

Kurzfassung
Governance im Dienst der nachhaltigen
Entwicklung
Fünf OECD-Fallstudien

Overview

Governance for Sustainable Development

Five OECD Case Studies

German translation

Die Kurzfassungen enthalten auszugsweise Übersetzungen von OECD-Publikationen. Sie sind unentgeltlich beim Online-Bookshop der OECD erhältlich

www.oecd.org/bookshop

Diese Kurzfassung ist keine amtliche OECD-Übersetzung.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT
ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

Vorwort

In Anbetracht der immer drängender werdenden Herausforderung einer effektiven Umsetzung nachhaltiger Entwicklung führte die OECD Fallstudien über staatliche Strukturen im Dienst der nachhaltigen Entwicklung in fünf OECD-Ländern durch. In diesen Untersuchungen werden die Anstrengungen beschrieben, die diese Länder unternommen haben, um wirklich integrierte, institutionell untermauerte Rahmenbedingungen zu schaffen. Wenn sich die Situation der fünf untersuchten Länder, d.h. Kanada, Japan, Deutschland, Niederlande und Vereinigtes Königreich, auch in ökonomischer, ökologischer, sozialer und kultureller Hinsicht in vielen Punkten unterscheidet, haben doch alle fünf in den letzten zehn Jahren Anstrengungen zur Entwicklung eines Nachhaltigkeitskonzepts unternommen. Mit diesen Untersuchungen werden vor allem vier Ziele verfolgt: Sie informieren über allgemeine Aspekte der nationalen Systeme im Bereich der nachhaltigen Entwicklung, legen den Akzent auf spezifische institutionelle Vorkehrungen, beschreiben die Mechanismen der Entscheidungsfindung und gehen auf die wichtigsten Lehren ein, die aus den bisherigen Erfahrungen, einschließlich Erfolgen und Zweifeln, zu ziehen sind, und befassen sich mit einer Reihe innovativer Initiativen. Der erste Teil dieser Veröffentlichung besteht aus einer Analyse, die die wichtigsten Ergebnisse und Folgerungen der Studien darstellt.

Der Bericht wurde koordiniert von Frédéric Boudier, Abteilung Öffentliche Verwaltung der OECD, der auch die Gesamtanalyse erstellte. Die einzelnen Fallstudien wurden erstellt von Frédéric Boudier (Kanada), Professor Martin Jänicke, Helge Jörgens, Kirsten Jörgensen und Ralf Nordbeck (Deutschland); Mineo Kato und Emiko Ray (Japan); Frédéric Boudier und Philipp Fink (Niederlande) sowie James Medhurst (Vereinigtes Königreich). Der Bericht wird unter der Verantwortung des OECD-Generalsekretärs veröffentlicht.

Inhaltsverzeichnis

Effizientere staatliche Strukturen im Dienst der nachhaltigen Entwicklung: Lehren aus den Erfahrungen in fünf OECD-Ländern

Überblick

Einführung

- I. Die Herausforderung der Politikintegration: Auf dem Weg zu kohärenterem staatlichen Handeln?
- II. Die Rolle der Zivilgesellschaft: Effektive Einbeziehung aller Bürger
- III. Was Not tut, ist eine längerfristige Perspektive
- IV. Einige wichtige Lehren, die sich aus den Fallstudien ziehen lassen

Anmerkungen

Literaturverzeichnis

Kanada

Gegenstand der Untersuchung

Allgemeine Einführung

- A. Wichtigste Fragen und Probleme
- B. Institutionen und Maßnahmen
- C. Mechanismen der Entscheidungsfindung
- D. Welche Lehren sich aus den Erfahrungen Kanadas ziehen lassen
- E. Abschließende Bemerkungen

Anmerkungen

Anhänge

- I. Zusammenfassung der Nationalen Round Table über Umwelt und Entwicklung
Vorgeschlagene Maßnahmen für den Bundeshaushalt 2000
- II. Das Governance-Modell der Stadt Toronto für eine zukunftsorientierte Entscheidungsfindung im Umweltbereich
- III. Verbesserung der Governance-Strukturen zur Förderung der Nachhaltigkeit im Norden des Landes
- IV. Verbesserung des Entscheidungsprozesses im Fischereisektor
- V. Messung der Umsetzungsergebnisse am Beispiel der natürlichen Ressourcen Kanadas
- VI. Die Rolle der Kanadischen Behörde für Umweltevaluierungen (CEAA) bei der Beratung der Entscheidungsträger

VII. „Verantwortungsbewusstes Management“ in der chemischen Industrie

Im Rahmen der kanadischen Studie befragte Personen

Literaturverzeichnis

Deutschland

Gegenstand der Untersuchung

Allgemeine Einführung

- A. Wichtigste Fragen und Probleme
- B. Institutionen und Maßnahmen
- C. Mechanismen der Entscheidungsfindung
- D. Welche Lehren sich aus den Erfahrungen Deutschlands ziehen lassen
- E. Abschließende Bemerkungen

Anmerkungen

Anhang. Lokale „Agenda-21“-Initiativen in den alten und neuen Bundesländern

Literaturverzeichnis

Japan

Dank

Allgemeine Einführung

- A. Wichtigste Fragen und Probleme
- B. Institutionen und Maßnahmen
- C. Mechanismen der Entscheidungsfindung
- D. Welche Lehren sich aus den Erfahrungen Japans ziehen lassen

Anmerkungen

Anhänge

- I. Ausgewählte Initiativen des privaten Sektors
- II. Nachhaltige Entwicklung der Fischerei und anderer maritimer Aktivitäten
- III. Japanische Gesetze zum Meeresschutz
- IV. Liste der Websites

Literaturverzeichnis

Niederlande

Gegenstand der Untersuchung

Allgemeine Einführung

- A. Wichtigste Fragen und Probleme
- B. Institutionen und Maßnahmen
- C. Mechanismen der Entscheidungsfindung
- D. Welche Lehren sich aus den Erfahrungen der Niederlande ziehen lassen

Anhänge

- I. Besteuerung und nachhaltige Entwicklung in den Niederlanden
- II. Der niederländische Staatshaushalt 2001
- III. Der Beirat für Forschung im Bereich von Natur und Umwelt (RMNO)
- IV. Organisationsstruktur des Ministeriums für Landwirtschaft, Naturschutz und Fischerei
- V. Partizipatorischer Prozess in der Stadt Groningen: Offener Entscheidungsprozess im Bereich des städtischen Verkehrs
- VI. Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung in den Niederlanden

Literaturverzeichnis

Vereinigtes Königreich

Gegenstand der Untersuchung

Allgemeine Einführung

- A. Wichtigste Fragen und Probleme
- B. Institutionen und Maßnahmen
- C. Mechanismen der Entscheidungsfindung
- D. Welche Lehren sich aus den Erfahrungen des Vereinigten Königreichs ziehen lassen
- E. Abschließende Bemerkungen

Anmerkungen

Anhänge

- I. Strategie der nachhaltigen Entwicklung im Vereinigten Königreich: *A better Quality of Life*
- II. Fortschritte bei der Aufwertung und Sanierung der Städte: Bericht der Arbeitsgruppe für städtische Fragen (1999)
- III. Erhebung über die Einschätzung der Lebensqualität durch die Stadtbewohner
- IV. Initiative der „grünen“ Minister
- V. Empfehlenswerte Praktiken der Zentralregierung: Ministerium für internationale Entwicklung (DFID)
- VI. Kommission für nachhaltige Entwicklung
- VII. Verwaltungsstelle „Ergebnisse und Innovationen“
- VIII. „Verkabelung“ – Verantwortung und Anreize für eine vernetzte staatliche Verwaltung
- IX. Entscheidungsprozess in Sachen Abfallbehandlung
- X. Neue Kommission für genetische Veränderungen
- XI. Empfehlenswerte Praktiken für die Berichterstattung über Nachhaltigkeitsfragen – Bericht der *Co-operative Bank*
- XII. Konsultationsprozesse des Waliser Parlaments in Fragen der nachhaltigen Entwicklung

Literaturverzeichnis

Effizientere staatliche Strukturen im Dienst der nachhaltigen Entwicklung: Lehren aus den Erfahrungen in fünf OECD-Ländern

Überblick

Einführung

Die OECD-Länder verfügen in der Regel über relativ fest etablierte, hoch entwickelte Systeme der öffentlichen Verwaltung, die namentlich auf den Regeln der Rechtsstaatlichkeit, der rationellen Arbeitsteilung, der in entsprechenden Mechanismen verankerten Transparenz und Rechenschaftspflicht sowie einem fachlich kompetenten, qualifizierten öffentlichen Dienst beruhen. Es besteht allgemein Übereinstimmung darüber, dass diese Elemente die Grundpfeiler guter Staatsführung darstellen. Daraus könnte gefolgert werden, dass die OECD-Länder gut gerüstet sind, um die komplexen Herausforderungen einer nachhaltigen Entwicklung zu bewältigen¹, so dass lediglich geringfügige Anpassungen notwendig sind. So gesehen wären gut funktionierende Institutionen bereits vorhanden, und die Realisierung einer nachhaltigen Entwicklung würde lediglich politisches Engagement zur Umsetzung fest umrissener Ziele voraussetzen.

Die Schlüsselfrage lautet jedoch, wieweit diese „gut funktionierenden Institutionen“ den Aspekt der Nachhaltigkeit wirklich in ihre Tätigkeit integrieren. Wie es im Brundtland-Bericht von 1987 hieß, sind Institutionen der Tendenz nach „unabhängig, unzusammenhängend und arbeiten ... in geschlossenen Entscheidungsprozessen“ (WCED, 1987, S. 304). Die ökonomischen, ökologischen und sozialen Entwicklungen zeigen generell, dass Nachhaltigkeit noch nicht zur Realität geworden ist. Natürlich hängen gewisse Grenzen mit der wachsenden Komplexität der Probleme zusammen, denen sich unsere Gesellschaften gegenübersehen und bei denen häufig die zwar geringe, aber nicht völlig vernachlässigbare Wahrscheinlichkeit besteht, dass es letztendlich zu einem katastrophalen Zusammenbruch des gesamten Systems kommt (OECD, 2001, S. 45). Ist diese Komplexität lediglich „technischer“ bzw. empirischer Art, oder bestehen auch Managementprobleme, die Fortschritte in

Richtung auf nachhaltige Entwicklung verhindern? Trotz der bei verschiedenen Gelegenheiten international und national – auch auf höchster Ebene² – eingegangenen Verpflichtungen spricht viel für die Annahme, dass die derzeitigen Modelle der Staats- und Verwaltungsführung nicht wirklich geeignet sind, die Schwerpunktverlagerungen herbeizuführen, die für eine nachhaltige Entwicklung erforderlich sind. Um die wichtigsten auf diesem Feld bestehenden Hindernisse zu identifizieren, die ihren Ursprung in Praktiken des staatlichen Handelns haben, hat die Abteilung Öffentliche Verwaltung der OECD (PUMA) Fallstudien über „Governance im Dienst der nachhaltigen Entwicklung“ in fünf Ländern durchgeführt, die sich von ihrer Lage und Größe sowie von ihren politischen und administrativen Traditionen her voneinander unterscheiden. In diesen Fallstudien wurden die wichtigsten Herausforderungen, Tendenzen, Probleme und Praktiken der Politiken im Dienst einer nachhaltigen Entwicklung in Kanada, Deutschland, Japan, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich untersucht.

Die Institutionen des öffentlichen Sektors in den OECD-Ländern haben sich unter bestimmten Rahmenbedingungen durchaus bewährt, so z.B. dort, wo ihre Aufgabe darin besteht, effiziente und effektive Dienstleistungen für die Bürger zu erbringen. Aber sie mögen nicht unbedingt geeignet sein, neue Herausforderungen von äußerster Komplexität zu meistern. Diese Schwierigkeit ist besonders dann offensichtlich, wenn die Lösung gewisser Probleme ein längerfristiges, nachhaltiges Engagement voraussetzt. So tun sich die OECD-Länder z.B. schwer, das Problem der alternden Bevölkerung anzugehen, das einerseits hochgradig komplex ist und andererseits langfristige Weichenstellungen erfordert. Einer der Hauptgründe hierfür ist der Rhythmus der Wahlzyklen (etwa alle fünf Jahre), der dazu verleitet, sich prioritär auf kurzfristige Probleme zu konzentrieren. Nachhaltige Entwicklung ist eine Generationen übergreifende Aufgabe, die längerfristige strategische Entscheidungen sowie die Fähigkeit voraussetzt, ein solches Engagement auf Dauer durchzuhalten und die Verantwortlichen mit den notwendigen Informationen und Kenntnissen zu versorgen, die diese für ihre Entscheidungen benötigen.

Darüber hinaus stellt nachhaltige Entwicklung eine typische Querschnittsaufgabe dar, die ein dreidimensionales Vorgehen voraussetzt; das heißt, bevor Entscheidungen getroffen werden, müssen sämtliche wirtschafts-, umwelt- und sozialpolitischen Aspekte berücksichtigt werden. Dadurch entstehen neue Schwierigkeiten institutioneller Art, nicht nur, weil die Regierungen hierdurch zu raschem Handeln gezwungen werden, sondern auch und vor allem, weil ein solches Vorgehen im Gegensatz zum traditionellen Prozess der Politikkonzipierung und -entwicklung steht. Der moderne Staat hat sich immer mehr auf eine wachsende sektorale Spezialisierung hin entwickelt, um wirksamer auf komplexe, differenzierte Probleme reagieren zu können. Das kommt ganz deutlich in der starken Zunahme von Fachressorts und spezialisierten Stellen zum Ausdruck, wie sie bis in die jüngste Zeit hinein zu beobachten war. So haben z.B. die meisten OECD-Länder seit den siebziger Jahren Umweltministerien eingerichtet, die sich speziell um umweltpolitische Belange kümmern. Der umfassende Charakter der Nachhaltigkeitsproblematik bedingt jedoch, dass innerhalb des staatlichen Regierungsapparats neue Kapazitäten geschaffen werden, die die Behandlung bzw. Umsetzung spezifischer Prioritäten und Zielvorgaben unter einem gemeinsamen „Dach“ vereinen. Darüber hinaus könnte das Ziel nachhaltiger Entwicklung auch die Einrichtung einiger neuer fachlich spezialisierter Institutionen erfordern. Bei einer der wichtigsten in den weiter unten dargelegten Fallstudien behandelten Fragen geht es darum festzustellen, ob neue institutionelle Strukturen geschaffen werden müssen oder ob nicht vielmehr die bestehenden Praktiken der Politikkonzipierung und Entscheidungsfindung so angepasst werden sollten, dass sie den Zielen nachhaltiger Entwicklung gerecht werden.

