handelsordnung (Absatzgarantie) und auf einer einseitigen Förderung des Wissens und Könnens (Technologiegarantie) aufgebaut. Negative Auswirkungen im Bereich der Ökologie, des Sozialen und auch des Ökonomischen haben System. Der Globalisierungsprozess verschärft die Nachteile dieses Entwicklungsmodells. Der Problemdruck steigt. Die Frage nach dem friedlichen Zusammenleben in Freiheit ist neu gestellt. Aufgabe ist es, an der demokratisch verfassten offenen Gesellschaft weiterzuarbeiten. Der Beitrag stellt fünf Designprinzipien zur Weiterentwicklung vor: «Reflexivität» - «Selbstorganisation und Partizipation» - «Konfliktregelung» - «Innovation» - «gesellschaftliche Selbstbeschränkung und Vorsorge». Diese Prinzipien sollen in zweifacher Hinsicht inspirieren. Erstens zur Weiterentwicklung von Demokratie und Marktwirtschaft mit dem Ziel, ganzheitliches Wahrnehmen von neuartigen Gefährdungen und Herausforderungen sowie vorsorgeorientiertes Handeln in Wirtschaft und Politik institutionell abzusichern (Struktur). Zweitens zur Entdeckung und Kultivierung neuer Bezirke des Wissens und Könnens, um die Menschen zu befähigen, ihre Rolle in einer vorsorgeorientierten Wirtschaft und Politik wahrzunehmen (Bildung und Kultur).*

## **1. Prolog: Nebenwirkungen übernehmen das Zepter**

Der Wohlstand der industrialisierten Welt ist auf billiger Natur aufgebaut, auf der Frustrationstoleranz und Leidensfähigkeit der Menschen in der sogenannten Dritten Welt sowie zunehmend auf einer einseitig auf marktliche Verwertung hin orientierten Bildungspolitik, die, so scheint es, dem Bildungsideal des «Marktbürgers» huldigt. Dies ist die These, die die folgenden Gedanken leitet.

Gezeichnet wird ein Wohlstandsmodell, dessen Nebenwirkungen sich in ungebrochenen ökologischen Belastungstrends insbesondere im globalen Massstab und, damit zusammenhängend, in zunehmenden sozialen und ökonomischen Problemen zeigen. Im Rahmen dieses Essays, das sich als Reflexion aus einer ökologisch-ökonomischen Perspektive versteht (zu Zielsetzung, Gegenstand und Methodenkosmos der Ökologischen Ökonomie vgl. bzw. Costanza et al. 2001) wird versucht, den zugrundeliegenden, gegen die Leitidee der Nachhaltigkeit und letztlich gegen das Projekt der Offenen Gesellschaft fundamental verstossenden Verursachungsmechanismus – das «Merkantilismussyndrom» – näher herauszuarbeiten und zu Weiterentwicklungen der Offenen Gesellschaft anzuregen. Mit symptom bekämpfender, nachträglich korrigierender oder

kompensierender Feinsteuerung (etwa in der Umweltpolitik oder in der Entwicklungshilfe) ist es nicht getan. Im Gegenteil, diese ist selbst Symptom der diagnostizierten Krise. Im Grunde geht es darum, die Frage nach dem friedlichen Zusammenleben im Rahmen der Demokratie, der offenen Gesellschaft vor dem Hintergrund der heutigen ökologischen, ökonomischen und sozialen Herausforderungen neu zu stellen.

## **2. Syndrome der Nichtnachhaltigkeit: Zum Beispiel das «Merkantilismussyndrom»**

### **Wohlstand – von der Privatangelegenheit zum de-facto Rechtsanspruch**

Dem Streben nach (steigendem) Wohlstand kommt, zumindest in unserem Kulturkreis, hohe Bedeutung zu. Vielleicht ist es gar Teil der menschlichen Natur. Jedenfalls ist es ein starkes persönliches Anliegen mit höchst bemerkenswerter ideengeschichtlicher Karriere. Für die Klassiker der Nationalökonomie (z.B. Smith, 1776/2003) hatte das Streben nach persönlichem Fortkommen und Wohlstand noch den Status einer Privatangelegenheit des einzelnen Menschen. In der Marktwirtschaft erkannte man jene Wirtschaftsordnung, die dieses Streben – wie durch eine «unsichtbare Hand» - in gesamtgesellschaftlich möglichst produktive Bahnen lenkt.

Im Schatten der wissenschaftlichen und politischen Auseinandersetzungen um dieses idealisierte Bild der Marktwirtschaft wandelte sich unbemerkt das Streben nach Wohlstand von einer Privatsache zu einem politischen Postulat: Der moderne Staat liess sich zunehmend in die Pflicht nehmen, für wachsenden Wohlstand zu sorgen. Aus einem persönlichen Wunsch wurde de facto ein Recht. **Wachstum** avancierte zum zentralen wirtschaftspolitischen Ziel (bspw. Erhard, 1990/1957), das **Sozialprodukt** zur alles überstrahlenden Kennziffer.

### **Politik der billigen Zentralressource**

Ein aus ökologischer Sicht besonders problematischer Aspekt dieser Wachstumspolitik ist das, was man merkantilistische Politik der billigen Zentralressource nennen kann. Die Forderung nach billigen Zentralressourcen und ihre Befriedigung durch die Wirtschaftspolitik haben eine lange Tradition. Sie reichen zurück in die Zeit des Merkantilismus. Allgemeines Ziel war es, durch Erhöhung der einheimischen Produktion – insbesondere beim Gewerbe und bei den Manufakturen – das eigene Land vom Import wichtiger Manufakturwaren unabhängig zu machen (vgl. Issing 1984, S. 35 ff.). Neben einer protektionistischen Politik der aktiven Handelsbilanz (insbesondere mittels Importzöllen) existierte immer auch, und zunehmend erfolgreicher, eine Politik der billigen Produktionsfaktoren. Sie sollte die Wettbewerbsfähigkeit der Exportgüter auf den internationalen Märkten gewährleisten. Im Zentrum stand ursprünglich die Forderung nach einem möglichst niedrigen Lohnniveau. Dieses wurde durch eine Politik der Arbeitsdisziplinierung und der Bevölkerungsvermehrung angestrebt. Ergänzt wurde diese «Ökonomie der niedrigen Löhne» (vgl. Heckscher 1932, S. 130 ff. insbes. S. 150), die den Reichtum des Staates auf der Armut des Volkes aufbaute, durch Verbilligungsstrategien bei den Lebensmitteln, aber auch bei anderen Gütern. Dies erlaubte es, die Löhne tief und die Armut in gewissen Grenzen zu halten.

Im Laufe der Zeit eröffnete sich ein neues Feld merkantilistischer Verbilligungsstrategien: der Energieträger und Rohstoff Holz. Die «Politik des billigen Holzes» an der Schwelle zur Industriellen Revolution ist das paradigmatische Vorbild der heutigen Politik der Verbilligung von Zentralressourcen. Im 18. Jahrhundert wurde die damals zentrale Ressource Holz zunehmend knapp, was sich in steigenden Holzpreisen bemerkbar machte. Man schritt daher zu

einer dirigistischen Zuteilung, die das Holzangebot für die strategisch wichtigen Erwerbszweige erhöhte (und damit verbilligte), bei gleichzeitiger Einschränkung des Holzangebots (und strikter Reglementierung der Holzverwendung) für nichtprivilegierte Wirtschaftsbereiche. Diese Strategie überwand nicht die Knappheit an sich, sondern verschob sie zu den Unterprivilegierten, wo sie sich zu einer eigentlichen Holzkrise verschärfte. Das Unterfangen musste längerfristig scheitern. Die weiterhin zunehmende Holzknappheit erzwang – in England früher als auf dem Kontinent – einen Anstieg der Holzpreise und bewirkte Sparanstrengungen sowie den vermehrten Einsatz des damaligen alternativen Energieträgers Kohle: des «unterirdischen Waldes» (vgl. Sieferle 1982).

Beides, die Verbilligungsstrategie und die Bekämpfung ihrer Nachteile durch feinsteuernenden Interventionismus, sind in ähnlicher Weise auch die Merkmale der heutigen Arbeitsteilung zwischen einer nach wie vor merkantilistisch fundierten Wirtschaftspolitik und nachträglich korrigierenden, feinsteuernenden Spezialpolitiken.

