

Defizite des politischen Systems  
und Alternativen auf dem Weg zur  
Nachhaltigen Entwicklung  
am Beispiel  
der Bundesrepublik Deutschland

Dissertation zur Erlangung des Grades  
Doktor der Philosophie (Dr. phil.)

am Fachbereich Sozialwissenschaften  
der Universität Osnabrück

vorgelegt im Mai 2006

von

Heinrich Gehrs

## **Vorwort**

Diese Arbeit beschäftigt sich mit der Frage, wie es geschehen kann, dass öffentliche Güter, wie das Klima, sauberes Wasser, die Flora und Fauna oder auch die soziale Sicherheit, deren Schutz- und Pflegewürdigkeit allgemein unbestritten sind, dennoch in der Tagespolitik eine, im Verhältnis zu ihrer Bedeutung für die Menschheit deutlich untergeordnete Rolle spielen.

Diese allgemeine Problemstellung wird am Beispiel der politischen Entscheidungssysteme der Bundesrepublik Deutschland untersucht.

Eine der Hauptthesen der Untersuchung besagt, dass im Entscheidungssystem selbst eine Ursache dafür zu suchen ist, dass die Prinzipien der Nachhaltigen Entwicklung im Vergleich mit anderen Themen der Politik durchgehend weniger Berücksichtigung finden. Die dafür verantwortlichen Defizite aufzudecken und aufzuzeigen, wie geeignete Lösungsansätze konzipiert sein müssen und wo sich die dafür erforderlichen Ressourcen finden lassen, ist Ziel dieser Arbeit.

Ressourcen mobilisieren, das müssen auch Doktoranden. Eine wichtige Ressource in dieser ganz speziellen Lebenslage sind Freunde und Kollegen, die mit Rat und Tat zur Seite stehen und dadurch helfen, das Projekt zu einem guten Abschluss zu bringen.

Mein besonderer Dank gilt daher Prof. Dr. Mohssen Massarrat. Während der langjährigen Zusammenarbeit in Seminaren und Projekten zum Thema Nachhaltige Entwicklung hat er mir Gelegenheit gegeben eigenständige wissenschaftliche Interessen zu entwickeln, meine Arbeit großzügig gefördert und mich wohlwollend und beharrlich zur Fertigstellung der Untersuchung ermutigt.

Auch viele andere Personen haben durch ihre Bereitschaft zum Gespräch, durch konstruktive Kritik, weiterführende Anregungen und vielfältige andere Unterstützungen zum Entstehen dieser Arbeit beigetragen. Ausdrücklich danken möchte ich an dieser Stelle Dipl.-Psych. Michaela Gehrs und Dr. Matthias Leder für ihre zuverlässige Unterstützung bei der Versorgung mit notwendigen Hintergrundinformationen aus dem Bereich der Psychologie und der Philosophie.

Für die stetige Bereitschaft zur Diskussion danke ich Katharina Baumfeld und Dagmar Zeising von Benda.

Mein Dank gilt auch Carmen Fetsch, die einen großen Anteil am Zustandekommen dieser Arbeit, vor allem durch die intensive Unterstützung bei so zeitraubenden Tätigkeiten wie der Textdurchsicht, hatte.

Osnabrück, im Mai 2006

Heinrich Gehrs

# Defizite des politischen Systems und Alternativen auf dem Weg zur Nachhaltigen Entwicklung am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland

## **Inhaltsübersicht**

<b>1. Einleitung</b>	<b>-1-</b>
<b>2. Problemstellung</b>	<b>-3-</b>
<b>3. Das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung</b>	<b>-10-</b>
3.1. Zur Präzisierung des Begriffs Nachhaltige Entwicklung	-10-
3.2. Die Ursprünge des Nachhaltigkeitskonzepts	-14-
3.3. Die ethische Fundamentierung Nachhaltiger Entwicklung	-22-
<b>4. Alarmierende Entwicklungen</b>	<b>-36-</b>
4.1. Der stark gestiegene Schutzbedarf der Ökosphäre	-38-
4.2. Die ökonomische Situation	-48-
4.3. Der Zustand der Sozialsysteme	-54-
4.4. Gegenseitiges Verstärken der Problemstränge und die Folgen	-66-
<b>5. Gründe für die mangelnde Bereitschaft zur Gegensteuerung</b>	<b>-69-</b>
5.1. Die Charakteristik des Problems	-69-
5.2. Die besonderen Bedingungen unter denen die Problemlöser agieren	-77-
5.3. Wettbewerbsorientierte Systeme	-91-
5.4. Die besondere Beziehung zwischen Politik und Ökonomie	-119-
<b>6. Vernachlässigungsursachen der Nachhaltigen Entwicklung im politischen System</b>	<b>-124-</b>
6.1. Das Repräsentationsproblem	-125-
6.2. Die Funktionsweise des politischen Entscheidungsapparates	-133-
6.3. Politische Akteure	-138
6.4. Zwischenresümee	-196
<b>7. Richtlinien für mögliche Reformkonzepte</b>	<b>-197-</b>
7.1. Grundlegende Kriterien für ein alternatives Entscheidungssystem	-198-
7.2. Systemansätze für die politische Entscheidungsfindung	-210-
7.3. Überprüfung der ausgewählten demokratietheoretischen Ansätze auf ihre Eignung zur Erfüllung der Kriterien zur Förderung Nachhaltiger Entwicklung	-214-
7.4. Abwandlungen zum bestehenden System in der Bundesrepublik Deutschland	-223-
7.5. Die Gestaltung eines alternativen Entscheidungsmodells	-240-
<b>8. Zusammenfassung</b>	<b>-258-</b>
<b>9. Literatur- und Quellenverzeichnis</b>	<b>-262-</b>
<b>10. Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>-268-</b>

## Detailliertes Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung</b>	<b>-1-</b>
<b>2. Problemstellung</b>	<b>-3-</b>
<b>3. Das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung</b>	<b>-10-</b>
3.1. Zur Präzisierung des Begriffs Nachhaltige Entwicklung	-10-
3.2. Die Ursprünge des Nachhaltigkeitskonzepts	-14-
3.3. Die ethische Fundamentierung Nachhaltiger Entwicklung	-22-
3.3.1. Zum Grundmotiv Gerechtigkeit	-25-
3.3.2. Die Zurückweisung von Evolutionszynismus	-29-
<b>4. Alarmierende Entwicklungen</b>	<b>-36-</b>
4.1. Der stark gestiegene Schutzbedarf der Ökosphäre	-38-
4.1.1. Die globale Erwärmung	-39-
4.1.2. Der Ozonabbau in der Stratosphäre	-41-
4.1.3. Bodendegradation	-43-
4.1.4. Waldverlust	-44-
4.1.5. Biodiversität	-45-
4.1.6. Wasser	-47-
4.2. Die ökonomische Situation	-48-
4.2.1. Gewinner und Verlierer	-50-
4.2.2. Die Schuldenlast	-51-
4.2.3. Der kommerzialisierte Zugang zu Informationen	-53-
4.3. Der Zustand der Sozialsysteme	-54-
4.3.1. Sicherstellung der Nahrungsmittelversorgung	-55-
4.3.2. Gesundheitsvorsorge und Kindersterblichkeit	-55-
4.3.3. Bildung	-56-
4.3.4. Einkommenssicherheit und Arbeitslosigkeit	-58-
4.3.5. Alterssicherung und demographische Entwicklung	-60-
4.3.6. Bevölkerungswachstum	-61-
4.3.7. Verstädterung und Landflucht	-62-
4.3.8. Rechtssicherheit, Kriminalitätsbekämpfung, Gewaltprävention	-63-
4.3.9. Geschlechtergerechtigkeit	-64-
4.4. Gegenseitiges Verstärken der Problemstränge und die Folgen	-66-
<b>5. Gründe für die mangelnde Bereitschaft zur Gegensteuerung</b>	<b>-69-</b>
5.1. Die Charakteristik des Problems	-69-
5.1.1. Die extreme Langfristigkeit des Problemaufbaus	-69-
5.1.2. Schwieriger Hypothesenentwurf für die Folgenabschätzung	-71-
5.1.3. Die unbewusste Überschreitung der Grenze möglicher Korrigierbarkeit	-73-
5.1.4. Exponentiell steigender Zeitdruck	-74-
5.1.5. Schwierige Einschätzung des Handlungsbedarfs	-76-

5.1.6. Fazit	-77-
5.2. Die besonderen Bedingungen unter denen die Problemlöser agieren	-77-
5.2.1. Zur Leistungsfähigkeit des Einzelnen	-78-
5.2.2. Zur Leistungsfähigkeit vorausschauender Anpassung Einzelner	-85-
5.2.3. Zur Leistungsfähigkeit von Gruppen: Trittbrettfahrer	-86-
5.2.4. Fazit	-91-
5.3. Wettbewerbsorientierte Systeme	-91-
5.3.1. Wettbewerb als Methode effizienter Ergebnissuche	-92-
5.3.2. Auswirkungen auf die Ökonomie	-93-
5.3.2.1. Gewinnmaximierung	-95-
5.3.2.2. Die Anonymisierung und Flexibilisierung des Kapitals	-97-
5.3.3. Auswirkungen auf die Politik	-102-
5.3.3.1. Marktversagen als Beispiel für die Notwendigkeit politischen Eingreifens	-103-
5.3.3.2. Die Tendenz zum Rückzug aus der Richtlinienverantwortung	-105-
5.3.3.3. Fazit	-109-
5.4. Die besondere Beziehung zwischen Politik und Ökonomie	-109-
5.4.1. Vorteilsabsicherung durch internationale Regime	-111-
5.4.1.1. Die Welthandelsorganisation WTO	-114-
5.4.1.2. Der Internationale Währungsfond IWF und die Weltbank	-116-
5.4.2. Einseitigkeit in den ordnungspolitischen Richtlinien	-129-
5.4.3. Infiltration in die politischen Entscheidungsgremien	-120-
5.4.4. Fazit	-124-
<b>6. Vernachlässigungsursachen der Nachhaltigen Entwicklung im politischen System</b>	<b>-124-</b>
6.1. Das Repräsentationsproblem	-125-
6.2. Die Funktionsweise des politischen Entscheidungsapparates	-133-
6.2.1. Zuständigkeiten	-133-
6.2.2. Das Entscheidungsverfahren	-135-
6.3. Politische Akteure	-138-
6.3.1. Formelle politische Akteure	-139-
6.3.1.1. Der Souverän – der Wähler	-139-
6.3.1.1.1. Der Kreis der Teilnehmer am politischen Prozess	-140-
6.3.1.1.2. Paketlösungen	-142-
6.3.1.1.3. Orientierungspräferenzen	-142-
6.3.1.1.4. Die Schweigespirale und die Nachrichtenwerttheorie	-146-
6.3.1.1.5. Belohnungsaufschub	-149-
6.3.1.1.6. Das Leistungspotential der Wähler im Hinblick auf die Durchsetzung Nachhaltiger Entwicklung	-150-
6.3.1.2. Die Parteien	-151-
6.3.1.2.1. Die gesellschaftliche Einordnung von Parteien	-152-
6.3.1.2.2. Die Handlungsorientierung der Parteien	-155-
6.3.1.2.3. Die Verankerung des Parteieinflusses in öffentlichen Ämtern	-158-
6.3.1.2.4. Das Leistungspotential der Parteien im Hinblick auf die Durchsetzung Nachhaltiger Entwicklung	-160-

6.3.1.3. Die Inhaber von Mandaten und Ämtern	-160-
6.3.1.3.1. Die Selbstgestaltung der Arbeitsbedingungen	-162-
6.3.1.3.2. Die besondere Situation der Spitzenpolitiker	-169-
6.3.1.3.3. Die mangelnde Bereitschaft der Mandatsträger den Grenzbereich der Überforderung zu verlassen	-171-
6.3.1.3.4. Fehleinschätzungen von Wettbewerbsauswirkungen	-173-
6.3.1.3.5. Das Leistungspotential der Mandats- und Amtsträger im Hinblick auf die Durchsetzung Nachhaltiger Entwicklung	-176-
6.3.2. Informelle politische Akteure	-178-
6.3.2.1. Informelle Einflüsse auf die Politik	-179-
6.3.2.2. Die Akteure	-182-
6.3.2.3. Chancen für informelle Einflussnehmer ins Verfahren einzugreifen	-185-
6.3.2.4. Methoden und Vorgehensweise informeller Einflussnahme	-187-
6.3.2.5. Schlussfolgerungen	-193-
6.4. Zwischenresümee	-196-
<b>7. Richtlinien für mögliche Reformkonzepte</b>	<b>-197-</b>
7.1. Grundlegende Kriterien für ein alternatives Entscheidungssystem	-198-
7.1.1. Die Sicherstellung einer funktionalen Anbindung an das vorhandene System	-199-
7.1.2. Die strukturelle Optimierung des Erwerbs maximaler Fachkompetenz	-201-
7.1.3. Die Berücksichtigung persönlicher Leistungsgrenzen	-203-
7.1.4. Die Berücksichtigung der Notwendigkeit einer hohen Altruismusfähigkeit	-206-
7.1.5. Die Ergebnisdeformierung durch internen Sanktionsdruck	-207-
7.1.6. Die Chance auf eine ausreichende Dauerhaftigkeit Nachhaltiger Entscheidungen	-209-
7.1.7. Zusammenfassung und Bewertung der Bedingungen	-210-
7.2. Systemansätze für die politische Entscheidungsfindung	-210-
7.2.1. Zentrale Elemente pluralistisch mehrheitsorientierter Demokratietheorien	-212-
7.2.2. Zentrale Elemente elitenorientierter Demokratietheorien	-212-
7.2.3. Zentrale Elemente konkordanz- und proporzorientierter Demokratietheorien	-213-
7.2.4. Zentrale Elemente partizipatorischer Demokratietheorien	-213-
7.3. Überprüfung der ausgewählten demokratietheoretischen Ansätze auf ihre Eignung zur Erfüllung der Kriterien zur Förderung Nachhaltiger Entwicklung	-214-
7.3.1. Zum Kriterium der Sicherstellung einer funktionalen Anbindung an das vorhandene System	-214-
7.3.2. Zum Kriterium der strukturellen Optimierung des Erwerbs maximaler Fachkompetenz	-216-
7.3.3. Zum Kriterium der Berücksichtigung der Leistungsgrenzen	-217-
7.3.4. Zum Kriterium der Notwendigkeit einer hohen Altruismusfähigkeit	-218-
7.3.5. Zum Kriterium der Ergebnisdeformierung durch internen Sanktionsdruck	-220-
7.3.6. Zum Kriterium der Chance auf eine ausreichende Dauerhaftigkeit Nachhaltiger Entscheidungen	-222-
7.3.7. Diskussion und Auswertung der Ergebnisse	-223-
7.4. Abwandlungen zum bestehenden System in der Bundesrepublik Deutschland	-223-
7.4.1. Qualifizierte Mehrheiten	-224-

7.4.1.1. Zur Anwendbarkeit des Modells der qualifizierten Mehrheiten für die Durchsetzung der Nachhaltigen Entwicklung	-225-
7.4.1.2. Zur Übereinstimmung des Modells mit den in Kapitel 7.1. aufgestellten Kriterien	-226-
7.4.1.3. Eine Einschätzung der Erfolgsaussichten des Modells der qualifizierten Mehrheiten	-227-
7.4.2. Dritte Kammern	-228-
7.4.2.1. Zur Anwendbarkeit des Modells der Dritten Kammern für die Durchsetzung der Nachhaltigen Entwicklung	-229-
7.4.2.2. Zur Übereinstimmung des Modells mit den in Kapitel 7.1. aufgestellten Kriterien	-229-
7.4.2.3. Eine Einschätzung der Erfolgsaussichten des Modells der Dritten Kammern	-231-
7.4.3. Besonders qualifizierte Zukunftsräte	-231-
7.4.3.1. Zur Anwendbarkeit des Modells der Zukunftsräte auf die Durchsetzung der Nachhaltigen Entwicklung	-233-
7.4.3.2. Zur Übereinstimmung des Modells mit den in Kapitel 7.1. aufgestellten Kriterien	-233-
7.4.3.3. Eine Einschätzung der Erfolgsaussichten des Modells der Zukunftsräte	-234-
7.4.4. Hierarchisch gegliederter Parlamentarismus	-235-
7.4.4.1. Zur Anwendbarkeit des Modells des hierarchisch gegliederten Parlamentarismus auf die Durchsetzung der Nachhaltigen Entwicklung	-237-
7.4.4.2. Zur Übereinstimmung des Modells mit den in Kapitel 7.1. aufgestellten Kriterien	-237-
7.4.4.3. Eine Einschätzung der Erfolgsaussichten des Modells des hierarchisch gegliederten Parlamentarismus	-238-
7.4.5. Diskussion der Ergänzungsvorschläge und Auswertung	-239-
7.5. Die Gestaltung eines alternativen Entscheidungsmodells	-240-
7.5.1. Abgestufte Beteiligungsebenen	-241-
7.5.2. Das System des Erweiterten Bundestages für die Entscheidung über besondere Schwerpunktthemen	-242-
7.5.3. Die Möglichkeiten der Aktivierung erweiterterer Beteiligungsgrade	-246-
7.5.4. Qualitative Abstufungen der Involvierung des Erweiterten Bundestages	-249-
7.5.4.1. Die Mitwirkung im Rahmen der Gesetzesinitiative	-249-
7.5.4.2. Die Einwirkung auf die Beratung einer laufenden Gesetzesinitiative	-250-
7.5.4.3. Die Initiative zur Novellierung eines bereits verabschiedeten Gesetzes	-251-
7.5.5. Zur Erfüllung der Kriterien	-251-
7.5.5.1. Zur funktionalen Anbindung an das vorhandene System	-252-
7.5.5.2. Zur strukturellen Optimierung des Erwerbs maximaler Fachkompetenz	-253-
7.5.5.3. Zur Berücksichtigung persönlicher Leistungsgrenzen	-253-
7.5.5.4. Zur Berücksichtigung der Notwendigkeit einer hohen Altruismusfähigkeit	-254-
7.5.5.5. Die Ergebnisdeformierung durch internen Sanktionsdruck	-254-
7.5.5.6. Die Chance auf eine ausreichende Dauerhaftigkeit Nachhaltiger Entscheidungen	-255-
7.5.6. Die Wirkung des Systems auf die Qualität der Entscheidungen	-256-
<b>8. Zusammenfassung</b>	<b>-258-</b>
<b>9. Literatur- und Quellenverzeichnis</b>	<b>-262-</b>
<b>10. Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>-268-</b>

## 1. Einleitung

„Ich schwöre, dass ich meine Kraft dem Wohle des Deutschen Volkes widmen, seinen Nutzen mehren, Schaden von ihm wenden, das Grundgesetz und die Gesetze des Bundes wahren und verteidigen, meine Pflichten gewissenhaft erfüllen und Gerechtigkeit gegen jedermann üben werde.“ Diese Eidesformel sprechen die Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland bei ihrer Amtseinführung. Sie stellt so etwas wie eine allgemein gefasste Kurzfassung des Grundauftrages dar, den sie mit der Übernahme ihres Amtes annehmen.

Im Rahmen dieser Arbeit wird der Fokus auf einige zentrale Bestandteile dieses Grundauftrages der politischen Akteure gerichtet. Diese Untersuchung beschäftigt sich mit den praktischen Auswirkungen der dort genannten gewissenhaften Pflichterfüllung, besonders im Bereich der Abwendung von Schaden und der Gerechtigkeit gegenüber jedermann.

Die fortwährende Marginalisierung der Prinzipien der Nachhaltigkeit durch einen die Welt immer stärker umspannenden Neoliberalismus hat bereits unumkehrbare Folgeschäden mit sich gebracht. Die aktuellen Rahmenbedingungen der Weltwirtschaft sind, trotz der 1992 in Rio festgelegten Ziele, den Bedingungen nachhaltiger Politik nicht angepasst worden. Eine intensive Forschungstätigkeit hat zwar umfangreiche Lösungsansätze geliefert, die politische Umsetzung ist bislang aber nur sehr zurückhaltend betrieben worden.<sup>1</sup>

Ein wesentlicher Aspekt nachhaltiger Politik ist es, so weit vorausschauend wie möglich zu handeln. Der Verzicht auf kurzfristige Vorteile zugunsten langfristiger Absicherung der Lebensgrundlagen in der Gegenwart und für spätere Generationen ist die zentrale Forderung. Diese stellt insbesondere für repräsentative Demokratien ein Dilemma dar, da Anstrengungen und Verzichtleistungen verlangt werden, deren Gewinne denjenigen, die sie erbringen sollen, nicht mehr zufallen. Weil aber vor allem zeitnahe und nachweisbare Erfolge die Wahl- und Aufstiegschancen der politischen Akteure verbessern, ist es ihrem Eigeninteresse nicht zuträglich, sich primär am Nachhaltigkeitsgedanken zu orientieren.

14 Jahre nach Verabschiedung der Agenda 21 muss eine Bilanzierung der Ergebnisse daher die Frage aufwerfen, in wie weit die politischen Entscheidungsinstitutionen der repräsentativen Demokratien selbst Gegenstand der Reform werden müssen. Der Blick richtet sich dabei

---

<sup>1</sup> Dabei ist es unzweifelhaft, dass die politische Orientierung der Bundespolitik sich nach nachhaltigen Richtlinien zu orientieren hat. Seit dem 27.10.1994 enthält das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland den Art. 20a (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen). Dort heißt es: „Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“ (Schuster 1994; 232)

exemplarisch auf die wichtigsten Entscheidungsinstanzen unserer Demokratie, die Parlamente.

Angesichts der Relevanz des Themas durch die immer deutlicher werdenden Folgeerscheinungen umweltpolitischen Fehlverhaltens ist es um so weniger vertretbar, welche untergeordnete Rolle die Nachhaltigkeitsfrage in der aktuellen politischen Realität immer noch spielt, obwohl Deutschland zu den 22 ausgewählten Pilotländern zählte, die in einer Testphase der UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) von 1996 – 1999 Indikatoren für die praktische Umsetzbarkeit der Agenda 21-Beschlüsse geliefert hat.

Die in Rio de Janeiro angestrebten Ziele sind mehrfach aufgeweicht oder sogar offen infrage gestellt worden, wie das Verhalten der USA in Bezug auf die Ergebnisse der Klimakonferenz von Kyoto beispielhaft demonstriert. Auch die Bundesrepublik Deutschland brauchte 9 Jahre für die Einrichtung des Nachhaltigkeitsrates (gegr. am 04.04.2001) und dann noch einmal mehr als ein Jahr, um ein Strategiepapier zur Nachhaltigen Entwicklung vorzulegen, das aber in Zeiten knapper Kassen, wirtschaftlichen Drucks und der Beschneidung sozialer Absicherung nur allzu schnell in den Hintergrund gerät.<sup>2</sup> Obwohl die Bedeutung des Nachhaltigkeitskonzepts allgemein kaum bestritten wird, kann es die daraus ableitbare Schlüsselposition in der Politik offensichtlich nicht einnehmen.

Die stetig drängender werdende Handlungsnotwendigkeit im Zusammenhang mit der Nachhaltigkeitsproblematik wirft auch die Fragen auf, ob, wann und wie gut die Nachhaltigkeitskonzeption von den Entscheidungsgremien umgesetzt wird.

Um Nachhaltige Entwicklung zu verwirklichen, müssen Reformen rechtzeitig erfolgen und bedürfen der Einbeziehung von Unternehmen, Politik und Zivilgesellschaft. Auf eine solche Anforderung strukturell nicht vorbereitete Entscheidungsinstitutionen behindern diesen Prozess zur Durchsetzung Nachhaltiger Entwicklung wesentlich und müssen daher selber Gegenstand der Anpassung bzw. Verbesserung werden. Dazu soll diese Arbeit einen Beitrag leisten.

---

<sup>2</sup> Auf der Jahrestagung des von der Regierungskoalition aus SPD und Grünen ins Leben gerufenen Nachhaltigkeitsrates im November 2004 hat daher auch der Nachhaltigkeitsratsvorsitzende und ehemalige Bundesforschungsminister Volker Hauff, immerhin ein SPD Parteigenosse des Bundeskanzlers Schröder, in dessen Anwesenheit der Bundesregierung vorgeworfen, sie betreibe eine „wert-lose“ Politik und zur Verdeutlichung hinzugefügt: „Im konkreten Regierungshandeln sei Nachhaltigkeit nicht sichtbar“. Bezug nahm er dabei u.a. auf die Reaktion der Bundesregierung auf einen erst kürzlich vorgelegten Bericht einer von der Regierung selbst einberufenen Expertenkommission, der auch der UN-Umweltdirektor Klaus Töpfer angehörte. In diesem Bericht war gefordert worden, die Umweltschutzanstrengungen wesentlich auszubauen, vor allem im Bereich des Flächenverbrauchs und der Schadstoffsenkung im Flug- und Straßenverkehr. (NOZ vom 12.11.2004)

Der erste Schritt der Untersuchung besteht in einer gründlichen Explikation des Problems. Auf einer breiten Phänomenbasis zur Nachhaltigkeitsthematik wird das auffallende Missverhältnis beschrieben, das zwischen immensem Forschungsaufwand zur Nachhaltigkeit und allseitiger Betonung ihrer Wichtigkeit einerseits und ihrer untergeordneten Rolle im realen politischen Geschehen andererseits offen zu Tage tritt.

Im zweiten Schritt wird nach Erklärungen dieser Diskrepanz gefragt und der Prozess demokratischer Entscheidungsfindung als eine gemeinsame Hürde fokussiert, die alle Bemühungen, dem Nachhaltigkeitsgedanken im tagespolitischen Geschäft stärkeres Gewicht zu verleihen, überwinden müssen. Es sollen verschiedene – zum Teil bereits in einigen Staaten erprobte, teils nur theoretisch ausgearbeitete – Systeme demokratischer Entscheidungsfindung dargestellt und verglichen werden, um diejenigen Eigenschaften von Entscheidungsverfahren herauszuarbeiten, welche die Umsetzung des Nachhaltigkeitsgedankens behindern.

Ich gehe davon aus, dass der Umsetzung des Nachhaltigkeitsgedankens mehrere Hindernisse entgegenstehen, die sowohl auf der Akteursebene als auch auf der Ebene des politischen Systems zu suchen sind. Diese sollen im dritten Schritt untersucht werden, wobei mir ein die engeren Grenzen einer rein politikwissenschaftlichen Analyse überschreitendes Vorgehen, das auch Erkenntnisse der Psychologie und Soziologie einbezieht, unverzichtbar erscheint.

Im vierten Schritt werden Strategien zur Lösung des Problems vorgestellt und auf ihre Nachhaltigkeitstauglichkeit überprüft. Sie werden verglichen mit dem Ziel, einen Katalog von Qualitätskriterien für Lösungsstrategien zu erstellen. Auf der Basis der Ergebnisse des dritten Schritts, die psychologischen und systemischen Hindernisse betreffend, werden Mindestanforderungen expliziert, denen Lösungsansätze genügen müssen, und über diese hinausgehende Qualitätsmerkmale beschrieben.

## **2. Problemstellung**

Noch Anfang der 70er Jahre, zu einer Zeit als mit dem Bericht des Club of Rome über die Grenzen des Wachstums bereits ein grundlegender ökonomischer und ökologischer Strategiewechsel als langfristig unausweichlich angedacht wurde, bestand die Erdbevölkerung aus weniger als 4 Mrd. Menschen. Heute, 30 Jahre später, zählt sie ca. 6 Mrd. Ähnlich rasant haben in diesem Zeitraum auch die Konzentration der Treibhausgase, das Artensterben, die Knappheit von Trinkwasser, das Abfallvolumen und die soziale Ungleichheit zugenommen, um nur

einige Bereiche einer ökologischen und sozialen Entwicklung zu nennen, welche die Lebensgrundlagen der Menschen gefährden.

Parallel zur Umweltbelastung ist ein rücksichtsloser Umgang mit nicht erneuerbaren Rohstoffressourcen festzustellen, die gerade in weniger entwickelten Regionen häufig mit Methoden eines rücksichtslosen Kapitalismus<sup>3</sup> ausgebeutet werden. Auf diese Weise wird der Bevölkerung in vielen wenig entwickelten Regionen die Möglichkeit genommen, ihre häufig einzige Einnahmequelle nach dem Sparsamkeitsprinzip auf möglichst lange Zeit zu erhalten. So kann die an sich widersprüchliche Situation entstehen, dass an natürlichen Ressourcen reiche Länder von Völkern bewohnt werden, die zu den ärmsten in der Welt zählen. Ohne wesentliche Korrekturen führen die Folgen dieser Entwicklung in den ökologischen, ökonomischen und sozialen Kollaps.

Die Brandt-Berichte von 1981 und 1983, der Brundtlandbericht der UN-Weltkommission für Umwelt und Entwicklung von 1987 und schließlich der Erdgipfel von 1992 in Rio de Janeiro, auf dem 178 Staaten das Aktionsprogramm Agenda 21 verabschiedeten, stellen Versuche dar, diese verhängnisvolle Entwicklung, die bereits deutlich zur Überlastung der ökologischen Tragfähigkeit der Erde und zur Zunahme von Verteilungskonflikten geführt hat, zu verlangsamen. Ziel war es, Zeit zu gewinnen, damit in Zukunft Kontrolle möglich wird.

Die Grundidee für dieses Programm ist das Prinzip der Nachhaltigkeit. Dieser Begriff stammt ursprünglich aus der Forstwirtschaft. Dieser Zweig der Landwirtschaft ist gekennzeichnet durch eine so geringe Wachstumsgeschwindigkeit der bewirtschafteten Nutzpflanzen, so dass derjenige, der nach erfolgter Nutzung seinen Wald wieder aufforstet, nicht mehr selber den Gewinn der Neuanpflanzung einstreichen kann. Er handelt damit vorausschauend für die nächste und übernächste Generation und sichert somit deren Einkommen, so wie auch seine Vorfahren durch ihr umsichtiges Handeln das richtige Verhältnis zwischen nachwachsender und sich daraus für den Einschlag abzuleitender Holzmenge eingehalten haben, um die Existenzgrundlage für ihre Nachfahren zu garantieren.

In Analogie dazu bedeutet Nachhaltige Entwicklung angesichts der weltweiten Umweltsituation eine "Entwicklung, die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können" (Brundtland Definition) (Hauff 1987, 46).<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Die Auseinandersetzung um diese Form kapitalistischen Wirtschaftens ist auch in der Bundesrepublik nicht neu. Bereits in den 1970er Jahren hat Helmut Schmidt dieses Phänomen einmal als „Raubtierkapitalismus“ bezeichnet. Knapp 30 Jahre später löste der SPD Vorsitzende Franz Müntefering im Frühjahr 2005 mit der „Heuschreckendebatte“ erneut eine Diskussion um die Auswüchse des Kapitalismus in einer globalisierten Wirtschaft aus.

<sup>4</sup> Dazu ausführlicher Kapitel 3.1. Zur Präzisierung des Begriffs Nachhaltige Entwicklung

Durch ein sich langsam etablierendes Problembewusstsein ist ein Aufgabenfeld entstanden, das längst über den ursprünglich ökologischen Rahmen hinausgewachsen ist und prinzipiell in allen Politikfeldern seinen Platz beansprucht. Denn neben der Herstellung von Gerechtigkeit zwischen den Generationen wird durch Abstimmung sozialer, ökonomischer und ökologischer Interessen eine internationale Gerechtigkeit angestrebt. Alle gesellschaftlichen Gruppen sollen am Prozess der Strategiefindung und Umsetzung beteiligt werden. Eine stärkere Betonung finden seit geraumer Zeit deshalb auch soziale, kulturelle und wirtschaftliche Aspekte, die im Zusammenhang mit der ökologischen Frage untersucht werden. Eine international und sehr intensiv betriebene Forschungstätigkeit hat zu umfangreichen Strategievorschlägen geführt, die sowohl die Verbindung zwischen Ökologie und Ökonomie als auch den Zusammenhang zwischen Kultur und Sozialem bei der Umsetzung des Nachhaltigkeitsprinzips berücksichtigen. Auch in Deutschland hat beinahe jedes Bundesland inzwischen Regionalstudien, unter Berücksichtigung lokaler Besonderheiten, erstellen lassen. Erfolgreich sind Projekte vor allem dort, wo der Rahmen lokal überschaubar ist, also im kommunalen Bereich. Einzelne Inseln auf der Welt, in denen die Ziele der Nachhaltigkeit konsequent verwirklicht werden, stellen aber nur einen Teilerfolg dar. In vielen wichtigen Bereichen ist Nachhaltigkeit nur über nationale Grenzen hinweg zu erreichen. Wirksame Maßnahmen können aber bislang nur national beschlossen werden. Fehlende Mechanismen internationaler Politik stellen deshalb ein prinzipielles Hindernis für die Durchsetzung von Nachhaltigkeitskonzepten dar.

Eine Aufgabe wie die Verwirklichung der Nachhaltigkeitsprinzipien, die weltweit relevant ist und ohne zeitliche Begrenzung existiert, bedarf zweifellos eines weltweit wirkenden Lösungsansatzes. Ist es also sinnvoll darüber nachzudenken, ob eine politische Systemanpassung in Deutschland erforderlich ist, solange nicht im Rest der Welt gleichzeitig ähnliche Entwicklungen auf den Weg gebracht werden? Politische Systemveränderungen sind auf lange Sicht natürlich weltweit notwendig. Soll dauerhaft nach den Grundsätzen der Nachhaltigen Entwicklung gelebt werden, kann es keine Bereiche geben, die sich von diesen Prinzipien ausschliessen. Ein Durchbrechen der Nachhaltigkeitsstandards wäre die Folge, mit einem erneuten Unterbietungswettbewerb und dem langfristigen Verlust des bereits Errungenen. Kann es daher überhaupt richtig sein für ein globales Problem einen regionalen Lösungsansatz zu entwickeln? An dieser Stelle stellt sich das Problem der Zeitknappheit. Eine weltweite Tendenz zur politischen Nachhaltigkeitsfreundlichkeit ist nicht erkennbar und auch in absehbarer Zeit wenig wahrscheinlich, solange nicht einmal die stärksten Wirtschaftsnationen bereit sind, deutliche Schritte in diese Richtung zu gehen. Die Wahrscheinlichkeit ist daher groß, dass

eine stufenweise Entwicklung die besten Chancen haben wird, bei der in einigen Regionen neue Entwicklungen gewagt werden, die nach einer Etablierungsphase von anderen übernommen werden und sich so schrittweise ausbreiten. Sicherlich wäre es am vielversprechendsten, wenn die USA als einzige verbliebene Supermacht eine solche Wende vollziehen würden. Doch auch Deutschland könnte in einem solchen Prozess eine Schlüsselrolle spielen. Es gehört zu den wichtigsten Wirtschaftsnationen der Welt und hat als größter Mitgliedsstaat auch einen bedeutenden Einfluss in der Europäischen Union. Würde sich von hier aus eine Veränderung entwickeln, könnte damit zunächst die EU wesentlich beeinflusst werden, die wiederum in andere Teile der Welt weiterwirken würde. Wenn schon keine Strukturveränderung der politischen Entscheidungssysteme unter dem Gesichtspunkt der Verfestigung Nachhaltiger Prägungen, in den bedeutsamen Regionen der Welt gleichzeitig anzunehmen ist, dann hätte eine Anpassung politischer Entscheidungsstrukturen, wenn sie in der Bundesrepublik Deutschland ihren Ausgangspunkt nehmen würde, verglichen mit den meisten anderen Regionen der Erde, hier aller Wahrscheinlichkeit nach einen sehr günstigen Ursprung.<sup>5</sup>

Die Probleme, die es Ressort übergreifend zu erfassen und zu bearbeiten gilt, sind im Wesentlichen bekannt. Auch Umsetzungsstrategien für die Ergebnisse der weit verzweigten Nachhaltigkeitsforschung sind inzwischen zahlreich vorhanden. Die vorgelegten Pläne liefern eine Fülle von technisch ausgereiften Konstruktionen mit konkreten Folgeeinschätzungen und Zielvorgaben. Längst sind dabei das Fachgebiet übergreifende Konzepte unter Einbeziehung aller wesentlichen Auswirkungen auf andere Bereiche der Politik der Standard. Realitätsnähe ist ein wesentlicher Aspekt. Ökologische Zielvorgaben werden daher unter Berücksichtigung der sozialen und der ökonomischen Verträglichkeit aufgestellt.

Offenkundig werden jedoch qualitativ hochwertige Analysen sowie detailliert ausgearbeitete Lösungsstrategien, begleitet von Informationskampagnen zur Aufklärung von Mandatsträgern und Bevölkerung, bislang als ausreichende Maßnahmen betrachtet, um die notwendige politische Unterstützung sicherzustellen. Allein überzeugende Argumente für die Dringlichkeit zügiger Entscheidungen sollen die Handlungsbereitschaft herbeiführen. Dabei wird unterstellt, dass nachweisbar günstige Verhältnisse von aktuellen Kosten und langfristigem Nutzen für sich allein ausreichen, um die politisch Verantwortlichen zum Handeln im Sinne des Nachhaltigkeitskonzeptes zu motivieren. Diese Voraussetzung ist jedoch offensichtlich nicht erfüllt.

---

<sup>5</sup> Ausführlich zum Thema der öffentlichen Güter im Spannungsfeld übernationaler Kooperationsbereitschaft, siehe auch: Endres / Ohl 1998.

Die Intensität der Forschung auf allen Gebieten der Nachhaltigkeit und die Fülle der gewonnenen Erkenntnisse stehen in krassem Gegensatz zu dem Einfluss, den das Nachhaltigkeitskonzept auf reale politische Entscheidungen ausübt.

Auf der Suche nach den Gründen dieser Diskrepanz wurden die Randbedingungen der Verfahren politischer Entschlussfassung bisher zu wenig beachtet. Noch so überzeugende Lösungsvorschläge können nur dann langfristig erfolgreich sein, wenn sie die besonderen Gegebenheiten der Entscheidungsinstanzen im politischen System mit berücksichtigen.

Die Organe der Gesetzgebung legen die Rahmenbedingungen der Umsetzbarkeit fest und stellen die Vorgaben für die Rechtsprechung und für die Verwaltung auf. Den legislativen Gremien fällt damit die ausschlaggebende Rolle bei der Verwirklichung von Nachhaltigkeitskonzepten zu. Die politischen Entscheidungen müssen prinzipiell korrigierbar sein,<sup>6</sup> was auf demokratisch getroffene Entscheidungen im Wesentlichen zutrifft. Daraus folgt, dass der Nachhaltigkeitsgedanke einem Grundelement der Demokratie eng verbunden ist. Da die Missachtung des Nachhaltigkeitsprinzips zu irreversiblen Zuständen führt, widerspricht sie somit auch einer Grundkonstante unserer Demokratie.

Bisherige Erfolge in Richtung Nachhaltiger Entwicklung gehen jedoch weniger auf staatliche Initiativen als auf die Aktivitäten Neuer Sozialer Bewegungen und international agierender Nichtregierungsorganisationen<sup>7</sup> zurück. Ihre Vorgehensweise besteht darin, einerseits durch spektakuläre Aktionen eine hohe Medienpräsenz zu erzeugen, um eine breite Öffentlichkeit für ihre Ideen zu gewinnen, andererseits durch direkte Einflussnahme auf Akteure in Wirtschaft und Politik die Durchsetzung ihrer Ziele voranzutreiben. Es ist eine wichtige Frage, wie das Potential dieser Organisationen in die Förderung des Nachhaltigkeitskonzepts noch stärker einbezogen werden kann und ob eine institutionelle Absicherung ihrer Einflüsse sinnvoll ist.

---

<sup>6</sup> Das Prinzip der Umkehrbarkeit ist eine wesentliche Säule demokratischer Systeme. Nur so ergibt die umfangreiche Beteiligung und regelmäßige Neulegitimation der Akteure einen Sinn. Sie müssen faktisch die Möglichkeit haben es anders als ihre Vorgänger machen zu können. Das ist grundsätzlich nur eingeschränkt möglich, da politische Richtungswechsel immer nur eine Änderung innerhalb gewisser Kontinuitäten sind. Gewisse Themenbereiche beinhalten jedoch in sich das Phänomen der Unumkehrbarkeit. So hat die Bundesrepublik Deutschland spätestens mit der Einführung der Atomkraft den Bereich der Umkehrbarkeit verlassen und geht ihn derzeit weiter im Bereich der Gentechnologie. Grundsätzlich vermindert jeder Bereich der Unumkehrbarkeit die Chance nach dem Konzept der Fehlerfreundlichkeit weiteragieren zu können. (siehe dazu auch Kapitel 5.2.)

<sup>7</sup> Nach der englischen Übersetzung „Non Governmental Organisations“ fortan NGOs genannt. An dieser Stelle sei ferner angemerkt, dass die Nachhaltigkeitsthematik, nicht zuletzt auch durch das Wirken der NGOs, längst die Kreise wissenschaftlicher Fachzirkel verlassen hat und mittlerweile im Alltag der Bürger gegenwärtig ist. Auch um zu unterstreichen, dass eine Vielzahl von Informationen jedermann zugänglich und weit verbreitet ist, finden sich in dieser Arbeit zahlreiche Zitate mit Informationen zur Nachhaltigkeitsproblematik aus regionalen Tageszeitungen.

Der Bericht der Enquete-Kommission "Schutz des Menschen und der Umwelt" (Minsch et al., 1998) befasst sich intensiv mit den Umsetzungsstrategien des Nachhaltigkeitskonzepts und gibt dazu eine Reihe von Empfehlungen. Neben der Feststellung, dass eine institutionelle Reformenpolitik polyzentrisch und netzförmig, nicht von oben nach unten, sondern an vielen Stellen des politischen Gefüges gleichzeitig ansetzen sollte und nicht auf wenige Basisinstitutionen beschränkt werden kann, werden als wichtigste Maßnahmen vorgeschlagen, NGO's stärker bei Verhandlungsprozessen und Gremienbesetzungen zu berücksichtigen, entsprechende Behörden und Ressorts besser auszustatten, das Informations- und Bildungsniveau zu erhöhen und eine bessere Politikberatung und Netzwerkbildung zwischen Wissenschaft und Politik herzustellen.

Nur am Rande wird erwähnt, dass nicht alle Akteure, die Reformen vorantreiben könnten, dies auch tun und dass fehlende Anreize, Konfliktblockaden oder die Priorisierung anderer Problemstellungen ebenfalls dafür ursächlich sein können (Minsch, et al. 1998; 126).

Meiner Auffassung nach treffen gerade diese am Rande erwähnten Aspekte auch auf jene Akteure zu, die in den wichtigsten Gremien unserer Demokratie agieren: die Parlamentarier. Dafür sind Akteur bezogene wie systembedingte Ursachen verantwortlich.

In dieser Untersuchung wird deshalb an den Forderungskatalog des Berichts der Enquete-Kommission insofern angeschlossen, als nicht nur die Beratenden- und die Exekutivorgane sondern darüber hinaus auch die Leistungsfähigkeit der Parlamente selbst als einzubeziehendes Element politischer Effizienz betrachtet wird.

Mandatsträger können durch ihre politischen Entscheidungen die Chancen ihrer Wiederwahl erhöhen oder verringern. Da die Erhaltung des Mandats die notwendige Voraussetzung für die Verwirklichung zukünftiger politischer Ziele bildet, kommt ihr ein besonderer Stellenwert zu. Die Chancen der Wiederwahl hängen wesentlich davon ab, inwieweit die Wählerin und der Wähler zum Zeitpunkt der Wahl

- nutzbringende Maßnahmen mit dem Mandatsträger in Verbindung bringt
- spürbare Vorteile als Erfolg des Politikers ansieht sowie
- unvermeidliche Lasten aktuell als gering erlebt (Volkert 1998).

Die auf 4 Jahre beschränkte Legislaturperiode veranlasst den Abgeordneten deshalb, seine Hauptaktivitäten auf diesen überschaubaren Nahbereich zu konzentrieren.

Die durch Nicht-Nachhaltige Entwicklung entstandenen Probleme zeichnen sich jedoch u.a. durch ihre Langfristigkeit aus: Anstrengungen von heute zeitigen möglicherweise keine kurz-

fristig erfahrbaren Erfolge, sondern schlagen sich erst langfristig nieder. Sich für solche Aufwendungen einzusetzen, die ja aus der Perspektive der Wähler eine Belastung bedeuten können, bedeutet für den einzelnen Politiker folglich ein Risiko, das zusätzlich dadurch gesteigert wird, dass der langfristig zu erwartende Gewinn zumeist nicht in spürbaren Verbesserungen, sondern nur in der Vermeidung von Verschlechterungen besteht. Das ist eine Eigenschaft des politischen Systems, die bewirkt, dass nachhaltige Projekte a priori schlechtere Ausgangsbedingungen haben, den einzelnen Mandatsträger für sich zu gewinnen.<sup>8</sup>

Da fast alle wesentlichen nachhaltigen Projekte, bevor sie umgesetzt werden können, von politischen Entscheidungsträgern befürwortet werden müssen, liegt in den Bedingungen, unter denen die Mandatsträger ihre Entscheidungen treffen, ein Engpass, den alle Nachhaltigkeitsbemühungen passieren müssen. Diesen Engpass und seine spezifischen Eigenschaften und Alternativen auszuloten, bildet ein wesentliches Anliegen dieser Untersuchung.

Eine zentrale Frage der Arbeit muss daher lauten: Inwieweit und durch welche institutionellen Reformen lassen sich Barrieren im politischen Entscheidungsapparat auf dem Weg zur Durchsetzung Nachhaltiger Entwicklung verringern bzw. beseitigen. Es sollen Alternativen dahingehend gesichtet und ausgearbeitet werden, dass die, grundsätzlich mit einem starken Aktionspotential ausgestatteten, parlamentarischen Entscheidungsgremien ihr starkes Handlungspotential zugunsten Nachhaltiger Entwicklung effizient nutzen können.

Dazu ist es erforderlich, die unter dem Gesichtspunkt der Ist-Situation infrage kommenden Demokratietheorien auf ihre Kompatibilität mit dem Nachhaltigkeitskonzept zu überprüfen und Ansätze ihrer Weiterentwicklung im Sinne der Nachhaltigkeit einzubeziehen. Inwieweit die Verankerung zivilgesellschaftlicher Rückkopplungs- und Interventionsmöglichkeiten geeignet ist Defizite der politischen Entscheidungsgremien zu überwinden, soll untersucht werden. Dabei sind mögliche institutionelle Alternativen nicht nur dahingehend zu überprüfen, ob sie handhabbar im Sinne der Nachhaltigkeit sind, sondern auch, ob die Sicherstellung der Demokratie gewährleistet, die Transparenz des Entscheidungsprozesses gegeben und die politische Machbarkeit vorhanden ist.

---

<sup>8</sup> „Bei mehr als vier Millionen Arbeitslosen kann niemand erwarten, dass nicht auch eine harte Diskussion um den Einfluß der Umweltpolitik auf den Standort Deutschland geführt wird.“ stellte Angela Merkel 1996 mit vorseilender Zugeständnisbereitschaft fest, zu einer Zeit, als sie als amtierende Bundesumweltministerin die Aufgabe hatte, doch eigentlich vorrangig für den Schutz, den weiteren Ausbau und die Sicherstellung der Berücksichtigung umweltfördernder Positionen zu sorgen.

Ferner erkannte sie, dass Politiker mit umweltpolitischen Aufgaben, die ein Denken in langen Zeiträumen erfordern, auf sich allein gestellt überfordert seien, da sie durch ihre Ausrichtung an der Wiederwahl zu kurzfristigem Handeln gezwungen würden. (Merkel 1996)

### **3. Das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung**

Unter dem Eindruck einer zunehmenden Enge auf der Erde und den damit einhergehenden Verknappungserscheinungen sowohl für Rohstoffressourcen als auch für Senken zur Abfallentsorgung, um die gewollten und ungewollten Produkte menschlicher Produktion akzeptabel hinterlassen zu können, ist die grundsätzliche Begrenztheit der natürlichen Lebensgrundlagen und die Notwendigkeit eines veränderten Umgangs mit diesen grundlegenden Ressourcen längst erkannt worden. Diese Herausforderung hat mittlerweile Eingang in die Planungskommissionen der politischen Strömungen in den hochentwickelten Industriestaaten -als Hauptverursacher dieses Phänomens- gefunden. Es existieren jedoch viele verschiedene Vorstellungen darüber, wie der Weg zur Überwindung derjenigen Entwicklungen aussehen sollte, die sich bereits heute zu einem Bedrohungsszenario verdichten.

Um beurteilen zu können, ob in einem politischen System defizitäre Bestandteile vorhanden sind und in welchem Maße sie für eine bestimmte Fragestellung relevant sind, ist ein Vergleich des Anspruchs, den das System erfüllen soll, mit den tatsächlich hervorgebrachten Ergebniszuständen erforderlich.

In diesem Kapitel wird daher eine übersichtliche Darstellung des Nachhaltigkeitskonzepts vorgenommen. Aus ihr geht hervor, wie sich das Projekt Nachhaltige Entwicklung eingrenzen lässt und welche Ziele damit erreicht werden sollen. Ferner werden die historischen Grundlagen, und ethischen Einbindungen des Konzepts der Nachhaltigen Entwicklung dargelegt.

#### **3.1. Zur Präzisierung des Begriffs Nachhaltige Entwicklung**

Die Notwendigkeit der Bewahrung von Optionen durch die Etablierung Nachhaltiger Entwicklung wird kaum bestritten. Die Schwerpunkte werden dabei jedoch sehr unterschiedlich gesetzt. Entsprechend der im Brundtlandbericht genannten Wichtigkeit des Wirtschaftswachstums für die Umsetzung des Ziels der Nachhaltigen Entwicklung, wird vom neoliberalen Flügel der Ökonomen dieser Aspekt gerne betont. Demnach sei Nachhaltigkeit prinzipiell bereits dann erreicht, wenn der rechnerische Wert eines Gutes erhalten bleibt, und zwar unabhängig davon, ob die soziale oder die ökologische Komponente ausreichend berücksichtigt worden sind.

Das zentrale Kriterium für Nachhaltige Entwicklung, wie es im Brundtlandbericht<sup>9</sup> formuliert wurde, ist daher nicht unumstritten. Hiernach kann Entwicklung nur dann als nachhaltig bezeichnet werden, wenn sie „die Bedürfnisse der heutigen Generation befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“ (Hauff 1987, 46).

Wie der Begriff der Nachhaltigen Entwicklung auch auf andere Weise verstanden und interpretiert worden ist, zeigen folgende Beispiele<sup>10</sup>:

- Eine Entwicklung, die dazu geeignet ist, eine dauerhafte Befriedigung menschlicher Bedürfnisse und Verbesserung der menschlichen Lebensqualität zu verwirklichen (Allen 1990)
- Unbegrenztes Überleben der menschlichen Spezies, Lebensqualität über ein rein biologisches Überleben hinaus und die Fortdauer aller Komponenten der Biosphäre, auch der Bestandteile, die anscheinend keinen Vorteil für die Menschheit bieten (Brown / Flavin / Postel 1991)
- Ein Modell für soziale und struktur-ökonomische Umgestaltung, welche die ökonomischen und gesellschaftlichen Vorteile der jetzt lebenden Menschen optimiert, ohne das wahrscheinliche Potential für ähnliche Vorteile in der Zukunft zu gefährden (Goodland / Leddec 1987)
- Die Konstanz des natürlichen Kapitalstocks und von den Zinsen leben (Pearce / Markandya / Barbier 1993)
- Falls „Nachhaltigkeit“ mehr als nur ein Slogan oder Ausdruck von Emotion sein soll, muss sie auf die Anordnung hinauslaufen, die Produktionskapazität für eine unbestimmte Zeit zu schützen (Solow 1992)
- Ein positiver sozio-ökonomischer Wandel, der die ökologischen und sozialen Systeme nicht schwächt, von denen die Gesellschaft und ihre Teilgruppen abhängig sind (Rees 1988)

Die Lebensentfaltung und die wirtschaftliche Tätigkeit der nachfolgenden Generationen beruhen wesentlich auf dem Potential, das ihr von ihren Vorgängern hinterlassen wird. Grundsätzlich besteht dieses übernommene Kapital a) aus einer natürlichen Komponente, welche die Gesamtheit an natürlichen Ressourcen (Quellen und Senken) umfasst und b) aus einer künstlichen, von Menschen erzeugten Komponente, die neben materiellen Gütern (Produk-

<sup>9</sup> Hintergründe zum Brundtlandbericht in Kapitel 3.2.

<sup>10</sup> Die folgenden Varianten für die Definition Nachhaltiger Entwicklung sind zitiert nach: Knaus / Renn 1998;31.

ten, Anlagen, technische Verfahren und Dienstleistungen) auch immaterielle gesellschaftliche Werte umfasst (Wissen, soziale Beziehungen, kulturelle Identität, Rechtssicherheit, ein Niveau gemeinsamer Wertvorstellungen und wirtschaftliche wie politische Partizipation).

Während das immaterielle Kapital grundsätzlich nicht von Abnutzungs- und Verbrauchsgefahren bedroht ist, ist das natürliche Kapital in gewissen Bereichen einem stetigen Verbrauch unterworfen. Denn mineralische Ressourcen und fossile Energieträger sind nicht erneuerbar. Ihr Bestand nimmt daher stetig ab. Sie stehen daher für nachfolgende Generationen in zunehmend geringerem Ausmaß zur Verfügung, bis sie irgendwann völlig erschöpft sind.<sup>11</sup>

Andererseits: Würde die Wirtschaft vollkommen auf nicht erneuerbare Ressourcen verzichten, um etwa der jeweils nächsten Generation keine ungünstigeren Ausgangsbedingungen als die jetzt vorherrschenden zu hinterlassen, käme angesichts der derzeitigen Abhängigkeit vom Erdöl zumindest für eine geraume Zeit das wirtschaftliche Leben fast vollständig zum Erliegen.

Die Position des völligen Verzichts, auch als „Starke Nachhaltigkeit“ bezeichnet, fordert letztlich den Ersatz aller nicht erneuerbaren Stoffe durch künstlich hergestellte Produkte, während die Verfechter der sog. „Schwachen Nachhaltigkeit“ künstlichen und natürlichen Gütern prinzipiell denselben Nutzen beimessen und dementsprechend auch eine am reinen Nutzen orientierte Substituierbarkeit zulassen.

Beide Extrempositionen sind mit Nachteilen behaftet. Den Forderungen starker Nachhaltigkeit zu genügen, erscheint gegenwärtig praktisch undurchführbar. Die Position der schwachen Nachhaltigkeit hingegen scheint mögliche Spätfolgen zu wenig zu berücksichtigen.

Hatten vorangegangene Konzepte<sup>12</sup> seit den 1970er Jahren traditionell eine stärkere Absicherung der ökologischen Ziele, notfalls auch unter Inkaufnahme von Wachstumsverzicht im Blick, sieht der Brundtland-Bericht Wirtschaftswachstum als einen Teil der Lösung des Problemkonglomerats an. Voraussetzung sei allerdings, dass dieses Wachstum auf nachhaltige Weise zustande kommen müsse. Der Schutz der Umwelt, die Schaffung sozialer Gerechtigkeit und die Sicherstellung politischer Partizipation sowie die Sicherstellung

---

<sup>11</sup> Hier soll nicht der Eindruck erweckt werden, dass die Bilanz dessen, was hinterlassen werden wird, automatisch negativ sein muss. Vielmehr gehen Verluste auf der Seite des natürlichen Kapitals mit Gewinnen auf der Seite des künstlichen Kapitals einher. Ein Beispiel für den enormen Anstieg besonders im Bereich des Wissens liefert die Entwicklung der wissenschaftlichen Tätigkeit allein in den vergangenen Jahrzehnten. So wurden über 80 % aller bisher durch den Menschen erzeugten wissenschaftlichen und technologischen Erkenntnisse im 20. Jahrhundert hervorgebracht und 2/3 davon erst nach Ende des Zweiten Weltkrieges (also genau in der Zeit, in der das natürliche Kapital eine rasante Reduzierung erfahren hat). Von den bislang in der gesamten Geschichte der Menschheit überhaupt tätigen Wissenschaftlern sind etwa 65 % heute noch am Leben.

Die Zahl der wissenschaftlichen Zeitschriften, die im Jahre 1750 noch zehn betrug, hat sich seither alle 50 Jahre verzehnfacht. Die Menge der wissenschaftlichen und technischen Informationen verdoppelt sich derzeit jeweils etwa alle fünfzehn Jahre. (Balck/Kreibich 1991;17)

<sup>12</sup> Siehe dazu Kapitel: 3.2. Die Ursprünge und die historischen Wurzeln des Nachhaltigkeitskonzepts

ökonomischer Standards, werden als Vorgaben gesehen, die gleichzeitig erreicht werden müssen und nicht gegeneinander ausspielbar sind.<sup>13</sup>

Um die Erreichbarkeit dieses Gesamtziels zu begründen, liegen den Lösungsvorschlägen des Brundlandt-Berichts, auf denen die zugrundegelegte Definition des Begriffs aufbaut, sehr günstige Annahmen im Bereich der Bevölkerungsentwicklung, der Entwicklung neuer Technologien und der Ressourcenvorräte zugrunde.<sup>14</sup>

Wenn die Interessen der zukünftigen Generation gleichbedeutend neben denen der Zeitgenossen rangieren sollen, stellt sich das Problem der Feststellung dessen, was sich die Menschen der Zukunft wünschen werden.

Da es zur Zeit aber nicht einmal gelingt, die jetzt lebenden Menschen in ausreichendem und gleichberechtigtem Maße in die Gestaltung der Welt mit einzubeziehen, klingt es geradezu lebensfremd, sich auch noch über zukünftig lebende Generationen dahingehend Gedanken zu machen, welche Ziele sie einst wohl werden verfolgen wollen.

Worum kann es also bei dieser Forderung genau gehen? Es kann nur um Güter gehen, die allgemein unbestritten sind und auf der Grundlage der heute geltenden Grundwerte aller Wahrscheinlichkeit nach auch bleiben werden. Als auch für weitere Generationen wünschenswert vorausgesetzt werden kann sicherlich die Option, selbst frei entscheiden zu können und mit möglichst umfangreichem ererbten Kapital, künstlichem wie natürlichen sowie ohne Altlasten und Altschulden in das eigene Leben starten zu können.

Ableitbar ist daraus das übergeordnete Ziel, den Bereich der Zuständigkeit und Verantwortung neu und umfangreicher als bislang zu definieren. Das bedeutet, den für jedes Gesetz bindenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit mit einer Generationen übergreifenden Komponente auszustatten, Balance und Stabilität als ein Kontinuum zu etablieren und damit Chancengleichheit als permanenten und die Zeiten überdauernden Zustand festzuschreiben.<sup>15</sup>

Nachhaltige Entwicklung stellt im Hinblick auf die ökologische Situation der Gegenwart einen Prozess dar, in dem versucht wird, den Zwang zur Anpassung an prinzipiell nicht gewollte Bedingungen abzumildern. Daher sollen so früh wie möglich Verhältnisse angestrebt

---

<sup>13</sup> Neben der Einteilung der Nachhaltigen Entwicklung in die drei Hauptdimensionen Ökologie, Sozialsysteme und Ökonomie gibt es auch Ansätze, die darüber hinausgehen. Das Forschungszentrum Karlsruhe fügte eine vierte, institutionell-politische Dimension hinzu. (Jörissen et al. 1999) Die Arbeitsgruppe Dritte Welt – Umwelt und Entwicklung der Universität Osnabrück sieht eine kulturelle Dimension als Bestandteil der Nachhaltigen Entwicklung. (Massarrat 2000a)

<sup>14</sup> Ein Vorwurf gegen den Bericht richtete sich daher auch gegen die Tendenz zu einer traditionell ökonomisch und technikoptimistischen Sichtweise. (vergl. dazu: Harborth 1991)

<sup>15</sup> siehe dazu ausführlicher (Massarrat 2004; 85 ff)

werden, welche die drohenden, nicht wünschenswerten und schwerwiegenden Veränderungen abschwächen oder erst gar nicht entstehen lassen.

Das Vermeiden des Überschreitens von maximalen Belastungsgrenzen, das Absichern von stabilen Zuständen, die Erhaltung von Handlungsalternativen, die Sicherung von natürlichen Ressourcen und die kontinuierliche Steigerung der künstlichen Güter, insbesondere der immateriellen Werte, sind in diesem Zusammenhang die wesentlichen Aufgaben.

### **3.2. Die Ursprünge des Nachhaltigkeitskonzepts**

In diesem Abschnitt soll ein kurzer chronologischer Abriss über die historische Vorentwicklung der Nachhaltigkeitsthematik gegeben werden. Es soll aufgezeigt werden, dass die politischen Akteure von den sich ihnen heute stellenden Fragen zur Nachhaltigkeitsproblematik schon lange nicht mehr überrascht sein können, da eine lange Tradition von Vordenkern existiert. Dies ist insofern relevant, da im weiteren Verlauf der Arbeit darauf abgestellt wird, dass nicht Unkenntnis für die bislang nur sehr zaghafte eingetretene Gegensteuerung der Nicht-Nachhaltigen Entwicklung verantwortlich ist, sondern es sich quasi um ein Unterlassen wider besseres Wissens handelt. Dies ist für ein politisches Entscheidungsmodell, indem bislang davon ausgegangen wird, dass durch demokratische Standards sichergestellt werden kann, dass eine Orientierung am Gemeinwohl gewährleistet ist, und dass die politischen Akteure Vernunft orientiert und rational durchdacht handeln von Bedeutung.

Einer der ältesten Hinweise, aus dem sich die zentrale Idee des Konzeptes der Nachhaltigen Entwicklung herauslesen lässt, findet sich in einer Überlieferung aus der Zeit vor dem 8. Jahrhundert v. Chr., die sogar als Bestandteil des Alten Testaments der Bibel über alle Jahrhunderte der Geschichte seit der Christianisierung den gebildeten Schichten Europas zugänglich war: „Wenn du unterwegs auf einem Baum oder auf der Erde zufällig ein Vogelnest mit Jungen oder mit Eiern darin findest und die Mutter auf den Jungen oder auf den Eiern sitzt, sollst du die Mutter nicht zusammen mit den Jungen herausnehmen. Sondern du sollst die Mutter fliegen lassen und nur die Jungen nehmen, damit es dir gut geht und du lange lebst.“ (Deuteronomium 22,6 f).

Viele Jahrhunderte später vertrat Francois Quesnay, Leibarzt König Louis XV. von Frankreich und führender Kopf der „Physiokratischen Schule“ in der Mitte des 18. Jahrh., in seinen Thesen den Standpunkt, dass die Natur und insbesondere der Boden die Quelle allen Reich-

tums sei und dass vor allem die Begrenztheit dieser Grundressource ihren Einsatz in der Produktion bestimmen müsse.<sup>16</sup> Ein Prinzip, dem in Ansätzen bereits seit Jahrhunderten Rechnung getragen wurde, denn die Einhaltung regelmäßiger Brachejahre zur Verhinderung der Auslaugung der Ackerböden war seit dem Mittelalter in Europa üblich.

Diese Position wurde zunächst in Großbritannien zurückgedrängt, und eine Vorstellung setzte sich durch, in der die Natur als eine prinzipiell unbegrenzte und der wirtschaftlichen Nutzung voll verfügbar zu machende Quelle betrachtet wurde. Aber anders als in den Überlegungen von Adam Smith und David Ricardo sah bspw. Thomas Malthus<sup>17</sup> damals bereits das Erreichen natürlicher Belastungsgrenzen als reale Gefahr an.

Zu den ersten Ökonomen, die auch die natürliche Umwelt in ihre Überlegungen einbezogen, sich für die Erhaltung der Biodiversität einsetzten und sich gegen die Umformung des gesamten natürlichen Kapitals in anthropogenes Kapital wandten, gehörte John Stuart Mill. Wesentliche Aspekte der Nachhaltigkeitsdebatte nahm er - wenn auch unter anderen Vorzeichen - bereits voraus: „Wenn die Erde jenen großen Bestandteil ihrer Annehmlichkeiten verlieren müsste, den sie jetzt Dingen verdankt, die der unbegrenzte Zuwachs an Vermögen und Bevölkerung ihr entziehen würde, nur zu dem Zweck, eine größere, aber nicht bessere oder glücklichere Bevölkerung unterhalten zu können, so hoffe ich von ganzem Herzen um der Nachwelt willen, dass lange bevor die Notwendigkeit dazu zwingt, man sich mit einem stationären Zustand zufrieden gibt.“ (Mill 1848;752)

Obwohl der Begriff ursprünglich aus der traditionellen Forstwirtschaft<sup>18</sup> stammt, ist Nachhaltigkeit heute weit über den Bereich der Ökologie hinaus zu einem Terminus geworden, der sich im weitesten Sinne auf das Erhalten und Bewahren der Fundamente unserer Existenz bezieht.

In der deutschen Forstwirtschaft wurde mit dem Konzept der Nachhaltigkeit zunächst ein rein ökonomisches Ziel verfolgt. Die Kernstrategie zielte darauf ab, den Wald als Kapitalgrundlage zu erhalten und in einem bestimmten Zeitrahmen immer nur soviel zu ernten, wie in derselben Zeit nachwachsen konnte, mit dem Ergebnis, dass in der Substanz der Wald als Einnahmequelle nie gefährdet wurde. Ein Prinzip, das am Ende des 18. Jahrhunderts in einigen Regionen Deutschlands sogar Gesetzeskraft erlangte.<sup>19</sup> Die Umwandlung eines natürlichen

---

<sup>16</sup> Dazu ausführlich: Immler, H. 1995

<sup>17</sup> siehe dazu auch Kapitel 3.4.1.

<sup>18</sup> Über das Vorhandensein nachhaltiger Prinzipien der Waldnutzung bereits in der Antike siehe: Nesselrode, N. 1999: Nachhaltige Forstwirtschaft.

<sup>19</sup> Ausführlich dazu: Schanz, H. 1996: Forstliche Nachhaltigkeit

Mischwaldes in einen monokulturellen Nadelwald, der entsprechend schneller nachwächst, aber die biologische Vielfalt dezimiert, stellte damals jedoch noch kein Problem dar.

Die Industrialisierung Europas führte ab der Mitte des 19. Jahrhunderts zu einer stetig steigenden Belastung der Umwelt.<sup>20</sup> Es dauerte jedoch 100 Jahre bis erstmals eine Umweltschutzmaßnahme erlassen wurde, welche die Ursache der Entwicklung bekämpfte und nicht nur zur Abmilderung der Symptome beitrug. Im Winter 1952 führte ein anhaltender Smog in London dazu, dass ca. 4000 Menschen starben. Hervorgerufen wurde diese Katastrophe durch das Verbrennen der preiswerten aber sehr schwefelhaltigen Kohle, die damals in fast allen englischen Öfen und Kaminen verfeuert wurde. Diese Methode der Wohnraumbeheizung wurde daraufhin verboten und die alternative Beheizung mit Gas oder Elektrizität vorgeschrieben. (Weizsäcker, E.U.v. 1990; 17)

Anfang der 1960er Jahre regte das Buch „Silent Spring“<sup>21</sup> von Rachel Carson hauptsächlich in den USA im Wesentlichen junge Menschen zu einem ökologischen Engagement an. Dabei spielte der Begriff der Nachhaltigen Entwicklung bzw. des Sustainable Development noch keine Rolle. (Erst in den 80er Jahren gelangte der Ausdruck zu seiner heutigen Bedeutung). Rachel Carson stellte vor allem die schleichende Verseuchung der Natur mit Chemikalien und Pestiziden dar. Das Buch löste große Empörung aus, vor allem deshalb, weil die Chemieindustrie die Verbreitung zu verhindern versucht hatte, und führte zu einer Welle der Gründung von Bürgerinitiativen, die die Chemiekonzerne zum Einlenken veranlasste und schließlich zum Verbot von DDT und weiteren Pestiziden in den USA wesentlich beitrug.

