

Nachhaltige Entwicklung ohne Staat?

Politische Steuerung zwischen globalen Ansprüchen, nationalen Interessen und lokaler Machbarkeit

Wolfgang Meyer

1. Einleitung

Die Rolle des Nationalstaates im Zuge globaler Entwicklungsprozesse gehört zu den am meisten thematisierten Fragen der Sozialwissenschaften in den letzten Jahren. Mit einem Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (Hauff 1987) begann 1987 die weltpolitische Diskussion zur gemeinsamen Gestaltung einer sozial gerechten, ökonomisch erfolgreichen und ökologisch vertretbaren Zukunft, die auf dem Weltgipfel in Rio de Janeiro 1992 in die Agenda 21 und in deren Folge in weitere konkrete Vereinbarungen für das 21. Jahrhundert mündete (vgl. UN 1992).

Unter dem Schlagwort „sustainable development“ (ins Deutsche als „dauerhafte“, „nachhaltige“ oder „zukunftsfähige“ Entwicklung übersetzt) wurde damit ein bemerkenswerter globaler Steuerungsversuch in Gang gesetzt, der neben fast allen Nationalstaaten der Erde auch eine Vielzahl zivilgesellschaftlicher Gruppen einzubinden sucht. Im September 2002 fand nun ein weiterer Weltgipfel der UNO in Johannesburg statt, zu dessen wesentlichen Aufgaben eine Zwischenbilanz des Fortschritts seit Rio de Janeiro gehörte. Viele der über 40.000 Delegierten reisten trotz ungünstiger Vorzeichen mit der Hoffnung an, dass von dieser Veranstaltung ähnliche Impulse wie von der Konferenz in Rio 1992 ausgehen könnten und die meisten – vornehmlich die Vertreter aus den Reihen der Non-profit-Organisationen – zeigten sich hinterher in dieser Hinsicht bitter enttäuscht. Von einigen wird sogar der Sinn solcher globalen Verständigungsprozesse generell in Zweifel gezogen.

Ziel der Ad-hoc-Gruppe „Nachhaltige Entwicklung ohne Staat?“ war es, die Steuerungsmöglichkeit globaler Entwicklungsprozesse hinsichtlich

laufender Diskussionen über die zurückgehenden Steuerungsfähigkeiten von Nationalstaaten im Globalisierungsprozess (hierzu mehr in Abschnitt 2 dieses Beitrags), die Alternativen zivilgesellschaftlicher Selbststeuerung (Abschnitt 3), die unter dem Begriff „governance“ zusammengefassten Formen integrierter Netzwerksteuerung (Abschnitt 4) sowie die generellen Zweifel der Steuerbarkeit komplexer Systeme (Abschnitt 5) auszuloten.

2. Nachhaltige Entwicklung durch den Staat?

In vielerlei Hinsicht ist „nachhaltige Entwicklung“ im Rahmen der „Agenda 21“ als Auftrag der Vereinten Nationen an die Nationalstaaten zu verstehen. Insbesondere die dort vorgesehene Ausarbeitung nationaler Nachhaltigkeitsstrategien, die mittlerweile von einer Reihe von Staaten (in jüngster Zeit auch der Bundesrepublik Deutschland und Österreich, vgl. Bundesregierung 2002, Österreichisches Bundesministerium 2002; als Überblick siehe: Nordbeck 2000) realisiert wurde, kann als Kernstück einer Übertragung der Gestaltungsverantwortung von der globalen auf die nationale Ebene interpretiert werden.

Die Bedeutung des Nationalstaates als führender Akteur bei der Steuerung „nachhaltiger Entwicklung“ wurde in Johannesburg nochmals bekräftigt. In den Abschlussdokumenten heißt es: „Jedes Land ist für seine eigene nachhaltige Entwicklung hauptsächlich selbst verantwortlich und die Rolle nationaler Politik und Entwicklungsstrategien kann nicht überbetont werden“ (UNEP 2002, Übersetzung WM). Für die Regierung der Bundesrepublik Deutschland „ist der Auftrag von Rio Verpflichtung“ und sie hat nach eigenem Bekunden „Nachhaltigkeit als Querschnittsaufgabe erkannt“ und „zu einem Grundprinzip ihrer Politik“ gemacht (Bundesregierung 2002: 1f.). Dabei heißt Nachhaltigkeit für den Bundeskanzler „übrigens auch, in unserer Gesellschaft dem Staat die Handlungsmöglichkeiten zu lassen, die er braucht, um Erneuerung in sozialer Gerechtigkeit durchführen zu können. Wer den Staat seiner Möglichkeiten entkleidet, der sorgt nicht dafür, dass eine Politik der Nachhaltigkeit betrieben werden kann, sondern macht das Gegenteil“ (Schröder 2002).