### **Billige Naturzufuhr, asymmetrische Globalisierung und Intervention**

Der moderne Staat der industrialisierten Welt hat das merkantilistische Rezept der Verbilligung von Zentralressourcen aufgenommen, instrumentell verfeinert und verallgemeinert. An die Stelle privilegierter Zuweisung von Zentralressourcen an die exportorientierten Wirtschaftszweige ist eine Politik der möglichst ungehinderten, das heisst immer auch billigen Zufuhr natürlicher Ressourcen für die Wirtschaft generell und der subtilen Weiterentwicklung des Protektionismus getreten. Konkret angesprochen sind insbesondere die Politiken der billigen Energie, der billigen Rohstoffversorgung sowie der billigen Abfall- und Abwasserentsorgung, der möglichst ungehinderten, billigen Mobilität, der (trotz absoluter Knappheiten) grosszügigen Raumerschließung und schließlich der verbilligten technologischen Großrisiken (vgl. Minsch et al. 1996). Das Instrumentarium dieser Politiken reicht von der Nichtinternalisierung negativer Externalitäten über verschiedene Formen indirekter und direkter Verbilligung (Steuerbefreiungen oder -vergünstigungen, Subventionen, Haftungsbeschränkungen), über angebotsorientierte Infrastrukturpolitiken bis hin zu diplomatischen und militärischen Interventionen.

Neben dem unmittelbaren Effekt der Förderung eines (energie-, material und allgemein naturverzehrenden) wirtschaftlichen Wachstums wirken diese Praktiken immer auch protektionistisch. Sie verbilligen die einheimische Produktion im Vergleich zur Produktion insbesondere in Entwicklungsländern, denen solche Praktiken nicht zu Gebote stehen. Es handelt sich hierbei um eine subtile, aber wirkungsvolle moderne Form des Protektionismus. Verbilligt werden nicht nur die Produkte direkt, sondern, schwer durchschaubar und schwierig monetär zu fassen, einige Produktionsschritte früher die Natur in ihren verschiedensten Formen als Produktionsfaktor. Abgerundet wird dieser Protektionismus zu Lasten der Entwicklungsländer nach wie vor durch kraftvolle Regimes von Importbeschränkungen und Importzöllen, von Exportsubventionen und subventionierten Exportrisiko- und Investitions Garantien.

#### **Exkurs: Zusätzliche Informationen und Zahlen zur Politik der billigen Zentralressource**

Empirische Analysen verdeutlichen die Normalität der subventionsgestützten Strategien der billigen Naturzufuhr und des Protektionismus: 81% der (einigermaßen sicher identifizierbaren und bezifferbaren) weltweiten Subventionen fließen in die Bereiche Landwirtschaft/Fischerei, Transport und Energie. Berücksichtigt man zusätzlich die Subventionen im Bereich der Industrieproduktion, sind es 87% der Subventionen, die in jene Sektoren und Aktivitäten fließen, die für einen Großteil der ökologischen Gefährdungen, insbesondere der Treibhausgasemissionen und der Luft- und Gewässerverschmutzung, verantwortlich sind (vgl. Van Beers/de Moor 1998; Van Beers/van den Bergh 2001; Pearce 2002).

Die Politik der billigen Naturzufuhr zeitigt nicht nur ökologische Konsequenzen, sondern auch ökonomische und soziale. Alle Dimension der Nachhaltigkeit sind letztlich betroffen. Ein illustrierendes

Beispiel bietet die Fischerei. Die Höhe der weltweiten jährlichen Fischereisubventionen wird auf 14 bis 21 Milliarden Dollar geschätzt. Etwa 5% davon unterstützen Schutzmaßnahmen. 95% „dienen“ direkt oder indirekt der Überfischung der eigenen Fanggründe der Länder des industrialisierten Nordens sowie zunehmend der Fanggründe der sogenannten Entwicklungsländer durch die Fischereiflotten des Nordens. Zwar bestehen Fischereiabkommen, etwa der EU mit einer Reihe von Entwicklungsländern. Sie verbiefen allerdings einen sehr kostengünstigen Zutritt zu den Fischgründen. Die Entschädigungen liegen weit unter dem Wert der Ressourcen und kommen oft hauptsächlich der machthabenden Elite zugute. Ein Anstoss zu einer wirtschaftlichen Entwicklung auf breiter Ebene bleibt aus, im Gegenteil. Die lokalen Fischer werden von ihren Fischgründen und von den Märkten verdrängt, mit entsprechenden sozialen und ökonomischen Konsequenzen für sie und ihre Länder (vgl. Milazzo 1998).

Beispiele für diplomatische und militärische Strategien liefert die Zentralressource Erdöl: So wurden und werden Regierungen des Mittleren Ostens umgarnt, später bedroht, immer mit dem Ziel, den Firmen des industrialisierten Nordens Förderkonzessionen in ihren Regionen zu erteilen. Pointiert, aber durchaus korrekt formuliert die Neue Zürcher Zeitung «Wer kooperiert, wird gestützt, wer bockt, wird gestürzt» (vgl. Neue Zürcher Zeitung Folio, September 2004, S. 22). Beunruhigend, was in diesem Zusammenhang die chinesische «Jugendzeitung», zu berichten hat: Peking wird im Krisenfall gezwungen sein, über «diplomatische, wirtschaftliche und militärische Maßnahmen nachzudenken, um den Ölnachschub und das Wachstum seiner Wirtschaft zu sichern» (Der Standard, 4. Oktober 2002, S. 22). Damit wird bloß offen festgehalten, was historische Erfahrung ist, nämlich dass die Versorgung mit existenziellen Ressourcen nie (primär) in die Domäne der Wirtschaft und des Marktes fällt, sondern vor allem eine Frage der Macht und ihrer Durchsetzung ist. Dass hierbei Menschenrechte und Demokratie oft auf der Strecke bleiben, belegt die wachsende Literatur zum Stichwort «Fluch der Ressourcen» (vgl. z.B. Stiglitz 2006, S. 175-206; Zick/Saglietti 2007). Eine Studie zur „Afrikapolitik der Volksrepublik China“ für die Stiftung Wissenschaft und Politik kommt unter anderem zum Ergebnis, dass Chinas Afrikapolitik eindeutig von wirtschaftlichen Interessen bestimmt wird, die aus der rasanten Industrialisierung und der fortschreitenden Integration des Landes in die globalen Märkte resultieren. Im Zentrum stehen strategische Ziele, wie die Rohstoff- und Energiesicherheit. Dabei trägt Chinas vehemente Verteidigung des Souveränitätsprinzips dazu bei, die Handlungsspielräume autoritärer afrikanischer Regierungen zu erweitern. Dies konterkariert Bemühungen zur Förderung der Demokratie, der Konfliktprävention und der Transparenz (Tull 2005).

Folgerichtig stellte zum Beispiel Frankreichs Präsident Chirac im Januar 2006 im Rahmen seiner Präzisierung der französischen Nuklearstrategie fest, dass die Welt von Machtansprüchen geprägt werde, die letztlich auf dem Besitz atomarer, biologischer und chemischer Waffen beruhen. Gegen eine unvorhergesehene Wendung in den internationalen Beziehungen, gegen eine strategische Überraschung sei man nicht gefeit. Die im Recht verankerte kollektive Sicherheit allein genüge nicht. Als nüchterner Realpolitiker folgert Chirac, dass ein Land um sich Gehör zu verschaffen, nötigenfalls auch in der Lage sein müsse, militärische Macht einzusetzen. Jedenfalls werde Frankreich, was immer geschehe, seine vitalen Interessen wahren. Hierzu zählt ausdrücklich auch «die Zufuhr von strategischen Versorgungsgütern», worunter, so der Kommentator der Neuen Zürcher Zeitung, wohl in erster Linie Erdöl zu verstehen ist (Neue Zürcher Zeitung, 20. Januar 2006, Nr. 16., S. 1 und 3).

Solche Mitteilungen gewinnen durch die Beobachtung zusätzlich an Bedeutung, dass die heutigen Preissteigerungen beim Erdöl einen längerfristigen Trend andeuten: Nach überzeugenden Einschätzungen der Fachleute nähern wir uns nämlich dem Erdölfördermaximum (vgl. Global Challenges Network 2003, S. 73 ff. und 178 ff), was sich in steigenden Erdölpreisen niederschlagen wird. Dies wiederum bedeutet für die sogenannten Entwicklungsländer, dass ein Großteil der Entwicklungshilfegelder sowie der Wirkungen von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit neutralisiert werden wird.

