

Natur ist Fundament, nicht Säule

20 Jahre nachhaltige Entwicklung als rechtspolitisches Konzept

Der Brundtland-Bericht aus dem Jahre 1987 propagierte sustainable development als einen Weg, natürliche Ressourcen so zu nutzen, dass das Wohlergehen der Menschheit heute und in Zukunft gesichert ist. Seither wurde der Nachhaltigkeitsbegriff überdehnt und aus der Bindung an die Natur gelöst. Der Begriff ist enger zu fassen und – insbesondere durch Skalierung – zu präzisieren, damit Nachhaltigkeit nicht nur in Präambeln, sondern auch in verbindlichen Regeln festgeschrieben werden kann.

Gerd Winter

Nature is the Fundament, Not a Pillar – 20 Years Sustainable Development as a Concept of Legal Policy | GAIA 16/4 (2007): 255–260

Keywords: good governance, integration principle, sustainable development, three pillar concept, World Commission on Environment and Development

Im Jahre 1987 legte die World Commission on Environment and Development (WCED), nach ihrer Vorsitzenden auch Brundtland-Kommission genannt, ihren Bericht *Unsere gemeinsame Zukunft* vor.¹ Sie war 1983 von der UN-Generalversammlung eingesetzt worden und hatte 22 Mitglieder, die nach unterschiedlichen Weltgegenden, Religionen, politischen Richtungen und Wissenschaftsbereichen ausgewählt worden waren. Die Kommission arbeitete intensiv und kontrovers, einigte sich jedoch einstimmig auf den endgültigen Text. Ihre zentrale Botschaft war *sustainable development*, verstanden als Nutzung der natürlichen Ressourcen in einem Maß, das „die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“ (2, 1). Der Bericht endet mit einer dramatischen Mahnung zur Eile: „Wir sind einstimmig überzeugt, dass für die Sicherheit, das Wohlergehen und das Überleben des Planeten selbst dieser Wandel heute beginnen muss“ (12, 126).

20 Jahre sind seitdem vergangen. Dies gibt Anlass zu fragen, welches Verständnis von Nachhaltigkeit sich in dieser Zeit herausgebildet hat. Ich beschränke mich dabei auf Konzeptionierungen im politisch-rechtlichen Raum.² Meine These: Das Prinzip wurde aufgebläht, sinnentleert und dadurch entwaffnet. Eine erneute Lektüre des WCDE-Berichts legt nahe, dass das Prinzip in seinem Anwendungsbereich enger gezogen, nämlich auf den Austausch Mensch–Natur konzentriert und präziser gefasst werden muss, damit es an Verbindlichkeit gewinnen kann.

Drei-Säulen-Konzept

Dominant ist heute das Drei-Säulen-Konzept. In der Definition des deutschen Rats für Nachhaltige Entwicklung bedeutet nachhaltige Entwicklung, „Umweltgesichtspunkte gleichberechtigt mit sozialen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu berücksichtigen. Zukunftsfähig wirtschaften bedeutet also: Wir müssen unseren Kindern und Enkelkindern ein intaktes ökologisches, soziales und ökonomisches Gefüge hinterlassen. Das eine ist ohne das andere nicht zu haben“ (Rat für Nachhaltige Entwicklung 2007). Dieses Verständnis ist in sehr unterschiedlichen Formulierungen mancherorts auch verrechtlicht worden, an prominenter Stelle etwa in Artikel 2 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV). Es findet sich auch in einigen Sekundärrechtsakten der EG, so im Fischereirecht: „Die Gemeinsame Fischereipolitik gewährleistet die Nutzung lebender aquatischer Ressourcen unter nachhaltigen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Bedingungen“ (VO [EG] 2371/2002, Artikel 2).

Wesentlich für diese Lesart ist eine Bedeutungsverschiebung des Ausdrucks *sustainable*. *Sustainable development* meint in der Version der Brundtland-Kommission, dass die sozioökonomische Entwicklung „tragbar“ bleibt, getragen von ihrer Grundlage, der Biosphäre.³ Dadurch kommt der Biosphäre eine „funda-

>

Kontakt: Prof. Dr. Gerd Winter | Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht | Fachbereich Rechtswissenschaft | Universität Bremen | Postfach 33 04 40 | 28334 Bremen | Deutschland | Tel.: +49 421 2182840 | Fax: +49 421 2187490 | E-Mail: gwinter@uni-bremen.de

- 1 Hinweise auf den Bericht sind hier in Klammern gesetzt und verweisen auf dessen Kapitel und Absätze. Die Zitate stammen aus der deutschen Übersetzung in V. Hauff (Hrsg.). 1987. *Unsere gemeinsame Zukunft. Der Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung*. Greven: Eggenkamp.
- 2 Dies bedeutet, dass ich mich auf Stellungnahmen öffentlich legitimierter Gremien konzentriere und die überbordende Literatur vernachlässige.
- 3 Der deutsche Ausdruck „nachhaltig“ macht dieses „Tragen“ nicht deutlich. Stattdessen verweist er auf ein Andauern in der Zeit.