Zahlreiche Prozesse wurden nun im Sinne von Umweltschützern geführt. National tätige Umweltorganisationen wie der Sierra Club, die Audubon Society, die Conservation Foundation, der National Resources Defence Council oder die Friends of Earth errangen einen

---

<sup>20</sup> Eine problematische Auswirkung der Industrialisierung auf die Umwelt ist dabei relativ früh erkannt worden. Bereits Karl Marx sah in der kapitalistischen Produktionsweise und der mit ihr einhergehenden stetig zunehmenden Verstädterung ein Problem für den Stoffwechsel zwischen Mensch und Erde. Er forderte einen ausreichenden Recyclinggrad, da „... die Rückkehr der vom Menschen in der Form von Nahrungs- und Kleidungs-mitteln vernutzten Bodenbestandteile zum Boden, also die ewige Naturbedingung dauernder Bodenfruchtbarkeit“ sonst verloren gehen könnte. (MEW 23, 528)

Und der deutsche Chemiker Justus von Liebig schrieb über die Maximierungstendenzen in der landwirtschaftlichen Produktion: „*Kein vernünftiger Mensch kann einen solchen Betrieb für dauernd halten und glauben, der Raubbau werde für die europäischen Länder nicht die Folgen haben, die er für andere hatte... Wenn die Erhaltung der Fruchtbarkeit der Felder von dem Schöpfer in seine Hand gelegt ist und er verantwortlich ist für all das Elend, das seine Handlungen seinen Nachkommen bereiten, so ist es doch eine Sünde gegen Gott und das Menschengeschlecht, wenn der Mensch die Bedingungen, von denen er weiß, dass sie zur Unterhaltung seines Lebens und das seiner Kinder gedient haben und dass sie von der Natur dazu bestimmt sind, zur Entwicklung einer neuen und aller folgenden Generationen zu dienen, wenn er sie ohne allen Nutzen für sich vergeudet und dem Kreislauf des Lebens entzieht*, absichtlich, mit Überlegung, und weil es ihm einige Kosten macht und un-bequem ist.“ (Liebig 1876; 112)

<sup>21</sup> Engl. Original Boston 1962; deutsche Ausgabe „Der stumme Frühling“ München 1963

starken politischen Einfluss, der nicht ohne Folgen blieb. 1970 wurde ein umfassendes Gesetz zur Reinhaltung der Luft (Clean Air Act) verabschiedet und zur Bekämpfung der Umweltverschmutzung eine nationale Umweltbehörde, die Environmental Protection Agency EPA, gegründet.<sup>22</sup>(Weizsäcker, E.U.v. 1990; 19ff) .

In der europäischen Reformdebatte Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre gab es ebenfalls Ansätze, die wirtschaftliche Entwicklung unter qualitativen Aspekten neu zu betrachten. Im Reformkommunismus der CSSR, dem sog. „Prager Frühling“, richtete sich eine Initiative auf die „Umstellung von den extensiven zu den intensiven Faktoren des Wachstums“ (Richta 1968), und in Deutschland wandte sich das Augenmerk der Gewerkschaften auf „Lebensqualität und qualitatives Wachstum“ (IG Metall 1972).

Im selben Jahr stellte Nicolas Georgescu-Roegen ein „bioökonomisches Minimalprogramm“ auf, in dem sich die zentralen Forderungen gegen die Produktion unnötiger Güter wie Kriegswaffen und Produkte von kurzer Lebensdauer sowie gegen jede Form der Energieverschwendung richteten. Ferner forderte er, die Bevölkerung nicht über ein Niveau ansteigen zu lassen, auf dem ihre Ernährung nicht mehr mit ausschließlich organischer Landwirtschaft gesichert werden kann, und eine grundsätzliche Neubestimmung des technischen Fortschritts auf ein menschliches Maß. (Georgescu-Roegen 1976)

Auch die Frage der begrenzten Ressourcen fand erst Anfang der 70er Jahre eine neue Aufmerksamkeit in Wissenschaft und Politik. Hervorgerufen durch die Untersuchung von Wissenschaftlern des Massachusetts Institute of Technology (MIT), im Auftrage des Club of Rome, führten die „Grenzen des Wachstums“ (Meadows et al.1972) zu einer weitgreifenden Debatte über die Zusammenhänge von Wirtschaftswachstum, Produktionsmethoden, Ressourcenverbrauch und Lebensstilen.

Verschiedene Computersimulationen hatten zu dem beängstigenden Untersuchungsergebnis geführt, dass ein Kollaps des ökologischen Systems der Erde unvermeidlich sein würde, sollte die bisherige Praxis der industriellen Produktionsweise und des Umgangs mit öffentlichen Gütern beibehalten werden.

---

<sup>22</sup> Fokussiert auf die Entlastung der Ökosysteme folgte zeitversetzt auch in der Bundesrepublik ein entsprechendes Vorhaben mit dem Umweltprogramm der Bundesregierung vom Oktober 1971, das in den folgenden fünf Jahren zur Verabschiedung von insgesamt 18 wichtigen Umweltgesetzen führte. Gegründet auf dem Verursacher-, Vorsorge- und Kooperationsprinzip wurden u.a. verabschiedet: das Abfallbeseitigungsgesetz 1972, das Bundes-Immissionsschutzgesetz 1974, die Novellierung des Waschmittelgesetzes 1975, Abwasserabgabengesetz 1976 und das Bundesnaturschutzgesetz 1976. Seit aber durch die Energiekrise unerwartete Kosten auf der Wirtschaft lasteten, die Inflation und die Arbeitslosenzahlen anstiegen, drängten die Spitzen der deutschen Wirtschaft die Bundesregierung von einer weiteren Erschwerung durch zusätzliche Umweltauflagen abzusehen. (Weizsäcker, E.U.v. 1990; 25f)

Obwohl die Ergebnisse bereits früh, hauptsächlich aus konzeptionellen und methodischen Gründen, kritisiert wurden<sup>23</sup>, entwickelte die Studie eine außergewöhnliche, öffentliche Wirksamkeit. Es wurde zu einem Weltbestseller, von dem bis heute über 12 Mio. Exemplare verkauft wurden<sup>24</sup>. Eine maßgebliche Ursache dafür war die Entwicklung des Weltenergiemarkts, die durch die Ölkrise in den 70er Jahren ernste Zukunftssorgen hervorrief, als sich eine möglicherweise dauerhafte Verknappung der Hauptenergieressource Rohöl andeutete.

Dass die Umweltproblematik inzwischen ein größeres Gewicht in der Politik gewonnen hatte, wurde deutlich an dem Zustandekommen der UN-Konferenz „Human Environment“ 1972 in Stockholm. Hier wurde erstmals auf internationaler Ebene der Zusammenhang von Entwicklungs- und Umweltfragen diskutiert und das Umweltprogramm der Vereinten Nationen UNEP gegründet. Heftige Auseinandersetzungen zwischen Ost und West in der Zeit der Blockkonfrontation erschwerten die Festlegung von gemeinsamen Zielen, die sowohl das Wachstums absichernd als auch sozial- und umweltverträglich waren. Die Erklärung von Cocoyok 1974 und der Dag-Hammarskjöld-Report von 1975, in dem neben der Frage nach dem Zusammenhang zwischen durch Armut bedingtes Bevölkerungswachstum und durch Armut bedingte Umweltzerstörung auch die verschwenderischen Lebensstile der Industriestaaten behandelt wurden, hoben die Entwicklungsthematik noch stärker auf eine internationale politische Ebene.(Harborth 1991, 24 ff)

US-Präsident Jimmy Carter gab 1977 bei verschiedenen Regierungsbehörden eine umfassende Studie in Auftrag, in der die zu erwartenden Entwicklungen bis zum Ende des 20. Jahrh. in den Bereichen Bevölkerung, natürliche Ressourcen und Umwelt untersucht werden sollten. 1980 wurde das Ergebnis, die umfangreiche Studie „Global 2000“ veröffentlicht. Sie enthielt ähnlich beunruhigende Resultate wie die „Grenzen des Wachstums“ 8 Jahre zuvor. „Wenn sich die gegenwärtigen Entwicklungstrends fortsetzen, wird die Welt im Jahre 2000 noch überbevölkert, verschmutzter, ökologisch noch weniger stabil und für Störungen anfälliger sein als die Welt, in der wir heute leben. Ein starker Bevölkerungsdruck, ein starker Druck auf Ressourcen und Umwelt lassen sich deutlich voraussehen. Trotz eines größeren, materiellen Outputs werden die Menschen in vieler Hinsicht ärmer sein als sie es heute sind“.

---

<sup>23</sup> siehe: Cole, H. et al. 1973: Thinking About the Future: A Critique of the Limits of Growth; London  
Nussbaum, H. von (Hg.)1973: Die Zukunft des Wachstums; Düsseldorf; Oltmans, W. L. 1974: Die Grenzen des Wachstums Pro und Contra; Stuttgart; Beckerman, W. 1974: In Defence of Economic Growth; London

<sup>24</sup> In der Folge kam es zu zahlreichen auf die „Grenzen des Wachstums“ aufbauenden Veröffentlichungen, siehe dazu unter vielen anderen: Mesarovic, M.; Pestel, E. 1974: Menschheit am Wendepunkt; Stuttgart; Meadows, D. L.; Nussbaum, H. von; Rihaczek, K.; Senghaas, D. u.a. 1974: Wachstum bis zur Katastrophe?; Stuttgart; Madows, Dennis L. u. Donella 1974: Das globale Gleichgewicht; Stuttgart; Peccei, A.; Siebker, M.1974: Die Grenzen des Wachstums Fazit und Folgestudien; Stuttgart

(Council on Environmental Quality 1980, 25) Direkte politische Folgen hatte „Global 2000“ kaum, denn auf die 1979 aus dem Amt gewählte Regierung Carter folgte die Reagan Administration. Sie berücksichtigte die Studie bei der Festlegung ihrer Regierungsprioritäten nicht.

Der Begriff des „Sustainable Development“ fand 1980 Eingang in die internationale politische Debatte, als die „World Conservation Strategy“ (IUCN 1980) erarbeitet wurde. Sie ist das Ergebnis einer engen Kooperation einiger UN-Organisationen wie der UNESCO und dem UNEP mit der International Union for the Conservation of Nature IUCN und enthält im Kern die Feststellung, dass die Funktionsfähigkeit der Ökosysteme erhalten werden muss, wenn ökonomische Entwicklung langfristig überhaupt realisierbar bleiben soll.

Insbesondere im Bereich der Wälder, des Küstenschutzes, der Landwirtschaft und der Erhaltung der Frischwasserqualität werden ökonomische Gewinne, basierend auf der übermäßigen Ausbeutung, nur in sehr begrenztem Zeitrahmen für möglich gehalten. Kritisiert wurde dieser Ansatz hauptsächlich wegen seiner einseitig auf ökologische Forderungen im Hinblick auf Nachhaltige Entwicklung gerichteten Zielsetzung und der kaum thematisierten sozioökonomischen und politischen Ursachen für die Umweltschädigung. Ein Vorwurf, dem sich 1982 die Studie „Six Steps to a Sustainable Society“ des Washingtoner World Watch Institute ebenfalls ausgesetzt sah. (Kopfmüller et al. 2001,23)

In den frühen 80er Jahren etablierte sich die Position, dass die Lebensstile und Produktionsweisen der Industriestaaten auf die übrige Welt langfristig nicht übertragbar seien. In den Industriestaaten mit einer vergleichsweise geringen Bevölkerung lag die wesentliche Ursache für die Umweltproblematik. Sie sollten, entsprechend dem Verursacherprinzip, daher auch das wesentliche Engagement für die Bewältigung der daraus entstehenden Aufgaben übernehmen. Der „Brandt-Report“ von 1980 und der „Palme-Report“ von 1983 sind Ergebnisse der Nord-Süd-Kommission, die das Problem der Entwicklungsdynamik aus globaler Perspektive betrachteten und es in die internationale politische Debatte einbrachten. (Kopfmüller et al. 2001,24)

Aufgrund des sich immer deutlicher abzeichnenden Handlungsbedarfs wurde die Umweltproblematik auch Thema zahlreicher, internationaler, politischer Gremien. Die UN-Vollversammlung beschloss 1983 daher folgerichtig die Einsetzung der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung WCED. 1987, in dem Jahr, in dem in Montreal Verhandlungen über ein Abkommen zum Schutz der Ozonschicht abgeschlossen werden konnten, legte auch die Weltkommission unter dem Titel „Unsere gemeinsame Zukunft“ ihren Abschlussbericht vor, der nach der Kommissionsvorsitzenden, der norwegischen Politikerin Gro Harlem Brundtland,

allgemein als „Brundtland-Bericht“ bezeichnet wird. Dieser Bericht stellt den eigentlichen Beginn der Nachhaltigkeitsdebatte dar. Der Begriff des Sustainable Development (seither im Deutschen mit „Nachhaltiger Entwicklung“ übersetzt) wurde dadurch erstmals einer breiten Öffentlichkeit, auch außerhalb des wissenschaftlichen Spektrums, bekannt und als ein globales Entwicklungsleitbild unter Gerechtigkeitsaspekten mit Hilfe moralisch-normativer Perspektiven etabliert.

Die durch den Brundtland-Bericht ausgelöste eigentliche Nachhaltigkeitsdebatte hatte eine umfangreiche Untersuchungstätigkeit in diesem Bereich zur Folge. So veröffentlichte beispielsweise eine Forschergruppe um den Ökonomen David Pearce 1989 den „Blueprint for a Green Economy“, den ersten in einer ganzen Reihe von „Blueprints“ und 1990 erschien die „Neuen Grenzen des Wachstums“, woran erneut einige Mitglieder der MIT Autorengruppe von 1972 beteiligt waren.

Entscheidend für die weitere Entwicklung war, als Auswirkung des Brundtland-Berichtes, das Zustandekommen einiger internationaler Konferenzen, die sich mit den Möglichkeiten und Verfahren der Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen befassten. Nach einigen vorbereitenden Kongressen fand 1992 die bedeutendste von ihnen, die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung UNCED, in Rio de Janeiro statt. Dieses Treffen trägt seinen Beinamen „Erdgipfel“ vollkommen zu Recht, denn es war die bis dahin größte Tagung von Staats- und Regierungschefs überhaupt und übertraf alle vorangegangenen Weltkonferenzen an Bedeutung<sup>25</sup>. Ziel war die Festlegung möglichst verbindlicher Normen für die weitere globale Entwicklung durch die Verabschiedung internationaler Vereinbarungen.<sup>26</sup> Ihre Umsetzung in politisches Handeln sollte vorbereitet und erleichtert werden. Zu diesem Zweck wurden die Rio-Deklaration und die Agenda 21 verfasst, die zwar nicht den Status rechtlich einklagbarer Verbindlichkeit haben, aber dadurch dass sie von 173 Staaten unterzeichnet wurden, eine nicht mehr infrage zu stellende Plattform weiterer politischer Entwicklung bilden.

Die Rio-Deklaration enthält 27 Grundsätze über entwicklungs- und umweltpolitische Grundprinzipien, die sich hauptsächlich auf das Recht auf Entwicklung für die bisherigen Entwicklungsländer, die Armutsbekämpfung, die Bevölkerungsentwicklung und die Anerkennung der Industriestaaten als Hauptverursacher der Umweltproblematik konzentrieren. Die Agenda 21

---

<sup>25</sup> Über 20000 Teilnehmer darunter 178 Regierungsvertreter und über 100 Staatschefs

<sup>26</sup> Internationale Verträge mit umweltrelevanten Themen haben, obwohl das wenig bekannt ist, eine über hundertjährige Geschichte. So etwa das „Übereinkommen zum Schutz der für die Landwirtschaft nützlichen Vögel“ von 1902, das „Internationale Abkommen zur Regelung des Walfangs“ von 1946 oder das „Internationale Übereinkommen zur Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl (OILPOL)“ von 1954, um nur einige zu nennen. (vergl. dazu Fichter/Scheidewind 2000; 24)

stellt dagegen ein Aktionsprogramm dar, das differenziert in 40 Kapiteln die Teilziele sowie die erforderlichen Maßnahmen und Instrumente zu ihrer Umsetzung enthält. Neben den bereits etablierten Kernthemen nachhaltiger Entwicklung wie der Ökologie oder dem Schutz der Erdatmosphäre und der Ressourcen ist eine starke Komponente der Armutsbekämpfung und der Veränderung der Konsumgewohnheiten gewidmet. Auch bei der Bevölkerungsentwicklung, der Förderung der Gesundheit und einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung baut das Papier auf bereits vorangegangene Veröffentlichungen auf. Fast die Hälfte der Agenda 21 ist jedoch der Förderung von Umsetzungskonzepten und der Stärkung der Rolle wichtiger Gruppen vorbehalten. Dies gilt insbesondere für die NGO's, die „auf allen Ebenen – von der Gestaltung der Politik und der Entscheidungsfindung bis hin zur Umsetzung“ (BMU 1992, 228) der in Rio beschlossenen Ziele beteiligt werden sollen. Den NGO's gelang es in Rio erstmals, auf einer internationalen Konferenz so aufzutreten, dass sie in der weltweiten Berichterstattung über die Konferenz große Bedeutung erreichten. Auf keinem UN-Gipfel hat ihre Stimme seitdem gefehlt.<sup>27</sup>

Um die Umsetzung der in Rio beschlossenen Maßnahmen in den Unterzeichnerstaaten (vor allem die Aufstellung nationaler Aktionspläne) evaluieren und ggf. unterstützen zu können, wurde parallel zur Deklaration und zum Aktionsprogramm in Rio von der 47. Generalversammlung der Vereinten Nationen die Commission on Sustainable Development CSD eingesetzt. Sie ist das zentrale politische Beschlussorgan im Rio-Folgeprozess und legte Mitte 1993 Leitlinien und Strukturen für die an sie abzuliefernden Berichte fest.

Nach Beendigung der Konferenz von Rio entstand ein Prozess umfangreicher Nachfolgeaktivitäten, der die Entwicklung kompromissfähiger Nachhaltigkeitsstrategien unter Einbeziehung und ständiger Prüfung ihrer Praktikabilität zum Ziel hatte. Von nun an fanden auch regelmäßig internationale Konferenzen statt, um den Stand der Dinge zu erörtern und um die Zielvorgaben zu konkretisieren. Allein sog. „Klimagipfel“, Treffen der Vertragsstaaten der Klimakonvention, fanden zwischen 1995 und 2001 in Berlin, Genf, Kyoto, Buenos Aires, Bonn und Den Haag statt. 1997 trafen sich die Vertreter der Unterzeichnerstaaten in New York zum sog. „Rio+5“ Kongress, einer Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen zur Überprüfung der Umsetzung der Rio-Ergebnisse, und im August 2002 fand 10 Jahre nach Rio der Weltgipfel von Johannesburg statt. Ende 2004 schließlich tagte in Buenos Aires die Klimakonferenz zum Kyoto-Protokoll.

---

<sup>27</sup> Inzwischen sind NGO's selber auch als Auftraggeber wegweisender Studien am Nachhaltigkeitsprozess beteiligt. Die richtungweisende Studie des Wuppertal Instituts „Zukunftsfähiges Deutschland“ wurde im Auftrag der NGO's BUND und Misereor erstellt.

An globalen, wie auch nationalen Initiativen mangelt es mittlerweile nicht mehr. Die Frage, die sich aufwirft, richtet sich auf die Effizienz dessen, was in Angriff genommen wird. Absichtserklärungen und Beschlüsse gibt es reichlich. Nur die Umsetzung, sogar der verbindlich vereinbarten Abkommen, läuft sofern überhaupt nur sehr schleppend an.

### **3.3. Die ethische Fundamentierung Nachhaltiger Entwicklung**

Zur Unterstreichung der Themenrelevanz ist im Rahmen dieser Arbeit grundsätzlich zu klären, ob angesichts der sich abzeichnenden Zunahme Nicht-Nachhaltiger Verhältnisse eine Pflicht zum Ausgleichen besteht. Wenn ja, wie kann dieses Handlungsgebot dann begründet werden?

In diesem Kapitel wird daher der ethische Hintergrund aufgezeigt, der die Frage der Erfordernis des Handlungsbedarfs ausleuchten soll.

Die Komplexität der Frage nach dem Wünschbaren und Sachgerechten stellt den einzelnen Menschen besonders in einer Situation der Verknappung von Grundressourcen, Gefährdung der Umwelt und zunehmender Verteilungskonflikte vor eine anspruchsvolle Aufgabe. Im Wettbewerb stehende Bedürfnisse und Interessen zwischen Einzelpersonen, Einzelpersonen und Gruppen oder Gruppen untereinander erzeugen dabei Konfrontationen, die durch die Anwendung ethischer Normen abgemildert oder sogar gelöst werden können. Dabei erstreckt sich die Prinzipienfestlegung nicht nur auf die Gestaltung der Problemlösung selbst, sondern auch auf die Methoden, und damit auf welche Art und Weise die Zielerreichung zustande kommen muss, damit sie einer ethischen Norm entsprechen kann.

Darüber hinaus soll ethische Normgebung ein Sicherheitskonstrukt schaffen, das geeignet ist, in akuten Fällen schnell und dennoch durchdacht, quasi „bereits vorab ausgearbeitet“, zu entscheiden.

Die geschichtliche Entwicklung der Menschheit lässt eine stetige Anpassung und Verfeinerung ethischer Grundsätze entsprechend ihrer kulturellen, zivilisatorischen und technischen Weiterentwicklung erkennen.

Die weitaus längste Zeit menschlicher Existenz war durch ein Leben als Jäger und Sammler bestimmt. In dieser viele hunderttausend Jahre währenden Periode galt allein das Recht des Stärkeren. Erst mit der Bildung archaischer Stammesgesellschaften vor ca. 8000 Jahren, die auf Ackerbau und Viehzucht beruhten, entwickelte sich eine auf Erfolg beruhende Ethik, die

in den frühen Hochkulturen in eine Tugend- und Naturgesetzethik weiterentwickelt wurde (Aristotelische Tugendlehre, Stoische Naturgesetzlehre). Im christlichen Mittelalter verbanden Vordenker wie Thomas von Aquin Naturgesetz und Offenbarung miteinander. Sie schufen daraus eine Glaubensethik, die später mit den Umbrüchen im Zuge der Einführung der Reformation in eine Gesinnungsethik überging.

Mit der Zunahme religiöser, gesellschaftlicher und persönlicher Freiheiten sowie der Entwicklung neuer Kommunikationsmedien und besserer Transport- und Austauschmöglichkeiten nahm die Vielfalt ethisch-moralischer Normensysteme erheblich zu.

Der Philosoph und Staatstheoretiker Thomas Hobbes entwarf im 17. Jahrh. eine rein rationale Ethik. Er entwickelte daraus ein bis heute diskutiertes Modell der Staatstheorie. Es folgten Tugendlehren aufbauend auf inneren Pflichten gegen sich und andere (Kant), am möglichst umfangreichen Nutzen für eine möglichst große Anzahl von Menschen orientierte (Utilitaristen), metaphysische und materialistische Ethiken (Hegel, Feuerbach, Marx) oder institutionalistische, empirische oder normativ-kritische.

Ethiken lassen sich auch für bestimmte Einzelbereiche schaffen wie etwa die Individualethik, Sozialethik, Berufsethik, Standesethik Umweltethik oder sogar kosmische Ethik. Oder sie werden in Gruppen zusammengefasst wie etwa zu Ethiken der Verantwortung, der Formalisation oder Kommunikation.

So groß die Anzahl auch ist, bislang hat keine Ethik eine universelle Anerkennung und Gültigkeit erreicht.

Versuche, alle ethischen Normen auf ein ethisches Oberprinzip, die Natur oder das Naturrecht oder auf rationale Prinzipien zurückzuführen, sind bislang immer gescheitert. Trotzdem ist es anzustreben, einmal aufgestellte Normen möglichst tief schürfend zu begründen.

Zur Motivation kann beitragen, dass auch in der Vergangenheit aufgestellte, ethische Prinzipien zwar nicht zeitlos gültig waren aber eben doch für einen gewissen Zeitraum Anwendung finden konnten und für die besonderen Bedingungen ihrer Epoche geeignet waren.

In der jetzigen Situation unter dem Aspekt der Begründung Nachhaltiger Entwicklung ist der Faktor der Verhältnismäßigkeit zwischen dem weitreichenden Ausmaß des Schadens, der mit dem heute vorhandenen Instrumentarium verursacht werden kann und dem Nahzeit orientierten Reglement, an das die Akteure gebunden sind, hervorzuheben.<sup>28</sup>

Dort wo ein Schaden im Entstehen begriffen ist, versteht es sich von selbst, dass alles Notwendige unternommen wird, um eine Eskalation zu verhindern und den Gefahrenzustand

---

<sup>28</sup> Hans Küng hat das einmal in folgender Frage zum Ausdruck gebracht: „Wer kann uns heute, wo wir mehr können, als wir dürfen, sagen, was wir tun sollen?“ Küng 1991; 66)

dauerhaft einzudämmen. Dazu bedarf es grundsätzlich keiner Ethik, sondern nur eines praktischen Verstandes. Auch im vorliegenden Fall ist dieses Prinzip anzuwenden. Es gibt hierbei jedoch ein Motivationsproblem, das in den zeitlich weit auseinander liegenden Einzelbestandteilen des Handlungsablaufs liegt. Es ist davon auszugehen, dass für den aktiven Schadensverhinderer von heute ein individueller Nutzen für die zur Schadensabwehr erbrachten Leistungen nicht erfahrbar sein wird, sondern statt dessen die Gewinne heutiger Anstrengungen ausschließlich anderen, den Akteuren von heute niemals bekannt werdenden, fremden Personen zukommen werden.<sup>29</sup> Daraus ergibt sich die Frage: Warum sollte ein Mensch überhaupt handeln, wenn er nur Lasten zu tragen aber keine Gewinne zu erwarten hat? Warum sollte er bereit sein, das Verständnis für die Gemeinschaft, in der er lebt, auszudehnen über den Rahmen der Zeitgenossen hinaus und sie damit quasi auf eine unendliche Zahl von Mitgliedern zu erhöhen, zu denen er niemals eine erfahrbare Form der Beziehung haben wird?

Die religionsgeprägten Ethiken begreifen die Lebensspanne des Menschen als nicht nur auf ein irdisches Dasein beschränkt und kennen daher dieses Problem nicht. Eine Glaubensethik etwa, ist geeignet den Akteur vor der Gefahr der Nutzlosigkeit seiner Anstrengungen zu bewahren. Sie sichert ihm eine Anrechnung im Jenseits zu, gerade dann, wenn es während des Lebens auf der Erde nicht zu einem Ausgleich für geleistete gute Taten gekommen ist. Es bedarf jedoch einer festen Verankerung des handelnden Menschen in ein ihn stützendes, religiöses Umfeld, um die erforderliche Motivation für sein Handeln aufzubringen, obwohl ihm klar ist, dass er im Diesseits keine Belohnung dafür bekommen wird. Diese Bedingung ist heute in einer säkularisierten Gesellschaft, trotz des derzeitigen Erstarkens religiöser Bewegungen, nicht in dem Maße gegeben, dass allein dadurch eine ausreichende Unterstützung des Nachhaltigkeitskonzeptes erwartet werden könnte.<sup>30</sup>

Um die Kluft überbrücken zu können, die sich durch die, die menschliche Lebenszeit weit überschreitenden, langen Zeitspannen zwischen Investition und Gewinn ergibt, bedarf es also noch anderer Ansätze, um ein ausreichendes Maß an Motivation für die Unterstützung des Konzepts der Nachhaltigkeit erreichen zu können.

---

<sup>29</sup> Der Konflikt zwischen dem Einzelnen und der Gemeinschaft geht immer dann einer Zuspitzung entgegen, wenn im Einzelfall ein Handeln gefordert ist, das nicht dem Nutzen des Einzelnen dient, sondern gegen seine Interessen gerichtet ist und von ihm ein Opfer verlangt. „Philosophie ist mit dem >Appell an die Vernunft< rasch am Ende, wo ethische Selbstverpflichtung existenziell >weh< tut: Wie kann man **das** ausgerechnet von **mir** verlangen?“ Küng 1991; 66)

<sup>30</sup> Selbst dort, wo es zu einem erklärten Ziel erhoben wurde, christlich-religiöse Grundsätze so weit wie möglich in das tägliche politische Handeln einfließen zu lassen, bedeutet das noch nicht, dass damit Nachhaltigkeitsprinzipien quasi automatisch einen besseren Stand hätten. Als anschauliches Beispiel hierfür kann wohl die derzeitige Regierung in den USA unter Präsident George W. Bush jr. gelten. Ausführlicher über die Hintergründe Nicht-Nachhaltiger Politik der US-Regierung siehe: Massarrat 2003a.

Es wird weiterhin Folgendes deutlich. Eine Ethik lässt sich zwar nach Bedarf gestalten aber nicht einer Gesellschaft je nach Situation überstülpen. Die Akzeptanz entwickelt sich vielmehr aufgrund einer allmählichen Neubewertung und Gewichtung der in einer Gesellschaft vorhandenen, miteinander in Konkurrenz stehenden Werte. Dazu ist vor allem der sich wandelnde Fundus kollektiver Erfahrungen und sich neu ergebender Möglichkeiten zu berücksichtigen. Vor allem aber muss es ausreichende Veranlassungen geben, die die einzelnen Akteure ermutigen, neue Prinzipien als moralischen Wertmaßstab in die eigenen Handlungsentscheidungen einzubinden.<sup>31</sup> Damit ist die Übernahme ethischer Prinzipien aber im wesentlichen ein reaktiver Prozess, der in einer Gesellschaft als Antwort auf eine sich ändernde Situation eintritt, und der damit einen oder mehrere Impulse braucht.

Nicht zu erwarten ist demnach, dass die Anpassung ethischer Prinzipien bereits weit im Vorfeld einer Entwicklung, während eines erst noch zu erwartenden Wandels der Lage, eintreten dürften.(siehe dazu auch Kapitel 5.)

### **3.3.1. Zum Grundmotiv Gerechtigkeit**

Zur Zeit lebt ein relativ kleiner Teil der Menschheit in relativem Wohlstand und sicheren ökonomischen und politischen Verhältnissen, während der Rest der Erdbevölkerung in zum Teil bitterster Armut und unter der Bedrohung von Krieg und Gewalt existieren muss. Diese ausgeprägte Differenz zwischen Nord und Süd ist mit dem Gerechtigkeitsprinzip nicht vereinbar, und es muss daher Ziel der gesellschaftlichen Kräfte sein, diese Unterschiede abzubauen.

Als philosophische Grundlage dafür eignet sich in außergewöhnlicher Weise die „Theorie der Gerechtigkeit“ des US-amerikanischen Philosophen John Rawls, die er im Jahre 1971 veröffentlichte. Im Zentrum steht das Konstruieren einer gerechten Gesellschaftsordnung. In seiner Theorie nimmt Rawls einen fiktiven Urzustand zur Hilfe, in dem Personen in freiwilligem Übereinkommen die zentralen Regeln der Gesellschaftsordnung beschließen können. Dabei sind sie jedoch dem „Schleier der Unwissenheit“ unterworfen, d.h. sie wissen, solange sie die Konstruktion ihrer Gesellschaftsordnung noch nicht abgeschlossen haben, nicht, in welche Position sie selber später in dieser Gesellschaft platziert werden. Sie wissen, dass ein entwickeltes politisches System sehr ausdifferenziert und arbeitsteilig organisiert ist, und ihr Streben muss darauf gerichtet sein, möglichst keine unterprivilegierten Schichten in der Bevölker-

---

<sup>31</sup> Siehe dazu auch: Lumer, C. 1998

ung zuzulassen, denn es besteht die Gefahr, dass sie selber als Angehöriger einer benachteiligten Gruppe leben müssten, sollten sie solche bei der Konstruktion ihrer Gesellschaftsordnung zulassen. Das Ergebnis wäre, dass aufgrund von rationalem Eigennutzen eine solche Gruppe faire Gerechtigkeitsgrundsätze beschließen würde.

Unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit ist darüber hinaus Gerechtigkeit aber ein anzustrebender Zustand, der nicht nur alle zur selben Zeit lebenden Individuen einschließen sollte, sondern auch jene Menschen mit einbezieht, die heute noch nicht existieren, aber in Zukunft die Erde bevölkern werden. Gerechtigkeit, die ausschließlich intragenerativ ist, erfüllt die Bedingungen der Nachhaltigkeit nicht.

Das Gedankenexperiment von Rawls müsste in diesem Zusammenhang um eine Komponente erweitert werden. Die Aufgabe der Schaffung fairer Zustände dürfte nicht auf eine stationäre und keiner zeitlichen Dynamik und ihren stetigen Veränderungen unterworfenen Gesellschaft beschränkt bleiben. Gleichzeitig müsste es in der fiktiven Konstruktionsphase nicht nur die Möglichkeit offen lassen, in welcher gesellschaftlichen Schicht sondern auch welcher der nachfolgenden Generationen der Mitkonstrukteur der Gesellschaft in sie hineinplatziert wird. Unter diesem Gesichtspunkt wäre der Entwurf einer nahezu vollkommen nachhaltigen Gesellschaft möglich, die auf die Sicherstellung ungefähr gleicher Lebensbedingungen abgestellt wäre und diesen Zustand für alle Mitglieder, unabhängig von ihrem Platz, in einer prinzipiell unbegrenzten Zukunft und unter der Bedingung weiterer Entwicklung festlegen würde.

Doch machen wir uns nicht der unterlassenen Hilfeleistung schuldig wenn wir, das Augenmerk auf die Lebensbedingungen der Kinder von morgen richten, wenn bereits heute Tausende den Hungertod sterben müssen?

Warum aber wird dem Detail der intergenerativen Gerechtigkeit heute so viel Bedeutung zugemessen? Die Beseitigung der intragenerativen Ungerechtigkeit ist ja bereits ein, trotz aller geleisteten Anstrengungen, bislang gescheitertes Vorhaben und sollte deshalb vielleicht bevorzugt werden. Außerdem war auch in der Vergangenheit die jeweils nachfolgende Generation der Hinterlassenschaft ihrer Vorfahren im Positiven wie im Negativen ausgesetzt.

Aufbauend auf das bisher Geleistete und durch fest etablierte Forschungssysteme gut auf ihre Situation vorbereitet, werden wahrscheinlich auch zukünftige Generationen durch innovative Entwicklungen, die heute noch nicht abzusehen sind, in der Lage sein, Probleme ganz außergewöhnlicher Dimension zu meistern. Warum bedarf es also gerade heute der besonderen Beachtung dieser zusätzlichen Forderung nach vorausschauender Gerechtigkeit über mehrere Generationen hinaus?

Grundsätzlich geht es nicht um die Frage, ob heute Entscheidungen getroffen werden dürfen, die späteren Generationen Lasten abverlangen werden. Müsste diese Frage verneint werden, wären langfristige Projekte kaum noch machbar. Beispiele für Projekte, die sogar Jahrhunderte lang betrieben wurden, finden sich aber genug. Auf die Landgewinnung, wie sie an der deutschen Nordseeküste durch Eindeichung seit langem betrieben wird, trifft das exemplarisch zu. Einmal begonnen sind alle nachfolgenden Generationen, die auf dem gewonnenen Land siedeln, einer erhöhten Belastung ausgesetzt. Sie stehen unter dem Zwang, die Deichhaltung ständig weiter zu betreiben, oder die Lebensgrundlage zu verlieren. Dazu sind sie auch noch genötigt jeden Separatismus abzuwenden und sich zu einem stetig funktionierenden Kollektiv zusammenzuschließen, da ein einzelner Landbesitzer diese Aufgabe niemals allein bewältigen kann. Das Ziel, die Sicherung des gewonnenen Landes wird sogar schon gefährdet, wenn nur ein kleiner Abschnitt des Deiches vernachlässigt wird. Dann ist sofort die Existenz aller, die in dem Gelände leben gefährdet, auch jener, die ihren Beitrag zur Erhaltung geleistet haben. Dennoch werden die Bewohner des Geländes die Entscheidung ihrer Vorfahren nicht bereut haben, denn alle Nachfahren konnten auch am Gewinn, den das eingedeichte Land abwarf, partizipieren. Bis heute wird in diesen Regionen sehr ertragreich Landwirtschaft betrieben.

Die sich zur Zeit aber anbahnende Situation weist erhebliche Unterschiede zum vorgenannten Beispiel auf. Wesentlich ist dabei die Qualität der Entscheidung, die in der Gegenwart stellvertretend für die Nachfahren getroffen wird, so dass ganz im Sinne von Rawls ein Akteur von heute grundsätzlich bereit sein müsste auch in der Zeit späterer Generationen leben zu wollen, so wie im Fall der Nordseeindeichung.

Entscheidend für die Beurteilung ist aber, dass der Situation heute andere Bedingungen zugrunde liegen, als das jemals zuvor der Fall sein konnte. Der Zustand der Grenzannäherung an die maximale Aufnahmefähigkeit der Erde in vielen Belastungskategorien ist heute fundamental stärker zu berücksichtigen, so dass Möglichkeiten zur Kompensation oder zum Ausweichen nicht mehr gegeben sind. Waren von starken Entwicklungssprüngen früher auch bereits Regionen erfasst und führte dies zu außergewöhnlichen Belastungen der Umwelt, so bestand immer noch die Möglichkeit der Kompensation. Landschaften, die durch den Menschen grundlegend verändert wurden, wie z.B. die Lüneburger Heide oder andere Waldgebiete, waren hinnehmbar, solange noch genügend Restbestand erhalten blieb.

Vor dem Beginn der industriellen Revolution hat die Menschheit, selbst wenn sie es gewollt hätte, praktisch keinen Einfluss auf das Klima nehmen können. Obwohl auch zu dieser Zeit bereits große Waldflächen in Europa und Nordamerika der Umwandlung in Kulturland zum

Opfer gefallen waren. Ist der Waldverlust ein reversibler Schaden, der theoretisch durch Wiederaufforstung sogar relativ einfach wieder behoben werden könnte, sind die durch die Industriegesellschaft verursachten Veränderungen der Umwelt, selbst wenn die Bevölkerungszahl weniger drückend auf die Wirtschaft drängen würde, im Grunde nicht mehr vollkommen reparabel, allenfalls in ihrer Wirkung verminderbar. Im Bereich Atomenergie und Gentechnologie sind sie sogar vollkommen unumkehrbar. Die Erzeugung von Bedingungen, die das Leben der Nachfahren ungünstig beeinflussen und mit noch so viel Aufwand nicht mehr repariert werden können, also nur noch hinzunehmen sind und für eine unbegrenzte Zeit zu ertragen sind, stellt die besondere Brisanz der Situation dar.

Für die heutige Generation kommt erschwerend hinzu, dass im Gegensatz zu früheren Generationen heute ein wesentlich höherer Informationsstand über die Folgen des Umgangs mit der Umwelt vorhanden ist. Sowohl in Quantität wie Qualität liegen heute Untersuchungen vor, die eine empirisch untermauerte Datengrundlage bilden, um mit relativ hoher Zuverlässigkeit absehen zu können, was an Entwicklungen in der Natur, sei es das Klima oder die Qualität von Wasser und Böden betreffend, auf die zukünftigen Bewohner der Erde zukommen wird.

Das Gerechtigkeitsprinzip weltweit angewandt bedeutete dann natürlich auch, dass Staaten wie China oder Indien auf den wirtschaftlichen Standart und Konsumlevel angehoben werden, wie sie die USA oder Europa bereits heute haben. Das ohnehin stark anwachsende Umweltproblem würde dadurch exponential ansteigen. Eine Umsetzung gerechter Zustände unter den Bedingungen der Gegenwart auf dem höchsten Niveau kann also nicht im Sinne aller Zeitgenossen sein. Im Gegenteil, sie wäre eine Zulassung weiterer Schäden auf Kosten der zukünftigen Generationen und würde das Problem auf lange Sicht also nur verschärfen.<sup>32</sup>

In der Tat kann die Frage nach der Schaffung Nachhaltiger Zustände nicht auf das Prinzip der Verteilungsgerechtigkeit allein gestützt werden. Chancengleichheit ist zwar auch integraler Bestandteil der Nachhaltigen Entwicklung, kann darüber hinaus aber auch als adäquates Verfahren betrachtet werden, der Nachhaltigen Entwicklung in ihrer Gesamtheit in ausreichendem Maße zur Verankerung im ethisch moralischen Bewusstsein zu verhelfen. In jedem Fall ist aber die Möglichkeit, der Nachhaltigen Entwicklung zum Durchbruch zu verhelfen, mit Hilfe der Chancengleichheit weit aus wahrscheinlicher, als das über eine unter der

---

<sup>32</sup> Die Chance auf gerechte Zustände ist daher für die Zukunft sogar eher wahrscheinlicher, als dass eine intragenerative Gerechtigkeit möglich wäre.

derzeitigen Ausgangslage als utopisch zu betrachtenden Verteilungsgerechtigkeit je der Fall sein könnte.<sup>33</sup>

### 3.3.2. Die Zurückweisung von Evolutionszynismus

Alles Leben auf der Welt ist einem ständigen Anpassungsprozess unterworfen. Eine völlige Umwandlung der Natur durch sich selbst durch so genannte Naturkatastrophen ist daher auch bereits mehrere Male eingetreten und im Grunde nicht widernatürlich. Dies entspricht quasi einer wesentlich beschleunigteren und radikaleren Neuorganisation, als sie im ständigen Veränderungsprozess ohnehin üblich ist. Es stellt sich aber die Frage, ob solche Entwicklungen beeinflussbar sind. Katastrophen der Vergangenheit, wie der Verlust von ca. 80% aller Lebensformen auf der Erde durch einen Meteoriteneinschlag vor etwa 60 Mio. Jahren, könnten auch heute noch nicht verhindert werden. Die kosmischen Katastrophen der Vergangenheit waren sogar notwendige Voraussetzung für die Durchsetzung der heutigen im Wesentlichen durch die Säuger geprägte Gegenwart der Fauna. Auch der Mensch selbst hätte sich ohne die weitgehende Zerstörung der Lebensgrundlagen vorangegangener Lebensformen wahrscheinlich gar nicht erst entwickelt. Sie haben durch ihr Aussterben erst den erforderlichen Raum zur Verfügung gestellt, den die Lebensformen der Säuger vorher nicht in Anspruch nehmen konnten.

Warum ist es also geboten zur Erhaltung dessen beizutragen, was ohnehin einem ständigen Veränderungsprozess unterliegt?

Welche Alternative würde sich ergeben, wenn alle Versuche mit Hilfe der Leitideen Nachhaltiger Entwicklung eine Wende in der sich abzeichnenden Überbeanspruchung lebenswichtiger Ressourcen zu erreichen, fehlschlugen?

Nahe liegend wäre etwa eine radikale Verschlechterung der Lebensgrundlagen durch eine Gefährdung der Nahrungsmittelversorgung, hervorgerufen durch drastische Klimaverschlechterungen.

Denkbar wäre weiter ein Szenario, das bereits 1798 von Thomas Malthus<sup>34</sup> beschrieben wurde, bezogen auf den Fall, dass durch eine stetig steigende Bevölkerungszahl der

---

<sup>33</sup> Siehe dazu ausführlicher: Massarrat 2004; 85ff

<sup>34</sup> Der britische Nationalökonom und Sozialphilosoph Thomas R. Malthus (1766-1834) gilt als einer der Väter der Demographie. Ziel seiner Überlegungen war die Vervollkommnung der Gesellschaft in der Zukunft. Dabei sah er jedoch die Bevölkerungsentwicklung als einen wesentlichen Faktor an. Er erkannte den engen Zusammenhang zwischen Bevölkerungsentwicklung und Nahrungsmittelversorgung, unterschätzte in seinem

Verbrauch an Nahrungsmitteln irgendwann die Grenze der maximal möglichen Produktion überschritte. Er prognostizierte für eine solche Situation eine starke Überbeanspruchung der Böden mit der Folge, dass schließlich die Grundlage des Überlebens zerstört würde, was unweigerlich zu Hunger, Epidemien und Krieg um die Verteilung der verbliebenen Reserven führen müsse. Dadurch würde die Bevölkerung so lange dezimiert werden, bis für die Verbliebenen wieder ausreichend gute Lebensbedingungen bestehen würden. Dieser erbarmungslose Prozess würde sich danach prinzipiell solange wiederholen, bis es gelänge die Bevölkerungszahl auf ein verkraftbares Maß zu stabilisieren. (Malthus 1986)

Malthus beschreibt einen Lernprozess durch die Erfahrung äußerer Zwänge, den die Gesellschaft leisten muss, bevor sie in einen Zustand relativer Sicherheit gelangen kann. Sie muss zu einer funktionierenden Selbstorganisation finden, will sie nicht die Qual radikaler Selbstdezimierung, mit allen Folgen eines verzweifelten Überlebenskampfes, erleiden. Doch selbst in Malthus' Theorie gibt es einen Ausweg, der allerdings darauf beruht, dass die Grausamkeit der gemachten Erfahrungen irgendwann dazu nötigt, einen tragfähigen Ausweg zu suchen. Eine Gesellschaft würde dann eine mit dem Argument der Schadensvermeidung begründete Änderung der Normen hervorbringen, um der Katastrophe in Zukunft entgehen zu können. Gegründet auf eine entsprechende Leitethik wären, nach der folgenschweren Erfahrung der Resultate vorangegangenen Fehlverhaltens, aller Wahrscheinlichkeit nach die Prinzipien der Nachhaltigen Entwicklung relativ leicht und im ausreichenden Maße als Grundlage in das alltägliche Handeln einzubauen. Die ausreichende Motivation dazu wäre aufgrund der dann vorhandenen Erkenntnisse sicherlich vorhanden. Hier lässt sich ein Dilemma erkennen: Erst die Erfahrung liefert die Motivation, eine Ethik zu etablieren, die dazu führt, dass es für die Zukunft ausgeschlossen ist, die Erfahrung ein zweites Mal machen zu müssen.

Demnach stellt sich die Frage, ob es nicht vermieden werden kann, derartige Erfahrungen überhaupt machen zu müssen, indem wir sie uns so realistisch wie möglich vor Augen führen und nach Lösungswegen suchen, ohne zuvor die Katastrophe durchleben zu müssen.<sup>35</sup>

Doch warum sollte sich heute jemand um die Verhinderung eines solchen utopischen Szenarios kümmern? Erstens ist nicht gewiss, ob es überhaupt eintreten wird, da so viele Faktoren einwirken, dass eine absolut sichere Einschätzung und Prognose nach heutigem Erkenntnisstand nicht möglich ist. Zweitens wäre ein Nichthandeln heute für die Akteure wahrscheinlich folgenlos, denn sie würden dann, wenn der Zorn der Betroffenen sich gegen sie richten könnte, wahrscheinlich gar nicht mehr am Leben sein, also außerhalb jeder Gefahr sich

---

Konzept jedoch die Möglichkeiten der Produktivitätssteigerungen der Landwirtschaft. (vergl. dazu auch Jischka 1993; 50ff)

<sup>35</sup> siehe dazu auch Kapitel 5.2.

verantworten zu müssen. Es besteht in diesem Zusammenhang eine Freiheit vor der rückwirkenden Konsequenz der eigenen Handlung. Warum könnte sich trotzdem eine Motivation ergeben, sich einer Ethik der Nachhaltigkeit anzunähern?

Die Hoffnung, Verteilungskonflikte noch aufschieben zu können, erfordert zeitlich eine klare Grenze zwischen dem Vorher und Nachher und auch räumlich eine möglichst große Trennung von Profiteuren und Verlierern, so dass es den Verlierern nicht möglich ist, direkt mit den Problemverursachern in Kontakt zu treten und den Verteilungskampf dort zu führen, wo er verursacht wurde.

Eine solche Abgrenzung dürfte aber wenig wahrscheinlich sein. Zwar neigen die besonders wohlhabenden Mitglieder der Gesellschaft häufig dazu, sich abzusondern und so etwas wie eine gesellschaftliche Enklave zu bilden, doch gerade ein beginnender wirtschaftlicher Abstieg, so wie er sich heute darstellt, führt auch zu steigendem sozialen Abstieg in den bislang wirtschaftlich starken Regionen. Zunehmende Armut in direkter Nachbarschaft von Reichtum wird auch dort schleichend auftreten, wo dies bislang durch einen allgemein hohen Lebensstandard nicht anzutreffen war.

Die direkte Bedrängnis der Profiteure wird zunehmen, wenn ein starker sozialer Abstieg eine gewisse Eigendynamik erreicht hat. Da der Punkt, an dem solche Entwicklungen nicht mehr umkehrbar sind, vorher nicht bekannt ist, ist es nahe liegend, weit vorausschauend geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die ausgleichend wirken, bevor es zu spät dafür ist.<sup>36</sup>

Von enormer Bedeutung dafür sind „Sicherheitsabstände“ im Sinne des Konzeptes der Fehlerfreundlichkeit<sup>37</sup>, da nicht genau bekannt ist, welche Zustände keine oder nur noch eingeschränkte Korrekturmöglichkeiten bieten, so dass die Gefahrenpunkte der Entwicklung nur annähernd beschrieben werden können.

Darauf zu bauen, dass der Zustand der Umwelt, eine leistungsfähige Ökonomie und funktionierende soziale Sicherungssysteme, über die eigene Lebensspanne hinweg erhalten bleiben, ist vergleichbar mit einem Glücksspiel und birgt die permanente Gefahr, dass man doch noch in die Verteilungskämpfe hineingezogen wird, wenn man nur lange genug am Leben bleibt. Nicht nur möglichst lange sondern auch gut zu leben ist aber das Ziel der

---

<sup>36</sup> Anschauliche Beispiele dafür, dass eine Gesellschaft sich bereits näher an der Bruchstelle zu radikalen Veränderungen befindet, als alle Akteure das vorher für möglich gehalten haben, sind etwa der Beginn der französischen Revolution oder das Ende des SED-Regimes der DDR.

<sup>37</sup> Dieser Begriff geht zurück auf Christine und Ernst Ulrich von Weizsäcker (dies. 1984). Fehlerfreundlichkeit beschreibt den Umgang mit Abweichungen vom erwarteten Ablauf einer Entwicklung dahingehend, dass geringes Fehlverhalten in einem fehlerfreundlichen System nicht geeignet ist, weitreichende Schäden oder gar die Auslöschung des gesamten Systems hervorzurufen. Das rechtzeitige Erkennen, Lernen und Korrigieren spielt dabei eine wesentliche Rolle. Risikofreudiges Handeln führt demzufolge nur in fehlerfreundlichen Systemen zur Vermeidung unkalkulierbarer Gefahren.

Gewinner der jetzigen Nicht-Nachhaltigen Entwicklung. Der sicherere Weg ist es daher, sich vorzubereiten und Phasen der jetzt noch vorhandenen vergleichsweise geringen Spannung zu nutzen. Denn gerade die Gegenwart, mit ihrer Häufung von Wetterabnormalitäten, zunehmendem internationalen Terrorismus, einem Auseinanderdriften der Einkommen und unsicherer werdenden sozialen Absicherungen deuten doch eher auf eine zunehmende Anspannung der Lage in der Zukunft hin (siehe dazu Kapitel 4.).

Außerdem lässt sich das Thema noch von einem allgemeineren Blickpunkt aus betrachten: Es ist ja gerade das Ziel, diesen evolutionären Prozess des permanenten Wandels zu verlangsamen oder zumindest so zu steuern, dass der Menschheit das Schicksal vorangegangener Lebensformen erspart bleibt. Zweck der Erhaltung der Umwelt ist im Wesentlichen eine aus biologischer Sicht einmalige Ausnahmesituation zu schaffen und die Lebensform Mensch vom Prozess der Vergänglichkeit dauerhaft auszunehmen, indem er aktiv seine Umgebung so gestaltet, dass er weiterleben kann und die dafür erforderlichen Bedingungen immer vorfinden wird. Im Gegensatz zu all den vorangegangenen Lebensformen, die diese Möglichkeit nicht hatten und passiv darauf hoffen mussten, dass die Bedingungen für sie günstig blieben.

Ist also die Veränderung der Welt dahingehend, dass ihre Umgestaltung so erfolgt, dass sie für den Menschen optimale Bedingungen darstellt (inklusive aller für ihn wichtigen anderen Bestandteile der Natur) nur eine Variante des Überlebenskampfes, eines Akteurs unter vielen aber mit neuen, nur ihm zur Verfügung stehenden Mitteln (der sich alle anderen Lebensformen unterzuordnen haben, da sie jetzt und in Zukunft davon abhängig sind, ob der Mensch sie leben oder aussterben lässt)? Oder findet hier eine Umgestaltung des Überlebenskampfes an sich statt? Quasi eine Verringerung des Kampfelementes zu Gunsten des Planungselements, in dem die Ergebnisse von Seiten des Menschen vorweg berechnet werden, er selber aber außerhalb steht? Der Mensch würde dann, wenn er für sich selber kämpft, auch für diejenigen kämpfen, die er sich in seiner Gemeinschaft als Mitlebewesen wünscht, während er die, die ihm schaden, zurückdrängen oder sogar beseitigen würde (wobei die Feststellung wer schadet und wer nicht, so lange nicht zu treffen ist, bis das dafür erforderliche Informationsniveau erarbeitet wäre.)

Auch die Nachhaltigkeitsdebatte ist deshalb im Wesentlichen eine Auseinandersetzung über den Umgang des Menschen mit sich selbst, weil sie eine Debatte über den Umgang mit seiner Umwelt ist, von der er als Teil der natürlichen Ökosysteme in jeder Hinsicht abhängt.

Die Stellung des Menschen zu seiner Umwelt kann dabei von zwei grundsätzlichen Blickwinkeln aus gesehen werden.

Eine Sichtweise, die anthropozentrische, stellt den Menschen in den Mittelpunkt. Die Natur hat nach dieser Sichtweise aus sich heraus keinerlei Ansprüche auf Unversehrtheit. Weitreichende Eingriffe zum Nutzen der Menschheit sind demnach obligatorisch. Eine Pflicht zur Erhaltung der natürlichen Umgebung besteht aus anthropozentrischer Sicht nur insoweit, wie natürliche Systeme als wertvoll für den Menschen eingestuft werden.<sup>38</sup> Aktive Umweltumgestaltung wird zur Norm und bedeutet demnach prinzipiell, Naturland in ein für den Menschen fruchtbringendes Kulturland zu verwandeln und es als solches zu erhalten, weil es erst dann seinen Zweck als nutzbringendes Objekt erfüllen kann.

Einen deutlichen Gegenpol dazu bildet die biozentrische Konzeption, in der jedem Lebewesen - ob Mensch, Tier oder Pflanze - grundsätzlich die gleichen Rechte zur Entfaltung eingeräumt werden. Der Natur wird ein Eigenwert zugesprochen, vollkommen unabhängig davon, welche Funktion sie für den Menschen erfüllen kann. Der menschliche Eingriff in die Natur ist somit immer problematisch, da die Eigenrechte anderer Lebewesen dadurch beeinträchtigt werden. Da der Mensch als einziges Lebewesen die Fähigkeit besitzt, Verantwortung zu übernehmen, aber auch die Möglichkeit hat, tiefer als alle anderen Kreaturen auf das Gleichgewicht der Natur einzuwirken, ist er auch für die Erhaltung des Lebens- und Ressourcennutzungsrechts seiner Mitgeschöpfe prinzipiell verantwortlich. Sollte die Koexistenz des Menschen mit der Natur gefährdet werden, hat er deshalb die Pflicht, seine eigenen Ansprüche soweit zurückzunehmen, dass der Erhalt des Systems als Ganzes gesichert bleibt.

In ihrer ganzen Radikalität vertreten, findet man beide Positionen eher selten. Konstruktionen mit Anteilen beider Standpunkte sind am ehesten anzutreffen<sup>39</sup>. In ihnen werden sowohl die Ressourcennutzung als auch die Erhaltung von unberührten Naturflächen, gerade auch als Rückzugs- und Inspirationsbereich für den Menschen selbst, betrachtet. Hinzu kommt ein durchaus rein anthropozentrischer Gesichtspunkt, wenn man die Möglichkeiten und Chancen in Betracht zieht, die sich aus der Erhaltung der genetischen Vielfalt von Pflanzen und Tieren für die Entwicklung zukünftiger Produkte, wie z.B. im Bereich der Pharmazie, ergeben. Dem muss gegenübergestellt werden, dass eine generelle Naturerhaltung in all ihren Facetten auch nicht im Interesse der Menschheit liegt. Die Ausrottung von Krankheitserregern wie Cholera-

---

<sup>38</sup> Entscheidend ist auch hier wieder, wie weit der Rahmen der Beurteilung gezogen wird. Es wäre durchaus denkbar, dass die Natur als Ganzes in ihrer Vollkommenheit als nutzbringend angesehen werden könnte. Damit wäre sie dann auch nach dieser Sichtweise automatisch unbeschädigt zu erhalten. Aus der kollektiven Position der Menschheit wäre das sicherlich folgerichtig, für das einzelne Individuum muss sich daraus aber noch kein messbarer Nutzen ergeben.

<sup>39</sup> Vorschriften, die etwa das Quälen von Tieren verbieten, sind in vielen Kulturen der Erde ein fester Bestandteil, der sich meistens auf religiöse Prinzipien zurückführen lässt und auch von Anhängern der anthropozentrischen Sichtweise nicht grundsätzlich in Frage gestellt wird. Allerdings werden dabei erhebliche Unterschiede gemacht, so genießen Insekten wie Fliegen und Mücken und andere Kleinlebewesen etwa im Vergleich zu Wirbeltieren traditionell keinen besonderen Schutz.

bakterien oder HIV-Viren wird auch von Biozentrikern moralisch kaum als verwerflich empfunden werden. (Knaus; Renn 1998; 33ff)

Unabhängig davon, ob ein Standpunkt vertreten wird, der eher die bio- oder die anthropozentrische Sichtweise bevorzugt, sind beide Positionen konform mit weiteren Grundelementen der Nachhaltigkeitskonzeption.

Auch aus rein egoistischem Interesse lassen sich Argumente für die Unterstützung des Konzepts der Nachhaltigen Entwicklung finden. Hier ist der Erhalt des Lebensstandards aber auch die Sicherstellung der Rahmenbedingungen dafür (Sicherheit, Frieden und Kooperation) zu nennen. Auch die Sorge um das Wohlergehen der Nachkommenschaft bildet hier einen zentralen Aspekt. Denn die weitaus meisten Menschen (einschließlich politischer Akteure) haben Nachkommen und sind an deren Wohlergehen sehr interessiert. Dazu gehört natürlich auch, dass den Kindern die Angst erspart bleibt, dass sie ihrerseits ihren Kindern kein adäquates Leben mehr bieten können.

Hinzu kommen Vernunftprinzipien, denn Untätigkeit vergrößert das Problem und kann für die Akteure bestenfalls insofern gut ausgehen, als dass die Folgen erst nach ihrem Ableben eintreten werden. Doch auch diese Formen von Zynismus, die sich auf die Hoffnung gründet, selber noch mal verschont zu werden, während es andere treffen wird, werden den heute tätigen Akteuren keine Alternative bieten, denn die Möglichkeiten sich zu schützen werden immer geringer. Mag es noch langfristiger möglich sein sich vor den extremen sozialen Unterschieden und ihren Konflikten in Inseln ökonomischer Stabilität zurückzuziehen, so sind spätestens die Auswirkungen der Klimaveränderung grenzenlos und langfristig ohne Rücksicht für jeden wirksam.

Gesellschaftliches Zusammenleben ist nur möglich, wenn jeder Einzelne bereit ist, von einem radikalen Eigeninteresse abzuweichen und von konfrontativen Zuständen in kooperative überzugehen. Die Anerkennung der Wünsche der Mitmenschen ist ein grundlegendes Element, um die Bereitschaft zur Aufrechterhaltung der gesellschaftlichen Einbindung weiterleben zu lassen. Alle Menschen betreiben sehr viel Engagement, um permanent an diesem Prozess zu arbeiten, damit sie nicht in einen Zustand öffentlicher Ächtung fallen. Im Zuge dieser Zielabschätzung müssen wir die Interessen aller, die von unseren Handlungen betroffen sein können in gleicher Weise mit erwägen, wie unsere eigenen. (Singer 1984; 275)

Wenn wir aber bereit sind zu akzeptieren, dass die Wünsche der anderen für uns ein fast ebenso wichtiges Element zum Erhalt unserer gesellschaftlichen Bindungen sind, wie unsere eigenen, dann können wir prinzipiell nicht umhin, uns auch für die Erfüllung der fremden Wünsche einzusetzen.

Ist das Interesse auch der uns unbekannt Menschen aber einmal in die zu erfüllenden Aufgaben eingeschlossen, gibt es grundsätzlich keinen Unterschied zwischen dem Unbekannten, der ein Zeitgenosse ist, und dem, der erst in einigen Generationen kommt.

Das Prinzip ist universalisierbar. So wie das persönliche Wohlergehen davon abhängt, dass alle anderen Mitmenschen einen radikalen Egoismus ablehnen, trägt jedes Individuum mit der gleichen Ablehnung dazu bei, dass deren Wohlergehen herbeigeführt wird. Dazu muss keine persönliche Bekanntschaft oder etwa ein Abkommen vorliegen.<sup>40</sup>

Wenn also davon ausgegangen werden kann, dass, wenn Gefahr im Verzuge ist, auch wenn es sich nicht um eine direkte Bedrohung handelt, das Gebot zur Abhilfe besteht, dann muss die Frage geklärt werden, ob die Reaktion noch aufgeschoben werden kann oder unmittelbar erfolgen muss.

Je weniger Zeit bleibt, umso unwahrscheinlicher ist es, dass sich die Prinzipien der Nachhaltigen Entwicklung als ethisch moralische Grundlagen im Bewusstsein der überwiegenden Zahl der Menschen ausreichend stark festsetzen können, sodass es noch rechtzeitig ist, um zu vermeiden, dass sich die Folgen des jahrelangen Fehlverhaltens noch abwenden lassen. Sollte sich herausstellen, dass erst auf eine Veränderung der Bedingungen gewartet werden muss, mit denen sich dann der Gesinnungswandel in der Bevölkerung einstellt, kann es zu spät für eine adäquate Reaktion sein. Sichtbar ist das bereits jetzt, denn obwohl sich eine Zuspitzung der Lage abzeichnet und gleichzeitig an der Richtigkeit der Prinzipien der Nachhaltigen Entwicklung allgemein nicht gezweifelt wird, wird ihnen dennoch nicht die notwendige Priorität eingeräumt.

Aus ethischer Sicht ergibt sich daher eine doppelte Aufgabenstellung: Zunächst ist das die Verpflichtung zur Abwendung der zu erwartenden Folgeschäden, die durch das Fehlverhalten in der Vergangenheit auf uns zukommen und zweitens die Schaffung eines brauchbaren Reaktionsmechanismus' durch diejenigen, welche die Situation als erste überblicken, jedoch nicht damit rechnen können, dass ihre Erkenntnisse noch rechtzeitig auf einen ausreichend

---

<sup>40</sup> Dennoch kann man sich darauf verlassen, dass es im Alltag zu einem hohen Grad funktioniert. Wer würde etwa darüber nachdenken, ob alle anderen Autofahrer ebenfalls bereit sind auf der rechten Straßenseite zu fahren, wenn er sich im Straßenverkehr bewegt. Und das, obwohl er doch wahrscheinlich keinen der Entgegenkommenden persönlich kennt. Entweder es herrscht eine grundsätzliche Übereinstimmung darüber, die Interessen des anderen auch zu den eigenen zu machen, oder es müsste eine Welt von Einsiedlern vorliegen.

fruchtbaren Boden beim Rest der Bevölkerung fallen, um dort für eine deutlich höher eingestufte Neubewertung der Nachhaltigkeitsprinzipien zu sorgen.

Bis die offene Bereitschaft zur Übernahme der Nachhaltigkeitsprinzipien bei einem ausreichenden Anteil der Bevölkerung vorhanden sein wird, wird daher wahrscheinlich für eine Übergangszeit eine Hilfskonstruktion aufzubauen sein, die geeignet ist, als Ergebnis die Beachtung der Nachhaltigen Entwicklung in der Politik zu erreichen, noch bevor der dazu eigentlich erforderliche Prioritätenwandel in der Bevölkerung die Entscheidungsträger dazu zwingen würde.

Dazu ist eine Einschätzung der Dringlichkeit unumgänglich, die in Kapitel 4. ausführlicher behandelt wird.

#### **4. Alarmierende Entwicklungen**

Von einem Defizit kann prinzipiell nur dann gesprochen werden, wenn innerhalb eines Systems eine deutliche Diskrepanz zwischen dem Systemanspruch und der durch die Aktivität im System hergestellten Wirklichkeit besteht. Nachdem im vorangegangenen Kapitel 3. dargelegt wurde, welcher Anspruch von einem politischen Steuerungssystem unter den derzeitigen Umständen erwartet wird, muss ein Vergleich mit der Wirklichkeit entsprechende Lücken aufweisen, um überhaupt von einem Defizit reden zu können.

Dieses Kapitel erfüllt daher den Zweck von verschiedenen Standpunkten aus den Nachweis der Relevanz des Themas zu unterstreichen. Es soll mit einer Beschreibung der Ist-Situation dargestellt werden, dass eine tatsächliche Gefahr vorhanden ist, die der dringenden und bevorzugten Aufmerksamkeit bedarf. Damit soll gleichzeitig festgestellt werden, dass in den entsprechenden Gremien angesichts der zuvor genannten Zielbestimmung ein politisches Systemdefizit als wahrscheinlich anzunehmen ist, da bislang nicht adäquat gehandelt worden ist, bzw. die Fähigkeit angesichts solcher Problematik angemessen zu handeln möglicherweise nicht vorhanden ist.

Entscheidend für Notwendigkeit schneller Korrekturmaßnahmen im Sinne Nachhaltiger Entwicklung ist die Beurteilung der Stabilität der Ausgangslage. Je deutlicher eine Annäherung an eine Situation der Eskalation und des Abdriftens in eine Situation der Unsteuerbarkeit der

Ereignisse bereits vorangeschritten ist, umso durchdringender und entschlossener müssen die Korrekturen sein, damit ein Entgleiten der Handlungsmöglichkeiten nicht eintritt.

Bereits seit dem Menschen der Wandel von kleinen Gruppen von Jägern und Sammlern zur Gesellschaft von Ackerbauern gelungen ist, greift er in stetig steigender Weise in seine natürliche Umwelt ein. Dabei wurde er immer wieder auch mit den negativen Folgen seines Handelns konfrontiert. Die Verkarstung der Landschaft oder die Erosion fruchtbarer Bodenschichten sind uralte Phänomene, die lokale Krisen auslösten und seit jeher notwendige Anpassungsmechanismen hervorbrachten. Wesentliche Weiterentwicklungen im Bereich der Agrokultur sind unter anderem durch solche Anpassungszwänge forciert worden. (Kopfmüller et.al 2001; 51)

Die Kontinuität dieser Einflussnahme durch landwirtschaftliche Tätigkeit über Jahrtausende hinweg, die damit erst möglich gewordene enorme Zunahme der Weltbevölkerung, die schließlich in der Bildung großer komplexer Gesellschaften und der Industrialisierung mündete, hatte zur Folge, dass die anfangs nur schwach und regional sichtbar werdenden Spuren des menschlichen Eingriffs in seine natürliche Umgebung inzwischen die gesamte Erdoberfläche betreffen. Es gibt heute keine Räume mehr auf der Erde, seien sie auch noch so entlegen wie etwa die Antarktis, die nicht von den Auswirkungen dieses globalen Wandels betroffen wären.