Eindrucksvoll sind auch die Zahlen zum Protektionismus. Anderson et al. (2000) zum Beispiel schätzen die ökonomischen Schäden des Protektionismus der Industrieländer in den Entwicklungsländern auf etwa 100 Milliarden Dollar jährlich. Davon entfallen allein 43% auf den Agrarschutz. Insgesamt werden 66% des Welthandels durch die Subventionen in den Bereichen Landwirtschaft/Fischerei, Transport und Energie substantiell zu Lasten der Entwicklungsländer verzerrt (vgl. Van Beers/de Moor 1998; Van Beers/van den Bergh 2001). Die Beispiele ließen sich beliebig vermehren. Alle tragen zu einer dreifachen – ökologischen, ökonomischen und sozial/gesellschaftlichen – Destabilisierung des globalen politisch-ökonomischen Systems bei.

## **Ein Konzept mit Tradition, aber ohne Zukunft**

Die Politik des billigen Holzes scheiterte letztlich an den (absoluten) ökologischen Knappheiten. Diese erzwangen den Übergang zu einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung. Heute stößt die Politik der billigen Naturzufuhr an ihre Grenzen. Die Herausforderung ist freilich anspruchsvoller: Die Knappheitsphänomene und Gefährdungspotentiale sind oft nur schwer wahrnehmbar. Sie verstecken sich hinter komplexen, dynamischen und globalen Wirkungszusammenhängen. Meist lassen sie sich nur mittels (schwer vermittelbaren) Wahrscheinlichkeitsaussagen kommunizieren. Ferner äußern sie sich oft in vermeintlich sicherer zeitlicher und räumlicher Distanz von den Urhebern der subventionierten Ressourcenübernutzung und Umweltzerstörung: in der Zukunft und in den Entwicklungsländern. Daher bietet sich meist die bequeme Möglichkeit, die Probleme als isolierte Einzelphänomene medial aufzuarbeiten und ihre Lösung an spezialisierte Politiken der nachträglichen Korrektur oder gar nur der Symptombekämpfung abzuschieben.

In dieser problematischen, strukturstabilisierenden Funktion sehen sich die Umweltpolitik, die Raumordnungspolitik, die Entwicklungszusammenarbeit, aber auch die Bildungspolitik.

## **Einseitige Entwicklung des Wissens und Könnens**

Mit der zunehmenden Wissensbasierung der Wirtschaft avancierte das Wissen, genauer: das unmittelbar ökonomisch und politisch verwertbare Wissen (nicht Reflexion und nicht Orientierungswissen) zu einer Zentralressource. Folgerichtig nimmt sich die merkantilistische Praxis auch dieser Ressource an in Form einer forcierten Förderung von markt- und tagespolitikgerechter Bildung. Bezeichnend für die durch das Merkantilismussyndrom geprägte politische Kultur ist, dass der Befund einer wissensgestützten Wirtschaft sprachlich zur «Wissensgesellschaft» erhoben wird. Die Perspektive aber bleibt eng und einseitig. Der Bürger und die Bürgerin sind primär Marktbürger. Es wird interessant zu beobachten sein, inwiefern es gelingt, Reflexion, Orientierungswissen und Nachhaltiger Entwicklung als überfachlichem Themenfeld im Bildungssystem einen systematischen Ort zuzuweisen. Der Anstoss ist gegeben: Die UNO Dekade «Bildung für Nachhaltige Entwicklung» 2005-2014.

## **Anrufung der Zivilgesellschaft**

Angesichts des immer spürbarer werdenden Reformdrucks wird die Zivilgesellschaft als Auffangbecken für ungelöste Probleme entdeckt – ohne dass man sich freilich mit ihren Potentialen und Grenzen näher befasst und ohne sie als Mitgestalterin einer Nachhaltigen Entwicklung adäquat in Wert zu setzen. Die Sensibilisierung der Zivilgesellschaft entweder durch Risiko- und Katastrophendiskurse oder durch Aufmunterungsrufe des Typs «Denke global, handle lokal» scheint vielmehr den Zweck zu verfolgen, letztlich politische Verantwortung an das einzelne Individuum abzuschieben.

## **Politikverweigerung durch die Politik**

Im Grunde folgt die Verdrängung notwendiger tiefgehender Reformen dem einfachen Rezept: «Abschiebung der Probleme und der Verantwortung plus „Import“ von Hoffnung». Die Probleme werden in (vermeintlich) ferne Zeiten (zukünftige Generationen), in ferne Weltgegenden, in andere Handlungsfelder (z.B. Zivilgesellschaft) oder an das einzelne Individuum abgeschoben. Gleichzeitig wird zur Legitimierung dieser naiven Praxis ebenso naiv die Hoffnung importiert, dass sich die Probleme gleichsam von selbst lösen werden. Ganz oben auf der Hitliste der Hoffnungsträger rangieren die «Wissensgesellschaft» und der «technische Fortschritt» (vgl. z.B. Kurzweil 2010: Auf dem Weg zur Unsterblichkeit). Wir haben es mit Politikverweigerung durch die Politik zu tun.

## **Wissensgestützte Wirtschaft und technischer Fortschritt lösen die Probleme nicht von alleine**

Mit dem Eintritt in die wissensbasierte Wirtschaft wird die Hoffnung verbunden, dass sich die ökologische Frage von selbst lösen wird. Wissen, so die Hoffnung, ersetzt natürliche Ressourcen, entlastet die Natur und entschärft die Knappheitsfrage.

Die zunehmende Wissensbasierung der Ökonomie ist in der Tat eine Chance. Aber weder ist jede Form von Wissensbasierung bereits nachhaltig orientiert, noch ermöglicht sie von alleine eine Nachhaltige Entwicklung. Die bisherigen Erfahrungen mit den durchaus eindrucklichen Fortschritten (z.B. bei der ökologischen Effizienz im Zuge technischer Innovationen im Produktbereich und bei der zunehmenden Dienstleistungsorientierung) zeigen, dass gesamthaft betrachtet kein existenzieller ökologischer Belastungstrend gestoppt oder gar umgekehrt werden konnte. Die ökologische Frage verschärft sich vielmehr weiter und mit ihr die damit zusammenhängenden sozialen, politischen und ökonomischen Folgewirkungen.

Neue Techniken, neue Produkte und neue Geschäftsmodelle, und seien sie noch so «ökologisch effizient», ersetzen nicht automatisch die alten, sondern kommen zunächst einmal einfach neu hinzu. Inwieweit es ihnen dann gelingt, nicht nachhaltige Produkte, Techniken und Geschäftsmodelle zu ersetzen und vor allem in welchem Zeitraum, ist eine zweite Frage. Diese hängt nicht allein von Technik, Produkt oder Geschäftsmodell ab, sondern vom gesamten gesellschaftlichen Innovationssystem, insbesondere von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Der bloße Wechsel der Schlüsseltechnologien und ihre einseitige Förderung reichen nicht.

Unter den Bedingungen billiger Naturzufuhr ist die ökologische Frage nicht zu lösen. Insofern ist die heute beliebte, aber meist isolierte Förderung regenerativer Energien und Rohstoffe kritisch zu würdigen. Zweifellos werden diese in Zukunft eine bedeutende Rolle spielen. Aber ebenso klar ist, dass diese Förderstrategien vielfach politische Ersatzhandlungen darstellen, die kurzfristig gut kommunizierbare Erfolge zeitigen und oft von tiefer greifenden Reformen und Innovationen in der Energie- und Ressourcenpolitik ablenken.

### **3. Der Reformdruck steigt**

Um die Tragweite und Aktualität der oben skizzierten Herausforderungen würdigen zu können, müssen sie vor dem Hintergrund der Globalisierung und der damit verbundenen Beschleunigung der gesellschaftlichen Prozesse betrachtet werden. Als dynamischer Prozess, wie wir die Globalisierung heute kennen, gehört sie zum Wesen einer zunehmend wissensbasierten Wirtschaft. Ausgelöst und weitergetrieben wird sie insbesondere durch die Entwicklungen in der Telekommunikation und im Computerwesen. Entfesselt wurde sie durch den Zusammenbruch des eisernen Vorhangs (vgl. Dahrendorf 2003, S. 30 ff.). Es ist zu vermuten, dass die Globalisierung in ihrer heutigen Form die ökologischen, sozialen und ökonomischen Nebenfolgen unseres heutigen Wirtschaftens verstärken und sie uns im industrialisierten Norden schmerzlich zu Bewusstsein bringen wird:

**(1) Ressourcenkonflikte:** Reformdruck baut sich auf durch zunehmende Knappheitsphänomene in existenziellen Ressourcenbereichen wie Energie, landwirtschaftlich nutzbare Böden, Trinkwasser, mit entsprechend sich verschärfenden Verteilungskonflikten.