Nachhaltige Entwicklung ist für jeden Bürger von herausragender Bedeutung. Sie verlangt Entscheidungen, die alle wesentlichen Aspekte unserer Lebensbedingungen beeinflussen, und angesichts ihres inhärent sektorübergreifenden Charakters muss sie verschiedenen, oft widersprüchlichen Interessen Rechnung tragen. Sie setzt daher auch Anstrengungen seitens der Gesellschaft insgesamt voraus, und das staatliche Engagement wäre sinnlos, wenn es nicht Hand in Hand ginge mit einem entsprechenden Engagement des Unternehmenssektors und der Zivilgesellschaft. Die notwendige Einbeziehung der Bürger auf breiter Basis ist jedoch auch mit großen Schwierigkeiten verbunden; sie erfordert klar definierte Mechanismen und Managementpraktiken, damit sich staatliche und private Akteure gemeinsam an der Suche nach Lösungen beteiligen, namentlich angesichts der Zielkonflikte, die im Hinblick auf zahlreiche ökonomische, ökologische und soziale Fragen zwischen den verschiedenen Interessengruppen bestehen, sowie der Schwierigkeit, allseits zufriedenstellende Lösungen zu finden, bei denen wirtschafts-, umwelt- und sozialpolitische Zielvorgaben miteinander in Einklang gebracht werden.

Auch wenn sich die Länder, die Gegenstand der Fallstudien sind, nicht nur in umwelt-, sozial- und wirtschaftspolitischer Hinsicht, sondern auch im Hinblick auf ihre Staats- und Verwaltungsstrukturen, Traditionen und politischen Praktiken voneinander unterscheiden, sind sie doch bei der Konzipierung und Umsetzung von Strategien für eine nachhaltige Entwicklung alle mit ähnlichen Problemen konfrontiert. Bei den Arbeiten der OECD wurden drei gemeinsame Problemkreise identifiziert und in den Fallstudien weiter vertieft, nämlich die Herausforderung der Politikintegration, die Notwendigkeit stärkerer Interaktionen zwischen Staat und Gesellschaft sowie schließlich die Notwendigkeit, das staatliche Handeln zur Bewältigung Generationen übergreifender Herausforderungen im Zusammenhang mit nachhaltiger Entwicklung in eine längerfristige Perspektive einzubetten.

1. Die Herausforderung der Politikintegration: Auf dem Weg zu kohärenterem staatlichen Handeln?

Fragen der nachhaltigen Entwicklung berühren wesentliche menschliche Tätigkeitsbereiche, und von den diesbezüglichen Zielen wird häufig erwartet, dass sie die individuellen wie auch staatlichen Entscheidungen über Änderungen von Produktions- und Konsumstrukturen tiefgreifend beeinflussen. Seitens der Gesellschaft insgesamt müsste daher eigentlich ein starkes Interesse an diesem ehrgeizigen und alles umspannenden Ziel bestehen. In den untersuchten Ländern trat hingegen deutlich zu Tage, dass das Nachhaltigkeitskonzept der breiten Öffentlichkeit generell nicht sehr vertraut ist, selbst dann nicht, wenn ökonomischen, ökologischen und sozialen Anliegen große Bedeutung beigemessen wird. So ist z.B. in Deutschland, wo das Umweltbewusstsein seit jeher sehr groß ist und in den letzten Jahren noch zugenommen hat³, der Begriff der nachhaltigen Entwicklung lediglich 13% der Bevölkerung bekannt (BMU, 2000, S. 68).

Bewusstseinsbildung und Bereitschaft zum Engagement

Mangelnde Kenntnis in Sachen nachhaltige Entwicklung ist nicht nur in der Öffentlichkeit, sondern auch im öffentlichen Dienst festzustellen. Das mag z.T. an einem falschen Verständnis des Konzepts der Nachhaltigkeit liegen, das häufig für eine neue Bezeichnung von „Umweltmanagement“ gehalten wird. Falsche Vorstellungen und mangelnde Kommunikation sind nicht nur irreführend für

die allgemeine Öffentlichkeit, sondern können u.U. auch die erfolgreiche Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien verhindern. Als Ursache der mangelnden Bewusstseinsbildung im öffentlichen Dienst wird weitgehend ein Aufklärungs- und Ausbildungsdefizit gesehen. Auch eine größere Mobilität könnte in dieser Hinsicht von Nutzen sein. In den Niederlanden werden die beträchtliche Mobilität der gehobenen Beamten und die geringe Politisierung des öffentlichen Dienstes als Faktoren angesehen, die einer wachsenden Bewusstseinsbildung in Bezug auf Nachhaltigkeitsfragen förderlich sind. Dieser Trend wird durch die seit kurzem eingeführten zentralen Einstellungsverfahren für Beamte des gehobenen Dienstes noch verstärkt. Die kanadischen und niederländischen Fallstudien veranschaulichen diese Entwicklung in Bezug auf bestimmte Politikbereiche, wo Bemühungen um eine Ökologisierung des staatlichen Handelns zu beobachten sind, wie z.B. die „grünen“ Initiativen im öffentlichen Beschaffungswesen.

Ein weiteres Hindernis für eine verstärkte Bewusstseinsbildung in Sachen Nachhaltigkeit liegt in der Tatsache, dass das Interesse der breiten Öffentlichkeit an Umweltbelangen häufig weniger beständig ist als deren Interesse an Fragen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Kurzfristige Erwägungen über Einkommensniveau und Vollbeschäftigung haben Priorität. Infolgedessen wird, wie es in den Studien heißt, wirtschaftspolitischen Maßnahmen in konjunkturellen Abschwungphasen der Vorrang vor Maßnahmen zu Gunsten einer nachhaltigen Entwicklung gegeben. Das kommt nicht nur in der Wahl der Instrumente zum Ausdruck, sondern auch – wie im Fall Kanadas und der Niederlande – in budgetären Kürzungen bei jenen Institutionen, die sich mit Fragen der nachhaltigen Entwicklung befassen. Darüber hinaus kann das hierin zum Ausdruck kommende Problem mangelnder Politikkohärenz auch, wie im Falle Kanadas, das Ergebnis einer unzureichenden globalen Koordinierung zwischen verschiedenen Politikbereichen, Akteuren und öffentlichen Stellen sein.

Diese – außer in den speziell mit Umweltfragen befassten Kreisen – mangelnde Kenntnis der Nachhaltigkeitsproblematik kam lange Zeit auch in einem globalen Defizit an politischem Engagement auf höchster zentralstaatlicher Ebene ebenso wie in den verschiedenen Politikbereichen zum Ausdruck. Das trifft z.B. auf Deutschland zu, wo dem Konzept der nachhaltigen Entwicklung bis in die jüngste Zeit die Unterstützung auf höchster Regierungsebene, d.h. seitens des Kanzleramts, versagt blieb; mit diesem Themenkomplex beschäftigte sich ausschließlich der Bundestag, der über die einschlägigen Berichte der Enquête-Kommissionen beriet. Die beiden Enquête-Kommissionen „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1992-1994, 1995-1998) spielten hier eine zentrale Rolle, was schließlich zu einer dreidimensionalen Definition nachhaltiger Entwicklung und zur Formulierung von Managementgrundsätzen führte. Unter dem Druck des Bundestags begann die Bundesregierung, Arbeiten für eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie einzuleiten. Zu diesem Zweck richtete sie den Rat für nachhaltige Entwicklung mit dem Auftrag ein, weiter an der Konzipierung einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie zu arbeiten; ferner setzte sie das „Green Cabinet“ zur Förderung der Integration der Nachhaltigkeitsstrategie in sämtliche Politikfelder ein. Kanada stellte ausdrücklich fest, dass die Notwendigkeit zur Wiederherstellung einer prosperierenden Wirtschaft bis Ende der neunziger Jahre ein großes Hindernis für eine über rein rhetorische Beteuerungen hinausgehende Verpflichtung dargestellt habe. Angesichts der in den Fallstudien beschriebenen Erfahrungen würden „von unten“ ausgehende Initiativen aller Wahrscheinlichkeit nach nicht ausreichen, das mangelnde Engagement auf übergeordneter Ebene auszugleichen; eine solche Situation dürfte wiederum zur Bevorzugung kurzfristiger wirtschaftspolitischer Ziele gegenüber den langfristigen Zielen nachhaltiger Entwicklung beitragen.

Die Politikintegration zwischen internationaler und nationaler Ebene wirkt in der Regel als starker Antrieb für die Festsetzung einer entsprechenden nationalen Agenda. Die von den fünf

Ländern jeweils definierten umweltpolitischen Prioritäten hängen hauptsächlich mit der Erfüllung der von ihnen eingegangenen internationalen Verpflichtungen zusammen, wobei das dringendste Ziel die Erreichung der CO₂-Minderungsziele gemäß dem Kyoto-Protokoll zur Klimarahmenkonvention ist. In Ländern mit einer fest verankerten Tradition des Umweltmanagements, wie Deutschland und den Niederlanden, besteht eine wechselseitige Beziehung zwischen nationalen und internationalen Prioritäten. Die deutsche Umweltpolitik bemühte sich bereits in ihrer Anfangsphase der siebziger Jahre in erstaunlichem Maße um die Einbeziehung von Aspekten, die sich auf eine umweltverträgliche Wirtschaftsentwicklung erstreckten. Diese Aspekte wurden erst zwei Jahrzehnte später international als Schlüsselemente des Konzepts einer nachhaltigen Entwicklung anerkannt. In Kanada, Japan und im Vereinigten Königreich ging der Anstoß zum Konzept der Nachhaltigkeit z.T. von der internationalen Debatte aus, die schließlich zum Montrealer Protokoll (1987), zur Rio-Erklärung (1992) und zum Kyoto-Protokoll (1997) führte.

Die Nachhaltigkeitsstrategie des Vereinigten Königreichs von 1994 basierte auf einem damals bereits vorliegenden Weißbuch, *This Common Inheritance*. Seit dessen Veröffentlichung hat sich in der staatlichen Politik wie auch im institutionellen Bereich ein beträchtlicher Wandel vollzogen. Der in jüngster Zeit zu beobachtende Politikwandel ist das Ergebnis einer Dezentralisierung der politischen Entscheidungsbefugnisse nicht nur allgemein, sondern auch speziell in Bezug auf Fragen der nachhaltigen Entwicklung. Ein weiterer Faktor, der den Politikwandel im Vereinigten Königreich, aber auch in den anderen hier untersuchten europäischen Ländern beeinflusst hat, waren die Initiativen der Europäischen Union (EU). Die Aufstellung umweltpolitischer Aktionspläne und die Einführung verschiedener Umwelt- und Sozialgesetze durch die EU hat dazu geführt, dass die Nachhaltigkeitspolitik des Vereinigten Königreichs um eine soziale Dimension erweitert wurde. Analog dazu wirkte in Japan die Rio-Konferenz als Auslöser für eine Politik der nachhaltigen Entwicklung. Der japanische Ministerrat legte bei seinen Beratungen über den weltweiten Schutz der Umweltressourcen im Dezember 1993 einen nationalen Aktionsplan im Rahmen der Agenda 21 fest, der die Basis für die Integration des Nachhaltigkeitskonzepts in den staatlichen Entscheidungsprozess darstellt. Als weitere wichtige Schritte sind die Reform des Umweltrahmengesetzes von 1993, das an die Stelle zwei älterer Umweltgesetze trat, sowie die Einführung eines Umweltrahmenplans im Jahr 1994 zu nennen, der Zielvorgaben für sämtliche Ministerien enthielt. In Kanada ist es die Bundesregierung, die die Hauptrolle beim Prozess der Konzipierung und Integration von Nachhaltigkeitsfragen spielt. Die ersten diesbezüglichen Schritte erfolgten bereits relativ früh, was auf die Stärkung des öffentlichen Umweltbewusstseins nach der Unterzeichnung des Montrealer Protokolls von 1987 zurückzuführen war, das Maßnahmen zur Beschränkung von Produktion und Emission ozonschichtzerstörender Stoffe vorsah. Im Gefolge des Brundtland-Berichts und im Zuge der Vorbereitungen für die Rio-Konferenz initiierte die kanadische Regierung einen nationalen „grünen Plan“, der Maßnahmen und Aktionen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung definierte und mit dem sich die Regierung ferner zu einer wesentlichen Erhöhung der öffentlichen Umweltausgaben verpflichtete.

Dieses Engagement, das auf dem Zusammenspiel von internationalen und nationalen Anliegen beruht bzw. das in manchen Ländern hauptsächlich die Umsetzung internationaler Übereinkommen widerspiegelt, hat die Art der auf staatlicher Ebene beschlossenen strategischen Weichenstellungen für die Umsetzung nachhaltiger Politiken beeinflusst. Kanada hat ein umfassendes Rahmenwerk für die Behandlung von Fragen der nachhaltigen Entwicklung sowohl auf Regierungsebene als auch in der Zivilgesellschaft geschaffen. Nach dem Rio-Gipfel wurden die wichtigsten Verpflichtungen der kanadischen Regierung im „Guide to Green Government“ (1995) festgehalten. Mit diesem Dokument

legte eine Regierung erstmals ein ganzheitliches Konzept für die Herausforderungen der nachhaltigen Entwicklung vor, indem sie einen Aktionsrahmen definierte, alle Ministerien dazu aufforderte, detaillierte Nachhaltigkeitsstrategien zu entwerfen, und den Anstoß zu einer „Ökologisierung“ des Staatshaushalts in dem Sinne gab, dass Umwelt- und Nachhaltigkeitsbelange fortan in die Bundeshaushalte einbezogen werden sollten. In Deutschland wurde ein etwas anderer Weg verfolgt; dort lag das Schwergewicht nicht auf allgemeinen Fragen der Nachhaltigkeit, sondern vielmehr auf aktiven Maßnahmen zur Förderung konkreter Umweltschutzinitiativen z.B. im Bereich der Klimapolitik. Erst 2001 wurde eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie definiert.