Das hat bereits einschneidende Auswirkungen auf das ökologische System der Erde als Ganzes. Ein relativ stabiler Gleichgewichtszustand (bezogen auf unser Zeitempfinden), den die Makrosysteme der Erdökologie seit etwa dem Ende der letzten Eiszeit über Jahrtausende darboten, droht in seiner gewohnten Form beendet zu werden mit der Folge radikaler Veränderungen für alle Organismen, die im System Erde leben. Da es so gut wie keine räumlichen Ausweichmöglichkeiten mehr gibt, ist die Anpassung der Veränderungen und der Eingriffe in die natürlichen Systeme der Welt die einzige Möglichkeit zum Erhalt der Systeme.

Die Stabilität des ökologischen Systems ist Voraussetzung für den Erhalt sowohl des Wirtschaftssystems als auch des Sozialsystems. Diese Stabilität hängt ganz wesentlich davon ab, dass Belastungsgrenzen des Systems nicht überschritten werden.

Genau um diese Gefahr einzudämmen, ist das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung verfasst worden und bereits seit geraumer Zeit Gegenstand der Forschung und der politischen Debatte.

Kann daher nicht angenommen werden, dass allein aus Gründen der Rationalität dem Problem und seiner Lösung schon rechtzeitig die notwendige Aufmerksamkeit gewidmet werden wird, damit die Anhäufung von Gefahrenzuständen für die Erde doch noch abgewendet wird?

Es stellt sich die Frage nach dem richtigen Zeitpunkt für die Korrektur. Gibt es Hinweise darauf, dass die Zeit zu handeln bereits angebrochen ist und jede weitere Verzögerung ein Vabanquespiel mit den Lebensbedingungen der Zukunft sein könnten?

In ihrem Zusammenhang enger verbundene und stetig häufiger auftretende, globale Krisen können als ein Zeichen dafür gewertet werden, dass wir uns bereits in der Zeitspanne befinden, in der sich die Menschheit dem Punkt der gerade noch möglichen Verhinderung einer nicht mehr umkehrbaren Absturzsituation deutlich angenähert hat und dass bei weiterer nur sehr zaghafter Gegensteuerung der Zeitdruck exponentiell ansteigen wird und die Reparaturkosten immens wachsen werden, je länger mit der Initiative gewartet wird.

#### **4.1. Der stark gestiegene Schutzbedarf der Ökosphäre**

Die Systeme der Ökologie funktionieren ihrem Wesen nach passiv. Sie stellen eingespielte Systeme dar, die nicht selbst operieren, sondern auf Einflüsse von außen reagieren. Es waren bislang natürliche Einflüsse von außen, die das Gesamtsystem zusammenbrechen ließen und zu einem vollkommenen Neuaufbau gezwungen haben (Meteoriteneinschläge, Sonneneinstrahlung). Zur Zeit ist der am deutlichsten sichtbare Einfluss aber ein anthropogener. Die Folgen menschlichen Handelns führen zu Grundlagen verändernden Entwicklungen in der Natur, so dass die Zunahme der Störung irgendwann das System so stark beeinträchtigt, dass es sich selbst nicht mehr aufrechterhalten kann und in einer Art Kettenreaktion immer weitere Kreise System bedrohender Entwicklungen verkraften muss, bis es schließlich umkippt. Kleinere Teilökosysteme sind auf diese Weise schon häufig zerstört worden. Was der Erde aber in Zukunft drohen könnte, ist die wesentliche Beeinträchtigung weltumspannender Systeme. Das gilt vor allem für das Klima, mit erheblichen Folgen für Flora und Fauna auf der ganzen Welt, und damit auch den wichtigen Grundsystemen, die die Ernährung der Menschheit sicherstellen.

#### 4.1.1. Die globale Erwärmung<sup>41</sup>

Als ein deutlicher Hinweis für die Überschreitung der Pufferkapazitäten ökologischer Systeme kann die globale Erwärmung betrachtet werden. Der natürliche Treibhauseffekt, der entscheidend für die Erddurchschnittstemperatur von ca. 15,5° C ist<sup>42</sup>, wird im Wesentlichen durch Wasserdampf (61%), Kohlendioxid (21%), bodennahes Ozon (7%) und weitere Gase (11%) erzeugt. Er ist natürlichen Schwankungen unterworfen, doch unter dem Einfluss stetiger zusätzlicher Anreicherung ist die Konzentration dieser langlebigen Treibhausgase angewachsen, so dass die Durchschnittstemperatur in den letzten 100 Jahren bereits um 0,6° C anstieg. 2/3 des Anstiegs lagen im letzten Viertel des Zeitraums. Im Vergleich zur vorindustriellen Zeit ist, hauptsächlich durch den Gebrauch fossiler Energieträger aber auch durch den Verlust von Senken durch die Abholzung von Wäldern, die Konzentration des CO<sub>2</sub> in der Erdatmosphäre um 28% angestiegen. Erst die Maßnahmen zur Begrenzung des CO<sub>2</sub> Ausstoßes führten seit 1997 zu einer geringfügigen Absenkung (ca. 0,6%). Die Konzentration des zweitwichtigsten Treibhausgases Methan CH<sub>4</sub> hat sich in den letzten 150 Jahren sogar fast verfünffacht. Hier gehen die Steigerungen der Werte hauptsächlich auf die Viehhaltung, den Reisanbau, die Förderung von Kohle und Erdgas sowie auf die Entgasung von Mülldeponien zurück. Ein kaum abzuschätzender Eintragsfaktor liegt hier noch in der zusätzlichen Freisetzung bislang in den Dauerfrostböden der arktischen Tundren gebundenen Methans durch den Klimaanstieg selbst, der in zwar schwer einzuschätzenden Zeiträumen aber dennoch zu einer wesentlichen Verschiebung der südlichen Ausbreitungsgrenze des Dauerfrostbodens nach Norden führen wird. Womit sich der Treibhauseffekt ab einem gewissen Entwicklungsstadium zum Teil selbst ernähren wird.<sup>43</sup>

Zu vermeiden ist dieser zusätzliche Methaneintrag wohl kaum noch, denn mit einer Erhöhung der durchschnittlichen Erdtemperatur ist selbst bei sofortiger Umsetzung aller geforderten Klimaschutzmaßnahmen zu rechnen, da die Grundlagen für das Klima in 30 Jahren bereits heute gelegt sind. Die Trägheit des Systems führt dazu, dass die Auswirkungen erst mit einer Verzögerung von 3 Jahrzehnten spürbar werden. Eine Erderwärmung zwischen 0,3°C und

---

<sup>41</sup> Die Kommission für Klimaveränderungen (International Panel on Climate Change) IPCC veröffentlicht ständig den neuesten Stand der Entwicklung. Aktuelle Daten könne unter [www.IPCC.org](http://www.IPCC.org) abgefragt werden. Sie sind auch die wesentliche Quelle für diesen Abschnitt.

<sup>42</sup> Ohne diesen natürlichen Treibhauseffekt läge die mittlere Erdtemperatur bei ca. 18° C unter dem Gefrierpunkt.

<sup>43</sup> Erdbeben im Gebirge folgen ebenfalls daraus, dass große Teile des Permafrostbodens, die bislang im Sommer immer nur geringfügig an der Oberfläche abgetaut sind, zukünftig in ihrer ganzen Tiefe abtauen und so die Stabilität ganzer Berglandschaften gefährden. (Latif 2003; 113)

1,3°C ist allein in diesem Zeitraum zu erwarten.<sup>44</sup> Wie sich das Klima danach entwickelt, hängt wesentlich davon ab, welche Maßnahmen zum Klimaschutz heute verwirklicht werden können.

Welche Folgen sind aufgrund der Klimaveränderung sichtbar bzw. in Zukunft zu erwarten? Außergewöhnlich starke Niederschläge, die zu so genannten Jahrhunderthochwassern führten, und Überschwemmungen, die enorme Sachschäden hervorriefen, sind auch in Europa inzwischen regelmäßig zu registrieren.<sup>45</sup> Frankreich, Polen, Tschechien, Deutschland, Ungarn, Rumänien und Russland sind nur einige europäische Staaten, in denen im Verlaufe der letzten fünf Jahre Regionen von Hochwasserkatastrophen heimgesucht wurden. Diese Entwicklung wird sich nach Angaben des IPCC noch verstärken. (Latif 2003)

Gleichzeitig ist mit Hitze- und Dürreperioden zu rechnen, die die Zahl der Menschen, denen kein ausreichender Zugang zu Trinkwasser ermöglicht werden kann, bis etwa zum Jahr 2025 von zur Zeit 1,7 Mrd. auf über 5 Mrd. ansteigen lassen wird, und aufgrund derer sich Ernterträge vor allem in tropischen und subtropischen Regionen stark verringern werden.

Doch auch die gemäßigten Klimazonen werden davon betroffen sein. Hinzu kommt die Verbreitung von Krankheiten wie etwa Malaria, die dann auch in Europa günstige Bedingungen haben wird.

Am deutlichsten werden aber wohl die Auswirkungen auf das Meer sein. Ein Anstieg des Meeresspiegels um ca. 15 cm in den letzten 100 Jahren dürfte sich deutlich beschleunigen. Die arktische Polkappe weist bereits jetzt nur halb so dicke Eisstärken auf wie vor 50 Jahren. Das steigende Überflutungsrisiko wird außergewöhnliche Anstrengungen im Bereich des Küstenschutzes erforderlich machen. Staaten wie Bangladesch oder einige Inselstaaten im Pazifik oder der Karibik müssten aufgrund ihrer extrem tief liegenden Küstenregionen schätzungsweise über die Hälfte ihres Bruttonationalprodukts für den Küstenschutz aufwenden.<sup>46</sup>

Auch die Artenvielfalt des Meeres ist erheblich gefährdet. Galten 1992 noch 10% der Korallenriffe als schwer beschädigt, liegt der Wert heute bei 27% und durch eine weitere Erwär-

---

<sup>44</sup> Für das Ende des 21. Jahrh. wurde bislang ein Temperaturanstieg von insgesamt 5,8°C erwartet. Die Universität Oxford kommt aber nach der Auswertung einer weltumspannenden Computersimulation zu dem Schluss, dass im Vergleich dazu eine Erwärmung der Erde sogar um 11,5°C möglich sein kann. (NOZ vom 27.01.2005)

<sup>45</sup> Von den 15 größeren europäischen Flutkatastrophen des Jahres 2002 waren nach Angaben der WHO rund eine Million Menschen betroffen und 250 verunglückten tödlich. Allein durch die Hitzewelle des Sommers 2003 starben in Europa etwa 35000 Menschen. Durch die höhere Temperatur breiteten sich gleichzeitig Krankheitserreger wie Salmonellen, Lyme-Borreliose und FSME deutlich stärker aus. (NOZ vom 07.12.2005)

<sup>46</sup> Bereits eine Meerestemperaturerhöhung von wenige Wochen um 1,5 °C führte zu einem Absterben von fast 90% der Korallen auf den Bahamas. Durch solche Ereignisse geht nicht nur ein jeweils einmaliges Biotop verloren, sondern auch die Schutzbarriere vieler Inselstaaten. Wesentliche Einnahmequellen wie der Tourismus werden dadurch versiegen. Durch die Erwärmung der Atmosphäre werden auch die Meere erwärmt, und dadurch wird es zu außergewöhnlich starken Unwettern kommen. Der Anstieg der Meeresspiegel wird in den Mündungsgebieten der Flüsse zu katastrophalen Überschwemmungen führen.

mung der Ozeane wird bis zum Zeitpunkt der frühesten messbaren Erfolge heutiger Klimaschutzmaßnahmen, also etwa im Jahre 2030 mit dem Absterben von etwa 60% aller Korallenriffe gerechnet.<sup>47</sup> Dies stellt nicht nur einen katastrophalen Verlust für die Meeresflora und Fauna dar, sondern auch die Vernichtung natürlicher Schutzvorrichtungen gegen die Meeresbrandung.<sup>48</sup>

#### 4.1.2. Der Ozonabbau in der Stratosphäre

Erstmals wurde der Ozonabbau in der Stratosphäre 1974 von Sherwood Rowland und Mario Molina als Ergebnis der zunehmenden Freisetzung von Fluorchlorkohlenwasserstoffen FCKW<sup>49</sup> prognostiziert. Als 1985 dann tatsächlich das Ozonloch über dem Südpol festgestellt wurde, ergab eine Neubewertung der Messdaten vorangegangener Jahre, dass es bereits seit 1979 in jedem Frühling aufgetreten war. Bald wurde nicht nur am Nordpol ebenfalls ein Ozonloch festgestellt, sondern auch das die Ausdünnung der Ozonschicht in den gemäßigten Breiten der Süd- und Nordhalbkugel voranschreitet und sich mittlerweile nicht nur über den Winter sondern auch bis in den Frühling hinein erstreckte. (Costanza et.al. 1997;13)

---

<sup>47</sup> 300 Wissenschaftler aus 8 Anrainerstaaten der Arktis verlauteten in einem im November 2004 vorgelegten Bericht (Arctic Climate Impact Assessment), dass in den vergangenen 30 Jahren die arktische Eisfläche bereits um eine Fläche von der Größe Frankreichs und Spaniens zusammen, abgenommen habe und wesentlich schneller abnehme als das noch vor 5 Jahren angenommen worden war. (NOZ vom 09.11.2004)

<sup>48</sup> Der Staat Tuvalu im Südpazifik (im Jahre 2000 noch 11000 Einwohner allerdings bedingt durch Auswanderung mit stark abnehmender Tendenz) bereitet derzeit eine exemplarische Klage gegen die USA und Australien wegen der fortwährenden Klimagefährdung durch den CO<sub>2</sub> Ausstoß dieser Staaten vor, weil der Bestand des ganzen Staates gefährdet ist. Die höchsten Erhebungen über dem Meeresspiegel betragen nur ca. 5 m und der Schutz der Insel vor dem Meer wird nur durch ein Korallenatoll gewährleistet, das durch eine Erwärmung der Wassertemperatur in seinem Bestand massiv gefährdet ist. (NOZ vom 24.03.2004) Gleichzeitig steigt aber der Meeresspiegel an und hat im 20. Jahrh. zu einem dramatischen Anstieg der Sturmfluten geführt, die die Insel in immer häufigeren Abständen überfluten. Allein in der letzten Dekade zehn mal, während in den hundert Jahren davor dieses Ereignis insgesamt nur 3 mal eintrat.

Auch die Ergebnisse einer Untersuchung des Zentrums für Meeresstudien der Universität Queensland bestätigen das. Das mit 2000 km Länge größte Korallenriff der Welt, das Great Barrier Reef vor der nordostaustralischen Küste, aufgrund seiner einmaligen Flora und Fauna eine wesentliche Grundlage für den Tourismus der Region, wird demnach selbst unter den günstigsten Bedingungen bis Mitte des 21. Jahrhunderts zu 95% abgestorben sein. Grundlage für die Prognose ist die Feststellung, dass für die dort lebenden Korallenarten einen Temperaturanstieg um weniger als ein Grad Celsius bereits verheerende Auswirkungen hat. Für die nächsten 50 Jahre werden aber Meerestemperaturanstiege von mindestens 2°C bis maximal 6°C erwartet. Durch den in Zukunft abflauenden Tourismus erwartet Australien erhebliche Einnahmeverluste, will aber dennoch das Kyoto-Protokoll zum Klimaschutz nicht unterzeichnen, „da es sich um keinen weltweit gültigen Vertrag handle“. (NOZ vom 23.02.04) Wirtschaftliche Schäden werden aber auch in Europa erwartet. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung erwartet bis 2050 einen Schaden von 140 Milliarden Euro wenn keine radikale Verminderung des Treibhausgasausstoßes durchgesetzt werde. (NOZ vom 19.11.2004)

<sup>49</sup> FCKW ist dabei nur das hauptsächliche Ozon zerstörende Gas, auch teilhalogenierte FCKW (HFCKW), Halone, Tetrachlorkohlenwasserstoff und Methylchloroform tragen wesentlich zu dem Effekt bei.

Ozon wird fast ausschließlich (95%) über den Tropen gebildet<sup>50</sup> und durch die Strömungsmechanismen des Wetters verteilt. Es konzentriert sich schließlich in einer Höhe von 20 – 25 km in der Stratosphäre. Seine wesentliche Bedeutung für die Stabilität ökologischer Systeme ergibt sich aus seiner Schutzfunktion, denn es absorbiert die kurzweilige Sonnenstrahlung (UVB, UVC). Die Durchlässigkeit dieses Schutzschildes hat in den letzten 20 Jahren kontinuierlich zugenommen, so dass ein Anstieg der UVB Strahlung in den mittleren Breiten der Nordhalbkugel, also in Europa und Nordamerika, im Winter um ca. 7% und im Sommer um ca. 4% zu verzeichnen ist. Je mehr man sich den Polen annähert, um so dramatischer ist der Anstieg: Etwa 22% in der Arktis und ca. 130% in der Antarktis.(Baratta 2002;1265) Die Werte von heute sind dabei aber nur das Resultat des FCKW-Eintrags aus den frühen 90er Jahren, da es ca. 10 Jahre dauert, bis sie die Stratosphäre erreicht haben. Dort angekommen, zerstören sie mit einer Halbwertszeit von etwa 100 Jahren den vorhandenen Ozonanteil. Das Problem bleibt also noch über mehrere Generationen akut, selbst wenn ein sofortiger Eintragsstop durchgesetzt werden könnte<sup>51</sup>.

Das hat Folgen für die Flora und Fauna der betroffenen Gebiete. So ist das Wachstum von Plankton in den Meeren davon betroffen mit noch nicht absehbaren Auswirkungen auf die Nahrungskette und damit auf den Fischfang. Aber auch das Pflanzenwachstum ist beeinträchtigt, und nicht zuletzt ist der Mensch direkt bedroht durch ein erhöhtes Risiko, an Hautkrebs, Grauem Star oder einer Schädigung des Erbgutes erkranken zu können.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Eine wesentliche Verringerung der Ozonkonzentration lässt sich in den Tropen und Subtropen daher auch nicht feststellen. Der Zerstörungsprozess des Ozons wird außerdem durch niedrige Temperaturen begünstigt, wie sie vornehmlich an den Polkappen der Erde anzutreffen sind.

<sup>51</sup> 2002 hatten 183 Staaten das Montrealer Protokoll über Stoffe die zu einem Ozonabbau führen ratifiziert. In den meisten Industriestaaten ist die Produktion und Verwendung von FCKW und Halonen seit Mitte der 90er Jahre verboten. Für die anderen Ozon zerstörenden Gase sind Ausstiegstermine zwischen 2010 und 2040 vereinbart. Für einige Industriestaaten und Entwicklungsländer gelten aber längere Ausstiegsfristen. Doch trotz der unumstrittenen Zusammenhänge haben 16 Industrieländer, darunter Deutschland und die USA im November 2004 für sich eine Ausnahmeregelung vom Montrealer Protokoll durchgesetzt. Ihnen ist damit weiterhin der Einsatz von Methylbromid, das als Pestizid in der Landwirtschaft verwendet wird, erlaubt, das eigentlich zum Jahresende 2004 verboten werden sollte. (NOZ vom 20.12.2004)

<sup>52</sup> In Südchile hat das längst Auswirkungen auf das Alltagsleben. In jedem Frühjahr wird täglich die Höhe der Strahlung in Schulen und Ämtern öffentlich bekannt gemacht. Trotz des relativ kühlen Klimas müssen die Kinder mit Sunblockern eingecremt werden und es ergeht eine Aufruf zum Tragen von Sonnenbrillen. (NOZ vom 20.12.2004)

### 4.1.3. Bodendegradation

Die Bodendegradation ist kein neues Phänomen, sondern bereits aus der Antike überliefert. Niemals war das Ausmaß aber so beängstigend wie heute.<sup>53</sup> Hervorgerufen hauptsächlich durch die Abholzung von Wäldern, Überweidung und einen nicht angepassten Ackerbau - insbesondere durch einen starken Einsatz von Pestiziden und durch die Überdüngung der Böden,<sup>54</sup> - sinkt die Fruchtbarkeit landwirtschaftlich genutzter Böden stetig. 13% des Ackerlandes und 4% der Weideflächen haben bereits deutlich an Ertragsfähigkeit verloren. 81% der weltweiten Ackerflächen gelten für die Zukunft in ihrer bisherigen Ertragseinschätzung als gefährdet. Als Ursachen gelten unter anderem die Versauerung, ein zu hoher Natrium- und zu geringer Kaliumgehalt sowie eine zu dünne Humusschicht und die Abnahme der Wasserspeicherkapazität. Hinzu kommen weitere Gefahren für die landwirtschaftlich genutzten Flächen durch den Klimawandel. Der Bodenabtrag durch Niederschläge und Fließgewässer sowie durch Winderosion und die voranschreitende Wüstenbildung<sup>55</sup> bedrohen nach einer Studie der UNEP ca. 38% des Ackerlandes, 21% des Dauergrünlandes und 18% der Wälder und Savannen. Etwa 50 Mio. km<sup>2</sup> Landfläche werden derzeit für die Nahrungsmittelversorgung verwendet.<sup>56</sup> Hier wird mit etwa 97% fast der gesamte Nahrungsmittelbedarf der Erde erzeugt. Mengenmäßig übrigens genug um die gesamte Weltbevölkerung ausreichend zu ernähren. Das dennoch zur Zeit weltweit immer noch deutlich mehr als 800 Mio. Menschen hungern müssen<sup>57</sup>, hat seine Ursachen in der Herbeiführung von Versorgungsengpässen durch die Armut einiger Völker, durch Krieg und Umweltkatastrophen. (Baratta 2002; 1267)

Doch nicht nur der wachsende Bedarf an Nahrungsmitteln insgesamt, durch den Anstieg der Weltbevölkerung, steigt, auch der Pro-Kopf Bedarf ist gewachsen. Das liegt wesentlich am weltweit angestiegenen Fleischkonsum, der sich seit den 60er Jahren etwa verdreifacht hat und pro Kalorie Nahrungsmittel einen wesentlich erhöhten Flächenbedarf erfordert. Bis

---

<sup>53</sup> Nach dem vom WWF vorgelegten Bericht (Living Planet Report 2004) steht rein rechnerisch jedem Erdenbürger eine Fläche von 1,8 ha zur Verfügung, um seinen Bedarf an Nahrung, Energie, Verkehrswegen und Gebäuden zu decken. Tatsächlich liegt der rechnerische Flächenverbrauch aber bei durchschnittlich 2,2 ha pro Kopf. In den Industrieländern sogar deutlich darüber: In Deutschland durchschnittlich 4,8 ha und in Nordamerika sogar 9,2 ha. (NOZ vom 22.10.2004)

<sup>54</sup> Die genannten Ursachen treten häufig gleichzeitig mit verschiedenen Schwerpunkten auf und beeinflussen sich gegenseitig.

<sup>55</sup> Ca. 70% der landwirtschaftlich genutzten Trockengebiete, weltweit von 1,2 Mrd. Menschen bewohnt, werden betroffen sein. In Afrika ist ein Ackerlandverlust von 1990 bis 2025 um 60% möglich, 40 % der gesamten afrikanischen Bevölkerung wären betroffen.

Bis zum Jahr 2020 rechnet die UNO mit einem Anstieg der Flüchtlingszahlen aus den betroffenen Gebieten auf bis zu 60 Millionen Menschen. (NOZ vom 28.10.2005)

<sup>56</sup> Das entspricht etwa dem Fünffachen der Gesamtfläche der USA. Diese Fläche ließe sich evtl. noch um 5 – 10 Mio. km<sup>2</sup> erweitern, allerdings nur unter einer weiteren Einschränkung bislang noch ökologisch wenig belasteter Flächen.

<sup>57</sup> Siehe dazu auch Kapitel 4.3.1.

voraussichtlich 2020 wird ein Anstieg um weitere 60% erwartet, was zu einer weiteren Verknappung der Anbauflächen beiträgt. Die Gefahr von Hungersnöten wächst durch einen riskanten Umgang mit der Ressource Boden.

#### 4.1.4. Waldverlust

Waldverlust begleitet die Menschheitsgeschichte seit Jahrtausenden. Vor ca. 8000 Jahren waren etwa 6 Mrd. ha der Erdoberfläche bewaldet. Kontinuierlich genutzt als Energieträger, Holzlieferant, und gerodet für den Gewinn von Ackerland, geht sein Bestand stetig zurück. Laut FAO betrug der verbliebene Rest im Jahre 2000 noch 3,87 Mrd. ha.<sup>58</sup> 5% davon sind Forstplantagen. Der Rest (95%) ist natürlicher Wald, der sich in etwa folgendermaßen zusammensetzt: 47% tropischer-, 9% subtropischer-, 11% temperierter- und 33% borealer Wald. Die jährliche Nettoschrumpfung der Waldflächen hat sich seit den 90er Jahren verlangsamt; von 13 Mio. ha in den 80er Jahren noch auf etwa 9,4 Mio. ha jährlich zwischen 1990 und 2000. Die Entwaldungsrate ist dabei relativ konstant geblieben. Die Abschwächung des Gesamtverlustes kommt durch einen stärkeren Zuwachs bei neuen Waldflächen zustande.<sup>59</sup> Bei den verbliebenen Waldbeständen ist außerdem eine zunehmende Fragmentierung durch Infrastrukturmaßnahmen, vor allem durch den Straßenbau, hervorgerufen worden und somit die Fläche großer zusammenhängender Waldgebiete stetig verkleinert worden. Weiteren Verlusten durch Holzeinschlag ist damit ein Weg geebnet worden. Der Lebensraum vieler Pflanzen und Tierarten ist zusätzlich gefährdet, da dies hauptsächlich die tropischen Bestände betrifft. Der Rückgang des tropischen Regenwaldes, im Verlauf des 20. Jahrhunderts, zunächst durch die Plantagenausweitung vorangetrieben, hat sich zu immensen Ausmaßen entwickelt, seit mit dem Handel von Tropenholz, der Umwandlung von Primär- in Sekundärwald durch die Ausdehnung von Weideflächen, den Gewinn von Brennholz und von Ansiedlungsflächen für Kleinbauern, zur Zeit jährlich eine Fläche von 12,3 Mio. ha verloren geht.<sup>60</sup> Dabei ist gerade der Erhalt des Waldes ein wichtiges Element zum Schutze der gesamten Ökosphäre. Er ist wesentlicher Bestandteil für die Stabilisierung des Klimas regional und global, bietet Schutz vor Lawinen, Bodenerosion und Überschwemmungen, verzögert den Oberflächenwasserabfluss und trägt so zur Grundwasserbildung und Wasserfilterung wesentlich bei. Ein

<sup>58</sup> Das sind 26,9% der nicht vereisten Landmasse der Erde

<sup>59</sup> Aktuelle Daten dazu unter [www.globalforestwatch.org](http://www.globalforestwatch.org)

<sup>60</sup> Gleichzeitig mit dem Verlust großer Regenwaldflächen, wächst die Gefahr für die verbliebenen Bestände. Durch Lücken im Blätterdach steigt die Sonneneinstrahlung wodurch der Regenwald wärmer, trockener und wesentlich anfälliger für verheerende Waldbrände wird. (NOZ vom 21.10.2005)

Nebeneffekt der Wasserrückhaltefunktion ist dabei die Verringerung des Überschwemmungsrisikos an Flussläufen. Er liefert Lebensmittel und Rohstoffe wie Holz, Kautschuk und Harze sowie Grundprodukte für die Pharmaindustrie. Das Ausmaß seiner Bedeutung für den Erhalt der biologischen Vielfalt kann nur geschätzt werden, da die genaue Anzahl der Tier- und Pflanzenarten des tropischen Regenwaldes noch nicht erforscht werden konnte. Doch nicht nur die Bestände des tropischen Regenwaldes sind in Gefahr, auch in den gemäßigten Breiten ist die Entwicklung beunruhigend. Das Waldsterben ist ein Phänomen der Industriestaaten. Etwa ein Viertel aller Bäume in Europa gilt inzwischen als in seiner Gesundheit schwer geschädigt.<sup>61</sup> (Baratta 2002; 1272) Hinzu kommt ein stetig steigender Papierverbrauch.

#### 4.1.5. Biodiversität

Die Biodiversität der Erde ist keine statische Größe.<sup>62</sup> Mehr als einmal ist durch gewaltige Umweltkatastrophen, so wie etwa durch einen Meteoriteneinschlag vor ca. 60 Mio. Jahren, der weitaus größte Teil aller damals existierenden Arten ausgelöscht worden. Artenverlust ist ein ständig präsenten Phänomen. Es wird unter normalen Bedingungen eine natürliche Aussterberate von ca. 10 Arten pro Jahr angenommen. Bei den Wirbeltieren, mit ca. 45000 Arten eine vergleichsweise kleine Gruppe aller Lebewesen, liegt die natürliche Aussterberate sogar bei nur einer Spezies in 400 Jahren.

Die genaue Anzahl der Tier- und Pflanzenarten, die die Erde bevölkern, kann nur geschätzt werden. Es wird noch sehr langer Forschungstätigkeit bedürfen, bis exakte Zahlen genannt werden können. Schätzungen variieren zwischen 10 Mio. und 100 Mio. Arten. Zur Zeit sind etwa 1,75 Mio. Arten wissenschaftlich beschrieben worden. Jährlich werden ca. 12000 neu erfasst. Die Insekten bilden davon mit 950000 Arten die mit Abstand größte Gruppe, gefolgt von den Pflanzen mit 250000.

---

<sup>61</sup> Aktuelle internationale Daten unter [www.icp-forests.org](http://www.icp-forests.org). Der Waldschadensbericht, den das niedersächsische Landwirtschaftsministerium im November 2004 veröffentlichte, wies eine deutliche Schädigung des Baumbestandes bei 13% aus. Gesunde Waldbestände ohne Schadensmerkmale waren nur auf etwa 50% der Waldflächen vorhanden. Im bundesweiten Ländervergleich war Niedersachsen damit noch vergleichsweise gering von der Waldschädigung betroffen. (NOZ vom 23.11.2004) Durch die extreme Trockenheit des Sommers 2003 hat sich der Zustand der bundesdeutschen Wälder jedoch stark verschlechtert. Fast 2/3 der Bäume weisen laut Waldzustandsbericht 2004 deutliche Schäden auf. Das ist der höchste Wert seit Beginn der Erhebung 1984 (NOZ vom 09.12.2004)

<sup>62</sup> Die Erde ist, bzw. war niemals mit Arten gesättigt, so dass man von einer Idealzahl von Arten ausgehen könnte, um zu berechnen, wie weit der Abstand dazu mittlerweile fortgeschritten ist.

Diese Lebensvielfalt ist dabei nicht gleichmäßig über den Globus verteilt. Die feuchtwarmen tropischen Regenwälder, die nur 7% der Landfläche bedecken, beheimaten schätzungsweise 90% aller an Land vorkommenden Arten.

Durch den anthropogenen Eingriff in Ökosysteme ist die Geschwindigkeit des globalen Artensterbens stark angestiegen. Jährlich gehen heute etwa 35000 Arten verloren, bei steigender Tendenz.<sup>63</sup> Das Problem der Einschätzung des Umfangs des jährlichen Artenverlustes liegt vor allem auch darin begründet, das nicht zu ermitteln ist, wie viele Arten derzeit von denjenigen Lebewesen aussterben, die zur großen Gruppe gehören, die bislang noch nicht erfasst und beschrieben worden sind. Selbst wenn die am geringsten eingeschätzte Zahl von ca. 10 Mio. Arten (s.o.) insgesamt angenommen wird, wären immer noch über 80 % aller Arten nicht erfasst. Es ist aber kaum anzunehmen, das die Aussterbequote gerade hier geringer sein sollte als bei den bekannten Arten.

Die wichtigsten Ursachen der Beeinträchtigung der Ökosysteme durch den Menschen liegen in der Übernutzung von Ökosystemen durch Holzeinschlag, Jagd oder Fischfang<sup>64</sup>, die Einführung fremder Arten insbesondere auf abgelegenen Inseln, die Luftverschmutzung und Entsorgung giftiger Abfälle und die globale Erwärmung, der sich viele Arten nicht anpassen können wie z.B. Korallen und in diesen lebende Fischarten.

Der Verlust von Vielfalt erstreckt sich aber nicht nur auf wildlebende Arten. Betroffen sind auch seltene Haustierarten und traditionelle Kulturpflanzen. Die Agrobiodiversität, die Vielfalt auf den Äckern, Plantagen und Reisfeldern, geht zu Gunsten weniger Hochleistungssorten kontinuierlich zurück.

Diese Entwicklung stellt in mehrfacher Hinsicht eine Gefahr dar. Zunächst für die Ökosysteme selbst, die grundsätzlich eine größtmögliche Artenvielfalt benötigen, um in sich stabil

---

<sup>63</sup> Zur Zeit sterben etwa 100 bis 1000 mal mehr Lebewesen aus, als durch die Evolution zu erklären wäre. Dabei zieht jede ausgestorbene Art mehr oder weniger stark andere mit sich, da kein Tier und keine Pflanze für sich alleine steht, sondern alle in einem System von Abhängigkeiten eingebunden sind. Der Chef des UNO-Umweltprogramms UNEP, Klaus Töpfer, stellte dazu anlässlich der Eröffnung der Artenschutzkonferenz in Paris fest, dass die natürliche Artenvielfalt rund um den Globus seit der Ausrottung der Dinosaurier nicht mehr so bedroht gewesen sei wie heute. (NOZ vom 25.01.2005)

<sup>64</sup> Durch Überfischung gehen bspw. die Bestände der Meeresraubfische drastisch zurück. Seit den 1950er Jahren ist der Bestand an Hai, Tunfisch, Blauer Marlin und Schwertfisch um fast 90 % zurückgegangen. Der Tunfischfang ist in 50 Jahren von 500000 t auf 3,7 t im Jahre 2001 gesunken. Auch Schutzabkommen helfen da nicht viel, denn sie lassen sich kaum noch kontrollieren. Bei Preisen von bis zu 120000 Euro die in Tokio für einen Bluefin Tunfisch gezahlt werden, ist der Fischfang längst Gegenstand des organisierten Verbrechens geworden. Mit umfunktionierter Militärtechnologie sind Verfahren der Aufspürung in bisher nicht gekanntem Ausmaß möglich. (NOZ vom 21.07.2004)

Gleichzeitig warnt die UNO vor einer Vergiftung großer Teile der Meere durch einen überhöhten Stickstoffeintrag. Diese Überdüngung führt zu einem erhöhten Algenwachstum, was dann eine Sauerstoffverknappung herbeiführt. Derzeit gibt es bereits 150 sauerstoffarme Gebiete in den Weltmeeren. Doppelt so viele wie 1990. Einige sind mit ca. 70000 Quadratkilometern etwa so groß wie Bayern. Sie befinden sich hauptsächlich im Golf von Mexiko aber auch in der Adria und dem Schwarzen Meer. (NOZ vom 30.03.2004)

bleiben zu können. Bereits die Veränderung weniger Elemente in einem Netz von gegenseitigen Abhängigkeiten kann langfristig zum Zusammenbruch des ganzen Systems führen. Außerdem stellt ein Maximum an Biodiversität auch für den Menschen einen wünschenswerten Zustand dar. Erstens zum Schutz der Ökosysteme, von deren Überleben der Mensch abhängig ist, und zweitens als Ressource durch den Genpool, den die Natur bietet. Die Voraussetzungen für die Züchtung neuer Kulturpflanzen, die Gewinnung natürlicher Pflanzenschutzmittel, die Entdeckung neuer Wirkstoffe für die Pharmazie und die Entwicklung neuer Materialien sind umso besser, je größer die Vielzahl verschiedener Lebewesen auf der Erde ist.<sup>65</sup>

Die Bedeutung der Biodiversität für die Zukunft der Menschheit wird seit geraumer Zeit Gegenstand der Forschung. Der Bericht des World Resources Institute (WRI) vom September 2000 stellt die Situation der globalen Süßwasser-, Agrar-, Wald-, Grasland- und Küstenökosysteme sehr negativ dar. Schwere wirtschaftliche und soziale Folgen werden demnach erwartet, wenn diese Systeme, die für den Menschen elementare Dienstleistungen erbringen, nicht bald von wirksamen Schutzmaßnahmen profitieren können. (Baratta 2002; 1276ff)

Die intersystemischen Wechselwirkungen werden derzeit im Auftrag der UN in einem sehr aufwendigen Forschungsprogramm, das für einen Zeitraum bis 2006 veranschlagt ist, untersucht.<sup>66</sup>

#### **4.1.6. Wasser**

Wasser ist das zentrale Element des Lebens auf der Erde, seine Verfügbarkeit ist notwendige Voraussetzung für die Mehrzahl aller biologischen Prozesse. Die weltweiten Wasservorkommen bestehen zu 97,5% aus Salzwasser in den Meeren, 2,5% sind Süßwasser. Die Eiskappen an Nord- und Südpol binden ca. 70% des Süßwassers. Der verbleibende Rest von 30% befindet sich als Grundwasser in den Wasser führenden Bodenschichten oder als Wasserdampf in der Atmosphäre. Nur 1% des Süßwassers, das entspricht 0,007% der Weltgesamt Wassermenge, ist für den Menschen verfügbar. Der Anstieg der globalen Wasserentnahme ist rasant und hat sich allein zwischen 1990 und 1995 versechsfacht. Heute

---

<sup>65</sup> Zum Versuch das Ausmaß der Verluste durch die Reduktion der Biodiversität ökonomisch zu erfassen siehe Seidl/Gowdy 1999)

<sup>66</sup> Intakte Natur ist auch ein Element zum Schutz menschlicher Ansiedlungen. Die durch die Flutwelle vom 26.12.2004 in Südasien angerichteten Schäden fielen dort, wo an den Küsten noch die ursprünglichen Mangrovenwälder vorhanden waren, deutlich geringer aus, als in den Regionen, wo die Küstenwälder abgeholzt worden waren.(NOZ vom 25.01.2005)

werden von der verfügbaren Wassermenge bereits 54% genutzt, Schätzungen gehen für das Jahr 2025 von einem Anstieg auf 70% aus.

Da die Süßwasservorkommen nicht gleichermaßen über der Erde verteilt sind, finden sich Regionen, in denen nur ein Bruchteil der Ressourcen genutzt wird<sup>67</sup>, während gleichzeitig in anderen Teilen der Erde bereits über 90% des verfügbaren Frischwassers zur Aufrechterhaltung der Minimalversorgung verwendet wird. 1,1 Mrd. Menschen sind nur unzureichend mit sauberem Wasser versorgt, 2,5 Mrd. haben keinen Zugang zu Sanitäreinrichtungen. Dadurch steigt das Risiko an Infektionen zu erkranken. Jährlich werden 5 Mio. Todesfälle auf Erkrankungen durch unzureichende Siedlungshygiene, hervorgerufen durch Wassermangel, zurückgeführt.

Die Bewässerung in der Landwirtschaft verschlingt heute ca. 70% der genutzten Süßwasserressourcen. 17% der weltweiten Ackerfläche sind auf eine künstliche Bewässerung angewiesen, erbringen aber auch ca. 40% des Nahrungsmittelertrages. Ohne die Ausweitung der Bewässerungslandwirtschaft wäre die in den letzten Jahren erreichte Steigerung der Nahrungsmittelproduktion nicht möglich gewesen<sup>68</sup>. Dafür wurde aber in zunehmenden Maße auf Grundwasserreserven zurückgegriffen, die sich nur sehr langsam erneuern können und die außerdem die wichtigste Trinkwasserquelle für den Menschen darstellen.

Die Verknappung der Süßwasserressourcen bedroht die Gesundheit des Menschen, begrenzt die Ausweitung der Nahrungsmittelproduktion, erzeugt Schäden an den Ökosystemen und steigert das Risiko regionaler Verteilungskonflikte<sup>69</sup>. Die Belastung des Grundwassers durch Pestizide und Kunstdünger sowie die Verschmutzung der Oberflächengewässer und der Meere stellt eine zusätzliche Belastung der Wasserressourcen dar.<sup>70</sup> (Baratta 2002; 1281ff)

## 4.2. Die ökonomische Situation

Der Umbruch zur Industriegesellschaft stellt das wahrscheinlich bedeutendste, welthistorische Ereignis der bisherigen menschlichen Entwicklung dar. Als Folge dieser Entwicklung konnte ein bis dahin unvorstellbarer Reichtum erarbeitet werden. Denn es gelang, durch die Arbeits-

---

<sup>67</sup> Zu diesen Regionen zählen vor allem die wasserreichen Regionen der tropischen Regenwälder in Äquatornähe aber auch große Teile der Nordhalbkugel wie Alaska, Kanada oder Sibirien.

<sup>68</sup> Der Bewässerungseinsatz ist unterschiedlich effizient, da ein Großteil des Wassers verdunstet, bevor es an die Wurzeln der Pflanzen gelangt, bzw. wenn es einmal am Einzugsbereich der Wurzeln vorbeigesickert ist, im Boden verbleibt und wieder zu Grundwasser wird.

<sup>69</sup> Die Internationale Süßwasserkonferenz vom Dezember 2001 in Bonn entwickelte einen Handlungskatalog mit umfangreichen Empfehlungen für die Behandlung der Wassersituation. Daten unter [www.water-2001.de](http://www.water-2001.de).

<sup>70</sup> Daten unter [www.unecce.org/env/water](http://www.unecce.org/env/water)

teilung, den Warenaustausch, die Einbringung wissenschaftlicher Erkenntniszuwächse und die Akkumulation von Kapital, Abhängigkeiten zu lockern sowie Hindernisse und Einschränkungen abzubauen, ruhende Potentiale zu nutzen und die Effizienz auf außergewöhnlich starke Weise zu steigern. Der Kapitalzuwachs förderte die ständige Erweiterung dieser Kapazitäten. Diese Entwicklung machte eine Hinwendung zur Spezialisierung und Ausdifferenzierung wichtiger gesellschaftlicher Subsysteme wie Technik und Wirtschaft unumgänglich. Eine bislang nicht dagewesene Veränderungsdynamik war von Beginn an Zeichen der Industriegesellschaft. Die Grundlage dafür war die kontinuierlich wachsende Ersetzung der menschlichen durch maschinelle Arbeitskraft und die für diesen Prozess erforderliche Nutzbarmachung von Energie<sup>71</sup>.

Große Hoffnungen auf eine gerechtere und demokratischere Zukunft wurden mit dieser Entwicklung verbunden, denn es schien möglich, durch wachsende Güterproduktion den Zugang aller zu diesem neu geschaffenen Reichtum zu erleichtern, nicht nur um mehr Gerechtigkeit herzustellen, Unterdrückung und Elend zu beenden, sondern „die Ausbeutung des Menschen durch den Menschen zu beseitigen“ und am Ende den „bürgerlichen Staat“ zu Gunsten einer durch Vernunft geprägten Demokratie zu überwinden. (Marx 1969) Der wissenschaftlich-technische Fortschritt galt als „Geburtshelfer“ zur höher entwickelten Gesellschaft der Zukunft. Die Freisetzung der Produktivkräfte galt folgerichtig als notwendig für die Befriedigung der menschlichen Bedürfnisse und die gesellschaftliche Weiterentwicklung.

Die Konzentration auf eine kurzfristige Gewinnmaximierung legte die Grundlagen für ein rapides Wachstum der Wirtschaft in Europa und Nordamerika. Seit 1900 vergrößerte sich die Weltwirtschaft um das Zwanzigfache. Die Produktionsraten der Industrie stiegen sogar um das Fünzigfache an; 80% davon entfallen auf die zweite Hälfte des 20. Jahrh. (MacNeill 1989). In dieser Zeit ist die Welt in vielen Dimensionen „enger“ geworden. Die Entfernungen sind durch eine dichte Verkehrsinfrastruktur schnell überbrückbar und die Zeit ist durch weltweite Kommunikationsnetze auch kein wirkliches Hemmnis mehr. Auf den ersten Blick frei von lästigen Hindernissen arbeiten die Staaten unentwegt am Wachstum ihrer Wirtschaft. Bis heute gilt der Aufbau einer Export orientierten Industrie, ganz nach dem Vorbild der erfolgreichen kapitalistischen Marktwirtschaften des Westens, als der Schlüssel zum Aufbau eines besseren Lebensstandards. Ziel ist die Eroberung fremder Märkte und die möglichst gewinnträchtige Ausnutzung von Ressourcen, um im internationalen Wettbewerb erfolgreich zu sein. Eigenständige, traditionelle und regional eingespielte Wirtschaftskreisläufe werden diesem

---

<sup>71</sup> Für die Zeit seit Beginn der industriellen Revolution bis heute ist diese Energie fast ausschließlich durch fossile Brennstoffe bereitgestellt worden.

Ziel geopfert, die Vielfalt der Angebote nimmt ab, und die Verallgemeinerung der Konkurrenzschwänge des Weltmarktes wird zugelassen.

In den 1980er Jahren sorgte ein umfangreiches Programm der Deregulierung, gestützt auf eine konservativ-liberale politische Neuausrichtung der führenden Wirtschaftsnationen des Westens, für eine wesentliche Verstärkung ökonomischer Wachstumsschwänge. Vor allem die Politik der Regierungen Reagan in den USA, Thatcher in Großbritannien und Kohl in Deutschland<sup>72</sup> hatte zur Folge, dass sich schrittweise alle Bereiche der Gesellschaft der Internationalisierung und der wachsenden Konkurrenz auf den Weltmärkten ausgesetzt sahen. In dem Maße, in dem die ökonomische Dimension in den Vordergrund trat, rückten die Ökologie und die soziale Dimension in den Hintergrund. Sowohl der Umweltschutz wie auch der Sozialstaat wurden reaktiv ausgerichtet, an das Ende der Wirtschaftsprozesse gestellt und vom Grad des Wirtschaftswachstums abhängig gemacht.

Der Zweck wirtschaftlicher Aktivität besteht in der Produktion von Gütern und Dienstleistungen, die benötigt werden, um die Bedürfnisse der Menschheit zu befriedigen. Ihre Sicherstellung ist Voraussetzung für das Funktionieren von Gesellschaften und die Vermeidung sozialer Katastrophen. Ziel wirtschaftswissenschaftlicher Forschung muss es sein, diesen Prozess zu analysieren und Wege aufzuzeigen, die Sicherstellung der Versorgung auf möglichst effiziente Weise zu gewährleisten.

#### **4.2.1. Gewinner und Verlierer**

Die Kluft zwischen „Arm und Reich“ vergrößert sich zur Zeit deutlich. Auch im „reichen“ Westen ist Armut ein deutlich zunehmendes Phänomen und in den so genannten Entwicklungsländern ist ein stetig extremer werdender Gegensatz zwischen reichen Minderheiten und sehr armen Bevölkerungsmehrheiten festzustellen.

Ein Prozent der Weltbevölkerung, etwa 50 Mio. Menschen, die den Vorzug genießen zu den Reichen auf der Erde zu gehören, verfügt zusammen etwa über die gleichen Einkünfte wie 2,7 Mrd. der ärmsten Menschen, die ca. 41% der Weltbevölkerung stellen. Der Abstand zwischen den reichsten 20% der Weltbevölkerung und den ärmsten 50% wird zunehmend größer.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> In den 1980er Jahren die Plätze 1, 5, und 3 der weltweit führenden Wirtschaftsmächte.

<sup>73</sup> Der Human Development Report der UN von 1999 wies darauf hin, dass sich die Einkommenskluft zwischen dem reichsten und dem ärmsten Fünftel der Weltbevölkerung von 30:1 in 1960 auf 60:1 in 1990 bis auf 74:1 im Jahre 1995 erweitert hat. (zit. B. Wilson, E.O. 2002;180)

Nicht der Kapital- oder der Ressourcenmangel ist entscheidend für das Entstehen von Armut. Vielmehr handelt es sich um ein Problem der internationalen und der innerstaatlichen Verteilung vorhandener Ressourcen sowie des Grads der Entwicklung, um diese Ressourcen auch effektiv nutzen zu können.

Die statistische Erfassung von Reichtum oder Armut stellt ein Problem dar. Aussagen über das pro Kopf Einkommen geben Durchschnittswerte wieder, die regionale Verschlechterungen der Lebensbedingungen kaschieren. Meldungen über steigende Wachstumsraten täuschen häufig darüber hinweg, dass gleichzeitig auch die Verelendung wächst, weil vom Wachstum die ärmsten Gruppen der Bevölkerung in der Regel nur in einem sehr geringem Ausmaß profitieren können. Die Ungleichheiten zwischen Stadt und Land, Kern und Randregionen, Geschlechtern und sozialen Schichten werden ignoriert und lassen das Armutsproblem in vielen Bereichen statistisch fast verschwinden. (Nuscheler 2000a; 131)

#### **4.2.2. Die Schuldenlast**

Verschuldung stellt nicht unbedingt durch ihre Höhe ein Problem dar, wie die USA, der höchstverschuldete Staat der Welt, demonstriert. Sie wird vor allem dann gefährlich, wenn die Rückzahlung nicht fristgerecht erfolgen kann. Außerdem spielt die Art der Schulden eine wichtige Rolle. Bei den USA und vielen ebenfalls hoch verschuldeten Staaten Westeuropas kommt das Geld, das sich der Staat geliehen hat, zum größten Teil aus dem eigenen Land, d.h. Geldgeber des jeweiligen Landes haben von ihrem Vermögen Geld an den eigenen Staat verliehen. Die Rückzahlung ist daher nur selten wirklich problematisch, denn sie erfolgt ja in der eigenen Währung, unterliegt also keinen Schwankungen, und die Nationen sind aufgrund ihrer eigenen relativ hohen Wirtschaftskraft auch in der Lage, die Kredite zu bedienen. Auch wenn die Kreditwürdigkeit noch gegeben ist, der Staat verliert an Handlungsfähigkeit und hinterlässt späteren Generationen eine schwere Last allein dadurch, dass jede weitere Kreditaufnahme immer schwerer werden wird. Das bedeutet gerade in einer sich zuspitzenden Situation, in der für die Finanzierung wichtiger Projekte der Nachhaltigen Entwicklung Kapital beschafft werden muss, eine besondere Hürde. In den vergangenen 30 Jahren haben sich die Schulden der führenden Industrieländer immerhin bereits verzehnfacht.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Zum Vergleich: Der weltweite Schuldenstand 2001: ca. 60.000 Mrd. \$, davon Staatsverschuldung sämtlicher Industrieländer: ca. 18.000 Mrd. \$, Staatsverschuldung sämtlicher Entwicklungsländer: ca. 1.600 Mrd. \$. Das weltweite Sozialprodukt 2001: ca. 30.000 Mrd. \$. Das weltweite Exportvolumen 2001: ca. 6.000 Mrd. \$.

Dagegen stellt sich die Lage der Transformationsländer des ehemaligen Ostblocks oder der Entwicklungsländer sehr drastisch dar. Die eigene Bevölkerung kann die erforderlichen Finanzmittel nicht zur Verfügung stellen, um wichtige Aufgaben des Staates in Angriff nehmen zu können. Es ist ja gerade die Armut der Einwohner, die für das jeweilige Land einen erhöhten Finanzbedarf zum Anschub der Wirtschaftsentwicklung erforderlich macht. Die Kredite für solche Länder kommen daher fast ausschließlich aus dem Ausland und werden in US-\$ abgerechnet.

Konnten die Entwicklungsländer bis etwa 1980 ihre Kredite noch durch die Einnahmen ihrer Ausfuhr Güter bedienen, änderte sich die Situation danach auf dramatische Art und Weise. Der starke Anstieg der Zinsen der Zentralbanken in den USA und Großbritannien führte zu einem enormen Anstieg dieser Währungen im Vergleich zu allen übrigen.<sup>75</sup> Für die Schuldenlast der USA hatte diese Maßnahme keine Auswirkungen, aber selbst die Staatskassen der reichen Länder gerieten zeitweise in Zahlungsschwierigkeiten. Für die Entwicklungsländer bedeutete diese Entwicklung eine Katastrophe. Sie mussten ihre Zins- und Tilgungszahlungen weiterhin in US-\$ leisten, der aber inzwischen ein Vielfaches im Vergleich zur eigenen Währung an Wert hinzugewonnen hatte. Bereits im August 1982 war Mexiko zahlungsunfähig, musste den Schuldendienst einstellen und löste damit die erste Schuldenkrise aus.

Viele Entwicklungsländer können seitdem ihren Zahlungsverpflichtungen nur unter großen Anstrengungen oder gar nicht mehr nachkommen.<sup>76</sup> Dringend benötigtes neues Kapital wird durch die so verlorene Kreditwürdigkeit in die betroffenen Regionen nicht mehr fließen. Die Chance auf einen Ausweg aus diesem wirtschaftlichen Desaster sinkt weiter, denn ein immer größerer Teil der Steuereinnahmen muss zur Bedienung der Schuldenlast aufgewendet werden. Dringend benötigte Mittel für die Erhaltung oder Einrichtung sozialer Sicherungssysteme oder Bildungseinrichtungen stehen daher kaum noch zur Verfügung. Um aber die Möglichkeit weiterer Kredite nicht völlig zu verbauen, sind die Staaten gezwungen, die rigorosen Struktur- anpassungsmaßnahmen des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank umzusetzen, die zur Sicherung der bisherigen Kredite die Einnahmen des jeweiligen Landes vorzugsweise durch Exportorientierung absichern helfen sollen. Damit wird die eigene Wirtschaft dem globalen Konkurrenzkampf rücksichtslos ausgesetzt, traditionelle Strukturen zerbrechen und die negativen Folgen der Globalisierung treffen die Bevölkerung in ihrer ganzen Härte. (Baratta 2002; 1091,1098) Rücksichtnahmen auf Umweltschutz oder die

---

<sup>75</sup> Der Wert des US-Dollar im Vergleich zur DM verdoppelte sich innerhalb weniger Jahre von etwa DM 1,75 auf fast DM 3,30.

<sup>76</sup> Ausführlicher dazu siehe: Lutz/Jimi Merk 2002: Verschuldung

Abfederung sozialer Härten werden dabei für die öffentlichen Kassen immer weniger finanzierbar.

#### **4.2.3. Der kommerzialisierte Zugang zu Informationen**

Die rasante Entwicklung der Kommunikationstechnologie hat wesentlich zur Globalisierung der Weltwirtschaft beigetragen. Informationen ohne Zeitverlust weltweit empfangen zu können ist, angesichts der Entwicklung des internationalen Finanzmarktes eine absolute Voraussetzung. Es wundert daher nicht, dass gerade im Bereich der Informationsdienstleister Unternehmen innerhalb weniger Jahre nach ihrer Gründung bereits zu globalen Konzernen aufgestiegen sind. So übernahm im Jahre 2000 der noch nicht einmal 20 Jahre existierende Internet-Provider America Online AOL in dem bis dahin größten Firmenzusammenschluss der US-Geschichte den Medienkonzern Time-Warner und bildete ein Unternehmen mit einem Börsenwert von 247 Mrd. US-\$. Angesichts solcher Werte überrascht es nicht, dass die Medienindustrie längst keine nationale Angelegenheit mehr ist. Erleichtert wurde diese Entwicklung durch eine Welle der Deregulierung der Medienlandschaft und Privatisierung der Fernsehkanäle in Europa und Asien. Ein Konzentrationsprozess wurde dadurch in Gang gebracht, der auf dem internationalen Medienmarkt nur noch wenige Konzerne übrig ließ, die in der Lage sind, Medieninhalte herzustellen und durch integrierte Kommunikationskanäle global zu vermarkten. (Reljic 2001, 64) Das hat Folgen für die Art der Berichterstattung, die sich im Wesentlichen auf die Regionen konzentriert, die wirtschaftlich von Bedeutung sind. Entwicklungsländer etwa werden fast nur noch bei Naturkatastrophen oder Besuchen von Politikern aus westlichen Ländern in den Medien erwähnt. Ein Bild von der Lage der Menschen in diesen Regionen wird für den durchschnittlichen Konsumenten kaum wahrnehmbar. Es sind die kulturellen, politischen und vor allem wirtschaftlichen Einstellungen und Interessen der Eliten der Industrienationen, die das Erscheinungsbild der Medien weltweit prägen. (Reljic 2001, 69) Um die Aufmerksamkeit der Zuschauer zu erlangen, wird die schwindende Meinungsvielfalt durch ein „Infotainment“ ersetzt, das darauf beruht, dass anspruchslose Themen dennoch ein Interesse beim Publikum auslösen, wenn ihnen ein Nachrichtenwert zugesprochen wird. Die aufwendig zu recherchierende und seriöse Bearbeitung wichtiger Themen gerät angesichts der Überflutung durch Unterhaltung und Infotainment in den Hintergrund. Eine Entwicklung, die besonders den PR-Agenturen entgegen kommt, die nicht an den Inhalten, sondern an der wirksamen Präsentation der Botschaften ihrer Kunden interessiert sind.

Dabei geht es längst nicht mehr allein um die Steigerung der Popularität eines Einzelnen oder einer Gruppe von Personen, in zunehmend größerem Ausmaß ist die Darstellung von Konflikten eine zentrale Aufgabe. Kriegführende Parteien bezahlen PR-Firmen für ihre gestalterische Beratung bei der Berichterstattung, um das Wohlwollen der öffentlichen Meinung zu erreichen. (Reljic 2001, 73) Wie groß der Einfluss der transnationalen Nachrichtenorganisationen auf die Bildung eines Freund-Feind-Schemas in der Öffentlichkeit ist, haben die Kriege der jüngeren Vergangenheit in Jugoslawien, Afghanistan und dem Irak gezeigt. Themen wie die Nachhaltigkeitsdebatte haben es in einer solchen Medienlandschaft besonders schwer, da sie auf eine Beschränkung des freien Marktes hinauslaufen würden und wenig spektakulär sind. Erst die Katastrophen durch Nicht-Nachhaltiges Handeln sind für die Medien von hohem Nachrichtenwert, dann ist die Chance zur Vermeidung aber erneut vertan worden.

### **4.3. Der Zustand der Sozialsysteme**

Es ist ein weit verbreitetes Phänomen, dass Belastungen, wo immer es möglich ist, abgewälzt werden auf andere. Letztlich werden Lasten dorthin verlagert, wo eine Gegenwehr gegen die Aufbürdung nicht mehr möglich ist. Das ganze System der Sklaverei der vergangenen Jahrhunderte basierte auf diesem Prinzip. Inzwischen sind durch die Erklärung der Menschenrechte, einem Verbot der Sklaverei und der zumindest offiziell weltweit anerkannten Gewährung von rechtlichen Mindeststandards die Voraussetzungen für eine Verbesserung der Situation gegeben.

Ganz allgemein kann es aber auch heute nicht im Sinne eines Unternehmers liegen Beschäftigte zu haben, die in der Lage sind, bedeutende Anteile am erwirtschafteten Mehrwert für sich zu vereinnahmen, und seinen eigenen Gewinn dadurch auf ein Minimum zu schmälern. Eine ausweglose Situation nötigt zu Kompromissen, die unter der Bedingung relativer Stärke und dem Vorhandensein von Alternativen nicht eingegangen werden müssten. Ein weltweit agierendes Unternehmen wird daher bei der Standortsuche neben den infrastrukturellen Bedingungen auch die Möglichkeiten der Externalisierung von Kosten zu Lasten der Beschäftigten in sein Kalkül mit einbeziehen. Standorte relativer Rechtlosigkeit für die Arbeiter können demnach einen Vorteil bieten, da sie die Chance auf kostengünstige, ggf. sogar am Existenzminimum, arbeitende Beschäftigte beinhaltet. Erst wenn die Tätigkeit besondere Qualifikationen und ein gewisses Bildungsniveau erfordert, ergibt sich aus wirtschaftlicher Sicht ein Anreiz, an diesem Prinzip etwas zu ändern.

### 4.3.1. Sicherstellung der Nahrungsmittelversorgung

Knapp über 800 Mio. Menschen weltweit leiden Hunger, davon etwa 777 Mio. in den Entwicklungs- und 27 Mio. in den Industrieländern. Anfang der 70er Jahre waren es 956 Mio., Anfang der 90er Jahre noch 865 Mio.. Angestrebt wird nach Plänen des Welternährungsgipfels von Kairo (1996) für das Jahr 2015 die Zahl auf 400 Mio. zu verringern. Unter Beibehaltung des derzeitigen Trends dürfte dieses Ziel aber kaum zu erreichen sein.

### 4.3.2. Gesundheitsvorsorge und Kindersterblichkeit

Fragen der Gesundheit werden in zunehmendem Maße global. Allein durch den stetig wachsenden Tourismus, durch die zunehmenden Wirtschaftskontakte und nicht zuletzt durch die wachsenden Migrationsströme ist die Verbreitung von Krankheiten, die früher nur regional verbreitet waren, heute größer denn je.

Besonders die Verbreitung der Immunschwächekrankheit Aids übertrifft in ihren Auswirkungen alle Schätzungen. 42 Mio. Menschen gelten weltweit als infiziert, 3,1 Mio. starben an den Folgen der Infektion. In Afrika, der Ursprungsregion der Krankheit, ist die Verbreitung am weitesten fortgeschritten. 29,4 Mio. Infizierte und bisher 2,4 Mio. Tote zählt dieser Kontinent. Ca. 12,3 Mio. Waisenkinder, größtenteils selbst infiziert, blieben zurück und haben, als Waisen keine Aussicht auf Schulbildung oder eine spätere eigene wirtschaftliche Existenz.

In 16 Staaten südlich der Sahara sind mindestens 10% und in 7 weiteren Ländern sogar über 20% der Bevölkerung mit dem Virus infiziert. Botswana hält mit 35% der erwachsenen Bevölkerung einen traurigen Rekord. Die durchschnittliche Lebenserwartung dieser Region liegt bei 48 Jahren. In den entwickelten Nationen des Nordens liegt sie bei 78 Jahren.

Den Gesellschaften gehen durch die Krankheit nicht nur die produktivsten Arbeitskräfte im Alter zwischen 15 und 49 verloren, auch als Konsumenten treten immer weniger Menschen in Erscheinung, weil die Hinterbliebenen ihre finanziellen Reserven für die Pflege der Erkrankten aufwenden müssen. So werden staatliche und private Gelder gebunden, die der Entwicklung des Landes nicht mehr zugeführt werden können. Wirtschaftliche Fortschritte, die ohnehin selten genug erreicht werden können, werden damit durch die Krankheit wieder zunichte gemacht.<sup>77</sup> (Le Monde Diplomatique 2003; 184)

<sup>77</sup> Aktuelles Datenmaterial unter [www.unaids.org/africapartnerchip/](http://www.unaids.org/africapartnerchip/) oder [www.gtz.de/aids/deutsch/hiv.html](http://www.gtz.de/aids/deutsch/hiv.html)

Neben Aids sind es Tuberkulose und Malaria, die heute weltweit die meisten Opfer fordern. Krankheiten, die seit langem erfolgreich behandelt werden können, doch in Regionen, in denen die Menschen am Existenzminimum leben, können selbst preiswerte Medikamente eine wirtschaftliche Überforderung bedeuten. Auch die Wahrscheinlichkeit, in den ersten 5 Lebensjahren zu sterben, ist in den südlich der Sahara liegenden Regionen Afrikas und in Südasien um etwa fünfundzwanzig bis fünfzig mal größer als in den entwickelten Staaten.

Der Zusammenhang zwischen der ökonomischen Leistungsfähigkeit und der Gesundheitssituation einer Region ist offenbar. Die Armut erzeugt durch Unterernährung, fehlende Hygiene und mangelnden Arbeitsschutz<sup>78</sup> einerseits einen erhöhten Bedarf an gesundheitlicher Versorgung und verhindert andererseits, dass eben dieser Bedarf zur Verfügung gestellt werden kann. Im Gegenteil, die Verschuldung der Entwicklungsländer hat zur Folge, dass die staatlichen Gesundheitssysteme nicht annähernd mit den finanziellen Mitteln ausgestattet werden können, die notwendig wären. Dies führt schließlich zum Zusammenbruch des öffentlichen Gesundheitswesens. Vorhandene Privatkliniken binden durch gute Verdienstmöglichkeiten das qualifizierteste Personal und bieten eine erstklassige Ausstattung. Doch nur die reiche Oberschicht ist in der Lage, die Kosten für eine Behandlung dort zu tragen, was schließlich zu einem Zweiklassensystem in der Gesundheitsversorgung führt. Unterstützt wird diese Entwicklung durch das Verhalten der internationalen Pharmakonzerne, die auf der Durchsetzung ihrer Patentrechte beharren und die Massenproduktion billigerer Generika zu verhindern suchen. (Le Monde Diplomatique 2003; 63)

### 4.3.3. Bildung

Der Zugang zur Schulbildung ist weltweit sehr unterschiedlich verwirklicht. Gilt er in den reichen Staaten des Westens als gesichert, ist eine deutliche Abnahme zu erkennen, je ärmer eine Region im Vergleich zu den Industrienationen ist.

In den OECD-Ländern werden durchschnittlich 1041 US-\$ pro Jahr und Person für Bildung aufgewandt. Das ist etwa das Vierfache des weltweiten Durchschnitts von ca. 250 US-\$ und das Zweiundzwanzigfache des Durchschnitts der Entwicklungsländer. Ca. 19% der Weltbe-

---

<sup>78</sup> Nach Angaben der Internationalen Arbeitsorganisation ILO kommen allein bei Arbeitsunfällen jährlich weltweit 350000 Menschen ums Leben. Nimmt man die durch Arbeit bedingten Krankheiten dazu, liegt die Zahl bei etwa 2,2 Mio. jährlich. Das sind mehr Opfer als durch Kriege getötet werden. Ein Grund dafür sind die häufig katastrophalen Arbeitsbedingungen. International tätige Unternehmen neigen dazu gefährliche Tätigkeiten in Staaten zu verlagern, die sich bei der Ratifizierung internationaler Konventionen für Arbeitssicherheitsstandards zurückhalten. Gerade unter sehr armen Staaten ist der Druck sehr groß möglichst keine Standortnachteile zu haben. (NOZ vom 28.04.2004)

völkerung kommen in den Genuss von 84% aller staatlichen Bildungsausgaben in der Welt. Die verbliebenen 16% weltweiter Bildungsausgaben entfallen demnach auf 78% der Weltbevölkerung. Es ist daher nicht verwunderlich, dass etwa in einigen Staaten Afrikas über 70% der Bevölkerung Analphabeten sind und weltweit knapp 100 Mio. Kinder nicht einmal die Chance auf den Besuch einer Grundschule haben.

Durch gezielte Alphabetisierungsprogramme<sup>79</sup> konnte zwar der prozentuale Anteil der alphabetisierten Bevölkerung in der Zeit von 1950 – 2000 von 50% auf 72% gesteigert werden. Durch den gleichzeitigen Anstieg der Bevölkerung ist die Gesamtzahl der Analphabeten in demselben Zeitraum jedoch von 705 Mio. auf 875 Mio. angewachsen, was auch die überdurchschnittlich hohen Anteile von etwa zwei Drittel aller Analphabeten in den bevölkerungsreichsten Entwicklungsländern erklärt.<sup>80</sup> (Le Monde Diplomatique 2003 ; 67)

Hervorzuheben ist, dass dort, wo der Zugang zu Bildungseinrichtungen begrenzt ist<sup>81</sup>, vor allem die Frauen darunter zu leiden haben. Ihr Anteil ist in Regionen mit besonders hohen Quoten von Analphabeten häufig doppelt so hoch wie der der männlichen Bevölkerung und verfestigt damit zusätzlich eine untergeordnete Rolle der Frauen in diesen Gebieten, denn Bildung und die Chance auf die Erlangung von Fachkenntnissen stellen eine wesentliche Grundlage für die Verbesserung der eigenen wirtschaftlichen und sozialen Lage unter den Bedingungen des Wettbewerbs dar.