**(2) Erhöhtes Störpotential:** Zunehmende Umweltschäden «draußen in der Welt» führen zu sozialen und ökonomischen Verwerfungen, die sich in Migrationswünschen und -bewegungen, in zunehmenden Instabilitäten globaler Wertschöpfungsketten und in sozialer und politischer Unrast artikulieren werden (vgl. Wallimann/Dobkowski 2002; Finsterbusch 2002; Rappoport 2002).

**(3) Neue Globale Player:** Globalisierungsgewinner in der Dritten Welt, z.B. Indien, China, Brasilien, Mexiko und Südafrika werden zunehmend Mitsprache in den zentralen internationalen Gremien der Weltwirtschaft einfordern und durchsetzen können und die globalen Wertschöpfungsketten und insgesamt die Architektur der Weltwirtschaft substantiell umgestalten.

Es wird eng auf unserem Planeten. Können die zunehmenden Konfliktenergien konstruktiv genutzt werden zur Erarbeitung von Lösungen? «In unserer abendländischen Kultur in ihrer derzeitigen Erscheinungsform sind wir seit vielen Generationen dermassen auf die Mehrung materiellen Wohlstands fixiert, dass bereits wirtschaftliche Stagnation als gewaltige wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Herausforderung empfunden wird. Dann stürzen nicht nur Regierungen. Dann wird sehr schnell die freiheitlich-demokratische Ordnung als solche in Frage gestellt. Ich fürchte, dass bei substanziellen materiellen Wohlstandsverlusten die sozialen Spannungen so gross werden, dass sie sich früher oder später in einem Hauen und Stechen entladen.» (Miegel 2008).

#### **4. Demokratie und Marktwirtschaft in der Defensive**

Ausgerechnet jetzt, wo Demokratie und Marktwirtschaft als Mechanismen der Problemwahrnehmung und Problemlösung besonders gefragt wären, geraten sie in die Defensive. Das demokratisch-marktwirtschaftliche Modell wird durch das autoritär-marktwirtschaftliche Modell herausgefordert, wie es unter anderem China vorexerziert. Auch dort spielt die Politik der billigen Naturzufuhr eine zentrale Rolle. Während jedoch bei uns eine demokratische politische Kultur sicherstellt, dass unerwünschte Nebenfolgen öffentlich diskutiert, Kritik geäussert und Gestaltungswünsche nicht nur formuliert werden können sondern politische Wirkung erzielen, fehlt im autoritär-marktwirtschaftlichen Modell dieses Korrektiv. Wirtschaft ist von jeglicher demokratischer Verantwortung entbunden. Die Rückmeldung von Problemen, Krisensignalen und von konkreten Gestaltungswünschen von Seiten der Bevölkerung ist ausgeschaltet. Kurzfristiges Resultat dieses Entwicklungsmodells ist ein auf den ersten Blick beeindruckendes Wirtschaftswachstum. Wenn es also darum geht, das Sozialprodukt (kurzfristig) zu maximieren, dann ist das autoritär-marktwirtschaftliche Modell die Lösung.

Nicht unerwartet mehren sich die Belege schwerwiegender Umweltschädigungen, einer sich dramatisch öffnenden Einkommens- und Vermögensschere und zunehmender sozialer Unrast. Es darf die These gewagt werden, dass das autoritär-marktwirtschaftliche Modell sehr viel schneller an seine «Grenzen des Wachstums» stossen wird als das bei uns kultivierte Entwicklungsmodell. Mehr noch: Dem demokratisch-marktwirtschaftlichen Modell sind Wahrnehmungssensibilität, Lern- und Entwicklungsfähigkeit im Prinzip in die «Software» eingebaut (wir werden im Hinblick auf Nachhaltige Entwicklung darauf aufbauen können und sie noch weiter kultivieren müssen; dazu später mehr). Wir haben die Chance, die Grenzen zu erkennen und rechtzeitig umzusteuern. Dem autoritär-marktwirtschaftlichen Modell fehlt diese Software. Es ist denn auch nicht das eindruckliche kurzfristige Wirtschaftswachstum, das uns das Grosse Experiment China in Wirklichkeit demonstriert, sondern die Tatsache, dass ein eindimensional auf die Kennziffer «Sozialprodukt» hin designtes Wirtschaftsmodell längerfristig nicht durchzuhalten ist. Dieses Modell ist nicht kompatibel mit der Leitidee Nachhaltige Entwicklung.

Ich denke, dass dies nicht nur bei uns, sondern auch bei den verantwortlichen politischen und wirtschaftlichen Eliten in China erkannt ist. Die Gefahr ist denn auch weniger die, dass das autoritär-marktwirtschaftliche Modell hier bei uns auf echte Zustimmung stösst. Die Gefahr ist, dass es unsere Wirtschaft und ihre Akteure einem problematischen Konkurrenzdruck aussetzt. Nicht aus innerer Überzeugung, sondern aus diesem Druck heraus könnten Errungenschaften der Demokratie relativiert oder gar in Frage gestellt werden (und werden zum Teil schon). Demokratie, vor allem Direkte Demokratie, aber auch Föderalismus und Gemeindeautonomie erscheinen behäbig, langsam, ineffizient – kurz: sie erscheinen störend in einer globalisierten Wirtschaft.

Nicht nur die Demokratie ist in die Defensive geraten, sondern neuerdings und sehr akut die Marktwirtschaft. Die Immobilienkrise in den USA, die schrittweise den ganzen globalen Finanzmarkt erfasst hat und sich zunehmend zu einer Weltwirtschaftskrise auswächst, bringt die Marktwirtschaft in Verruf. Zu Unrecht. Es ist dies ein emotionaler Reflex, der analytisch unscharf ein Pauschalurteil fällt wo differenzierte Betrachtung angezeigt ist. Es hat nicht die Marktwirtschaft als solche versagt. Das Problem liegt gerade darin, dass fundamentale Lehren der «Väter der Marktwirtschaft» (z.B. Walter Eucken oder Ludwig Erhard) nicht Ernst genommen wurden. Marktwirtschaft braucht Rahmenbedingungen. Insbesondere im Bereich der Finanzmärkte sind gravierende Unterlassungen zu beklagen, die sich nun rächen (Defizite bestehen etwa in den Bereichen: Anreizstrukturen, Verantwortlichkeiten, Transparenz, Eigenmittelvorschriften, Geschäftsmodelle). Wir gehen hier nicht weiter darauf ein. Bloss zwei Umstände sollen hervorgehoben werden:

Erstens: Die Unterlassungen bei der Gestaltung adäquater **Rahmenbedingungen und Regulierungen** sind nicht Zufall, sondern haben System. Sie sind Folge einer eindimensionalen und kurzfristorientierten Fixierung auf maximale Renditen im Bereich der Finanzwirtschaft. Eindimensionalität und Kurzfristorientierung kennzeichnen auch das autoritär-marktwirtschaftliche Modell, nur dass sie dort für die Wirtschaft insgesamt gelten.

Zweitens: Die erwähnten Unterlassungen hätten nicht jene verheerenden Wirkungen zur Folge gehabt, wenn nicht gleichzeitig insbesondere die amerikanische Notenbank während vieler Jahre eine **«Politik des billigen Geldes»** verfolgt hätte. Diese Variante der «Politik der billigen Zentralressourcen» ist mitverantwortlich für das Entstehen bzw. für die Entstehungsgeschwindigkeit und die Grössenordnung der sog. Immobilienblase, deren Platzen unmittelbare Ursache war für die gegenwärtige Krise.

Versagt hat nicht die Marktwirtschaft als Ordnungsmodell. Das Problem sind Eindimensionalität und Kurzfristorientierung, die sich heute in einer Missachtung der Konstruktionsprinzipien der Marktwirtschaft und einer Politik der billigen Zentralressource äussern. Es ist klar: Eindimensionalität und Kurzfristorientierung mit ihren konkreten Ausprägungen als «Politik der billigen Natur», des «billigen Geldes», aber auch der «asymmetrischen Globalisierung» gehören nicht in die Toolbox der Nachhaltigen Entwicklung.