Initiativen auf institutioneller Ebene

Wie bereits festgestellt wurde, war bei den staatlichen Aufgabenbereichen im Laufe der Zeit eine immer stärkere Spezialisierung zu beobachten. In den untersuchten Ländern warf diese Entwicklung die Frage auf, inwieweit die Möglichkeit besteht, im gesamten Regierungsapparat Kapazitäten zum Entwurf sowohl kohärenter Konzepte als auch entsprechender Umsetzungsmaßnahmen zu entwickeln. Hierzu waren gewöhnlich zwei Arten institutioneller Vorkehrungen erforderlich: Zum einen wurden Bemühungen um Entwicklung neuer Arbeitspraktiken innerhalb des Staatssektors unternommen, um die traditionellen Abschottungen zu überwinden, und zum anderen wurden neue Institutionen geschaffen, um die Integration zu fördern.

Die von den einzelnen Ländern gewählten Handlungsoptionen zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit den Zielen der Nachhaltigkeit waren sehr unterschiedlich. Das war zum einen auf das unterschiedlich starke Engagement in dieser Frage zurückzuführen, zum anderen aber auch auf die jeweils anders gearteten politischen Systeme und Kulturen dieser Länder. Die anfänglichen strategischen Weichenstellungen haben in jedem Fall bedeutende Folgen für die nachfolgende schwierige Aufgabe der Politikintegration. Das von Kanada und vom Vereinigten Königreich verfolgte „ganzheitliche“ Konzept setzt voraus, dass alle öffentlichen Körperschaften kohärente Instruktionen erhalten und dass anschließend deren Beachtung gewährleistet wird. Eine solche Strategie erfordert außerdem eine Aufsicht mittels wirksamer Lenkungsmechanismen. Denn es besteht effektiv die Gefahr, dass unzureichend zielorientierte und vom Management her schlecht gelenkte Anstrengungen kaum wirksame Aktionen zur Folge haben, sondern vielmehr dazu führen, dass mehr geredet als gehandelt wird. Ein Konzept, in dessen Mittelpunkt eine umweltverträgliche Wirtschaftsentwicklung steht, erleichtert offenbar die Verwirklichung konkreter Ergebnisse. In Deutschland und den Niederlanden wird dieses strategische Konzept nun schon seit geraumer Zeit durch eine klare Aufteilung der Kompetenzen wie auch der Durchführungsvollmachten innerhalb des Bundesministeriums für Umwelt gefördert. Das führte zwar zu einer Klärung der Führungskompetenzen, erschwerte aber gleichzeitig auch den eigentlichen Durchbruch des Begriffs der „nachhaltigen Entwicklung“. In Deutschland und den Niederlanden beschränkte sich der Begriff der „Nachhaltigkeit“ lange Zeit auf Umweltbelange. Eine solche Interpretation wird jedoch nicht der ganzen Komplexität der Problematik gerecht; diese erfordert vielmehr einen hohen Grad der Bewusstseinsbildung in der Zivilgesellschaft, damit sich nach und nach auch andere, nicht umweltbezogene Interessengruppen diesem Konzept verschreiben.

Die nachstehende Tabelle gibt einen (nicht erschöpfenden) Überblick über die wichtigsten institutionellen Entwicklungen der jüngsten Zeit in den fünf untersuchten Ländern.

Tabelle 1 **Wichtigste Akteure auf nationaler Ebene**

	Wichtigste Impulsgeber auf Regierungsebene
Niederlande	Ministerium für Wohnungsbau, Raumplanung und Umwelt (VROM)
Deutschland	Enquête-Kommission des Deutschen Bundestags
Vereinigtes Königreich	Cabinet Office
Japan	Amt des Premierministers
Kanada	„Kollektives“ Engagement auf Bundes- und Provinzebene

Schritte in Richtung einer Politikintegration

Das Ziel nachhaltiger Entwicklung kann nur dann realisiert werden, wenn die damit einhergehenden Herausforderungen zunächst klar definiert werden. In den Niederlanden ging die Regierung z.B. davon aus, dass nachhaltige Entwicklung das Ergebnis eines zukunftsfähigen Umweltmanagements ist, und auf dieser Basis wurden denn auch die Umweltpläne aufgestellt. Mittlerweile tritt jedoch immer deutlicher zu Tage, dass sektorale Maßnahmen nicht ausreichen und daher ein holistischer Ansatz gewählt werden muss.

Bei einem effektiv ganzheitlichen Konzept müssen sämtliche Regierungsebenen einbezogen werden, was mit erheblichen Belastungen für die staatlichen Verwaltungssysteme und organisatorischen Strukturen verbunden ist. Wie bereits festgestellt wurde, ist die staatliche Organisation in den Industriestaaten nach Spezialisierung und Fachkenntnissen gegliedert, und jedes Ministerium verfügt über einen hohen Grad an Autonomie. Das mag z.T. die Heterogenität der Reaktionen der verschiedenen staatlichen Verwaltungsebenen auf eine bestimmte Thematik bzw. das zuweilen mangelnde Verständnis für die Nachhaltigkeitsproblematik erklären. Viele OECD-Länder haben zur Effizienzsteigerung auch weitreichende Dezentralisierungsmaßnahmen eingeleitet.

Es besteht generell Übereinstimmung darüber, dass zur Verwirklichung einer stärkeren Integration von Zielvorgaben und Aktionen nicht nur Schritte auf „vertikaler“ – d.h. internationaler, nationaler und subnationaler Ebene –, sondern auch auf „horizontaler“ Ebene – d.h. zwischen den verschiedenen organisatorischen Einheiten einer bestimmten Ebene der öffentlichen Verwaltung – erforderlich sind. Die Fallstudien befassten sich hauptsächlich mit der horizontalen Integration auf nationaler Ebene, wobei die vertikale Integration zwischen verschiedenen Regierungsebenen etwas weniger ausführlich behandelt wurde, sowie mit der horizontalen Integration auf subnationaler Ebene. Diese Fokussierung auf die nationale Ebene hängt mit der Natur der verfügbaren Daten zusammen, doch sollte daraus nicht gefolgert werden, dass die anderen Aspekte irrelevant sind.

Der unterschiedliche Grad der Politikintegration und der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie ist den Unterschieden zuzuschreiben, die in den betreffenden Ländern in Bezug auf die treibenden Kräfte, d.h. die eigentlichen Impulsgeber, bestehen. In einigen Fällen sind diese Impulsgeber die zentralen Stellen, die für die gesamte Politikkonzipierung und deren Kohärenz verantwortlich sind.

Horizontale Integration

Wenn die untersuchten Länder auch zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangt sind, so haben sie doch in Bezug auf die Aufklärung aller Regierungsebenen über die Ziele nachhaltiger Entwicklung

Tabelle 2 Wichtigste institutionelle Entwicklungen

	Institutioneller Aufbau	Gesetzänderungen	Nationale Nachhaltigkeitspläne	Sektorspezifische Maßnahmen	Internationale Zusammenarbeit
Kanada	National Round Table für Umwelt und Wirtschaft (1993). Beauftragter für Umwelt und nachh. Entwicklung (1995). Kanadisches Amt für Umweltevaluierungen (1995). Bundessekretariat für Klimawandel (1998).	Kanadisches Gesetz über Umweltevaluierung (1992). Gesetz über National Round Table für Umwelt und Wirtschaft (1993).	Nationale Strategien (1997 und 2001).	Programm zur Reduzierung toxischer Emissionen (ARET). Programm zur Ökologisierung des staatlichen Sektors.	Aktiver Beitrag zu internationalen Übereinkommen und Initiativen. Verhaltenskodex für verantwortungsbewusste Fischereipraktiken. Verschiedene Übereinkommen zum Schutz der Arktis.
Deutschland	Nationaler Rat für nachhaltige Entwicklung (2000). „Green Cabinet“ (2000). Deutsche Energie-Agentur.	Verfassungsänderung zur Einbeziehung von Nachhaltigkeitszielen (1994). Sektorspezifische Gesetze zur Förderung des Umweltschutzes (namentlich Klimaschutzmaßnahmen).	In Arbeit.	Fast ausschl. Maßnahmen im Umweltsektor, in fast allen übrigen Politikbereichen wurden Umweltschutzaktivitäten eingeleitet. Nationales Klimaschutzprogramm (2000). Bundesprogramm ökologischer Landbau (2000).	Aktive Teilnahme an den Vorbereitungen für UNCED (1992) und den Rio+10-Gipfel in Johannesburg (2002), enge Zusammenarbeit mit UNCSD. Großes Gewicht wird auf die Integration von Umweltbelangen in die Entwicklungszusammenarbeit (Technologie transfer) gelegt.
Japan	Umweltministerium (2001). Sonderausschuss für Umwelt und Handel. Sonderausschuss für das UNCED-Follow-up. Ministerrat für globalen Umweltschutz (1989). Rat für nachhaltige Entwicklung (1996).	Umweltrahmengesetz (1993). Umweltrahmenplan (1994). Aktionsplan zur Ökologisierung des öffentlichen Sektors (1995). Gesetz über Erhaltung und Bewirtschaftung lebender Meeresressourcen (1996). Gesetz über Umweltverträglichkeitsprüfungen (1997). Rahmengesetz über Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Gebiete (1999). Gesetz zur Förderung moderner Systeme des nachhaltigen Landbaus (1999). Gesetz über rationale Energienutzung (1999).	Nationaler Agenda-21-Aktionsplan (1993).	Einseitige Betonung des Umweltsektors, in fast allen übrigen Politikbereichen wurden Umweltschutzaktivitäten eingeleitet. Festlegung von Fangquoten für die Fischereiwirtschaft (1997). Ökologisches Steuersystem (1998). Recyclingauflagen für Bauholz (2000).	EZ-Leistungen für die Förderung nachhaltiger Entwicklung. Japan unterstützt ferner Technologietransfer und Kapazitätsaufbau.

Tabelle 2 Wichtigste institutionelle Entwicklungen

	Institutioneller Aufbau	Gesetzesänderungen	Nationale Nachhaltigkeitspläne	Sektorspezifische Maßnahmen	Internationale Zusammenarbeit
Niederlande	Neuordnung des Landwirtschaftsministeriums. Neuordnung des Umweltministeriums (1991). Umweltaufsichtsbehörde (1991).	Gesetz über Umweltmanagement (1993). Gesetz über Zugang und Mobilität (2000). Gesetz zur Beschränkung der Schweinezucht (1997). Vgl. auch NEPP.	Seit 1989 Festlegung der nationalen Nachhaltigkeitspolitik im Rahmen nationaler Umweltpläne (NEPP), die alle fünf Jahre überarbeitet werden.	Neues wasserwirtschaftliches Verwaltungsabkommen (2001). Strategie betr. das Programm für die Handhabung von Substanzen (2001). Ökologische Steuerreform (2001). Umsetzung des Kyoto-Mechanismus. Überwiegend freiwillige Vereinbarungen für die Umsetzung der NEPP.	Aktive Unterstützung internat. Umweltabkommen, der UNCED und des Rio+10-Erdgipfels in Johannesburg 2002. Projekte zur umweltpolitischen Zusammenarbeit mit Entwicklungs- und Transformationsländern.
Vereinigtes Königreich	Umweltbehörde (1996). Kommission für nachhaltige Entwicklung (2001). Umwandlung von DETR in DEFRA, einschl. ernährungsspezifischer Verbraucherfragen (2001). „Green Minister“ Committee. Kabinettsausschuss für Umweltfragen. Ausschuss für Öko-Audits. Biotechnologie-Kommission für Landwirtschaft und Umwelt (2000). Ministerium für Internationale Entwicklung (1997).	Umweltgesetz (1995). Gesetzliche Instrumente betr. den Dezentralisierungsprozess: Government of Wales Act, Government of Scotland Act, Government of Northern-Ireland Act. Gesetz über nachgeordnete Gebietskörperschaften (2000).	In Arbeit.	Einführung eines ökologischen Steuersystems: CCL (2001). Steueranreize für die Revitalisierung der Städte.	Einbeziehung der Nachhaltigkeitsgrundsätze in die Politik der Entwicklungszusammenarbeit.

ähnliche Wege eingeschlagen. Dazu gehört eine Art strategischer Planung, die gewöhnlich von der Exekutive entwickelt und von der Legislative geprüft und kontrolliert wird. Die Niederlande und Deutschland, die beide über solide Erfahrungen mit Umweltstrategien verfügen, arbeiten darüber hinaus an eigenen Plänen. In Kanada und im Vereinigten Königreich wurden jeweils Strategiepapiere auf Premierministerebene formuliert, die sich in erster Linie mit den staatlichen Handlungsoptionen befassen.