Die Kosten für eine flächendeckende und kontinuierlich gesicherte Ausbildung können aber gerade die Entwicklungsländer, die unter der Last der Schuldentilgung zur Kürzung der Staatsausgaben gezwungen sind, kaum noch aufbringen.<sup>82</sup> Durch schlechte Bildungsstandards verringert sich die Chance, sich im Standortwettbewerb durchsetzen zu können. Dadurch bleibt das Niveau der wirtschaftlichen Entwicklung niedrig und die Möglichkeiten, dass der Staat sich mit den nötigen Mitteln für eine Bildungsoffensive ausstatten kann, sinken. Hinzu kommt, dass diejenigen, die ein hohes Bildungsniveau erreichen, häufig zur Weiterqualifizierung ein Studium im Ausland beginnen. Zu Spitzenkräften ausgebildet, werden sie dann allerdings auf dem internationalen Arbeitsmarkt in die Industriestaaten des Nordens abgeworben und gehen ihrer Heimatregion auf diese Weise verloren. Der Ausweg aus der Zwangslage ist dann nur noch mit der Schaffung anderer Vergünstigungen für in Frage

---

<sup>79</sup> Die Entwicklung ist im Wesentlichen auf eine Steigerung der Einschulungsrate bei Kindern von 50% auf 72% zurückzuführen.

<sup>80</sup> Aktuelles Datenmaterial unter [www.unesco.org](http://www.unesco.org) oder [www.undp.org](http://www.undp.org) oder [www.unctad.org](http://www.unctad.org)

<sup>81</sup> Innerhalb der Staaten mit schlechter Versorgung von Bildungseinrichtungen besteht häufig noch einmal ein großes internes Gefälle zwischen den Städten und ländlichen Regionen.

<sup>82</sup> Ca. 100 Millionen Kinder können derzeit nicht die Schule besuchen. Das Ziel der UNO allen Kindern weltweit bis 2015 den Schulbesuch zu ermöglichen kann nach Angaben von UNICEF als nicht mehr erreichbar betrachtet werden. (NOZ vom 19.04.2005)

kommenden Interessenten zu ebnen. Dem weiteren Abbau sozialer Absicherung wird damit Tür und Tor geöffnet.

#### **4.3.4. Einkommenssicherheit und Arbeitslosigkeit**

In den Industriestaaten ist die Beschäftigungslosigkeit das zur Zeit drängendste soziale Problem. Es behindert nicht nur die Teilhabe der Betroffenen am Markt und Konsumgeschehen, es belastet auch die sozialen Sicherungssysteme in außergewöhnlich starker Weise und blockiert dadurch Mittel der öffentlichen Hand.

Hohe Lohn- und Lohnnebenkosten haben zu einem stetigen Trend des Arbeitskräfteabbaus geführt. Nicht nur die produzierenden Wirtschaftszweige, die Vorreiter der Arbeitskräfte-Rationalisierung waren, indem sie den Grad der automatisierten Fertigung vorantrieben, auch die Dienstleistungsbereiche haben sich bereits seit geraumer Zeit dieser Entwicklung angepasst. Die Entgegennahme von Bargeld oder der Kauf von Fahrkarten wird inzwischen fast ausschließlich über den Gebrauch von Automaten abgewickelt. Verkaufs- und Servicepersonal abzubauen, ist bereits seit Jahrzehnten ein Ziel der Unternehmen. Was an Tankstellen mit der Einführung der Selbstbedienung begann, setzte sich mit der Durchsetzung der Supermärkte fort und wird derzeit mit dem Internethandel zu optimieren versucht. Je weniger qualifiziert ein Arbeitsplatz ist, um so leichter lässt er sich in so genannte Niedriglohnländer verschieben. Die technischen Möglichkeiten zur Einsparung von Lohnkosten sind heute besser denn je. Für einen europäischen Verlag stellt es überhaupt kein Problem mehr dar, den Text und das Layout eines Buches vor Ort zu planen, die Daten dann per E-Mail z.B. nach Indien zu schicken und ohne Zeitverzögerung den Druck und das Binden der Bücher erledigen zu lassen. Ähnliches gilt für die Bearbeitung von Versicherungsdaten oder zahlreichen anderen vor- oder teilgefertigten Produkten.

Die Herausforderung für die „Hochlohnregionen“ des Nordens besteht darin, für die in die Entwicklungsländer exportierten Arbeitsplätze adäquaten Ersatz zu schaffen. Dies könnten aber nur Arbeitsplätze sein, die aufgrund ihrer bspw. hohen Bildungsvoraussetzungen oder besonderer technischer Standards in absehbarer Zeit nicht auch exportierbar sind. Das ist bislang nur in sehr geringem Maße gelungen. Die durchschnittliche Arbeitslosenquote der Industrienationen ist bei einem Wirtschaftswachstum von 1,2% von 2000 bis 2001 von 5,9% auf 6% angestiegen. Nur die Verlagerung von hoch bezahlten Vollzeit Arbeitsplätzen hin zur Teilzeitarbeit oder zur Niedriglohnarbeit bewirkte, dass dieser Wert nicht noch wesentlich dras-

tischer ausfiel. Dennoch gehen die langfristigen Prognosen für Europa von einem Rückgang der Arbeitslosenquote aus. Das wird aber weniger eine Folge wirtschaftlicher Entwicklung sondern das Ergebnis sinkender Bevölkerungszahlen sein. Bereits heute haben wenige wirtschaftsstarke Regionen in Europa einen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften.

Während die Folgen der Arbeitslosigkeit in den Industriestaaten durch soziale Absicherungen noch abgefedert werden, stellt sich die Situation in den Entwicklungsländern anders dar. Frustriert von der Armut der ländlichen Gebiete, und von den Chancen auf einen sozialen Aufstieg und einen höheren Lebensstandard, in den Städten zur Übersiedlung in die Metropolen gelockt, werden die großen Städte mit Zuwanderern überschwemmt<sup>83</sup>. Ein ausreichendes Angebot an Arbeitsplätzen kann dort aber nicht geschaffen werden, so dass mit Ausnahme der südostasiatischen Schwellenländer, die während der Phase ihres wirtschaftlichen Aufschwunges bis zur Wirtschaftskrise 1997/98 kurzfristig bessere Bedingungen boten, Arbeitslosenquoten von 50% und mehr keine Seltenheit sind.<sup>84</sup> Ohne Chance auf die Unterstützung durch staatliche Sicherungssysteme, wie sie in den Staaten des industrialisierten Nordens üblich sind, bleibt den Betroffenen keine andere Möglichkeit, als in die illegale Schattenwirtschaft abzutauchen. Schwarzarbeit ist ein Phänomen, das auch den Industrienationen schweren Schaden zufügt hält. Sie hält sich jedoch im Vergleich zu den Entwicklungsländer in einem verkraftbaren Rahmen, denn die illegale Arbeit wird im Wesentlichen parallel zu einer legalen Beschäftigung betrieben. Zumindest während ihrer legalen Tätigkeit kommen die Beschäftigten so in den Genuss tarifvertraglicher und rechtlicher Sicherheit. Sie haben damit eine Alternative und sind auf die Annahme illegaler Beschäftigung nicht grundsätzlich angewiesen. Sie können also auch bei der Schwarzarbeit den Wert ihrer Arbeitskraft angemessen anbieten. Der Schaden entsteht somit durch den Entzug der Steuern und Sozialabgaben nur der Allgemeinheit und nicht dem Arbeiter. In den Megacitys des Südens ist die Situation anders, hier gibt es Branchen mit Arbeitern, die in ihrem ganzen Leben niemals in den Vorteil legaler Beschäftigung gekommen sind und dadurch auch niemals die Möglichkeit zur Durchsetzung der Zahlung gesetzlicher Mindestlöhne, der Einhaltung von Mindestsicherheitsstandards oder etwa der Gewährung von Urlaub hatten. Durch die Verlagerung von Fertigungsprozessen in Sub- oder Sub-Subunternehmen und die schwache Kompetenz- und Mittel-

---

<sup>83</sup> Siehe dazu auch Kapitel 4.3.7.

<sup>84</sup> Weltweit ergibt sich so eine Arbeitslosenrate von etwa 25% aller erwerbsfähigen Menschen. Die Gesamtzahl wird auf ca. 185 Millionen. in 2003 geschätzt. Die Zahl der Unterbeschäftigten liegt bei ca. 900 Millionen. Nach Angaben der Internationalen Arbeitsorganisation ILO hatten im Jahre 2003 2,8 Mrd. Menschen eine bezahlte Beschäftigung. Das waren mehr Beschäftigte als jemals zuvor. Ca. 550 Millionen davon haben allerdings ein Einkommen von unter einem Dollar pro Tag und können damit sich und ihre Familien nicht von ihrem Einkommen ausreichend ernähren. (NOZ vom 08.12.2004)

ausstattung der Aufsichtsbehörden werden die Zustände erfolgreich verschleiert und die Schattenwirtschaft somit zu einem Faktor der Kostensenkung.

Dieser Zustand bietet jedem Investor die Möglichkeit frühkapitalistischen Verhaltens mit der Verweigerung von elementaren Arbeitnehmerrechten. Die Regierungen der betroffenen Staaten haben angesichts ihrer immensen sozialen Probleme und ihrer drückenden Schuldenlast den Machtinstrumenten der multinationalen Konzerne wenig entgegenzusetzen. Auf die drohende Möglichkeit einer Standortverlagerung reagieren sie mit vorseilendem Entgegenkommen, indem sie ihren Einfluss auf die Tarifhoheit zurücknehmen, die Gewerkschaftsfreiheit und das Streikrecht einschränken sowie die geringfügigere Entlohnung der Frauen oder die Arbeit von Kindern<sup>85</sup> zulassen. Die Arbeitsbedingungen haben sich weltweit in den letzten 20 Jahren erheblich verschlechtert, obwohl der Reichtum wesentlich größer geworden ist. (Baratta 2002; 1089) (Le monde diplomatique 2003; 46, 72, 74)

#### **4.3.5. Alterssicherung und demographische Entwicklung**

Trotz der nach wie vor hohen Kinderzahlen in den Entwicklungsländern, wird die am schnellsten wachsende Bevölkerungsgruppe weltweit von den über 80-Jährigen gestellt. In ihrer Gesamtzahl zwar noch vergleichsweise gering, wächst ihr Anteil an der Altersverteilung stetig und für 2050 wird er weltweit auf 20% aller über 60-Jährigen angestiegen sein und einen erhöhten Aufwand an Pflege und medizinischer Versorgung in Anspruch nehmen. Die über 60-Jährigen werden zu diesem Zeitpunkt ca. ein Fünftel der Weltbevölkerung stellen und weitere 50 Jahre später wird sogar mit einem Drittel gerechnet. Damit wird diese Altersgruppe erstmals die Zahl der Kinder von 0 – 14 Jahren übersteigen. Das Verhältnis zwischen Personen im erwerbstätigen Alter, 15. – 65. Lebensjahr, und Menschen im Rentenalter wird sich weiter verschieben. Stehen jetzt weltweit jedem Rentner noch 9 Arbeitsfähige gegenüber, werden es in 50 Jahren wahrscheinlich nur noch 4 sein. Wie unter diesen Bedingungen die sozialen Sicherungssysteme aufrechterhalten werden sollen, ist bislang noch offen. Die UN-Weltkonferenz zu Fragen des Alterns im April 2002 in Madrid forderte ziemlich unverbindlich für die Zukunft eine bessere Integration älterer Menschen in das Wirtschafts- und Gesellschaftsleben sowie einen stärkeren Schutz der Rechte alter Menschen.

Das Phänomen der zurückgehenden Geburtenraten bei gleichzeitig steigender Lebenserwartung ist derzeit nur in den Industriestaaten anzutreffen. Die Entwicklungsländer, zur Zeit noch

---

<sup>85</sup> ausführlich siehe: Große-Oetringhaus, Hans-Martin; Strack, Peter (Hg.): Verkaufte Kindheit

von einer sehr jungen Bevölkerung bewohnt, werden davon entsprechend später und härter betroffen sein. Soziale Sicherungssysteme, wie sie in den Industriestaaten in Zeiten wirtschaftlicher Prosperität aufgebaut werden konnten, bestehen dort nicht und werden in dieser Form wahrscheinlich auch nicht zu errichten sein, denn während es in den reichen Nationen des Nordens vor allem um eine gerechte Verteilung des Wohlstandes geht, muss dieser in den Entwicklungsländern erst noch erwirtschaftet werden. Schon jetzt ist dabei ein Phänomen zu beobachten, das mit den Folgen der Verstädterung zu tun hat. Auf der Suche nach Beschäftigung und Einkommen zieht es die Menschen in die Städte. Aber nur jene, die auch gesund und arbeitsfähig sind, haben dort eine Chance. Die Älteren müssen ohne jegliche Absicherung und angewiesen auf den Erfolg und die Fürsorgebereitschaft ihrer Kinder zurückbleiben. (Baratta 2002; 1287) (Le monde diplomatique 2003; 52, 54, 90)

#### 4.3.6. Bevölkerungswachstum

Zur Zeit wächst die Weltbevölkerung jedes Jahr um ca. 77 Mio. Menschen und hat eine Gesamtzahl von etwa 6,2 Mrd. erreicht. Damit ist die in den 70er Jahren angekündigte Bevölkerungsexplosion ausgeblieben. Dennoch wird der Bevölkerungszuwachs für die Entwicklungsländer deutliche Belastungen mit sich bringen. Während es Regionen auf der Erde gibt, in denen die Bevölkerungsdichte abnimmt<sup>86</sup>, ist ihr Zuwachs in anderen Teilen der Erde umso größer. Allein die Hälfte des jährlichen Zuwachses verteilt sich auf nur sechs Staaten. Indien hat zur Zeit einen Anteil am jährlichen Bevölkerungszuwachs von 21%, die Volksrepublik China von 12%, Pakistan von 5%, Nigeria von 5%, Bangladesch von 4% und Indonesien von 3%. Nach einer Bevölkerungsprognose der UNO aus dem Jahre 2001 ist bis 2050 der Anstieg der Erdeinwohnerzahl auf einen Wert von ca. 9,1 Mrd. wahrscheinlich. (FR vom 25.03.2005) Wie sich diese Entwicklung in den verschiedenen Regionen der Erde mutmaßlich abspielen wird, geht ebenfalls aus der Studie hervor. In allen Kontinenten ist mit einem Anstieg zu rechnen, nur Europa wird einen deutlichen Bevölkerungsverlust zu verzeichnen haben, obwohl dort, wie auch in Nordamerika und Australien, durch eine kontinuierliche Aufnahme von Immigranten, ein direkter Einfluss auf die Bevölkerungsstruktur genommen werden wird. Mit Asien, Afrika und Lateinamerika werden diejenigen Regionen die deutlichsten Zuwächse haben, die sowohl in ihrer ökonomischen als auch in ihrer Entwick-

---

<sup>86</sup> Für insgesamt 39 Staaten wird für die kommenden Jahrzehnte ein deutlicher Bevölkerungsrückgang prognostiziert, z.B.: Russland, Ukraine und Georgien zwischen 28 und 40%, Italien und Ungarn 28%, Deutschland und Japan 14%.

lung der Sozialsysteme eine untergeordnete Rolle in der Welt einnehmen. In den 48 ärmsten Ländern der Welt ist sogar mit einer Verdreifachung der Bevölkerung zu rechnen. Daran werden auch die schlechte Gesundheitsinfrastruktur dieser Gebiete mit ihren hohen Kindersterblichkeitsraten oder Krankheiten wie etwa Aids nichts entscheidendes ändern.

Es besteht ein Zusammenhang zwischen Bildung und Einkommen einerseits und der Zahl der Kinder andererseits. Je niedriger das Bildungsniveau der Frauen und je niedriger ihr Einkommen ist, je größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie überdurchschnittlich viele Kinder zur Welt bringen.<sup>87</sup>

Der mangelnde Zugang zu Einrichtungen für Familienplanung hat ebenfalls große Auswirkungen auf die Geburtenraten. Heute haben bereits ca. 300 Mio. Paare im fortpflanzungsfähigen Alter nicht die Möglichkeit sich entsprechende Unterstützung zu suchen. Durch die Verjüngung der Altersstruktur durch die rapiden Bevölkerungszuwächse, gerade in den Ländern mit schwacher Gesundheitsinfrastruktur, wird sich dieses Problem weiter verschärfen. Bereits heute beruht ein Drittel des Weltbevölkerungswachstums auf ungewollten Schwangerschaften. (Baratta 2002; 1286) (Le monde diplomatique 2003; 52)

#### **4.3.7. Verstädterung und Landflucht**

Der Prozess wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung findet seit je her bevorzugt in den Städten als Standorte der politischen Entscheidungsinstanzen und der Verwaltungszentren statt. Die für die Unternehmen vorteilhafte Ansiedlung in der Nähe der politischen Macht fördert diese Zentralisierung noch und zieht neben weiterem Kapital vor allem Menschen die an der Entwicklung partizipieren möchten in die somit schnell anwachsenden Städte. Angelockt von der scheinbar großen Chance auf einen schnellen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aufstieg verlassen sie ihre unterentwickelten Heimatregionen und strömen in die Nähe der Arbeitsplätze, der Schulen und Universitäten, Gesundheitszentren und Plätze relativ größerer Rechtssicherheit. Die Ballungszentren sind tatsächlich auch die Regionen stärkster wirtschaftlicher Leistung und des größten finanziellen Reichtums<sup>88</sup>, gleichzeitig aber auch die Orte schlimmster Not und Verwahrlosung. Das war bereits vor 100 Jahren so, als sich London mit damals 6,5 Mio. Einwohnern die größte Stadt der Welt nennen konnte. Inzwischen haben

---

<sup>87</sup> Siehe auch Kapitel 4.3.3. und Kapitel 4.3.9.

<sup>88</sup> So entspricht etwa die Wirtschaftsleistung von Tokio mit ca. 1400 Mrd. \$ etwa der von Frankreich; von New York mit ca. 820 Mrd. \$ fast der der ganzen VR China mit etwa 900 Mrd. \$. Auch Los Angeles hat mit einer Wirtschaftsleistung von ca. 440 Mrd. \$ immer noch mehr als ganz Indien mit etwa 420 Mrd. \$.

30 solcher Megacitys eine größere Einwohnerzahl. Über 10 Mio. Einwohner haben derzeit die Städte: Tokio mit 27 Mio. vor Sao Paulo und Mexiko City mit jeweils ca.18 Mio. und Bombay und New York mit ca.17 Mio., gefolgt von Delhi, Kalkutta, Dhaka, Shanghai und Los Angeles mit jeweils ca. 13 Mio. und Buenos Aires mit 12 Mio.. Jakarta, Rio de Janeiro, Teheran, Beijing und Osaka haben zur Zeit etwa 11 Mio. Einwohner und Karachi und Manila 10 Mio.. Außer für Tokio und Osaka ist für alle anderen genannten Megastädte ein weiteres Anwachsen der Bevölkerungszahlen prognostiziert<sup>89</sup>. Daher werden die bislang schon größtenteils unkontrolliert wuchernden städtischen Ballungsräume in den Entwicklungsländern auch in Zukunft die Orte sein, in denen der Anstieg der Bevölkerungszahlen am deutlichsten sichtbar werden wird. 2007 wird nach einem Bericht des UN-Generalsekretärs Kofi Annan wahrscheinlich erstmals weltweit die Einwohnerzahl in den Städten die der Landbevölkerung übersteigen. (NOZ vom 18.02.2005) Dabei liegen inzwischen 20 der 30 größten Städte der Erde in den Entwicklungsländern, was die Wahrscheinlichkeit auf eine menschen- und umweltverträgliche Art der Siedlung stark herabsetzt. Die unkontrollierte Versiegelung von Böden sowie nicht vorhandene oder völlig unzureichend ausgestattete Entsorgungssysteme für Müll und Abwässer stellen große Gefahren für die Gesundheit der Bewohner und die Umwelt dar.<sup>90</sup> Hinzu kommt ein stetig wachsendes Verkehrsaufkommen, hervorgerufen durch die Auseinandergerissenheit von Lebens- und Arbeitsräumen. Der Effekt der Metropolisierung, das Heraus- und Zusammenwachsen von Städten entlang der wichtigen Verkehrswege trägt wesentlich zu diesen Steigerungen der Umweltbelastungen bei. Grundsätzlich ist noch nicht die Zahl der Menschen auf der Welt problematisch, sondern ihre ungünstige Verteilung. Sie stellt zur Zeit ein wesentlich größeres Problem dar.<sup>91</sup> (Baratta 2002; 1289) (Le monde diplomatique 2003; 58)

#### **4.3.8. Rechtssicherheit, Kriminalitätsbekämpfung, Gewaltprävention**

Nicht selten entstehen in den Elendsvierteln der Megacitys Räume, in denen die staatlichen Organe überhaupt keinen Einfluss mehr haben, weil sich Ordnungskräfte wie die Polizei oder andere Behördenvertreter in diese Bereiche nicht mehr hineintrauen, denn Drogenbanden und Jugendgangs beherrschen dort die Straße. Die Einwohner leben in einer zerbrochenen Gesell-

<sup>89</sup> Daten des UN World Population Trends 2001

<sup>90</sup> Nach Angaben der Weltgesundheitsorganisation WHO führt allein die Luftverschmutzung in den asiatischen Großstädten zu mehr als 1,5 Millionen Todesfällen pro Jahr. (NOZ vom 15.10.2003)

<sup>91</sup> vergl. auch: Többe, Bianca 2000: Bevölkerung und Entwicklung

schaft, die nur noch mit dem Mittel brutaler Gewalt funktioniert und die an den Urzustand in den Staatstheorien von Thomas Hobbes erinnert.<sup>92</sup> Der Staat mit seiner Schutz- und Regulierungsfunktion ist hier nicht existent. Sanktionsmaßnahmen gegen Gesetzesverfehlungen können nicht durchgesetzt werden mit der Folge, dass sich ein internes Subrechtssystem gebildet hat. Von Kindheit an die eigene Hilflosigkeit und die alltägliche Gewaltanwendung vor Augen, schließen sich die Menschen bereits sehr früh Gruppen an, die wenigstens in ihren Reihen einen gewissen Sicherheitsstatus gegen Drangsalierung und Übergriffe bieten können. Allerdings um den Preis nun selber dieses System mittragen zu müssen und damit selber Gewaltbereitschaft zu demonstrieren. Die Schwelle, Konkurrenten durch Mord aus dem Weg zu räumen, ist erschreckend niedrig. Folter und Misshandlung sind an der Tagesordnung. Ohne Chance auf die Sicherstellung der Minimalbedürfnisse, ohne die Möglichkeit sich zu bilden und die Perspektive für einen sozialen Aufstieg, ist die Entwicklung krimineller Strukturen nicht verwunderlich. Den Tätern wird es sehr leicht gemacht, weil sie von staatlicher Seite keine Sanktionen fürchten müssen. (Le monde diplomatique 2003; 56, 68, 70)

#### **4.3.9. Geschlechtergerechtigkeit**

Wenn als ein zentrales Ziel nachhaltiger Entwicklung die intragenerative Gerechtigkeit genannt wird, dann darf sie sich nicht nur auf die globale Frage nach dem Gefälle zwischen den reichen Nationen des Nordens und den armen des Südens beschränken, sondern muss auch die Situation in den kleinsten Gebilden menschlicher Gesellschaft berücksichtigen. Frauen sind nicht nur häufig Opfer direkter Gewalt durch Väter und Ehemänner, sie werden auch zu Ehen gezwungen, die sie nicht wollen und müssen immer noch in einigen Regionen in sogenannten Beschneidungsritualen grausame Genitalverstümmelungen über sich ergehen lassen. Innerfamiliäre Gewalt ist nach einer Schätzung der WHO die fünfthäufigste Todesursache bei Frauen. Durch familiären Druck häufig sehr jung verheiratet<sup>93</sup> gehen besonders in den am wenigsten entwickelten Staaten alle Chancen auf eine weitere Ausbildung verloren.<sup>94</sup> Durch den nichtvorhandenen Zugang zu Einrichtungen für Familienplanung und damit der Auf-

---

<sup>92</sup> Während die Zahl zwischenstaatlicher Konflikte zunehmend gewaltfrei ausgetragen wird, nimmt die Zahl innerstaatlicher bewaffneter Konflikte nach Angaben des Heidelberger Instituts für Internationale Konfliktforschung zu. (NOZ vom 14.12.2004)

<sup>93</sup> In Guinea, Niger, Tschad oder Bangladesch werden 25% der Frauen bereits vor ihrem 15. Lebensjahr verheiratet, unter den 15 – 19 jährigen sind es in Afrika 25%, in Asien 13%, Lateinamerika 11% und Europa und Nordamerika 4%. Der Anteil der Jungen, die mit 19 oder jünger verheiratet werden, liegt in den Entwicklungsländern und den Staaten des Nordens übereinstimmend bei 4%.

<sup>94</sup> siehe Kapitel 4.3.3.

klärung über Verhütungsmaßnahmen sind Schwangerschaften häufig und dabei selten geplant. Die Kinder werden unter Bedingungen zur Welt gebracht, die sowohl das Überleben der Frau, als auch das des Kindes in den ersten Jahren stark erschweren.

Es werden weltweit pro Jahr etwa 40 – 60 Mio. Abtreibungen vorgenommen, ca. 20 Mio. davon ohne die geringste medizinische Versorgung unter hohem gesundheitlichen Risiko für die Frauen.<sup>95</sup>

Die Sorge um die Kinder, die Pflege alter und kranker Angehöriger und die tägliche Versorgung des Haushaltes am Rande des Existenzminimums lassen keine Möglichkeit offen, dieser sozialen Lage jemals entfliehen zu können.

Fehlende finanzielle Mittel sind eine entscheidende Ursache zur Verfestigung dieser Verhältnisse, da die Möglichkeiten zur Ausbildung und Gesundheitsvorsorge nicht angeboten werden können. Die Einwohner jener Staaten, die unter der Last ihrer Schulden zu drastischen Sparmaßnahmen gezwungen sind, bekommen das besonders deutlich zu spüren.

Angesichts dieser Entwicklungssituation verwundert es nicht, dass der Frauenanteil in Führungspositionen extrem gering ausfällt. Es ist zwar richtig, dass Frauen auch in Entwicklungsländern wie bspw. in Indien, Pakistan, Sri Lanka, oder Indonesien sogar bis in das Amt des Regierungschefs gelangt sind, doch sind dies Fälle mit quasi familiendynastischen Zusammenhängen, wo jeweils mindestens ein männliches Familienmitglied dasselbe Amt vorher bereits inne gehabt hat. In allen genannten Staaten ist die Frauenquote in den Parlamenten dann auch stetig unter 5% geblieben.

In den entwickelten Ländern sieht die Situation besser aus. Sie ist aber keineswegs ausgeglichen.

So hat kein nationales Parlament der Welt eine Frauenmajorität. Schweden hat 47% Frauenanteil, Deutschland 31%, Frankreich 12% und Griechenland nur 8,7%. Gesetzliche Maßnahmen zur Gleichstellung werden regelmäßig unterlaufen. Durch ein Gesetz aus dem Jahre 1999 sind die Parteien in Frankreich verpflichtet geschlechtsparitätische Kandidatenlisten aufzustellen; Die großen Parteien zogen es bei der Wahl 2002 aber vor, das Gesetz zu missachten und lieber das dafür fällige Bußgeld zu bezahlen. In anderen gesellschaftlichen Führungsbereichen -wie etwa in den Chefetagen großer Konzerne- sieht es in den entwickelten Ländern für die Frauen gleich schlecht aus wie in den anderen Teilen der Welt auch. Sie sind kaum vorhanden. (Le monde diplomatique 2003; 76, 78)

---

<sup>95</sup> siehe Kapitel 4.3.2.

#### 4.4. Gegenseitiges Verstärken der Problemstränge und die Folgen

Die in den vorangegangenen Abschnitten dargestellten Veränderungen der ökologischen, ökonomischen und sozialen Systeme greifen eng ineinander und tragen zur gegenseitigen Verstärkung bei.

Der anthropogene CO<sub>2</sub> Ausstoß erwärmt das Erdklima. Gleichzeitig werden die Wälder verkleinert, was diesen Effekt noch verstärkt. Der Klimawandel seinerseits führt zu einer Verschlechterung der Anbaubedingungen für Nahrungsmittel, was wiederum zu einem verstärkten Rückgriff auf bislang noch ökologisch intakte Regionen für die Nutzung als Acker- oder Weideland führt. Die Gefährdung von Ernten kann dabei sowohl durch zuviel wie auch durch zu wenig Niederschlag zustande kommen. Dadurch entsteht eine Situation, in der in einigen Regionen durch zuviel Feuchtigkeit Ernten gar nicht bis zur Reife gedeihen können, während gleichzeitig die Erderwärmung an anderen Stellen den verstärkten Einsatz von Bewässerung erfordert, um die Nahrungsproduktion zu sichern. Damit das gelingt, ist immer häufiger der vermehrte Zugriff auf tief liegende Grundwasserreserven erforderlich. Der Waldverlust erschwert aber die Neubildung von Grundwasserreserven und erhöht parallel dazu den Verlust von brauchbarem Ackerland, weil sich Regenwasser durch den fehlenden Wald nicht mehr lange genug zurückhalten lässt. Statt dessen fließt es zu schnell ab, führt verstärkt zu Überschwemmungen und nimmt in den Flusstälern Boden mit sich, wo es nicht erwünscht ist.

Eine ganze Reihe von ungünstigen Verknüpfungen unterstützen sich hier und führen zu einem kaum überschaubaren Geflecht von unerwünschten Entwicklungen, die sich gegenseitig „hochschaukeln“.

Die ungünstige Entwicklung in der Ökologie ist wesentlich auf die wirtschaftliche Tätigkeit und ihre Folgeerscheinungen zurückzuführen, die aber vor allem deshalb unternommen wurde, um die Lebensbedingungen des Menschen zu verbessern und dieses Ziel auch auf gewisse Weise erreicht hat. Die Folgenabschätzung wirtschaftlicher Tätigkeit für die Ökologie und die Sozialsysteme ist dabei häufig sehr einseitig und nicht vom Standpunkt neutraler Beobachtung her betrieben worden.

Die Aufgabe der Wirtschaft ist es, durch Produktion und Verteilung die Versorgung und Absicherung der Bevölkerung und den Erhalt des kulturellen Niveaus zu gewährleisten.

Sie ist zentrales Element zur Sicherstellung der Funktion der Sozialsysteme, die im Grunde nichts anderes als die Teilhabe an der Wirtschaft regeln.<sup>96</sup>

Angesichts des hohen Entwicklungsgrades der Technik, der Forschung, der Informationsbeschaffung, der Risikoabwägung und Risikoversicherung ist es erstaunlich, dass wir uns heute überhaupt an einem solchen Grad relativer Gefahrenanhäufung befinden.

Die Politik als zentrale gesellschaftliche Steuerungs- und Regulationsinstanz ist für die Lösung dieser Problematik wesentlich zuständig. Sie ist dabei zum Erfolg gezwungen, denn wenn es nicht gelingt, so bald wie möglich wesentlich zu einer Erleichterung der Situation beizutragen, droht die Gefahr des Zerfallens gesellschaftlicher Organisationsmechanismen.

Durch den Verlust der Grundressourcen (Atemluft, Nahrung, Trinkwasser, Gesundheit, Einkommen) als Grundlage für Stabilität ist ein friedliches Miteinander der betroffenen Menschen gefährdet.

In dem Moment, in dem es um existenzielle Bedrohung geht, bricht Solidarität sehr schnell zusammen.<sup>97</sup> Übergeordnete Regelsysteme funktionieren dann nicht mehr, statt dessen wird in einer Art von Lähmung und Verzweiflung fast nur noch egoistischen Zielen nachgegangen, die das eigene persönliche Überleben oder das der eigenen Familie besser absichern sollen, als das von Menschen, die einem nicht bekannt sind und anonym bleiben.

Doch bereits das Vorfeld extremer politischer Stresssituationen ist von bestimmten Bedingungen gekennzeichnet, die eine erfolgreiche politische Arbeit sehr erschweren können.

- Die Folgen von Fehlverhalten werden nach und nach immer drastischer und teurer. Selbst kleinste Veränderungen können immer häufiger schwere Konsequenzen haben. Jeder Fehler betrifft wesentlich früher und ohne ausreichende Vorkehrungsmaßnahmen eine größere Zahl Dritter unmittelbarer und existenzieller.
- Der Aufwand zur Organisation der Sicherstellung der Fehlervermeidung steigt stetig. Die Bedeutung einzelner Funktionsträger und Informationsträger wächst. Der Ausfall oder Irrtum der Spezialisten steigert dadurch nochmals die Gefahr.

---

<sup>96</sup> Strömungen des Neoliberalismus unterstellen sogar die Überflüssigkeit der Sozialsysteme an sich, weil diese Aufgabe der Markt übernehmen könne und deshalb auch übernehmen solle.

<sup>97</sup> Über die Realitätsnähe solcher Überlebenskampfsszenarien wird derzeit umfangreich geforscht. Eine Studie des US-Verteidigungsministeriums weist darauf hin, dass es allein durch den Klimawandel einen weltweiten Anstieg der Anarchiegefahr geben wird, hervorgerufen durch Kämpfe um Wasser, Nahrungsmittel und Rohstoffe. (NOZ vom 16.02.05)

Das Verhältnis von aktiver Gestaltungstätigkeit zur Kontroll- Simulations- und Organisationstätigkeit wird immer ungünstiger. Der Leistungs- und Erfolgsdruck nimmt zu.

- Der Umbau, Ausbau und die Reparatur ist immer häufiger erforderlich und kann immer weniger aufgeschoben werden. Wesentlich umfangreichere Projektplanungen sind erforderlich, denn viel weitreichender muss vorausschauend erkannt und vorbereitet werden.
- Die Möglichkeit zu experimentieren, um Erfahrungen zu sammeln, sinkt immer mehr ab. Lernen durch Anschauung wird stark erschwert. Die Möglichkeit zur Gewinnung von Glaubwürdigkeit bei den Nichtfachleuten sinkt bei den Funktionsträgern.
- Die Erfordernis von Disziplin und Normenakzeptanz nimmt bei gleichzeitig steigendem Bedarf an Kreativität zu.

Innerhalb der Organisationseinheiten darf es nur begrenzt zu Zerwürfnissen oder dauerhaft schweren Konflikten kommen, da hierdurch die Handlungsfähigkeit als Ganzes gefährdet wird und damit die Gefahr für alle exponentiell steigt.

Die Sicherheit nimmt ab, die Instabilität zu, die Wahrscheinlichkeit konstanter Zustände nimmt ab.

Spätestens bei Erreichen einer Situation mit ähnlichen Randbedingungen wäre eine permanente Evaluation und Anpassung der Entscheidungsapparate in all ihren Einzelsegmenten unausweichlich. Die extrem zugespitzte Situation ließe gerade in diesen Gremien einen lockeren Umgang mit der Fehlervermeidung nicht mehr zu, weil sich Nachlässigkeiten dort wesentlich stärker auf die Gesamtsituation auswirken würden.

Um so mehr ist es geboten auch in diesem Bereich Vorbereitungen zu treffen und sich rechtzeitig mit der Anpassung des politischen Entscheidungssystems an sich verändernde Umstände zu befassen.

Wenn sich die Umweltsituation und die Entwicklung der Sozialsysteme und der Ökonomie insgesamt als nicht befriedigend herausstellt und die Zukunftsaussichten erwarten lassen, dass sich eine Verbesserung kurzfristig nicht abzeichnet, statt dessen sogar noch eine deutliche Verschärfung der Lage zu erwarten ist, stellt sich die Frage warum nicht in adäquatem Maße vorbeugend gehandelt wird. Die ethische Verpflichtung dazu ist gegeben, die situative

Notwendigkeit zur Abwehr weiterer Schäden für die Gegenwart und die nähere Zukunft festgestellt. Die Akteure, ob sie formell oder informell handeln, haben jedoch nur wenige Erfolge zu verzeichnen. Die politisch Verantwortlichen scheuen, trotz der dringenden Erfordernis, offensichtlich die Konfrontation mit dem Thema. Hier lässt sich ein Systemdefizit vermuten.

## **5. Gründe für die mangelnde Bereitschaft zur Gegensteuerung**

Nachdem in den vorangegangenen Kapiteln die Verbindlichkeit zur Schadensabwendung und die Notwendigkeit einer beschleunigten Korrektur der derzeit anhaltenden Nicht-Nachhaltigen Entwicklung dargelegt wurde, wird in diesem Kapitel der Frage nachgegangen was die Motive dafür sein können, warum die Gegensteuerung bislang weitgehend halbherzig betrieben wurde. Es soll ein allgemeiner Einblick in die Hintergründe gegeben werden, die eine dem Problemumfang angemessene Handlung bislang verhindert haben. Damit sollen Ursachenzusammenhänge aufgezeigt werden, um im weiteren Verlauf eine Analyse zu ermöglichen, die für die Erarbeitung von Reaktionsszenarien erforderlich ist.

### **5.1. Die Charakteristik des Problems**

In diesem Abschnitt wird der Frage nachgegangen, ob die in den vorangegangenen Problemsystemen dargestellten Phänomene, in sich Bestandteile haben, die eine erfolgreiche Bearbeitung und Lösung stark erschweren.

Es sollen übereinstimmende Kennzeichen herausgearbeitet und in ihrer verzögernden Wirkung auf die Akteure dargestellt werden.

#### **5.1.1. Die extreme Langfristigkeit des Problemaufbaus**

Die Phänomene, die heute den Bestand des gewohnten Klimas der Erde gefährden, entstanden durch eine langfristig aufrechterhaltene Nicht-Nachhaltige Entwicklung. Diese Erscheinungen sind in ihrer Anfangszeit nicht erkennbar gewesen. Weder hat den Akteuren in der Frühzeit der Industrialisierung ein Instrument zur Erforschung der Auswirkungen ihres Handelns zur Verfügung gestanden, noch waren überhaupt ausreichend Zusammenhänge bekannt, die das

Verhältnis von der Natur und den Grenzen einer verkraftbaren Belastung hätten deutlich machen können.

Entscheidend für die Entwicklung eines Problemaufbaus ist die Anfangsphase. Damit ist der Zeitraum angesprochen, der vergeht, bis durch das Problem erstmals Symptome auftreten, die geeignet sind, die Problemexistenz als solche nachzuweisen. Von diesem Zeitpunkt an kann in der Bearbeitung und weiteren Analyse des Problems überhaupt erst auf eindeutige Fakten zurückgegriffen werden. Für die Zeit davor stehen ausschließlich Hypothesen zur Verfügung, die eine besondere Dringlichkeit bei der Behandlung des Problems jedoch manchmal sehr schwer nachweisen lassen.

Doch selbst dann, wenn die ersten Symptome aufgetreten sind, ist der eindeutige Beweis der Ursache und der Zusammenhänge nicht immer einwandfrei möglich. Besonders dann, wenn als Folge der Akzeptanz eines Zusammenhangs hohe Belastungen für die dann erforderlich werdende Korrektur zu erwarten sind, ist die Wahrscheinlichkeit entsprechend hoch, dass die Annahme anderer ebenfalls möglicher Wirkungszusammenhänge, als wahrscheinlicher betrachtet werden wird.

Ein Beispiel ist die Debatte um die Folgen des vermehrten Treibhausgasausstoßes. Seit mehreren Jahrzehnten bereits wird vor den Folgen des enormen CO<sub>2</sub> Ausstoßes sowie der anderen Treibhausgase gewarnt. Die sich aus der Akzeptanz dieser Theorie ergebende Schlussfolgerung, der weitestgehende Verzicht auf fossile Brennstoffe, ist von verschiedenen Stellen konsequent untergraben worden. Sowohl die Erzeuger, als auch die Verbraucherstaaten, die Förder- und Handelskonzerne haben systematisch Kampagnen gestartet, in denen der Zusammenhang als unbewiesen dargestellt und verbreitet wurde. Mit dem Ziel, dass in dieser Branche investierte Kapital nicht verloren gehen zu lassen, werden sie so lange es eben geht, diesen Weg weiterverfolgen. Der eindeutige wissenschaftliche Nachweis ist schwer zu erbringen, da diese Entwicklung bislang einmalig ist, und deshalb in der Vergangenheit natürlich noch nie dokumentiert werden konnte.

Die Möglichkeit der wissenschaftlichen Untersuchung hängt auch wesentlich davon ab, welche Mittel für die Dokumentation der Ausgangszustände am Beginn des Wandels zur Verfügung standen. Wenn es sich, so wie z.B. bei dem Ausstoß der Treibhausgase um einen Zeitraum von fast 150 Jahren handelt, ist der Nachweis der Entwicklung heute außerordentlich schwierig, da nur indirekte Informationen aus der Anfangszeit erschlossen werden können. Die Beweisführung für die fortschreitende Entwicklung ist daher kompliziert, schließlich ist die bisherige Veränderung das wesentliche Indiz, das darauf hindeutet, welche Entwicklung in

Zukunft zu erwarten sein wird. Die Daten der Veränderung werden für Simulationen erforderlich sein, um eine hohe Sicherheit für die Prognosen zu erreichen.

Des Weiteren muss die Debatte fast ausschließlich auf der wissenschaftlichen Ebene geführt werden, da in der Bevölkerung das Empfinden der Veränderungen zumindest in der Anfangsphase kaum möglich ist, da die Entwicklungen zunächst überhaupt keine Symptome zeigen und auch später nur sehr langsam vonstatten gehen, und mehrere Generationen überdauern. Jede Generation die neu heranwächst, wird den in ihrer Jugend empfundenen Zustand als den normalen Ausgangszustand wahrnehmen, der jedoch für die Generation davor bereits ein Zustand der Veränderung gewesen ist. Da die Erinnerung für diese gewesene Veränderung mit der alten Generation ausstirbt, ist im Volksempfinden diese Veränderung damit verloren gegangen. Der Veränderungsprozess wird daher nicht als so gravierend wahrgenommen, wie er in Wirklichkeit ist.<sup>98</sup> Ein Vergleich Vorher/Nachher bedürfte der Motivation zur regelmäßigen Dokumentation von Erscheinungen, von denen ja noch niemand ahnt, das sie einmal wichtig werden könnten. Er ist deshalb kaum durchführbar.

Erst wenn sich die Entwicklung so sehr beschleunigt hat, dass die Wahrnehmung sich quasi aufdrängt, kann üblicherweise auch politisch gehandelt werden, dann ist der Zeitraum der effektiven Korrigierbarkeit aber vielleicht schon vorbei. Selbst wenn die Wahrnehmung persönlich gemacht werden könnte, bedarf es einer sehr genauen und differenzierten Anschauungsweise und im Grunde einer Vorabsensibilisierung für diese Art von Problem, damit die Chance auf Wahrnehmung überhaupt fruchtbar sein könnte. Jeder, der sich aber erst ab einer bestimmten Phase der Entwicklung für das Problem sensibilisiert, muss sich vergangene Zustände ggf. sehr aufwendig rekonstruieren bzw. simulieren, um den Grad der Veränderung festzustellen, und Prognosen für die weitere Entwicklung überhaupt erst aufstellen zu können.

### **5.1.2. Schwieriger Hypothesenentwurf für die Folgenabschätzung**

Klarheit über die zu erwartenden Ergebnisse kann zunächst kaum gewonnen werden, denn die extrem hohe Komplexität der Entwicklung verhindert eine genaue Abschätzung der Folgen. Vollkommen unerwartete Einflussfaktoren, deren Wirksamkeit erst ab einem bestimmten Stand der Entwicklung nachweisbar ist, unterstreichen diese Tendenz noch. Das können so-

---

<sup>98</sup> Der Philosoph Peter Sloterdijk hat die Bedingungen unter denen Menschen zur Erkenntnisaufnahme am ehesten bereit sind folgendermaßen beschrieben: „Es sind nicht so sehr Beleuchtungs- und Sichtbarkeitsgrenzen, die Unverborgenes von Verborgenen scheidet, sondern Belastungsgrenzen, Schmerzgrenzen, Erträglichkeitsgrenzen. Nicht was einer über die Welt gehört oder gelesen hat entscheidet über sein Weltverständnis, sondern was er von ihr durchgemacht und ausgehalten hat.“ (Sloterdijk 1989; 260)

wohl Naturphänomene als auch technische Neuentwicklungen sein, welche die Problementwicklung in eine unerwartete Richtung umlenken.

Bei bestimmten Experimenten verbieten sich Freilandversuche ganz von selbst, denn sollte das Ergebnis des Versuchs nicht wie gewünscht eintreten, kann im Falle der Katastrophe schließlich niemand die Welt verlassen, so wie er es bei einem Labor könnte.<sup>99</sup>

Mangelndes Bewusstsein für eine Gefahr, insbesondere die Unfähigkeit der Einschätzung der Folgen, macht einen Erkenntnisgewinn unmöglich, wenn er auf die klassische Weise durch einen Lernprozess aufgrund von Erfahrung zustande kommen soll.

Durch die besondere Brisanz der Entwicklung, die ein Experiment zur Sammlung von Erfahrungen ausschließt, weil es zu risikoreich wäre, muss die Annäherung allein auf theoretischem Wege erfolgen. Der Effekt ist, dass in einer Auseinandersetzung um die Einschätzung der Folgen von Katastrophen, glaubwürdige Argumente nur schwer herzustellen sind. Denn sie beruht ausschließlich auf theoretischen Annahmen und liefert keine praktisch anschaulichen Szenarien und Bilder.<sup>100</sup> Solange wie Arglosigkeit vorherrscht, ist also eine Mobilisierung der möglicherweise Betroffenen unwahrscheinlich. Gründe zum Handeln liegen erst dann vor, wenn sie auch als solche empfunden werden.<sup>101</sup>

Treten die Folgen dann irgendwann ein, sind sie für die Masse der Menschen dennoch überraschend, weil sie erstmals überhaupt als wirkliches Phänomen gespürt werden können.

---

<sup>99</sup> Neben der Klimaentwicklung heute, trifft dies vor allem auf die Gefahr zu, in der, kaum registriert von der Masse der Weltbevölkerung, die Erde durch die atomare Hochrüstung jahrzehntelang geschwebt hat. Dies war eine potentielle Gefahr, die jederzeit wieder abgebaut werden konnte und dann auch wirklich wesentlich entschärft wurde. Während wir jetzt eine Gefahr haben, die wir aufbauen, aber nicht mehr abbauen können. Durch den Klimawandel wird die Erde zwar nicht in dem Maße zerstört werden, wie durch einen Atomkrieg aber wir nähern uns auf eine Art und Weise der möglichen Schädigung an, dass wir den Schaden nicht beseitigen können, wie wir es bei der atomaren Bedrohung konnten, solange sie nur eine Bedrohung war.

<sup>100</sup> Lange ist von den Atomkraftgegnern mit nur bescheidenem Erfolg versucht worden, die Folgen einer Reaktorkernschmelze zu veranschaulichen. Zu wenig waren die Szenarien mit der Lebensrealität der unerfahrenen Menschen vereinbar. Erst der tatsächliche Kernreaktorunfall in Tschernobyl und die Bilder der Katastrophe und der fatalen Folgeerscheinungen änderten das. Für gewisse Ereignisse hat der Mensch kein Sinnesorgan und die Reaktorbauer, die den Ernstfall aufgrund seiner Fatalität natürlich nicht testen können, machen schließlich die Gesellschaft zum Testobjekt ihrer Versuche.

<sup>101</sup> In der Systemtheorie ist dieses Problem ausführlich behandelt worden. Die innere Struktur eines sozialen Systems wird spätestens mit der Einführung der Autopoiesis in die Systemtheorie durch Niklas Luhmann 1987 neben der Leitdifferenz innen – außen auch durch das Verhältnis innen – innen bestimmt. Ins Zentrum rücken dabei Beobachtungsprozesse, wobei Systeme andere Systeme und sich selbst beobachten. In dieser Definition wird die Welt beobachterabhängig, und eine Objektivität über eine vom Beobachter unabhängige Außenwelt, die nur noch abgebildet werden muss, nicht mehr möglich. „... wirklich kann nur noch sein, was das System wahrnimmt und durch die Leitdifferenz überhaupt erst in den Bereich der Systemaufmerksamkeit fällt.“ (Boos 1991; 118)

### 5.1.3. Die unbewusste Überschreitung der Grenze möglicher Korrigierbarkeit

Da es sich grundsätzlich um die Situation einer Schadensabwendung handelt, sind folgende grundlegenden Aspekte Gegenstand des Reaktionsentwurfs: Erfahrungsauswertung, Prävention, Reaktion und die erneute Wirkungsauswertung.

Eine Fehlentscheidung ist prinzipiell immer dann getroffen worden, wenn sich Resultate einstellen oder einstellen werden, die nicht erwünscht sind und einen solchen Umfang haben, dass sie nicht einfach vernachlässigt werden können. Besteht die Möglichkeit zur Korrektur, werden unter einem gewissen Problemdruck Gegenmaßnahmen eingeleitet, die geeignet sind eine Verbesserung der Lage herbeizuführen.

Üblicherweise wird ein Problemfall an seinen Symptomen erkannt und damit als solcher eingestuft. Präzedenzfälle erleichtern die Entscheidungsfindung wesentlich, um die Notwendigkeit des Handelns rechtzeitig, in einem reaktiven System ständiger Beobachtung und Korrektur der Steuerung, festzustellen.

In den hier angesprochenen Bereichen geht es aber um Entwicklungen, die diese Hinweise auf die drängende Notwendigkeit der Beschäftigung mit ihnen, nicht rechtzeitig vor dem Einsetzen der Unumkehrbarkeit oder nur sehr kurzfristig vor dem Einsetzen dieses Zustandes liefern.<sup>102</sup> Beispiele dafür, dass Zustände so aufgebaut sein können, dass sie nicht immer recht-zeitig Indizien und Hinweise auf ihre Existenz aufwerfen, sondern manchmal erst dann, wenn eine Reaktions- und Heilungsmöglichkeit nicht mehr besteht, sind in der Natur reichlich vorhanden.

Sie gleichen in ihrer Struktur dem Prinzip einer Falle<sup>103</sup>, deren Funktionsweise es ja voraussetzt, Hinweise auf das Vorhandensein möglichst erst dann erkennbar zu machen, wenn dem

---

<sup>102</sup> Um ein Nachhaltiges Wachstum sicherzustellen ist die Kapazitätsgrenze für die Bevölkerungsaufnahme der Erde möglicherweise bereits 1978 überschritten worden. Und bei Nichtantastung von 12% der Landfläche zum Schutz der natürlichen Umwelt (empfohlene Größe des Brundtland-Berichtes) wäre die Grenze des Bevölkerungszuwachses für ein Nachhaltiges Wachstum sogar schon 1972 überschritten gewesen. (Wilson 2002;50)

<sup>103</sup> Von Menschen gebaute Fallen sind ein bereits viele Jahrtausende genutztes Mittel zum Beutemachen und finden sich, je nach Umgebung, in den unterschiedlichsten Varianten. Vorlagen für die Konstruktion bot seit jeher die Natur, die eine Vielzahl unterschiedlicher Techniken hervorgebracht hat. Die Palette reicht dabei von fleischfressenden Pflanzen bis zu Spinnennetzen. (Allgemein wird als eine Falle aber bezeichnet, was von einem Akteur, sei es Pflanze, Tier oder Mensch mit einem bestimmten Ziel angelegt worden ist. Vorrichtungen, die unbeabsichtigt entstanden sind, sind demnach eigentlich keine Fallen, selbst wenn sie genau den Anforderungen einer solchen entsprechen. Der Aspekt des Zwecks kann hier aber unberücksichtigt bleiben, denn es geht nicht um die Motivation, die von einem Akteur verfolgt wird, sondern allein um den Mechanismus, unabhängig davon wie er zustande gekommen ist.)

Aber erst mit der unübersichtbar werdenden Vielfalt menschlicher Tätigkeit in der Industriegesellschaft entstand die Gefahr des unbeabsichtigten Fallenbaus. Die Arglosigkeit des Opfers, eine unbedingte Voraussetzung für das Funktionieren einer Falle ist natürlich nur dann gegeben, wenn es beim Bau der Falle nicht selbst anwesend war, bzw. über seine Existenz nicht gewarnt worden ist oder den Mechanismus aus einem anderen Grunde nicht durchschauen kann. Diese Voraussetzung ist in großem Maße aber erst mit dem Beginn der arbeitsteiligen

Opfer eine Chance zur Abwehr der Auslösung des Mechanismus nicht mehr bleibt. Daher bilden sie eine besondere Problemgruppe, die eine Annäherung an sie auf dem üblichen Wege nicht zulässt, will man nicht Gefahr laufen den rechtzeitigen Einstieg in die erfolgreiche Bearbeitung zu verpassen.

#### **5.1.4 Exponentiell steigender Zeitdruck**

Das Erkennen des richtigen Zeitraumes, in dem noch gehandelt werden kann, bevor der zu leistende Aufwand zur Zielerreichung dramatisch ansteigt, muss daher grundsätzlich das Ziel einer jeden Problemanalyse sein. Allein schon der Grundsatz des ökonomischen Einsatzes der Mittel fordert die Behandlung von Problemen in einer Phase, in der die erfolgreiche Bearbeitung noch relativ günstig zu erreichen ist, d.h. bevor kostbare Zeit verstreicht, das Problem heranwächst und schließlich nur noch mit hohem Aufwand in den Griff zu bekommen ist. Um so wichtiger wird deshalb die Feststellung, dass ein Problem bereits in einem frühen Entwicklungsstadium existent ist, selbst wenn noch keine deutlich sichtbaren Hinweise erkennbar sind. Dieser scheinbar ausweglosen Situation wird traditionell durch Vorsorgeverfahren begegnet, die geeignet sind eine Früherkennung der sich in einem Anbahnungsstadium befindlichen Probleme möglich zu machen. Alltäglich sind solche Verfahren im Bereich der medizinischen Vorsorge wo z.B. die regelmäßige Untersuchung der Zähne auch ohne einen Verdacht der Erkrankung üblich geworden ist. Dass eine ähnlich hohe Rate bei der Nutzung von Präventivuntersuchungen für die in ihrer Auswirkung wesentlich gefährlicheren Krebserkrankungen bislang nicht erreicht werden konnte, ist nur ein Indiz mehr für die potenzielle Bereitschaft des Menschen rationales Handeln selbst dann nicht zur Grundlage seiner Entscheidungen zu machen, wenn existenzielle Bereiche des eigenen Lebens betroffen sind.

Durch das Bewusstsein, das technische Anlagen allein schon durch ihre Existenz und der im Betrieb entstehenden Abnutzungen und Alterserscheinungen eine potenzielle Gefahr für die Allgemeinheit darstellen können, ist es bereits seit langem vorgeschrieben, präventive Untersuchungen zur Verhinderung von Unfällen und Katastrophen, allein aufgrund der theoretischen Möglichkeit und ohne besonderen Hinweis auf eine Funktionsstörung zu

---

Produktion gegeben. Produktrückrufaktionen, sei es bei Lebensmitteln, die bei der Herstellung aus versehen mit Reinigungsmittelresten vergiftet worden sind oder technischen Produkten, denen ein schwerwiegender Fehler anhaftet oder auch die gelegentlich über die Massenmedien verbreitete Meldung, dass in einer Kfz-Werkstatt vergessen worden ist die Radmuttern eines reparierten Fahrzeugs anzuziehen, sind nur einige Beispiele dafür. Die Tatsache, dass eine Falle existiert, wird aber in solchen Fällen häufig durch einen nur zufällig entdeckten und richtig interpretierten Hinweis bemerkt oder erst dann wenn es ein erstes Opfer gegeben hat.

unternehmen. Trotzdem konnten schwere Unfälle dadurch nicht verhindert werden, wenn auch eine Verringerung erreicht worden ist. Folgerichtigerweise sind bei Anlagen mit hohem Gefährdungsrisiko die Auflagen besonders hoch.<sup>104</sup>

Je umfangreicher und komplexer eine Anlage und damit das Gefahrenpotential für die Öffentlichkeit ist, desto stärker sind die Kontrollen ausgeprägt. Das gilt insbesondere für Industrieanlagen mit erhöhtem Risiko, wie bspw. für Erdölraffinerien oder Atomkraftwerke.

Was bei technischen Entwicklungen dem Standart entspricht, war vor allem bei politischen Entscheidungen offensichtlich lange Zeit nicht Teil der Berücksichtigung. Die atomare Hochrüstung stellte besonders in der Schlussphase der Blockkonfrontation einen Risikofaktor dar, der dem Belastungsgrad durch Unfälle in technischen Anlagen auf extreme Weise überstieg. Dennoch wurde diese Situation jahrzehntelang aufrecht erhalten. Der Wettbewerb der Systeme und mangelnde Partizipation aller Beteiligten waren dafür wesentlich mitverantwortlich.

Das Prinzip ist die, auf einen unbegründeten Verdacht, also nur auf die potentielle Möglichkeit hin, eingeleitete Suche nach der verhängnisvollen Fehlentwicklung, um sie auf jeden Fall zu entdecken, bevor sie beginnen kann zu wirken. Je früher mit der Gegensteuerung begonnen wird, je mehr Varianten zur Lösung bleiben verfügbar. Entsprechend größer ist die Zeit durch Tests und Versuche die optimale Lösung herauszufinden.

Der Fall der Klimaverschlechterung ist aber bspw. mit der Krebsvorsorge nicht mehr vergleichbar, denn man weiß ja noch nicht exakt, nach welchen Indizien und welchen Entwicklungsstadien bestimmter Phänomene man eigentlich suchen soll. Eine Vorsorge funktioniert auf Verdacht etwas ganz Bestimmtes zu finden. In unserem Fall ist es aber eine Vorsorge ohne exakte Eingrenzungsmöglichkeit.

Zahlreiche Problemstellungen machen es dem Entscheider leicht, da sich der günstigste Moment der Handlung aus dem Problem selber heraus ergibt. Jedem leuchtet augenblicklich ein, dass bei einem Verkehrsunfall mit Personenschaden unverzügliches Handeln zur Rettung der Verletzten erforderlich ist. Am Unfallort eingetroffen kann die Situation für die Helfer aber schon anders aussehen, wenn entschieden werden muss, welchem Opfer zuerst geholfen wird und wem erst als zweitem oder drittem Hilfe zuteil wird. Nach einer ersten groben Informationsbeschaffung wird der Zuständige die Reihenfolge festlegen, und zwar so, dass derjenigen Person, die offensichtlich der Grenze der Unkorrigierbarkeit (Tod oder dauerhafte Schä-

---

<sup>104</sup> Dieses Schema ist im täglichen Leben tief verwurzelt. Während bspw. bei einem Personenkraftfahrzeug jedes Jahr eine Abgassonderuntersuchung und nur alle zwei Jahre eine Verkehrstauglichkeitsüberprüfung vorgeschrieben ist, sind bereits bei schweren LKW aufgrund des erhöhten Risikos zusätzlich Zwischenuntersuchungen und Bremsensonderprüfungen vorgeschrieben.

digung) am nächsten ist, zuerst Hilfe geleistet wird, während die anderen erst nach einer Stabilisierung der schwereren Fälle betreut werden. Je länger sich der Beginn des Eingreifens jedoch verzögert, um so stärker ist die Belastung in der verbleibenden Zeit, will man die schlimmsten Konsequenzen noch abwenden.

Aber auch das Vorsorgeprinzip funktioniert nur, wenn die Erfahrung gemacht wurde, dass Vorsorge sich lohnt. Wenn also durch Präzedenzfälle rückblickend festgestellt wurde, dass etwas zu retten gewesen wäre, hätte man rechtzeitig ganz speziell danach gesucht.

### **5.1.5. Schwierige Einschätzung des Handlungsbedarfs**

Kommt es zu keinem Problemimpuls, findet auch keine Bearbeitung statt. Daraus folgt, dass denjenigen Organen eines Systems, die diesen Problemimpuls aufzuspüren, als solchen zu interpretieren und weiterzuleiten haben, eine besondere Rolle zufällt. Sie sind letztendlich dafür verantwortlich, ob in den Entscheidungsgremien rechtzeitig der Handlungsbedarf erkannt wird oder nicht. Für den Bereich der politischen Regelungskompetenz ist damit zwar immer noch nicht erreicht, dass das Thema dann auch wirklich adäquat behandelt wird, denn wann sich bspw. ein Parlament mit welcher Frage befasst, legt es selber fest. Ohne einen deutlichen Problemimpuls ist aber eine Themenbearbeitung überhaupt nicht zu erwarten.

Je nach Problemart wird der Impuls aus verschiedenen Richtungen an die politischen Entscheidungsgremien herangetragen. Üblicherweise sind es Betroffenenengruppen, die den Entscheidungsgremien die Notwendigkeit zur Regelung eines Sachverhaltes nahe bringen. Die Aufforderung dazu kann aber auch gerichtlich angeordnet werden oder durch die Arbeit einer Kommission aus den eigenen Reihen zustande kommen. Aufgrund einer ohnehin sehr starken Arbeitsauslastung politischer Spitzenakteure ist eine besondere Bereitschaft die Suche nach Themen voranzutreiben, die bisher nicht durch einen Problemimpuls auf sich aufmerksam gemacht haben, eher unwahrscheinlich. Im Gegenteil: Zeitmangel ist häufig genug der Grund für eine schleppende Bearbeitung der bereits existierenden Vorlagen.

Die Leistungsfähigkeit eines Apparates wird üblicherweise nach den Anforderungen gemessen, die überprüfbare Kriterien zur Grundlage haben. Eindeutigkeit ist wesentlich. Ist eine sich anbahnende Katastrophe eindeutig vorhersagbar, und wird das zu erwartende von niemandem bestritten, dann wäre die Folge sehr wahrscheinlich, dass man eine adäquate Problembearbeitung einleiten würde. Den Folgen der jahrzehntelangen Nicht-Nachhaltigen Ent-

wicklung fehlt (glücklicherweise) diese Eindeutigkeit. Es gibt sehr viele Zweifler, denn es ist ein sehr komplexes System mit vielen Ergebnisvarianten.

Die Mitglieder der Entscheidungsgremien werden daher versuchen, sich nicht dem Vorwurf der Verschwendung ihrer Kapazitäten auszusetzen. Im Ergebnis führt das dazu, dass die zusammenhängende Wahrnehmung der Bedrohung zunächst gar nicht und auch später nur sehr schleppend erfolgt. Eine Verzögerung bei der Bearbeitung ist die Folge. Unterstützt durch das Fehlen besonderer Wahrnehmungs- und Beurteilungsorgane die in der Lage wären solche Problemimpulse zu liefern, bleibt die Arglosigkeit erhalten. Handlungsbedarf scheint nicht erforderlich.

### **5.1.6. Fazit**

Die Problematik um die Korrektur Nicht-Nachhaltiger Entwicklung birgt ein hohes Verunsicherungspotential für die Akteure in sich. Das Fehlen klarer Grenzen und der sehr hohe Komplexitätsgrad machen es für die Beteiligten außergewöhnlich schwer zu beurteilen, an welcher Stelle in der Entwicklung man sich bereits befindet, und welche Konsequenzen daraus gezogen werden müssen. Nicht vorhandene Eindeutigkeit stellt im Zusammenhang mit nur im Kollektiv lösbaren Problemfällen zwar ein Hindernis dar, das jedoch durch ein hochorganisiertes Konfliktmanagement in den Griff zu bekommen ist.

Um der Situation zu entkommen, dass die Wahrnehmung und das Einleiten adäquater Reaktionen erst dann erfolgen, wenn ein wirksames Gegensteuern nicht mehr möglich ist, bedarf es nicht nur hochsensibler Früherkennungsmechanismen, sondern auch eines Verfahrens, das die so gewonnenen Ergebnisse auch von den Entscheidern mit der gebotenen Dringlichkeit angenommen werden können.

Ob die Voraussetzungen dafür günstig sind, wird in den nachfolgenden Kapiteln behandelt .

## **5.2. Die besonderen Bedingungen unter denen die Problemlöser agieren**

Nachdem im vorangegangenen Kapitel die besonderen Bedingungen aufgezeigt wurden, die wesentlich dazu beitragen, dass ein Bewusstsein für die Brisanz bei dem zur Lösung angetretenem Operateur nur sehr schwer entstehen kann, wird der Fokus jetzt auf die Bedingungen gerichtet, die im Akteur selber, selbst dann, wenn er das notwendige Bewusstsein für die Auf-

gabe entwickelt hat, als Hindernisse auftauchen können. Beobachtet wird dabei sowohl auf der Ebene des Einzelnen als auch auf der Ebene kollektiv organisierter Handlung. Ziel ist, durch das Aufzeigen von Leistungsgrenzen eine Einschätzung darüber abgeben zu können, welche Erwartungshaltungen im Zusammenhang mit der besonderen Problemstruktur real sind. Im weiteren Verlauf der Arbeit wird zu untersuchen sein, wie diese Leistungsgrenzen in der Konstruktion einer effektiven Entscheidungsstruktur zu berücksichtigen sind.

### **5.2.1. Zur Leistungsfähigkeit des Einzelnen**

Die Umwelt des Menschen ist ein Netzwerk, in dem Ursachen- und Wirkungszusammenhänge einen entscheidenden Einfluss auf die einzelnen Akteure haben. Was macht die Situation heute im Vergleich zu früheren Jahrhunderten im Zusammenhang mit diesem Phänomen nun besonders bemerkenswert?

Der wesentliche Unterschied ist die Komprimiertheit der Vernetzung. Die „Maschen“ sind heute wesentlich enger als früher. Was bedeutet das für den einzelnen Akteur? Nicht weniger, als dass die wahrscheinliche Anzahl der Folgen, die sich direkt und indirekt aus seinen Handlungen ergeben, in exponentieller Weise zugenommen haben. Der Grad der Überschaubarkeit der Auswirkungen wird für den Akteur immer geringer, denn mit der Steigerung der Verknüpfungen im Netz der Folgewirkungen hat die Fähigkeit zur Umsetzung sich daraus ergebender Datenmengen in folgerichtiges Verhalten trotz aller Bildungs- und Entwicklungsfortschritte nicht annähernd Schritt halten können.

Ein Beispiel: Wenn vor 100 Jahren jemand, der in Deutschland in einer ländlichen Gegend lebte, sich zum regelmäßigen Verzehr von Fleisch entschlossen hatte, bedeutete das nicht nur eine Auswirkung auf seine Gesundheit, sondern auch für seine finanzielle Haushaltsführung. Im Gegensatz zu heute war Fleisch zur damaligen Zeit in Deutschland ein Luxusgut, das sich einfache Leute nur selten leisten konnten. Die Produktion erfolgte in der Umgebung. Lange Transportwege waren selten, denn Lagerzeiten waren wegen der nicht vorhandenen Kühlmöglichkeiten begrenzt. Es war ein Entschluss, der im Normalfall kaum über die Grenzen des Landkreises hinaus wesentliche Folgen haben konnte, nur wenige Beteiligte involvierte und daher überschaubar blieb.

Trifft ein Kunde in derselben Region diese Entscheidung heute, sind zunächst mal die Auswirkungen für seine finanzielle Situation wesentlich weniger bedeutend als das früher der Fall war. Doch gleichzeitig ist er beteiligt an einer Lawine von Auswirkungen. Er trägt bei zur

Massentierhaltung mit ihrem Gülleaufkommen, das sich für Jahrzehnte auf die Grundwassersituation auswirkt. Er ist Mitverursacher für Futtermitteltransporte über die halbe Welt und trägt zum stetig steigenden Schiffsverkehr und der Verunreinigung der Meere bei. Und schließlich trägt er sogar zur Ausweitung von Monokulturen für den Anbau von Futtermitteln und den Verbrauch von Grundwasser zur Bewässerung, bis hin zur Untergrabung der Lebensmittelversorgung in vielen der ärmsten Länder der Welt, durch die Bevorzugung des Anbaus von Futtermittelpflanzen, mit bei. Nur um die wichtigsten Auswirkungen zu nennen. Konsequenzen für die Pharmaindustrie, die Tiermedizin und die Düngemittelproduktion kommen noch hinzu.