mentale“ Bedeutung zu. Wirtschaft und Gesellschaft sind der schwächere Part, weil die Biosphäre auch ohne den Menschen, dieser aber nicht ohne jene existieren kann. Deshalb müssen die Menschen die naturgegebenen Grenzen respektieren; und sie haben das Potenzial dafür, weil sie vernunftbegabt sind und auf Alternativen ausweichen können. *Sustainable* in der Drei-Säulen-Version verlässt dagegen diesen materialen Bezug und bedeutet rein zeitlich, dass die drei Belange dauerhaft existieren sollen. Sie werden dabei als gleichwertig angesehen. Im Konfliktfall muss abgewogen, gegenseitig Rücksicht genommen und ein Kompromiss gefunden werden. Weil die Biosphäre aber keine eigene Stimme hat, wird sie Schritt für Schritt dem Menschen unterworfen. Und da sie, wenn ihre Variabilität ausgeschöpft ist, hart und rücksichtslos reagiert, werden langfristig auch Wirtschaft und Gesellschaft leiden.

Ein Beispiel: Die Fischfangquoten der Europäischen Gemeinschaft liegen regelmäßig weit über dem Maß der Reproduktionsfähigkeit bestimmter Fischarten. Der Rat pflegt zur Begründung auf die Sicherung der Arbeitsplätze und die notwendige Versorgung der Konsument(inn)en zu verweisen. Mit dem Drei-Säulen-Konzept ist diese Argumentation durchaus vereinbar, denn es wird ein Kompromiss angestrebt. Nur wird dadurch ermöglicht, dass der Bestand von Fischpopulationen zusammenbricht. Ein zweites Beispiel: Das Drei-Säulen-Konzept erlaubt Entwicklungsländern ein *economy first, environment later*, wenn im Abwägungsprozess die wirtschaftliche Entwicklung als gewichtiger eingestuft wird. Wasser, Boden, Biodiversität werden ihr geopfert. Der Natur ist der Schaden gleichgültig. Aber der Mensch verliert langfristig sein Fundament.

Das adäquate Bild der Nachhaltigkeit ist deshalb nicht eines mit drei Säulen, sondern eines mit zwei Säulen, die auf ihr Fundament angewiesen sind, das wiederum nicht brüchig werden

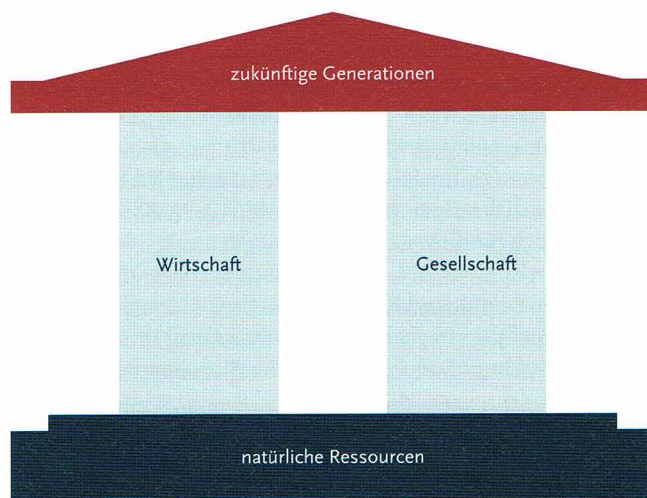


ABBILDUNG: Zwei statt drei Säulen: Bei diesem Konzept ist das Prinzip der Nachhaltigkeit nicht auf drei Säulen, sondern auf zwei Säulen sowie ein tragendes Fundament gebaut. Wird das Fundament brüchig, gerät das gesamte Konzept ins Wanken. Die natürlichen Ressourcen gewinnen beim Zwei- gegenüber dem Drei-Säulen-Konzept an Gewicht, die Gefahr der Höherbewertung von Wirtschaft oder Gesellschaft besteht nicht.

darf (vergleiche Abbildung). Auf diese Erkenntnis könnte das Drei-Säulen-Konzept damit reagieren, dass es nicht nach kurz-, sondern nach langfristig tragenden Lösungen sucht, und dass konkrete Regeln für die Nutzung natürlicher Ressourcen entwickelt werden. Tut es dies, bewegt es sich aber bereits im Fahrwasser der „starken Nachhaltigkeit“, die unten angesprochen wird.