Die meisten Länder haben es vorgezogen, nicht einen ganzen Komplex detaillierter Gesetzestexte, sondern vielmehr allgemeine Leitlinien zur Basis ihres globalen staatlichen Engagements zu machen. Der kanadische Bericht „A Guide to Green Government“ und das strategische Dokument des Vereinigten Königreichs „A Better Quality of Life – A Strategy for Sustainable Development for the UK“ spielen in diesen beiden Ländern eine ähnliche Rolle bei der Verbesserung der Kohärenz zwischen den verschiedenen Ebenen der staatlichen Verwaltung und der Integration des Nachhaltigkeitsprinzips in sämtliche politische Handlungsfelder. Der in Kanada gesetzlich vorgeschriebene, von der Bundesregierung zu erstellende Bericht umfasst neben Verfahren zur „Ökologisierung“ des staatlichen Handelns auch detaillierte Strategien für die einzelnen Ressorts und spezielle Politikziele im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung. Die Ziele der einzelnen Bundesministerien müssen nicht nur auf partizipatorischer Basis entwickelt werden und ergebnisorientiert sein, sondern sie müssen sich auch in eine Gesamtstrategie einfügen. Das bedeutet, dass das Engagement der einzelnen Ministerien für das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung in der Gesamtheit der ressortinternen Aktivitäten seinen Niederschlag finden muss. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass der Verpflichtung zur Politikintegration des Nachhaltigkeitsziels prioritär durch verstärkte Initiativen auf sektoraler Ebene, insbesondere Umweltschutzmaßnahmen, Rechnung getragen wird.

Die Länder räumen in der Regel Fortschritten in solchen Sektoren Priorität ein, wo auf Grund einheimischen Drucks und internationaler Verpflichtungen unverzügliches Handeln geboten ist, d.h. im Verkehrs-, Landwirtschafts- oder Energiesektor. Wirklich sektorübergreifende Initiativen, die auf einer dreidimensionalen Verpflichtung beruhen, sind nach wie vor recht selten, obwohl sie im Grunde besser geeignet sein dürften, den besonderen Herausforderungen nachhaltiger Entwicklung Rechnung zu tragen. Das Vereinigte Königreich hat ein Programm der städtischen Erneuerung lanciert, bei dem versucht wird, soziale, ökologische und ökonomische Aspekte der Urbanisierung miteinander zu verbinden. In Kanada haben sich die eher optimistischen Pläne, sämtliche Politikbereiche innerhalb eines beschränkten Zeitrahmens am Prinzip der Nachhaltigkeit auszurichten, wegen der Komplexität der damit verbundenen Probleme als unrealistisch erwiesen.

Die im Rahmen der Fallstudien untersuchten Länder haben diese globale Verpflichtung auf unterschiedliche Art und Weise in die Tat umzusetzen gesucht. In den meisten Fällen wurden interministerielle Lenkungsgruppen eingerichtet, wie z.B. das „Green Cabinet“ in Deutschland, der Ministerrat für globalen Umweltschutz in Japan oder der „Grüne“ Ministerialausschuss im Vereinigten Königreich. Diese Organe sollen sicherstellen helfen, dass das Konzept der Nachhaltigkeit auf der Ebene der Zentralregierung als übergreifendes Ziel in die Politik sämtlicher Ministerien integriert wird. Im Falle Deutschlands und des Vereinigten Königreichs finden Treffen zwischen Abteilungsleitern der mit Nachhaltigkeitsfragen befassten Ministerien und hochrangigen Regierungspolitikern statt. Das niederländische Ministerium für Wohnungsbau, Raumplanung und Umwelt (VROM) ist die federführende Regierungsstelle für alle Fragen nachhaltiger Entwicklung und zeichnet verantwortlich für die Koordinierung der nationalen Umweltpläne (NEPP) zwischen den betroffenen Ministerien. Diese Behörde hat die fachliche Zuständigkeit für die gesamte Nachhaltigkeitsproblematik.

Zusätzlich zu diesen Vorkehrungen auf Ministerial- und Kabinettssebene wurden auch andere Institutionen zur Verbesserung der horizontalen Integration eingerichtet. Alle Länder bemühten sich sehr aktiv um Schaffung unabhängiger oder staatlicher Stellen zur verstärkten Politikintegration und Förderung von Nachhaltigkeitsstrategien, wobei dieser Strategie der Vorzug vor der Errichtung neuer Fachministerien gegeben wurde. Die verschiedenen neu gegründeten Organe sind zugleich Ausdruck der unterschiedlichen Vorstellungen von mit nachhaltiger Entwicklung verbundenen Herausforderungen. Zum Teil nehmen diese Institutionen auch Sonderfunktionen wahr, wie z.B. die kanadische *Environmental Assessment Agency*, die mit der Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen betraut ist und eine Beraterfunktion für die Bundesregierung ausübt. Unabhängige Organe, wie die verschiedenen nationalen Räte für nachhaltige Entwicklung stellen teilweise Diskussionsforen für die verschiedenen beteiligten Partner dar, die die Aufgabe haben, öffentliche Debatten zu veranstalten und die Regierungen in Nachhaltigkeitsfragen zu beraten.

Ein Novum stellt jedoch die Benennung des Beauftragten für Umwelt und nachhaltige Entwicklung in Kanada dar. Der Beauftragte, der diese auf Bundesebene geschaffene unabhängige Stelle leitet, hat die Aufgabe, dem Parlament jährlich einen „grünen“ Bericht über die von der Bundesregierung erzielten Ergebnisse im Umwelt- und Nachhaltigkeitsbereich vorzulegen, namentlich was die Umsetzung und Erreichung der diesbezüglichen staatlichen Ziele betrifft. Dieses Amt ist nicht nur mit der Überwachung der staatlichen Aktivitäten betraut, sondern kann auch Empfehlungen hinsichtlich besserer Verfahrensweisen aussprechen. Im Vereinigten Königreich wurde das *Environmental Audit Select Committee of the House of Commons* eingerichtet, das eine ähnliche Kontrollfunktion wahrnimmt, indem es die von der Regierung erzielten Fortschritte überwacht und Empfehlungen für bessere Praktiken formuliert, wobei die Regierung jedoch nicht gesetzlich verpflichtet sind, sich an diese Empfehlungen zu halten.

Im Vereinigten Königreich ist neben dem „Green“ *Ministers Committee* auch die *Performance Innovation Unit* für die verwaltungsmäßige Koordinierung in den einzelnen Sektoren zuständig. Auch wenn sich diese Einheit nicht spezifisch mit Fragen der nachhaltigen Entwicklung befasst, ist sie doch im Rahmen des staatlichen Vernetzungsprogramms („*Joined-Up Government*“) damit betraut, die allgemeine Politikkohärenz zwischen den verschiedenen Ministerien zu überprüfen.

Vertikale Integration

Die nachgeordneten Gebietskörperschaften sind – wenn auch mit unterschiedlichem Autonomiegrad und Ermessensspielraum – für solche Aufgaben zuständig, die unmittelbare Effekte auf die nachhaltige Entwicklung haben, wie namentlich Stadtplanung, örtliches Verkehrswesen, Abwasserbeseitigung, Müllabfuhr und Wasserversorgung. Insofern erfordert die Umsetzung internationaler Verpflichtungen, wie z.B. die Einführung der „Agenda 21“, gut funktionierende Interaktionen zwischen den verschiedenen Ebenen der öffentlichen Verwaltung, einschließlich einer Unterstützung von Seiten der Zentralregierung, wie auch ein Engagement auf lokaler Ebene. In Japan fördert die Regierung lokale „Agenda-21“-Initiativen, von denen es mindestens 28 gibt – bei einer Gesamtzahl von 47 Präfekturen und 12 designierten Metropolen mit einem Bevölkerungsanteil von insgesamt rd. 73%. Die Regierung unterstützt die nachgeordneten Gebietskörperschaften bei deren freiwilligen, unabhängigen Umweltschutzaktivitäten – z.B. bei der Aufstellung lokaler „Agenda 21“-Pläne und bei der internationalen Zusammenarbeit auf lokaler Ebene. Die nachgeordneten Gebietskörperschaften sind im Rahmen des Umweltschutzes unmittelbar in die Umsetzung von Gesetzen, Regulierungen und Leitlinien sowie in die Beobachtung, Messung und Begrenzung der Umweltverschmutzung u.Ä. einbezogen.

Alle Länder sind um eine Verbesserung der vertikalen Kohärenz bemüht, um die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele auf sämtlichen Ebenen der öffentlichen Verwaltung besser in den Griff zu bekommen. Je nach dem Grad der verfassungsmäßigen Autonomie, über den die jeweiligen nachgeordneten Gebietskörperschaften verfügen, haben diese recht unterschiedliche Vorstellungen davon, wie das Ziel der Politikkohärenz auf sämtlichen Ebenen der öffentlichen Verwaltung (national, subnational und lokal) mit der Notwendigkeit in Einklang gebracht werden kann, die Autonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften zu wahren. In Ländern mit föderaler, dezentralisierter Struktur gilt das Hauptaugenmerk der Stärkung der Kohärenzmechanismen, während in den traditionell zentralisierten Staaten wie Japan oder Vereinigtes Königreich der Frage der lokalen Trägerschaft der Nachhaltigkeitsziele vorrangige Bedeutung eingeräumt wird.

Ein ausgewogenes Verhältnis herzustellen zwischen der Notwendigkeit einer Integration der Politikziele auf sämtlichen Ebenen der öffentlichen Verwaltung, der Wahrung der Autonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften gemäß den verfassungsmäßigen bzw. gesetzlichen Anforderungen sowie schließlich der erforderlichen Anpassung der lokalen Kapazitäten an den Nachhaltigkeitsgrundsatz, stellt ein schwieriges Unterfangen dar. Und natürlich ist dieser Prioritätenkonflikt noch sehr viel ausgeprägter in föderalen Staatssystemen, wo eine strenge Aufteilung der Kompetenzen zwischen den verschiedenen Regierungsebenen besteht.

Bei Fragen, die vom Standpunkt der Nachhaltigkeit aus besonders kritisch sind, können sich die Beziehungen zwischen Zentralregierung und nachgeordneten Gebietskörperschaften, insbesondere in Ländern mit föderaler Struktur, zuweilen problematisch gestalten. In Kanada z.B. erschweren Streitigkeiten bezüglich der Rechtshoheit, namentlich was Eigentum und Kontrolle natürlicher Ressourcen angeht, die Beziehungen zwischen Bund und Provinzen. Wie einige andere OECD-Länder haben auch die fünf untersuchten Länder in einer Reihe wichtiger Politikfelder aus Effizienzgründen Kompetenzen und Entscheidungsvollmachten auf die nachgeordneten Gebietskörperschaften übertragen. Wenngleich die wichtigsten Debatten und die treibenden Kräfte, die hinter dem Beschluss zur Dezentralisierung standen, politischer Art waren, könnte doch der Wunsch einer weitergehenden Realisierung der Nachhaltigkeitsziele ebenfalls eine wichtige Rolle gespielt haben. Als jüngste diesbezügliche Initiative ist der Dezentralisierungsprozess im Vereinigten Königreich (vgl. Kasten 1) zu nennen.

Das Haupthindernis für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele auf sämtlichen Ebenen des öffentlichen Sektors besteht jedoch in der Unzulänglichkeit der traditionellen Koordinierungsmechanismen, die nach wie vor nicht in der Lage sind, die Anwendung wirklich integrierter Praktiken auf den verschiedenen Ebenen der staatlichen Verwaltung sicherzustellen. In Deutschland fällt die Zuständigkeit für die Nachhaltigkeitsziele in den Bereich der Umweltpolitik, für die sich Bund und Länder die Verantwortung teilen. Eines der wichtigsten Instrumente zur Gewährleistung der Politikkohärenz ist die Konferenz der Umweltminister von Bund und Ländern. In Ermangelung eines ganzheitlichen Konzepts der nachhaltigen Entwicklung und angesichts des geringen Stellenwerts dieses Konzepts auf der politischen Agenda gibt es bislang noch kein formales Instrument für die Koordinierung der Politik von Bund und Ländern speziell im Bereich der nachhaltigen Entwicklung. In Kanada, dem zweiten im Rahmen der Fallstudien untersuchten föderalen Staat, ist die Situation etwas anders gelagert. Hier wird eine enge Politikkoordinierung zwischen Bundesebene und nachgeordneten Gebietskörperschaften durch die relativ weitgehende Autonomie der kanadischen Provinzen erschwert. Eine effektive Koordinierung erfolgt jedoch bei sektorspezifischen Fragen, wie im Bereich der Fischerei oder des Klimawandels (z.B. Gründung des *Federal Climate Change Secretariat*). Die für diese Koordinierung eingesetzten Instrumente sind Gegenstand langwieriger Ver-

Kasten 1 Dezentralisierung und nachhaltige Entwicklung im Vereinigten Königreich

Die Zentralregierung hat die Zuständigkeiten für Fragen der nachhaltigen Entwicklung den regionalen Parlamenten von Nordirland, Wales und Schottland und deren regionalen Entwicklungsgesellschaften sowie der Verwaltung von Großlondon übertragen. Diesen Organen obliegt nicht nur die Verantwortung für eine Reihe wirtschaftlicher Ziele, sondern auch die Überwachung der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategien auf subnationaler Ebene. Die Zentralregierung des Vereinigten Königreichs hat die Kompetenzen dieser Organe nunmehr auf die Förderung ihrer eigenen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Anliegen ausgedehnt. Nach dem *Local Government Bill* (2000) sind alle nachgeordneten Gebietskörperschaften verpflichtet, lokale „Agenda-21“-Strategien aufzustellen. Gleichwohl übt die Zentralregierung über ihre Regionalvertretungen (*Government Offices*) nach wie vor einen erheblichen Einfluss auf die Konzipierung der regionalen und lokalen Nachhaltigkeitsstrategien aus. Um den Entwurf dieser Strategien auf regionaler und lokaler Ebene zu erleichtern, haben die repräsentativen Organisationen der nachgeordneten Gebietskörperschaften eine Liste von Anhaltspunkten für die diesbezügliche Entscheidungsfindung zusammengestellt, wobei das Schwergewicht insbesondere auf der Haushaltspolitik liegt.

handlungen zwischen dem Zentralstaat und den Provinzregierungen. Auch wenn einige Provinzen bei der Aufstellung und Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien sehr aktiv waren, ist das Engagement doch nicht überall gleich stark, so dass der Stand der Dinge insgesamt uneinheitlich ist.