## 5. Die offene Gesellschaft ist herausgefordert

Vor diesem Hintergrund ist es angebracht, die Frage nach dem friedlichen Zusammenleben im Rahmen der Demokratie, der offenen Gesellschaft neu und ganz grundsätzlich zu stellen. «Die (...) Frage ist, ob die liberale Ordnung die freigesetzten Konfliktenergien bändigen und für nötige Veränderungen fruchtbar machen kann» (Dahrendorf 2003, S. 88). Welche Fähigkeiten sollte eine demokratische Gesellschaft und ihre Wirtschaft neu entdecken oder verstärkt kultivieren, um den Herausforderungen, die oben skizziert wurden, gewachsen zu sein – und



zwar ohne die demokratischen Errungenschaften – insbesondere jene der Freiheit – Preis zu geben? Überfordert das diagnostizierte Merkantilismussyndrom die Demokratie?

Es kann von einem beispielhaften Verfassungsdiskurs berichtet werden, der die erfolgreiche Auseinandersetzung mit den Herausforderungen der Demokratie im konkreten historischen Kontext demonstriert. Hierzu sei ein Blick zurück ins Jahr 1787 empfohlen: In der Zeit, als sich die Vereinigten Staaten von Amerika auf der Basis der Ideen der Freiheit und des friedlichen Zusammenlebens als demokratisches Staatswesen konstituierten, gaben Alexander Hamilton, James Madison und John Jay die Federalist Papers heraus (vgl. Der Föderalist 1958). Es handelt sich um eine intensive Auseinandersetzung mit der Frage nach dem Wesen der Demokratie und ihrer Realisierung. Dies war gegen Ende des 18. Jahrhunderts.

Interessant sind hier nicht die Details dieser Auseinandersetzung, sondern der Prozess hin zum Auffinden jener Institutionen (bzw. Regeln der gesellschaftlichen Organisation), die Demokratie in der politischen Praxis konstituieren. Die Rede ist von den «Erfindungen gegen den Machtmissbrauch» (Riklin 1980), wie individuelles Wahl- und Stimmrecht, Gewaltenteilung, Schutz der Minderheiten und, als spezifisch amerikanischer Beitrag, der Föderalismus. Insofern lassen sich die Verfassungen demokratischer Staaten als Protokolle eines erfolgreichen Such-, Lern- und Gestaltungsprozesses bezüglich der gesellschaftlichen Regeln und zentralen Institutionen der Demokratie lesen.

Man sollte die Federalist Papers wieder lesen. Nicht, weil sie sich explizit über Nachhaltige Entwicklung geäußert haben, sondern weil sie die Notwendigkeit und die Chancen eines gesellschaftlichen Dialog- und Suchprozesses demonstrieren, wenn es darum geht, grundsätzlichen, abstrakten (regulativen) Ideen konkreten Inhalt zu geben. Ging es zu Beginn des Projekts «Offene Gesellschaft» (vgl. Popper 1980) um die Suche nach zentralen «Erfindungen gegen den Machtmissbrauch», so geht es heute zusätzlich um «Erfindungen gegen die Tyrannei der kleinen Entscheidungen» – mit Nachhaltiger Entwicklung als regulativer Idee.

## 6. Nachhaltige Entwicklung als regulative Idee

Der kantsche Begriff der regulativen Idee ist ein erkenntnistheoretisches Konstrukt, ein «heuristischer und nicht ostensiver Begriff, und zeigt an, nicht wie ein Gegenstand beschaffen ist, sondern wie wir unter der Leitung desselben die Beschaffenheit und Verknüpfung der Gegenstände der Erfahrung überhaupt suchen sollen» (Kant, zitiert nach Homann 1996, S. 38). Regulative Ideen helfen uns also, unsere Erkenntnis zu organisieren und systematisch mit normativen Elementen zu verknüpfen (vgl. Minsch et al. 1998, S. 18). Regulative Ideen «denken die Such-, Forschungs- und Lernprozesse in eine bestimmte Richtung und unter einen bestimmten Fokus und bewahren auf diese Weise davor, zusammenhanglos und zufällig mit der Stange im Nebel herumzustochern. Man braucht wenigstens eine intuitive Vorstellung davon, was man sucht» (vgl. Homann 1996, S. 38).

Das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung selbst ist deshalb als eine regulative Idee zu verstehen, so wie es etwa für die Begriffe Gesundheit, Freiheit, Gerechtigkeit, Wahrheit und Demokratie gilt. Die Brundtland-Kommission definierte Nachhaltige (oder auch dauerhafte) Entwicklung:

*als «Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, daß künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können.» (Brundtland-Bericht, 1987, S. 46)*

Liest man dieses Postulat vor dem Hintergrund jener kulturellen Errungenschaften, die wir mit Demokratie oder «Offene Gesellschaft» umschreiben und in unseren Verfassungen

niedergeschrieben haben, dann kann Nachhaltige Entwicklung wie folgt konkretisiert werden:

*Nachhaltige Entwicklung ist eine Bekräftigung der Leitidee einer demokratisch verfassten Gesellschaft vor dem Hintergrund der neuen historischen Herausforderungen, insbesondere der ökologischen Gefährdungen und der globalen Prozesse des gesellschaftlichen Wandels.*

Aus dieser Sicht ist die Idee der Nachhaltigen Entwicklung also keinesfalls eine revolutionäre oder elitäre. Es geht vielmehr um die Sicherung des Projektes Würde des Menschen, Freiheit, Demokratie in heutiger Zeit. Gefragt sind Erfindungen gegen die Tyrannei jener kleinen Entscheidungen im Zeichen der alltäglichen wirtschaftlichen, politischen, aber auch wissenschaftlichen Denk- und Entscheidungsroutrinen, die sich insbesondere durch folgende Eigenschaften auszeichnen:

- **Parzelliertes Denken:** mehr oder weniger unreflektierte oder dann fatalistische Hinnahme enger Systemgrenzen (Ressortdenken, Denken in einzelnen Politikfeldern, disziplinäres Denken),
- **Kurzfristdenken:** Orientierung an kurzen Zeithorizonten, schnellen Erfolgen und symbolischer Gestik,
- **Kleinräumiges Denken:** Orientierung am engen geographischen Raum, an räumlicher Nähe, unter Ausblendung großräumiger Auswirkungen und
- **Lineares Denken:** Vorliebe für einfache, lineare, statische Problemzusammenhänge, Ausblendung von dynamischen Komplexphänomenen.

Die ökologischen, sozialen und ökonomischen Nebenfolgen dieser «kleinen Entscheidungen» gefährden zunehmend Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und wenden sich als schleichendes Gift gegen die Offene Gesellschaft.

## 7. Nachhaltige Entwicklung als Freiheit

Wenn ein Diskurs zur Nachhaltigen Entwicklung sich selbst Ernst nehmen will, dann hat er die grundlegenden Entwicklungsbedingungen selbst in den Blick zu nehmen. Die Grundfragen, die das Werk des Nobelpreisträgers der Ökonomie (1998) Amartya Sen wie einen roter Faden durchziehen, lauten: Was soll wirtschaftliche und soziale Entwicklung bewirken? Und: Unter welchen Voraussetzungen findet erfolgreiche Entwicklung statt? Seine Antwort auf beide Fragen lautet: Freiheit. Nach dieser Auffassung ist Entwicklung der Prozess der Ausweitung der menschlichen Freiheiten (Amartya Sen: 2002). Freiheit hat also einerseits eine konstitutive Rolle, ist ein Selbstwert: In ihrem Anwachsen wird der Erfolg von Entwicklung gemessen. Auf unser Thema bezogen heißt dies:

*Nachhaltige Entwicklung erhöht die Freiheitsräume der Menschen – nicht nachhaltige Entwicklung schränkt sie ein!*

Freiheit hat andererseits auch eine instrumentelle Rolle: Durch Freiheit - wichtige liberale Denker spitzen zu: nur durch Freiheit - wird Entwicklung möglich (Ralf Dahrendorf: 2003). Für unser Thema heißt dies:

*Freiheit ist Voraussetzung für einen erfolgreichen gesellschaftlichen Reflexions-, Such-, Lern- und Gestaltungsprozess in Richtung Nachhaltigkeit – konkreter: in Richtung Offenhaltung und weiterer Öffnung menschlicher Freiheitsräume.*

Der Aspekt der Freiheit wird hier deshalb betont, weil er im Nachhaltigkeitsdiskurs bislang meist vernachlässigt wurde. Vielleicht, weil Freiheit hier und anderswo als Selbstverständlichkeit gilt, die

ausdrücklich zu erwähnen nicht notwendig erscheint. Selbstverständlich ist bei gesellschaftlichen Prozessen nichts – schon gar nicht die kulturelle Errungenschaft der Freiheit. Freiheit ist dauernd neu zu erringen, oder sie geht verloren.