Konzept zukunftsfähiger Politik

Noch größere Distanz zu der Idee der Tragfähigkeit der Biosphäre hält ein weiteres, ebenfalls sehr verbreitetes Verständnis von nachhaltiger Entwicklung, das als Konzept zukunftsfähiger Politik bezeichnet werden kann. Danach bedeutet Nachhaltigkeit, dass jede einzelne Politik in sich darauf ausgerichtet sein muss, die Bedürfnisse zukünftiger Generationen zu wahren. Dieses Verständnis hat die Enquete-Kommission Schutz des Menschen und der Umwelt, die zunächst eher den Ansatz starker Nachhaltigkeit verfolgt hatte, propagiert (Enquete-Kommission 1994 und 1998). Die Bundesregierung hat es übernommen und zehn Managementregeln der Nachhaltigkeit aufgestellt, die in alle Sektorpolitiken hineinreichen (Bundesregierung 2007). So sollen zum Beispiel mit Blick auf die künftigen Generationen nicht nur fossile Energie gespart und die Umweltverschmutzung verringert, sondern auch die Staatsverschuldung begrenzt, die Altersvorsorge auf Eigenverantwortung umgestellt, die Ausbildung verbessert und die Familie gefördert werden (Bundesregierung 2002). Der Bezug zur Biosphäre geht dabei verloren.

Ein so vager Ausdruck wie Nachhaltigkeit kann sicherlich unterschiedlich definiert werden. Aber wenn er ganz allgemein auf die Zukunftssicherung ausgerichtet ist, wird er zur Plattitüde. Auch in der Vergangenheit haben sich Regierungen um die Zukunft der Gesellschaft gesorgt. Dafür heute den Ausdruck Nachhaltigkeit zu wählen, beraubt ihn der griffigeren und effektvolleren Bedeutung, aus der er herrührt. Diese besteht in dem Brückenschlag zwischen Gesellschaft und Natur. Das Drei-Säulen-Konzept zielt immerhin auf einen solchen Brückenschlag, indem es die Verbindung zwischen Natur, Wirtschaft und Gesellschaft betont. Da es aber in Verkennung der letztlich größeren Stärke der Natur eine Gleichwertigkeit aller drei Säulen vertritt, entzieht es sich der Arbeit am Begriff – nämlich, wie das Verhältnis konkret gegeben und wie es zu gestalten ist.

Die Brundtland-Version

Genau diese Arbeit hatte die Brundtland-Kommission geleistet. Fragen wir uns, welches deren wesentliche Ideen waren und welche Probleme sie offengelassen hat.

Im Bericht tritt immer wieder eine Unterscheidung zwischen einer materiellen Ebene des Austauschs zwischen Gesellschaft und Natur einerseits und einer Ebene der Reflexion der Gesellschaft über die Natur andererseits hervor. Ich werde beide nacheinander behandeln.

Ebene des Austauschs Gesellschaft – Natur

Für die Realebene stellt die Brundtland-Kommission folgende Grundsätze auf:

„Im Allgemeinen brauchen erneuerbare Ressourcen wie Wälder und Fischbestände nicht zerstört zu werden, wenn die Nutzungsrate innerhalb der Grenzen von Regeneration und natürlichem Wachstum bleibt.“ (2, 11)

„Für nicht erneuerbare Ressourcen wie fossile Brennstoffe und Minerale ... sollte bei der Nutzungsrate in Betracht gezogen werden, wie wichtig diese Ressource ist, ob Technologien zur Verfügung stehen, die Nutzung zu minimieren, und wie wahrscheinlich Ersatzstoffe zur Verfügung stehen.“ (2, 12)

„Rohmaterialien und die Energie für Produktionsprozesse werden nur teilweise in nützliche Produkte umgewandelt. Der Rest wird zu Abfall. Dauerhafte Entwicklung fordert, dass ungünstige Einflüsse auf die Qualität von Luft, Wasser und anderen natürlichen Elementen minimiert werden, damit die gesamte Intaktheit des Ökosystems erhalten wird.“ (2, 14)

Kurz und etwas präziser gefasst lauten diese sogenannten Regeln starker Nachhaltigkeit: erneuerbare Ressourcen nicht über die Reproduktionsrate hinaus nutzen, nicht erneuerbare Ressourcen sparsam bewirtschaften und durch erneuerbare ersetzen und die Ressource Aufnahme von Schadstoffen durch Umweltmedien nicht über die Absorptionskapazität hinaus belasten.