Eine der Hauptschwierigkeiten bei der Implementierung von Nachhaltigkeitszielen hängt mit den Schranken zusammen, die einer konkreten Kooperation zwischen den verschiedenen Ebenen der staatlichen Verwaltung entgegenstehen. Länder mit föderaler Struktur, wie Deutschland und Kanada, stoßen dabei offenbar auf größere Probleme als die zentral verfassten Staaten Japan, Vereinigtes Königreich und Niederlande. Das liegt z.T. daran, dass bei föderalen Systemen eine größere Zahl von Interessengruppen in den politischen Entscheidungsprozess einbezogen werden muss. Es erklärt sich aber auch aus spezifischen institutionellen Rigiditäten. In Kanada existieren zahlreiche Initiativen und Programme der Bundesministerien mit dem Ziel, die Gemeinden bei der Entscheidungsfindung in Nachhaltigkeitsfragen zu unterstützen.

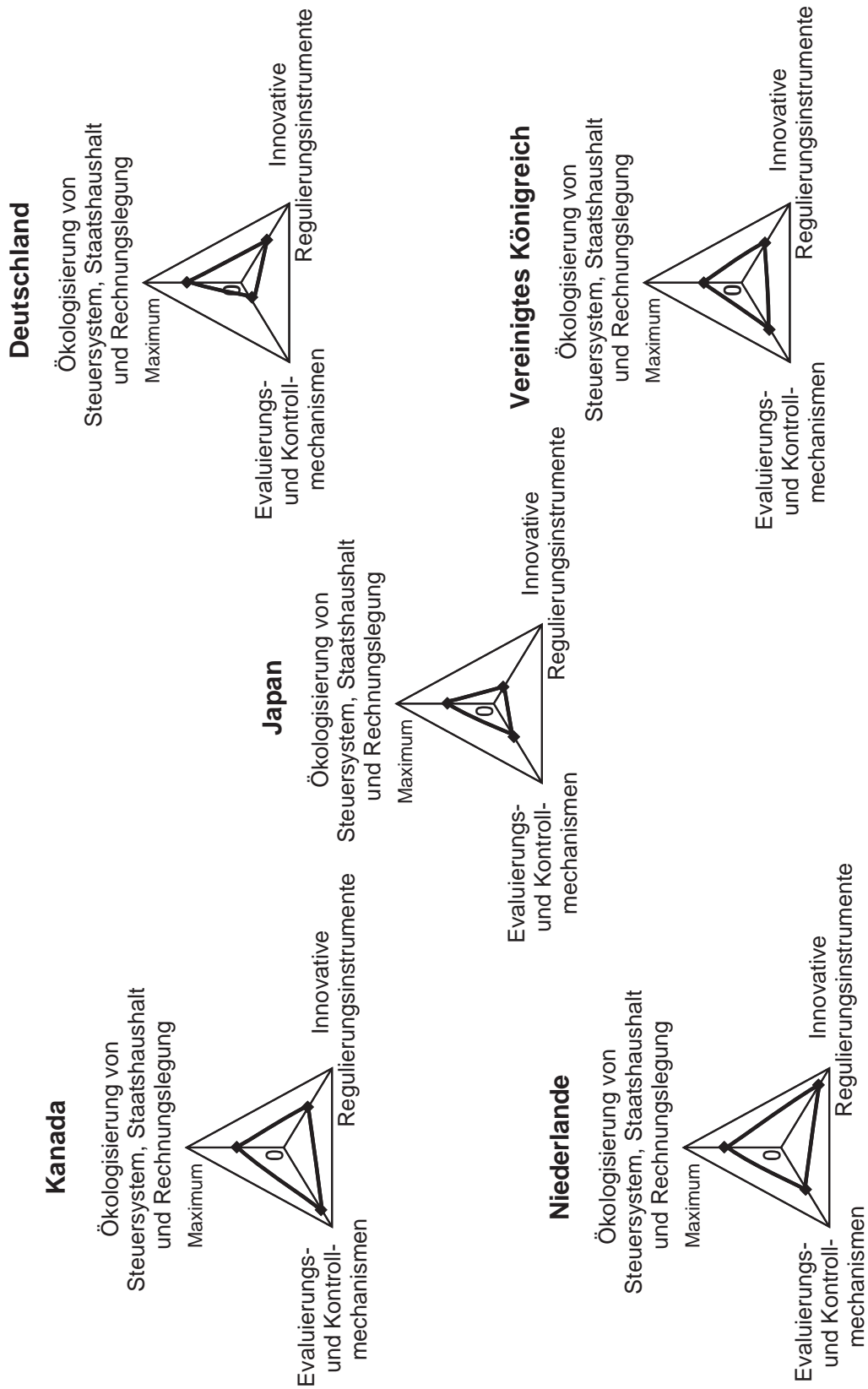
Wichtigste Instrumente der Politikintegration

In den Fallstudien werden verschiedene Instrumente beschrieben, die zu einer besseren Integration des Nachhaltigkeitsprinzips in sämtliche Politikbereiche beitragen können. Dazu zählen:

- Ökologisierung von Rechnungslegungssystemen und Budgets,
- Ökologisierung staatlicher Aktionen,
- Leistungsmanagementsysteme,
- Umweltverträglichkeitsprüfungen,
- Evaluierungen und systematische Kosten-Nutzen-Analysen,
- Mechanismen der Rechenschaftslegung.

Die meisten dieser Instrumente werden bisher weder auf breiter Basis noch systematisch angewendet, abgesehen von spezifischen Regulierungsinstrumenten bzw. Regulierungsalternativen. Interessant ist, dass die untersuchten Länder – mit Ausnahme Japans – die Einführung neuer Regulierungsinstrumente, die Übereinkommen mit den jeweiligen Zielgruppen fördern, der Anwendung von Direktregulierungen vorgezogen haben. Freiwillige Umweltschutzvereinbarungen und ausgehandelte

Abbildung 1 Wichtigste Instrumente zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie



Verträge (in Form von Verpflichtungserklärungen oder *Covenants*) sind besonders häufig in Ländern mit komplexen Gesetzgebungs- und Konsultationsverfahren wie z.B. Deutschland und den Niederlanden anzutreffen. Die Ausnahme Japan könnte auf den dort seit jeher besonders starken Grad der Zentralisierung zurückzuführen sein, der sich auch auf die Integration und Umsetzung der Nachhaltigkeitspolitik erstreckt. So wird z.B. in der Umweltschutzpolitik seit jeher von einem auflagenpolitischen Ansatz ausgegangen, der sich auf eine Reihe von Gesetzen und Bestimmungen stützt, die der Verwaltung als Orientierung dienen. Dieses System wird in vielen Politikfeldern, z.B. was die Normen für Luftschadstoffemissionen angeht, nach wie vor für wirksam und notwendig erachtet. Jedoch bemüht man sich selbst in Japan um andere Arten von Maßnahmen – z.B. Subventionen oder Steueranreize –, um die Schwachstellen des traditionellen Systems zu kompensieren.

In Deutschland haben sich die Länder ebenfalls für dieses Vorgehen entschieden. Bayern war der Vorreiter in Bezug auf eine Strategie kooperativer Beziehungen zum Unternehmenssektor; so entschloss sich die bayerische Landesregierung, Umweltbündnisse ins Leben zu rufen, die sich auf Umweltmanagementsysteme und sonstige Aktivitäten erstrecken und gleichzeitig dazu beitragen, die direkte behördliche Regulierung einzuschränken.

Die Niederlande haben zur Umsetzung der nationalen Umweltpläne ein System von *Covenants* zwischen Behörden und Zielgruppen geschaffen. Anders als beim deutschen System der freiwilligen Vereinbarungen haben diese Verpflichtungen eine in den Umweltschutzplänen niedergelegte rechtliche Basis, und ihr Status wird per Kabinettsbeschluss definiert. Die Verhandlungsebene hängt von den beteiligten Parteien und dem jeweiligen Thema ab. Solche *Covenants* können industrieweit, aber auch auf Sektor- oder Unternehmensebene ausgehandelt werden, so dass entweder die Zentralregierung, die Provinzregierungen oder die nachgeordneten Gebietskörperschaften daran beteiligt sind. Sie enthalten einen Zeitrahmen und Umsetzungsstrategien für Umweltschutzmaßnahmen. Diese Art von Flexibilität erlaubt ein individuell abgestimmtes Vorgehen bei der Durchsetzung umweltpolitischer Entscheidungen, was eine wichtige Voraussetzung für die Unterstützung und Akzeptanz der Umweltschutzmaßnahmen seitens des privaten Unternehmenssektors darstellt. Die zunehmende Beliebtheit dieser Verpflichtungserklärungen zur Formulierung und Umsetzung gesetzlicher Umweltbestimmungen gibt allerdings auch Anlass zu Besorgnis. Selbst wenn strikte, vom Kabinett erlassene Regulierungen notwendig sind, die die rechtliche Basis, die Beteiligung Dritter und die Transparenz derartiger Verträge regeln, besteht doch weiterhin die Befürchtung, dieses Verfahren könnte zur Umgehung des Parlaments dienen und mit möglichen negativen Auswirkungen auf den Unternehmenswettbewerb verbunden sein.

Neben diesen innovativen Maßnahmen wurden auch einige Anstrengungen unterschiedlicher Tragweite zur Ökologisierung von Steuersystemen, öffentlichen Haushalten und Rechnungslegung sowie des staatlichen Handelns allgemein unternommen (vgl. Tabelle 3).

Die Schaffung besonderer Mechanismen für die Rechenschaftslegung im Bereich der Nachhaltigkeitspolitik steckt noch in den Anfängen und beschränkt sich bislang auf die Institutionalisierung spezifischer Vorkehrungen zur Berichterstattung und Transparenzverbesserung. Interessanterweise hat gerade der umfassende Charakter des Nachhaltigkeitskonzepts viele Länder davon abgehalten, spezielle Gesetzesbestimmungen und gesetzliche Kontrollen einzuführen, so dass in den untersuchten Ländern, auch wenn diese über hoch entwickelte Sozial- und Umweltgesetze verfügen, die nachhaltige Entwicklung als solche keiner speziellen Gesetzgebung unterliegt. Es wurden jedoch gewisse Mechanismen zur Verankerung der Berichtspflicht eingeführt. Zu den vielversprechendsten Neuerungen gehört in dieser Hinsicht der Bericht des kanadischen Sonderbeauftragten. Dieser dem Parlament jährlich vorzulegende Bericht wird der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, was eine kritische Über-

Tabelle 3 **Ausgewählte Instrumente zur Ökologisierung des staatlichen Sektors**

	Kanada	Deutschland	Japan	Niederlande	Vereinigtes Königreich
Ökologisierung von Steuersystemen, Staatshaushalten und Rechnungslegung	NRTEE-Vorschläge zur Ökologisierung der Haushalte 2000 dienen als Basis zur Verbesserung der Nachhaltigkeit des Bundeshaushalts.	Im Finanzministerium wird das Nachhaltigkeitskonzept hauptsächlich auf die langfristige Haushaltskonsolidierung angewendet.	–	Eine umweltverträgliche Haushaltsplanung wird als wesentliche Zukunftsaufgabe gesehen. Neues Steuersystem (ab 1. Januar 2001) zur Förderung nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung („Ökologisierung“). Einführung von ergebnis- und ertragsorientierten Haushaltsplanungs- und Managementkonzepten in allen staatlichen Stellen.	Der Haushalt 2001 sah ein umfassendes steuerliches Maßnahmenpaket zur städtischen Revitalisierung vor, ergänzt durch lokale Steuermaßnahmen, die im Grünbuch über die kommunalen Finanzen eingesehen werden können – namentl. Programme zur städtischen Erneuerung sowie ein Programm für die Reinvestition von Kommunalsteuern.
Ökologisierung des staatlichen Handels	Initiative auf Bundesebene: Auflage für alle Ministerien, Umweltwägungen bei ihren Aktivitäten zu berücksichtigen und Umweltmanagementsysteme einzurichten. Die Anstrengungen konzentrieren sich namentlich auf: <ul style="list-style-type: none"> – Energieverbrauch – Wasserverbrauch – Abfallentsorgung – Fahrzeugbestand und Verkehr – Öffentliche Gebäude und Einrichtungen 	Auflage eines „Klimaschutzprogramms“ mit über 150 Maßnahmen, darunter: <ul style="list-style-type: none"> – Massive Förderung erneuerbarer Energien; – „Grüne“ Zielvorgaben (2001), „Verkehrswirtschaftliche Energiestrategie“ und „Integrierte Verkehrspolitik“ (2000); – Integration von Bau- und Raumordnungsgesetzen (1997); – Novellierung des Raumordnungsgesetzes zur Einbeziehung der Nachhaltigkeit; – Umfassendes Bauschuttrecycling. 	– Aktionsplan zur Ökologisierung des staatlichen Handels (Juni 1995), der die Verwendung von Recyclingpapier, energiesparenden Ausrüstungen und schadstoffarmen Fahrzeugen sowie die Verringerung der CO ₂ -Emissionen zur Auflage macht. <ul style="list-style-type: none"> – Gesetz zur Förderung der Beschaffung umweltfreundlicher Güter und Dienstleistungen durch den Staat und sonstige öffentl. Körperschaften (2000). 	Wichtigste Herausforderung der Zukunft: Beseitigung der Hindernisse für eine weitergehende Ökologisierung des Beschaffungswesens: Mangelndes Umweltbewusstsein und Motivationschwäche, ungenügende Kenntnisse über mögliche Optionen, budgetäre Sachzwänge und technische Hindernisse, unzureichend dezentralisiertes Beschaffungswesen.	Die Berichte des <i>Green Ministers Committee</i> von 1999 und 2000 legten Ergebnisse und künftige Aufgaben dar: <ul style="list-style-type: none"> – Vereinbarung einer polit. Modell-erklärung über ökol. Handeln sowie ein Modellprogramm mit Verbesserungsvorschlägen (fast alle Ministerien verfügen heute über eine eigene ökologische Strategie). – Zielvorgaben für Energieeinsparung und Abfallrecycling sowie grüne Transportpläne für ausführende Behörden und Regionalvertretungen. – Unterstützung der Ministerien bei der Umsetzung des <i>Environmental Management Systems</i> (EMS), u.a. durch Herausgabe eines Leitfadens, Veranstaltung eines großen Seminars, Einrichtung von telefonischen Hilfsdiensten und Verträgen für Beratung auf Abruf. – Beratung der Ministerien durch DETR (DEFRA) und HMT in der Frage, wie mögliche Umweltfolgen bei Entscheidungen im Beschaffungswesen berücksichtigt werden können. – Beratung der Ministerien betr. die Umweltverträglichkeit ihrer Politik.

prüfung des Managements des Nachhaltigkeitsprozesses gewährleistet. Im Vereinigten Königreich, das ebenfalls gewisse Berichtsregeln eingeführt hat, liegt die Situation etwas anders. Zwar stellt der Strategiebericht der Regierung die Grundlage für die staatliche Entscheidungsfindung in Nachhaltigkeitsfragen dar, doch gibt es dort kein unabhängiges Organ wie z.B. in Kanada, das über die notwendigen Vollmachten zur Durchsetzung von Politikänderungen verfügt.