Wenn der Kunde also nicht bewusst auf den Verzehr von biologisch einwandfrei erzeugten Lebensmitteln zurückgreift, sind das, wenn auch nur in geringem Maß, Auswirkungen des Fleischkonsums in unserer Zeit. Ein vergleichbar umfangreiches Zusammenhangsnetz lässt sich heute für die Mehrzahl aller Produkte feststellen.

Welche Chancen bestehen, dass der Einzelne angesichts solcher Flut an möglichen Auswirkungen noch strategisch sinnvoll handeln kann? Das menschliche Denkvermögen ist über viele hunderttausend Jahre an eine Umwelt angepasst, die wesentlich schlichter und überschaubarer strukturiert war als diejenige, in der wir heute leben. Wir sind nicht ausreichend vorbereitet auf die vielfältigen Interaktionen der Teilsysteme, die uns umgeben. Gerade die Lösung von Problemen, die nicht nur auf das Hier und Jetzt beschränkt sind, sondern Fern- und Nebenwirkungen beinhalten, haben einen Komplexitätsgrad, dem wir offensichtlich kaum gewachsen sind. So könnte, stark verkürzt, das Ergebnis der Untersuchungen von Prof. Dietrich Dörner<sup>105</sup> zusammengefasst werden, die sich aus dem Tanaland- und dem Lohhausen Versuch ergeben haben. (Dörner 1992)

Mit Hilfe von computersimulierten Realitäten erforschte Dörner die Hintergründe von Planungs- Entscheidungs- und Urteilsprozessen.<sup>106</sup> Dörners Versuchspersonen erhielten die Aufgabe ein simuliertes Gebiet in Ostafrika, in dem in verschiedenen Kulturen Ureinwohner

---

<sup>105</sup>Dietrich Dörner ist Professor für Psychologie mit den Forschungsschwerpunkten: Kognitive Psychologie, Denken und Handlungstheorie u.a. als Leiter der Projektgruppe „Kognitive Anthropologie“ der Max-Planck-Gesellschaft Berlin.

<sup>106</sup> „Man hat im Computer ein Werkzeug, um fast beliebig komplexe Situationen nachzuahmen. Dies bietet für die Psychologie die Möglichkeit, Prozesse experimentell zu studieren, die bislang nur in Einzelfällen beobachtbar waren. Mit Hilfe Computer simulierter Szenarios kann man das Verhalten von Versuchspersonen, die sich in einer komplizierten Situation befinden, genau beobachten und protokollieren.“ (Dörner 1992; 19) Bereits seit Ende der 1930er Jahre werden rechnergestützte Simulationen in der Forschung eingesetzt. Vor allem für wirtschaftliche, politische und sozialpsychologische Prozesse ist der Einsatz dieses Mittels heute unerlässlich. Eine Übersicht über die rapide wachsende Bedeutung dieser Methode bereits seit der Mitte des 20. Jahrh. bietet: Jungk, Robert 1976; 257

leben, Tanaland genannt, für insgesamt 10 Jahre zu verwalten und für das Wohlergehen der Bewohner zu sorgen. Dabei hatten sie weitreichende Vollmachten. Sie konnten z.B. Staudämme errichten, die Region elektrifizieren, Maßnahmen zur Geburtenkontrolle einleiten, die Landwirtschaft durch zusätzliche Düngung verbessern, eine medizinische Versorgung aufbauen, usw. Zu insgesamt sechs frei gewählten Zeitpunkten hatten sie die Gelegenheit, Informationen zu sammeln, Maßnahmen zu planen und Entscheidungen zu treffen. Jedes Mal konnten sie so viele Maßnahmen treffen, wie sie wollten. Zu jeder Eingriffsphase bestand die Möglichkeit, die Auswirkungen der vorangegangenen Maßnahmen zu bewerten und ggf. Schritte zu modifizieren oder auch wieder rückgängig zu machen.

Die Ergebnisse fielen im Durchschnitt zunächst erfreulich aus: Die Lebenserwartung stieg, die Bevölkerungszahl auch und die Lebensbedingungen wurden allgemein verbessert. Doch die langfristigen Folgen der Entwicklungsmaßnahmen wurden nicht ausreichend berücksichtigt und führten schließlich zu katastrophalen Resultaten. So wurden die Versuchspersonen im Durchschnitt nach etwa 88 Monaten von einer Nahrungsmittelknappheit überrascht, die sich zu einer nicht mehr auffangbaren Hungerkatastrophe entwickelte.

Dabei war eine Stabilisierung der Verhältnisse in Tanaland durchaus möglich, denn einige wenige Versuchspersonen erreichten insgesamt eine Anhebung des Lebensstandards bei gleichzeitiger Stabilisierung des Bevölkerungszuwachses, ohne die negative Dynamik auszulösen. Entscheidend ist, dass die Versuchspersonen, die die Katastrophe vermeiden konnten, nicht über besonderes Fachwissen im Vergleich zu jenen verfügten, welche die Katastrophen herbeiführten. (Dörner 1992; 22ff)

In einem weiteren Versuch, dem Lohhausen Experiment, hatten die Versuchspersonen die Aufgabe das Schicksal der fiktiven deutschen Kleinstadt Lohhausen als Bürgermeister in die Hand zu nehmen. Mit einem wesentlich größerem Handlungsspielraum als er üblicherweise in der Realität vorzufinden ist, waren die Versuchspersonen bei diesem Experiment ausgestattet, denn alle wichtigen Arbeitgeber waren im Besitz der Stadt, also dem Bürgermeister unterstellt, der dadurch auch die Funktion eines Wirtschaftsmanagers einzunehmen hatte. Außerdem verfügte der Bürgermeister über eine starke politische Kompetenzausstattung, die auch in das Steuersystem reichte. (Dörner 1992; 32ff) Wieder war ein Zeitrahmen von zehn Jahren vorgegeben und damit war ein mit hoher Eigendynamik, großer Vernetztheit und nur begrenzter Überschaubarkeit ausgestatteter Realitätsbereich vorgegeben worden, dessen Probleme jedoch auch ohne besonderes Spezialwissen zu bewältigen waren. Die Aufgabe, den Lebensstandard der Bewohner von Lohhausen zu verbessern, war recht allgemein gefasst und konnte

durch die Versuchspersonen selber präzisiert werden. (Reither 1991; 134f) Das Schicksal der Bewohner von Lohhausen verlief im Durchschnitt nicht so beklagenswert wie das der Bewohner von Tanaland, was insgesamt auf einen stärkeren Rückkopplungsgrad, der in dem Experiment vorgesehen ist, zurückgeführt wird. Die grundsätzliche Problemstruktur für die Akteure, die Entscheidungen zu treffen haben, ist aber auch hier bestätigt worden.

Dafür, dass die hier vorgestellten Experimente durchaus nicht realitätsfern sind und in ihren Ergebnissen auch direkt auf historische Ereignisse angewandt werden können, gibt Dörner ebenfalls ein überzeugendes Beispiel. Der Reaktorunfall von Tschernobyl<sup>107</sup> weist in der Analyse von Dörner die gleichen Randbedingungen auf und führte, der gleichen Logik entsprechend, daher auch in die Katastrophe. (Dörner 1992; 47ff)<sup>108</sup>

Die Auswertung der Versuche erbrachte folgende Ergebnisse:

Die Merkmale, mit denen sich Situationen beschreiben lassen, welche die Bedingung der erhöhten Wahrscheinlichkeit einer Überforderung erfüllen, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Vernetztheit und Komplexität

Es müssen sehr viele Merkmale auf einmal betrachtet werden und zusätzlich muss berücksichtigt werden, dass die verschiedenen Variablen nicht unabhängig von einander sind, sondern sich, auf verschiedene Weise gegenseitig beeinflussen.

- Dynamik

In solchen Systemen folgt nicht eine Handlung auf die andere, sondern die Auswirkung einer Handlung entwickelt sich fort.

- Intransparenz

---

<sup>107</sup> Aus Anlass der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl ist die Möglichkeit des Außerkontrollegeratens von Atomkraftwerken auch in der Bundesrepublik Deutschland stärker thematisiert worden. Die Aufsicht der Kernenergieanlagen wurde dem neu gegründeten Bundesumweltministerium unterstellt.

Für alle möglichen Ereignisse wurden in den Betriebshandbüchern jedes Atomkraftwerkes optimale Lösungswege vorgezeichnet. Dennoch könnte immer noch rein rechnerisch in 30000 Jahren eine Kernschmelze auch in einem deutschen Atomkraftwerk vorkommen. Der Ernstfall wird daher regelmäßig im deutschen Kernkraftwerkssimulationszentrum in Essen trainiert. Dort ist die Innenausstattung aller deutschen Atomkraftwerke exakt nachgebaut, und alle Vorgänge und Störungen können wie am Originalkernkraftwerk nachgespielt werden. (ARD-Tagesthemen vom 26.04.2006)

<sup>108</sup> Zum Aspekt der Anpassung der subjektiven Bereitschaft der Aufmerksamkeit im Umgang mit hohen Gefahrenpotentialen siehe Kapitel 5.2.2.

Eine nicht bekannte Zahl von Merkmalen eines Systems sind zum Zeitpunkt der Entscheidung unklar, schemenhaft oder gar nicht bekannt, so dass eine ausreichende Informationsdichte nicht vorliegt und unter stark erhöhtem Risiko entschieden werden muss.

- Unkenntnis und falsche Hypothesen

Die Struktur des Systems ist nicht bekannt. Annahmen darüber, wie sich die Situation in Abhängigkeit von bestimmten Eingriffen voraussichtlich ändern wird, sind nicht sicher. (Dörner 1992; 58ff)

Das Realitätsmodell eines Akteurs ist bei dem Versuch der Lösung komplexer Probleme aller Wahrscheinlichkeit nach falsch und unvollständig. Es ist aber nicht genau bekannt, wie groß die Abweichung des Modells von der Wirklichkeit ist. Der Handelnde muss mit genau dieser Situation umgehen lernen, will er unnötige Fehler vermeiden.

Die durch die Experimente gesammelten Ergebnisse zeigten mit einer gewissen Häufigkeit übereinstimmende Strategiefehler:

- Eine mangelhafte Zielerkennung.

Die Planung erfolgte ohne Übersicht und deutliche Struktur. Ähnlich einem Reparaturdienstverhalten wurde ein Fehler gesucht, beseitigt und dann der nächste gesucht, usw.

- Die Beschränkung auf Ausschnitte der Gesamtsituation

Es wurden zwar große Informationsmengen gesammelt, die jedoch keine Beziehungen aufzeigten. Deshalb waren sie nicht in brauchbare Kontexte zu sortieren und die Dynamik des Systems blieb unerkannt.

- Die Schwerpunktbildung erfolgte einseitig

War ein Schwerpunkt richtig erkannt, wurde ihm die ganze Aufmerksamkeit gewidmet. Gravierende Entwicklungen in anderen Bereichen blieben dadurch unbeachtet.

- Nebenwirkungen wurden nicht beachtet

Die Vorgehensweise war zu gradlinig und eindimensional. Verzweigungen und Nebenschauplätze wurden nicht berücksichtigt.

- Tendenz zur Übersteuerung

Nachdem zuerst sehr zögerlich vorgegangen wurde, fanden bald wesentlich mehr und drastischere Eingriffe statt, als Reaktion des Akteurs darauf, dass im System anfangs kaum Auswirkungen zu sehen waren. Trat dann allerdings die erste unbeabsichtigte Systemreaktion ein, wurde sehr oft radikal gegengesteuert.

- Tendenz zu autoritärem Verhalten

Die Macht das System verändern zu dürfen, und der Glaube es durchschaut zu haben, führte zu diktatorischem Verhalten und einer Abkehr von einem „anschmiegsamen“ Verhalten, das „im Strom schwimmend“ verändert. (Vester 1980; 25)

Als Ausweg bieten sich Hilfestellungen an, die das strategische Denken in komplexen Situationen fördern und die optimale Zielfindung erleichtern.

Dazu ist es zunächst notwendig, einer im Grunde selbstverständlichen Voraussetzung den erforderlichen Platz im Zentrum der Aktion einzuräumen, das genaue Festlegen der Ziele. Das klingt trivial, wird aber häufig vernachlässigt.

Da es bei solchen Problemstrukturen sehr unwahrscheinlich ist, dass alle Ziele zugleich erreicht werden können, ist es erforderlich, dass der Akteur lernt, Kompromisse zu machen. Die logische Folge daraus ist, dass Schwerpunkte gebildet werden. Doch es besteht die Gefahr der Trägheit mit der Neigung, besonders dann wenn es eine Zeit lang gut funktioniert hat, zu lange an solchen Schwerpunkten festzuhalten und sie nicht rechtzeitig zu wechseln.

Permanent ist daher die Aufgabe der Informationsbeschaffung. Für einige Bereiche genügt für eine bestimmte Zeit eine nur geringe Informationsdichte. In anderen ist absolute Detailkenntnis erforderlich. Doch auch dies wird wechseln. Für arbeitsteilige Problemlösungen bedeutet dies ein differenziertes System von Informationsbeschaffung, Bevorratung und Management.

Nur so lässt sich schließlich ein brauchbares Bild von den Ursache- und Wirkungszusammenhängen erstellen. Doch diese Hypothesen sind ihrerseits ständig wieder zu überprüfen. Zu schnell ist man geneigt an ihnen festzuhalten, obwohl sich Anzeichen für Fehlerhaftigkeit zeigen, weil bereits sehr viel in sie investiert worden ist.

Auch kleine zunächst unwichtig erscheinende Ursachen können große und manchmal vollkommen ungeahnte Nebenwirkungen haben. Auch sind Verzögerungen eine häufige Ursache dafür, Zusammenhänge nicht zu erkennen, wenn zwischen Ursache und Auswirkung eine unsichtbare Inkubationszeit liegt.

Durch vorweggenommene und wiederholte Planspiele lassen sich solche Vernachlässigungen rechtzeitig und ohne Gefahr erkennen. Sie sollten auch bei scheinbar unwichtigen Aspekten berücksichtigt werden. So kann man für die eigene Handlung ein ausreichendes Feedback erzeugen und eigene Regeln für das Agieren in komplexen Systemen aufstellen und weiter entwickeln, bevor man die Handlung in der Realität ausführt.

Das erfolgreiche Bearbeiten von hochkomplexen Problemen ist neben den besonderen kognitiven Herausforderungen vor allem auch eine sehr emotionsbeladene Angelegenheit. Sobald ein Akteur nicht mehr als Einzelperson tätig ist, sondern in einem Team arbeitet, spielen emotionale Aspekte eine wichtige Rolle. (Reither 1991; 149ff)

Gerade bei hochkomplexen Aufgabenstellungen ist die Gefahr sehr groß, dass ein Zustand des Kontrollverlustes über die Situation entsteht. Je nach dem, welches Ausmaß bzw. welche Qualität dieser Kontrollverlust erreicht, wird die Situation als unangenehm und belastend empfunden und die emotionale Reaktion der Betroffenen wird entsprechend ausfallen.

Nicht selten entstehen daher bei einem hohen Anspruchsniveau und gleichzeitig festgestellten unbefriedigenden Handlungsergebnissen Spannungen innerhalb einer Gruppe von Akteuren, was dazu führen kann, dass die Gruppe sich zunächst einmal mit sich selbst befassen muss, um überhaupt gemeinsam an der eigentlichen Problemlösung weiterarbeiten zu können. Dadurch entsteht ein Ablenkungsphänomen, dass die Aufmerksamkeit für einen gewissen Zeitraum von der eigentlich zu lösenden Aufgabe weg führt. Doch auch nach Beendigung einer solchen Krise ist nicht automatisch ein Verhältnis hergestellt, das mit dem vorher vorhandenen identisch wäre. Häufig bleibt ein Zustand des schlechten Gewissens zurück. (Reither 1991; 154)

In jedem Fall kann davon ausgegangen werden, dass in der Folge von Kontrollverlust und einem dadurch empfundenen Kompetenzmangel die Tendenz zu Ausweich- und Notreaktionen wächst, die sich in hektischen Reparaturversuchen und einer zunehmenden Toleranz gegenüber radikaleren Maßnahmen äußert. (Reither 1991; 153)

Eine Gruppe von Akteuren ist aber mehr als eine Ansammlung unabhängig voneinander agierender Einzelpersonen. Entscheidend dabei ist auch, nach welchem Auswahlverfahren die Gruppe zusammengesetzt worden ist, wer in dieser Gruppe eine Meinungsführerschaft hat und wie die Gruppe strukturell kombiniert ist, so dass bestimmte Ergebnisse eine größere Durchsetzungschance haben.

### 5.2.2. Zur Leistungsfähigkeit vorausschauender Anpassung Einzelner

Maßnahmen im Sinne der Nachhaltigen Entwicklung sind prinzipiell vergleichbar mit Instandhaltungsmaßnahmen, die aber einer störungsabhängigen Instandsetzung nach einem Systemausfall oder dem Erreichen einer Schadensgrenze zuvorkommen sollen. Solche vorausschauenden Maßnahmen, wie sie in komplexen Mensch-Maschine-Systemen überall erforderlich sind, sind offensichtlich mit dem natürlichen Instrumentarium menschlichen Denkens und Handelns nur schwer vereinbar.

Ergebnisse aus der wahrnehmungs- und denkpsychologischen Forschung weisen den Menschen prinzipiell eher als einen schnell auf akute Situationen reagierenden Denker mit gelegentlichen Trugschlüssen aus und nicht als einen vorsichtigen und klugen Problemanalysten.<sup>109</sup>

Da systematisches Verstehen komplexer Wechselwirkungen nicht zu den besonders ausgeprägten Fähigkeiten des Menschen zählt, existiert in der Regel solange kein Argwohn bis der Systemausfall eingetreten ist. Hinzu kommt, dass durch Ausbleiben unerwünschter Konsequenzen im Vorfeld, in einem vermeintlich störungsfreien Ablauf, eine gesteigerte Tendenz zur zukünftigen Regelmissachtung eintritt.

Wie ein Ereignis bewertet wird, hängt häufig davon ab, wie viel Informationen sofort zur Verfügung stehen oder einfach zugänglich gemacht werden können. Doch welche Informationen uns erreichen, ist auch abhängig davon, wo wir sie suchen. Auch Expertenurteile sind da ähnlich fehleranfällig wie die von Laien. Häufig werden kritische Informationen weder abgefragt noch vermisst.<sup>110</sup>

Kognitionspsychologische Untersuchungen mit dem Ziel der Erforschung einer verbesserten Gefahrenabwehr kamen zu dem Ergebnis, dass selbst nach einem nur zufällig ausbleibendem Schaden wie etwa bei Beinaheunfällen sich ein Empfinden des „Glück gehabt“ einstellt und dazu führt, dass auch in Zukunft die Sorgfaltspflicht weiter vernachlässigt wird. Ein Prozess, der sich als „erlernte Sorglosigkeit“ beschreiben ließe. Simulationsexperimente, in denen die Vermeidung von Störungen durch die Einhaltung von Regeln untersucht wurde, haben den Effekt der Verstärkung von Regelverstößen deutlich nachgewiesen, wenn sie ohne Konsequenzen geblieben sind. Regelübertritte nehmen zu, entsprechend der Häufigkeit mit der sie durch Ausbleiben von Konsequenzen verstärkt werden. Ist eine Häufigkeit „erfolgreicher“

---

<sup>109</sup> vergl. dazu: Musahl 1997: Gefahrenkognition: Theoretische Annäherungen, empirische Befunde und Anwendungsbezüge zur subjektiven Gefahrenkenntnis

<sup>110</sup> vergl. dazu: Fischhoff; Slovic; Lichtenstein 1978: Fault trees: Sensitivity of estimated failure probabilities to problem presentation.

Regelverstöße von ca. 80% erreicht, wird die Regel überhaupt nicht mehr eingehalten und ist subjektiv ungültig geworden. Der Regelverstoß ist fortan die Norm. (Musahl; Müller-Gethmann 1994; 162ff)

Systeme, in denen ein hohes Gefahrenpotential verborgen ist, benötigen daher einen adäquaten Grad an Fehlerfreundlichkeit. Sie sollten Konstruktionen enthalten, die das Auffinden von Fehlern fördern und sie als Chance zur Systemverbesserung begrüßen. Dies stellt eine besondere Herausforderung vor allem dort dar, wo sich Fehlervertuschung und Täuschung als lohnenswert herausstellen können.

### **5.2.3. Zur Leistungsfähigkeit von Gruppen: Trittbrettfahrer**

Die Versuchspersonen im Tanaland-Versuch waren alle entschlossen ihr Ziel zu erreichen und das Beste für die ihnen Anvertrauten herauszuholen. Eine Voraussetzung, die gerne als Grundlage eines jeden Projekts von den Beteiligten mit einem gewissen Automatismus angenommen wird. Wenn über die Ziele Einigkeit besteht, ist es schließlich ein Widerspruch, wenn dann nicht auch von allen Beteiligten umfassend effektiv im Sinne der Zielerreichung gearbeitet wird.

Nachhaltigkeitsprobleme betreffen in der Regel öffentliche Güter. Werden sie erfolgreich gelöst, z.B. die Umweltverschmutzung vermindert oder die Treibhausgase reduziert, so profitieren alle davon, auch diejenigen die nicht zur Lösung beigetragen haben. Dies eröffnet die Möglichkeit des „Trittbrettfahrens“. Die Lösung nachhaltiger Probleme erfordert die gemeinsame Anstrengung vieler, und für alle Beteiligten ist es günstiger, diese Anstrengung zu erbringen, als mit den Folgen der ungelösten Probleme konfrontiert zu werden. Für jeden Einzelnen ist es jedoch noch vorteilhafter, wenn die Probleme ohne seinen Beitrag gelöst werden. Wir haben es folglich mit Konstellationen vom Typ des bekannten Gefangenen-Dilemmas zu tun, das bereits intensiv erforscht wurde. Dieser häufig vorzufindende Typ von Situationen ist dadurch charakterisiert, dass gemeinsame Kooperation für alle besser ist als allseitige Nicht-Kooperation, der Einzelne jedoch noch günstiger dasteht, wenn sein Interaktionspartner kooperiert, er selbst jedoch nicht.<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> Im Anschluss an die Untersuchung des amerikanischen Politologen R. Axelrod (1991) wurden von einer großen Anzahl von Forschern hochinteressante Befunde zu erfolgreichen Strategien im wiederholten Gefangenen-Dilemma, in dem dieselben Partner mehrmals unter diesen Bedingungen interagieren, zusammengetragen (vergl. Dawkins, 1994; Nowak, May, Sigmund, 1995).

Diese Diskrepanz zwischen individueller und kollektiver Rationalität ist der zentrale Gegenstand der Analyse von Mancur Olson in seiner Schrift „Die Logik des kollektiven Handelns“ aus dem Jahre 1965.

Rational handelnde Individuen, die sich organisieren, um ein kollektives Ziel zu verfolgen, verhalten sich, wenn die Größe der Gruppe, in der sie aktiv sind, über ein bestimmtes Maß hinaus wächst und unüberschaubar viele Mitglieder bekommt, anders als wenn sie ihr Ziel individuell anstreben. „Aus der Tatsache, dass es für alle Mitglieder einer Gruppe vorteilhaft wäre, wenn das Gruppenziel erreicht würde, folgt nicht, dass sie ihr Handeln auf die Erreichung des Gruppenzieles richten werden, selbst wenn sie völlig rational im Eigeninteresse handeln.“ (Olson 1992; 2) Als wesentliche Ursache dafür wird die Nichtausschließbarkeit der Nutzung von Kollektivgütern gesehen. Dadurch, dass ein öffentliches Gut prinzipiell von jedem in beliebiger Weise konsumiert werden kann, ist es nicht mehr entscheidend, ob er auch einen individuellen Beitrag zu seiner Beschaffung bzw. Erhaltung geleistet hat. Im Gegensatz zu einem Individualgut, das ihm vorenthalten wird, solange er nicht eine entsprechende Gegenleistung erbringt.

Ist eine Gruppe klein und ihre Mitgliederzahl noch überschaubar, ist die Wahrscheinlichkeit zur Erarbeitung eines kollektiven Gutes am größten. Selbst beträchtliche Motivationsunterschiede unter den Mitgliedern ändern daran nichts, denn „... je größer das Interesse irgendeines einzelnen Mitgliedes am Kollektivgut, um so größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass dieses Mitglied einen so bedeutenden Anteil am Gesamtvorteil, den das Kollektivgut stiftet, erhalten wird, dass es für es vorteilhaft ist, für die Bereitstellung des Gutes zu sorgen, sogar dann, wenn es die gesamten Kosten selbst tragen muss.“ (Olson 1992; 33) Das Einnehmen einer Trittbrettfahrerposition<sup>112</sup> ist auch in kleinen Gruppen damit nicht grundsätzlich ausgeschlossen, verhindert aber dennoch das Erstellen des Kollektivgutes nicht, weil durch seine Herstellung zumindest jenen, die den wesentlichen Anteil der Kosten zu tragen haben, der Nutzen ausreichend groß erscheint, so dass sie in der Lage sind, die sich parasitär verhaltenden Mitglieder zu dulden und dennoch einen ausreichenden Vorteil zu erlangen. Die Gefahr der Ausbeutung starker Mitglieder durch die Schwächeren ist aber bereits in kleinen Gruppen immer gegeben. (Olson 1992; 27f)

---

Im vorliegenden Zusammenhang ist das sogenannte N-Personen-Gefangenen-Dilemma von besonderem Interesse, in dem das Ergebnis der Interaktion von den Handlungen nicht nur zweier sondern vieler Interaktionspartner abhängt.

<sup>112</sup> Trittbrettfahrer, Schwarzfahrer oder free-rider bezeichnen hier jene, die vom Nutzen eines Gutes profitieren, sich an den Kosten aber nicht beteiligt haben.

Der soziale Druck auf die Mitglieder kleiner Gruppen kann im Gegenteil aber auch sehr groß sein, da mangelnde Bereitschaft zur Mitarbeit auch Sanktionierung oder den Ausschluss nach sich ziehen kann. (Olson 1992; 61)

Während in mittelgroßen Gruppen, die bereits so viele Mitglieder haben, dass niemand bemerken würde, wenn ein Mitglied seinen Beitrag nicht geleistet hat, ein Gruppen orientiertes Handeln noch durch formale Organisation erreicht werden kann, ist in großen Gruppen die Erstellung des Kollektivgutes sehr unwahrscheinlich, da für das einzelne Mitglied kein Anreiz zur Mitarbeit mehr besteht. Große Gruppen sind demnach dadurch gekennzeichnet, „... daß kein Mitglied fühlbar betroffen wird, wenn irgendein Mitglied zur Bereitstellung des Gutes beiträgt oder nicht beiträgt, und deshalb niemand einen Grund hat, darauf zu reagieren.“ (Olson 1992; 49) Der Einzelne erkennt die minimale Bedeutung, die seine Leistung im Gesamtgefüge des Apparates einnimmt, und sieht kein Problem darin, die Trittbrettfahrerposition einzunehmen. Wenn z.B. Tarifverträge nicht nur den Gewerkschaftsmitgliedern sondern allen Beschäftigten des Bereiches zu gute kommen, ist es nicht mehr rational, selber Gewerkschaftsmitglied zu werden und dort auch noch Beiträge zu entrichten.

Bei großen Gruppen ist die Fähigkeit zur Handlung nur latent vorhanden und bedarf zur Mobilisierung besonderer Anreize, die durch Belohnungen oder Zwangsmaßnahmen herbeigeführt werden können.<sup>113</sup> Außerdem ist die Bildung kleiner Untergruppen innerhalb großer Organisationen zweckmäßig, wenn die Erhöhung des Organisationsgrades erreicht werden soll.<sup>114</sup>

Die großen Organisationen, wie den Gewerkschaften oder den freien Berufsverbänden sind in erster Linie zum Zwecke der Vertretung der wirtschaftlichen Interessen der Mitglieder ins Leben gerufen worden. Ihre primäre Aufgabe ist die Aushandlung von Tarifverträgen, dass die Vereinbarung von Arbeitsbedingungen, Sicherheitsstandards und die Lieferung sozialer Orientierung. Durch die Wahrnehmung dieser Tätigkeiten ist ihnen gleichzeitig, quasi als ein Nebenprodukt, die Rolle politisch mächtiger Lobbyorganisationen zugefallen. (Olson 1992; 130)

Je nach dem welches Ziel eine Organisation verfolgt, ist es sinnvoll, den Zuwachs der Gruppe zu begrenzen oder offen zu halten.<sup>115</sup> Exklusive Gruppen, wie branchenspezifische Vereini-

---

<sup>113</sup> Belohnungen für den Beitritt zu einer Gewerkschaft können etwa Sonderleistungen sein, die exklusiv den Mitgliedern zur Verfügung stehen, wie Weiterbildung, Rechtsberatung, Freizeitangebote oder Versicherungen. Zwangsmaßnahmen können neben sozialem Druck der Umgebung aber auch ganz reelle Verfahren zur Einbindung sein, etwa die tarifvertragliche Verpflichtung von Arbeitgebern nur Gewerkschaftsmitglieder einzustellen, bzw. den Beitritt innerhalb einer gewissen Frist zur Einstellungsbedingung zu machen. (so genannte closed-shops sind in der Bundesrepublik Deutschland durch die verfassungsmäßige Garantie der Koalitionsfreiheit jedoch unzulässig)

<sup>114</sup> Industrieunternehmen in ihrer Gesamtheit stellen ein gutes Beispiel für eine latente Gruppe dar. Zur wirksam agierenden Lobby werden sie vor allem dann, wenn sie sich zur Gründung kleiner Einzelverbände bereit finden, die in erster Linie nur noch für ihren Gewerbebezweig tätig sind. (Olson 1992; 139ff)

<sup>115</sup> Der Anreiz, aus der gemeinsamen Kooperation auszuscheren und von ihren Früchten zu profitieren, ohne einen eigenen Beitrag zu leisten, steigt, wenn die Gruppengröße und die Anonymität in der Gruppe zunehmen, und ebenfalls, wenn die Interaktionshäufigkeit sowie die Stärke und Überprüfbarkeit der individuellen Einflüsse

gungen oder etwa Preiskartelle, zeichnen sich dadurch aus, dass das von ihnen erzeugte Kollektivgut (z.B. ein Marktpreis) nur durch die konsequente Beteiligung aller Mitglieder erzeugt werden kann. Bereits das Ausscheren eines einzigen Gruppenangehörigen führt zum Nichtzustandekommen des Ziels, da eine einseitige Preissenkung oder eine Überproduktion dem Ausscherenden einen größeren Teil der Nachfrage sichert. Es muss daher ihr Ziel sein die Übereinstimmung innerhalb der Gruppe stetig sicherzustellen, was durch die Begrenzung der Mitglieder erleichtert wird. Anders stellt sich die Situation dar, wenn beliebig viele Mitglieder an dem Kollektivgut teilhaben können (z.B. die Verhinderung einer geplanten staatlichen Einschränkung, die Durchsetzung von Steuersenkungen oder Subventionen). Hier ist es vorteilhaft, wenn die Zahl der Mitglieder zur Ausübung des erforderlichen Drucks auf die politischen Entscheidungsorgane entsprechend groß ist, damit solche Vorhaben erfolgreich sein können. (Olson 1992; 35ff)

Im Ergebnis führt die Divergenz von individueller und kollektiver Rationalität eine paradoxe Situation herbei. Kollektivgüter, deren Herstellung oder Erhalt für das Allgemeinwohl unentbehrlich sind und die von der überwiegenden Mehrheit aller Individuen gewünscht werden, können gerade dann nicht bereit gestellt werden, wenn die überwiegende Mehrheit der Kollektivmitglieder aufgrund ihrer individuellen Kostennutzenabwägung in rationaler Schlussfolgerung handelt und die Position des Trittbrettfahrers einnimmt. (Herder-Dorneich 1983; 22ff)

Wichtig dabei ist, dass nicht nur Einzelpersonen die Trittbrettfahrerposition einnehmen, sondern auch ganze Organisationen gegenüber anderen Organisationen. Einige Staaten existieren auf Kosten anderer Staaten oder Weltregionen. Menschen leben heute auf Kosten ihrer Nachfahren. Konzerne bereichern sich auf Kosten der Sozialsysteme und wirtschaftlich Schwächeren; Politiker als Personen gegenüber Gruppen im Staate; Organisationen untereinander, innerhalb der Organisationen die einzelnen Teilnehmer usw., überall ist das Phänomen anzutreffen. Es findet sich eigentlich immer dort, wo ein bestimmter Anonymisierungsgrad durch Größe und Komplexität erreicht ist. Anonymität und Verdachtsfreiheit sind die Bedingungen für Sanktionsfreiheit, also auch für die Trittbrettfahrerposition.

Das Phänomen kann auch sonst viele Varianten haben. Klassisch durch Nichtbeteiligung an Lasten, aber eben auch durch das Abziehen von Gewinnen in außergewöhnlichen Maße.<sup>116</sup>

---

auf das Gesamtergebnis abnehmen (vergl. Glance und Huberman, 1994). Glance und Huberman konnten bspw. zeigen, dass ab einer kritischen Gruppengröße generelle Kooperation nicht mehr stabil sein kann.

<sup>116</sup> In den USA ist, bedingt durch das dort herrschende Rechtssystem, durch sog. Schadensersatzanwälte das Trittbrettfahrersystem geradezu professionalisiert worden. Anwälte überreden Betroffene zu einem Prozess, bei

Immer aber ist es eine Art von Nichtkooperation, die für die anderen eine Last bedeutet oder eben eine geringere Beteiligung an Gewinnen. Eine Last kann in dem Sinne auch sein, wenn alle Gewinn machen, einige aber besonders viel und dadurch den Gewinn der anderen schmälern.

Ganz prinzipiell geht es aber um das Verhältnis von kooperativen Verhaltensweisen zu konfrontativen Verhaltensweisen. Wobei die Festschreibung des Marktprinzips allgemein so zu verstehen ist, das eine Institutionalisierung der konfrontativen Verhaltensweise durch sie erreicht werden soll. Denn, so die Argumentation, wenn alles in Kooperativen und ohne die Effizienz schaffende Härte des Wettbewerbs geregelt wäre, würde der Trittbrettfahreranteil sehr bald extrem zunehmen und insofern eine unsichtbare, innere Konfrontativität entstehen, die schließlich die Funktion der wirtschaftlichen Einheit als Ganzes gefährdet. Die Zustände der osteuropäischen Planwirtschaften gelten hier häufig als Beispiel. Wenn in großen Unternehmen interne Konkurrenzsituationen geschaffen werden, um den inneren Wettbewerb zu erhöhen, ist zwar auch das Kooperationsprinzip, das innerhalb einer Produktionseinheit herrschen muss, unterbrochen, aber dann ist es wenigstens offen und erkennbar und die Betroffenen können mit ihnen umgehen.

Zumindest für den Gesamtkonzern nach außen gilt aber: Durch Trittbrettfahrerverhalten lässt sich ein Vorteil erzielen, ohne dass man dafür Belastungen hinnehmen muss. Dieses Verhalten, moralisch zwar angreifbar, ist in der wettbewerbsorientierten Welt der Marktakteure geradezu zwingend erforderlich, denn der Verzicht auf mögliche Gewinne aus Gründen, die nicht durch harte Sanktionen unrentabel gemacht werden, hat in der Logik des Neoliberalismus keinen Platz. Zumal durch die Anonymisierung des Kapitals (siehe dazu Kapitel 5.3.2.2.) und die kaum noch durchschaubare Verflechtung der Großkonzerne die notwendige Zuordnung von Trittbrettfahrerverhalten zu realen Personen in der öffentlichen Kenntnisnahme verhindert wird.

---

dem sie nichts verlieren aber sehr viel gewinnen können und der Anwalt prozentual beteiligt wird. Allein die Stadt New York muss pro Jahr etwa 550 Millionen Dollar ausgeben, um Schadensersatzklagen zu begleichen oder sich mit den Klägern auf eine Abfindung zu einigen, damit ein Fall erst gar nicht vor Gericht kommt. Für einen Gehsteig, der zu niedrig gewesen sei, was mit dazu beigetragen haben soll, dass ein Betrunkener einen Fußgänger anfahren konnte, wurde die Stadt zu 6,3 Millionen Dollar verurteilt. Ein Mädchen erhielt 5 Millionen Dollar für einen Beinbruch, weil sie in einem Wagen saß, der einem städtischen Krankenwagen ausweichen wollte, und dabei gegen einen Baum fuhr.

Dadurch geraten ganze, eigentlich nur dem Wohle der Bürger dienende Bereiche in Gefahr, so dass sie nur noch eingeschränkt leistungsfähig sind. Ärzte verweigern risikoreiche Behandlungen, weil sie sich dafür fällige Sonderversicherungen nicht leisten wollen. Priester nehmen nur noch bei offener Tür und vor Zeugen die Beichte ab, weil sie Belästigungsklagen vorbeugen wollen. Lehrer lassen permanent störende Schüler gewähren, weil ihnen sonst Klagen angedroht werden, wenn sie eingreifen. (Krause 2004)

#### **5.2.4. Fazit**

Wer sich für die politische Umsetzung des Nachhaltigkeitsgedankens einsetzt, hat wenig Aussicht auf Erfolg, wenn er die Grenzen menschlicher Leistungsfähigkeit bei der Problemlösung nicht berücksichtigt.

Diese Randbedingungen sind prinzipiell bei allen politischen Akteuren anzutreffen, sowohl bei Wählern und Aktivisten als auch bei Mandatsträgern und Akteuren in Regierungsinstitutionen. Das gilt sowohl für die Gefahren, die sich aus den kognitiven und emotionalen Einschränkungen ergeben, als auch für die soziologischen. Denn wer allein an die Einsicht und Moral der Akteure appelliert, hat kaum Chancen sich durchzusetzen. Immer dann, wenn eine Problemstellung besonders komplex, schwer durchschaubar und mit einem schlechten Fundus an Vorinformationen behaftet ist, stößt die Leistungsfähigkeit des Einzelnen an ihre Grenzen. Doch die Lösung allein in der Variante zu suchen, das Problem daher auf viele, wenn möglich besonders intelligente Köpfe zu verteilen, um dadurch mehr Vielseitigkeit und eine bessere Übersicht hineinzubringen, hilft auch nicht weiter. Die Gefahr, dass dann eine Situation entsteht, in der sich Trittbrettfahrerverhalten entwickelt, ist dabei immer gegeben.

Um das gesetzte Ziel zu erreichen, reicht es nicht allein die Probleme in der Sache zu bearbeiten, sondern es müssen die hier hergeleiteten Ergebnisse in Bezug auf die Akteure selbst und die sich daraus ergebenden praktisch relevanten Folgerungen in die Lösungsvorschläge einbezogen werden.

### **5.3. Wettbewerbsorientierte Systeme**

In den vorangegangenen Kapiteln wurden Fragen der Problemerkennung behandelt und inwieweit der Mensch sich selbst als einen Hindernisfaktor bei der Lösung berücksichtigen sollte. In diesem Kapitel folgt nun eine Behandlung des bevorzugten Verfahrens mit der derzeit die Problemlösung betrieben wird.

Wesentliche Einflüsse für das Zustandekommen der in Kapitel 4. beschriebenen Resultate bisheriger Nicht-Nachhaltiger Entwicklung liegen in der Ökonomie und der Politik. Beide Bereiche zeichnen sich durch den Aspekt des Wettbewerbs aus, in dessen Folge die maßgeblichen Richtungsänderungen herbeigeführt werden.

Doch gerade Wettbewerbssituationen bieten die besten Bedingungen für Verhaltensweisen, wie sie in den vorangegangenen Kapiteln beschrieben wurden. Trittbrettfahrerverhalten und

eine deutliche Konzentration auf sich selbst, unter Verlust der Sichtweise für das Ganze, sind hier geradezu obligatorisch.

Hochkomplexe Systeme, die als Akteure im Wettbewerb stehen und nicht selten selber Teil übergeordneter im Konkurrenzkampf stehender Netzwerke sind, nehmen damit gleichzeitig an verschiedenen Wettbewerben auf unterschiedlichen Ebenen teil.<sup>117</sup> Ein Unternehmen steht natürlich in erster Linie im Wettbewerb um den Kunden. Gleichzeitig ist es aber auch im Wettstreit um gutes Personal, zahlungskräftige Investoren, neue Patente, usw.. Ein besonderes Feld des Wettstreites bietet aber die Einflussnahme auf die Festlegung bzw. Anpassung der Wettbewerbsregeln. Hier unterscheidet sich der Wettbewerb auf politischer Ebene von anderen Wettbewerben essentiell. Die Möglichkeit im „laufenden Spiel“ die Regeln ändern zu können, eröffnet ein Feld von Möglichkeiten, die ein Wettbewerb üblicherweise nicht zu bieten hat. Kennzeichen eines Wettbewerbs ist normalerweise, dass vorher genau festgelegt wird, wo die Grenzen des erlaubten sind, und das diese Grenzen auch während des Wettkampfes nicht mehr verändert werden können. Das erfordert aber eine exakte Festlegung von Beginn und Ende des Wettkampfes, um damit den Zeitrahmen für die Unveränderbarkeit der Regeln festzulegen. Je komplexer sich ein Wettbewerb bzw. eine Vernetzung verschiedener Wettbewerbssituationen aber darstellt, um so weniger scheint die Erfüllung dieser Voraussetzung möglich.

Dennoch wird diesem Verfahren gerade im Bereich politischer Entscheidungsfindung die bestmögliche Lösungskompetenz zugeschrieben. Es ist daher erforderlich zu durchleuchten, inwieweit die Anwendung des Wettbewerbsprinzips zur Festlegung politischer Rahmenbedingungen dazu beiträgt, dass die Ergebnisse im Sinne der Nachhaltigkeit bislang so unzureichend geblieben sind.

### **5.3.1. Wettbewerb als Methode effizienter Ergebnissuche**

Die im Wettstreit erreichten Ergebnisse sollen dazu führen, dass der bessere Akteur vom weniger Leistungsfähigen unterschieden werden kann. Soll ein System nach den Grundsätzen des Wettbewerbs funktionieren, dann sind bestimmte Aspekte von unbedingter Notwendigkeit. Dazu gehört eine gewisse Abgrenzung der Kontrahenten voneinander, die Festlegung eines Ziels, bzw. die Themenbereiche und ein verbindliches Regelwerk.

---

<sup>117</sup> Als Beispiel seien hier Konzerne genannt, die etwa durch Beteiligungen so verflochten sind, dass sie sich zwar Konkurrenz machen, gleichzeitig aber auch Anteilseigner voneinander sind. Auch Gewerkschaften treten gleichzeitig als Repräsentanten der Arbeitnehmerschaft, Unternehmer und politische Akteure auf.

Doch wenn ein Entscheidungsverfahren auf Wettbewerb gegründet ist, dann heißt das noch nicht, dass damit auch das für die Zielerreichung am besten geeignete Verfahren gewählt worden ist. Denn auch der Wettbewerb bringt Nebenwirkungen mit sich. Effekte wie die Ablenkung von Gesamtzusammenhängen, die Tendenz nur in wettbewerbsrelevanten Zeiträumen zu denken und ein Hang zur Annäherung an Maximalgrenzen dürfen nicht unbeachtet bleiben, wenn über die Eignung von Verfahren zu bestimmten Problemlösungen nachgedacht wird.

Wettbewerb ist ein grundsätzlich nicht auf Solidarität gegründeter Vorgang. Dort, wo die Regeln des Wettbewerbs nicht ausreichend durchgesetzt werden können oder nicht eindeutig sind, bietet sich immer die Möglichkeit Vorteile in Nischen und Gesetzeslücken zu finden.

### **5.3.2 Auswirkungen auf die Ökonomie**

Nach dem Scheitern der sozialistischen Planwirtschaft des ehemaligen Ostblocks ist weltweit das neoliberalistische Wirtschaftssystem ohne wirkliche Alternative übrig geblieben. Ähnlich wie beim planwirtschaftlichen Wirtschaftsmodell gibt es auch hier zahlreiche Nischen. Doch ein Grundschema beherrscht die Szene: der Neoliberalismus mit dem freien Markt als zentraler Steuerungseinheit der Gesellschaft. Grundsätzlich wird nicht unterstellt, dass durch den Markt die in ihm wirkenden Akteure durch ihr Handeln das Allgemeinwohl fördern wollen. Vielmehr verfolgen sie im wesentlichen egoistische Ziele. Aber dadurch, dass alle dies in einem freien Wettbewerb tun, wird indirekt eine Förderung des Allgemeinwohls erwartet.<sup>118</sup> Der Egoismus des Einzelnen soll durch sein erfolgreiches Agieren im Wettbewerb zur Steigerung der Vielfalt technischer Möglichkeiten, zur Hebung der Standards, zur Verbesserung der Qualität und dadurch indirekt schließlich auch zur Steigerung des Wohlstandes aller beitragen. Ein Nebeneffekt ist jedoch die Neigung, Lasten nach außerhalb des eigenen Organisationsverbandes zu verlegen.

Das Prinzip parasitären Verhaltens wird in der wettbewerbsorientierten Wirtschaft vielfach zur Methode erhoben. Damit hat man sich an den Gesetzen der Fairness bereits dann ausreichend orientiert, wenn man für die Justiz unangreifbar bleibt. Moral und Sitte sind dann

---

<sup>118</sup> Dies ist die klassische Betrachtungsweise des freien Marktes seit Adam Smith's Veröffentlichungen über den „Reichtum der Nationen“.

nur noch insofern von Bedeutung, wie ihre allzu massiven Übertretungen ein negatives Verkaufsimage nach sich ziehen können.<sup>119</sup>

Ein Wettbewerb setzt eine egoistische Zielsetzung voraus, will man erfolgreich an ihm teilnehmen. Dabei ist die Abwälzung unnötiger Lasten und die Nutzbarmachung von Unterstützung zu günstigsten Bedingungen von Vorteil. Die Pflege öffentlicher Güter etwa, trägt nicht direkt zum Gewinn des Wettbewerbs bei. Sie ist eine Ablenkung von den eigentlichen Zielen, und daher aus Sicht des Wettbewerbsteilnehmers ein Fall von Verschwendung der zu unterlassen ist.

Wettbewerb schafft ein Klima der Unruhe und sorgt dafür, dass eine starke Konzentration auf das Ziel stattfindet, zu Lasten der Übersicht über das Ganze. Es fördert so die Tendenz sich auf kurze Zeitabschnitte zu konzentrieren, um jeweils zum Zeitpunkt der nächsten Bilanz bereits auf der Gewinnerseite zu sein.<sup>120</sup>

Unternehmen stehen ständig unter Druck und das sollen sie nach dem Willen ihrer Geldgeber auch, denn nur so seien die Mitarbeiter motiviert sich zu verbessern, innovativ zu arbeiten, schnell genug zu reagieren und sich anzupassen. Effizienzsteigerung in allen Bereichen ist eine Daueraufgabe, denn mögliche Schwächen würde der Markt nicht verzeihen.<sup>121</sup> Verluste wären die Folge, wobei ein Verlust auch bereits darin besteht, wenn ein Gewinn nicht so hoch ausfällt, wie er hätte ausfallen können, bzw. wie er in einer anderen Geldanlage hätte gemacht werden können. Es gibt keine Erholungspausen oder Auszeiten, die Belastung ist permanent extrem hoch und zwingt die Akteure in allen Bereichen nach Möglichkeiten zu suchen, die

---

<sup>119</sup> Entscheidend für die Strategie eines Unternehmens ist, wer der Kunde ist und welches Produkt abgesetzt werden soll. Befindet man sich in einer langen Zuliefererkette und sind die Kunden andere Unternehmen, die sich Bedenken über den Herstellungshintergrund nicht leisten, oder sind es Privatpersonen; wobei Privatpersonen nochmals in verschiedene Gruppen unterteilt werden.

Vor allem Produkte, die mit einem bestimmten Image verbunden werden, wie etwa Sportartikel, die eine sehr hohe Statusfunktion erfüllen und die nicht mit dem Makel von Unfairness in Verbindung gebracht werden sollen, spielen dabei auch eine Rolle. Das Mittel des Kaufboykotts und die Möglichkeit unter zahlreichen, ähnlichen Status geeigneten Anbietern auswählen zu können, hat nach einigen Enthüllungen über die skrupellose Vorgehensweise und die Produktionsbedingungen in der sog. Dritten Welt zu erstaunlichen Maßnahmen für die Erhaltung eines Sauberkeits- und Fairnessimages geführt.

Einer der weltweit größten Sportartikelhersteller, der Adidas-Salomon Konzern hat 2003 mittlerweile seinen dritten weltweiten Sozial- und Umweltbericht „Hinter unserer Marke“ vorgelegt. So verlangt der Konzern von seinen Zulieferfirmen weltweit den Nachweis über die Einhaltung wesentlicher sozialer Standards, wie etwa die Zahlung von Mindestlöhnen, feste Regelungen zur Sicherheit Gesundheit und Umweltschutz (Liedtke 2003; 18).

Auch in den USA lassen sich ähnliche Beispiele finden: Zur Abwehr von Imageschäden durch Prozesse wegen der Diskriminierung schwarzer Mitarbeiter zahlte Texaco 1997 eine Abfindung von 176 Millionen Dollar; Coca Cola aus dem gleichen Grund im Jahre 2000 sogar 192 Millionen Dollar. (Oelrich 2004a)

<sup>120</sup> Zu den Folgen solcher Vorgehensweise siehe auch Kap. 5.2.1. die Ausführungen über den Tanaland - Versuch.

<sup>121</sup> Ausführlicher zu den Auswirkungen des Wettbewerbsdrucks auf das Innenleben von Kapitalgesellschaften siehe: Joel Bakan: The Corporation.

ihnen einen Vorsprung vor der Konkurrenz ermöglichen könnten. Eine hohe Dynamik sorgt so für die stetige Freisetzung der Innovativkräfte und einen permanenten Aktivismus.

Im weiteren Verlauf werden zwei Aspekte näher betrachtet, die entscheidenden Anteil an der negativen Wirkung in die Bereiche außerhalb der Ökonomie selbst, in die Sozialsysteme und die Umwelt hinein haben.

### 5.3.2.1. Gewinnmaximierung

Wettbewerb erzwingt Effizienz in seiner maximalen Bandbreite. Maximierung bedeutet das Bestimmen und Anstreben der äußerst möglichen Grenze. Für rechtlich gefasste Vorgänge, zu denen auch jede Art von wirtschaftlicher Tätigkeit gehört, heißt das, bis an die Grenze des gesetzlich Erlaubten zu gehen.<sup>122</sup> Im Zusammenhang mit Kapitalanlagen folgert daraus, den Gewinn so hoch wie nur irgend möglich zu treiben.<sup>123</sup>

Eine Möglichkeit der Gewinnsteigerung ist etwa die Senkung der Kosten. Dadurch wird die produzierte Ware oder die angebotene Dienstleistung billiger und das Produkt konkurrenzfähiger. Grundsätzlich werden drei Hauptformen der Kostenexternalisierung unterschieden: die Abwälzung sozialer Kosten, die kostenlose Nutzung nicht erneuerbarer Rohstoffe und die kostenlose Belastung der Umwelt.(Massarrat 1999;287)

Nach der Definition des Ökonomen William Kapp aus dem Jahre 1950 sind externalisierte Kosten „alle direkten und indirekten Verluste, die Drittpersonen oder die Allgemeinheit als Folge einer uneingeschränkten wirtschaftlichen Tätigkeit zu tragen haben. Die Sozialkosten können in Schädigungen der menschlichen Gesundheit, in der Vernichtung oder Verminderung von Eigentumswerten und der vorzeitigen Erschöpfung von Naturschätzen zum Ausdruck kommen“ (Kapp 1979;10)

Die Methode sich durch Kostenexternalisierung besser am Markt zu behaupten hat in der kapitalistisch geprägten Ökonomie Tradition. Die kostenlose Belastung der Umwelt durch Kapitalgesellschaften beginnt in Europa bereits mit dem Bergbau der frühen Neuzeit, dessen Spu-

<sup>122</sup> Immer unter der Voraussetzung, dass die Überschreitung der durch das Recht festgelegten Grenzen im direkten Vergleich auch wirklich größere Nachteile mit sich bringt als durch die Ahndung des Gesetzesübertritts zu erwarten ist, für den Fall, dass man überhaupt dafür zur Rechenschaft gezogen wird. Nicht selten wird die Übertretung der Gesetze in einem Unternehmen bewusst eingeplant. So ist etwa die Unterschreitung der gesetzlich festgeschriebenen Mindestquote für die Einstellung von Behinderten aber auch schwerere Vergehen wie Steuerhinterziehung, Bestechung mittlerweile keine Seltenheit mehr.

<sup>123</sup> Im Kapitel 5.3. wird dieser Gedanke weiterverfolgt. Konsequenterweitert muss für ein Unternehmen nicht nur die Wahl des günstigsten Standorts geboten sein, sondern auch die Absicherung der langfristigen Erhaltung der günstigsten Bedingungen bzw. die Weiterentwicklung im Sinne des Unternehmens.

ren in einigen Regionen noch heute durch Bodenvergiftung zu entdecken sind. Bis heute hat sich diese Entwicklung kontinuierlich fortgesetzt, so dass die Auswirkungen mittlerweile beginnen, unsere Lebensgrundlagen zu zerstören. Die Verschmutzung von Luft und Gewässern wurde Jahrzehntlang überhaupt nicht beachtet und stillschweigend hingenommen. Erst seit den 70er Jahren wird schrittweise gegengesteuert, jedoch nur in begrenztem Maße, so dass befriedigende Emissionswerte kaum erreicht werden konnten.<sup>124</sup>

Um die Kosten für Arbeit so gering wie möglich zu halten, haben die Unternehmer seit jeher versucht ihren Vorteil auszuspielen, in dem sie bspw. in vergangenen Jahrhunderten die völlige Entrechtung ganzer Bevölkerungsgruppen für sich zu nutzen wussten und sie durch Versklavung vollkommen auszubeuten verstanden. Auch in Europa, wo zwar in Folge der Französischen Revolution die Leibeigenschaft nach und nach abgeschafft werden konnte, führte das noch lange nicht zur gerechten Aufteilung der Gewinne unter den Beteiligten am Produktionsprozess. Am Beginn der Industrialisierung in Europa wuchsen die Städte, gespeist durch einen stetigen Zustrom von Menschen aus dem agrarisch geprägten Umland, schnell an und hatten somit ein Überangebot an Arbeitskräften. Diesen Umstand konnten die Industriearistokraten mit Hilfe der Regierung, die lange Zeit erfolgreich die Solidarisierung der Arbeiter verhinderte, für sich nutzen, um Löhne und Arbeitsbedingungen am Existenzminimum durchzusetzen. Es gelang ihnen so, auf Kosten der Gesundheit und der Lebenserwartung der Arbeiter und ihrer Familien ihren eigenen Gewinn steigern. Die Arbeiterbewegung erreichte es erst nach jahrzehntelangen Kämpfen den Machtvorteil der Unternehmer zu überwinden und einen gerechteren Anteil an den Gewinnen für die Beschäftigten durchzusetzen.

Die genannten Beispiele für Kostenexternalisierung sind historisch, das Verfahren existiert aber fort. Die Bedingungen, unter denen es weiterhin benutzt wird, sind prinzipiell die gleichen wie vor Jahrhunderten. Eine Voraussetzung ist dabei immer erforderlich, es muss ein deutliches Machtgefälle vorherrschen, dass es dem Mächtigeren erlaubt, Lasten auf den Schwächeren abzuladen, ohne dass der sich erfolgreich dagegen wehren kann.

Ganz im Gegensatz zur Meinung der Vertreter des Neoliberalismus, die für alle Marktteilnehmer die gleiche Souveränität per Definition einfach voraussetzen, ist diese Grundvoraussetzung zur Kostenexternalisierung auch heute gegeben. Die Kinderarbeit hat zugenommen und weltweit sind die Reallöhne seit den 1980er Jahren gesunken<sup>125</sup> oder in Stagnation begriffen. (Le Monde diplomatique 2003;74)

---

<sup>124</sup> Vergl. dazu auch Kap 4.1. Der stark gestiegene Schutzbedarf der Ökosphäre

<sup>125</sup> Vergl. dazu auch Kap.: 4.3.4. Einkommenssicherheit Arbeitslosigkeit

Eine Arbeitskraft soll möglichst ohne Unterbrechung eingesetzt werden können. Arbeitet sie nicht, soll sie auch keine Kosten verursachen. Bezahlter Urlaub oder Krankheit sind deshalb grundsätzlich Störfaktoren bei der Gewinnmaximierung, die es möglichst zu vermeiden gilt.<sup>126</sup>

Der Zwang zur stetigen Maximierung des Ertrags fordert von allen Beteiligten, besonders aber von den Führungskräften, eine radikale Flexibilisierung im Hinblick auf die Ziele des Unternehmens. Der stetige Druck erzeugt den zunehmend beschleunigten und deregulierten Menschen, der sich nicht durch Skrupel eine Gewinnaussicht nehmen lässt, sondern bereit ist, Grenzen zu überschreiten, sei es die eigene Belastbarkeit, die seiner Mitmenschen oder der Umwelt. Moralische Bedenken können da häufig zu einem Störelement in der Erfolgskarriere werden, durch das man sich nicht mehr irritieren lassen sollte.<sup>127</sup> Statt dessen gewinnt die alleinige Orientierung am Gewinn und das Ergreifen jeder günstigen Gelegenheit Normcharakter.<sup>128</sup>

Die Bereitschaft, dem Prinzip der Zügellosigkeit Grenzen zu setzen, schwindet. Gleichzeitig wird der Grundsatz der technischen Machbarkeit zur Leitlinie. Dies gilt z.Z. besonders im Bereich der medizinisch-biologischen Forschung.

### **5.3.2.2. Die Anonymisierung und Flexibilisierung des Kapitals**

Ein ganz wesentlicher Effekt in der globalisierten Wirtschaft wird durch die Anonymisierung des Kapitals ausgelöst. War in der Vergangenheit in wesentlich größerem Maße bekannt, welche Personen über welche Anteile wichtiger Unternehmen verfügten, sind die Besitzverhältnisse heute kaum noch überschaubar. Protestaktionen gegen Entscheidungen der Unternehmensführung richteten sich daher früher gegen Personen, die als Besitzer von Kapital und Unternehmen direkt für die Folgen verantwortlich gemacht werden konnten. Eine solche Übereinstimmung von Eigentümern und Entscheidungsträgern ist heute nur noch in kleineren- bzw. mittleren Betrieben vorhanden. Entsprechend löst sich das Verantwortungsempfinden

---

<sup>126</sup> Sogar in den USA sind die Arbeitgeber nicht verpflichtet, Urlaub oder Krankheit zu vergüten. Fehlzeitvereinbarungen liegen im Durchschnitt bei ca. 2 Wochen Urlaub und einigen Krankheitstagen. Wer darüber hinaus fehlt, erhält kein Gehalt. (Oelrich 2004)

<sup>127</sup> Ein Konzernvorstand wird heute wahrscheinlich zu einem großen Teil auch dafür bezahlt, dass er in der Lage ist, die Überprüfung ob eine Entscheidung mit dem Gewissen noch vereinbar ist, zu verdrängen, und sie frühzeitig an die Rechtsabteilung weiterzuleiten.

<sup>128</sup> Auch die Investition in Unternehmen, die sich im Feld der Illegalität bewegen, muss nicht von Nachteil sein. Für den Investor ist es nur entscheidend sein Kapital wieder abgezogen zu haben, bevor die Verfolgungsbehörden aufmerksam werden. Verantworten müssen sich, wenn überhaupt die Geschäftsführer, nicht die Investoren.

des Einzelnen für den Einsatz seines Kapitals auf, da die Struktur der Kapitalanlagemöglichkeiten die Unkenntnis bei den Anlegern über die Praxis des Geschäftsgebarens des Unternehmens fördert.

Die Anteilseigner bestimmen zwar letztlich, welchen wirtschaftlichen Kurs ihr Unternehmen einschlagen soll, für sie stellvertretend werden, aber Vorstände und Aufsichtsräte eingesetzt. Sie haben den Eignern in regelmäßigen Abständen Rechenschaft über ihre Tätigkeit abzugeben. Die Investoren können dann per Mehrheitsbeschluss den Kurs der Geschäftsleitung unterstützen oder auch neue Prioritäten setzen, bis hin zur Entlassung von Verantwortlichen. Ist die Anzahl der Aktionäre entsprechend klein und überschaubar funktioniert das Verfahren auch in ähnlicher Art und Weise.

Je größer eine Kapitalgesellschaft aber wird, je weniger durchschaubar sind die Zusammenhänge. Große Aktiengesellschaften sind selber Aktionäre und besitzen die Anteile vieler Tocher- und Tochtertochterunternehmen. Die Verflechtung ist für Außenstehende nicht mehr zu entwirren, da eine hohe Dynamik am Markt ständig zu neuen Beteiligungskonstellationen führt. Letztendlich steht aber hinter jedem Aktienanteil, wenn er sich auch über noch so viele Beteiligungen erstreckt, eine reale Person, die entschieden hat, ihr Kapital zu investieren.

Das Prinzip ist auf den ersten Blick sehr transparent und demokratisch. Jeder Investor hat im Verhältnis zu seinem angelegten Kapital ein Stimmrecht und kann so über die Grundkonzeption des Unternehmens mitentscheiden.

Der Vorstand ist ihm in der Hauptversammlung auskunfts- und rechenschaftspflichtig und stellt so die enge Verbindung zwischen den Kapitaleigentümern und seinem Unternehmen her. Die Unternehmensphilosophie, also Fragen in welchen Branchen investiert oder eben nicht investiert (z.B. Rüstung oder Atomkraft) werden soll oder welche Arbeitsbedingungen als nicht mehr akzeptabel gelten sollen (z.B. Kinderarbeit in den Entwicklungsländern oder Gefängnisarbeit in totalitären Staaten), kann durch eine Festlegung der Mehrheit der Anteilseigner bestimmt werden.

Die Wirklichkeit hat sich mittlerweile aber weit davon entfernt. Der private Kapitalinvestor bleibt, wenn er nicht gerade Großinvestor ist, von jeder Einflussnahme so gut wie ausgeschlossen. Statt dessen ist eine extreme Machtkonzentration in den Vorständen und Banken entstanden.

Die Vorstände der großen Aktiengesellschaften vermehren ihren Einfluss über Beteiligungen an anderen Unternehmen. Denn wenn anstatt einer Privatperson ein Unternehmen Anteile an einer Aktiengesellschaft erwirbt, dann nimmt nur ein Beauftragter des Vorstands des Käufer-

unternehmens und nicht etwa die Anteilseigner des Unternehmens das die Beteiligung erworben hat, selber, das Stimmrecht in der Aktionärshauptversammlung wahr. Einfluss könnte der Privatanleger allenfalls noch dadurch nehmen, dass er in der nächsten Hauptversammlung seinen Vorstand kritisch zur Position befragt, die dieser (u.a. in seinem Namen) in der Aktionärsversammlung des z.T. erworbenen Unternehmens vertreten hat. Dazu müsste er aber genau informiert sein über die Beziehungen des eigenen Unternehmens, an dem er nur noch indirekt beteiligt ist, und über die Mehrheitsverhältnisse und Interessen aller anderen Anteilseigner des anderen Unternehmens. Hinzu kommt, dass die Beteiligungen sich ja nicht nur auf eine Gesellschaft beschränken, sondern je nach Größe des Konzerns sehr zahlreich sein können.

So entsteht eine Verflechtung zwischen den Aktiengesellschaften, die selbst unter Fachleuten kaum noch durchschaubar ist.<sup>129</sup> Ergebnis ist aber, dass spätestens sobald sich mehr als 50 % der Aktienanteile eines Unternehmens nicht mehr in Privatbesitz befinden, sondern anderen Aktiengesellschaften oder Banken gehören, die wirtschaftlichen und personellen Richtlinien nur noch durch die jeweiligen Managementkonsortien festgelegt werden, ohne dass die eigentlichen Eigentümer, die Privatanleger darauf noch Einfluss nehmen können.<sup>130</sup> Allein die Vorstände einer Gesellschaft wählen dann Aufsichtsräte einer anderen Aktiengesellschaft, die wiederum ihre Vorstände kontrollieren sollen. Durch möglichst viele Mandatsanhäufungen entsteht ein Netz und die Vorstände sind letztlich mit der Kontrolle ihrer eigenen Arbeit beauftragt. Gegen ihren Willen sind sie nicht mehr absetzbar. Damit sind sie für ihr Handeln auch niemandem mehr wirklich rechenschaftspflichtig. Sie sind nur noch „der kühlen Verwertung des Kapitals verantwortlich, das sie verwalten.“ (Roth 2003; 554)

Die Unternehmensführungen der großen Konzerne haben es geschafft, dass nur eine relativ kleine Gruppe von wenigen hundert Personen von Aufsichtsräten, Vorstandsmitgliedern und Bankenvertretern, die eigentlich Auftragsempfänger der Privataktionäre sein sollten, so zu selbstständig handelnden Akteuren werden.<sup>131</sup> Sie können relativ unangefochten die Richtung der Konzerne und auch ihre eigenen Einkommen bestimmen.

---

<sup>129</sup> Daimler Chrysler, der größte deutsche Industriekonzern hat z.B. 485 Tochterunternehmen, die in den Geschäftsabschluss einbezogen sind. Er ist aber selber Teil der Deutschen Bank, die neben dem Emirat Kuwait und ca. 1,9 Mio. anderen Anlegern (hauptsächlich Investmentgesellschaften, die wiederum anderen Banken gehören) die Eigentümer von Daimler Chrysler sind. Die Deutsche Bank ist ihrerseits an 1800 Unternehmen beteiligt, von denen ca. 1200 in den Geschäftsabschluss einbezogen sind. (Roth 2003; 553)

<sup>130</sup> Tatsächlich liegt dieser Wert noch wesentlich niedriger. Da selbst bei Jahreshauptversammlungen der deutschen Großkonzerne häufig nicht mehr als 40% des Kapitalstimmrechts anwesend sind, ist ein Aktienanteil von etwa 20% oft genug ausreichend, um den Kurs eines Unternehmens zu bestimmen. (NOZ vom 08.09.2005)

<sup>131</sup> siehe dazu auch Papendick/Student 2004: Die mit der Macht spielen.

Dadurch, dass sich die Topmanager der großen Aktiengesellschaften nur noch gegenseitig kontrollieren,<sup>132</sup> fällt es ihnen leicht, das Unternehmensziel von unwirtschaftlichem Ballast wie Umweltrücksichten, sozialer Gerechtigkeit oder moralischen Bedenken zu reinigen und nur noch ein Ziel, die Steigerung des Gewinns in den Mittelpunkt zu stellen, wobei einfach unterstellt wird, dass diese Maximalreduktion des Auftrags in völliger Übereinstimmung mit den Investoren steht, ohne dass die Richtigkeit dieser Annahme jemals von den Konzernmanagern überprüft worden wäre.

Noch verwickelter ist die Situation beim Kleinanleger, der sein Ersparnis zur Bank bringt. Dort ist das gängige Anlageangebot heute der Aktienfond, bestehend aus gestreuten Beteiligungen an verschiedenen Unternehmen.