Die Regeln waren und sind Gegenstand intensiver Diskurse, aus denen nur zwei Aspekte hervorgehoben werden sollen (vergleiche vor allem SRU 2002). Der eine betrifft die Ersetzbarkeit von natürlichen Ressourcen oder, wie es in dem relevanten Diskurs heißt, von Naturkapital. Eine als schwache Nachhaltigkeit bezeichnete Auffassung besagt, dass Naturkapital durch Sachkapital – insbesondere Technik – und durch Finanzkapital – mit dem Ressourcenleistungen gekauft werden können – substituiert werden kann. Ihre Mängel liegen auf der Hand: Der Mensch kann die Biosphäre nicht technisch rekonstruieren; die Ersatzleistung ist unter sozialen Aspekten meist minderwertig; das Finanzkapital kann seinen Wert verlieren und nützt nichts, wenn es nichts mehr zu kaufen gibt.⁴ Begrenzte Substitutionen sind dagegen akzeptabel (vergleiche zusammenfassend dazu Ott und Döring 2004, S. 101–138).

Der zweite Aspekt erhellt, dass die Ressourcen in der Version der Brundtland-Kommission auf die materielle Basis beschränkt und die regulierenden und kulturellen Funktionen der Natur nicht ausreichend berücksichtigt sind. Dies wird in der Idee der Ökosystem-Dienstleistungen (*ecosystem services*) nachgeholt. So wurden im *Millennium Ecosystem Assessment Report* aus dem Jahr 2000 zusammengestellt: Basisdienstleistungen wie Nahrungskreisläufe, Bodenerzeugung und Primärproduktion, die Bereitstellung von Nahrungsmitteln, Wasser, Holz und anderen Rohstoffen, die Regulierung von Funktionen wie Klima, Überflutung, Krankheiten und Wasserreinigung sowie das Angebot kultureller Güter wie die Schönheit der Landschaft, die geistige Anregung, die erzieherische Belehrung und die Erholung. Diese Dienstleistungen gelten als konstituierende Elemente gesellschaftlicher

Wohlfahrt, weil sie Sicherheit, Unterhalt, Gesundheit und Wohlbefinden vermitteln und damit individuelle Freiheit ermöglichen (MEA 2005, S. VI).

Ebene der gesellschaftlichen Reflexion und Steuerung

Neben der so beschriebenen Realität des Austausches Natur – Gesellschaft stellt die Brundtland-Kommission Regeln für die Reflexion der Gesellschaft auf sich selbst und ihr Verhältnis zur Biosphäre auf. Solche Reflexion fordert sie von Unternehmen, Konsument(inn)en und staatlichen Institutionen.

Für Unternehmen bedeutet Reflexion auf den Naturverbrauch, dass Win-win-Chancen auszuloten sind. So heißt es unter der Überschrift „Industrie: Mit weniger Aufwand mehr produzieren“ (Kapitel 8): „... die Unternehmen, die innovativ reagierten, gehören heute häufig zu den führenden in ihrer Industrie. Sie haben neue Produkte, neue Verfahren und ganze Werke entwickelt, um weniger Wasser, weniger Energie und weniger andere Ressourcen pro Ertrageinheit zu verbrauchen, und sind daher wirtschaftlicher und wettbewerbsfähiger“ (12, 98).

Bezüglich der Konsument(inn)en befürwortet die Kommission eine Selbstreflexion über Bedürfnisse: „Was wir für Bedürfnisse halten, ist sozial und kulturell bedingt; im Hinblick auf dauerhafte Entwicklung sollten wir solche Werte fördern, die Verbrauchsstandards unterhalb der Grenzen des ökologisch Möglichen setzen und nach denen alle sich richten können“ (2, 5). Damit verbunden ist eine Umkehr von quantitativem zu qualitativem Denken: „Dauerhaftigkeit erfordert eine Auffassung von menschlichen Bedürfnissen und menschlichem Wohlergehen, die solche nicht wirtschaftlichen Variablen einbezieht wie Erziehung und Gesundheit um ihrer selbst willen, saubere Luft und Wasser und den Schutz der Natur“ (2, 39).

Besonders ausführlich mahnt die Kommission Selbstreflexion auf Naturbezüge bei den staatlichen Institutionen an: „Um Umweltschäden bereits vorab erkennen und verhindern zu können, ist es unabdingbar, dass den ökologischen Auswirkungen politischen Handelns der gleiche Stellenwert eingeräumt wird wie den Folgen, die dieses Handeln für Bereiche wie Wirtschaft, Handel, Energiepolitik, Landwirtschaft usw. hat. Ob bei nationalen oder internationalen Gremien – die ökologischen Folgen gehören mit auf dieselbe Tagesordnung“ (Überblick Nr. 38). Im Hinblick auf die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung drängt sie darauf, dass der Naturverbrauch umfassend in die Kostenrechnung einbezogen wird (2, 36).