Eine der wichtigsten praktischen Voraussetzungen für die Verbesserung von Rechenschaftspflicht und Transparenz sind Kapazitäten zur Entwicklung verlässlicher Indikatoren für Kosten-Nutzen-Analysen und für Evaluierungen allgemein. In allen Ländern werden diesbezügliche Anstrengungen unternommen. In Deutschland z.B. wurden wichtige Schritte zur Entwicklung und praktischen Anwendung von Umweltindikatoren eingeleitet (wie beispielsweise die Umweltökonomische Gesamtrechnung), die dazu beitragen, dass Umweltbelastungen wie Emissionen, Material- und Energieverbrauch sowie Bodenbelastung bei den ökonomischen Daten berücksichtigt werden.

II. Die Rolle der Zivilgesellschaft: Effektive Einbeziehung aller Bürger

Einer der wichtigsten Aspekte der nachhaltigen Entwicklung betrifft die Fähigkeit, Produktions- und Konsumstrukturen zukunftsfähiger zu gestalten. Die Frage, welche Rolle der Staat bei der Förderung zukunftsfähigerer Strukturen dieser Art effektiv spielen sollte, ist ziemlich umstritten, jedoch umfasst das Spektrum der Maßnahmen, auf die die Länder, wie aus den Fallstudien hervorgeht, am häufigsten zurückgreifen, vor allem Regulierungsinstrumente und Steueranreize. Nützliche, aber in den untersuchten Ländern bislang noch begrenzte Initiativen bestehen auch darin, dass die Regierungen versuchen, durch Ökologisierung des staatlichen Handelns mit gutem Beispiel voranzugehen (Tabelle 3).

Eine effektive Änderung der Konsum- und Produktionsstrukturen ist umso schwieriger, als es gilt, die Prioritäten einer nachhaltigen Entwicklung mit den wachsenden Ansprüchen der Bürger an die Versorgung mit Konsumgütern und einen steigenden Lebensstandard, wie sie sich aus dem stärker individuell geprägten Lebensstil ergeben, in Einklang zu bringen. Wie kann z.B. das Streben der Bürger nach mehr eigenen Autos und Eigenheimen mit den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung vereinbart werden? Die Schwierigkeiten bei dem Versuch, eine weitere Umweltdegradation zu verhindern, zeigen, dass derartige Änderungen nur schwer zu verwirklichen sind. Außerdem legen sie den Schluss nahe, dass zur Erreichung dieses ehrgeizigen Ziels ein allgemeiner Konsens darüber erreicht werden muss, dass es nicht länger möglich ist, so weiterzumachen wie bisher, sondern dass vielmehr Verpflichtungen und Anstrengungen seitens der Gesellschaft insgesamt erforderlich sind.

Das bedingt wiederum einen Mindestkonsens darüber, welche grundlegenden Optionen zur Verfügung stehen sollten, treten doch häufig Interessenkonflikte zwischen einer Vielzahl wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Prioritäten zu Tage. Die meisten Länder haben eine Reihe vielversprechender Lösungen entwickelt, wie sie in den Fallstudien dargelegt werden, und zwar hauptsächlich in den Sektoren Landwirtschaft und Fischerei, was z.T. darauf zurückzuführen ist, dass der Staat hier hinreichend starken Druck im Hinblick auf das Zustandekommen eines Mindestkonsenses ausgeübt hat. Das könnte sich in anderen, wirtschaftlich zentraleren Sektoren als schwieriger erweisen. Insbesondere sind die meisten Systeme nach wie vor generell durch die Schwierigkeit gekennzeichnet, systematische Streitbeilegungsmechanismen zwischen Staat, Unternehmen und anderen Beteiligten zu entwickeln. So wird in der japanischen Fallstudie hervorgehoben: „Eines der

Haupt Hindernisse für die Verwirklichung nachhaltiger Entwicklung hängt mit der Schwierigkeit zusammen, die schöne Rhetorik der „Win-Win-Lösungen“ aufzugeben und stattdessen konkrete Anstrengungen zur Konzipierung geeigneter Schlichtungsmechanismen zur Konfliktbeilegung zu unternehmen“.

Wandel der Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft

Partnerschaften zwischen Staat und Wirtschaft werden aller Voraussicht nach eine entscheidende Rolle spielen. In allen Ländern bestehen fest etablierte Praktiken, was die formalen Beziehungen zwischen öffentlichem und privatem Sektor zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung angeht; im Hinblick auf die Erfordernisse einer nachhaltigen Entwicklung sind jedoch erhebliche Anpassungen dieser Mechanismen notwendig. So sind u.a. Änderungen im Verhalten sowohl der Unternehmen als auch des öffentlichen Sektors erforderlich, um von der Strategie des „Lobbying“ – die entweder zu Absprachen oder aber zu Konflikten zwischen öffentlichem und privatem Sektor zu führen droht – zu einer Strategie gesunder „Partnerschaften“ überzugehen, die auch andere, wie z.B. soziale und ökologische Interessen nicht ausschließen.

Es bedarf daher einer Neugestaltung der Beziehungen zwischen staatlichen Stellen einerseits sowie Organisationen im Umwelt- und Sozialbereich andererseits. Hierbei könnten wiederum einige neutrale Stellen eine Art „Vermittlerrolle“ spielen. In Kanada dient das *International Institute for Sustainable Development* (IISD) der weltweiten Förderung der Nachhaltigkeitsagenda, indem es Handlungsempfehlungen in Bezug auf den internationalen Handel, den Einsatz ökonomischer Instrumente, den Klimawandel und das Management der natürlichen Ressourcen ausspricht. Zu seinen Aufgaben gehört es u.a., internationale Verhandlungen abzudecken und darüber via Internet Bericht zu erstatten sowie Nord-Süd-Kooperationsprojekte, einschließlich globaler Partnerschaften, zu konzipieren. Das Institut wendet sich an staatliche Behörden sowie an Vertreter von Wirtschaft und Nichtregierungsorganisationen. Zu seinen wichtigsten Leistungen gehört die Initiierung vielversprechender Partnerschaften zwischen Wirtschaft und Staat. Seit 1995 haben auch in Deutschland die Bundesländer verschiedene Initiativen zur Verbesserung des Umweltmanagements auf Unternehmensebene eingeleitet. Vorreiter war dabei Bayern, aber die meisten übrigen Bundesländer folgten dem bayerischen Beispiel, indem sie unterschiedliche Arten von Kooperationsprojekten zwischen staatlichen Stellen und Unternehmen ins Leben riefen. Diese Projekte zielen im Allgemeinen darauf ab, auf Unternehmensebene Umweltmanagementaktivitäten und Öko-Audits gemäß der EMAS-Verordnung der Europäischen Union anzuregen und damit gleichzeitig auch die unmittelbare Kontrolle von Seiten der Umweltbehörden einzuschränken.

Als positive Entwicklung ist anzumerken, dass die Unternehmen der meisten Länder das Nachhaltigkeitskonzept unabhängig von staatlichen Anreizmaßnahmen in ihre Managementstrategien integriert haben. Bestrebt, den Bürgern ein „sauberes“ Image zu präsentieren, haben vor allem die traditionell umweltbelastenden Sektoren, wie die chemische Industrie, der Energiesektor, die Papier- und Zellstoffindustrie usw., mit einer Ökologisierung ihrer Aktivitäten begonnen. In den letzten Jahren waren es in der Regel Wirtschaftsverbände, auf deren Initiative hin eine wachsende Zahl branchenweiter Selbstverpflichtungen bzw. freiwilliger Vereinbarungen zustande kam. Freiwillige Initiativen der Industrie im Rahmen von Umweltmanagementsystemen, wie z.B. ISO 14001, stellen daher zusammen mit der zunehmend stärker werdenden Bürgerbewegung der „umweltbewussten Verbraucher“ einen wichtigen Schritt in Richtung auf die Integration von wirtschaftlichen Aktivitäten und globalem Umweltschutz im Zuge der Ausweitung des internationalen Handels dar. Die

tatsächlichen Effekte solcher Maßnahmen liegen jedoch nicht immer klar zu Tage, und es mangelt noch an entsprechenden Evaluierungen.

Die Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft werden entscheidend geprägt durch die Art der jeweiligen staatlichen Regulierungs- und Kontrollvorkehrungen. Diese Kontrollen dürfen natürlich auf keinen Fall die Wirtschaftsentwicklung beeinträchtigen, doch kommt es zugleich entscheidend darauf an sicherzustellen, dass den umwelt- und sozialpolitischen Zielen von sämtlichen Akteuren des privaten Sektors der ihnen gebührende Stellenwert eingeräumt wird. In den meisten Ländern hat sich die Einsicht durchgesetzt, dass traditionelle Regulierungen, selbst wenn sie gemeinsam mit der Wirtschaft erarbeitet wurden, den Herausforderungen im Zusammenhang mit der nachhaltigen Entwicklung z.T. nicht wirklich gerecht werden. Die meisten Initiativen konzentrierten sich auf „freiwillige Vereinbarungen“. Der Erfolg solcher Instrumente hängt für gewöhnlich von den damit verbundenen Auflagen ab. Zugleich hat sich aber auch, z.B. in den Niederlanden, gezeigt, dass Genehmigungs- und Lizenzsysteme, je nach den von den Unternehmen selbst gemachten Kooperationsanstrengungen, flexibel gehandhabt werden sollten. Bei einigen Unternehmen sollte der Staat seine Weisungsbefugnis behalten; in anderen Fällen hingegen – z.B. wenn die Unternehmen selbst effiziente Umweltmanagementsysteme entwickelt haben – könnte ihnen mehr Handlungsspielraum zugestanden werden.

In den Fallstudien wird auch auf einige Beispiele hingewiesen, wo es Gewerkschaften waren, die Verpflichtungen eingegangen sind. So leitete z.B. in Deutschland der DGB 1999 eine Initiative ein, die darauf abzielte, im Rahmen des Bündnisses für Arbeit – eines „neo-korporatistisch“ strukturierten Dialogs zwischen Staat, Gewerkschaften und Wirtschaft – auch Umweltbelangen Rechnung zu tragen. Im Mittelpunkt des zunächst 1996 initiierten und dann 1998 neu aufgelegten Bündnisses für Arbeit stehen die Themen Beschäftigung, Bildung und Ausbildung sowie Wettbewerbsfähigkeit. Der DGB legte eine Liste mit nahezu 80 Vorschlägen zur Verknüpfung von Beschäftigungsförderungs- und Umweltschutzmaßnahmen vor.

Breitere Einbeziehung sämtlicher Bürger

In allen Untersuchungen wurde auch die Rolle der Bürger sowie die Notwendigkeit unterstrichen, einen Wandel in den traditionellen Beziehungen zwischen dem Staat einerseits und den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und Individuen andererseits herbeizuführen, um eine effiziente Integration von umwelt-, wirtschafts- und sozialpolitischen Zielen zu erreichen. Die Teilhabe der Bürger ist ein Schlüsselkonzept bei der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie, und die Einbeziehung der Öffentlichkeit kann auf zweierlei Art und Weise geschehen. Da ist einmal die Beteiligung repräsentativer Gruppen, der so genannten „Stakeholder“. Diese nehmen normalerweise an der Politikformulierung im Rahmen von Beratungsorganen teil, z.B. dem *Canadian National Round Table on the Environment* oder so genannten nationalen Räten für nachhaltige Entwicklung, wie in Deutschland, Japan oder dem Vereinigten Königreich. Einige Ministerien haben auch Beratungsorgane eingerichtet, die sich aus Vertretern der verschiedenen Stakeholder zusammensetzen und die politischen Entscheidungsträger in gewissen sektorspezifischen Fragen beraten (so z.B. in Deutschland und dem Vereinigten Königreich). In den Fallstudien wird nicht im Detail darauf eingegangen, nach welchen Kriterien die jeweiligen Protagonisten ausgewählt werden. Insgesamt ist jedoch eine Tendenz zur Öffnung der Politikdebatte auf nationaler wie subnationaler Ebene festzustellen, die auf eine breitere Einbeziehung gesellschaftlicher Gruppen abzielt. Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung könnte sogar als Katalysator bei der Ausweitung der Konsultationen und der breiteren Einbindung der Öffentlichkeit in

den einzelnen Ländern wirken – was eigentlich nicht sonderlich verwundert, wenn man bedenkt, welche Pionierrolle der Umweltsektor seit den siebziger Jahren gespielt hat.