Das hat für den Bankkunden folgende Vorteile: Er hat sein Geld mit einer wahrscheinlich höheren Gewinnerwartung angelegt, als wenn er festverzinsliche Anlagen gewählt hätte und er muss sich nicht persönlich um die Entwicklung an den Börsen kümmern, d.h. die Erarbeitung von Informationen, die für die Entwicklung des Wertpapiers wichtig sind, wird ihm von Fachleuten abgenommen. Außerdem hat das unbeteiligt sein den Nebeneffekt auch gar nicht zu wissen auf welche Weise der Gewinn erwirtschaftet wird.<sup>133</sup> Unbequeme Gewissensbisse können dabei nicht auftreten, denn in einem Aktienfond wird das Kapital breit gestreut und ein entsprechender Fond umfasst nicht selten die Anteile von bis zu 30 Unternehmen. Darin steckt auch das System, die Investitionen abzusichern. Wenn Verluste in einigen Bereichen entstehen, können diese so durch Gewinne in anderen Bereichen kompensiert werden. Doch auch die Bank hat Vorteile von dem System, denn das Risiko bleibt beim Investor. So etwas wie ein Mindestgewinn ist nicht Teil der Vereinbarung. Ist der Fonddurchschnittsgewinn

---

<sup>132</sup> auch die zur Kontrolle der Vorstände eingesetzten sind nicht selten ehemalige Vorstandsmitglieder desselben Konzerns oder sind sogar noch aktive Vorstandsmitglieder anderer Konzerne. (Über die Beteiligungen, Vorstände, Aufsichtsräte und Gewinne der 100 größten deutschen Konzerne siehe ausführlich: Liedtke 2003)

<sup>133</sup> Ähnliche Probleme hatten die Aktivisten der Friedensbewegung der frühen 80er Jahre, als ihnen klar wurde, dass sie durch ihre Sparguthaben indirekt gerade jene Gruppen mit der Bereitstellung ihrer finanziellen Mittel unterstützten, die sie durch ihr Engagement auf der Straße und in vielen politischen Aktionen zu bekämpfen versuchten. Die Forderung nach einer moralisch einwandfreien Geldanlagemöglichkeit wurde immer lauter, weil damals keine Bank garantieren wollte, dass das ihr anvertraute Geld nicht in Bereiche wie Rüstung, Atomkraft oder mit der Apartheid verflochtenen Industriezweigen angelegt werde. Sie beharrten auf ihrem freien Handlungsspielraum und verweigerten vor allem die für eine Sicherstellung solcher Forderungen notwendige Transparenz ihres Geschäftsgebarens. Nach vierjährigen Auseinandersetzungen mit den Bankenaufsichtsbehörden wurde 1988 mit der „Ökobank“ in Frankfurt/M. endlich ein Geldinstitut gegründet, das nicht nur diesen Kundenanforderungen nachkommen konnte, sondern besonders die Bereiche alternative Energien, Umweltschutz, Bildung und Kultur mit der Bereitstellung finanzieller Mittel gezielt unterstützen wollte. Nach dem von den etablierten Banken unerwarteten Überleben der neuen Bank schufen schließlich auch andere Geldinstitute Anlagemöglichkeiten mit fest definierten Verwendungsbereichen, z.B. die sog. Ökofonds. Nach der Fusion mit der GLS Gemeinschaftsbank in Bochum, die ein ähnliches Geschäftsprinzip verfolgt, wurde im Januar 2003 der Name in „GLS Gemeinschaftsbank mit Ökobank“ umbenannt. Seit 1997 existiert mit der „Umweltbank“ in Nürnberg sogar ein Geldinstitut, das, obwohl es konsequent nachhaltige Geschäftsprinzipien verfolgt, sich trotzdem erfolgreich an der Börse platzieren konnte.

gering, fällt auch der Anteil für die Anleger entsprechend gering aus. In den Aktionärsversammlungen hat der einzelne Anleger kein Stimmrecht mehr. Der gesamte Einfluss auf die jeweiligen Geschäftsführungen fällt durch das sog. Depotstimmrecht den Fondmanagern der Banken zu. Dadurch geraten die Unternehmen unter starken Druck, denn die Banken sind nur an einem kurzfristigen Gewinn interessiert und verwenden ihr Drohpotential zur Durchsetzung ihrer speziellen Ansprüche. Insbesondere die an der Börse sich gut niederschlagende Ankündigung von Stellenabbauprogrammen stehen regelmäßig im Vordergrund solcher Forderungen. Kommen die Unternehmensleitungen den Fondmanagern nicht entgegen, hat das unter Umständen die Herausnahme eines häufig bedeutenden Aktienanteils des Unternehmens aus dem jeweiligen Fond zur Folge. Das kommt für das Unternehmen einer Herabstufung durch eine Rating-Agentur gleich und zieht weiteren Vertrauensverlust an den Börsen nach sich. Enorme Aktienwertverluste in kürzester Zeit können die Folge sein.

Der Konzernmanager kann sich in Ausübung seines Berufes deshalb keine Rücksichtnahmen leisten. Er muss sich grundsätzlich darauf verlassen können, das alles, was ihm erlaubt wird, auch gemacht werden darf. Er kann sich nicht mit Überprüfungen befassen, die nicht in seine Zuständigkeit fallen. Seine Zuständigkeit ist, mit allen legalen Mitteln dafür zu sorgen, dass sich das Kapital seiner Kunden vermehrt.

Auch ein Angriff durch ihn selbst auf das Regelsystem für die ökonomische Tätigkeit, das legale von nicht legalen Mitteln unterscheidet, ist da kein Widerspruch. Der Spitzenakteur in der Ökonomie verlässt sich darauf, dass dort wo tatsächlich keine Spielräume mehr sind, seinen Forderungen auch nicht nachgegeben wird. Sowohl als Privatmann, der auch Umweltinteressen hat, als auch als Manager muss er davon ausgehen, dass die Politik ihre Aufgabe ebenso konsequent wie er selbst erfüllt.

Deshalb kann er sich innerhalb des ökonomischen Systems auch auf eine Rolle des vermeintlichen „Befehlsempfängers“ zurückziehen, der sich um die Moral nicht zu kümmern braucht. Dem „Befehlsgeber“, dem privaten Kapitalinvestor, fehlen aber in der Regel die Mittel seine Kompetenzen zu erkennen oder durchzusetzen.

Ein Ausweg bietet sich für Anleger nur dort, wo er konsequent sog. Öko-Effizienzfonds, Umwelttechnologiefonds oder die hauptsächlich in den USA bekannten ethisch-sozialen Fonds als Geldanlage wählt<sup>134</sup>, die sich auf ein bestimmtes faires Geschäftsverhalten verpflichten, aber oft nicht eine Rendite in der Höhe vergleichbarer anderer Anlagemöglichkeiten bieten.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Anonymisierung des Kapitals kann als ein wichtiges Element angesehen werden, das den Druck zur Gewinnmaximierung innerhalb der Unter-

---

<sup>134</sup> Siehe dazu auch: Schumacher, Ingeborg 2000; 139ff.

nehmenslandschaft der Kapitalgesellschaften fördert. Nebeneffekte sind die Vernachlässigung ethisch moralischer Prinzipien und eine Verrohung im Umgang mit Schwächeren. Eine wirksame Kontrolle der Akteure wird zunehmend schwerer, da der Grad der Verselbständigung und Handlungsfreiheit nur noch schwer rückgängig zu machen ist. Eine Entflechtung durch gesetzliche Maßnahmen wäre dafür erforderlich, da das System von innen heraus keinen Anreiz für die Akteure bietet, ihren Einfluss zurückzunehmen. Dieser Zustand ist trotz oder gerade wegen des Wettbewerbsprinzips in der Ökonomie entstanden und unterstreicht damit, dass besonders in dynamischen Wettbewerbssituationen die Ergebnisse nicht automatisch auf eine größtmögliche Berücksichtigung der Wünsche aller Beteiligten hinführt. Der Ansatz geht davon aus, dass jeder Beteiligte Akteur seiner Aufgabe auch ausreichend gut nachkommt. Aus Sicht der Ökonomie bedeutet das, dass die Politik sich selbst so zu organisieren hat, dass sie unabhängig bleibt und in der Lage ist diejenigen Regeln, die nicht verwässert werden dürfen, auch adäquat zu verteidigen. Um diese Unabhängigkeit aber zu bewahren, ist prinzipiell eine Stellung außerhalb des Wettbewerbsgeschehens erforderlich. Den Test, ob die Politik dieser Anforderung tatsächlich gerecht werden kann, muss die Politik erst noch bestehen.

### **5.3.3. Auswirkungen auf die Politik**

Wird die Übertretung der Bestimmungen in einem Wettbewerb festgestellt, muss ein gut funktionierender, außerhalb des betreffenden Wettbewerbs stehender Sanktionsapparat zur Korrektur eingreifen. Geschieht das nicht, eskaliert die Übertretung der Regeln und der vormals faire Wettbewerb löst sich in sich verselbständigende, unkontrollierbare, aktionistische Einheiten auf. Ist Gefahr für das Gemeinwesen zu befürchten, ist die Politik als Steuerungseinheit dazu aufgerufen, ungewünschte Nebenwirkungen zu erkennen und abzustellen. Die Politik hat die Aufgabe für die erforderlichen Regeln und Kontrollmechanismen zu sorgen.

Dazu muss sie, um etwa die Kontrollposition über die Ökonomie behalten zu können, selber grundsätzlich außerhalb des ökonomischen Wettbewerbs stehen, unparteiisch sein und eine neutrale Position einnehmen, denn sonst wäre eine Ausübung der Kontrollfunktion durch Interessenkollision prinzipiell nicht möglich. Sie muss daher auch den Überblick haben, um die übergeordneten Interessen aller, und nicht nur der Marktakteure, verteidigen zu können. Das ist ein zentraler Anspruch dem eine Demokratie gerecht werden muss.

### 5.3.3.1. Marktversagen als Beispiel für die Notwendigkeit politischen Eingreifens

Der Preis einer Ware spiegelt unter optimalen Marktbedingungen die für ihre Herstellung erforderlichen Kosten wider. Spezielles Fachwissen, knappe Rohstoffe oder viel Energie, lassen ein Produkt entsprechend teuer im Endpreis werden. Sind frei zugängliche Ressourcen, beim Herstellungsprozess notwendig, wird sich der Wert dieser Ressource im Endpreis der Ware nicht wieder finden. Schließlich können keine Kosten für die Nutzung erhoben und unter der Bedingung der Konkurrenz nicht in den Preis integriert werden. Die Folge der kostenlosen Nutzung ist eine Fehlbewertung und damit eine Übernutzung der betreffenden Ressource.

Diese von Arthur C. Pigou 1920 als externe Effekte bezeichneten Wirkungen können nicht durch das Instrument des Marktes gelöst werden, das Ergebnis ist ein sog. Marktversagen.

So führt bspw. der Einsatz von Düngemitteln und Pestiziden langfristig zu einer Nitrat- und Gifanreicherung in Boden und Grundwasser. Die Trinkwasserqualität nimmt ab, die Biodiversität geht zurück, ohne dass dafür, durch den Verkauf der landwirtschaftlichen Produkte, jemals Mittel für die Wiederherstellung oder die Einrichtung von Schutzgebieten abgezweigt worden wären<sup>135</sup>. Ähnliches gilt für die Luft, die als Aufnahmemedium für Schadstoffe als freies Kollektivgut den Wirtschaftsakteuren seit dem Beginn der Industrialisierung zur Verfügung gestanden hat. Zur Kompensation dieser Verluste schlug Pigou die Einführung einer Steuer als staatliches Mittel der Regulierung vor.

Für ein Gut, das nicht durch private Aneignung geschützt werden kann, weil der allgemeine Zugang nicht regulierbar ist, dessen Erhalt aber dennoch im Sinne der Allgemeinheit liegt, muss der Staat als über dem System der Wirtschaft stehende Ordnungsinstanz die Schutzfunktion übernehmen. (Costanza et.al. 1997; 44)

Als ein Ausweg wird von neoliberaler Seite die Privatisierung bestimmter Umweltressourcen gesehen (Coase 1960). Dadurch, dass private Einzelpersonen die Nutzungsrechte erhalten, indem ihnen Eigentumsrechte an Umweltgütern verliehen werden.<sup>136</sup> Hiermit würde ein ökonomischer

---

<sup>135</sup> siehe auch Kapitel: 5.3.2.1. Gewinnmaximierung

<sup>136</sup> Diese Denkweise strebt grundsätzlich danach, alles was noch nicht Ware ist, zu einer Ware zu machen und somit Eigentumsrechte daran herzustellen. Grundsätzliches Kriterium für eine Privatisierung ist die Verkaufbarkeit, die vorliegt, wenn es technisch möglich ist, andere von der Nutznießung ausschließen zu können, wenn Nichtrivalität vorliegt und wenn positive Auswirkungen auf jene, die das Gut nicht nutzen ausgeschlossen werden können. So kann bspw. der Zugang zu bekanntem Wissen oder der Luft nicht eingeschränkt werden, ist also kein Gegenstand möglicher Privatisierung.

Das Augenmerk der Privatisierer liegt im Wesentlichen auf Gütern, die sich in der öffentlichen Hand befinden. Infrage kommen neben Naturressourcen (Bodenschätze, Fischgründe oder Wälder) und Medien auch Bildungs-, Gesundheits- und Altersversorgungssysteme, Infrastruktureinrichtungen (Verkehrswege oder Kommunikations-

mischer Nutzen möglich und so bisher externalisierte Kosten in den Preis einer Ware internalisierbar. Außerdem wäre der Anreiz zur Erhaltung der Ressource gegeben.

Doch auch durch die Privatisierung eines Gutes, wodurch die unbefugte Nutzung möglicherweise ausgeschlossen werden kann, sichert ein so herbeigeführter, exklusiver Zugang zu der Ressource nicht den schonenden Umgang mit ihr. Entscheidend für die Ausbeutung der Ressource ist nach den Prinzipien des Marktes nicht die Pflege oder der grundsätzliche Erhalt durch die Hinauszögerung der Ausbeutung, sondern die Entwicklung der Zinssätze.

Das Modell von Harold Hotelling aus dem Jahre 1931 zeigt das deutlich. In diesem Ansatz werden Gewinne aus der direkten Ressourcennutzung verglichen mit den Gewinnen, die für den gleichen Wert, am Kapitalmarkt zu erzielen wären, wenn die Ressource veräußert und in Kapital umgewandelt werden würde. Ein schonender Umgang mit der Ressource ist nur dann wahrscheinlich, wenn der zu erwartende Erlös größer ist, als ein möglicher Gewinn am Kapitalmarkt. Ist die Gewinnerwartung geringer als auf dem Kapitalmarkt, wird nach dem Kalkül des größtmöglichen Gewinns der Eigentümer seine Ressource so schnell und so vollständig wie möglich in Kapital umwandeln und auf dem Kapitalmarkt anlegen.

Angenommen ein Investor legt sein Kapital in die Aufforstung eines Waldes an, dann ist die Maßnahme nur solange wirtschaftlich, wie der Wert des Baumes schneller wächst, als der Wert des Geldes auf dem Kapitalmarkt wachsen würde, wäre es dort investiert worden. Ist der Baum irgendwann älter und nimmt er nur noch langsam an Größe und Umfang zu, mindert sich sein Vorsprung in der Wertsteigerung gegenüber dem Wert des Geldes auf dem Kapitalmarkt. Der Zeitpunkt ihn zu fällen ist erreicht. Noch länger zu warten, würde eine Gewinneinbuße bedeuten. Langsam wachsende Holzsorten werden daher gefällt und nicht wieder aufgeforstet, es sei denn mit schnell wachsenden Arten, wie z.B. Eukalyptus. Aufforstungsprojekte mit Geldern der Weltbank etwa haben daher fast immer zur Umwandlung von artenreichen Naturwäldern in monokulturelle Holzbestände beigetragen. (Costanza et.al. 1997; 52)

Dort, wo der Markt selber nicht für den Erhalt öffentlicher Güter in Frage kommt, muss im Sinne übergeordneter Interessen eine Regelinstanz dafür sorgen, dass dem Allgemeinwohl der notwendige Raum zugestanden wird. Dies kann nur auf politischem Wege durch den Staat erfolgen.

---

einrichtungen) oder auch Einrichtungen aus dem Bereich Sicherheit (Wachdienste bis hin zu Söldnerarmeen) aber auch öffentliche Kulturgüter und genetische Codes sind Gegenstand der Privatisierung.

### 5.3.3.2. Die Tendenz zum Rückzug aus der Richtlinienverantwortung

Das Durchsetzen von Bestimmungen, welche die unerwünschten Folgen ökonomischer Tätigkeit abmildern sollen, kann in der derzeitigen Situation erfolgreich nur noch auf der internationalen Ebene erreicht werden. Zu global ist die Aktivität der Wirtschaft.

„Wenn zum Beispiel ein Amerikaner einen Pontiac Le Mans von General Motors kauft, beteiligt er sich unbewusst an einer internationalen Transaktion. Von 10000 Dollar, die er an GM zahlt, gehen etwa 3000 Dollar für Montagearbeiten nach Südkorea. 1750 Dollar für hochtechnologische Komponenten (Motor, Getriebe und Elektronik) nach Japan, 750 Dollar für Styling und Konstruktion nach Deutschland, 400 Dollar für verschiedene kleinere Komponenten nach Taiwan, Singapur und Japan, 250 Dollar für Werbung und Marketing nach Großbritannien und etwa 50 Dollar für Datenverarbeitung nach Irland und Barbados. Der Rest – weniger als 4000 Dollar – geht an Marktstrategen in Detroit, Anwälte und Banken in New York, Lobbyisten in Washington, Renten- und Krankenversicherungsangestellte im ganzen Land sowie an GM-Aktionäre...“ (Reich 1997;128).

Dieses Zitat kann ein Beispiel dafür geben, in welchem Maß die Entstehung von Produkten und die Bereitstellung von Dienstleistungen eine Angelegenheit geworden ist, die sich weltweit über verschiedene Produktionsorte, Unternehmen und Nationen erstreckt. Wenn auch immer wieder mal in seiner stetigen Beschleunigung unterbrochen, hält der Trend zur globalen Verflechtung der Wirtschaft unvermindert an. Ca. 65.000 transnationale Unternehmen mit etwa 850.000 Auslandsniederlassungen und etwa 54 Mio. Beschäftigten existieren zur Zeit und bestreiten ungefähr 65% des Welthandels.<sup>137</sup> Sie haben die volle Marktsouveränität und können sich einen Standort fast weltweit aussuchen. Auf der anderen Seite fehlt diese Möglichkeit den Beschäftigten. Sie sind fast immer gezwungen am Standort zu verbleiben. Internationale Mobilität ist eine Ausnahme.

Die Bemühungen um einen freien Welthandel durch Organisationen wie die OECD oder WTO förderten diesen Prozess ebenso, wie die Öffnung Osteuropas für das System der freien Weltwirtschaft oder die Entwicklung neu industrialisierter Staaten in Ost- und Südostasien oder Lateinamerika.

Ein Effekt dieser Entwicklung ist die Zunahme der internationalen Standortkonkurrenz.<sup>138</sup>

Direktinvestitionen von Firmen im Ausland, die Gründung multinationaler Unternehmen und das „global sourcing“ (die Zulieferung von Produkten bzw. von Finanzmitteln oder Risikoversicherungen über Staatsgrenzen hinweg) haben immense Zuwächse zu verzeichnen.

<sup>137</sup> Deutsche Bundesbank zit. nach Baratta 2002; 1095

<sup>138</sup> siehe dazu Kapitel: 4.3.4. Einkommenssicherheit und Arbeitslosigkeit

Die Grundsätze des Freihandels und ihre Durchsetzung in internationalen Handelsabkommen erschweren den Staaten die Beschränkung des Marktes. Folgendes Zitat macht das Dilemma deutlich, in das die Staaten als politisch gestaltende Akteure immer tiefer hineingeraten sind: „Indem sich multinationale Unternehmen, Anleger und Spekulanten in zunehmendem Maße von ihrem „Heimatland“ lösen und die Beschäftigten, die Gewerkschaften und die Regierungen der einzelnen Länder gegeneinander ausspielen, konnten sie den Druck an allen Fronten viel weiter erhöhen, als sie das in einem Land hätten tun können. Alle diese Faktoren tragen zur Erhöhung der Profitrate bei: Niedrigere Steuersätze, „sonst gehen wir ins Ausland“; mehr Subventionen für die Unternehmen, „sonst gehen wir ins Ausland“; weniger direkte oder indirekte Löhne für dieselbe Arbeit oder für mehr, „sonst gehen wir ins Ausland“; weniger Mitspracherecht und Kontrolle der Gewerkschaften oder des Staates bei Dingen, die in den Unternehmen passieren, „sonst gehen wir ins Ausland“; weniger strenge Umweltvorschriften, denn „in anderen Ländern machen sie nicht solche Schwierigkeiten“; weniger Behinderungen beim Absatz, egal welcher Produkte in egal welchen Ländern, denn „wenn wir nichts mehr absetzen können, dann macht uns die Konkurrenz platt“, und weniger Vorschriften und Forderungen nach Minimallöhnen, Kündigungsschutzgesetzen, Sozialleistungen, die das Funktionieren des Arbeitsmarktes beeinträchtigen, denn „in den USA geht es auch mit weniger“. (Went 1997; 115)

Es scheint so, als habe der Staat keine Mittel mehr unerwünschten Wirkungen der Globalisierung entgegenzutreten. Das Wirtschaftsgeschehen wird immer weniger kontrollierbar. Steuerungsmechanismen versagen, während die wirtschaftlichen Akteure zunehmend unempfindlicher werden gegenüber den Entscheidungen der Nationalstaaten.

Das hat auch Folgen für den Staatsbürger, nicht nur wenn er als Anbieter seiner Arbeitskraft, sondern auch sobald er als Konsument in Erscheinung tritt. Die Entscheidung, ob sich ein Produkt auf dem Markt durchsetzen kann, soll möglichst nur noch vom Verbraucher allein getroffen werden können. Staatliche Vorgaben zum Schutz der Verbraucher soll es demnach nur noch sehr eingeschränkt und wo immer möglich gar nicht mehr geben dürfen.<sup>139</sup> Die Aufgabe des Schutzes der einzelnen Person in ihrer Funktion als Konsument, soll möglichst ihr selbst überlassen bleiben. Entsprechend dem Marktprinzip soll Information über ein Produkt

---

<sup>139</sup> Während es z.B. den Staaten in Europa nicht mehr gelungen ist, genmanipulierte Nahrungsmittel aus dem Handel herauszuhalten, konnte aber immerhin eine Kennzeichnungspflicht durchgesetzt werden. In den USA haben es die Wirtschaftsverbände erreicht, auch das zu verhindern, so dass der Verbraucher keine Chance mehr hat zu erkennen, ob seine Lebensmittel genverändert sind oder nicht.

ebenfalls ein zu kaufendes Dienstleistungsprodukt werden und nur durch professionelle Anbieter oder Verbraucherorganisationen angeboten werden dürfen, die dann den Käufer beraten, ob ein Produkt empfehlenswert ist oder nicht. Der Staat hat sich nach dieser Anschauungsweise herauszuhalten und dem Markt keine Einschränkungen aufzuerlegen. Die Aufgabe der Informationsbeschaffung, Auswertung und Beurteilung, ob sich ein Produkt langfristig positiv oder negativ auswirken wird, ist damit einem ohnehin in seiner Zeit knapp bemessenen Kunden übertragen, der diese Aufgabe kaum erfüllen kann. Er vertraut darauf, dass die angebotenen Waren in ihrer Gesamtheit dem erforderlichen Qualitätsniveau entsprechen und dass, sollte das nicht so sein, der Staat schützend eingreift, durch Verbot oder die entsprechende Kennzeichnung. Diese Möglichkeiten gehen dem Staat aber zunehmend verloren durch eine Selbstbeschränkung, die wiederum ein Entgegenkommen an die Wünsche kleiner aber einflussreicher, an ihrem ökonomischen Vorteil orientierter, Gruppen ist.

Das Marktprinzip setzt beim Kunden eine Fähigkeit voraus, sich Fachkenntnisse anzueignen, die er tatsächlich aber nur dann hat, wenn er entsprechende, logistische Unterstützung in Anspruch nehmen kann. Ist der Kunde also ein großes Unternehmen, eine Behörde oder eine andere große Institution, die sich Spezialabteilungen leisten kann, um sich den für den optimalen Kauf erforderlichen Informationsstand zu beschaffen, lässt sich diese Anforderung relativ sicher erfüllen. Für den Privatkunden trifft das alles nicht zu. Damit schwebt er in größerer Gefahr hintergangen zu werden.<sup>140</sup> Zusätzlich zu seinem Einkauf hat er schließlich noch andere Sorgen zu bewältigen (Beruf, Familie usw.) und erst danach ist dafür Zeit. Es wird häufig übersehen, was es für den Endverbraucher bedeutet, sich auf den Informationsstand zu bringen, den er eigentlich haben müsste, wenn, so wie von den Produzenten behauptet, er in der Lage sein soll, entsprechend zu entscheiden und herauszufinden welche Folgen die Produkte bzw. deren Herstellung haben werden. Erschwerend wird er außerdem durch ein ausgeklügeltes Werbekonzept dazu gebracht, den Blick auf ganz bestimmte Schwerpunkte zu

---

<sup>140</sup> In einem komplexen Endprodukt werden viele Teilprodukte vermischt und sind für den nicht mit Spezialwissen ausgestatteten Käufer nicht mehr zurückverfolgbar. Es bleibt unmöglich festzustellen, unter welchen Bedingungen alle Teile hergestellt und bewirtschaftet wurden (Umweltschutz, Arbeitsbedingungen, usw. ). Selbst wenn der Kunde sich um die Entschlüsselung der Zusammenhänge bemüht, ist dies für ihn kaum möglich, außer es handelt sich vielleicht um Einkomponentenprodukte wie Eier, Kartoffeln usw. Bei einem Keks geht das schon nicht mehr. (Er enthält vielleicht Eier aus Käfighaltung, Mehl aus genveränderten Pflanzen und ist produziert mit Atomstrom. Welcher Art ist die Verpackung? usw. All das braucht der Produzent nicht offen zu legen.) Es ist auch eine Frage der Medien, die vermitteln müssten, was hinter jedem Produkt enthüllt werden könnte. Aber auch dort existiert das Vielfaltsproblem, sie können immer nur eine Sache herausstellen, die dann kurz beleuchtet wird und im Moment Aufmerksamkeit erzeugt. Doch das gibt sich kurze Zeit später, da ein Thema nur sehr selten über längere Zeit medienpräsent sein kann.

legen. Wobei sich die Frage stellt, ob diese Schwerpunkte im Interesse des Konsumenten sind.<sup>141</sup>

Selbst wenn ein Kunde motiviert wäre und sich entsprechend informieren möchte, so ist auch das nicht so einfach möglich, denn es kommt ganz darauf an, von wem er seine Informationen bekommt. Werbung ist gezwungenermaßen einseitig. Sollte es an einem Produkt irgendetwas geben, womit das Image geschädigt werden könnte, wird das Unternehmen natürlich die Öffentlichkeit davon nicht freiwillig in Kenntnis setzen. Betriebsgeheimnisse, die zum Schutze der Wettbewerbsposition natürlich nicht veröffentlicht zu werden brauchen, helfen dabei Informationen zurückzuhalten.<sup>142</sup> All das erfordert, das der Verbraucher bewusst einkauft. Er muss neben dem Produkt auch noch externe Informationen dazu kaufen, um zu wissen, was er mit diesem Produkt erworben, bzw. indirekt an der Umwelt oder der sozialen Gerechtigkeit anderer, mit verursacht hat. Und wenn er das für ein spezielles Produkt weiß, dann weiß er immer noch nicht, ob er durch den Kauf nicht ein Unternehmen unterstützt, das bei der Herstellung anderer Produkte gravierend dagegen verstoßen hat.

Er muss sich aufklären und aufgrund der ständigen Wechsel der Produktpalette ständig weiterbilden und Methoden entwickeln nach denen er Vor- und Nachteile gegeneinander abwägen kann. Er muss entscheiden, welche Aspekte wirkliche Gefahren darstellen, welche Alternative zu wählen ist und welche Preise für die Einhaltung ethischer Standards gerechtfertigt sind. Und all das soll der Konsument leisten, ohne dafür entsprechend vorbereitet worden zu sein und obwohl es, neben Beruf und Privatinteressen, nur einen Randbereich seines Lebensinhaltes darstellen kann.

In einem Unternehmen dagegen sind ganze Abteilungen von gut ausgebildeten Kalkulatoren mit dem Einkauf beschäftigt. Sie verfügen über weitreichende Sachkenntnisse, brauchen noch dazu keine ethischen oder Umweltbedenken zu haben, bzw. dürfen sie sich nicht leisten, da auch sie dem Prinzip der Gewinnmaximierung unterworfen sind. Außerdem werden diese Produkte auf ganz andere Weise beworben. Auf das Unterbewusstsein zielende Strategien können hier nur wenig Chancen haben, da der Käufer mit großer Sachkenntnis seine Produkte auswählt. Daher kann der Einkäufer für Industrieunternehmen auf eine ganz andere Art und Weise bewusst einkaufen. Bei ihm muss nur der Preis stimmen und er muss versuchen, alles zu unternehmen, um den so niedrig wie möglich zu halten. Schließlich geht der Preis für jede

---

<sup>141</sup> Eine Lösung könnte, so wie für Medikamente vorgeschrieben, ein Beipackzettel sein, der eben auch andere als die erwünschten Konsumfolgen zu enthalten hat. Doch dazu bedürfte es in jedem Fall einer gesetzlichen Verpflichtung.

<sup>142</sup> Zur Preisgabe solcher Informationen müsste das Unternehmen erst gezwungen werden. Wogegen es sich natürlich mit allen Mitteln wehren wird. Greift der Staat nicht regulierend ein, sind NGOs oder freie Verbraucherverbände oft die einzige Möglichkeit, um Unterstützung zu bekommen.

Einzelkomponente seines Produkts in den Endpreis mit ein. Er ist in der Lage viel Zeit aufzuwenden, um sich ein genaues Bild über die Qualität und das PreisLeistungsverhältnis zu machen. Er kann quasi weltweit auswählen und wenn er dann noch als Großkunde auftritt, hat er häufig die Möglichkeit, die Preise so tief wie möglich zu drücken.

### **5.3.3. Fazit**

An der allgemeinen Verwendbarkeit des Prinzips, dass der Markt selber nicht nur die Qualität der Produkte regelt, sondern über die Nachfrage auch die Bedingungen mitbestimmt unter denen sie produziert werden, muss gezweifelt werden. Dem Abnehmer eines Endproduktes wird damit unterstellt, dass er nicht nur einen Überblick für die Zusammenhänge und die sich daraus ergebenden Auswirkungen haben kann, sondern sich auch konsequent danach richtet. Dass dies aber nicht zu erwarten ist, haben die Ergebnisse der in Kap. 5.2 dargestellten Untersuchungen gezeigt. Der wirksame Schutz übergeordneter Interessen ist so nicht zu erreichen. Durch den Konsumenten, dessen Macht allein in einem möglichen Boykot besteht, kann die Durchsetzung von Standards Nachhaltiger Entwicklung nur theoretisch erzwingen. Praktisch fehlt ihm dazu der Überblick und ein strategisches Verständnis der Zusammenhänge. Wenn der Markt aber schützenswerte Güter nicht zu bewahren in der Lage ist, seien es ethische Standards, Umweltinteressen, oder der Schutz der Interessen von Einzelnen, dann muss dies der Staat übernehmen.<sup>143</sup>

Doch die Staaten, als die bedeutendsten, politischen Akteure auf der Ebene weltweiter Politik, verfolgen derzeit eine Tendenz zur Zurücknahme der Eingriffsmöglichkeiten durch Selbstbindungen und die Schaffung internationaler Verpflichtungen. Sie berauben sich damit „freiwillig“ eines Teils ihrer Handlungsmöglichkeiten, obwohl es ein übergeordnetes Organ vergleichbarer Machtfülle, das sie ersetzen könnte, nicht gibt.

## **5.4. Die besondere Beziehung zwischen Politik und Ökonomie**

Die ökonomischen Aktivitäten sind die essenzielle Ursache dafür, dass die Situation für die Weltbevölkerung heute im Wesentlichen durch Nicht-Nachhaltige Zustände geprägt ist. Es ist

---

<sup>143</sup> Ist der Staat nicht in der Lage eine ausreichende Versorgung mit öffentlichen Gütern zu sichern oder unfähig Entscheidungen zu fällen, deren Notwendigkeit weitgehend unbestritten ist, spricht man in der Politikwissenschaft deshalb auch von Staatsversagen (Nohlen/Schultze 2002; 906).

aber ebenfalls die Ökonomie, die den entscheidenden Faktor dafür bildet, ob die Welt in einen Nachhaltigen Zustand überführt werden wird. Ohne eine Sicherstellung der Grundbedürfnisse kann den Menschen nicht überzeugend abverlangt werden, ihr Interesse auf übergeordnete Ziele zu lenken.

Wesentlich für den Erfolg bei der Etablierung Nachhaltiger Entwicklung ist die Ausgestaltung der Ökonomie. Die Ökonomie so zu formen, dass sie sowohl ihrer Aufgabe zur Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen nachkommen kann, und gleichzeitig die Grundlagen anderer Systeme berücksichtigt werden, ist die Aufgabe der Politik. Die Politik hat den Auftrag ein Regelwerk zu schaffen, das geeignet ist, die Folgewirkungen ökonomischen Handelns so zu integrieren, dass die übergeordneten Ziele im Sinne Nachhaltiger Entwicklung erreicht werden. In diesem Kapitel werden daher in einem Überblick die Relationen zwischen Politik und Ökonomie betrachtet wie sie sich zur Zeit in den Bereichen darstellen, die für die Nachhaltigkeitsentwicklung belangvoll sind. In den Kap 5.1 und 5.2 wurde dargelegt, warum gerade diese Aufgabe eine besonders schwere Herausforderung darstellt. Neben den dort genannten kognitiven und soziologischen Hemmnissen ist ein weiteres Problem, dass die Entscheidungsfindung in der Politik selber nach Wettbewerbsprinzipien abläuft.

Die Neugestaltung des Regelwerkes ist in einer Gesellschaft, die freie Märkte zulässt, die wesentliche Aufgabe der Politik. Die Akteure, die diese Bestimmungen stetig neu auf ihre Praktikabilität zu überprüfen haben, sind aber selber durch Wettbewerbe in ihre privilegierte Position gekommen. Sie sind also Gewinner eines Metawettbewerbs, der die Aufgabe hat, Regeln sowohl für den Wettbewerb, durch den sie selber ihre Position als Gestalter erlangt haben, als auch Regeln für alle anderen Wettbewerbe, die eine gesellschaftliche Bedeutung besitzen, zu erlassen.

Jeder Akteur, der in einem solchen Wettbewerb unterer Ordnung involviert ist, erlangt damit die Chance auf Vergrößerung seiner Gewinnmöglichkeiten, wenn es ihm gleichzeitig gelingt, auch Mitglied des Gremiums zu werden, das die Regelfestlegung für seinen Wettbewerb betreibt. Aus Sicht eines großen Unternehmens oder eines Verbandes ist es daher prinzipiell vorteilhaft, sich an beiden Wettbewerben zu beteiligen, an dem ökonomischen, gegen die Konkurrenz um den Gewinn des Unternehmens zu vergrößern und an dem politischen um ein gewichtiges Wort in dem Gremium zu erlangen, das für die Regelfestlegung in dem ökonomischen Wettbewerb verantwortlich ist.

Beide Bereiche lassen sich sehr vorteilhaft miteinander verknüpfen, denn die Freisetzung von Innovationen ist, nicht nur wenn sie auf den produktiven Bereich gerichtet ist, sinnvoll.

Grundsätzlich ist die Richtung nicht festgelegt mit der jedes Unternehmen versucht, dem Konkurrenzdruck auszuweichen. Gewinne lassen sich auch mit dem Aufspüren von Gesetzeslücken erzielen oder mit der Arbeit an der Schaffung solcher.

Besonderes Gewicht fällt dem Wettbewerb um die Gremien zur Regelfestlegung aber auch deshalb zu, weil, nur wer dort Anteil nehmen kann, auch Einfluss darauf hat, nach welchen Regeln die zukünftigen Wettbewerbe um die Neubesetzung eben dieser Regel schaffenden politischen Gremien gestaltet werden. Also wie die Demokratie in ihrem inneren Wirkungsgefüge ausgestaltet sein wird. Der freie Markt auf allen Ebenen muss also keineswegs zu gleichen Wettbewerbsbedingungen führen. Es ist sogar anzunehmen, dass je freier der Markt ist und je größer und uneingeschränkter die Bewegungsfreiheit der Akteure ist, die Gewinner, in der Regel also die besonders starken Mitspieler, daran interessiert sein werden, die Bedingungen für den Markt der Zukunft nach ihren eigenen und damit nicht unbedingt immer nach Gesichtspunkten zu gestalten, die auch andere für „fair“ halten würden.

Wenn „fair“ nur bedeutet, dass alle, die sich am Wettbewerb beteiligen, sich auch an die Bestimmungen halten, dann kann ein Akteur einen Vorteil für sich gewinnen, wenn er einen besonderen Einfluss auf die Festlegung der Regeln hat, denn je nach dem, wie das Regelwerk gestaltet ist, werden die Ergebnisse des Wettbewerbs unterschiedlich ausfallen.

#### **5.4.1. Vorteilsabsicherung durch internationale Regime**

Vor allem technische Fortschritte, wie der rasante Informationsfluss durch das Internet oder die Verbesserung der weltweiten Transportmöglichkeiten gelten als eine Grundlage für die extreme Steigerung der Globalisierung der Wirtschaft in den Jahren seit dem Ende der Ost-Westkonfrontation. All diese wichtigen Neuerungen wären aber nur wenig wirkungsvoll geblieben, wenn nicht mit Hilfe der Politik durch zahlreiche internationale Abkommen eine außergewöhnliche Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Ökonomie herbeigeführt worden wäre.

Ausgerechnet mit einem klassischen Argument der politischen Linken, der Überwindung des Nationalstaates mit dem Ziel der globalen Gleichheit durch eine immer dichter werdende weltweit gültige Regelungsdichte bis hin zu einer Vorstufe einer Weltregierung, gewannen die doch eher konservativen Verfechter der Liberalisierung des Welthandels, die ohne die Blockkonfrontation gewissermaßen orientierungslos gewordenen Akteure in der Politik für ihre Sichtweise. (Scheer 2003a; 6) Den globalen Markt mit möglichst uneingeschränkter Be-

wegungsfreiheit aber konnte nur die Politik erst möglich machen. Keine andere Instanz hätte die Macht dazu gehabt, rechtlich verbindliche Strukturen in einem solch weitreichenden Rahmen neu festzulegen.<sup>144</sup>

Die bislang kanalisierend wirkenden Lenkungseffekte von Staatsgrenzen für Anbieter- und Nachfragebeziehungen sind dazu größtenteils aufgehoben worden. Kunden (das betrifft zur Zeit noch hauptsächlich Unternehmen, die als Kunden auftreten) erweitern ihre Suche nach dem günstigsten Angebot auf die ganze Welt, sehen sich aber gleichzeitig auch auf ihrem (ehemalig sicheren) Heimatmarkt weltweit tätigen Konkurrenten gegenüberstehen. Mit der Zunahme der Konkurrenten ist für die heimischen Unternehmen ein enormer Druck verbunden. Sie müssen sich mit Bedingungen vergleichen lassen, die vormals durch die nationale Begrenzung der Märkte nicht vorhanden waren. Nicht nur, dass unterschiedliche Lohnniveaus in den verschiedenen Regionen der Welt zum Tragen kommen, alle Möglichkeiten der Externalisierung von Kosten sind relevant. Seien es die verschiedenen Regelungen über die Steuer-gesetzgebung, Umweltvorschriften, die Bestimmungen für die Selbstorganisation der Arbeit-nehmer, ja sogar die Effizienz (bzw. Nichteffizienz) der staatlichen Kontrollsysteme selber (bzw. die sich daraus ergebenden Chancen bei einem Übertreten der gesetzlichen Bestimmun-gen unsanktioniert zu bleiben), die Palette ausschlaggebender Faktoren ist umfangreich. Letztendlich ist jeder Unstand, der Einfluss auf den Endpreis der Produkte haben kann, somit zu einem Kriterium geworden, wenn es darum geht, Vorteile im Konkurrenzkampf zu ent-decken.

Der Standortwettbewerb ist weltweit, und dadurch ist er nicht mehr an ein einheitliches Ni-veau verbindlicher gesetzlicher Regelungen gebunden, wie das noch innerhalb des Nationalstaates der Fall ist. Vielmehr ist gerade dieser Unterschied der Vorteil. Er bietet die Chance zum Gegeneinanderauspielen, was die Globalisierung aus Sicht der Ökonomie besonders reizvoll macht. Schließlich sind die Chancen auf Gewinne besonders hoch, wenn die Möglichkeit des preiswerten Einkaufs unter Bedingungen gegeben sind, die den Anbieter in einer Zwangslage sehen, und er faktisch keine Möglichkeit hat sich gegen Preisvorstellungen des Abnehmers zu wehren, da er sich sonst in eine Existenz bedrohenden Situation hineinmanövrieren würde. Die weitaus größte Zahl der Menschheit lebt aber zur Zeit unter Bedingungen, die nahe am Existenzminimum liegen und sind, wenn sich überhaupt die Möglichkeit auf wirtschaftliche Entwicklung bietet, daher nicht in der Lage, weitreichende Forderungen durchzusetzen. Statt dessen müssen sie sich mit einem Minimum zufrieden geben. Gerade dieser Umstand soll aber die Produzenten anlocken, denn sie könnten ihre

---

<sup>144</sup> Ausführlicher zum Begriff der Internationalen Regime und ihr Einwirken auf die internationale Politik siehe: Elfinger et al. 1990; 263ff.

Kosten dadurch erheblich senken. In der Folge wären dann die Einnahmen für die zur Zeit noch am unteren Ende der Einkommensskala lebenden Menschen sicherer und die Chance auf eine Erhöhung der Einkommen durch eine allmähliche Verbesserung der Strukturen. Ein Prinzip der Subsidiarität im weltweiten Wirtschaftsverbund könnte sich einstellen, wonach ein Produkt immer dort produziert wird, wo es gerade noch nach den technischen Möglichkeiten bei gleichzeitiger günstigster Kostenbilanz produzierbar ist.

Es kann jedoch nicht automatisch davon ausgegangen werden, dass ein vorhandenes Gefälle sozialer, ökonomischer und Umweltstandards auch wirklich dazu führt, dass die Investoren diese Vorteile honorieren, denn auch auf dem gleichen Entwicklungslevel ist die Konkurrenz unter den Anbietern groß.

Demnach müssten jene Staaten, die eine mittlere Entwicklungsstufe erreicht haben, von potentiellen Produzenten als Standorte stark nachgefragt sein und einen entsprechenden Wirtschaftsaufschwung erleben. Das ist zum Teil auch der Fall. Staaten, wie die VR China mit seit Jahren anhaltendem Wachstum sind ein Beispiel dafür. Doch das System richtet sich immer nach dem Preiswertesten aus. Auch Staaten, die sich gewisse Anteile erobert haben, können sich dieser nicht sicher sein. Der Druck der durch die Möglichkeit des permanenten Gegeninandrausspielens gegeben ist, lässt eine Entlastung nicht zu. Im Gegenteil, der deregulierte Weltmarkt drängt dazu, bestehende soziale Errungenschaften oder Umweltstandards wieder abzusenken, um den wirtschaftlichen Vorteil billiger Arbeitskräfte, niedriger Umweltauflagen oder gezähmter Gewerkschaften nicht gegen Mitkonkurrenten zu verlieren.<sup>145</sup> Multinational agierende Konzerne verfügen damit über eine immense „Meta-Macht“ über Staaten und in sie hinein, ohne das sie für diese Macht eine Legitimation erwerben müssten. Als eine Nebenfolge weltwirtschaftlichen Handelns wird damit gleichzeitig der Eingriff in die politische Ordnung betrieben. Es wird äußerst effektiv Politik gemacht, ohne das ein handelnder Akteur als solcher identifiziert werden könnte. Zustande kommt der Einfluss durch eine „Summenwirkung“ sehr heterogener Akteure, Entscheidungen, Märkte, Kapitalströme und supranationaler Organisationen, die jede für sich in ihrem Selbstverständnis nach ökonomischen Gesichtspunkten und Interessen entscheiden und damit diesen Effekt erzeugen. Dabei kann für

---

<sup>145</sup> Um angesichts insgesamt schlechterer Ausgangsbedingungen, wie mangelnde Infrastruktur oder ein ungünstiges Bildungsniveau, überhaupt eine Chance im weltweiten Konkurrenzkampf zu bekommen, haben die Entwicklungsländer daher bei der Festlegung des WTO-Regelwerks die Aufnahme von Umwelt und Sozialklauseln, wie etwa das Verbot der Kinderarbeit oder die längst völkerrechtlich verbindlichen Normen der International Labour Organisation ILO, verhindert. Sie bieten häufig als ihr einziges Gut auf dem Weltmarkt eine Arbeitnehmerschaft zu Bedingungen an, die an der Grenze des sozial und gesundheitlich überhaupt verkraftbaren liegen. Dies ist die Etablierung des sozialdarwinistischen Prinzips des „Survival of the fittest“. (Nuscheler 2001; 174) Ganz im Sinne der international tätigen Wirtschaftsakteure, deren Spielraum dadurch nur noch einmal vergrößert wird.

den einzelnen Konzern als Ergebnis durchaus die Übernahme oder die Liquidierung die Folge sein (Beck 2002; 187f).

Die Politik des „idealen“ Staates hat aus der Sicht der Weltwirtschaft folgende Merkmale<sup>146</sup>:

- (1) Der Staat muss leicht ersetzbar und voll austauschbar sein: Autarkiestrategien;
- (2) Sich in Konkurrenz mit einer möglichst großen Zahl gleichartiger Staaten befinden: Substitutionsstrategien;
- (3) Das neoliberale Weltmarktregime verinnerlicht haben: Strategien, die das ökonomische Rationalitätsmonopol der Weltwirtschaft herstellen, also Monopolisierungsstrategien;
- (4) Auf militärische Eroberungen verzichten und seine legitimatorischen Mittel dafür nutzen, die Entscheidungsautonomie und Bildungskraft weltwirtschaftlicher Akteure politisch (demokratisch) zu sanktionieren und zu legitimieren: Strategien der präventiven Dominanz.

Ein solches Idealbild des Weltmarkt orientierten Staates hat dann zur Folge, dass die politischen Akteure (staatliche Funktionsträger aber etwa auch NGO's) von bestimmten Entscheidungsrechten ausgeschlossen sind, während ihnen andere vorgegeben werden.

Wichtig ist, dass der staatliche Handlungsspielraum schrumpft, so dass eine Möglichkeit, sich gegen den neoliberalen Normenkatalog zu wehren, nicht mehr besteht. Die Druckmittel, um Staaten auf die neoliberale Linie zu bringen, liegen in den Händen internationaler Regime. (Beck 2002; 194f)

#### **5.4.1.1 Die Welthandelsorganisation WTO**

Insgesamt acht internationale Verhandlungsrunden des GATT (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen) mit dem Ziel der Senkung von Zöllen wurden seit 1947 durchgeführt und bewirkten in langwierigen Verhandlungsschritten eine durchschnittliche Absenkung der Zölle bei Industriegütern von 40% auf 4,7%.

Mit Abschluss der achten, der Uruguay Runde 1993 und der Ministerkonferenz von Marrakesch am 15.04.1994, wurde der Weg frei für ein ursprüngliches Ziel des GATT, die Gründung der Welthandelsorganisation WTO die zum 01.01.1995 in Kraft trat. Erklärtes Ziel ist es

---

<sup>146</sup>Aufzählung zitiert bei: Beck 2002; 193

durch einen weltweiten, freien Handel, die Nutzung der ökonomischen Ressourcen zu optimieren und dadurch eine Steigerung des Realeinkommens, der Beschäftigung und schließlich des Lebensstandards in allen Ländern zu erreichen. Die Unterzeichnerstaaten räumen sich dabei gegenseitig gleichwertige handelspolitische Leistungen ein und erklären sich ferner bereit, nicht tarifäre Handelshemmnisse und Zölle abzubauen. Besonders der Aspekt der Nichtdiskriminierung steht dabei im Vordergrund. Handelsvorteile, die sich zwei Unterzeichner gegenseitig einräumen, sollen demnach allen Mitgliedern zu gute kommen.

Zentrales Entscheidungsorgan ist der alle zwei Jahre tagende Ministerrat. Zwischen den Tagungen der Ministerkonferenz werden dessen Funktionen von einem Allgemeinen Rat übernommen, der auch als Streitschlichtungsorgan fungiert und die Handelspolitiken der Mitglieder überwacht. Ihm unterstehen drei Unterorgane: der Rat für Warenhandel GATT, der Rat für Dienstleistungen GATS und der Rat für handelsbezogene Aspekte von Schutzrechten für geistiges Eigentum TRIPS.

Maßnahmen von einzelnen Mitgliedstaaten oder Organisationen wie etwa der EU, die den Richtlinien der WTO nicht entsprechen, sind aufzuheben. Diese Feststellung kann aber nur der Allgemeine Rat treffen, der sich auf Antrag eines geschädigten Mitglieds mit dem jeweiligen Fall befasst und die Einsetzung eines unabhängigen „Panels“ veranlasst, das sein Rechtsgutachten dem Rat vorlegt, was dieser nur einstimmig ablehnen kann. Wird der Bericht angenommen ist er verbindlich und das Ergebnis ist umzusetzen. Kommt der so angewiesene Staat den Aufforderungen der WTO nicht nach, kann der Rat Strafzölle<sup>147</sup> zu Gunsten des geschädigten Landes gegen die Verursachernation verhängen. (Baratta 1996; 879) In den ersten vier Jahren seit Gründung der WTO wurden 188 Streitfälle entschieden.

Entscheidungen sollen möglichst im Konsensverfahren getroffen werden. Ist das jedoch nicht möglich, gilt das einfache Mehrheitsprinzip, wobei jedes Land eine Stimme hat. Während auf den ersten zwei Ministerkonferenzen Abkommen zur Liberalisierung in den Bereichen Informationstechnologie, Telekommunikation und Finanzdienstleistungen verabschiedet werden konnten, scheiterte die 3. WTO-Ministerkonferenz in Seattle 1999 an den Interessenkonflikten zwischen der EU und den USA einerseits und andererseits zwischen den Industrie-

---

<sup>147</sup> Es wurde bspw. für die Verweigerung der Zulassung des Importes von mit Hormonen belastetem Rindfleisch aus Kanada und den USA durch die EU, den USA und Kanada im Juli 1999 die Erhebung von Strafzöllen in Höhe von 124 Mio. US-\$ jährlich gegen die EU erlaubt.

nationen und den Entwicklungsländern. Begleitet wurde diese Konferenz von heftigen Protesten zahlreicher NGO's, die damit eine beträchtliche Medienpräsenz erreichen konnten.<sup>148</sup> Weit ab jeglicher Zugänglichkeit durch Demonstranten und unter verschärften Sicherheitsvorkehrungen fand die 4. Ministerkonferenz in Doha im Emirat Katar am Persischen Golf statt. Nach schwierigen Verhandlungen verständigten sich die Teilnehmer hier auf die Aufnahme einer neuen Verhandlungsrunde über Maßnahmen zur Liberalisierung des internationalen Handels. Zuvor hatte der damalige WTO-Generalsekretär Moore erklärt, dass der politische Druck (nicht etwa der Druck der internationalen Ökonomie!) stärker denn je eine weitere Verhandlungsrunde für einen freieren Welthandel erfordere und dass Flexibilität vor allem in Fragen des Umweltschutzes, des Agrarhandels und bei der Nutzung von Pharmapatenten erforderlich sei. Auch die Einbeziehung von Umweltschutzfragen in die Handlungsrunde stand zur Debatte. Interessanterweise hatten die Entwicklungsländer, und nicht die Vertreter der Industrienationen (die bei anderer Gelegenheit stetig die besondere Bedeutung des Umweltschutzes hervorheben) diese Forderung erhoben, die aber von den Entwicklungsländern nicht durchgesetzt werden konnte und schließlich aufgegeben wurde. (Baratta 2002; 1002)

#### **5.4.1.2. Der Internationale Währungsfond IWF und die Weltbank**

1944 fand in einem Badeort in den USA die Währungs- und Finanzkonferenz von Bretton Woods statt, an der 45 Staaten teilnahmen, um für die Nachkriegszeit eine Wirtschafts- und Finanzordnung festzulegen. Die Währungen wurden fortan an den Goldstandard gebunden und feste Wechselkurse unter den Teilnehmerstaaten festgelegt. Ein Jahr später trat das Abkommen in Kraft und der Internationale Währungsfond und die Weltbank nahmen ihre Arbeit auf.

Als Ziele des IWF wurden neben der Förderung der Zusammenarbeit in der internationalen Währungspolitik und der Stabilisierung der Währungen im Rahmen geordneter Währungsbeziehungen auch die Erleichterung des Wachstums in den Mitgliedstaaten, der Abbau von wachstumshemmenden Devisenverkehrsbeschränkungen und der Beistand für Mitgliedstaaten mit vorübergehenden oder strukturellen Zahlungsbilanzschwierigkeiten durch Kreditgewährung formuliert.

---

<sup>148</sup> Bereits der Erdgipfel von Rio 1992 hat es deutlich gemacht, in weltpolitischen Entscheidungsprozessen spielen private Akteure eine zunehmend wichtigere Rolle. Sowohl der Zusammenschluss privater Unternehmen BCSD (Business Council on Sustainable Development), als auch die zahlreichen Nichtregierungsorganisationen NGOs waren in den Prozess der Entscheidungsfindung mit einbezogen. Ausdrücklich sind private Akteure nach dem Willen der Agenda 21 an den Umsetzungsverfahren zu beteiligen.

Nach dem Zusammenbruch des festen Wechselkurssystems von Bretton Woods im Jahre 1973<sup>149</sup> ergab sich zunächst ein Bedeutungsverlust, der aber spätestens mit den Schuldenkrisen ab 1982 in Mexiko, Argentinien und Brasilien beendet war. Seitdem tritt der IWF bei akuten Finanzkrisen immer wieder als Nothelfer in Erscheinung; so bspw. 1994 erneut in Mexiko, 1997 in Thailand, Indonesien und Südkorea, 1998 in Russland und mehrfach in der Türkei und Argentinien.

Dem IWF gehören mittlerweile 183 Mitgliedsstaaten an, die jährlich durch den IWF auf ihre nationalen, wirtschafts- und geldpolitischen Maßnahmen und deren Auswirkungen auf die Zahlungsbilanzen überprüft werden. Je nach seiner Wirtschaftskraft kann ein Mitgliedsland eine bestimmte Kreditsumme auflagen- und gebührenfrei in Anspruch nehmen. Weiter gehende Darlehen zur Überbrückung von Zahlungsbilanzdefiziten müssen verzinst werden und sind gebunden an vertraglich zuzusichernde, wirtschaftliche Strukturanpassungsmaßnahmen.

Die Entscheidungen werden im IWF und in der Weltbank, anders als bei allen anderen UN Sonderorganisationen, nicht nach dem Prinzip des gleichen Stimmrechts für alle Mitglieder gefällt. Das Gewicht der Stimme jedes Mitgliedslandes wird entsprechend seiner Quote, die im Wesentlichen aus seiner Wirtschaftskraft abgeleitet wird, errechnet. Die bedeutendsten Quoten liegen bei den USA mit 17,5%, Japan mit 6,3% und Deutschland mit 6,1%. Alle afrikanischen und lateinamerikanischen Staaten zusammen verfügen dagegen nur über eine Quote von 15%. Außerdem sieht das Entscheidungsverfahren eine Sperrminorität vor. Die Gremien können Beschlüsse nur mit einer 85 prozentigen Mehrheit verabschieden. Dieses Verfahren sorgt dafür, dass Beschlüsse gegen die Stimmen der USA nicht zustande kommen können.

Die Weltbank besteht eigentlich aus fünf Einzelorganisationen, die aber organisatorisch eng verflochten sind und von einem gemeinsamen Präsidenten geleitet werden. Es handelt sich um die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung IBRD, die Internationale Entwicklungsorganisation IDA, die Internationale Finanzkooperation IFC, die Multilaterale Investitionsгарantie-Agentur MIGA und das Internationale Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten ICSID; alle mit Sitz in Washington DC.

Das Schuldenmanagement mit dem Ziel der Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit der Entwicklungsländer ist erst seit den Finanzkrisen der frühen 1980er Jahre die zentrale Tätigkeit der Weltbank. Bis in die 1970er Jahre lag der Schwerpunkt des Engagements bei Kapitalintensiven Großprojekten in Entwicklungsländern, die vor allem die Bereiche Energie und Verkehr sowie die Entwicklung des Agrarsektors umfassten.

---

<sup>149</sup> Der weltweite Handel in Dollar überstieg mittlerweile die Reserven der US-Notenbank und der Goldpreis auf dem freien Markt hatte den festgesetzten Wert des Währungsgoldstandards überschritten.

Die Politik der Weltbank ist der des IWF sehr ähnlich<sup>150</sup>. Bei der Kreditvergabe gelten vergleichbare Vorgaben. Die Empfängerstaaten werden zu radikalen internen Reformen gezwungen, wie etwa die Durchsetzung einer strikten Haushaltsdisziplin durch Sparprogramme, die Sicherung der Geldwertstabilität durch Hochzinspolitik, Liberalisierung des Handels und der Finanzmärkte, Steuerreformen, die Erleichterung ausländischer Direktinvestitionen, die Sicherung des Eigentumsrechts und die Privatisierung staatlicher Unternehmen. Darüber hinaus werden neben den wirtschaftlichen Vorgaben auch noch politische Bedingungen gestellt. Neben einer wirksamen Korruptions- und Armutsbekämpfung ist die Forderung nach einer „guten Regierungsführung“ im Sinne des IWF und der Weltbank obligatorisch. Das kommt der Zustimmung zu einem Souveränitätsverlust gleich. Eine freie Entscheidung über eine nationale Schwerpunktsetzung in der Wirtschafts-, Umwelt- oder Sozialpolitik ist nur noch in einem sehr engen Rahmen, angelehnt an die neoliberalen Vorgaben, möglich. Alle politischen Richtungsbestimmungen haben sich dem Primat der ökonomischen Vorgaben unterzuordnen. Gerade diese rigiden marktwirtschaftlichen Auflagen bei der Kreditvergabe an Staaten, die durch bereits vorhandene Krisen in eine schwere Rezession gekommen sind, haben die Kritik am Vorgehen des IWF und der Weltbank stetig genährt. Der Verdacht, dass die Schuldentilgung ein vorrangiges Interesse vor der Hilfe für das Schuldnerland und der Krisenbeseitigung einnimmt, hält sich hartnäckig. Beispiele dafür sind etwa die Asienkrise von 1997 und die Russlandkrise von 1998. Die Durchsetzung der Standardrezepte hat in der Asienkrise bspw. durch die Erhöhung der Zinsen als Mittel, um die Inflation in den Griff zu bekommen und die Kapitalflucht zu verhindern, tatsächlich vor allem die dringend notwendigen Investitionen verteuert und so zur Verschlimmerung der Lage beigetragen. In Russland hat dagegen die forcierte Privatisierung von Staatsunternehmen keineswegs zur Monopolbeseitigung beigetragen, sondern häufig statt vormals staatlicher, danach zu privaten Monopolen geführt. Zunehmende Kritik an der undifferenzierten Anwendung des Standardschemas zur Rettung in Not geratener, nationaler Ökonomien und die konsequente Übergehung sozialer, kultureller und ökonomischer Besonderheiten der in eine wirtschaftliche Krise geratenen Staaten, haben zu einer kritischen Betrachtung der Organisationen auch durch die Länder geführt, die den Strukturanpassungsmaßnahmen nicht ausgesetzt waren. Das vom US- Kongress 2000 in Auftrag gegebene Gutachten über den IWF und die Weltbank, der sog. „Meltzer Bericht“, kommt zu dem Ergebnis, dass die bisherige Praxis der an Reformen gebundenen Kreditver-

---

<sup>150</sup> Wegen der Ähnlichkeit ihrer Strategien und ihres gemeinsamen Sitzes in Washington auch als „Washington-Konsens“ bezeichnet.

gabe innerhalb der vergangenen 20 Jahre nahezu wirkungslos geblieben sei und die Wirtschaftskrisen in ihrem Erscheinungsbild immer schwerer geworden seien.

Reformgedanken kommen auch aus den beiden Finanzinstitutionen selbst. Seit kurzem arbeitet im IWF eine neue Abteilung zur Beobachtung der internationalen Finanzmärkte und die Verfahren zur Überwachung der Wirtschaftsentwicklung sind transparenter und wirkungsvoller gestaltet worden. Ein unabhängiges Evaluierungsbüro zur Überprüfung der Finanz- und Wirtschaftspolitik der Schuldnerländer wurde eingerichtet und die Auswirkungen der Auflagen für die Kreditgewährung sollen verstärkt im Hinblick auf die ärmsten Bevölkerungsschichten geprüft werden. Außerdem wird über eine internationale Insolvenzordnung nachgedacht, die einen Ausweg für zahlungsunfähige Staaten bieten soll<sup>151</sup>. Auch die Weltbank ist inzwischen verstärkt bemüht, Entschuldungsinitiativen für die ärmsten Länder auf den Weg zu bringen. (Baratta 2002; 1028ff)

Insgesamt sind aber nach einem Bericht der UNO heute bereits in 46 Staaten die Bürger ärmer als in den 1990er Jahren. Die sog. Millenniumsziele zur Bekämpfung von Krankheit, Armut und Analphabetismus, die von den Staats- und Regierungschefs beim UNO-Gipfel im Jahre 2000 beschlossen wurden, sind nicht mehr erreichbar.<sup>152</sup> Das derzeitige Entwicklungstempo vorausgesetzt würde z.B. das Ziel allen Kindern eine grundlegende Schulbildung zu ermöglichen, nicht wie geplant 2015 sondern erst im Jahre 2129 erreicht werden. (NOZ vom 15.07.2004)

#### **5.4.2. Einseitigkeit in den ordnungspolitischen Richtlinien**

Ergänzungen zu den internationalen Handelsvereinbarungen, insbesondere des WTO-Vertrages, sind von verschiedenen Seiten immer wieder angemahnt worden. Wenn sich in den Abkommen genau festlegen lässt, was Handelshemmnisse sind und wie sie bei Überschreitung derselben durch das Druckmittel der Strafzölle beseitigt werden können, dann

---

<sup>151</sup> Gegen diese Überlegung wenden sich aber die USA mit aller Deutlichkeit. Bei dem o.g. Abstimmungsverfahren sind die Chancen auf eine Durchsetzung daher sehr gering.

<sup>152</sup> Ungleiche Bedingungen im Welthandel und eine unzureichende finanzielle Hilfe verhindern, dass Millionen Menschen sich aus der Armut herausarbeiten können. Nach Angaben des UNDP werden durch protektionistische Maßnahmen der reichen Staaten die Entwicklungshilfemaßnahmen konterkariert, denn dadurch entsteht in diesen Ländern ein Verlust von insgesamt 72 Mrd. Dollar. Das entspricht etwa der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe im Jahre 2003. Eine Folge davon ist etwa, dass durch die extreme Unterversorgung noch immer pro Jahr 10 Mio. Kinder an im Prinzip leicht vermeidbaren Krankheiten sterben. (Ciesinger 2005) Forderungen nach einem mit ausreichenden Vollmachten ausgestatteten UNO-Rat für Armutsbekämpfung und Umweltschutz, wie sie etwa der „Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen“ aufgestellt hat, werden dennoch relativ geringe Chancen eingeräumt, solange Umweltschutz in vielen politisch einflussreichen Kreisen noch als unwirtschaftlicher Luxus betrachtet wird. (NOZ vom 10.06.2005)

ist es prinzipiell auch möglich, Strafzölle zu verhängen, wenn minimale Umweltstandards bei der Produktion unterschritten werden, Mindestlöhne nicht gezahlt wurden oder etwa Gewerkschaftsarbeit verhindert wurde.

In den Verhandlungsrunden der WTO wird jedoch bislang ausschließlich über eine weitere Liberalisierung und Vereinfachung des weltweiten Handels diskutiert. Die Einführung von Umwelt- oder Sozialmindeststandards wird daher nur als Störfaktor für die Verbesserung der ökonomischen Bedingungen gesehen.

Die Vereinbarungen werden aber von den jeweiligen Regierungen der Mitgliedstaaten getroffen. Also auch und gerade von den Vertretern der westlichen Demokratien, die sich selbst, im Gegensatz zu den Regierungen der autoritären Mitgliedstaaten, dem Allgemeinwohl, der Gerechtigkeit und dem Frieden verpflichtet haben. Diese Zielsetzung sieht man dem derzeitigen Stand der Verträge aber keineswegs an. Sie bevorzugen einseitig den ökonomischen Standpunkt.<sup>153</sup>

Es stellt sich die Frage, warum ausgeglichene Positionen politisch bislang nicht durchsetzbar waren.

### **5.4.3. Infiltration in die politischen Entscheidungsgremien**

Politische Entscheidungsträger sind dem Allgemeinwohl verpflichtet. Da jedoch nur selten Übereinstimmung darin besteht, was dem Allgemeinwohl am nächsten kommt und wie dieses Allgemeinwohl am besten erreicht werden kann, sollten nach demokratischem Grundverständnis in den politischen Entscheidungsgremien möglichst alle wesentlichen politischen Positionen der Gesellschaft vertreten sein, um dort durch intensive Auseinandersetzungen die erforderlichen tragfähigen Einigungen herbeizuführen. Durch die Positionsvielfalt der Entscheider wird bei der Bevölkerung das Gefühl einer scheinbaren Sicherheit darüber erzeugt,

---

<sup>153</sup> Wie weit die Tendenz zur einseitigen Selbstentmachtung und die Unterwerfung des Staates unter die neoliberale Zielsetzung gehen kann, zeigt das Multilaterale Investitionsschutzabkommen (MAI). Nur durch die gerade noch rechtzeitige Offenlegung der Vereinbarung durch einige NGO's konnte 1998 der Inhalt an die Öffentlichkeit gelangen, und durch die Mobilisierung des Widerstands das Inkrafttreten noch verhindert werden.

Das MAI hätte für alle ausländischen Investoren ein absolutes Niederlassungsrecht vorgesehen und allen nationalen Regierungen untersagt einheimische Investoren bevorzugt zu behandeln. Darüber hinaus hätte jeder Investor noch das Recht zugestanden bekommen, den Staat auf entgangenen Gewinn verklagen zu können, wenn die Profite durch Umweltsteuern, Arbeits- oder Konsumentenschutzbestimmungen geschmälert worden wären. Besonders fatal hätten sich die Stand-still- und Roll-back-Klauseln ausgewirkt. Es hätten danach keine neuen ökologischen, sozialen und arbeitsrechtlichen Standards eingeführt werden können. Bestehende hätten sogar zurückgeführt werden müssen. Das Abkommen war unter maßgeblicher Beteiligung staatlicher Repräsentanten zustande gekommen und hätte, wenn es Gesetzeskraft erlangt hätte katastrophale Auswirkungen gehabt. (Trittin 2002; 48f)

dass einzelne Positionen nicht im Ringen um die beste Lösung leichtfertig vernachlässigt werden. Bei den so zustande gekommenen Grundsätzen kann eine andauernde Bevorzugung bestimmter Gruppen weitestgehend ausgeschlossen werden. Die erstellten Normen gelten schließlich für alle und müssen als neutral, gerecht und ausgewogen angesehen werden, sollen sie breite Akzeptanz finden.

Gewinnt jedoch eine Gruppe einen stärkeren Einfluss auf die politischen Entscheidungsgremien, kann sie unter dem Deckmantel scheinbar vorherrschender Ausgewogenheit bis zu einem bestimmten Grad die Festlegung des allgemeingültigen Regelwerks zu ihren Gunsten beeinflussen. Ziel aller politischen Strömungen ist es jedoch, genau das zu versuchen, und durch gezielten personellen und materiellen Einsatz hier besonders erfolgreich zu sein.