Oben ist von der Freiheit in der Einzahl die Rede. Es ist nachzutragen, dass Amartya Sen in seiner «Ökonomie für den Menschen» (so der deutsche Buchtitel) mehrere Aspekte der Freiheit hervorgehoben hat, er spricht von fünf verschiedenen «Typen der Freiheit». Es sind dies:

- (1) *die politischen Freiheiten,*
- (2) *die ökonomischen Freiheiten,*
- (3) *die sozialen Chancen,*
- (4) *Garantien für Transparenz und*
- (5) *die soziale Sicherheit.*

Diese fünf Typen sind insbesondere aus instrumenteller Perspektive bedeutsam: einzelnen und vor allem in ihrem Zusammenwirken tragen alle dazu bei, die allgemeinen Verwirklichungschancen der Menschen zu fördern (Sen 2002, S. 21).

Man kann unseres Erachtens die Analysen und das daraus resultierende Entwicklungskonzept Amartya Sens «Entwicklung als Freiheit» als Gegenkonzeption zum unfreiheitlichen, merkantilistischen Entwicklungskonzept lesen. Im Gegensatz zu Sen setzt dieses nicht bei der (ökologisch, ökonomisch und sozialen) Ausgestaltung der Freiheitsräume der Menschen an und vertraut nicht auf die Befähigung der Menschen, diese Räume für Such-, Lern- und Gestaltungsprozesse, kurz: für Entwicklungsprozesse zu nutzen. Man greift vielmehr zu paternalistischen Rezepten der verordneten Zufuhr billiger Zentralressourcen, der protektionistischen Absicherung des Wohlstandsmodells und der asymmetrischen Wissensentwicklung. Die Entwicklungsprozesse werden dadurch systematisch in Richtung Nichtnachhaltigkeit fehlgeleitet.

Allerdings: Dieser paternalistische Weg ist sehr bequem und aus der Kurzfristperspektive von Legislaturperioden oder Jahresrechnungen höchst attraktiv. Er macht – zumindest kurzfristig – einzelne Such- und Lernprozesse nicht nötig, verschiebt sie in die Zukunft. Ausserdem war er sehr erfolgreich zur Überwindung der Mangelwirtschaft (zum Beispiel in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg) oder ist vermeintlich noch immer sehr erfolgreich (zum Beispiel zur Alimentierung des imposanten Wirtschaftsbooms in China). Obige Überlegungen zum Merkantilismussyndrom haben jedoch die Grenzen dieses Konzepts aufgezeigt. Die unbeabsichtigten Nebenwirkungen sind selbst System geworden. Sie schaffen neue Knappheiten (ökologisch, ökonomisch, sozial, politisch), vermindern Wohlstand, vermehren Konflikte, zerstören den inhaltlichen Kern und die instrumentelle Basis der Entwicklung. An dieser Stelle unserer Reflexion erlangen zwei Fragen besondere Bedeutung.

**Erstens «Institutionelle Gestaltungsprinzipien»:** Wie könnte die Offene Gesellschaft institutionell weiterentwickelt werden, um Nachhaltige Entwicklung wahrscheinlicher oder überhaupt erst möglich zu machen. Wie könnte es gelingen, die Handlungsräume der Menschen so zu vergrössern oder neu zu gestalten, dass Such-, Lern- und Gestaltungsprozesse jenseits nicht zukunftsfähiger Produktionsprozesse, Konsum- und Lebensstile sowie Politikkonzepte möglich werden?

**Zweitens «Inhaltliche Orientierungsmarken»:** Welche inhaltlichen Aspekte sollten bei diesen Entwicklungsprozessen im Auge behalten werden, um nicht fahrlässig neue unbeabsichtigte Nebenwirkungen zu generieren. Auf diese zweite Frage sei zuerst kurz eingegangen. Wir tun dies anhand eines illustrierenden Beispiels.

## 8. Inhaltliche Orientierungsmarken für nachhaltige Entwicklungsprozesse

Im Auftrag des österreichischen Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) wurde eine Studie zu den konzeptionellen Grundlagen für ein Monitoring der Nachhaltigen Entwicklung in Österreich erarbeitet (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. 2006). Die Konzeption beruht auf dem Bedürfnisfeldansatz (Mogalle 2000) und unterscheidet zwei Sphären: die Mensch/Gesellschafts-Sphäre und die Umweltsphäre. Über beide Sphären hinweg wurden im Rahmen eines breiten Partizipationsprozesses insgesamt 25 Bedürfnis- oder Themenfelder ausgewählt, mit je ein bis drei Indikatoren.

Für unsere Belange hier reicht der Blick auf die Bedürfnisfelder. Sie konkretisieren inhaltlich die Idee der Nachhaltigen Entwicklung. Folgerichtig findet sich auch die Freiheit wieder. Sie kann als Sammelbegriff für alle fünf Sen'schen Freiheitstypen aufgefasst werden. Allerdings finden sich Elemente dieser Freiheitstypen auch in anderen Bedürfnisfeldern. Sie sind in der untenstehenden Aufzählung in Klammern eingefügt. Die Aufzählung illustriert die inhaltliche Breite dessen was die Menschen unter Nachhaltiger Entwicklung verstehen (und worüber sie in einem regelmässigen Monitoring informiert zu werden wünschen). Es geht dies deutlich über die Freiheit (bzw. die Freiheiten) im engeren Sinne hinaus. Entscheidend ist, dass diese Bedürfnisfelder – und damit die dahinter stehenden Werte - in der Regel nicht unabhängig (neutral) nebeneinander stehen. Mehr oder weniger intensive harmonische oder aber konfliktäre Beziehungen sind der Normalfall. Dies verpflichtet zu einer integrierenden Sichtweise. Mögliche inhaltliche Orientierungsmarken für Nachhaltige Entwicklung sind:

### **Die Mensch/Gesellschafts-Sphäre:**

1. Freiheit (inkl. politische Freiheiten, ökonomische Vorteile und soziale Chancen)
2. Friede und Sicherheit (inkl. soziale Sicherheit)
3. Internationale Gerechtigkeit
4. Intra- und Intergenerationelle Gerechtigkeit
5. Ernährung
6. Wohnen und Siedlungsraum
7. Gesundheit und Wohlbefinden
8. Bildung und Forschung
9. Arbeit
10. Wohlstand
11. Kultur und Kunst
12. Freizeit
13. Mobilität
14. Governance und Partizipation (inkl. Transparenz)

### **Die Umwelt-Sphäre:**

1. Klima
2. Luft
3. UV-Strahlung
4. Ionisierende Strahlung
5. Energieflüsse und Stoffströme
6. Landschaft
7. Ökosysteme
8. Wasser
9. Boden
10. Toxische und umweltgefährliche Stoffe
11. Lärm

*(Quelle: Monitoring Nachhaltiger Entwicklung in Österreich (2006). Die Reihenfolge der oben aufgeführten Bedürfnisfelder der Mensch/Gesellschafts-Sphäre wurde verändert.)*

## 9. Institutionelle Gestaltungsprinzipien: An der offenen Gesellschaft weiterarbeiten

Versucht man, die Gesellschaft als lernendes System zu verstehen und entsprechend weiterzuentwickeln, dann stellt sich die Frage nach den «Designprinzipien» solcher Weiterentwicklung. Wie könnten Erfindungen gegen die Tyrannei der kleinen Entscheidungen aussehen? Zuerst aber: Sind demokratisch-rechtsstaatliche Systeme, wie sie heute verfasst sind, in der Lage, die Herausforderungen der Zukunft zu erkennen und erfolgreich zu meistern? Sind, nun genauer nachgefragt, die institutionellen Voraussetzungen gegeben, um einen gesellschaftlichen Reflexions-, Lern-, Such- und Gestaltungsprozess in Richtung Nachhaltigkeit zu ermöglichen?

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

Dieser Trend ist als Übergang von der zentralen Steuerung zur Hilfe zur Selbststeuerung beschrieben worden (vgl. Mayntz / Scharpf 1995). Und da sich im Wesentlichen nicht die Rechts- und Legitimitätsgrundlagen, sondern die Problemlagen und die Instrumente staatlichen Handelns gewandelt haben, kann von einem «Formwandel politischer Steuerung» gesprochen werden. Es zeigt sich, dass Politik immer weniger auf das Handeln von staatlichen AkteurInnen beschränkt ist. Die Problembearbeitung wird zunehmend in Kooperation mit anderen AkteurInnen, oft sogar ganz in Selbstorganisation durch AkteurInnen (z.B. Kommunen, Netzwerke, Unternehmen, Branchen, Verbände) vorgenommen.