Zu fragen ist an dieser Stelle allerdings, *wer* den Staat seiner Möglichkeiten entkleidet: handelt es sich (wie vermutlich der Bundeskanzler mit Blick auf die Opposition meint) um einen bewussten Wettstreit politischer Richtungen und damit um korrigierbare Entscheidungen pro oder kontra Steue-

rungskompetenz des Staates? Oder muss vielmehr von komplexen globalen Wandlungsprozessen ausgegangen werden, die zwangsweise und unumkehrbar durch sinkende Effizienz und Effektivität nationaler Steuerung angesichts der globalen Handlungsalternativen der betroffenen Akteure zu einer „De-Nationalisierung von Regulierung“ (vgl. Zürn 1998) und letztlich dem „Sachzwang Weltmarkt“ folgend zu einer „Internationalisierung des Staates“ (vgl. Brand u.a. 2001: 9ff.) führen wird? Dementsprechend kommt der Frage einer wirksamen Umsetzung nationaler Nachhaltigkeitsstrategie und deren Grenzen in Zukunft große Bedeutung zu (vgl. Martinuzzi 2003).

3. Nachhaltige Entwicklung ohne den Staat?

Angesichts des angenommenen Rückgangs der Steuerungsfähigkeit von Nationalstaaten stellt sich die Frage nach den Alternativen. Eine dieser Alternativen wird in der Steigerung der sozialen Verantwortung („corporate social responsibility“) multinationaler Konzerne gesehen, die auf Grund ihrer weltweiten Aktivitäten im Besonderen von Globalisierungsprozessen profitieren. „As national governments are increasingly restricted in their freedom to regulate and in their taxing and social spending capabilities by imperatives of global competitiveness, the need for newly liberated enterprise to exercise active social responsibility is increasingly important. Such corporate responsibility is probably not a long term substitute for properly constituted forms of global governance ... but it can be a potentially crucial, interim building block towards dealing with the worst deficiencies of the free market, whilst maintaining most of the benefits“ (Marsden 2001: 48f.). Die Aktivitäten einer Reihe multinationaler Firmen sowie einige unternehmensübergreifende Initiativen wie z.B. der Caux Round Table unterstreichen zumindest die Bereitschaft, in dieser Richtung eine neue Verantwortlichkeit zu entwickeln. Unterstützung kommt auch von den wichtigsten Internationalen Organisationen, die sich z.B. in den veröffentlichten Empfehlungen der OECD Guidelines for Multinational Enterprises oder des UN-Global Compact ausdrückt (vgl. OECD 2001).

Zumindest von Seiten der neuen sozialen Bewegungen wird die Wirksamkeit solcher Elitevereinbarungen ernsthaft in Zweifel gezogen. Insbesondere im Widerstand gegen die nach Auffassung der Kritiker einseitig neo-liberal ausgerichteten Weltwirtschaftsgipfel kumulierte der neue Konflikt zwischen Nationalstaat (bzw. dem Verbund der führenden Wirtschaftsmächte)

und der (nun zum ersten Mal globalisierten) Bürgerbewegung. Kristallisationspunkt und mit dem höchsten Mobilisierungspotenzial ausgestattet ist dabei die aus Frankreich stammende attac-Bewegung (zu deren Rolle und Position zum Weltgipfel in Johannesburg siehe den folgenden Beitrag von Ullrich). So sind nach Auffassung von attac Deutschland „Selbstverpflichtungen der Wirtschaft, sich sozial und umweltgerecht zu verhalten“ unzureichend, „denn spätestens die jüngsten Enthüllungen über Bilanzfälscher in Nadelstreifen haben gezeigt, dass die globalen Konzerne Teil des Problems und nicht der Lösung sind“ (attac 2002: 1). Gefordert wird ein grundlegender Politikwechsel, der von Großveranstaltungen wie dem Weltgipfel in Johannesburg ohne den massiven Druck von der Strasse nicht zu erwarten sei. Insbesondere an die Adresse der in die Verhandlungen mit einbezogenen Nichtregierungsorganisationen geht die Mahnung, die Mobilisierung der Basis nicht zu vernachlässigen. Nicht zuletzt auf Grund der weltweiten Mobilisierungsfähigkeit von attac und anderen so genannten „Globalisierungsgegnern“ kann bezweifelt werden, dass die Weltbevölkerung unwidersprochen eine Vorherrschaft multinationaler Konzerne akzeptiert und deren Selbstverpflichtungserklärungen das notwendige Vertrauen entgegen bringt.