Verhältnis Industrie- und Entwicklungsländer

Der doppelte Ansatz – Zirkularität der materiellen Flüsse sowie Integration auf der Ebene der Reflexion – gilt nach Auffassung

⁴ Bekannt ist das Beispiel der Insel Nauru. Durch Abbau der Phosphatvorkommen haben die Einwohner(innen) 80 Prozent der Landfläche zerstört, die Erträge auf den Kapitalmärkten angelegt und daraus ein relativ hohes Einkommen erzielt. Die bebaubare Fläche ernährt sie jedoch nicht, Alkoholmissbrauch und Diabetes grassieren. Der Finanzstock ist gegen Kapitalmarktkrisen nicht gefeit.

Die Verrechtlichung der Sicherung natürlicher Lebensgrundlagen verlief in den vergangenen 20 Jahren langsam und zeitigte nur Bruchstücke.

der Kommission nicht nur für Industrieländer, sondern durchaus auch für Entwicklungsländer. Er ist der Ausweg aus zwei Sackgassen, nämlich der Übernutzung von Umweltressourcen einerseits durch Armut und Not, wie es sich im Beispiel der Überweidung zeigt, andererseits dem rücksichtslosen Wachstum in manchen Schwellenländern. Zugleich wird auf eine spezifische Verantwortung der Industrieländer hingewiesen – ein früher Anklang an das Prinzip der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung, das heute in völkerrechtlichen Verträgen erscheint und an der Schwelle zu einem Gewohnheitsrechtssatz steht. Einerseits seien die Industrieländer wegen ihres hohen Ressourcenverbrauchs in besonderer Weise in der Pflicht, andererseits müssten sie durch Investitionsförderung, Marktöffnung und Technologietransfer den Entwicklungsprozess unterstützen.

Offene Fragen

Vieles Wesentliche einer Weltagenda nachhaltiger Entwicklung ist also im *Brundtland-Report* schon vorgedacht. Das Drei-Säulen-Konzept mit seiner leeren Kompromisshaftigkeit und das Konzept zukunftsfähiger Politik mit seiner Auflösung des Austauschs zwischen Mensch und Natur stellen demgegenüber einen geistigen Rückschritt dar.

Allerdings weicht der Report zwei zentralen Problemen aus, die auch heute noch nicht zufriedenstellend gelöst sind: dem Problem der Skalierung und dem Problem der Verrechtlichung.

Welche Skalierung?

Wenn bestimmt werden soll, von welcher Schwelle an die Regenerations- oder Absorptionsfähigkeit einer Ressource – oder in der Terminologie des *Millennium Ecosystem Assessment Report*: die Erhaltung der Dienstleistung – bedroht ist, stellt sich die Frage, auf welcher Ebene die Ressource betrachtet wird: Muss das einzelne betroffene Individuum erhalten werden oder die Population, die Art, ein Ökosystem oder gar lediglich die Biosphäre als irgendwie bestehender Rahmen des Ganzen?

Der *Brundtland-Report* unterscheidet zwischen wichtigen und weniger wichtigen Naturelementen. Er spricht sich für ein absolutes Gebot der Erhaltung der Arten aus: „Der Verlust von Pflanzen- und Tierarten kann die Optionen künftiger Generationen entschieden einschränken; daher fordert dauerhafte Entwicklung, dass Pflanzen- und Tierarten erhalten werden“ (2, 13). Dagegen müssen geografisch wiederkehrende Einheiten – Individuen, Populationen und Habitate – unter Umständen wirtschaftlichen Prioritäten weichen: „Wirtschaftliches Wachstum und Entwick-

lung bringen offensichtliche Veränderungen im physikalischen Ökosystem mit sich. Nicht alle Ökosysteme lassen sich vollkommen intakt halten. Ein Wald kann auf der einen Seite einer Wasserscheide zerstört und anderswo erweitert werden, was dann nicht schlecht ist, wenn die Nutzung geplant ist und die Folgen für Bodenerosionsraten, Wasserstand und genetische Verluste in Betracht gezogen wurden. ... die meisten erneuerbaren Ressourcen sind Teil eines komplexen und verflochtenen Ökosystems und maximale dauerhafte Erträge müssen definiert werden, nachdem systemweite Folgen der Nutzung in Betracht gezogen wurden“ (2, 11). Die Schädigung von Ökosystemen wird also in Kauf genommen, allerdings mit der Qualifizierung, dass Schäden wiedergutmacht werden müssen.

Ungelöst bleibt dabei, wie die Schwelle der Anzahl und geografischen Verteilung der Individuen, Populationen und Habitate, von der an der absolute Schutz einsetzen soll, zu definieren ist. Desgleichen ist ungelöst, unter welchen Bedingungen einzelne Ökosysteme wie ein Wald, ein Berg, eine Küste, ein Feuchtgebiet, ein Binnensee, eine Steppe, ein Wüstengebiet, ein Weidegebiet, ein Ackerlandgebiet erhalten bleiben oder zerstört oder in ein anderes Ökosystem überführt werden sollen. Unzweifelhaft muss es hier eine Schwelle geben, die niedriger liegt als diejenige des Schutzes vor dem Aussterben einer Art oder eines Habitattypus. Gänzlich unberührt bleibt die Frage, wo die Schwellen bei den regulierenden und kulturellen Dienstleistungen der Natur liegen.⁵

Welche Verrechtlichung?