Bei institutionellen Innovationen im Zeichen der Nachhaltigen Entwicklung stellt sich deshalb die Aufgabe, jene Regeln (Institutionen) der Problembearbeitung zu entwickeln, die für bestimmte Probleme angemessen sind – ohne vorgängige Beschränkung auf staatliche AkteurInnen, allerdings auch ohne den Maßstab rechtsstaatlicher Prinzipien für solche Arrangements aufzugeben. Ausgangspunkt zur Konzeptualisierung eines Transformationsprozesses in Richtung Nachhaltige Entwicklung ist ein polyzentrisches Politikverständnis. Dieses beschränkt die Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme nicht auf staatliches Handeln, sondern geht von unterschiedlichen AkteurInnen aus und setzt bei allen Phasen gesellschaftlicher Problemlösung an.

Dass ein Wandel in der Politikform stattfindet und neue Möglichkeiten zur Herstellung von Akzeptanz für Änderungen und Innovationen schafft, ist das eine. Das andere aber ist die Frage, ob dieser Wandel Nachhaltige Entwicklung im oben skizzierten umfassenden Sinne auch tatsächlich wahrscheinlicher macht. Geht der Wandel in die richtige Richtung? Darüber sollen im Folgenden ein paar Gedanken entwickelt und Anforderungen an eine nachhaltigkeitsorientierte Institutionenentwicklung formuliert werden.

Wie eine zukunftsorientierte Institutionenlandschaft im Sinne der Nachhaltigen Entwicklung

aussehen kann und welche Rolle die einzelnen AkteurInnen dabei spielen, ergibt sich aus der Analyse der Konstruktions- und Funktionsprinzipien moderner Gesellschaften. Ihr Merkmal ist eine Art der gesellschaftlichen Ausdifferenzierung, die als funktionelle Differenzierung bezeichnet wird (vgl. Luhmann 1984). Gemeint ist ein gesellschaftlicher Entwicklungsprozess, der Teilsysteme herausbildet, die sich auf die Erfüllung bestimmter Funktionen spezialisieren (Politik, Recht, Wirtschaft, Wissenschaft usw.). Die Vorteile dieser Differenzierung sind in Analogie zu den Vorteilen der Arbeitsteilung: Spezialisierung, Dynamisierung, hohe Effizienz und Effektivität (zumindest auf der Ebene des einzelnen Funktionssystems).

Die Dynamik dieser ausdifferenzierten Teilsysteme bringt im Hinblick auf Nachhaltige Entwicklung jedoch auch Probleme mit sich, die überwunden werden müssen. Im Rahmen einer Studie im Auftrag der Enquete Kommission «Schutz des Menschen und der Umwelt» des Deutschen Bundestages wurden zu diesem Zweck vier allgemeine institutionelle Designprinzipien und Innovationsperspektiven («Basisstrategien») erarbeitet und durch rund sechzig Vorschläge für institutionelle und Innovationen konkretisiert. Die folgenden Ausführungen charakterisieren die Designprinzipien stichwortartig, ergänzen sie um ein neues fünftes Prinzip und skizzieren, in welcher Richtung heute die Federalist Papers bzw. unsere Verfassungen weiterentwickelt werden könnten und sollten (vgl. Minsch et al. 1998).

***A) Reflexivität:** Für eine Wahrnehmung von Problemlagen und Entwicklungschancen jenseits unreflektierter enger Systemgrenzen, jenseits von Kurzfristdenken und kleinräumigem Denkens sowie jenseits einfachen, linearen Denkens!*

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

***B) Selbstorganisation und Partizipation:**  
Für handlungsfähige KooperationspartnerInnen!*

Ein zweites Defizit ist das Fehlen handlungsfähiger Kooperationspartner für eine Politik der Nachhaltigkeit. Die Teilsysteme sehen oft keine oder zu wenige «Stellen» vor, die Nachhaltigkeitsanliegen wirkungsvoll in die jeweiligen Entscheidungsprozesse einbringen könnten. Dies würde als Störung empfunden. Außerdem wird oft das gestalterische Potential vorhandener AkteurInnen infolge mangelnder Vernetzung verschenkt. Institutionelle Innovationen sollten diesem Umstand Rechnung tragen und die Fähigkeit zur Selbstorganisation stärken. Selbst wenn die Möglichkeiten und die Fähigkeiten zur Selbstorganisation gegeben sind, kann fehlende, mangelhafte bzw. unausgewogene Ressourcenausstattung nachhaltigkeitsorientiertes Handeln erschweren. Die wichtigsten dieser Ressourcen sind Expertise, juristische Klagemöglichkeit, Zugang zu politischen Willensbildungsprozessen und finanzielle Ressourcen. Institutionelle Innovationen hätten hier in Richtung Chancengleichheit zu wirken.

### **C) Konfliktregelung:** *Für vorausschauenden Umgang mit Interessenkonflikten!*

Interessengegensätze können zu Handlungs- und Politikblockaden führen. In einem Umfeld sich verschärfender ökologischer und sozialer Knappheitsphänomene und Nutzungskonflikte sind neuartige, sehr viel leistungsfähigere Mechanismen der Konfliktregelung notwendig. Erwähnt seien beispielsweise diskursiv orientierte Methoden, die eine partizipative und aufgeklärte Form der Lösung gesellschaftlicher Probleme bezwecken, wie auch die verschiedensten Formen von so genannten Mediationsmodellen.

### **D) Innovation:** *Für ein Klima der Kreativität und Handlungsanstöße in Richtung Nachhaltigkeit!*

Das Fehlen gangbarer sozialer, technischer und ökonomischer Alternativen behindert nachhaltigkeitsorientiertes Handeln. Gefordert ist die Fähigkeit zur konkreten Innovationsleistung. Dazu gehört eine eigentliche Innovationskultur, die Experimente fördert und Fehler sowie Rückschläge als notwendige Begleiterscheinungen des Lern- und Innovationsprozesses ausdrücklich zulässt. Die moderne Kooperationsforschung betont die Bedeutung von Akteurspartnerschaften für die Herausbildung innovativer Milieus als Voraussetzung für Innovationsprozesse. Immer spielen dabei auch die Reflexionsleistung und die Fähigkeit zur Selbstorganisation und zur konstruktiven Konfliktlösung eine wichtige Rolle.

### **E) Gesellschaftliche Selbstbeschränkung und Vorsorge:**

*Für einen konstruktiven Umgang mit absoluten Knappheiten!*

Dieses Prinzip leitet sich unmittelbar ab von der Leitidee Nachhaltigkeit und von den absehbaren ökologischen aber auch sozialen Knappheiten und den damit zusammenhängenden Risiken und Unsicherheiten. Diese Phänomene verlassen zunehmend die Domäne des Privaten (relative Knappheiten) und beginnen die Gesellschaft insgesamt zu prägen (absolute Knappheiten). Der moderne Staat konnte sein Wohlstandsversprechen einlösen dank der merkantilistischen Strategie der Verbilligung von Zentralressourcen, unter stillschweigender Hinnahme von ökologischen, ökonomischen und sozialen Nebenfolgen – mit anderen Worten durch Problemverschiebung. Nun mutieren die Nebenfolgen langsam aber sicher zu den eigentlichen Gestaltern der Realität. Der Raum wird eng, ökologisch, ökonomisch und sozial. Die Globalisierung schafft die vermeintlich sichere Distanz ab. Gefordert ist eine Gesellschaft, die konstruktiv mit der Normalität von Knappheit, Risiko und Unsicherheit umgehen kann – das heißt insbesondere, fähig sein zu gesellschaftlicher Selbstbeschränkung unter Wahrung der Errungenschaften der offenen Gesellschaft: der Freiheit, der Menschenwürde, der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratie.

## **10. Schlussbemerkungen**

Die vorliegenden Reflexionen laden ein, die tieferen Ursachen der ökologischen Gefährdung und die damit zusammenhängenden wirtschaftlichen, sozialen und politischen Probleme ernst zu nehmen. Sie fordern auf, am gefährdeten Projekt der offenen, demokratisch verfassten Gesellschaft weiterzuarbeiten. Insofern ist die Offene Gesellschaft heute notwendig eine Wissensgesellschaft, als sie in einer bewussten Anstrengung jenes Wissen neu entdecken und jene Fähigkeiten kultivieren muss, die es ihr erlauben offen zu bleiben, das heißt: fähig zu sein, zu rechtzeitiger und problemadäquater Wahrnehmung der neuartigen Gefährdungen und Herausforderungen und fähig zur Erarbeitung und Umsetzung vorsorgeorientierter Problemlösungen – unter Wahrung der kulturellen Errungenschaft Demokratie.