Auch aus theoretischer Sicht ist die Idee einer zivilgesellschaftlichen Selbstregulierung skeptisch zu beurteilen. Es ist von einer Art Symbiose zwischen Nationalstaat und Zivilgesellschaft auszugehen: „only in a democratic state will the intrinsically diverse civil society find its necessary unity. Without a political framework of this kind, civil society cannot flourish. NGO's are no substitute. On the other hand, it is civil society, that shapes the constitutional state governance by the rule of law, fills it with life, lends it dynamism and forces it to account for its actions“ (Kocka 2002: 30). Mindestvoraussetzung für eine effektive zivilgesellschaftliche Steuerung ist eine nationalstaatliche „Ordnungspolitik bewusster staatlicher Enthaltung“, die Interessenorganisationen die Ausübung von Macht über ihre Mitglieder zugesteht und gleichzeitig durch die latente Androhung staatlicher Interventionen (und damit der zumindest teilweisen Zurücknahme dieser Autorität) eine prozedurale Regulierung in die gewünschte Richtung „nachhaltiger Entwicklung“ ermöglicht (vgl. Streeck und Schmitter 1996).

4. Nachhaltige Entwicklung mit dem Staat?

Als Ausweg aus dem Dilemma nachlassender staatlicher Steuerungsfähigkeit bei weiterhin begrenzten Möglichkeiten zivilgesellschaftlicher Selbstregulierung werden zunehmend kooperative Modelle der Netzwerksteuerung unter Beteiligung sowohl der Nationalstaaten als auch der Zivilgesellschaften diskutiert. Unter dem Schlagwort „Global Governance“ (siehe hierzu Biermann und Pattberg 2003) werden weltweite Verhandlungssysteme unter Einbeziehung einer Vielzahl höchst unterschiedlicher Akteure als Lösungsvorschlag für die politische Lenkung „nachhaltiger Entwicklung“ präsentiert und ihre praktische Ausgestaltung mehr oder weniger konkret diskutiert.

Bis jetzt liegen allerdings im Rahmen der politischen Verhandlungen keine umsetzbaren Vorschläge zur Gestaltung der notwendigen Institutionen und Instrumente zur Implementierung solcher Regulierungsmodelle vor. Einige wesentliche Voraussetzungen wie z.B. die notwendigen kommunikativen Strukturen zur gerechten Interessenrepräsentation bei politischen Entscheidungsprozessen, sind gegenwärtig nicht erfüllt und auch die bereits vorliegenden Erfahrungen mit (teil-) autonomen zivilgesellschaftlichen Steuerungsmodellen geben kaum Anlass für übertriebene Hoffnungen (vgl. Meyer 2002, 2003).

Um die Vorteile der generell höheren Problemlösungskompetenz von Netzwerken zur politischen Steuerung (vgl. hierzu: Schneider 2000) zu nutzen, muss eine dauerhafte, vertrauensvolle, gerechte und durch institutionelle Regeln gegen egoistischen Missbrauch geschützte Zusammenarbeit zwischen kollektiven Akteuren mit unterschiedlichen Machtpotenzialen gewährleistet werden. Bisher existiert noch nicht einmal ein konkreter Auftrag ein solch neues Regulierungsmodell unter Verwendung sozialwissenschaftlicher Expertise zu entwickeln. Vielmehr scheint gerade Johannesburg durch das Scheitern wesentlich bescheidener Vorstöße wie z.B. den formalen Status der UNEP innerhalb des UN-Systems aufzuwerten oder einen verbindlichen Entwicklungsplan für die Staatengemeinschaft zu erstellen, ein Beleg für die Reformunfähigkeit der existierenden, nationalstaatlich dominierten „global governance“ darzustellen.

5. Nachhaltige Entwicklung – steuerbar?

Dies führt schließlich zum letzten Punkt, der im Rahmen dieser Ad-hoc-Gruppe angesprochenen Fragestellungen: ist es überhaupt theoretisch denkbar, ein effektives Steuerungskonzept zur Gestaltung nachhaltiger Entwicklung auf globaler Ebene zu implementieren oder bleiben angesichts der komplexen Verknüpfungen zwischen Mikro- und Makroebenen von Gesellschaften die politischen Handlungsspielräume der Akteure viel zu klein, um die evolutionären Eigendynamik globaler Entwicklungsprozesse in menschlich steuerbare Bahnen zu lenken (vgl. Müller-Benedict 2000)? Sind die Bemühungen um geeignete globale Rahmenbedingungen für eine aktive Gestaltung „nachhaltiger Entwicklung“ am Ende nicht mehr als eine Illusion und bleibt der Weltgesellschaft letztlich nur die Chance, mittels kurzfristigen und eng begrenzten Maßnahmen die schlimmsten (Öko-) Katastrophen abzumildern?