Der Bericht lässt des Weiteren offen, in welcher Weise das Nachhaltigkeitsgebot verrechtlicht werden sollte. Eine Arbeitsgruppe der Umweltrechtsexpert(inn)en der Brundtland-Kommission hatte einstimmig einen Katalog von grundlegenden individuellen Rechten und staatlichen Pflichten verabschiedet. Erwähnenswert ist daraus vor allem ein relativ weitgehendes subjektives Recht auf angemessene Umweltbedingungen: „Alle Menschen haben ein Grundrecht auf eine Umwelt, die ihrer Gesundheit und ihrem Wohlergehen angemessen ist“ (Annex I, Nr. 1).

Die Kommission konnte sich nicht auf den Katalog der Arbeitsgruppe einigen. Sie stellt immerhin allgemein fest, es sei nicht mehr erträglich, dass das Recht der realen Entwicklung der Umweltzerstörung hinterherlaufe: „Das Recht hinkt herkömmlicherweise hinter den Ereignissen her, national und international. Heutzutage veralten die Rechtssysteme umso schneller, da die Einflüsse auf die Umweltbasis der Entwicklung sich erheblich beschleunigen und im Ausmaß zunehmen. Die Gesetze der Menschen müssen neu formuliert werden, damit menschliches Handeln im Einklang bleibt mit den unwandelbaren universalen Gesetzen der Natur“ (12, 80).

⁵ Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) schlägt ein Verbot der Gefährdung globaler Regelkreise vor (WBGU 1999, S. 41), ohne deren Schwellen allerdings präzisieren zu können (vergleiche Ott und Döring 2004, S. 148).

Sie unterstreicht noch einmal das Integrationsprinzip als Leitsatz staatlichen Handelns und die Notwendigkeit besserer Entwicklungszusammenarbeit. Sie befürwortet eine Verrechtlichung der Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen innerhalb der und zwischen den Staaten. Durch welche Vorkehrungen dies geschehen könne, will sie dagegen den einzelnen Rechtskulturen überlassen.

Die Verrechtlichung der vergangenen 20 Jahre verlief, realiter gesehen, langsam und zeitigte nur Bruchstücke. Ich skizziere im Folgenden nur einige Ergebnisse auf europäischer Ebene.

In seinem Bezug auf den Austausch Mensch – Natur hat das Nachhaltigkeitsgebot, wie bereits erwähnt, in manche Rechtstexte Eingang gefunden. Auf Verfassungsebene sticht Artikel 2 EGV heraus, der inhaltlich jedoch nur das Drei-Säulen-Konzept wiedergibt und zudem nur Aufgabennorm, nicht auch Rechtsprinzip oder gar Rechtsregel ist (Frenz und Unnerstall 1999, S. 176 ff.). Die starke Nachhaltigkeit findet sich lediglich – unvollkommen formuliert – in Artikel 174 EGV.⁶ Ähnliches gilt für die Ebene des einfachen Rechts, wie das Beispiel des Fischereirechts gezeigt hat. Immerhin finden sich Ausprägungen in der EG-Verordnung über ökologisch-biologische Produktion, die definiert ist als „geeignete Gestaltung und Handhabung biologischer Prozesse auf der Grundlage ökologischer Systeme unter Nutzung systeminterner natürlicher Ressourcen“ (VO [EG] 834/2007, Artikel 4[1]a), sowie auch in der Fischereiverordnung, in der Nachhaltigkeit an anderer als der bisher erwähnten Stelle umschrieben ist als „die Nutzung eines Bestands in einer Weise, die die künftige Nutzung dieses Bestands nicht gefährdet und keine negative Auswirkung auf die marinen Ökosysteme hat“ (VO [EG] 2371/2002, Artikel 3 e). Bezeichnenderweise stehen diese Definitionen aber in Kontexten, die ihnen keinen Anordnungscharakter verleihen: Die Bioproduktionsverordnung zwingt niemanden zu ökologisch-biologischem Anbau und die Fischereiverordnung verwendet an der entscheidenden Stelle die Drei-Säulen-Formel. Weiter entwickelt ist in dieser Hinsicht dagegen das Naturschutzrecht. Für den Arten- und Habitatschutz gibt es eine Kaskade von Relationierungen zwischen Nutzungsansprüchen und Naturschädigungen vor (siehe Box).