Die Ökonomie ganz dem Prinzip der Gewinnmaximierung verpflichtet, kann es sich nicht leisten auch nur eine einzige Ressource möglicher Gewinnsteigerung ungenutzt zu lassen. Dies zwingt sie dazu, auch dieses Feld nicht unbeachtet zu lassen, ist doch durch eine geschickte Einflussnahme eine ganze Bandbreite vorteilhafter Nebeneffekte erreichbar.<sup>154</sup>

Im Prinzip ist die Tatsache, dass der „kollektive Wille“ nicht im Voraus definiert werden kann, und sich in einer Demokratie nur als Ergebnis eines Entscheidungsprozesses im Nachhinein als eingetretenes Faktum feststellen lässt, für jede Einfluss nehmende Gruppe ein Vorteil. Bei dem Versuch sich in die Entscheidungsgremien einzubringen, werden alle Gelegenheiten bis zum Äußersten ausgenutzt. Aber dennoch muss darauf geachtet werden, den Boden der Legalität nicht zu verlassen, um sich nicht durch die Justiz angreifbar zu machen. Trotzdem gibt es eine Möglichkeit diesen Spielraum auszuweiten; indem durch gezielte Einflussnahme die Grenze dessen, was an Einflussnahme zulässig ist, vorteilhaft erweitert wird. Dies ist durch gesetzliche Regelungen zu Gunsten der Ökonomie in der Vergangenheit vor allem durch die langfristige Bindung des Staates durch Verträge an internationale Regime bereits geschehen.

Die Möglichkeit der Reduktion der vielfältigen Teilaufgaben auf ein einziges Ziel, die Gewinnmaximierung, verleiht der Ökonomie den Vorteil, sich relativ leicht über die Staatsgrenzen hinweg zu organisieren. Es liegt nahe, den Staat neben anderen Ressourcen ebenfalls als Fundus für die weitere Werteakkumulation zu betrachten. Dies kann durch die Einstreichung von Subventionen, die Einsparung von Abgaben, die Sozialisierung von Verlusten oder die Verbesserung anderer Randbedingungen geschehen.

---

<sup>154</sup> siehe dazu auch das Kapitel: 6.3.2. Informelle politische Akteure

Wieso aber lässt der Staat solche Entwicklungen zu? Schließlich verliert er dadurch an Handlungsfähigkeit und finanziellem Spielraum. Das konnte nur deshalb geschehen, weil eine Mehrheit von Parteigängern mit ökonomisch orientierter Zielrichtung zur richtigen Zeit in den Entscheidungsgremien vertreten war, die diese Selbstentmachtung unterstützt haben. Durch die Regierungsübernahme extrem konservativer Gruppierungen (Reagan, Thatcher, Kohl) in den wichtigsten Volkswirtschaften des Westens ist bereits seit Anfang der 80er Jahre diese Entwicklung vorbereitet worden. Mit dem Zusammenbruch des Ostblocks und seines Planwirtschaftsprinzips galt der Kapitalismus quasi als Gewinner, der sich in einem jahrzehntelangem Wettbewerb als der Bessere erwiesen hatte und gewann damit noch stärkeren Einfluss in der Politik.

Alternative Wirtschaftsmodelle gerieten vollkommen in den Bereich politischer Unmöglichkeit. Das bestärkte die ökonomischen Akteure nur darin, ihre Selbstorganisation zu professionalisieren und übereinstimmende Interessen zu bündeln um sie im politischen Konkurrenzkampf besser durchsetzen zu können. Politische Wirksamkeit hängt nicht nur von der Organisationsfähigkeit, sondern auch davon ab, ob eine ausreichende Konfliktfähigkeit<sup>155</sup> hergestellt werden kann und es gelingt, die eigene Organisation in den politisch bedeutsamen Machtbeziehungsweise Elitegruppen ausreichend zu manifestieren. (Offe 1969; 169ff)

Die im Rahmen der ökologischen Steuerreform eingeführte Strom- und Mineralölsteuer ist ein Beispiel, in dem es konfliktfähigen Interessengruppen, in diesem Falle den Verbänden des produzierenden Gewerbes, gelungen ist, niedrigere Steuersätze für Energie- und Mineralöl durchzusetzen. Als Begründung war ein zu erwartender Wettbewerbsnachteil für den eigenen energieintensiven Wirtschaftszweig herangeführt worden. Handelsunternehmen, obwohl diese teilweise in Konkurrenz zu den Industriebetrieben stehen, wurden diese Vergünstigung jedoch nicht gewährt. (Behrends 2001; 61)

Das Einflusspotential von Interessengruppen auf die Politik hängt sowohl von externen als auch von internen Einflussfaktoren ab. Als in einem Staat agierende Gruppe unterliegt jeder Verband bei seiner Tätigkeit den Bedingungen, die ihm von außen gesetzt werden. Dazu zählen die Rechtsordnung, die Struktur des politischen Systems, die Art und der Umfang der Staatstätigkeit, die Einstellung der Einflussadressaten, die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit für Verbandsbelange und die Konkurrenzsituation. Weiterhin ist das innere Gefüge des Verbandes für seine Schlagkräftigkeit entscheidend. Zu den wesentlichen Einflussfaktoren hierzu

---

<sup>155</sup>Ein anschauliches Beispiel dafür, wie eine relativ kleine Gruppe durch einen hohen Grad an Selbstorganisation, durch sogenannte „Dienst nach Vorschrift Aktionen“ (besonders vorteilhaft in die Urlaubszeit hineinplatziert) ein außergewöhnliches Konfliktpotential erreichen kann, so dass die Abwehr ihrer Forderungen von Seiten der Politik kaum durchgesetzt werden kann bieten etwa die Fluglotsenorganisationen.

zählen neben der Organisationsstruktur, der Organisationsgrad und die Zahl der Mitglieder, die Art der Interessen, die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel, das Vorhandensein von Expertenwissen, das Störpotenzial und die Verbandsideologie. (Weber 1977; 187ff) Die Positionen im politischen System, an denen die Entscheidungsfindung konkret stattfindet, sind für die Interessengruppen die wichtigsten Zugangsstellen. Hier lässt sich mit möglichst wenig Aufwand ein möglichst großer Erfolg erzielen und gleichzeitig, dadurch, dass nur wenige Personen involviert werden, ein weitgehender Ausschluss der Öffentlichkeit sicher stellen. Das ist zu vermeiden, denn durch öffentliches Bekanntwerden der Einflussnahme steigt die Gefahr negativer Auswirkungen. (Behrends 2001; 64)

Ziel der Ökonomie wird es also auch weiterhin sein, dauerhaft präsent zu sein im Zentrum der politischen Entscheidungsfindung, wenn möglich sogar direkt an ihr beteiligt zu sein, um gesetzliche Regelungen allgemein so zu beeinflussen, dass sie zum eigenen Vorteil dienen oder wenigstens Nachteile abwenden.

Sind Entscheidungsgremien von persönlich Betroffenen besetzt, dann ist eine leichtfertige Positionsaufgabe nicht zu erwarten. Sind aber Aufgaben zu meistern, die nicht mehr mit persönlichen Empfindungen verbunden sind, weil sie delegiert wurden an professionelle Vertreter, (die vor allem eine einzige Sache mit persönlicher Betroffenheit betrachten, und das ist die Wiederwahl) dann ist auch die Chance auf Einflussnahme durch Dritte wesentlich größer. Optimal für die Ökonomie wäre es, Personen in die Entscheidungsgremien hineinzubekommen, denen die Anliegen der neoliberalen Wirtschaft persönlich zum Vorteil gereichen oder zumindest solche, die nicht durch persönliche Verbindungen mit dem politischen Gegner eng verwachsen sind. Ein wichtiger Schritt dazu ist, möglichst viele Abgeordnete aus einem wirtschaftlich besser gestellten Umfeld zu haben, die ein persönliches Interesse daran haben, ihren Besitzstand zu erhalten.

Die Wirtschaft erhöht dadurch, dass sie in die Politik eindringt und dort Schlüsselpositionen wahrnimmt, ihre Chance sich in zunehmendem Maße autark zu machen, sich gegen Regulierungen abzuschotten und sich immer mehr Freiheiten und damit Möglichkeiten auf Gewinnzuwachs zu verschaffen. Ziel der Gewinnmaximierungsstrategie ist, dass die Investoren ihr Kapital immer mehr der öffentlichen Kontrolle und der Abgabe an öffentliche Kassen entziehen können und gleichzeitig Vergünstigungen oder Geld zusätzlich aus den öffentlichen Kassen entnehmen und privatisieren können.

Längst ist das Interesse dabei schon nicht mehr auf den Gewinn eines möglichst großen Anteils in einem Wettbewerb mit festen Regeln beschränkt. Es geht vielmehr um den Versuch, die Kontrolle über die Neubestimmung des gesamten Regelwerkes zu bekommen, das die gesellschaftlichen Prioritäten überhaupt erst festlegt und ökonomischen Gesichtspunkten dabei die führende Rolle zuweist.

#### **5.4.4. Fazit**

Aufgrund der Wettbewerbsorientierung in der Ökonomie und der Politik gleichermaßen und ihrer Bedeutung füreinander im Zusammenhang mit den Erfolgsaussichten auf dem jeweils eigenen Gebiet gleicht die Beziehung zwischen Politik und Ökonomie eher einer Abhängigkeit als einer hierarchischen Beziehung zwischen dem Kontrolleur und dem Kontrollierten.

Eine Trennung beider Bereiche, die erforderlich ist, um eine Kontrollaufgabe effektiv vornehmen zu können, ist kaum mehr vorhanden. Sie wird sogar von Seiten der Ökonomie stetig weiter zu reduzieren versucht. Gibt es jedoch so etwas wie „informelle Vetomächte“ in einer Demokratie, ist die Demokratie bereits beschädigt. Wenn es etwa, wie in den klassischen Fällen Militärs, Guerilla oder Milizen oder in der heutigen Situation multinationalen Wirtschaftsakteuren gelingt gewisse Domänen dem Zugriff der politischen Repräsentanten zu entziehen, bilden sich territoriale oder im Fall des ökonomischen Einflusses, funktionale Enklaven. Eine solche Demokratie ist defekt. (Merkel/Croissant 2000) Für die Position der Nachhaltigen Entwicklung bedeutet dies eine deutliche Gefahr, da angenommen werden muss, dass eine noch weitergehende Ausdehnung der Optionsmöglichkeiten für die Akteure der Ökonomie auf Kosten der Umwelt und der Sozialsysteme gehen wird, und die Situation sich für die Durchsetzung des Nachhaltigkeitskonzepts eher verschärfen wird.

### **6. Vernachlässigungsursachen der Nachhaltigen Entwicklung im politischen System**

Den politischen Entscheidungsinstitutionen kommt die zentrale Bedeutung bei der Festlegung der Rahmenbedingungen zu, die den Akteuren gesetzt werden. Auf Lücken in diesen Rahmenbedingungen ist das Fehlverhalten zurückführbar, das für den Nicht-Nachhaltigen Zustand in erheblichem Maße mitverantwortlich ist. Daher ist eine genauere Betrachtung dieser Entscheidungsinstitutionen erforderlich, um zu erklären, warum es möglich war, dass

eine, den übergeordneten Zielen der Politik entgegen gesetzte Entwicklung, mit solcher Beständigkeit trotzdem bis heute weiterverfolgt wird.

In den vorangegangenen Abschnitten ist von den allgemeinen Randbedingungen, die von außen vorgegeben sind und auf die politische Tätigkeit einwirken, die Rede gewesen. Sei es das besondere Verhalten Einzelner in komplexen Situationen oder die Neigung, eine Position als Trittbrettfahrer in der Anonymität großer Zusammenhänge einzunehmen. Es ist dargestellt worden, zu welchen Resultaten solche Einwirkungen für die Handlungsfähigkeit politischer Institutionen führen können, und welche Bedeutung sich daraus für die Chancen der festen Etablierung einer Nachhaltigen Entwicklung ergeben.

In diesem Kapitel wird der Fokus nach innen, in die Aktionsebenen der Politik gelegt und eine Betrachtung der Verfahren und Organe vorgenommen, die entscheidend am Prozess der Rechtsnormenfestlegung beteiligt sind. Insbesondere wird der Blick dabei auf die verschiedenen Akteursgruppen und ihre Spielräume innerhalb ihrer eigenen Entscheidungsfindungsmechanik gelegt. Es wird zu untersuchen sein, mit welchem Grad an Wahrscheinlichkeit sie überhaupt, eingeschnürt durch ein Korsett von Zwangslagen, Kompromissnotwenigkeiten und Abhängigkeiten in der Lage sind, der Nachhaltigen Entwicklung die ihr zukommende Priorität zu geben.

## 6.1. Das Repräsentationsproblem

In den modernen Demokratien wie in der Bundesrepublik Deutschland ist politische Tätigkeit, vorwiegend die Angelegenheit von Repräsentanten. Eine direkte Beteiligung an politischen Sachentscheidungen ist in Deutschland ursprünglich nur in Kommunen und mittlerweile auch in den Bundesländern möglich, nicht aber auf Bundesebene. Gelegentliche Vorstöße, daran etwas zu ändern, wurden bislang regelmäßig abgelehnt.<sup>156</sup> In diesem Abschnitt wird der Frage

---

<sup>156</sup> Debatten über die Einführung direktdemokratischer Elemente auf Bundesebene hatten bislang hauptsächlich den Charakter Medienresonanz zu erzielen und wahrscheinlich weniger der Absicht sie wirklich einzuführen. Alle Parteien haben sich nämlich bei verschiedenen Gelegenheiten für die Einführung von Volksentscheiden auf Bundesebene ausgesprochen, im entscheidenden Moment dann aber eine Verfassungsänderung verhindert. Zur Frage der Ratifizierung der EU-Verfassung hatte bspw. die CSU im Frühjahr 2004 einen neuen Versuch unternommen und gefordert, darüber das Volk abstimmen zu lassen, obwohl eine Reform über die Einführung plebiszitärer Entscheidungen auf Bundesebene erst im Jahre 2002 mit den Stimmen der Union abgelehnt worden war. (NOZ vom 22.04.2004) Bundespräsident Rau hatte sich bereits Ende März für die Einführung von Volksentscheidungen auf Bundesebene ausgesprochen (NOZ vom 01.04.2004), ebenso wie die FDP, die sogar einen Vorstoß im Bundestag wagte, der jedoch von der SPD und den Grünen verhindert wurde. (NOZ vom 29.05.2004) Kaum einen Monat später fasste zunächst die Niedersächsische SPD einen Entschluss, indem sie den Volksentscheid zur EU-Verfassung forderte. (NOZ vom 26.06.2004) Dieser Position schloss sich die Bundes-SPD wenige Wochen später an. Im Oktober schließlich verständigte sich der Rot-Grüne Koalitionsausschuss über die Einführung eines Mehrstufenmodells, dass über Volksinitiative, Volksbegehren und schließlich

nachgegangen, ob sich Hinweise dafür finden lassen, dass dadurch, dass Sachentscheidungen von Repräsentanten und nicht direkt von den Beteiligten entschieden werden, wesentliche Unterschiede in den Resultaten im Hinblick auf die Nachhaltige Entwicklung erwarten lassen. Grundsätzlich ist eine auf Repräsentation gegründete Verfassungsordnung nicht automatisch mit einem Ausschluss unmittelbarer Mitbeteiligung der Gesamtbevölkerung verbunden. Vielmehr ist ein Mischverfahren von repräsentativen und direktdemokratischen Elementen, allerdings mit sehr unterschiedlichen Gewichtungen, heute in den meisten Demokratien anzutreffen. Repräsentation ist in den Regierungssystemen weltweit tief verwurzelt und reicht zurück bis in die Antike. Sogar die frühen autoritären Alleinherrscher bis hin zu den absolutistisch regierenden Fürsten sahen sich als Repräsentanten des ganzen Volkes. Allerdings waren sie nicht durch demokratische Verfahren dazu berechtigt worden, sondern sie begründeten ihre herausragende, gesellschaftliche Position mit einem göttlichen Auftrag, der aus ihrer Sicht ausreichte, um sie für das Amt zu legitimieren. Für die getroffenen Entscheidungen musste deshalb auch nicht vor dem Volk, sondern nur vor Gott, die Verantwortung übernommen werden. Auch die vordemokratischen Parlamente sahen sich als repräsentative Vertretungen der ganzen Bevölkerung, deren politischen Handlungsauftrag sie in treuhänderischer Weise wahrnahmen, obwohl nur ein sehr geringer Anteil des Volkes über ihre Zusammensetzung mitentscheiden durfte.

Eine Abkehr von der Beschränkung der Teilhabe politischer Partizipation auf kleine exklusive Gruppen, hin zur umfassenden Beteiligung des Volkes an der politischen Macht konnte nur schrittweise errungen werden. Selbst in den Ländern des klassischen liberalen Parlamentarismus wie etwa England war eine äußerst geringe Beteiligungsberechtigung an Wahlen normal. Nach der Revolution von 1688 hatten nur 2% der Bevölkerung dieses Recht. Auch 1832, nach der ersten Wahlrechtsreform, stieg der Anteil auf nur 5% an. Die zweite Wahlrechtsreform von 1867 brachte im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung auch keine wesentliche Steigerung. Sie erhöhte die Zahl der Wahlberechtigten von 3 auf 5 Mio. Wähler. Erst die Wahlrechtsreform von 1884, die nur durch den massiven Druck der Industriearbeiterschaft zustande kam, führte zu einer Abkehr der Privilegierung des Wahlrechts für kleine elitäre Kreise und brachte ein Wahlrecht für die Massen hervor. Doch etwa 1/3 der Männer und alle Frauen waren auch danach noch immer ausgeschlossen. (Kühnel 1971; 32)

---

den Volksentscheid weitreichende plebiszitäre Elemente vorsah. (NOZ vom 26.10.2004) Damit hatten sowohl der Bundespräsident als auch alle Fraktionen des Bundestages innerhalb eines halben Jahres die Zustimmung zur Einführung von Volksentscheiden auf Bundesebene erklärt. Die Verfassungsänderung hätte demnach kein Problem mehr sein dürfen. Eingeführt worden ist das Verfahren aber dennoch nicht.

Eine wesentliche Grundlage für diesen Ausschluss und die Etablierung einer Repräsentanten-demokratie ohne direkte Eingriffsmöglichkeiten durch das Volk, beruht auf der Argumentation, dass das Volk in seiner Gesamtheit nur sehr begrenzt in der Lage sei, selbst politische Konzepte zu entwickeln.<sup>157</sup> Die Komplexität der einzelnen Sachfragen und die Bandbreite der politisch relevanten Themen überhaupt stelle den einzelnen Bürger vor unüberwindliche Aufgaben, die er, da sein Hauptaugenmerk auf die Bewältigung seines Alltagslebens gerichtet sein muss, nicht quasi nebenbei noch mit erledigen könne. In der Folge ist es konsequent, dass für die Lösung spezieller Probleme auch kompetente Entscheider mit der erforderlichen Sachkenntnis herangezogen werden.<sup>158</sup>

In den neuzeitlichen Verfassungsstaaten ist das jüngere Demokratieprinzip erst allmählich, in langen Auseinandersetzungen in das ältere Repräsentationsprinzip hineingezwungen worden; bis es schließlich die heutigen Standards erreicht hatte. (Kühnhardt 1993; 127) Nach der Definition von Ernst Fraenkel ist Repräsentation „die rechtlich autorisierte Ausübung von Herrschaftsfunktionen durch verfassungsmäßig bestellte, im Namen des Volkes, jedoch ohne dessen bindenden Auftrag handelnde Organe des Staates oder sonstigen Trägers öffentlicher Gewalt, die ihre Autorität mittelbar oder unmittelbar von Volk ableiten und mit dem Anspruch legitimieren, dem Gesamtinteresse des Volkes zu dienen und dergestalt dessen wahren Willen zu vollziehen“. (Fraenkel 1958; 81)

In dieser Willensbeziehung ist der Repräsentant von einem anderen beauftragt in seinem Namen dergestalt zu handeln, als ob er selbst und nicht sein Repräsentant es sei, der handelt. Damit wird im Umkehrschluss der Wille des Repräsentanten dem des Repräsentierten so zugerechnet, als ob es der eigene Wille des Repräsentierten sei, der in die Entscheidungsfindung eingebracht wird.

Als Erscheinungsform kann Repräsentation sowohl durch die Gesamtheit aller Bürger zustande kommen, wenn sie sich selbst vertreten, als auch dann, wenn sie nur durch eine Gruppe oder sogar nur durch eine einzelne Person vertreten werden. Immer dann, wenn das Volk

---

<sup>157</sup> Zurückverfolgen lässt sich die Linie dieser Theorie der Rechtfertigung für die Notwendigkeit repräsentativer Systeme bis auf den konservativ liberalen Engländer Edmund Burke, der besonders gegen die Tendenzen zur demokratischen Teilhabe an der Macht die sich in der Folge der Revolution von 1798 für das Volk Frankreichs ergaben, argumentierte (ausführlich dazu siehe: Schumann, H.G.: Edmund Burkes Anschauungen vom Gleichgewicht in Staat und Staatssystemen).

<sup>158</sup> Wenn man dem „gewöhnlichen Volk“ aber unterstellt, nicht in der Lage zu sein, für komplexe Sachfragen ausgereifte Entscheidungen selbst zu entwickeln, dann stellt sich in der Folge die Frage, ob das Volk dann auch in der Lage ist, die richtigen Akteure für die Lösung dieser Probleme auszuwählen? Tatsächlich tut es das aber auch nicht, denn die Wahl bringt ja Mandatsträger hervor, die damit für jedes Problem, egal ob sie es persönlich bewältigen können, zuständig sind. Nach der Aufgabenstellung müssten sie daher eigentlich Generalisten und Spezialisten gleichzeitig sein. Vor allem weiß aber vorher niemand genau, welche Sachfragen in der nächsten Legislaturperiode zu lösen sein werden.

nicht selbst entscheiden kann oder soll, wird in Demokratien die Wahrnehmung der Belange des Volkes durch ermächtigte Vertreter herbeigeführt. (Göhler 1997; 47)

Ein Zweck der Repräsentation ist die Reduktion von Komplexität. Aus der Vielfalt der verschiedenen Positionen und Anschauungen muss für eine große Zahl von ständig neu anstehenden Einzelentscheidungen ein Ergebnis herausgearbeitet werden, das schließlich als tragfähig erkannt und von der Masse der Bevölkerung auch als Rechtsgrundlage akzeptiert wird. Die Ermöglichung von Handlung wird dadurch hergestellt, dass der unüberschaubare Strom politischer Einzelinteressen gebündelt und in übersichtliche Positionen zusammengeführt wird. Als Treuhänder für das Wohl des Volkes wird daher eine politische Elite mit der Aufgabe betraut, stellvertretend für es selbst die erforderlichen Schritte zu unternehmen, die anstehenden Sachfragen zu bearbeiten und zu einem bestmöglichen Ergebnis zu führen.

Angesichts der Unumgänglichkeit von Repräsentation bei der Entscheidungsfindung in derart komplexen Systemen stellt sich die Frage, ob Repräsentation erforderlich ist, prinzipiell nicht mehr. Vielmehr ist zu ergründen, in welcher Form Einzelinteressen der Repräsentanten mit dem Gesamtinteresse der Bevölkerung, dem Gemeinwohl, verbunden werden können. (Göhler 1997; 48) Ob ein Volksvertreter nun tatsächlich das Gemeinwohl als Grundlage für seine Entscheidungen heranzieht, oder ob er seinen eigenen Interessen oder denen seiner Partei folgt, ist in der Wirklichkeit nicht nachprüfbar. Legitimiert sind seine Entscheidungen in der den modernen Demokratien dennoch, da bspw. die Volksvertreter in der Bundesrepublik Deutschland nach Art. 38 Abs. 1 GG nicht an Weisungen gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen sind.

Diese Kluft zwischen dem Anspruch der verbindlichen Willensbeziehung und der Wirklichkeit politischer Entscheidungsfindung wird mit der Fiktion<sup>159</sup> der Gemeinwohlorientierung überbrückt. Durch die so zunächst unterstellte Annahme, dass die getroffenen Entscheidungen dem Gemeinwohl entsprechen, wird das Handeln der Repräsentanten grundsätzlich legitimiert. Dadurch wird aber nicht die immer wieder neu durchzuführende Kontrolle in Frage gestellt, die im Nachhinein zu klären hat, ob die Entscheidungen auch tatsächlich dem Gemeinwohl entsprechen, bzw. entsprochen haben, als sie gefällt wurden. Die Kontrollmöglich-

---

<sup>159</sup> Fiktionen werden hier als erdachte Annahmen verstanden. In der Wissenschaft bilden sie als Hilfsoperationen oder gedankliche Kunstgriffe ein methodisches Werkzeug, wenn durch eine Annahme, obwohl sie unter dem starken Verdacht der Unrichtigkeit steht, dennoch auf richtige Erkenntnisse geschlossen werden kann. Der Philosoph Hans Vaihinger (1852 – 1933) entwickelte dazu die „Philosophie des Als Ob“ (1911) nach der es für wissenschaftliche Theorien nicht die Wirklichkeit des Gegebenen gibt, an der sie verifiziert werden können, sondern eine Wirklichkeit „als ob“, die sich praktisch als mehr oder weniger nützlich herausstellt.

keiten der Repräsentierten gegenüber ihren Vertretern müssen daher, um nicht unwirksam zu werden, in einem angemessenen Verhältnis stehen. (Göhler 1997; 47)

Im Rahmen der Verfassungsordnung handeln die politischen Organe durch die ihnen zugewiesenen Kompetenzen. Dabei sind sie dem Volk als Ganzem verantwortlich und haben die Pflicht zur Rechtfertigung. Durch freie und gleiche Wahlen soll die optimale Repräsentativität der Volksvertreter sichergestellt werden. Im Idealfall wäre der Querschnitt durch die Repräsentanten entsprechend ihrer sozialen Herkunft, kulturellen Verwurzelung, Zugehörigkeit zu Minderheiten, ihrem Ausbildungsniveau, ihren Eigentumsverhältnissen oder ihrer beruflichen Herkunft usw. exakt derselbe wie ein Querschnitt durch das ganze Volk. Doch eine Entscheidung, die diese Repräsentanten fällen würden, wäre dann immer noch nicht mit Sicherheit genau identisch mit einer, die durch eine Befragung des ganzen Volkes zustande gekommen wäre, denn persönliche Neigungen und Schwerpunktsetzungen sind durch noch so viele soziale Übereinstimmungen nicht vorherbestimmbar. Hat jedoch auch das Gremium der Repräsentanten eine gewisse Größe und verfügt damit ebenfalls über einen bestimmten Komplexitätsgrad, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass zumindest ähnliche Werte für Zustimmung oder Ablehnung bei der Entscheidung einer Sachfrage zustande kommen wie bei der Gesamtbevölkerung.

Als ein Vorteil der Repräsentation wird die Bildung von Eliten gesehen. Dadurch, dass die Entscheidungskompetenz in die Hände weniger gelegt wird, ist es erst möglich, sie in die Hände der qualifiziertesten und fähigsten Teile der Bevölkerung zu übertragen. Ein Repräsentant entscheidet zwar für und im Sinne anderer aber auch für sich. Und wer würde den Volksvertretern schon so viel Altruismus zutrauen, dass sie im Streitfall auch wirklich die Positionen vertreten würden, die der Bevölkerung als Ganzes zu Gute kämen, wenn gleichzeitig ausgerechnet der eigenen Bevölkerungsschicht ein überdurchschnittliches Opfer abverlangt würde. Aufgehoben werden kann dieses Problem nur durch die Mischung der Repräsentantengremien, die in ihrer sozialen Herkunft eine Struktur erhalten, die weitestgehend der entspricht, wie sie in der gesamten Bevölkerung tatsächlich vorkommt. Doch damit wäre die Bildung von Eliten dann wiederum untergraben.

Außerdem führt bereits die Mitgliedschaft in einem Staatsparlament zu Vergünstigungen, die zumindest für Abgeordnete sozial schwacher Schichten einen enormen, sozialen Aufstieg bedeuten. Die Tatsache, dass eine Person ein parlamentarischer Repräsentant geworden ist, greift ganz entscheidend in ihr Leben ein. Der ganze Tagesablauf, das Einkommen, die

sozialen Kontakte, die beruflichen Anforderungen und Perspektiven werden verändert. Es besteht die Gefahr, dass durch den neuen Status der Repräsentant aus einer sozial schwächeren Schicht sich früher oder später von seinem ursprünglichen Milieu entfremdet, während sozial besser gestellte Abgeordnete sich keiner so großen Veränderung ausgesetzt sehen würden.

Wird der Volksvertreter nicht durch eine straffe Parteidisziplin geführt, besteht die Gefahr, dass irgendwann diejenigen Interessen zu den eigenen werden, die sich durch die neue gesellschaftliche Zugehörigkeit ergeben. Es bildet sich dann eine elitäre Klasse mit eigenem Selbstverständnis.<sup>160</sup>

In Zusammenschlüssen politischer Akteure wird durch die institutionelle Bindung der prinzipiell freien Mandatsträger versucht, die Absicherung eines breit gefächerten Spektrums politischer Positionen zu bewirken. Dadurch soll die Wählbarkeit für eine möglichst große Bevölkerungsgruppe möglich gemacht werden, ohne dass die Mandatsträger dieser Partei den gesellschaftlichen Querschnitt widerspiegeln müssen. Durch die Errichtung einer Parteidisziplin werden sie dazu gebracht, sich konform im Sinne der Partei zu verhalten und ggf. persönliche Belange hinten anzustellen. Auf diese Weise ist die Schaffung elitärer Gruppen an strategisch relevanter Stelle im Entscheidungsapparat möglich, bei gleichzeitiger, weit gefächerter, sozialer Verwurzelung.

Repräsentation hat aber vor allem auch noch den Vorteil, dass sie den Bürger entlastet. Er gibt die Bearbeitung häufig sehr komplexer und weitreichender Probleme in die Hände von Spezialisten, weil er sich die Aneignung solch exotischen Spezialwissens ersparen will. Es hilft ihm in seinem Alltag nicht weiter, wenn er genau über alle Sachthemen, die für die Wahrung des Gemeinwohls behandelt werden müssen, selbst Bescheid weiß. Es lenkt ihn vielmehr von seinem eigenen, beruflichen Feld ab und konterkariert das Prinzip der Arbeitsteilung. Niemand kann Fachmann in allen Gebieten sein. Versucht er dies dennoch und lehnt eine Spezialisierung ab, kann daraus nur Dilettantismus werden.

Allumfassend vorgebildet sind aber die Abgeordneten auch nicht, und dennoch entscheiden sie über alle Sachfragen. Das tun auch sie nur noch indirekt, denn durch die Verlagerung der Parlamentsarbeit in die Ausschüsse, arbeitet jeder Abgeordnete faktisch nur noch in einem fest umrissenen Sachgebiet. Mit Fragen außerhalb dieses Bereiches beschäftigt er sich nur noch am Rande. Dadurch, dass jeder Repräsentant vorzugsweise in den Ausschüssen mitar-

---

<sup>160</sup> Siehe dazu ausführlich: „Höhenrausch“ von Jürgen Leinemann. Eine Abhandlung über die Gefahr des Realitätsverlustes, der Abgehobenheit und Selbstgerechtigkeit im Zuge rasanter Karrieren durch politische Spitzenpositionen. (vergl. dazu auch: Kap. 6.3.1.3.)

beitet, die seiner bisherigen beruflichen Qualifikation nahe kommen, ist ein relativ hohes Niveau von bereits vorhandenen Fachkenntnissen gesichert.

Für den Bürger stellt die Abgabe von politischen Sachentscheidungen aber in den meisten Fällen eine Entlastung dar, was aber nicht grundsätzlich die Bereitschaft zur eigenen Beteiligung an politischen Sachfragen ausschließt.

Der Repräsentant kann sich der Bearbeitung einer Aufgabe kaum entziehen. Er ist ja gerade für die Erledigung der anstehenden, politischen Aufgaben beauftragt worden und dem Volke rechenschaftspflichtig, was beinhaltet, dass nicht nur Aufgaben gelöst, sondern zuerst einmal als solche erkannt werden müssen. Die Möglichkeit der Verdrängung notwendiger Aufgaben wird durch die Repräsentation prinzipiell verringert, da die Zuständigkeiten eindeutig geklärt sind. Während der Bürger, hätte er allein die Zuständigkeit dafür, Gefahr läuft, dass er aufgrund offensichtlicher Überforderung und mangelnder Koordination die Aufgabe gar nicht in Angriff nehmen würde, und darauf hofft das andere sich vielleicht schon damit befassen werden. (vergl. dazu auch: Kapitel 5.2.)

Doch wenn durch den Zusammenschluss in Parteien auch die Gefahr der Positionsfestlegung auf rein persönliche Standpunkte der Repräsentanten gemindert worden ist, so ist an die Stelle des Interesses des einzelnen Abgeordneten nun das der Partei getreten. Auch sie kann sich keinen Altruismus leisten. Prinzipiell ist dieses Problem dadurch gelöst, dass die Parteien versuchen, sich ein möglichst breites Mitgliederspektrum zu verschaffen, um als Volkspartei für möglichst alle gesellschaftlichen Gruppen wählbar zu sein. Damit wäre auch ein weit gehender sozialer Querschnitt hergestellt. Vor allem dadurch, wenn durch ein breites Spektrum an Parteien für die ganze Bandbreite der Bevölkerung irgendwo eine politische Heimat möglich gemacht ist.

Immer dann, wenn breite Bevölkerungsgruppen sich keiner der angebotenen, politischen Strömungen mehr zugehörig fühlen können, entsteht aber ein politisches Vakuum, das entweder durch eine Annäherung einer schon bestehenden Partei an diese Positionen oder durch eine Neugründung geschlossen wird. Die Bildung der Partei der Grünen Anfang der 1980er Jahre oder der WASG Anfang 2005 sind dafür Beispiele.

Es entsteht für die Repräsentanten aber noch ein weiteres Dilemma. Während des Wahlkampfes haben sie sich mit Hilfe ihrer Parteien stark von ihren Konkurrenten abgegrenzt und sich für die Zeit danach auf bestimmte Verhaltensweisen festgelegt. Kaum sind sie gewählt, verlangt aber das Grundgesetz von ihnen, sich als Abgeordnete des ganzen Volkes zu verstehen, und das sind auch diejenigen, die zur Klientel des politischen Gegners gehören. Sie sollen als

Abgeordnete quasi über eine Unabhängigkeit verfügen, die sie aber durch die Verankerung in ihrer Partei und durch deren Zwangs- und Disziplinierungsmittel gar nicht mehr haben können.<sup>161</sup>

Das Grundgesetz liefert aber auch hier Abhilfe, indem es die Abgeordneten nur ihrem Gewissen verantwortlich und von jeder Weisungsgebundenheit frei erklärt, also auch von der ihrer eigenen Partei. Für die Parteien kann das aber nur bedeuten, diejenigen auf ihre Landeslisten zu stellen, bei denen sie sich sicher sein kann, dass deren „Gewissen“ sie nicht zu weit von der Parteilinie abbringt.

Repräsentation erfordert ein umfangreiches Kommunikationsnetz zwischen allen Beteiligten. Aufgrund der Tatsache, dass es eine sehr große Zahl Repräsentierter und nur eine geringe Zahl Repräsentanten gibt und auch geben muss, denn sonst ist ein ausreichender Reduktionseffekt ja nicht erreicht, sind zahlreiche Institutionen entstanden, die die kaum noch mögliche direkte Kommunikation zwischen Repräsentant und Repräsentiertem übernehmen. Hier werden die Informationen und Positionen gebündelt und auf dem effektivsten Wege von der einen zur jeweils anderen Richtung weitergeleitet. Demokratische Grundprinzipien stellen dabei sicher, dass die Interessen der Repräsentierten durch ein komplexes Geflecht aus Interessengruppen, Parteien, Medien und informellen Akteuren eng mit dem Handeln der Repräsentanten verbunden bleiben. Dieses institutionelle Arrangement ist durch drei Merkmale<sup>162</sup> gekennzeichnet:

1. Die Repräsentanten handeln im Interesse der Repräsentierten. Ihr Handeln ist responsiv, d.h. für Wünsche und Forderungen der Bürger ansprechbar, sensibel und reaktionswillig.
2. Zwischen Repräsentanten und den Repräsentierten besteht eine konkurrierende Willensbildung. Beide handeln zwar formal voneinander unabhängig, das so entstehende Konfliktpotential wird aber dadurch bewältigt, dass sich die Freiheit des Mandats mit effizienter politischer Kommunikation verbindet.
3. Repräsentation im demokratischen Verfassungsstaat erfordert die politische Befriedung des durch gesellschaftliche Interessenvielfalt begründeten und institutionell gesicherten Konfliktpotentials. Politische Führungskraft und Responsivität stellen sicher, dass sich die Repräsentierten ernst genommen fühlen.

<sup>161</sup> Zu den Möglichkeiten, die sich damit für die informelle Einflussnahme ergeben, siehe Kapitel 6.3.2.

<sup>162</sup> Vergl. dazu Werner Patzelt: Vergleichende Parlamentarismusforschung als Schlüssel zum Systemvergleich in: Zeitschrift für Parlamentsfragen Sonderband 1995 S. 355-385.

Es geht dabei aber immer um eine zeitliche Nähe zwischen den Aktionen und Reaktionen von Repräsentanten und Repräsentierten. Rechtfertigen muss der Repräsentant sich gegenüber seinen Zeitgenossen. Die Perioden dafür sind so gewählt, dass etwa alle vier Jahre eine grundlegende Neubestimmung der politischen Richtung durch den Souverän theoretisch möglich ist. Je weiter ein politischer Handlungsbedarf von der Gegenwart entfernt liegt, bzw. zu liegen scheint, um so weniger kann sich der Repräsentant dafür zuständig fühlen. Das gilt auch für die lokale Nähe. Der Repräsentant ist damit grundsätzlich immer zuerst für die Region und die Gegenwart beauftragt.

## **6.2. Die Funktionsweise des politischen Entscheidungsapparates**

In dem folgenden Abschnitt wird ein Überblick über die Zusammenhänge des politischen Entscheidungsapparates der Bundesrepublik Deutschland gegeben. Für mögliche Korrekturkonzepte ist das vorhandene System die Grundlage, auf der sie aufzubauen haben. Eine Übersicht ist daher an dieser Stelle notwendig.

### **6.2.1. Zuständigkeiten**

Verschiedenen Instanzen innerhalb der Gesellschaft fallen für die Durchführung des Entscheidungsprozesses wichtige Teilaufgaben zu. Das Volk in seiner Gesamtheit hat als eine zentrale politische Aufgabe die Hervorbringung einer politischen Führung auf den jeweiligen Ebenen zu leisten. Diese von unzählig vielen formellen und informellen Einzelaktivitäten begleitete Kollektivhandlung kulminiert formell in dem Wahlakt, der das zentrale Ereignis bei der Besetzung der öffentlichen Ämter darstellt.

Dadurch wird gleichzeitig für alle folgenden politischen Tätigkeiten ein Machtungleichgewicht hergestellt, das die Mandatsträger wesentlich einflussreicher werden lässt, als diejenigen, die ihnen dazu verholfen haben. Damit fällt den Abgeordneten auch eine besondere Verantwortung zu, denn die von ihnen eingeschlagenen Richtungen lassen sich nur noch nach formell festgelegten Prozessen wieder korrigieren. Es lässt sich somit eine Hierarchie in der Möglichkeit der politischen Einflussnahme aufstellen. Sie reicht vom einfachen Bürger, der neben dem Wahlakt kaum weitere politische Aktivitäten entwickelt, über die Organisationen,

deren Zielsetzung zwar nicht direkt politischer Natur ist, die aber indirekt einen starken Einfluss ausüben können und das auch auf ganz unterschiedliche Art und Weise tun. Davon deutlich abgehoben sind jene Organisationen, die politische Arbeit zu ihrem Hauptzweck bestimmt haben und auch formell die Politik wesentlich beeinflussen sollen: die Parteien und die Amtsträger in den Parlamenten und den Regierungen. Je nachdem auf welcher Ebene sich ein einzelner Akteur befindet, ist seine Zuständigkeit für die Gestaltung der Politik unterschiedlich groß und sein Einfluss auf die Ergebnisse auch.

Grundsätzlich ist die Volksvertretung aufgerufen Sachfragen so kompetent und gerecht wie möglich zu entscheiden. Darüber hinaus ist sie aber auch gefordert die Probleme, die es vorrangig zu behandeln gilt als solche zu erkennen, sinnvolle Prioritäten festzulegen und sie schließlich in den Ablauf des Entscheidungsprozesses hineinzutragen.<sup>163</sup>

Bei vielen Sachfragen ist ein spezielles Aufstöbern der Beschäftigungsfelder nicht erforderlich. Sie drängen sich geradezu von selber auf. Wichtig ist aber, dass hinter diesen offensichtlichen Bearbeitungsnotwendigkeiten andere Fragen nicht unbeantwortet bleiben, obwohl sie in ihren Auswirkungen manchmal wesentlich weitreichender sein können als jene, die sich eines großen Bekanntheitsgrades und öffentlicher Diskussion sicher sind.

Das rechtzeitige Erkennen solcher, wenig mit Hinweisen ihrer Dringlichkeit ausgestatteten Problemkomplexe, fällt auch in die Zuständigkeit der Parlamentarier. (vergl. dazu auch: Kapitel 5.2.) Hinweise auf die mögliche Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung kommen dabei von allen Seiten: aus den Medien, durch Petitionen von einzelnen Bürgern, aus den Verbänden und Massenorganisationen wie Gewerkschaften und Kirchen. Für die Abgeordneten bleibt die Frage, welcher Anregung sie folgen wollen und welcher nicht. Dies ist aber nicht nur eine Frage der Bedarfserkenntnis und Weitsicht, sondern häufig auch eine Frage politischer Entschlossenheit und Courage.

Wenn sich also ein Entscheidungsgremium mit der Findung optimaler Lösungen befasst, dann ist es auch dazu aufgerufen, sich mit sich selbst auseinander zu setzen. Es muss dafür sorgen, dass es auf höchstem Niveau arbeitsfähig bleibt. Prinzipiell muss es aufgrund seiner generalisierenden Zuständigkeit auf alles vorbereitet sein und mit allen Herausforderungen fertig werden können. Damit fällt ihm auch die Zuständigkeit über den Erhalt der maximalen eigenen

---

<sup>163</sup> Dass es auch unter den Parlamentariern, selbst wenn sie der gleichen Partei angehören, immer wieder Auseinandersetzungen darüber gibt, womit sich die Kammer zu befassen habe, dringt allerdings eher selten nach außen. So hatten der Vorsitzende der Bioethik-Kommission der SPD Abgeordnete Rene Röspel und der SPD Gesundheitsexperte Wodarg an der Bundesjustizministerin Zypries SPD mit ihrem Entwurf zur Regelung von Patientenverfügungen, scharfe Kritik geübt und der Ministerin eine „unverschämte Unterschätzung“ des Bundestages vorgeworfen und festgestellt, dass die meisten Parlamentarier ein „ausdifferenziertes Interesse“ an der Thematik hätten. (NOZ vom 17.12.2004)

Leistungsfähigkeit zu. Da es sich bei Ausscheiden eines Mitgliedes nicht selbst den Nachfolger auswählen kann, sondern immer wieder durch Wahl aus den verschiedensten Teilen zusammengesetzt wird, und somit nicht selber mögliche Qualifikationen seiner Mitglieder festlegen kann, muss es besonders darauf achten, dass die Arbeitsbedingungen strukturell so gefasst sind, dass die einzelnen Mitglieder nicht durch interne Belastungen wie körperliche Überforderung, psychischen Druck oder Mangel an Erholungsmöglichkeiten von ihrem möglichen Leistungsniveau abgebracht werden.<sup>164</sup>

Die Ausgestaltung des politischen Entscheidungsmechanismus` muss sich den steigenden Anforderungen anpassen, wenn das Parlament sich nicht selbst in einen Strudel der Überforderung hineinmanövrieren will.

### 6.2.2. Das Entscheidungsverfahren

Das Ergebnis eines Entscheidungsprozesses hängt nicht selten davon ab, nach welchen Grundsätzen die Entscheidung zustande gekommen ist.

Das im Deutschen Bundestag verwendete Verfahren der Entscheidungsfindung ist durch die Berücksichtigung der Interessen der Bundesländer relativ komplex.<sup>165</sup> Dennoch sei hier ein kurzer Überblick eingefügt, durch den das grundsätzliche Schema der Entscheidungsfindung mit seinen wesentlichen Aspekten dargestellt wird.<sup>166</sup>

Damit sich der Bundestag überhaupt mit einer Vorlage beschäftigt, müssen entweder mindestens fünf Prozent der Abgeordneten die Eingabe unterstützen<sup>167</sup> oder der Gesetzesentwurf von der Bundesregierung oder vom Bundesrat<sup>168</sup> eingebracht worden sein.

---

<sup>164</sup> Zu den Randbedingungen zielgerichteter, erfolgreicher Arbeit siehe Kapitel 5.2.

<sup>165</sup> Der Bereich der Beteiligung der Länder an der Bundesgesetzgebung wird derzeit versucht durch eine Neuregelung grundlegend zu vereinfachen. Am 16.10.2003 setzte der Bundestag eine Kommission ein, die unter dem Vorsitz des SPD Vorsitzenden Müntefering und des CSU Chefs Stoiber eine Reform der Zustimmungsgesetzgebung durch den Bundesrat, herbeiführen soll. Ziel: Weniger Gesetze müssen vom Bundesrat zugestimmt werden, dafür sollen die Länder mehr Zuständigkeiten in bestimmten anderen Politikfeldern bekommen. Dadurch soll die Verabschiedung von Gesetzen erleichtert werden.

<sup>166</sup> Grundlage für diese Übersicht ist: Deutscher Bundestag (Hg.) 1999: Die Gesetzgebung des Bundes.

<sup>167</sup> Kommt ein Gesetzesentwurf aus der Mitte des Bundestages, entfällt die erste Beteiligungsstufe des Bundesrates, die Vorinformation bevor das Gesetzesvorhaben in den Bundestag eingebracht ist. Sind Initiativen besonders eilig, werden daher gelegentlich Gesetzesentwürfe der Bundesregierung von der Regierungsfraktion des Bundestages eingebracht.

Gesetzesinitiativen aus der Mitte des Bundestages stammen aber in der Regel von der Opposition, die auf diese Weise ihre politischen Alternativen ins Gespräch bringt.

<sup>168</sup> Mit der Mehrheit seiner Mitglieder kann der Bundesrat Gesetzesentwürfe einbringen. In der Praxis geschieht dies aber verhältnismäßig selten. Wenn doch, dann wird er zuerst der Bundesregierung zugeleitet, die ihn innerhalb von 6 Wochen mit einer Stellungnahme dem Bundestag zuleitet.

Der Ältestenrat vereinbart dann einen Termin für die erste Lesung im Plenum.<sup>169</sup> Üblicherweise findet hier noch keine Debatte statt, sondern die Überweisung an die Ausschüsse<sup>170</sup>. Ein Ausschuss erhält die Federführung, während die anderen Ausschüsse, die sich ebenfalls mit dem Thema zu beschäftigen haben, mitberatend tätig sind.

Jetzt beginnt die Phase der eigentlichen politischen Arbeit. Hinter verschlossenen Türen werden hier alle relevanten Einzelaspekte erörtert. Dazu sind üblicherweise bereits Vertreter des Bundesrates und Beamte der Bundesregierung anwesend. Weitere Informationen fließen den Ausschussmitgliedern durch öffentliche Anhörungen mit Sachverständigen oder Verbandsvertretern zu. Parallel dazu finden in den Arbeitsgruppen der Fraktionen interne Beratungen statt, um die eigenen Positionen zu bestimmen oder ggf. neu festzulegen.

So gut wie alle Gesetzentwürfe werden im Laufe der Ausschussberatungen verändert. Am Ende steht eine Beschlussempfehlung für das Plenum, die entweder die Ablehnung des Entwurfes nahe legt, wenn keine Mehrheit für eine Fassung erreicht werden konnte oder die Annahme der meistens durch den Ausschuss geänderten Fassung vorschlägt.

Der Ältestenrat legt nun fest, wann die zweite und die dritte Lesung auf die Tagesordnung des Plenums gesetzt wird. Im Laufe der zweiten Lesung können noch Änderungsanträge auch von einzelnen Abgeordneten, die nicht in den Ausschüssen anwesend waren, aber durch die Berichterstatter ihrer Fraktion aus dem Ausschuss informiert wurden, gestellt werden. Gibt es keine Mehrheit für die Änderungsvorschläge, folgt unmittelbar die dritte und letzte Lesung. Sind aber Änderungsvorschläge beschlossen worden, ist die dritte Beratung erst am zweiten Tag nach Verteilung der Drucksachen mit der entsprechenden Änderung zulässig.<sup>171</sup>

In der dritten Lesung kommt es nur noch ausnahmsweise zu einer Aussprache.<sup>172</sup> Änderungsanträge können jetzt nicht mehr von einzelnen Abgeordneten, sondern nur noch von Fraktionen, bzw. von mindestens 5% der Abgeordneten eingebracht werden, wenn sie sich auf Bestimmungen beziehen, zu denen in zweiter Lesung Änderungen beschlossen worden sind. Die dritte Lesung endet mit der Schlussabstimmung.<sup>173</sup>

---

<sup>169</sup> Jeder Gesetzentwurf durchläuft im Bundestag drei Lesungen. Eine Ausnahme bilden interessanterweise Gesetze über die Zustimmung zu Verträgen mit auswärtigen Staaten, für die nur 2 Beratungen vorgesehen sind.

<sup>170</sup> Im Bundestag arbeiten 23 Ausschüsse an der Klärung von Detailfragen bei der Gesetzgebung. Ihre Mitgliederzahl schwankt zwischen 15 und 42. Sie sind entsprechend der Fraktionsstärke der Parteien besetzt.

<sup>171</sup> Von dieser Frist kann nur, wie bei allen Fristen der Bundestagsgeschäftsordnung mit 2/3 Mehrheit der anwesenden Abgeordneten abgewichen werden.

<sup>172</sup> Die Haushaltsdebatten bilden wegen ihrer Medienwirksamkeit regelmäßig eine solche Ausnahme.

<sup>173</sup> Normalerweise erfolgt die Abstimmung durch Handzeichen. Bei Schlussabstimmungen wird durch Aufstehen oder Sitzen bleiben abgestimmt. Wird das vom amtierenden Präsidenten verkündete Ergebnis angezweifelt, müssen alle Abgeordneten den Saal verlassen, um ihn anschließend zur Zählung durch eine von drei Türen (je eine für Ja, Nein oder Enthaltung) wieder zu betreten. Namentliche Abstimmungen können von mindestens 5% der Abgeordneten oder einer Fraktion beantragt werden.

Auch der Bundesrat ist an allen Bundesgesetzen beteiligt. Entweder handelt es sich bei einem Gesetz um ein Einspruchsgesetz oder um ein Zustimmungsgesetz. Bei beiden Gesetzestypen kann es zur Anrufung des Vermittlungsausschusses<sup>174</sup> kommen. Im Fall von Einspruchsgesetzen kann bei Ablehnung eines Gesetzes durch den Bundesrat und einem anschließenden Vermittlungsverfahren, der Bundestag mit einer entsprechenden Mehrheit den Bundesrat überstimmen und so den Widerstand des Bundesrates brechen. Lehnt der Bundesrat ein Gesetz mit absoluter Mehrheit ab, muss auch der Bundestag den Einspruch mit absoluter Mehrheit zurückweisen, damit es beschlossen werden kann. Dasselbe gilt auch, wenn der Bundesrat einen Einspruch mit 2/3 Mehrheit beschließt.

Bei Zustimmungsgesetzen ist die Rechtslage anders. Hier kann ein Gesetzgebungsverfahren nicht durch den Bundestag allein entschieden werden. Lehnt der Bundesrat nach einem Vermittlungsverfahren die Zustimmung immer noch ab, dann kann der Bundestag dieses Votum nicht mehr durch einen neuen Beschluss außer Kraft setzen. Zu dieser Gruppe von Gesetzen gehören vor allem Gesetze, die Auswirkungen auf die Finanzen und die Verwaltung der Länder haben oder verfassungsändernd sind. Nach Abschluss jedes Gesetzgebungsverfahrens durch das Parlament, findet vor dem Inkrafttreten noch eine weitere Überprüfung durch den Bundespräsidenten auf die Übereinstimmung mit dem Grundgesetz statt. Danach erst kann es in Kraft treten. Als letzte Prüfungsinstanz entscheidet ggf. das Bundesverfassungsgericht nach vorheriger Anrufung durch eine Normenkontrolle, ob der Einklang mit dem Grundgesetz gewahrt ist.

Durch die in verschiedenen Gremien unter zu Hilfenahme von Sachverständigen und Wissenschaftlern zustande gekommene Kenntnisverdichtung bei den Entscheidern wird die Möglichkeit von Beschlüssen auf höchstem Niveau vorbereitet. Durch die Möglichkeit, dass in verschiedenen Entwicklungsstufen des Vorhabens immer wieder auch unbefangene Abgeordnete, die an den Vorbereitungen nicht beteiligt waren, in den Prozess eindringen können und die Möglichkeit zur Mitgestaltung erhalten, wird die Gefahr einer vorzeitigen Verengung der Lösungswege prinzipiell vermieden, und der Blick aus ungewöhnlicher Perspektive immer wieder möglich gemacht.

---

<sup>174</sup> Der Vermittlungsausschuss ist ein von Bundestag und Bundesrat paritätisch gebildetes Gremium mit 32 Mitgliedern. Für die Mitglieder aus dem Bundesrat entsendet jedes Land ein Mitglied, das an keine Anweisungen gebunden ist und unabhängig verhandeln kann. Das gilt auch für die 16 Mitglieder aus dem Bundestag. Sie werden anteilig nach der Fraktionsstärke gewählt. Die Beratungen finden immer hinter verschlossenen Türen statt. Die Erfahrung hat gezeigt, dass, wenn es in Bundestag und Bundesrat unterschiedliche Mehrheiten gibt, von der Möglichkeit der Anrufung des Vermittlungsausschusses wesentlich häufiger Gebrauch gemacht wird. Doch insgesamt ist die Arbeit des Vermittlungsausschusses sehr erfolgreich. Nur ein Bruchteil der Vermittlungsverfahren sind schließlich endgültig gescheitert.

Dadurch, dass der ganze Prozess zeitlich auseinander gezogen und in feste Abschnitte unterteilt wird, ist die Sicherstellung einer sachlichen Herangehensweise gewährleistet. Mögliche Schnellschüsse<sup>175</sup> unter dem Einfluss emotionaler Stimmungen sind unterbunden durch die Selbstbindung an ein die Übersicht und die Gelassenheit strukturell förderndes Verfahren.

Neben der Legitimation ist für ein Gesetzgebungsverfahren aber auch noch Sachkompetenz, Engagement und eine gewisse Standhaftigkeit der Mandatsträger erforderlich. Die Sachkenntnis erwirbt der Entscheider durch Eigenkompetenz oder die Verfügung über externe Quellen, die dem Abgeordneten durch die wissenschaftlichen Dienste und externe Gutachter zur Verfügung gestellt werden. Die Legitimationen durch die demokratische Wahl und Engagement und Standhaftigkeit hat er durch die schwierigen Auswahlverfahren im Vorfeld der Kandidatur gezeigt.

### 6.3. Politische Akteure

Die politische Aktivität lässt sich grundsätzlich in einen formal gefassten und einen außerhalb dieser formalen Regelungen existierenden, einen informellen Bereich, einteilen. Beide Bereiche lassen sich nur theoretisch von einander trennen. Es ist die freie, die informelle Interaktion, die vor allem zur Findung von Ergebnissen und Übereinstimmungen unerlässlich ist. Formelle Regelungen sind daher auch im Wesentlichen Beschränkungsfestlegungen, die den informellen Bereich eingrenzen, katalogisieren und überschaubarer machen sollen. Die Form prägt somit Standards, die helfen sich zu orientieren, in Bereichen, die dem nicht direkt an einer Aktion Beteiligten unbekannt oder undurchschaubar sind. Sie ermöglicht damit für den Einzelnen die Erfassung eines wesentlich größeren Feldes möglicher Umwelten, als das ohne das Vorhandensein formeller Orientierungshilfen, die ähnlich wie Leitplanken wirken, möglich gewesen wäre.

---

<sup>175</sup> Wie sehr die erprobten Absicherungsmechanismen dennoch angesichts aktueller Eindrücke selbst von erfahrenen Parlamentariern in ihrer Bedeutung vernachlässigt, in den Hintergrund gedrängt und öffentlich infrage gestellt werden können, beweist bspw. ein Kommentar eines Mitglieds der Bundesregierung. Der Bundesverteidigungsminister Peter Struck SPD erklärte, noch frisch unter dem Eindruck eines Planspiels über zukünftige Bedrohungsszenarien, während der Tagung der NATO-Verteidigungsminister in Colorado Springs USA, das es Situationen gebe, in denen man sich lange parlamentarische Debatten über den Einsatz von Soldaten der Bundeswehr, (die Angehörige von schnellen Eingreiftruppen seien) nicht mehr leisten könne. Daher müsse in Zukunft das Entscheidungsverfahren für den Einsatz der Streitkräfte dahingehend abgeändert werden, das nicht mehr der gesamte Bundestag, sondern nur noch ein dafür einzurichtender Ausschuss den Einsatz beschließen könne und zwar innerhalb eines Tages. Denkbar seien für ihn auch Vorratsbeschlüsse des Deutschen Bundestages ohne genaue Spezifizierung des Einsatzes oder der Truppenstärke. (NOZ vom 16.10.2003)

Gerade die Selbstorganisation großer Gemeinschaften ist ohne die formelle Strukturbildung nicht denkbar. Seit der Antike spielen sie eine bedeutende Rolle für das Zusammenleben in menschlichen Gesellschaften.<sup>176</sup>

Es ist an dieser Stelle der Untersuchung erforderlich, den Fokus auf die Akteure in diesem Wirkungssystem zu richten. Ihre Auswahl, Privilegierung und Positionierung im System der Entscheidungsfindung ist ein ausschlaggebender Faktor für die Fähigkeit adäquate Ergebnisse zu liefern. Damit müssen sie grundsätzlich Gegenstand kritischer Betrachtung sein, wenn eine Tauglichkeitsprüfung im politischen Entscheidungssystem vorgenommen wird. Unterteilt in verschiedene Gruppen formeller und informeller Akteure, soll dargestellt werden, welche Motivationen und strukturellen Hindernisse oder Begünstigungen vorliegen, und so für eine bislang wenig nachhaltigkeitsfreundliche Situation, beigetragen haben.

### **6.3.1. Formelle politische Akteure**

Neben vielen informellen politischen Tätigkeiten, wird die Masse der Bürger eines Staates nur vergleichsweise selten politisch formell aktiv. Bei den meisten beschränkt sich das formelle politische Engagement auf die Teilnahme an Wahlen. Schon wesentlich geringer ist die Bereitschaft sich in politischen Parteien zu engagieren und noch geringer die Neigung zur Kandidatur bzw. Übernahme politische Ämter.

Das Volk bleibt dennoch der wichtigste formale politische Akteur in der Demokratie. Von ihm allein geht alle Macht im Staate aus. Es entscheidet prinzipiell frei und unabhängig über seine Zukunft. Aufgrund der Vielzahl seiner Mitglieder und der verschiedenen, politischen Strömungen und Meinungen bedarf es daher im Vorfeld festgelegter, allgemein akzeptierter und durchschaubarer Verfahren, um den Willen des Volkes offenkundig zu machen.

#### **6.3.1.1. Der Souverän – der Wähler**

Je nach Regierungssystem ist dazu ein großer oder geringerer Teil direkter Beteiligung vorgesehen. Die Bandbreite der Möglichkeiten ist in den Demokratien des Westens von Entschei-

---

<sup>176</sup> Bis in unsere Zeit hinein haben sich Reste antiker Formen erhalten. Noch immer gibt es Monarchen, die nach einem Jahrtausende lang kaum veränderten Ritual formal gekrönt und gesalbt werden. Doch auch weniger spektakuläre Ereignisse haben ihre Wurzeln in alten Formen gesellschaftlichen Umgangs. Das gilt sowohl für die Wahl in politische Ämter, die es auch schon in vorchristlicher Zeit gab, genauso wie etwa für die Klärung von Streitfragen durch Gerichte zur Erhaltung der gesellschaftlichen Geschlossenheit.

dungen allein durch gewählte Vertreter bis hin zur umfangreichen direkten Beteiligung des Volkes an der Entscheidung von Sachfragen durch Volksentscheide gegeben.

Doch direkt ist das ganze Volk niemals beteiligt. Ausgeschlossen bleiben immer bestimmte Gruppen, für die andere die Entscheidung mittreffen müssen. Das gilt vor allem für Jugendliche, die zum Teil politisch sehr interessiert sind, jedoch erst nach dem Erreichen des festgelegten Alters selber am politischen Entscheidungsprozeß teilnehmen dürfen. Politische Entscheidungen stellvertretend und damit auch im Sinne anderer zu treffen, lässt sich also nie ganz ausschließen. Doch wie weit soll die eigene Beteiligung, beziehungsweise die Repräsentanz bei der Findung von politischen Entschlüssen, die das Gemeinwesen als Ganzes betreffen, gehen? Diese Frage muss in Abwägung der Interessen der Bürger als Kontrolleure einerseits und als Profiteure einer stringenten Entscheidungsfindung andererseits, geklärt werden. Der Wähler sieht ja, genauso wenig wie bei der Entscheidung sämtlicher Sachfragen auch bei der Regelung seiner eigenen Beteiligung am Entscheidungsprozess, nicht ständig das Bedürfnis über das Verfahren, das seine Mitwirkung an der Entscheidung regelt, neu zu beraten.

In Demokratien gilt allgemein der Grundsatz: So wenig Repräsentation wie nötig, so viel direkte Beteiligung wie möglich, um die Akzeptanz für das System dauerhaft sicher zu stellen. Doch auch damit ist noch kein brauchbares Verfahren beschrieben, das sowohl die Berücksichtigung der Interessen der Gemeinschaft als auch die des Einzelnen in ausgewogener Weise sicher stellt.

#### **6.3.1.1.1. Der Kreis der Teilnehmer am politischen Prozess**

Mit dem Augenblick der Geburt hat ein Mensch in Deutschland das Recht auf persönliches Eigentum und damit bspw. auch ein Stimmrecht in Aktionärsversammlungen. Selbst wenn der Besitzer des Aktienpaketes erst wenige Tage alt sein sollte wird ihm dieses Recht zugewilligt, das dann in seinem Sinne stellvertretend durch seine Erziehungsberechtigten wahrgenommen werden darf.

Diese Regelung gilt für materielle Werte. Für politische Werte wird sie aber für unangebracht gehalten. Dabei sind doch gerade die jüngsten Mitglieder der Gesellschaft diejenigen, die am längsten mit den Folgen der heute getroffenen Entscheidungen leben müssen.<sup>177</sup>

---

<sup>177</sup> Der Deutsche Familienverband hat daher eine Initiative zur Durchsetzung des Wahlrechts für Kinder ins Leben gerufen, nach der stellvertretend die beiden Eltern je eine halbe Stimme für jedes Kind bis zu dessen 18. Lebensjahr abgeben dürfen. Dieser Idee hatte sich auch die FDP angeschlossen und argumentiert, dass damit die Parteien gezwungen wären, die Interessen der jüngeren Generation stärker zu berücksichtigen. Einem

Die Beteiligung an politischer Macht war historisch betrachtet eine Angelegenheit elitärer und exklusiver, gesellschaftlicher Kreise.

Es dauerte lange, bis der Kreis derer, die in der Politik mitgestalten durften, auf das Niveau erweitert wurde, das wir heute haben. Zu Beginn des I. Weltkrieges gab es im Deutschen Reich nur in Elsass-Lothringen und Baden allgemeine und gleiche Wahlen, an denen jedoch, wie in allen anderen Teilen des Reiches auch, nur Männer teilnehmen durften. In Hamburg war das Wahlrecht an die Zahlung von Steuern gekoppelt und in Hessen und Oldenburg stand den Wählern ab einem bestimmten Alter eine Zweitstimme zu. Das Dreiklassenwahlrecht, das die Gewichtung der Wählerstimmen nach ihrem Steueraufkommen bemaß, wurde in Preußen, dem deutschen Bundesstaat mit der größten Einwohnerzahl, erst nach dem Kriegsende und dem Zusammenbruch der Monarchie 1918 abgeschafft. Auch der Zugang der Frauen zum aktiven und passiven Wahlrecht wurde erst nach dem Ende des I. Weltkriegs verwirklicht.

Doch die Forderung des Grundgesetzes, dass das gesamte Volk Träger der Souveränität ist, kann auch heute nicht als vollkommen verwirklicht betrachtet werden. Das Recht an den Wahlen der politischen Entscheidungsgremien teilzunehmen, hatte bis Ende der 60er Jahre in Deutschland nur der Teil der Bevölkerung der 21 Jahre oder älter war. Danach stieg der Anteil durch die Herabsetzung des Wahlalters auf 18 Jahre geringfügig an. Eine Festlegung die genau wie alle anderen Ausgrenzungen der Vergangenheit, relativ willkürlich getroffen wurde.

Von der Gesamtzahl der Einwohner in Deutschland in Höhe von ca. 82.150.000 haben einige keinen Zugang zu Wahlen, weil sie entweder nicht meldepflichtige Ausländer (z.B. Soldaten der US- oder anderer NATO- Streitkräfte und deren Angehörige) oder Ausländer aus dem Nicht-EU-Ausland sind. Sonderregelungen gibt es für EU-Ausländer in einigen Bundesländern auf Landes- und Kommunalebene. Jene, die Bürgerrechte haben aber dennoch nicht an den Wahlen zu den Parlamenten teilnehmen dürfen, sind entweder unter 18 Jahre alt oder ihnen sind die bürgerlichen Ehrenrechte durch Gerichtsbeschluss aberkannt worden. Daraus folgt, dass mit 61.388.671 Stimmberechtigten nur 74,7 % aller Menschen die in Deutschland leben die Möglichkeit haben, bspw. an Wahlen zum Deutschen Bundestag teilzunehmen. Von diesem Recht machten bei der Bundestagswahl 2002 aber nur 48.574.607 Wähler Gebrauch. Die Wahlbeteiligung lag damit bei 79,1%. Bezogen auf die Gesamtzahl aller Einwohner waren damit aber nur 59,1% an der Abstimmung über die Zusammensetzung des Bundestages beteiligt. (Baratta 2002; 235ff)

---

entsprechenden (aber erfolglosen) Gruppenantrag im Bundestag hatte sich auch Bundestagspräsident Thierse SPD angeschlossen. (NOZ vom 26.07.2003)

### 6.3.1.1.2. Paketlösungen

Der Kompromisszwang, den der Wähler hinzunehmen hat, beginnt bereits vor der Wahl. Er kann sich nicht für einzelne Sachfragen die aus seiner Sicht optimale Lösung herausuchen. Er kann allenfalls diejenige Partei wählen, die ihm mit ihrem Paket von Lösungsangeboten für die umfangreiche Palette der Politikfelder am nächsten liegt. Er ist gezwungen eine Hauptpräferenz herauszubilden und ggf. viele missliebige Positionen mit in Kauf zu nehmen. Es ist nicht verwunderlich, dass diese Hauptpräferenz seinen direkten Eigeninteressen gilt. Ist der Wähler vor die Situation gestellt, konkrete, täglich erlebte Themen, wie Einkommen, soziale Sicherheit oder die Schulbildung seiner Kinder zu vergleichen mit abstrakten Themenkomplexen, wie es etwa auch für die Nachhaltige Entwicklung zutrifft, trifft er seine Entscheidung wahrscheinlich unter deutlicher Begünstigung für den ihm naheliegenderen Bereich.