Ein Syndrom stellt einen komplexen Verursachungszusammenhang dar. Er äußert sich in einer Vielfalt von (Krankheits-)Symptomen. Die Lösung setzt nicht bei den einzelnen Symptomen an,

sie wird sich die tieferen Ursachen vornehmen müssen. Symptombekämpfung mag in akuten Notfällen notwendig sein und kurzfristige Linderung verschaffen. Das Problem wird in aller Regel dadurch nicht gelöst. Im Gegenteil, es besteht die Gefahr, dass der Verursachungszusammenhang dadurch stabilisiert wird.

Obige Reflexionen haben die Umriss eines Mechanismus skizziert, der die Nicht-Nachhaltigkeit als Wesenszug unserer heutigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung ausweist. Die Gesellschaft und ihre Wirtschaft sind grundsätzlich herausgefordert. Ein bloßes Mehr an Engagement im Bereich von Spezialpolitiken wird der Herausforderung nicht gerecht.

## Literatur

- Anderson, D / Francois, J. / Hertel, T. / Hoekman, B. / Martin, W. (2000): Potential Gains from Trade Reform in the New Millennium, World Bank, Washington DC*
- BMBWK (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft) (2005): proVISION\_Vorsorge für Natur und Gesellschaft. Überblick über Strategie, Programm und Management, Wien*
- BMBWK (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft) (2006): Monitoring Nachhaltiger Entwicklung in Österreich Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Wien*
- Brundtland-Bericht, hrsg. von Hauff, V. (1987): Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, Greven*
- Costanza, R./ Cumberland, J./ Daly, H./ Goodland, R./ Norgaard, R. (2001): Einführung in die Ökologische Ökonomik. Stuttgart (amerikanische Originalausgabe: An Introduction to Ecological Economics. Boca Raton FL/USA. 1998)*
- Dabrendorf, R. (2003): Auf der Suche nach einer neuen Ordnung, München*
- «Der Föderalist» von Alexander Hamilton, James Madison und John Jay, hrsg. und mit einer Einführung versehen von Felix Ermacora (1958), Wien (Originalausgabe: The Federalist, ed. by Lodge, H.C. (1886) New York and London)*
- Der Standard (2002), Wien, 4. Oktober*
- Erhard, L. (1990): Wohlstand für Alle, Econ Verlag, Düsseldorf (Erste Auflage 1957)*
- Finsterbusch, K. (2002): Knappheit und ihre sozialen Folgen: Wahrscheinliche politische Reaktionen, in: Wallimann, I. / Dobkowski, M.N (Hrsg.): Das Zeitalter der Knappheit. Ressourcen, Konflikte, Lebenschancen, Bern / Stuttgart / Wien, S. 129-148*
- Global Challenges Network (Hrsg.) (2003): Oelwechsel Das Ende des Erdölzeitalters und die Weichenstellung für die Zukunft. 2. Aufl., München*
- Heckscher, E.F. (1932): Der Merkantilismus, erster Band, Jena*
- Heinrich, M. / Minsch, J. / Rauch, F. / Schmidt, E. / Vielhaber, Chr. (2007): Bildung und Nachhaltige Entwicklung: Eine lernende Strategie für Österreich, Münster*
- Homann, K. (1996): Sustainability – Politikvorgabe oder regulative Idee? In: L. Gerken (Hrsg.): Ordnungspolitische Grundfragen einer Politik der Nachhaltigkeit, Nomos, Baden Baden*
- Issing, O. (1984): Geschichte der Nationalökonomie, München*
- Kurzweil, R. (2010): Auf dem Weg zur Unsterblichkeit, Interview, in: bulletin 1 / 10, Credit Suisse, Zürich, S. 78-82*



- Luhmann, N. (1984): *Soziale Systeme*, Frankfurt am Main
- Mayntz, R. / Scharpf, F.W. (1995): *Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren*, in: Mayntz, R. / Scharpf, F.W. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt am Main, S. 9-38
- Miegel, M. (2008): *Die Grenzen des materiellen Wachstums*. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 4. Febr. 2008, S.23
- Milazzo, M (1998): *Subsidies in World Fisheries: a Re-examination*. Technical Paper 406, World Bank, Washington DC
- Minsch, J. / Eberle, A. / Meier, B. / Schneidewind, U. (1996): *Mut zum ökologischen Umbau. Innovationsstrategien für Unternehmen, Politik und Akteurnetze*. Basel / Boston / Berlin
- Minsch, J. / Feindt, P.-H. / Meister, H.-P. / Schneidewind, U. / Schulz, T.(1998): *Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit, Studie im Auftrag der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages*, Berlin / Heidelberg / New York
- Minsch, J. (2005): *Nachhaltige Entwicklung: Gedanken zur Weiterentwicklung der offenen Gesellschaft*, in: Radits, F. / Rauch, F. / Kattmann, U. (Hrsg.): *Wissen, Bildung und Nachhaltige Entwicklung*, Innsbruck / Wien / Bozen
- Minsch, J. (2005): *Das Merkantilismussyndrom. Zu einem Hintergrundgemälde einer Forschung für Natur und Gesellschaft*, GALA 14/ 3, 2005, S. 273-276
- Mogalle, M. (2000): *Der Bedürfnisfeld-Ansatz*. In: GALA, Jg. 9, Heft 3, S. 204-210
- Neue Zürcher Zeitung* (2004): *Folio*, Zürich, September.
- Neue Zürcher Zeitung* (2006), Nr. 16, 20. Januar, Zürich, S. 1 und 3
- Pearce, D. (2002): *Environmental harmful subsidies: Barriers to sustainable development*, OECD Workshop of environmental harmful subsidies, Paris
- Popper, K.R. (1980): *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde*, Bd. I und II, 6. Auflage, Tübingen
- Rappoport, L. (2002): *Knappheit, Genozide und das postmoderne Individuum*, in: Wallimann, I. / Dobkowski, M.N. (Hrsg.): *Das Zeitalter der Knappheit. Ressourcen, Konflikte, Lebenschancen*, Bern / Stuttgart / Wien, S. 227-241
- Riklin, A. (1980): *Erfindungen gegen den Machtmissbrauch. Ein Beitrag zur Geschichte der politischen Ideen*, in: Küng, E. (Hrsg.): *Wandlungen in Wirtschaft und Gesellschaft. Die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften vor neuen Aufgaben. Festschrift für Walter A. Jöhr zum 70. Geburtstag*, Tübingen, S. 125-147
- Schneidewind, U. / Feindt, P.-H. / Meister, H.-P. / Minsch, J. / Schulz, T./ Tschelin, J. (1997): *Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit: Vom Was zum Wie in der Nachhaltigkeitsdebatte*, GALA 6, 1997, no. 3, S. 182-196
- Sen, A. (2002): *Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft*. München (amerikanische Originalausgabe: *Development as Freedom*. New York 1999)
- Sieferle, R.P. (1982): *Der unterirdische Wald – Energiekrise und Industrielle Revolution*. München
- Smith, A. (2003/1776): *Der Wohlstand der Nationen, dtv, München* (Originalausgabe: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London 1776)
- Stiglitz, J. (2006): *Die Chancen der Globalisierung*. München (amerikanische Originalausgabe: *Making Globalization Work*. New York 2006)
- Thurton, L. (2004): *Die Zukunft der Weltwirtschaft*, Frankfurt am Main / New York
- Tull, D.M. (2005): *Die Afrikapolitik der Volksrepublik China*, Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin

*Van Beers, C / de Moor, S. (1998): Public Subsidies and Policy Failures: How Subsidies Distort the Natural Environment, Equity and Trade and How to Reform Them, Cheltenham*

*Van Beers, C / van den Bergh (2001): Perseverance of perverse subsidies and their impact on trade and environment, Ecological Economics, 36, 475-486*

*Wallimann, I. / Dobkowski, M.N. (Hrsg.) (2002): Das Zeitalter der Knappheit. Ressourcen, Konflikte, Lebenschancen, Bern / Stuttgart / Wien.*

*Zick, T. / Saglietti, I. (2007): Nigeria - Ein Volk wird vergiftet, natur + kosmos, 06/2007, S. 18-24*

April 2010  
Dr. Jürg Minsch  
minsch sustainability affairs  
Wehntalerstrasse 3  
CH-8057 Zuerich  
e-mail: juerg.minsch@bluewin.ch