In seinem Bezug zur gesellschaftlichen Reflexion erscheint das Nachhaltigkeitsprinzip als Integrationsprinzip, das heißt als Gebot, dass Akteure in ihrem ganzen Wirkungsbereich die Ressourcendimension bedenken müssen. Das Integrationsprinzip ist auf europäischer Verfassungsebene – in Artikel 6 EGV – kodifiziert. Es gilt dort nicht nur als Programmsatz oder abwägungsfähiges Prinzip, sondern als anwendbare Rechtsregel, die einen Rechtsakt, der sie verletzt, nichtig macht (Krämer 2007, S. I–27). Es hat die eher prozedurale, aber als solche nicht zu unterschätzende Bedeutung, dass bei jeder politischen Maßnahme begrün-

BOX:

Relationierung von Nutzung und Schädigung im Naturschutzrecht – ein Beispiel verrechtlichter Nachhaltigkeit

Auf einer ersten Stufe der „normalen“ Natur fordert die deutsche sogenannte Eingriffsregelung des § 19 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), dass Eingriffe

1. möglichst vermieden werden,
2. wenn unvermeidbar, durch Wiederherstellung in der Nähe ausgeglichen werden,
3. wenn unausgleichbar, durch andere Natur an anderer Stelle kompensiert werden und
4. wenn weder ausgleichbar noch ersetzbar, gegen den Eingriffsnutzen abgewogen werden. Wiegt dieser höher, so ist eine Abgabe in Geld zu leisten, die zweckgebunden für den Schutz der Natur einzusetzen ist.

Das europäische Recht setzt seine naturschutzrechtliche Relationierung dagegen erst auf einer zweiten Stufe „Selten gewordene Arten und Lebensraumtypen“ sowie einer dritten Stufe „Existenzbedrohte Arten und Lebensraumtypen“ an.

Die Seltenheit und Bedrohtheit muss zunächst nach bestimmten Kriterien und in bestimmten Verfahren geklärt werden. Zum einen mündet dies in abstrakte Listen, in denen – noch geografisch unspezifisch – die Arten und Habitattypen nach Schutzbedürftigkeit eingestuft sind, zum anderen in die Festlegung geografisch konkreter Schutzgebiete. Wesentlich sind dabei die Repräsentativität der Art oder des Habitats sowie der Gesamtzusammenhang des europäischen Netzes *Natura 2000*:

1. In den Schutzgebieten sind alle Beeinträchtigungen grundsätzlich untersagt.
2. Jedoch können Projekte ausnahmsweise zugelassen werden.
 - a) Geht es um seltene Arten und Habitattypen, muss für das Projekt ein zwingendes öffentliches Interesse vorliegen, das durch weniger eingreifende Alternativen nicht befriedigt werden kann. Ist dem so, muss jedenfalls für Kompensation gesorgt werden, die den Gesamtzusammenhang des Netzes *Natura 2000* erhält.
 - b) Geht es um als prioritär bezeichnete in ihrer Existenz bedrohte Arten und Habitattypen, sind die Voraussetzungen insoweit verschärft, als nur öffentliche Interessen des Gesundheits- und des Umweltschutzes, also nicht auch soziale oder wirtschaftliche Belange rechtfertigungsfähig sind. Letztere Belange zählen nur, wenn die Kommission eine positive Stellungnahme dazu abgegeben hat.

det werden muss, ob sie die natürlichen Ressourcen schädigt und ob sie dies vermeiden könnte. Auf einfachgesetzlicher Ebene wären solche reflexiven Durchgänge besonders dort zu etablieren, wo Maßnahmen auf den ersten Blick keine natürlichen Ressourcen schädigen⁷, zum Beispiel im Gesellschaftsrecht, dessen tradierte Fixierung auf Gewinnerzielung durch die Integration von Umweltdirektor(inn)en in den Vorstand auf Umweltreflexion eingestellt werden könnte (BMU 1998, § 154). Insgesamt gesehen ist die Verrechtlichung also vorangeschritten, sie bleibt aber bruchstückhaft.

⁶ Danach ist eines der Ziele der EG die „umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen“.

⁷ In den Fällen, in denen der Umwelteingriff evident ist, ist meistens ohnehin das klassische Instrument der Umweltverträglichkeitsprüfung vorgesehen.