Es versteht sich von selbst, dass Fragen dieser Tragweite nicht in einer Ad-hoc-Gruppe des Soziologie-Kongresses befriedigend zu beantworten waren und im Ergebnis eher ein Aufgabenplan zukünftiger sozialwissenschaftlicher Forschung zum Thema nachhaltiger Entwicklung umrissen werden konnte.

Literatur

- attac, 2002: Johannesburg: Globalisierung schlägt Ökologie – Das ist der Gipfel! S. 1 in: attac – eine andere Welt ist möglich. Beilage zur taz vom 26. August 2002.
- Biermann, Frank und Philipp Pattberg, 2003: Globale Umweltveränderungen und Globale Governance nach Johannesburg. In diesem Band
- Brand, Ulrich, Alex Demirovic, Christoph Görg und Joachim Hirsch, 2001: Einleitung, S. 7-12 in: Dies. (Hg.): Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates. Münster.
- Bundesregierung (Hg.), 2002: Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, online:
http://www.nachhaltigkeitsrat.de/service/download/pdf/Nachhaltigkeitsstrategie_komplett.pdf.
- Hauff, Volker (Hg.), 1987: Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung. Greven.

- Kocka, Jürgen, 2002: Civil Society and the Role of Politics. S. 27-35 in: Gerhard Schröder (Hg.): *Progressive Governance for the XXI Century. Contributions to the Berlin Conference*. München u.a.
- Marsden, Chris, 2001: Making a Positive Impact on Society. S. 45-49 in: OECD (Hg.): *Corporate Social Responsibility. Partners for Progress*. Paris.
- Martinuzzi, André, 2003: Nationale Nachhaltigkeitsstrategien – Erwartungen an und Erfahrungen mit diesem neuen Steuerungsinstrument. In diesem Band.
- Meyer, Wolfgang, 2002: Governance und verbandsinterne Kommunikation. Vortrag zur Tagung „Governance and Sustainability“ des Instituts für ökologisches Wirtschaften und der Friedrich-Ebert-Stiftung am 30.09/01.10.2002 in Berlin, online: http://www.ioew.de/governance/english/veranstaltungen/Int_Tagung/Meyer.pdf.
- Meyer, Wolfgang, 2003: Und was kommt nach dem Staat? Selbststeuerung nachhaltiger Entwicklung zwischen Anspruch und Wirklichkeit. In diesem Band.
- Müller-Benedict, Volker, 2000: Selbstorganisation in sozialen Systemen. Erkennung, Modelle und Beispiele nichtlinearer Dynamik. Opladen.
- OECD, 2001: Corporate Social Responsibility in a Global Economy. S. 13-25 in: OECD (Hg.): *Corporate Social Responsibility. Partners for Progress*. Paris.
- Österreichisches Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hg.), 2002: Österreichs Zukunft nachhaltig gestalten. Die österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung, Wien.
- Nordbeck, Rolf, 2000: Umweltplanung als institutionelles Arrangement. Ein vergleichender Überblick. S. 181-202 in: Volker von Prittwitz (Hg.): *Institutionelle Arrangements in der Umweltpolitik. Zukunftsfähigkeit durch innovative Verfahrenskombination?* Opladen.
- Schneider, Volker, 2000: Möglichkeiten und Grenzen der Demokratisierung von Netzwerken in der Politik. S. 327-346 in: Jörg Sydow und Arnold Windeler (Hg.): *Steuerung von Netzwerken. Konzepte und Praktiken*. Opladen und Wiesbaden.
- Schröder, Gerhard, 2002: Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder zur Zukunftssicherheit durch Nachhaltigkeit. 16. Mai 2002, Deutscher Bundestag, online: http://www.nachhaltigkeitsrat.de/service/download/pdf/Regierungserklaerung_Schroeder_16-05-02.pdf.
- Streeck, Wolfgang und Phillipe C. Schmitter, 1996: Gemeinschaft, Markt, Staat – und Verbände? S. 123-164 in: Patrick Kenis und Volker Schneider (Hg.): *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*. Frankfurt a.M. und New York.
- United Nations (Hg.), 1992: Report of the United Nations Conference on Environment and Development Rio de Janeiro 3-14. June 1992, online: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1.htm>.
- United Nations Environmental Programme, 2002: The Johannesburg Declaration on Sustainable Development (UNEP: A/Conf.199/L.6).
- Zürn, Michael, 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance. Frankfurt a.M.