Die Wirkungsbreite solcher partizipatorischen Mechanismen kann unterschiedlich sein. In Kanada und den Niederlanden wurden sowohl „institutionalisierten“ Nichtregierungsorganisationen als auch weniger formell etablierten Gruppen bereits im Frühstadium der politischen Entscheidungsprozesse erhebliche Einflussmöglichkeiten eingeräumt. In den Niederlanden werden z.B. zahlreiche Gruppen von Interessenvertretern zu Konsultationen über die Formulierung der Umweltpolitik hinzugezogen, und in Kanada können derartige Gruppen auf breiter Basis an der Konzipierung der Strategien der jeweiligen Ministerien teilnehmen. Um diesen Öffnungsgrad zu erreichen, mussten teilweise ausgeklügelte Vorgehensweisen einschließlich Berichterstattungsmechanismen entwickelt werden. Von größter Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Fähigkeit, klare Ziele zu definieren und zu gewährleisten, dass die an diesem Prozess beteiligten Personen effektiv angehört werden und ein Feedback erhalten.

Der zweite Aspekt ist das Engagement der breiten Öffentlichkeit. Im Vereinigten Königreich beauftragte die dem Amt des Premierministers angegliederte *Service First Unit* (jetzt *Modernising Public Services Group*) eine Marktforschungsgesellschaft sowie die *Birmingham University's School of Public Policy* mit der Einrichtung eines *People's Panel* (1998). Dieses *People's Panel* besteht aus 5 000 nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Vertretern der Öffentlichkeit und dient Meinungsumfragen über Angelegenheiten, die den öffentlichen Dienst betreffen. Dieses Panel soll auch zur Evaluierung von Nachhaltigkeitsfragen herangezogen werden. In Japan wendet die Regierung eine ähnliche Methode an, um sich über die Meinung der breiten Öffentlichkeit zu informieren. Die britische Regierung hat ein System eingerichtet, das es der breiten Öffentlichkeit ermöglicht, zu den Prozessen der Politikkonzipierung, -umsetzung und -prüfung Stellung zu nehmen. Eine andere Methode besteht darin, die politischen Entscheidungsprozesse durch Petitionen zu beeinflussen; von dieser Möglichkeit wird in Kanada Gebrauch gemacht, wo der *Commissioner for the Environment and Sustainable Development* öffentliche Petitionen entgegennimmt. In Deutschland haben einige Bundesländer ebenfalls Instrumente der unmittelbaren Demokratie eingeführt, wie z.B. Referenden und Petitionssysteme. Die breite Einbeziehung der Öffentlichkeit setzt aber auch voraus, dass deren Aktionsmöglichkeiten – wie z.B. Klageerhebung, öffentliche Anhörungen oder Unterstützung lokaler „Agenda-21“-Gruppen – erweitert werden. In den untersuchten Ländern sind all diese Elemente vorgesehen, wenn sie auch in jeweils unterschiedlichem Maße eingesetzt werden.

Nach den empirischen Beobachtungen im Rahmen der Fallstudien zu urteilen, ist es in föderal verfassten Staaten offenbar schwieriger, sämtliche Interessengruppen einzubeziehen, weil die Interventionen der Lobbygruppen auf den verschiedenen staatlichen Ebenen die Situation zusätzlich verkomplizieren. Eine andere Art von Problem, das z.B. im niederländischen System der konsensbasierten Politik auftaucht, besteht in der Gefahr, dass allzu langwierige Konsultationsprozesse die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele behindern bzw. verzerren. Allerdings könnte eine Einschränkung dieser Konsultationsverfahren u.U. mit noch größeren Nachteilen verbunden sein. Was die deutsche Fallstudie betrifft, so wird den energie- und verkehrspolitischen Entscheidungsträgern vorgeworfen, sie berücksichtigten lediglich Wirtschaftsinteressen. Wo derartige Spannungen auftauchen, bedarf es weiterer Bemühungen mit dem Ziel, Kosten und Nutzen von Konsultationspraktiken und Verfahren der Bürgerbeteiligung zu evaluieren.

Wie groß der Einfluss von Interessengruppen auf die politischen Entscheidungsprozesse ist, wurde bislang noch nicht evaluiert. In Fortsetzung der integrativen Tendenzen des niederländischen „korporatistischen“ Systems geht der Trend jedoch derzeit in Richtung einer stärkeren Integration der

Nichtregierungsorganisationen in den Prozess der politischen Entscheidungsfindung. Eines der Hauptziele des Nationalen Umweltsplans NEPP4 ist es, die Konsultations- und Bürgerbeteiligungsmechanismen qualitativ weiter zu verbessern, und für die Aufstellung von NEPP3 und NEPP4 wurden komplexe Konsultationsprozesse ausgearbeitet, an denen regelmäßig Vertreter von Nichtregierungsorganisationen teilnehmen. Außerdem sind die NRO dazu aufgefordert worden, sich offiziell an den Arbeiten der wissenschaftlichen Beiräte der meisten Ministerien zu beteiligen. Aber natürlich können nicht alle NRO teilnehmen, was wiederum Probleme im Zusammenhang mit dem Prinzip der Gleichbehandlung aufwirft. Das wird allerdings durch die Tatsache ausgeglichen, dass sich die mit Umwelt- und Naturschutzfragen befassten Nichtregierungsorganisationen zunehmend bemühen, zu einer geschlossenen Stellungnahme aller NRO zu gelangen.

Abgesehen von diesen neuen partizipatorischen Mechanismen wird in den meisten Ländern darüber beraten, inwieweit der Geltungsbereich bestehender Rechtsverfahren auf die Problematik der Nachhaltigkeit ausgeweitet werden sollte. Da nachhaltige Entwicklung in den Augen des Gesetzes keine gesonderte Kategorie darstellt, wird versucht, dieses Problem durch justizielle Novellierungen des Umweltrechts zu lösen. In Deutschland haben die auf Länderebene bereits etablierten Praktiken die weitere Entwicklung auf Bundesebene beeinflusst. In einigen Bundesländern wie Niedersachsen und Brandenburg wurde Nichtregierungsorganisationen das Recht auf Verbandsklagen eingeräumt. Die Bundesregierung hat diese Frage unlängst in ihrem Vorschlag für ein neues Naturschutzgesetz aufgegriffen.

III. Was Not tut, ist eine längerfristige Perspektive

Die Generationen und Länder übergreifende Problematik der nachhaltigen Entwicklung erfordert nicht nur einen holistischen Ansatz bei der Umsetzung und Integration der Nachhaltigkeitsziele in die einzelstaatlichen Entscheidungsprozesse, sondern setzt auch voraus, dass die Entscheidungen in einer langfristigen Perspektive, also gemäß dem Vorsorgeprinzip, getroffen werden. Das stellt freilich hohe Anforderungen an die demokratischen Systeme mit ihrer traditionellen Organisation: Da die Entscheidungsprozesse in demokratisch verfassten Staaten in der Regel dem 4- bis 5-jährigen Wahlzyklus folgen, machen sie eine langfristige Perspektive weitgehend unmöglich.

Es wird immer schwieriger, die für die Entscheidungsfindung notwendigen Basisinformationen zu verbreiten und zu koordinieren. Da Wissen und Kenntnisse zunehmend spezialisiert und fachtechnisch sind, bildet sich eine Kluft zwischen Wissenssystem und Entscheidungsebenen heraus. Außerdem kann die Tatsache, dass die zunehmend technischen Probleme zu rein sektorspezifischen Lösungsansätzen verleiten, die Kohärenz und Effizienz der Entscheidungen beeinträchtigen. Im Vordergrund steht daher einmal die allgemeine Analyse der wechselseitigen Beziehungen zwischen den diversen Aspekten der Nachhaltigkeit und zum anderen die Intensivierung der Forschungsarbeiten über Umweltprobleme und -risiken. Die meisten Länder beschränken sich in der Tat darauf, Nachhaltigkeitsfragen im Rahmen ihrer Umweltpolitik zu behandeln.

Die fünf Länder haben in dieser Hinsicht eine recht ähnliche Strategie verfolgt. Es hat zwar eine Reihe innovativer Initiativen gegeben, doch waren ganzheitliche Ansätze zur Stärkung der längerfristigen staatlichen Kapazitäten nur in sehr geringem Umfang zu beobachten. Besondere Aufmerksamkeit galt einigen „sensiblen“ Sektoren. Die Niederlande z.B. haben – unter weitgehender Einbindung des öffentlichen Sektors – umfassende Forschungsarbeiten über die agrarwirtschaftlichen

Kasten 2 Die nationale Initiative für nachhaltige Entwicklung (NIDO) in den Niederlanden

Die Niederlande haben ein ehrgeiziges Programm zur Verbesserung der Wissensbasis der einschlägigen Instanzen in Angriff genommen. Zu diesem Zweck wurde Ende 1999 die Nationale Initiative für nachhaltige Entwicklung (NIDO) eingeleitet, eine der insgesamt zwölf Maßnahmen der niederländischen Regierung, mit dem Ziel, in die Wissensinfrastruktur des Landes zu investieren. NIDO soll gewissermaßen einen Quantensprung in Richtung auf die Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung ermöglichen. Als Impulsgeber für neue Entwicklungen kann NIDO den verschiedenen Instanzen dabei helfen, ihre ehrgeizigen Ziele im Hinblick auf die Nachhaltigkeit zu realisieren. Nach Auffassung der niederländischen Regierung sind bedeutende Fortschritte möglich, wenn Unternehmen, staatliche Stellen, Wissenschaftler und Organisationen der Zivilgesellschaft bereit sind, ihre Ressourcen und Kompetenzen zu vereinen. NIDO erfüllt hier die Funktion eines Wegbereiters und hat als unabhängige Institution die Aufgabe, die verschiedenen Parteien zusammenzubringen und jeder einzelnen dabei zu helfen, bei der Konzipierung der Nachhaltigkeitsstrategie ihren eigenen spezifischen Weg zu gehen. Zu diesem Zweck lanciert NIDO Programme, wie z.B. ein Programm mit dem Titel „Von finanziellen Erfolgen zu nachhaltigen Leistungen“, das im Juni 2000 begann und bis Ende 2002 dauern soll. Der Beirat für Natur und Umwelt (RMNO) hat 2001 ein Programm lanciert, das sich unmittelbar mit den gesellschaftlichen Aspekten nachhaltiger Entwicklung befasst.

Aspekte der nachhaltigen Entwicklung durchgeführt. Auf Grund der Reichweite dieser Problematik verfügt das Landwirtschaftsministerium über eine komplexe Organisation hoch spezialisierter Forschungsinstitute mit über 3 200 Beschäftigten.

In den fünf Fallstudien wird jedoch auf das allgemeinere Problem der für eine fundierte Entscheidungsfindung unzureichenden Wissensbasis verwiesen, und sektorspezifische Ansätze scheinen zur Meisterung dieses Problems nicht auszureichen. Generell ist festzustellen, dass es bei einer unzureichenden Wissensbasis nicht möglich ist, die Politikgestaltung in eine geeignete langfristige Perspektive einzubetten. Auch wenn Länder wie Kanada und die Niederlande verschiedene Systeme für Umweltverträglichkeitsprüfungen bei bestimmten Investitionsvorhaben eingeführt haben, herrscht doch nach wie vor die Auffassung, dass zu wenig über die potentiellen Umweltrisiken bekannt ist, die durch die Umsetzung bestimmter Politikmaßnahmen hervorgerufen werden können. Aus diesem Grund stehen praktisch alle Regierungen der hier untersuchten Länder vor der Aufgabe, ein hinreichendes Volumen an entscheidungsrelevanten Informationen zusammenzutragen und die Verbindungen zwischen den verschiedenen Ebenen der Entscheidungsfindung einerseits und der Wissenschaft andererseits zu stärken.

Aus den Fallstudien wird die Notwendigkeit ersichtlich, umfassende Anstrengungen, insbesondere zur Erstellung verlässlicher Evaluierungsmechanismen, zu unternehmen. Die kanadische Bundesregierung hat z.B. die Bundesmittel für die Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren durch den *National Round Table on the Environment and the Economy* (NRTEE) und das Umweltministerium (*Environment Canada*) aufgestockt. Mittel aus dem Bundeshaushalt werden auch für sektorübergreifende Forschungsprogramme über toxische Substanzen gewährt, die unter der gemeinsamen Federführung von *Health Canada* und *Environment Canada* dazu dienen sollen, die Entscheidungsträger hinreichend über potentielle Umwelteffekte zu informieren. Die britische Regierung hat ihrerseits Schritte unternommen, um bei allen Politikmaßnahmen umfassende Wirkungsanalysen mittels Kosten-Nutzen-Analysen vorzusehen. Diese Praxis war ursprünglich nicht speziell auf den Umweltbereich gemünzt, sondern sollte vielmehr die Regulierungseffizienz erhöhen. Die Einbeziehung von Umweltverträglichkeitsprüfungen in den Prozess der politischen Entschei-

dingsfindung hat zur Evaluierung nicht marktbestimmter Güter geführt. Das Ziel besteht darin, die bestehenden Prüflisten für die Entscheidungsträger um eine Evaluierung der nicht geldwirtschaftlichen Effekte staatlicher Regulierungen zu erweitern.