Conclusio

Die Nachhaltigkeitsdebatte hat den Begriff der nachhaltigen Entwicklung überladen. Er soll alles aufnehmen, was gute Politik ausmacht, und wird dadurch im besten Fall überfordert, im schlechtesten Fall missbraucht. Für eine Verrechtlichung ist ein weites Verständnis jedenfalls ungeeignet, weil es nur Leerformeln produziert. Verbindliche Regel kann nachhaltige Entwicklung nur werden, wenn sie enger gefasst wird. Der Fokus sollte wieder stärker auf den Austausch Mensch-Natur und damit auf die Basis der menschlichen Existenz gerichtet werden. Damit sind Wirtschafts- und Sozialpolitiken auf andere Maßstäbe verwiesen, soweit nicht Rückwirkungen auf natürliche Ressourcen im Spiel sind. Inhaltlich, für die Austarierung des Verhältnisses zwischen Mensch und Natur, hat der Bericht der WCED vieles schon vorgedacht, weshalb es sich lohnt, ihn neu zu lesen. Doch gibt es noch genug zu klären, vor allem im Hinblick auf das Problem der Skalierung. Im Zuge solcher Präzisierungen kann die Grundregel der Nachhaltigkeit in einzelne Regeln übersetzt werden.

Literatur

BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) (Hrsg.). 1998. *Umweltgesetzbuch (UGB-KomE) – Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*. Berlin: Duncker & Humblot.

Bundesregierung. 2002. *Die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie*. www.bundesregierung.de/Content/DE/StatistischeSeiten/Breg/ThemenAZ/nachhaltigkeit-2006-07-27-die-nationale-nachhaltigkeitsstrategie (abgerufen 02.08.2007).

Bundesregierung. 2007. *Die 10 Managementregeln der Nachhaltigkeit*. www.bundesregierung.de/Content/DE/StatistischeSeiten/Breg/ThemenAZ/nachhaltigkeit-2007-04-13-die-10-managementregeln-der-nachhaltigkeit (abgerufen 01.08.2007).

- Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 12. Deutschen Bundestags. 1994. Die Industriegesellschaft gestalten – Perspektiven für einen nachhaltigen Umgang mit Stoff- und Materialströmen. *Deutscher Bundestag Drucksache 12/8260*.
- Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestags. 1998. Konzept Nachhaltigkeit. Vom Leitbild zur Umsetzung. Abschlussbericht. *Deutscher Bundestag Drucksache 13/11200*.
- Frenz, W., H. Unnerstall. 1999. *Nachhaltige Entwicklung im Europarecht*. Baden-Baden: Nomos.
- Krämer, L. 2007. *EC Environmental Law*. 6. Auflage. London: Sweet & Maxwell.
- MEA (Millennium Ecosystem Assessment). 2005. *Ecosystems and human well-being: Synthesis*. Washington, D. C.: MEA, Island Press.
- Ott, K., R. Döring. 2004. *Theorie und Praxis starker Nachhaltigkeit*. Marburg: Metropolis.
- Rat für Nachhaltige Entwicklung. 2007. *Was ist Nachhaltigkeit?* www.nachhaltigkeitsrat.de/rat/was_ist_nachhaltigkeit/index.html (abgerufen 21.10.2007).
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen). 2002. *Für eine neue Vorreiterrolle. Umweltgutachten 2002*. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- VO (EG) 834/2007. *Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates vom 28. Juni 2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen*. Amtsblatt L 189: 1.
- VO (EG) 2371/2002. *Verordnung (EG) Nr. 2371/2002 des Rates vom 20. Dezember 2002 über die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Fischereiresourcen im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik*. Amtsblatt L 358: 58.
- WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen). 1999. *Welt im Wandel: Umwelt und Ethik*. Marburg: Metropolis.

Eingegangen am 6. August 2007; überarbeitete Fassung angenommen am 9. Oktober 2007.

Gerd Winter



Geboren 1943 in Diepholz, Niedersachsen. Professor für Öffentliches Recht und Leiter der Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht an der Universität Bremen. 1992 bis 1997 Mitglied der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch sowie 2000 bis 2003 Mitglied der Risikokommission der Bundesministerien für Gesundheit und für Umwelt.

Nachhaltigkeit

A-Z



F wie Forschungsmanagement

Dass zu viele Köche den Brei verderben, ist in der Küche altbekannt. Leider lässt sich dieses Phänomen auch auf große Forschungsprojekte übertragen. Da in der Nachhaltigkeitsforschung oft viele Wissenschaftler(innen) aus unterschiedlichen Disziplinen zusammenarbeiten, braucht es sinnvolle Instrumente wie Supervision oder Monitoring. Neue Rezepte des Forschungsmanagements finden Sie in diesem Buch.

V. Rabelt, T. Büttner, K.-H. Simon (Hrsg.)
Neue Wege in der Forschungspraxis
 Begleitinstrumente in der transdisziplinären Nachhaltigkeitsforschung
 oekom verlag, München 2007, 122 Seiten, 24,80 EUR, ISBN 978-3-86581-015-1

Erhältlich bei
www.oekom.de
oekom@de.rhenus.com
 Fax +49/(0)81 91/970 00-405

Die guten Seiten der Zukunft