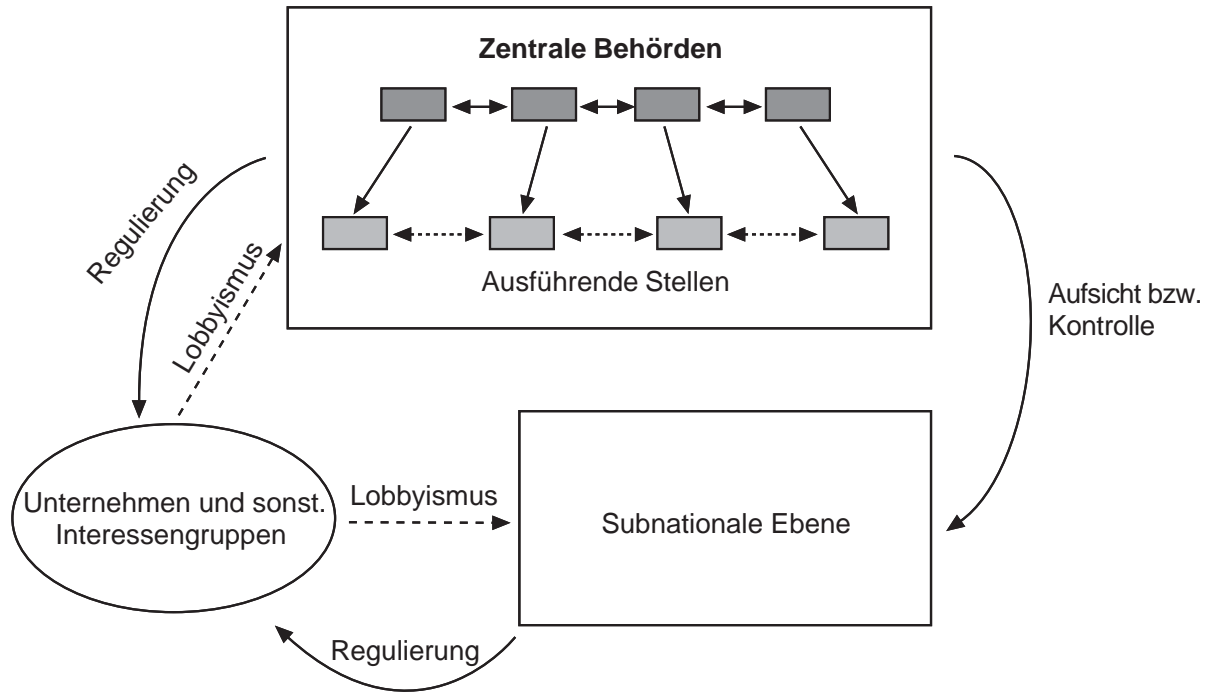
IV. Einige wichtige Lehren, die sich aus den Fallstudien ziehen lassen

Trotz der Verschiedenartigkeit ihrer wirtschafts-, umwelt- und strukturpolitischen Gegebenheiten und trotz der Heterogenität ihrer jeweiligen Erfahrungen wie auch ihrer Staatssysteme sehen sich alle fünf Länder der Herausforderung gegenüber, so schnell wie möglich die zahlreichen noch bestehenden institutionellen und gesellschaftlichen Hindernisse zu überwinden, damit sie in der Lage sind, dem Gebot der nachhaltigen Entwicklung besser gerecht zu werden. Bezeichnenderweise wurden die traditionellen Mechanismen der Entscheidungsfindung in keinem der Länder für geeignet gehalten, übergeordnete, längerfristige Herausforderungen wie die der nachhaltigen Entwicklung zu meistern. In allen untersuchten Ländern herrscht die Ansicht vor, dass eine Strategie der nachhaltigen Entwicklung eine Managementaufgabe für die jeweilige Regierung darstellt. Und in allen Ländern wurde die Auffassung vertreten, dass die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele eine Anpassung der herkömmlichen Modelle der Entscheidungsfindung voraussetzt (vgl. Abb. 2).

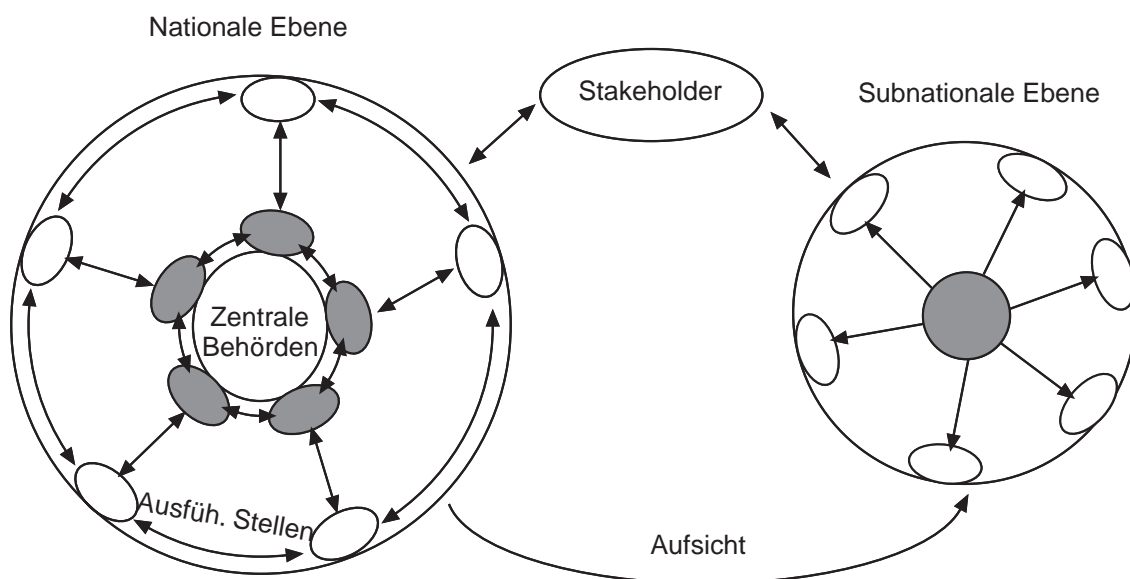
Vor allem bedingt durch die auf internationaler Ebene vereinbarte Agenda konfrontieren die Kernpunkte der nachhaltigen Entwicklung alle Länder mit recht ähnlichen Herausforderungen. Aus den Fallstudien lassen sich vor allem folgende Haupterfordernisse ableiten:

- Die Notwendigkeit, klare, auf breiter Basis akzeptierte, operationelle Definitionen und Ziele festzulegen und das Bewusstsein für Fragen der nachhaltigen Entwicklung innerhalb und außerhalb des Regierungssektors zu stärken. Die entscheidende Frage lautet vielleicht, ob in die allgemeine Debatte auch Konzepte der wirtschaftlichen und sozialen Nachhaltigkeit hinreichend eingebracht werden. Gerade diese Debatte verspricht in Anbetracht des Konfliktpotentials zwischen den verschiedenen Interessengruppen besonders schwierig zu werden.
- Die Notwendigkeit, auf höchster Regierungsebene zu einem klaren Engagement zu gelangen und zu erreichen, dass dieses Engagement auf allen Ebenen des Regierungsapparats geteilt wird, um so die Konzipierung einer klar umrissenen Strategie zu fördern. Relativ erfolgreiche Strategien (z.B. die Klimaschutzstrategie in Deutschland) könnten als Modell für eine breiter angelegte Nachhaltigkeitsstrategie dienen. Wichtige Governance-Kriterien, an denen die Strategien gemessen werden könnten, sind u.a.: ein hochrangiges politisches Engagement für die Formulierung und Umsetzung ehrgeiziger Ziele, die Integration dieser Ziele in die anderen Politikbereiche, entsprechend angepasste politische Instrumente, namentlich auch innovative Aktivitäten auf der Ebene der nachgeordneten Gebietskörperschaften, sowie schließlich eine breite Beteiligung der Öffentlichkeit.
- Die Umsetzung dieser Strategie sollte von einer zentralen „Schaltstelle“ innerhalb der Zentralregierung gesteuert werden, und die nicht mit Umweltbelangen befassten Ministerien sollten beauftragt werden, eigene Sektorstrategien in Übereinstimmung mit den definierten prioritären Gesamtzielen nachhaltiger Entwicklung auszuarbeiten. Zum Beispiel sollte die führende Rolle des Kabinetts – bzw. des „Green Cabinet“ – klar umrissen sein und von allen Ministerien anerkannt werden. Diese Funktion sollte eine kritische Evaluierung der Formulierung wie auch der Implementierung der Sektorstrategien umfassen, namentlich unter dem

Abbildung 2 **Traditioneller Entscheidungsprozess**
Institutionelle Struktur



Entscheidungsprozesse bei Fragen der nachhaltigen Entwicklung
Institutionelle Struktur



Gesichtspunkt der gewählten Umsetzungsinstrumente (freiwillige Vereinbarungen usw.). Die verschiedenen Fachressorts sollten, unter Anwendung der jeweils optimalen Politikinstrumente, pluralistische Organe und Monitoring-Mechanismen für die ersten „internen“ Beratungen über die jeweiligen sektoralen Nachhaltigkeitsstrategien schaffen. Die Umweltbehörden könnten eine wichtige, vornehmlich unterstützende Rolle bei diesem Prozess spielen (bislang haben sie eine eher vorsichtige und abwartende Haltung eingenommen).

- Die Dezentralisierung soll die negativen Effekte langwieriger Konsultationsverfahren und eine allzu starke Politisierung der auf nationaler Ebene geführten Debatte vermeiden helfen. Im Interesse größerer Wirksamkeit sollte neben der Dezentralisierung auch besonderes Augenmerk auf die vertikale Integration gelenkt werden, damit die strategischen Handlungsoptionen in konkret durchführbare Maßnahmen umgesetzt werden können. Dabei sollten eine zu starke Aufspaltung der Zuständigkeiten ebenso wie Kompetenzüberschneidungen weitestgehend vermieden werden. Darüber hinaus sollten sich die Bemühungen auch auf die Sicherstellung von Transparenz und Rechenschaftspflicht in Fragen der nachhaltigen Entwicklung erstrecken sowie auf den Auf- und Ausbau von Kapazitäten zur Umsetzung nationaler und internationaler Normen, die Förderung der Anwendung von Umweltschutzmaßnahmen und die Verbesserung der u.U. unzulänglichen technischen Wissensbasis. Auf lokaler Ebene sollten allgemeine Orientierungen für Initiativen im Rahmen der „Agenda 21“ gegeben werden, z.B. in Form eines wettbewerblichen Investitionsprogramms zu Gunsten lokaler Initiativen für nachhaltige Entwicklung.
- Die Bürger sollten zur Teilnahme am Prozess der Entscheidungsfindung ermutigt werden, und es ist Aufgabe der Regierungen sicherzustellen, dass der Konsultationsprozess tatsächlich eng mit den Entscheidungsprozessen verknüpft wird, damit er nicht zum bloßen Alibi wird. Andererseits dürfen Konsultationen auch nicht als Vorwand für den Aufschub von Entscheidungen immer dann benutzt werden, wenn es um sensible Zielkonflikte in der Politik geht. Die „Kultur“ des Regierens muss sich noch stärker als bisher auf eine positivere Einstellung zu integrierten und partizipatorischen Ansätzen hin entwickeln, was mit einer größeren Transparenz der Entscheidungsprozesse einhergehen muss. Es bedarf eindeutig stärkerer Anstöße von Seiten der politischen Führung, um die Debatte auf Überlegungen darüber zu lenken, wie die Nachhaltigkeitsstrategie vorangebracht werden kann. Andererseits muss sich die politische Führung aber auch mit den Problemen auseinandersetzen, die mit dem immer noch zu beobachtenden „Schubladen“-Denken, der nur zögernden Bereitschaft zur Delegation von Entscheidungsbefugnissen und der Festlegung auf einen kurzfristigen Handlungshorizont zusammenhängen. Beim Ausbau der Institutionen müssen ein schrittweises Vorgehen und Transparenz des Entscheidungsprozesses gewährleistet werden.
- Zur Lösung der anstehenden Probleme bedarf es klarer wissenschaftlicher Daten, und die jeweiligen Ergebnisse sollten der breiten Öffentlichkeit wie auch den einschlägigen Interessengruppen zur Kenntnis gebracht werden, um ein hinreichendes Maß an Problembewusstsein und Engagement aufrechtzuerhalten. Die methodologischen Grenzen von Konzepten wie z.B. Präventivevaluierungen erfordern ebenso wie die Tatsache, dass die den wissenschaftlichen Daten innewohnende Unsicherheitsmarge bei Wirkungsevaluierungen wohl zuweilen heruntergespielt wird (wobei dieses Risiko grundsätzlich bei allen Bewertungsmethoden besteht), die Anwendung des Vorsorgeprinzips sowie intensive Bemühungen um Durchführung wirklich umfassender Kosten-Nutzen-Analysen. Die verschiedenen Stakeholder-Gruppen sollten ebenfalls in die Bewertungs- und Evaluierungssysteme einbezogen werden.

Anmerkungen

1. Die „Brundtland-Kommission“ definierte nachhaltige Entwicklung als eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeit künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen (WCED, 1987).
2. Auf der Rio-Konferenz von 1992 wurde ein öffentliches Engagement auf höchster Ebene zum Ausdruck gebracht.
3. Das Bundesministerium für Umwelt berichtete namentlich über Untersuchungen aus dem Jahr 2000, die auf einen Anstieg des Umweltbewusstseins in jüngster Zeit schließen lassen (deutsche Fallstudie, S. 10).

Literaturverzeichnis

BMU (2000),

Umweltbewusstsein in Deutschland 2000. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, BMU, Berlin.

OECD (2001),

Sustainable Development, Critical Issues, OECD, Paris.

Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (WCED) (1987),

Our Common Future, Oxford University Press, Oxford, UK.

**Die vorliegende Kurzfassung enthält die Übersetzung von Auszügen aus:
Governance for Sustainable Development – Five OECD Case Studies
La gouvernance pour le développement durable – Etude de cinq pays de l'OCDE
© 2002, OECD.**

OECD-Publikationen und -Kurzfassungen (Overviews) sind verfügbar unter:

www.oecd.org/bookshop/

Geben Sie im Online-Buchladen im „Title Search“-Suchfeld „Overview“ oder den englischen Titel der Veröffentlichung ein (es besteht systematisch ein Link zwischen den Kurzfassungen und der englischen Originalfassung).

Die Kurzfassungen werden von der Abteilung Rechte und Übersetzungen, Direktion Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation, ausgearbeitet.
E-Mail: rights@oecd.org / Fax: +33 1 45 24 13 91



© OECD, 2003

Die Wiedergabe dieser Kurzfassung ist unter Angabe der Urheberrechte der OECD sowie des Titels der Originalausgabe gestattet.