Es findet somit eine Reduktion auf die zentralen politischen Anliegen des Einzelnen statt, die nur solange als unvermeidbar angesehen werden muss, wie es nur eine Möglichkeit der politischen Beteiligung gibt, die sich in der Wahl einer von vielen Parteien erschöpft. Die Bandbreite der Wünsche des Einzelnen werden somit gar nicht erst erfasst, sondern, noch bevor sie politisch überhaupt artikuliert werden können, zugunsten abstrakter Zielvorstellungen verallgemeinert.<sup>178</sup>

### 6.3.1.1.3. Orientierungspräferenzen

Die wesentliche Aufgabe des Wählers ist es für eine umfassende Reduktion der komplexen Meinungsvielfalt zu sorgen, indem er von der umfangreichen Palette seiner persönlichen Positionen Abstriche hinnimmt. Er entscheidet sich, eine politische Strömung zu unterstützen, die ihm zwar nahe steht, jedoch niemals vollkommen identisch mit seinem eigenen Positionsbild ist. Wichtige Schwerpunktthemen werden dadurch besonders hervorgehoben.

Welche politischen Themen dem Wähler besonders wichtig sind, wird durch seine soziale Zugehörigkeit wesentlich bestimmt. Ihre sozialen Beziehungen, individuellen Kommunikations- und Verhaltensmuster, Wertvorstellungen und Ziele empfinden die meisten Menschen als Selbstverständlichkeit und in einem gewissen Sinne als „universalisierbar“.

Die Rahmenbedingungen für die Aufrechterhaltung dieser Muster ändern sich aber mittlerweile so schnell, dass ein Prozess ständigen Neulernens erforderlich wird. Die Sicherheit

---

<sup>178</sup> Siehe dazu auch Massarrat 2003; 67ff

traditioneller Bindungen wie Familie, Wohnviertel, Kirche, Gewerkschaft in der sich früher der Prozess der politischen Meinungsfindung abspielte, ist vielfach verloren gegangen. Durch den Wechsel des Berufs, Wohnortes, des sozialen Milieus, des Lebensstils oder des Lebenspartners wird eher eine soziale Unbestimmtheit als die Zugehörigkeit zu einem eindeutigen kulturellen Kontext erzeugt.

Die Zunahme der gesellschaftlichen Mobilität und der Zerfall des Zusammenhangs von sozialem Milieu und persönlicher Weltanschauung, verknüpft mit ökonomischen Interessen, lässt die Frage nach Orientierung immer dringender werden. Die Forderung nach permanenter Risikoabschätzung bei gleichzeitiger Unsicherheit darüber, was die sich bietenden Wahlmöglichkeiten wirklich bedeuten und welche Konsequenzen sie schließlich haben werden, löst ein wachsendes Bedürfnis nach zuverlässiger Prognose und sicherer Deutung aus.<sup>179</sup> (Grafe 1994; 64ff)

Grundlegende Orientierungen werden hauptsächlich durch selbst gemachte Erfahrungen gebildet. Diese werden durch den persönlichen Austausch mit Menschen und durch Ereignisse geprägt, die sich lokal in der näheren, eigenen Umgebung ereignet haben. In einer Entscheidung für eine bestimmte politische Richtung fließen außerdem aktuelle Befürchtungen und Hoffnungen sowie die weitere Lebensspanne betreffende Zukunftserwartungen ein.<sup>180</sup>

Der Wähler weiß, dass er nur in einem sehr begrenzten Bereich Akteur ist und auf der Ebene der großen übergeordneten Systeme die Rolle des Zuschauers nicht verlassen wird. Da sich der Wähler, obwohl er aus eigener Anschauung nur einen sehr kleinen Teil der Zusammenhänge überblicken kann, dennoch als Bestandteil einer großen sehr komplexen Struktur empfindet, ist er auf Mitteilungen aus zweiter oder dritter Hand angewiesen. Diese Mitteilungen haben nur sehr selten den Charakter einer Information, die von dem Empfänger eine direkte Reaktion fordert oder in seinem Tagesablauf unmittelbar sichtbar wird. Die Belieferung mit Informationen durch die Medien wird mangels wirklicher Sensationen auf Dauer langweilig und ernüchternd. Hinzu kommt, dass ständig Ereignissen ein Sensationscharakter angeheftet wird, der nur noch schwer nachvollziehbar ist. In dieser inflationären Überhitzung der Informationslieferung sind wirkliche Neuigkeiten schließlich nicht mehr hervor hebbbar und gehen für den Konsumenten in einem unüberschaubaren Wust unter.

---

<sup>179</sup> Diese Entwicklung hat nicht nur politische Auswirkungen. Sie nährt bereits seit geraumer Zeit einen Boom im Bereich der Märkte, die sich mit Sinngebung befassen. Sowohl eine neue religiöse Orientierung besonders für fernöstliche Strömungen, als auch die Hinwendung zur Methode des Positiven Denkens oder zur Psychotherapie und zur Esoterik machen das deutlich. Doch auch die politische Rechte mit ihrem Angebot einer starken Gemeinschaft und die Reduzierung der komplexen Realität auf sehr einfache Muster profitieren davon.

<sup>180</sup> Um das Wählerverhalten erklären zu können, sind diverse Modelle entwickelt worden. Neben psychologischen Ansätzen sind vor allem das Rational-Choice-Modell (Downs), das sozialpsychologische Ann Arbor-Modell, das mikrosoziale Modell der Columbia School (Lazarsfeld) und das makrosoziale Cleavagemodell (Lipset/Rokkan) von Bedeutung.

Vor allem das Fernsehen trägt dazu bei, dass der Konsument von Nachrichten immer häufiger in die Falle der Informationsillusion hineingerät. Das Problem einer sprachlich nur sehr schwer verständlichen Thematik wird versucht durch eine Bebilderung zu kompensieren, die diesen Anforderungen nicht gerecht wird. Politische Vorgänge lassen sich häufig in Bildern nur sehr schwer oder gar nicht ausdrücken. Trotzdem wird versucht beim Zuschauer den Eindruck zu erwecken, das er das Wesentliche mitbekommen habe<sup>181</sup> (allein schon deshalb, weil das Medienunternehmen in seinem Eigeninteresse den Eindruck erhalten will immer ein gutes Informationsprodukt beim Kunden abgeliefert zu haben). Auch das Internet, das dem Informationssuchenden eine bislang ungekannte Informationsmenge liefert, ist nur begrenzt abhilfetauglich. Zwar ist die Informationsmenge stark angestiegen, nicht aber gleichzeitig die Fähigkeit den Nutzen dieser Komplexität auch politisch verarbeiten zu können. Dazu wäre eine Vororientierung erforderlich, um eine der Wichtigkeit angemessene Einschätzung und Einordnung vornehmen zu können.<sup>182</sup> Ohne die Orientierung führt die schnelle Erreichbarkeit und Masse der Informationen aber eher zur Verwirrung als zur Steigerung der Beurteilungsfähigkeit. Der Informationsbezug, der mit dem alltäglichen Leben nichts zu tun hat und somit schwer beurteilbar bleibt, wächst. Die Unterscheidung zwischen brauchbaren und nutzlosen Informationen fällt, ohne ein Netz von Zusammenhängen in das sie einsortiert werden können, ausnehmend schwer, so dass am Ende für einen kleinen Gewinn sehr viel Zeit aufgewendet werden muss. (Grafe 1994; 70ff)

Für den auf Informationen aus zweiter Hand angewiesenen Beobachter bedeutet das, dass er immer Gefahr läuft, sich ein Bild von einer politischen Realität aufzubauen, das mit der politischen Wirklichkeit unter Umständen nur noch wenig zu tun hat.

Das Rüstzeug, das der Wähler aber braucht, um beurteilen zu können, ob die von ihm gewählten Repräsentanten ihre Aufgaben gut oder schlecht erledigt haben, kann er somit nur sehr eingeschränkt erwerben. Der Wähler hat häufig nur ein Bild von einem Politiker, das sich danach zusammensetzt, wofür er ihn hält, aber nicht darauf gegründet ist, wie er wirklich ist.

Da für den einzelnen Wähler seine politische Realität nur über Informationsverarbeitungsprozesse erfahrbar wird, ist der Anteil der tatsächlichen Verzerrung nicht bestimmbar. Als Wahrheit wird ein Konstrukt akzeptiert, das ausreichend plausibel ist und als Basis für die

---

<sup>181</sup> Ein Mittel, das bspw. für die Sportberichterstattung ausnahmslos gut geeignet ist, wie etwa beim Fußball, wo der Wert der Bilder durch die Zeitlupe, Wiederholungen, nachträgliches Einfügen von Linien auf dem Spielfeld zur exakten Feststellung von Abseitspositionen, usw. wesentlich erhöht werden kann, und dazu führt, dass der Fernsehzuschauer sogar besser informiert sein kann, als der Zuschauer im Stadion.

<sup>182</sup> Nutzer neigen in den Bereichen in denen sie wenig Fachkompetenz besitzen dazu, die Informationen anzunehmen, zu denen der Zugang leichter ist. Es besteht eine Tendenz sich mit einem qualitativ niedrigeren Informationsniveau zufrieden zugeben, selbst wenn das Angebot qualitativ hochwertiger Informationsaufbereitung angeboten wird, sobald der Aufwand dafür nur unwesentlich größer ist. (Kuhlen 1999; 168)

weiteren Entscheidungen genügt. Diese zunächst individuellen Wahrheiten werden schließlich in sozialen Austauschprozessen weiter verdichtet und gegenseitig bestätigt.<sup>183</sup> Praktische Un-informiertheit ist beim Wähler eine häufige Realität. Trotz der hochprofessionellen Kampagnen und der Beschränkung auf nur zwei Kandidaten sind nach sehr wohlwollenden Berechnungen max. 14% der Bürger in den USA über die Politik ihrer Kongressabgeordneten so weit informiert, dass sie Grundzüge davon wiedergeben könnten. (Grafe 1994; 72)

Dieser Wert mag in Deutschland besser ausfallen. Die Tatsache bleibt jedoch, dass von den Abgeordneten des Bundestages oder der Landtage, wenn es sich nicht gerade um einen der wenigen Politiker handelt, die als Inhaber von Regierungsämtern, Fraktionschefs oder Oppositionsführer bekannt sind, nicht einmal ein oberflächlicher Eindruck beim Wähler haften bleibt.

Die Bürger neigen dazu, ihre politischen Aktivitäten auf konkrete Situationen zu beziehen. Dabei sind Erfahrungen aus dem Alltagsleben, die Meinungen der persönlichen Umgebung und eine Präsenz in den Massenmedien die wichtigsten Orientierungsgrundlagen.

Trotz aller Unzulänglichkeiten gewinnen die Wähler schließlich eine Überzeugung, wen sie wählen wollen. Sie „... verfügen aber nicht über einen Grundfundus an politischer Bildung, der es ihnen ermöglichte, diese Wahlentscheidung mit mehr Substanz zu begründen als mit medienvermittelten oder traditionsverbundenen Allgemeinplätzen. Sie verlassen sich auf tradierte Bindungen, auf einen in ihrem Milieu entwickelten Kommunikationskonsens und ihr Gespür.“ (Grafe 1994; 73) Denn Sachlagen sind für die Masse der Wähler schwer überprüfbar und stehen nur sehr kleinen tatsächlich sehr gut informierten Gruppen zur Verfügung. Den Ausschlag für eine Entscheidung geben daher selten detaillierte Fakten über politische Programme, sondern vielmehr emotional begründbare Empfindungen.<sup>184</sup>

Politische Talkshows im Fernsehen erfreuen sich stetiger Beliebtheit, obwohl der praktische Informationsgehalt dabei relativ gering ist, viel mehr ist es der offene Streit und das Auftreten der einzelnen Akteure, die den Zuschauer ein Empfinden von Sympathie oder Antipathie liefern. (Grafe 1994; 74)

---

<sup>183</sup> Wahrheit ist, um es mit den Worten von Neil Postman auszudrücken, so etwas wie ein kulturelles Vorurteil. (Grafe 1994; 73)

<sup>184</sup> Wähler sind in detailüberfrachteten Zeiten offenbar dankbar für Personalisierungswahlkämpfe. Entscheidend ist dabei auch, mehr als Sach- und Detailkenntnis, ob das Lebensgefühl der Wähler getroffen wird. Um eine Wahl gewinnen zu können, muss man nicht nur Fachkompetenz besitzen, sondern auch die Fähigkeit haben in den Medien entsprechend aufzutreten. Nicht umsonst versuchen sich die Parteien genau mit diesem Mittel Wählerschaften zu sichern. (Die Arbeitsgruppe Großstadt der CDU unter Vorsitz von Jürgen Rüttgers bezeichnete diese Strategie als personalisierten Lebensgefühlwahlkampf und wandte sie erfolgreich im Wahlkampf des CDU Spitzenkandidaten Ole von Beust um die Hamburger Bürgerschaft im Februar 2004 an)

Doch obwohl die Masse der Bevölkerung einen eher begrenzten Grad an Kenntnis der politischen Zusammenhänge hat, und das auch selber nicht anders von sich einschätzt, ist das Bedürfnis nach Anteilnahme eher gestiegen.

In der Bevölkerung ist bereits seit langem eine Entwicklung deutlich zunehmenden Misstrauens gegenüber den professionellen, politischen Akteuren spürbar, obwohl ihnen die Sachkenntnisse nicht abgesprochen werden. Der Verdacht richtet sich vornehmlich gegen einen Mangel an Allgemeinwohlorientierung und Altruismus.

Eine Stimmung herrscht vor, nach der der „Kaste“ der Berufspolitiker die Verantwortung für das Gemeinwohl zwar grundsätzlich übertragen werden könnte, weil ihnen Fachkompetenz anhaftet, es ihnen aber nicht übertragen werden sollte, weil sie das Gemeinwohl nur eingeschränkt zu fördern bereit sind, sondern statt dessen vordringlich darum bemüht sind ihre persönlichen Vorteile zu wahren. Daher ist auch ein deutlicher Wunsch zu mehr direkter Partizipation konsequent, um den Geschäften der Parteipolitik ein Korrektiv durch die „wahren“ Vertreter des Volkswillens, das Volk selber, zu ermöglichen.

#### **6.3.1.1.4. Die Schweigespirale und die Nachrichtenwerttheorie**

Grundsätzlich besteht aber auch die Möglichkeit, ein Thema unabhängig von einer Wahlentscheidung auf die politische Agenda zu zwingen. Ist für ein Thema ein deutliches, politisches Interesse in der Gesellschaft spürbar, können es sich die Parlamentarier nicht leisten das zu ignorieren. Unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit werden dann Positionen vertreten, die den Eindruck vermitteln sollen, dass man sich der Sache annimmt.

Ob ein Gegenstand öffentlichen Interesses auch eine politische Berücksichtigung findet, hängt damit wesentlich von seiner Berücksichtigung in den Medien ab. Die Auswahl der Themen durch die Verantwortlichen in den Redaktionen<sup>185</sup> beeinflusst in hohem Maße die politische Agenda und wirkt somit auf das Handeln der Politiker ein, da sich die Politik dieser Themen, wenn sie einmal eine bestimmte Medienpräsenz erreicht haben, nicht mehr entziehen kann. Die für die Außenwirkung verantwortlichen Spitzenkräfte der Parteien beziehen heute in erheblichem Maße die Informationen für die Basis ihrer Strategieplanung aus den Massen-

---

<sup>185</sup> Daher ist es für Unternehmen und politische Akteure von Interesse, welche Themen von den verantwortlichen Redakteuren wie lange und auf welche Weise in den Medien präsent sind. Damit werden sie selber zum Objekt der Einflussnahme. Angebote für sog. Journalistenrabatte bei Produkten oder Dienstleistungen sind mittlerweile üblich. Die Gefahr der Korruptierbarkeit von Journalisten wächst. Gleichzeitig wird die Fähigkeit zum Widerstand geringer, weil freie Journalisten sehr hart unter dem Konkurrenzkampf zu leiden haben und sich Unabhängigkeit häufig kaum noch leisten können.

medien. Es gilt stetig den Eindruck zu festigen, die Partei sei in der Vorbereitung, Behandlung und frühzeitigen Analyse relevanter Themen so dicht mit den offensichtlichen Bedürfnissen der Bürger verwoben, dass eine Kluft zwischen dem, was die öffentliche Meinung bildet und dem, was die Partei zu ihrer eigenen Zielsetzung erhebt, möglichst gar nicht erst entstehen kann.

Die Nachrichtenwerttheorie<sup>186</sup> beschreibt die Grundlagen der Vorgehensweise der Medien dabei.<sup>187</sup> Grundsätzlich wird die Erzeugung von Aufmerksamkeit für die Medien durch eine Kombination von Nachrichtenfaktoren wie Prominenz, Personalisierung, Emotionalisierung, Überraschung und Negativität erreicht. Besonderes Gewicht liegt jedoch auf der Nähe der Ereignisse zum Medienkonsumenten. Grundsätzlich gilt: Je weiter das Ereignis zurückliegt und je weiter entfernt der Ort des Geschehens ist, um so weniger interessant ist die Meldung. Wenn also die Medien durch ihre Themenauswahl auch einen Einfluss auf die Themenauswahl in der Politik haben, dann bewirken sie auf diese Weise indirekt eine Konzentration auf Themen, die zeitlich und räumlich nah an der Gegenwart und der lokalen Umgebung liegen.<sup>188</sup>

Aus den Massenmedien entnimmt der Konsument einen wesentlichen Anteil der Informationen darüber, was er tun und sagen kann, ohne sich in der Öffentlichkeit zu diskreditieren. D.h. die Menschen beobachten genau ihr Umfeld, und stellen fest, welche Positionen zunehmen und welche abnehmen. Lässt sich nun feststellen, dass eine Position einen Überhang gewonnen hat, fühlen sich ihre Anhänger gestärkt, verlieren die Vorsicht und reden öffentlich über ihre Ansichten. Entgegengesetzt dazu ziehen sich diejenigen, die ihre Meinung nicht gestärkt sehen, zurück und verfallen in Schweigen. Es entsteht ein Zerrbild von den wirklichen Meinungsverhältnissen, denn nur diejenigen, deren Meinung zur Zeit besonders stark vertreten wird, reden auch weiterhin darüber, verstärken den Effekt somit nochmals, sind also quasi konkurrenzlos in der Öffentlichkeit zu sehen und werden entsprechend als die einzige vertretbare Meinung zu diesem Thema wahrgenommen. Der Effekt der Schweigespirale (Noelle-Neumann 1974) ist entstanden. Als Reaktion auf die Umwelt und aus Furcht vor der Isolation,

---

<sup>186</sup> erstmals veröffentlicht wurde die Nachrichtenwerttheorie 1922 von dem Journalisten Walter Lippmann in seinem Werk: Öffentliche Meinung

<sup>187</sup> vergl. dazu auch Eilders, Christiane 1997: Nachrichtenfaktoren und Rezeption

<sup>188</sup> Dass es keinen Automatismus dafür gibt, dass gesellschaftlich relevante Themen auch wirklich in die Massenmedien gelangen, ist an der Arbeit der „Initiative Nachrichtenaufklärung“ deutlich nachzuvollziehen. Ihr Anliegen ist es, wichtige Themen und Nachrichten, die in den Medien nicht genügend berücksichtigt wurden, stärker in das Bewusstsein der Öffentlichkeit zu tragen. Von anerkannten Wissenschaftlern und Journalisten wird jährlich (seit 1997) eine Liste der 10 durch die deutschsprachige Medienlandschaft meistvernachlässigten Themen herausgebracht. So enthält die Liste für 2004 z.B. Beiträge über die durch die EU-Verfassung sich ergebenden Verpflichtungen zu drastischen Erhöhungen der Militärausgaben für die Mitgliedstaaten oder über das Scheitern einer EU Richtlinie zur Festlegung einheitlicher Sicherheitsstandards für Atomkraftwerke (siehe: [www.nachrichtenaufklaerung.de](http://www.nachrichtenaufklaerung.de)).

die eintreten könnte, würde man seine eigene Meinung in der Öffentlichkeit kundtun, wird dieselbe verschwiegen. Das kann zum völligen Verschwinden der Position führen, weil niemand mehr davon sprechen will oder dazu, das die Meinung tabuisiert wird, und als Folge davon nur noch eine bestimmte Argumentationsweise „erlaubt“ ist, in der darüber geredet werden kann.

Da Massenmedien definitionsgemäß Öffentlichkeit sind, wird wesentlich durch sie mitentschieden, welche Themen in der Gesellschaft welche Überlebensdauer haben werden. Entscheidend ist, ob sich die Medien gegenseitig für eine ausreichende Zeit verstärken oder widersprechen. (Noelle-Neumann 2002; 403ff)

Für den einfachen Konsumenten von Nachrichten, der nicht über eine besondere Hintergrundkenntnis verfügt, bedeutet das, dass allein schon die Chance, dass ihn relevante Informationen über Themen die nicht dem Mainstream entsprechen, in ausreichender Dichte erreichen, relativ gering ist, wenn er nicht von sich aus zur Verbesserung des eigenen Informationsniveaus hinausgehend über das, welches von den Massenmedien angeboten wird, sorgt. Doch selbst wenn das gelingt, bleibt es immer noch schwierig eine gewonnene Position auch öffentlichkeitswirksam zu vertreten.<sup>189</sup>

Themen, welche die Position der Nachhaltigen Entwicklung betreffen, haben es also vor allem auch deshalb schwer, weil sie in Konkurrenz zu anderen Themen stehen und in wirtschaftlich schwierigen Zeiten gegen andere Themen leicht ausgespielt werden können. Die Meinungsführerschaft zu erlangen ist daher in der Öffentlichkeit sehr unwahrscheinlich. Selbst wenn die Position weit verbreitet ist und entsprechenden Anklang gefunden hat, heißt das noch nicht, dass sie den Kampf um die Präsenz in der Öffentlichkeit auch gewinnen kann.<sup>190</sup>

---

<sup>189</sup> Es ist daher wenig verwunderlich, dass in autoritär geführten Staaten die Kontrolle über die Medien eine wesentliche Säule des Machterhalts darstellt. Doch auch nach westlichem Muster, demokratisch geführte Staaten sind nicht frei von der Korrumpierung der Medien. So ist etwa die Bush-Regierung in den USA in den Verdacht geraten, Medien für eine vorteilhafte Darstellung der eigenen Politik bezahlt zu haben. (Oelrich 2005)

<sup>190</sup> Die Gewinnung der Öffentlichkeit für ein Thema ist aber mittlerweile auch eine Frage des wirtschaftlichen Einflusses geworden. Die Medienwelt ist einer zunehmenden Kommerzialisierung ausgesetzt und damit auch die Bedingungen für den Zugang zu Informationen. (vergl. dazu auch: Reljic 2001)

### 6.3.1.1.5. Belohnungsaufschub

Neben der Konzentration auf die eigene lokale Region neigen Menschen dazu auch zeitlich den Nahbereich, den Rahmen persönlicher zeitlicher Überschaubarkeit, für ihre Entscheidungen als Grundlage zu nehmen.<sup>191</sup>

Politische Entscheidungen können für den Bürger immer auch eine Veränderung des Lebensstils und die Inkaufnahme von Verzicht mit sich bringen. Die Bereitschaft Opfer zu erbringen kann in Grenzen vorausgesetzt werden, wenn dadurch ein wünschenswertes Ziel erreicht werden kann. Eine wichtige Bedingung der politischen Durchsetzbarkeit des Nachhaltigkeitsgedankens ist damit erfüllt, denn die Idee der Nachhaltigkeit ist einfach nachvollziehbar und ihren Zielen lässt sich leicht zustimmen. Ein wesentlicher Aspekt wird dabei jedoch nicht berücksichtigt, wie Forschungen zum Phänomen des Belohnungsaufschubs (delay of gratification) zeigen.

Seit Ende der 60er Jahre wurde durch die Forschungen von Walter Mischel festgestellt, dass die Aufgabe einen Belohnungsaufschubs hinzunehmen, von kleinen Kindern (jünger als 4 Jahre) nicht bewältigt werden kann (Mischel u.a. 1989). Lässt man ihnen die Wahl zwischen einer kleinen Belohnung, die sie sofort bekommen können, und einer attraktiveren Belohnung, auf die sie warten müssen, so wählen sie durchweg die unmittelbar verfügbare kleinere Belohnung. Erst im Laufe des Erwachsenwerdens entwickeln sie individuelle Strategien, mittels derer sie in der Lage sind, aktuelle Bedürfnisbefriedigung zugunsten späterer aufzuschieben. Dennoch gilt als gesichert, dass dies unter bestimmten Bedingungen auch noch für Erwachsene eine sehr schwierige Aufgabe darstellt. Übersteigen die aktuellen Bedürfnisse in ihrer Intensität eine kritische Schwelle, so bestimmen sie auch noch beim erwachsenen Menschen das Verhalten und führen zu ähnlichen Ergebnissen (Bischof 1985).

Übertragen auf die Politik bedeutet das: Je stärkere Anforderungen der einzelne Bürger spürt, um so weniger ist er bereit, in Bereiche zu investieren, deren Gewinne ihm selber nicht mehr zufließen. Je mehr direkte Belastung empfunden wird (Arbeitsplatzgefährdung, Kriminalität, Preissteigerung, usw.), um so größer ist das Verlangen, die vorhandenen Potentiale zunächst der Lösung dieser Probleme zu widmen, obwohl grundsätzlich die Wichtigkeit anderer Themen damit nicht bestritten wird. Sie werden nur bis auf weiteres als sekundär eingestuft. Die Bereitschaft, Belastungen zu externalisieren, nimmt zu. Typisches Kennzeichen einer beginnenden Krisensituation ist es, dass sie als Last empfunden wird, und somit die Bereitschaft für eine Leistung unter den Bedingungen des Belohnungsaufschubs abnimmt, denn schließlich

---

<sup>191</sup> Über die zunehmende Bedeutung kurzfristiger Faktoren für die Orientierung in politischen Sachfragen, siehe auch: Dalton; Wattenberg 1993 und Tomassen 1994.

soll der erbrachte Aufwand jetzt auf jeden Fall dazu führen, dass die unmittelbar spürbare Last abnimmt und der vorherige Zustand möglichst schnell wiederhergestellt wird. Ist die Erreichung des Ziels für die Betroffenen aber nicht möglich, weil es seiner Art nach nur sehr langfristig erreicht werden kann, wird das als zusätzliche Belastung empfunden mit der Folge, Engagement in entfernt liegenden Bereichen jetzt noch entschiedener zu vermeiden. Daraus folgt für die politische Einschätzung der Chancen der Nachhaltigen Entwicklung: Diejenige Partei, die dem Volk in Krisenzeiten Anstrengungen abverlangt, deren Früchte nicht in einem überschaubaren Zeitrahmen dem Wähler sichtbar werden, riskiert den Mandatsverlust ihrer Abgeordneten und damit die Verminderung der eigenen Möglichkeiten weiterer politischer Gestaltung. D.h. dass eine Politik der Nachhaltigkeit, deren Charakter u.a. ihre langfristig angelegte Strategie ist, nur im Gefolge immer neuer Erfolge kurzfristiger Natur verwirklicht werden kann, ggf. sogar nicht nachhaltige Verfahren verwendet werden müssen, um kurzfristige Erfolge sicherzustellen und damit das politische Überleben zu sichern.

Den Mandatsträgern geht es nicht anders als ihren Wählern. Bei ihnen erzeugt der Druck des möglichen Amtsverlusts die Tendenz, sich um ein nahe liegendes dem Eigeninteresse entgegen kommendes Primärziel zu kümmern, der Wiederwahl. Da die Gunst der Wähler am einfachsten mit der Entlastung von Problemen aus dem Nahbereich zu gewinnen ist, entsteht eine unbeabsichtigte Allianz zwischen Wählern und Abgeordneten, in der jeder dem anderen bei der Lösung seiner naheliegenden Probleme hilft und belohnungsaufschiebende also langfristige Themen wie z.B. die Nachhaltigkeit sekundär behandelt.

#### **6.3.1.1.6. Das Leistungspotential der Wähler im Hinblick auf die Durchsetzung Nachhaltiger Entwicklung**

Kann vom durchschnittlichen Bürger in seiner Funktion als politischer Akteur (Wähler) an der untersten Stufe der Entscheidungsfindung erwartet werden, dass er der Nachhaltigen Entwicklung eine herausgehobene Priorität einräumen wird? Eine Position, die im Vergleich zu den anderen Themen, die ihn in seinem Alltag beschäftigen, so dominant ist, dass sie zur Hauptpräferenz seiner politischen Entscheidung werden kann?

Das ist kaum zu erwarten. Solange es keinen von außen getragenen dauerhaften und unübersehbaren Anstoß dazu gibt, und diese Thematik nicht, wie bislang, durch die alltäglichen und direkt das Leben betreffenden Angelegenheiten überflügelt wird, ist damit nicht zu rechnen. Die politische Meinung der Wähler prägen wesentlich die Medien und die direkt auf die

Wähler einwirkenden Einflüsse aus ihrer Umgebung. Da nach der Mechanik der Medien erst dann mit höheren Prioritäten für die Nachhaltigkeitsthematik zu rechnen ist, wenn die Auswirkungen der fehlgesteuerten Entwicklung spürbar sind, wird ein Dilemma sichtbar, wenn auf den Wähler als den Souverän und Bestimmer der politischen Grundrichtung gehofft wird. Dieser Konflikt besteht darin, dass der Wähler aller Wahrscheinlichkeit nach erst dann den notwendigen Druck auf die von ihm gewählten, politischen Instanzen ausüben wird, um eine Änderung der politischen Richtung zu erzwingen, wenn das Ursache- und Wirkungsprinzip soweit fortgeschritten ist, das persönliches Leid oder ein ähnlicher, deutlich und dauerhaft wahrnehmbarer Druckzustand spürbar wird, und unter den Auswirkungen der Nicht-Nachhaltigen Entwicklung in einer klaren Zusammenhangsbestimmung die Quelle des Unbehagens erkannt wird. Das fatale aber ist, dass eine verantwortliche, politische Führung auf die Korrektur des politischen Auftrags durch den Wähler im Sinne Nachhaltiger Entwicklung eben nicht warten sollte, denn dann sind die Chancen zum Gegensteuern ja bereits in großem Maße vertan worden. Befindet sich die Demokratie demnach in einer Falle, die für sie nur auf bittere Weise die Bestätigung der Unvollkommenheit ihrer Institutionen nachweisen kann?

Was ist also zu unternehmen, wenn politischer Druck aus dem Volke die Umkehr zwar mit Sicherheit irgendwann erzwingen wird, der Preis für dieses lange Abwarten aber extrem hoch im Vergleich zu dem Aufwand sein wird, der erforderlich gewesen wäre, wenn nur rechtzeitig gehandelt worden wäre? Einsicht ist schließlich nicht erzwingbar. Die Lösung dieses Mangels innerhalb der Strukturen demokratischer Systeme kann für die Masse der Bürger aus oben genannten Gründen ebenfalls kaum rechtzeitig erkannt und behoben werden. Die dafür notwendigen Systemergänzungen müssen auf der Ebene professioneller politischer Tätigkeit erarbeitet werden. Wesentlich dazu beitragen könnten die Parteien.

### **6.3.1.2. Die Parteien**

Auf dem Wege politischer Meinungsbildung stellen die Parteien eine Zwischenebene zwischen dem Bürger in seiner Form als Wähler und der Ebene der von ihm beauftragten Repräsentanten als die faktisch entscheidenden Akteure dar. Die politische Bedeutung einer Partei hängt in der Demokratie allein von der Zustimmung der Wähler ab. Grundsätzlich stellt sich die Frage, warum Parteien, die auf das Wohlwollen ihrer Wähler angewiesen sind, von deren Hauptpräferenzen überhaupt abweichen sollten. Demnach wären sie in ihrer politischen Ziel-

setzung nur der verlängerte Arm der Wähler und nicht in der Lage eigene, wesentlich darüber hinausgehende Zielvorstellungen zu verwirklichen.

Es ist aber auch möglich, dass gerade von den Wählern ausgehend eine kreative Leistungserwartung an die Parteien gerichtet wird. Wonach es den Parteien zufällt, weiter voraus schauend agieren zu müssen, als das dem Wähler vielfach möglich ist. Sie wären dann die Institutionen, die den Wählern über deren eigene eingeschränkte Kenntnisgrenze hinaus alternative Wege und neue Möglichkeiten der gesellschaftlichen Entwicklung erst zur Verfügung stellen würden, damit der Wähler daraus seine Zielvorstellungen immer wieder neu entwickelt. Damit würden sie auf den Wähler einwirken, der wiederum im Umkehrschluss seiner Partei das Vertrauen schenkt, weil er ihr eine visionäre Lageverbesserung zutraut.

Was können Parteien dabei riskieren? Wieweit dürfen sie sich von ihren Wählern entfernen und ihnen Zumutungen aufbürden, oder bleiben sie an der tendenziellen politischen Kurzsichtigkeit ihrer Wähler gefesselt? Wieweit ist ihr Spielraum und wie groß wären ihre Chancen auf Verwirklichung, wenn sie die Durchsetzung der Nachhaltigen Entwicklung zu ihrer Hauptforderung erheben würden?

#### **6.3.1.2.1. Die gesellschaftliche Einordnung von Parteien**

Demokratien mit einem Maximalgrad direkter Beteiligung, wie es sie etwa im antiken Athen gegeben hat kann es heute nicht mehr geben. Die Aufgabenvielfalt, die es heute in einem Staat zu bewältigen gilt, lässt das nicht mehr zu. Auch dort, wo ein Höchstmaß direkter Demokratie erhalten geblieben ist, wie etwa in einigen Schweizer Kantonen, gibt es ein Parlament. Wie ausgeprägt die demokratischen Elemente in einem Staat sind, ist abhängig davon, wie die Interessenvertretung strukturell wahrgenommen werden kann. Diese Strukturentwicklung ist vielfach ein Ergebnis von Auseinandersetzungen der politischen Parteien untereinander.

In ständischen Systemen können die Interessenverbände Delegierte in eine eigene Kammer entsenden. In der Parteiendemokratie sind hingegen die Parteien das wesentliche Scharnier zwischen Staat und Gesellschaft. Von den Interessenverbänden unterscheiden sie sich dadurch, dass sie explizit die Übernahme von Staatsämtern anstreben und Kandidaten für Wahlen aufstellen.

Je größer die Wählerschaft desto weniger können sich die Kandidaten aber allen Wählern persönlich vorstellen, ihre allgemeine politische Orientierung ist das was zählt. Und auf diese po-

litische Verortung gibt die Parteizugehörigkeit einen wichtigen Anhaltspunkt. Allein die Bezeichnung der Parteien war früher ein deutlicher Hinweis auf ihre gesellschaftliche Orientierung. Namen wie Arbeiterpartei, Konservative Partei oder Liberale Partei ließen sowohl deutliche Rückschlüsse auf die programmatische Zielsetzung als auch auf die soziale Verwurzelung ihrer Wähler und Funktionäre zu.

Im Unterschied zu Parteien, die ausdrücklich Partikularinteressen durchsetzen wollen, beanspruchen die sog. Volksparteien für sich schon alle Interessen der Gesellschaft in sich zu vertreten. Die Unterschiede zwischen derartigen Parteien betreffen daher vornehmlich die Gerechtigkeitsprinzipien, die hinsichtlich der Vermittlung der diversen Interessen angenommen werden.

Gesellschaftliche Gruppen und Klassen können immer wieder zu politischen Akteuren werden, aber nur dann, wenn sie eine Identität entwickeln und sich von anderen absetzen. Dazu bedürfen sie aber der Fähigkeit sich zu organisieren. Eine zwangsläufige Folge ist dann die Bildung von Eliten. Aktionsfähige Klassen brauchen Eliten und brauchen Rückendeckung durch Verbände, die oft, aber nicht notwendigerweise, durch Klasseninteressen zusammengehalten werden. (Hösle 1997; 665f) Den Auftrag zur politischen Mitwirkung haben die Parteien in der Bundesrepublik Deutschland bereits durch das Grundgesetz (GG Art. 21) übertragen bekommen. Das Parteiengesetz konkretisiert diesen Auftrag und sieht die Einflussnahme auf die politische Willensbildung und die Vertretung des Volkes in einem Parlament vor. Ihre Aufgabe ist es, die auf politische Macht ausgerichteten Kräfte zu bündeln und aus ihnen ein Angebot von Alternativen zu entwickeln, das den Bürgern zur Wahl gestellt werden kann. Dazu suchen sie politisch Gleichgesinnte, erarbeiten Programme, rekrutieren Personal und stellen insbesondere Kandidaten für die Volksvertretungen auf den verschiedenen Ebenen von den Kommunalparlamenten bis zum Europaparlament auf. Innerhalb der Volksvertretungen bestimmen sie dann die Richtung der Politik des Gemeinwesens und sind bei der Besetzung aller wichtigen Ämter entscheidend beteiligt.

Ihr Aufgabenfeld ist mit den verschiedenen Fassungen des Parteiengesetzes von 1959 an stetig gewachsen, somit auch ihr Einfluss auf die Politik. Vor allem die Ausweitung der finanziellen Zuwendungen der Parteien durch staatliche Mittel lässt den Eindruck zu, dass die Parteien für sich so etwas wie Lobbyarbeit in eigener Sache betreiben (Arnim 1993; 89ff).

Eine Zuflucht in die Absicherung durch den Staat scheint aus Sicht der Parteien wohl auch notwendig, denn ihre Verwurzelung in der Bevölkerung ist vergleichsweise schwach. Angesichts ihrer enormen Bedeutung für die Politik sind ihre Mitgliederzahlen relativ gering und sie sinkt derzeit weiter. Für das Jahr 2004 sieht die Bilanz der im Deutschen Bundestag ver-

tretenen Parteien so aus: Die SPD hatte Ende November 2004 noch 606474 Mitglieder bei einem Rückgang von ca. 44000 in demselben Jahr. Bei der CDU/CSU waren die Verluste nicht so groß, sondern betragen nur ca. 9000, was die Mitgliederzahl zu derselben Zeit auf etwa 757000 sinken ließ. Die FDP hatte einen Rückgang um rund 700 Mitglieder auf etwa 64500 zu verzeichnen und die PDS verlor ca. 4000 Mitglieder, sodass sie nur noch etwa 61500 hat. Nur die Grünen konnten einen Zugewinn der Mitgliederzahl um 160 auf 44250 Mitglieder verbuchen. (NOZ vom 21.12.2004)

Insgesamt sind damit etwas mehr als 1,5 Mio. Menschen in den Parteien Mitglied, die auf der Bundesebene an der politischen Richtungsbestimmung beteiligt sind.<sup>192</sup> Verglichen mit der Zahl der Stimmberechtigten bei der letzten Bundestagswahl im Jahre 2002 in Höhe von ca. 61,4 Mio. sind daher nur etwa 2,44 % der Gesamtzahl der Bundesbürger, die auch das aktive und passive Stimmrecht haben, Mitglied in den Parteien, die am Ende auch im Bundestag vertreten waren.

Wenn man jetzt noch bedenkt, wie gering die Zahl der Parteimitglieder ist, die bedingt durch parteiinterne Strukturen tatsächlich an der Festlegung der politischen Richtung beteiligt sind, dann bleibt nur ein sehr geringer Anteil der Bevölkerung übrig, der sein Grundrecht an der Beteiligung der politischen Steuerung der Gemeinwesen über das Maß der Wahl hinaus in Anspruch nimmt.

Nimmt man als Parameter für eine Demokratie die relative Anzahl der an der Entscheidung gleichmäßig Beteiligten, sowie die Zahl der demokratisch zu fällenden Entscheidungen und die Differenzierungsmöglichkeit bei der Wahl, dann kann der Eindruck entstehen, dass durch die relativ geringe Beteiligung die Entscheidungsfindung eine Angelegenheit kleiner elitärer Kreise geworden ist.

Doch allein der Grad der organisierten Beteiligung ist nicht entscheidend für den Nachweis demokratischer Gültigkeit oder die Qualität der Ergebnisse. Vielmehr könnte ein geringer Beteiligungsgrad ja auch darauf schließen lassen, dass eine besondere Notwendigkeit für den persönlichen Eingriff bei den Bürgern momentan nicht empfunden wird, denn bei Bedarf könnte das Engagement ja auch wieder gesteigert werden.

Politische Beteiligungsalternativen parallel zu den Parteien gibt es aber faktisch nicht. Oberhalb der kommunalen Ebene haben die Parteien mittlerweile das Monopol unter den formalen, politischen Akteuren. Es ist nur noch theoretisch möglich ohne den stützenden Apparat einer

---

<sup>192</sup> Je weiter die politische Ebene von der Bundes- zur Kommunalebene hin betrachtet wird, desto größer wird die Vielfalt. In den Ländern sind neben den o.g. Parteien derzeit einige rechtspopulistische Parteien in den Volksvertretungen oder, so wie etwa in Schleswig-Holstein auch die Vertreter von Minderheiten. Auf kommunaler Ebene sind inzwischen neben den Parteien, die auf allen politischen Ebenen tätig sind, bzw. tätig sein wollen, auch die freien Wählergemeinschaften stark vertreten.

Partei, ein Mandat in einem Landtag oder dem Bundestag zu bekommen. Sie sind damit die Schleuse durch die jedes politische Thema hindurch gebracht werden muss, wenn es in der Gesetzgebung berücksichtigt werden soll.

### 6.3.1.2.2. Die Handlungsorientierung der Parteien

Mit der Veröffentlichung der „Ökonomischen Theorie der Politik“ von Anthony Downs und der „Theorie der Bestimmungsfaktoren finanzwirtschaftlicher Staatstätigkeit“ von Philipp Herder-Dorneich, (beide aus dem Jahre 1957) ist die Annahme, dass politische Parteien in ihren Handlungen und Zielsetzungen sich primär an einer Allgemeinwohlberücksichtigung orientieren und dementsprechend auch in der Lage sind, ein Allgemeinwohl zu erkennen und zu definieren, grundlegend infrage gestellt. Aufbauend auf die Untersuchungen von Wicksell, Rice, Catlin, Hotelling und Schumpeter<sup>193</sup> entwarf Downs das Schema eines politischen Marktes in Anlehnung an das neoklassische Marktmodell der Wirtschaftswissenschaften (Downs 1968;3ff). Ausgehend von der zentralen These Schumpeters vom Konkurrenzkampf um die politische Führung (Schumpeter 1987; 448) konstruierte er nach dem Grundmodell des ökonomischen Verhaltens eine Theorie über das Gefüge des politischen Wettbewerbs, indem er die Verhaltensweisen von Konsumenten und Produzenten auf das Verhalten von Wählern und Regierungen übertrug.

Downs gründet seine Theorie auf die zahlreichen Übereinstimmungen, die sich sowohl im wirtschaftlichen wie auch im politischen System finden und deshalb eine Gegenüberstellung zulassen. Auf der Nachfrageseite des Wirtschaftssystems entspricht der seinen Nutzen zu maximierende Konsument dem Nutzen maximierenden Wähler auf der Seite des politischen Systems. Auf der Anbieterseite ist der Gewinn orientierte Wirtschaftsunternehmer, der dem Stimmen maximierenden Politiker gegenübergestellt wird. Während auf dem ökonomischen Markt Wirtschaftsgüter gegen Entgeltleistungen getauscht werden, wird auf dem politischen Markt gegen Wählerstimmen ein Angebot wirtschafts- und sozialpolitischer Maßnahmen offeriert.<sup>194</sup> Beide Märkte sind durch die grundsätzliche Wettbewerbssituation, das Verhältnis von relativ wenigen Anbietern (ökonomischen wie politischen) zu vielen

---

<sup>193</sup> Vergl. dazu: Wicksell, Knut 1896; Rice, Stuart 1925; Catlin, George 1927, 1930; Hotelling, Harold 1929; Schumpeter, Josef Alois 1950

<sup>194</sup> Genauso wie in der Ökonomie würde demnach die unsichtbare Hand auch im politischen Markt die egoistischen Motive der Akteure kanalisieren und so indirekt das Allgemeinwohl sichern. Das sei die „List der Demokratie“. (Herder-Dorneich; Groser 1977; 66f)

Nachfragern (Kunden und Wähler) und durch den Zustand unvollkommener Information und eingeschränkter Transparenz gekennzeichnet.

Entsprechend der Anlehnung an das neoklassische Wirtschaftsmodell wird den Akteuren in der Politik ebenfalls ein grundsätzlich eigennutzorientiertes Rationalverhalten zugesprochen. Das individuelle Verhalten beinhaltet demnach zentrale Elemente, welche die Entscheidungssituation wesentlich prägen (Frey; Heggli 1993; 306ff)

- Ein methodologischer Individualismus, der den Menschen als Einzelakteur auftreten lässt, der mit seiner Umwelt in Beziehung tritt, kommuniziert und Tauschgeschäfte vornimmt.
- Eine systematische Reaktion auf Anreize, die das Handeln des Menschen einerseits zwar vorhersehbar macht, aber dennoch, durch den Faktor unzureichender Information einschränkt, andererseits auch keinen stetig konsequenten Maximierer des Eigennutzens hervorbringt. Es wird grundsätzlich aber ein ausreichender Grad an Zufriedenheit entsprechend den individuellen Ansprüchen angestrebt.<sup>195</sup>
- Sowohl Präferenzen, die aber durch Wertewandel und Moderscheinungen wandelbar sind besonders aber auch durch Einschränkungen des Handlungsspielraumes ergibt sich der Bereich möglicher rationaler Entscheidungen.
- Die Orientierung am Eigennutzen, die zwar den eigenen Vorteil in den Vordergrund stellt und daher nur wenig altruistisch geprägt sein kann aber dennoch nur selten auch vollständig von egoistischen Motiven bestimmt wird (vergl. auch Collard 1978). Eigennützig und dennoch altruistisch ist etwa die Sorge um das Wohlbefinden von Familienmitgliedern, Freunden oder auch guten Kunden.
- Die Nutzenmaximierung findet innerhalb eines durch Randbedingungen vorgegebenen Möglichkeitsraum statt, der durch Institutionen begrenzt wird, die bspw. Restriktionen der Verwaltung, Traditionen, Normen und Organisationsdruck sein können.

Übertragen auf die politischen Parteien ist vor allem die widerspruchsfreie Präferenzordnung maßgeblich, um das Ziel der Stimmenmaximierung zu erreichen. Unterschiedliche Zielvorstellungen und Flügelkämpfe werden in dem Ansatz zunächst unberücksichtigt gelassen und die Partei als ganzes prinzipiell wie eine nach dem Grundsatz des methodologischen Individu-

---

<sup>195</sup> Je nach Möglichkeit wird die Chance zum Abbau des Informationsdefizits genutzt, und es werden durch Wissensaneignung Lernprozesse (vergl. dazu Meckling 1976) in Gang gesetzt, die die Position des Entscheiders zwar verbessern aber die Situation der begrenzten Rationalität nicht vollständig aufheben (vergl. dazu: Simon 1981; 99ff).

alismus handelnde Einzelperson betrachtet. Zentrales Ziel der Partei ist die Erringung des Wahlsieges und damit der Neugewinn bzw. die Verteidigung von staatlichen Ämtern, die eine optimale Ausgangsposition bieten, um gemäß dem Eigennutzprinzip eine Anhäufung von Macht, Prestige und Einkommen zu begünstigen. (Downs 1968; 25ff)

Nur über die Maximierung des Wählerstimmenanteils ist dieses Ziel zu erreichen. Das dem Wähler angebotene Programm kann daher auch nur ein Mittel zu diesem Zweck und kein ideologisches Dogma sein (Downs 1968; 34). Es muss daher ständig überprüft werden, ob eine Übereinstimmung mit den Präferenzen der Wähler noch gegeben ist und es müssen bei Bedarf neue Richtungen rechtzeitig erkannt und integriert werden. (Herder-Dorneich 1957; 58ff)

Rationales, auf Nutzenmaximierung ausgerichtetes Wahlverhalten der Bürger drängt die Parteien, je nachdem ob die politische Landschaft ein Zwei- oder Mehrparteiensystem bietet, dazu, entweder ihre deutliche Differenzierung von den Mitkonkurrenten zu suchen, wie es in der Mehrparteiendemokratie wahrscheinlich ist oder wie in einem Zweiparteiensystem kaum vermeidbar, sich um die Gruppe der Wähler mit dem größten Stimmenaufkommen zu scharen und eine Angleichung oder sogar eine Überschneidung ihrer politischen Programme in Kauf zu nehmen. (Downs 1968; 137) Dennoch befreit dieses Modell den Wähler nicht von seiner Ungewissheit über die Folgen seiner Wahl. Sowohl die geplanten Aktionen der Parteien, als auch ihr Einfluss auf die Politik der Regierung und die Präferenzen der anderen Wähler tragen dazu bei, dass die Bereitschaft zur Anlehnung an weitere politische Führungsinstanzen vorhanden bleibt. Politische Interessengruppen versuchen diese Position einzunehmen und durch die Organisation nichtparteiartiger Verbindungen eine vermittelnde Stellung zwischen Politik und den Wählern zu erreichen. Typische Formen sind bspw. Gewerkschaften, Gewerbe- oder Wohlfahrtsverbände, die den ihnen nahestehenden Wählern mit Ratschlägen zur Seite stehen, welche politischen Maßnahmen sie unterstützen bzw. gegen welche sie opponieren sollen. (Downs 1968; 78, 85)

Aber auch den Interessengruppen wird in diesem Modell nicht ein altruistisches Verhalten unterstellt, sondern ebenfalls ein Rationalitätsvorsatz, der in der Erlangung wirtschaftlicher, sozialer oder politischer Vorteile begründet liegt. Sie versuchen deshalb einerseits die Regierung zu einer Politik in ihrem Sinne zu bewegen und andererseits den Wählern ihre Position zu vermitteln, sodass sie schließlich ein starkes Wählerpotential um sich sammeln, was wiederum geeignet ist, den Druck auf die Regierung dadurch zu verstärken, dass sie den Eindruck der Repräsentation der Wählermehrheit erwecken. Ziel ist die rationale Entscheidungsfindung der Regierung in ihrem Sinne zu beeinflussen, indem sie den Eindruck der Identität von All-

gemeinwohl und dem Wohl der Interessengruppe glaubhaft machen, obwohl es sich nur um eine relativ kleine Gruppe von Lobbyisten handelt. (Downs 1968; 86ff) Je nachdem welche Wählergruppen als bedeutsamer betrachtet werden, werden diese durch die Regierungspartei bevorzugt. Dabei ist die Anzahl der Gruppen, die von der Regierung umworben werden können, begrenzt, denn wenn sie sich einer Seite annähert, entfernt sie sich dadurch automatisch vom anderen Bereich des politischen Spektrums (Downs 1968; 97ff).

Der Informationsbedarf der Parteien nach voraussehbaren Verhaltensweisen der Wähler ist groß. Nicht umsonst fließen die jeweils neuesten Ergebnisse der Wahlforschung möglichst zeitgleich in die Strategien der Parteien ein. Entsprechend der Ökonomischen Theorie der Demokratie über das Wechselspiel von politischem Angebot und der Nachfrage nach entsprechenden politischen Programmen durch die Wähler führt daher, immer vorausgesetzt der Wähler handelt auch in etwa so rational, wie es ihm immer unterstellt wird, zur Maximierung des Eigennutzens. Altruistische Motive sind nicht Eigennutzen orientiert und demnach auch nicht rational (Wildenmann 1992; 57).

### **6.3.1.2.3. Die Verankerung des Parteieinflusses in öffentlichen Ämtern**

Der Artikel 33 Absatz 2 des Grundgesetzes schreibt vor, dass Beamte nur nach ihrer Leistung beurteilt und eingestellt werden sollen. Für die Auswahl von Bewerbern für den öffentlichen Dienst sollen nach der Verfassung und der herrschenden Meinung in der Staatsrechtslehre allein die Kriterien Eignung, Befähigung und fachliche Leistung ausschlaggebend sein. Außerdem fordert der Artikel 3 Absatz 3 des Grundgesetzes unter anderem, dass niemand wegen seiner politischen Anschauungen zu benachteiligen oder zu bevorzugen sei. Dennoch ist vom Bund bis hinunter zu den Gemeinden die Besetzung öffentlicher Ämter oder die Chance auf einen Aufstieg innerhalb der Verwaltung unter permanenter Missachtung dieser Verfassungsgrundsätze oft von der Protektion der jeweils regierenden Partei abhängig. Besonders deutlich wird das immer dort, wo über Jahrzehnte hin die Regierung von derselben Partei gestellt wird. Schätzungen zu folge sind bzw. waren in Bayern oder in Hamburg<sup>196</sup> ca. 90% der Spitzenbeamten Angehörige der Regierungspartei. Die Tendenz, auch auf die Besetzung von Stellen im unteren Besoldungsbereich Einfluss zu nehmen, ist deutlich erkennbar, ebenso wie Ausweitung der Ämterpatronage über den Bereich der öffentlichen Verwaltung

---

<sup>196</sup> Bis zum Regierungswechsel unter dem Regierenden Bürgermeister Ole von Beust von der CDU im Jahre 2001 regierte die SPD in Hamburg über 40 Jahre ohne Unterbrechung. Dasselbe gilt für die CSU in Bayern bis heute.

hinaus. Betroffen sind bspw. auch Hochschulen, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und privatisierte Staatsbetriebe. (Leyendecker 2003; 267ff)

Obwohl das Grundgesetz den Parteien im Artikel 21 Absatz 1 nur eine Mitwirkungsfunktion bei der politischen Willensbildung des Volkes zuspricht, ist die Neigung der Parteien sich Teile des Staates zu Eigen zu machen unverkennbar. Die Vorteile liegen für die Parteien klar auf der Hand. Einerseits können hierdurch verdiente Mitglieder mit einem sicheren Einkommen und einer einflussreichen Position versorgt werden<sup>197</sup> und dadurch gleichzeitig neue Mitglieder angelockt werden, die sich eine Option auf entsprechende Karrieren ebenfalls offen halten möchten. Abweichler und Kritiker hingegen können durch die Versagung der Unterstützung und einen dadurch möglichen Karriereknick wirksam diszipliniert werden. Gleichzeitig bleibt durch die Ämterpatronage ein direkter Einfluss auf die Entscheidungen und Schwerpunktlegung der Behörden für die Parteien erhalten. Verstärkt wird dieser Einfluss noch durch die Bevorzugung von Bewerbern, die den politischen Spitzenakteuren persönlich bekannt sind und ihre Gefolgschaft durch eine Tätigkeit im direkten Umfeld eines Mandatsträgers oder Regierungsmitglieds bestätigt haben, sodass davon auszugehen ist, dass sie ihren zukünftigen Einfluss und ihre Position im Sinne ihrer Mentoren ausüben werden. Besonders weil sich eine parteikonforme Verhaltensweise als gutes Sprungbrett für den weiteren eigenen Aufstieg zu höheren Ämtern nutzen lässt. Die enge Verknüpfung von öffentlichem Dienst und Mandat mag dafür ein Hinweis sein. Im Durchschnitt sind die Parlamente in der Bundesrepublik Deutschland zu etwa 40 % mit Mandatsträgern aus dem öffentlichen Dienst besetzt. (Leyendecker 2003; 268)

Das Argument der politischen Übereinstimmung, das für politische Beamte wie Staatssekretäre, Ministerialdirigenten oder Regierungspräsidenten gilt, rechtfertigt nicht einmal für diese Positionen die Umgehung des Grundsatzes der Ämtervergabe nach Eignung, Befähigung und fachlicher Kompetenz. In besonderem Maße ist die Umgehung dieser Richtlinie bedenklich, wenn es sich um klassische Stellen in der Verwaltung handelt. Eine Tendenz zur Rücksichtnahme auf die Parteizugehörigkeit bei der Vergabe von wichtigen Ämtern in den Verwaltungen auf allen Ebenen der Bundesrepublik Deutschland ist unverkennbar. (Leyendecker 2003; 269ff) Die Verwaltung wird dadurch politisiert und gerät in den Verdacht die kurzfristigen Sichtweisen der Politik in ihr Handeln zu übernehmen. Ihre fachliche Qualifikation und ihre Neutralität sinkt, sie wird in verstärktem Maße zum Zuarbeiter der Parteien.

---

<sup>197</sup> Es ist daher auch nur folgerichtig, dass von den jeweiligen Regierungen vor Wahlen, insbesondere dann, wenn ihr Ausgang ungewiss ist oder gar eine Niederlage erwarten lässt, noch eifrig versucht wird, durch Beförderungen und Ernennungen die Anhänger der eigenen Parteien auf ein möglichst hohes Einfluss- und Besoldungsniveau in den bürokratischen Apparat zu heben. (Leyendecker 2003; 268f)

#### **6.3.1.2.4. Das Leistungspotential der Parteien im Hinblick auf die Durchsetzung Nachhaltiger Entwicklung**

Die Parteien sind die mächtigsten Akteure im Spiel der politischen Kräfte. Sie haben das faktische Monopol auf die Kandidaten für die Mandate in den Landes- bzw. dem Bundesparlament. Sie besetzen alle politischen Spitzenämter und haben als einzige die Möglichkeit über die Änderung der Verfassung Grundlagenveränderungen herbeizuführen.

Doch auch sie unterliegen der Konkurrenzbedingung, die zwar zur Sicherung der politischen Vielfalt in der Demokratie unumgänglich ist, jedoch auch den Nebeneffekt birgt, dass sie in der politischen Praxis zur Orientierung an kurzfristige Kosten- Nutzenkalküle nötigt. Sind Parteien in ihrer Arbeit erfolgreich, neigen sie dazu die Steigerung der Erwartungen an staatliche Leistungen zu forcieren. Gleichzeitig erheben sie für sich den Anspruch umfassender Lösungskompetenz. Regieren sie erfolgreich, ist ihr Ziel die Absicherung der Macht. Das verleitet dazu, sich weiterhin verstärkt um den Bereich kurzfristig Nutzen bringender Themen zu kümmern. Langfristige Probleme lassen sich leicht verdrängen, denn eine Erfolgsbilanz in der Gegenwart wird die politischen Akteure nur schwer angreifbar machen. Langfristige Probleme werden also auch dann vertagt, wenn eine Zeit erfolgreicher Parteienpolitik durchlaufen wird, was auf wenig erfolgreiche Phasen erst recht zutrifft. Die Folge ist, dass die Chancen auf die Zukunftsgestaltung gemindert werden, weil die Akteure einer Illusion unterliegen. Es wird eine Gewissheit unfassender und zeitlich vorausschauender, politischer Handlungsfähigkeit vorgetäuscht, die in der Realität nicht vorhanden ist (Kevenhörster 2003; 472).

#### **6.3.1.3. Die Inhaber von Mandaten und Ämtern**

Wenn auch durch die Parteien die Richtungen der politischen Entscheidungen vorgegeben werden, so sind es schließlich doch die Mandatsträger und Inhaber öffentlicher Ämter, die die Arbeit der Entscheidungsfindung in Angriff nehmen müssen. Sie müssen abwägen und zu einem Ergebnis kommen, das sowohl der sachlichen Problemlage als auch der Parteistrategie als auch ihrem Gewissen gerecht wird. Allein auf ihnen lastet die Verantwortung im Sinne und zum Wohle des Volkes gehandelt zu haben oder nicht. Die Aufgaben, die sie nicht erledigen, bleiben unerledigt. Nur was sie formell verabschieden ist rechtlich verbindliche Grund-

lage für das ganze Volk, insbesondere aber für die Organe des Staates wie Exekutive und Judikative.

Angesichts dieser Bedeutung sollte angenommen werden können, dass den Akteuren auf diesem Felde alle nur erdenklichen Hilfestellungen zur bestmöglichen Aufgabenbewältigung zur Verfügung gestellt werden. Besonders weil die Zuweisung von Unterstützung und der Grad der Arbeitsbelastung ebenfalls Gegenstand der Beschlussfassung der Parlamente ist. Wie sehr sich die Abgeordneten also belasten oder auch überlasten, ist damit ein Resultat eigener Entscheidungen.

Um die Ursachen für die Vernachlässigung der Nachhaltigen Entwicklung in der deutschen Politik zu ergründen, ist also ein Blick in die Tätigkeitsabläufe der Personen, die als Entscheider politischer Sachfragen fungieren, erforderlich. Die Abgeordneten sind ja gerade mit der besonderen Aufgabe betraut, die Position des Sachkundigen mit der des „gesunden Volksempfindens“ zu verknüpfen. Einerseits dürfen sie nicht zu sehr die einseitig wissenschaftlichen und nur auf das jeweilige spezielle Problem gerichteten Standpunkte einfach übernehmen und sich zum verlängerten Arm einer Expertengilde machen<sup>198</sup>, andererseits dürfen sie populistische Positionen, die durch mangelhafte Verwendbarkeit, bezogen auf die Problemlösung, gekennzeichnet sein können, auch nicht zur Entscheidungsgrundlage machen. Bestandteil der Aufgabe ist die Gewinnung von größtmöglicher Übersicht und die Entscheidung zum Wohle aller auf möglichst breiter Basis. Die Kompromissfindung unter vielen Einzelmeinungen soll diesen Weg absichern helfen.

Die Gesetzgeber finden nach ihrem von ihnen selbst zu gestaltenden Arbeitssystem für die von ihnen ausgewählten und zu bearbeitenden Fragen die beste vertretbare Lösung aufgrund der von ihnen ausgehandelten Kompromisse. Warum sollte das bei der Frage der Organisation dieser Arbeitsabläufe anders sein?<sup>199</sup>

Die Frage, die daher zu beantworten bleibt, richtet sich darauf, ob diese umfangreiche Vorarbeit für die Findung der besten Entscheidung, unabhängig für welches Problem, mit dem vorhandenen System auch tatsächlich optimal verwirklicht werden kann, oder ob das „Qualitätsniveau“, auf dem politische Entscheidungen getroffen werden, nicht vielleicht durch andere Effekte wieder zunichte gemacht wird.

---

<sup>198</sup> Schließlich betrachten Wissenschaftler ja auch nicht die gesamte Bandbreite der Umwelt, sondern nur einen gesonderten relativ kleinen und überschaubaren Bereich und selbst dort hat der Informationensuchende auch noch eine Auswahl unter verschiedenen Meinungen, die sich oft genug auch noch widersprechen.

<sup>199</sup> Zweifel an der bestmöglichen Selbstgestaltung der eigenen Arbeitsbedingungen lassen die Versuche über die Neugestaltung der Zusammenarbeit von Bundestag und Bundesrat in der sog. Föderalismusreform aufkommen. Nach allseitigem Bekunden der absoluten Notwendigkeit einer solchen Reform scheiterte sie dennoch. Was zum Wohle des Staates als erforderlich erkannt wurde, war unter dem Gesichtspunkt der Parteienkonkurrenz und möglicher Machteinbußen nicht mehr rational.

### 6.3.1.3.1. Die Selbstgestaltung der Arbeitsbedingungen

Für die weitaus größte Anzahl der anstehenden Entscheidungen fehlt dem Abgeordneten aller Wahrscheinlichkeit nach, die Kompetenz, um sachgerecht beurteilen zu können, welche Wirkungen die beschlossenen Gesetze haben werden. Die arbeitsteilige Gliederung in ständige Bundestagsausschüsse ist für die Abgeordneten die einzige Möglichkeit wenigstens in dem Bereich, der die Themen umfasst, die in ihrem Ausschuss behandelt werden, die Übersicht zu behalten. Damit der Betrieb der Verabschiedung von Gesetzen überhaupt aufrecht erhalten werden kann, wird die Sachkenntnis über die zur Entscheidung anstehenden Fragen nur noch in den Bereichen vertieft, welche die eigene Ausschussarbeit betreffen. Die Entwürfe, die dem Plenum aus anderen Ausschüssen zur Abstimmung vorgelegt werden, sind dem Mandatsträger oft nicht bekannt.<sup>200</sup> Er verlässt sich darauf, dass seine Fraktionskollegen in ihren Ausschüssen im Sinne der Fraktion und damit auch in seinem Sinne verhandeln.

Doch auch die Delegation der Arbeit vom Gesamtplenum in die Fachausschüsse ist noch keine Garantie dafür, dass die Mitglieder im jeweiligen Ausschuss ausreichend Zeit für die Bearbeitung aller anfallenden Fragen finden können. Nicht selten ist ein Ausschuss aus Zeitnot gezwungen Unterausschüsse oder Arbeitsgruppen zu bilden, um die zu bearbeitenden Fragen bewältigen zu können. Eine darüber hinausgehende Belastung ergibt sich zusätzlich durch die Einberufung von Sonderausschüssen neben den ständigen Bundestagsausschüssen. Dies können Enquete-Kommissionen oder in letzter Zeit immer häufiger auch Untersuchungsausschüsse sein.

Zur Erhaltung der notwendigen Übersicht bilden die einzelnen Fraktionen Arbeitskreise in denen die Positionen besprochen werden, die die Partei zur jeweiligen Frage einnehmen möchte und danach werden Vorlagen und Strategien für die Ausschussarbeit entwickelt. Dennoch ist es aufgrund der knappen Zeit für die Abgeordneten kaum möglich, sich immer mit der notwendigen Sachkenntnis auszustatten. Die Befragung von Ministerialbeamten durch die Ausschussmitglieder ist zwar jederzeit möglich, doch es ist nicht zu erwarten, dass ein Vertreter eines Ministeriums in seiner Darstellung des Sachverhalts einen neutralen Standpunkt einnehmen und von der Position des Ministers wesentlich abweichen wird, insbesondere weil die Gesetzesentwürfe in den meisten Fällen ohnehin in den Ministerien vorbereitet werden.

---

<sup>200</sup> Einer Schätzung des ehemaligen SPD Abgeordneten Lattmann, der den Betrieb der Gesetzgebung im Bundestag aus eigener langjähriger Erfahrung kennen und einschätzen gelernt hat, zufolge hat der Abgeordnete im Deutschen Bundestag in etwa 90% der Abstimmungen, die in einer Woche anstehen, keine Kenntnis davon, worum es genau geht. (ausführlich dazu: Lattmann, Dieter: Die Einsamkeit des Politikers)

Unabhängige Informationen kann sich der Abgeordnete über eigene Quellen, vor allem durch die Anstellung von persönlichen Hilfskräften<sup>201</sup> erschließen. Darüber hinaus stehen ihm die wissenschaftlichen Dienste des Bundestages zur Verfügung, und er kann auf die Mitarbeit von Fraktionsangestellten<sup>202</sup> zurückgreifen. (Rudzio 2000; 243f)

Die Möglichkeit sich die erforderlichen Informationen rechtzeitig zu erarbeiten, hängt dabei häufig von den äußeren Umständen ab. Material ist nicht immer offen zugänglich oder aber von solchem Umfang, dass es kaum bewältigt werden kann<sup>203</sup>

Die Abgeordneten, auch wenn sie kein Regierungsamt übernommen haben, sehen sich dabei grundsätzlich zwei Aufgabenbereichen gegenüber. Einerseits ist eine umfangreiche Arbeitsbewältigung im Rahmen der Gesetzgebung zu erledigen, eine prinzipiell dem Allgemeinwohl dienende Tätigkeit. Gleichzeitig sind aber die Anforderungen, die der Parteienwettbewerb an sie stellt, zu erfüllen. Dies gilt z.B. für die Betreuung des Wahlkreises und die öffentliche Selbstdarstellung, die ebenfalls nicht vernachlässigt werden darf. Zahlreiche, abendliche Veranstaltungen und Frührschoppen, das aufmerksame Durcharbeiten der oft umfangreichen Lokalpresse, die Kontaktpflege mit den Parteiortsgruppen, Journalisten und Bürgern, die Sprechstunde und die Beantwortung von Briefen gehören zu den Mindestanforderungen aus dem Wahlkreis, deren Erfüllung dort als eine selbstverständliche Pflege der Basiskontakte betrachtet wird. In Zeiten des Wahlkampfes wächst dieser Teil der Politikertätigkeit zusätzlich noch mal um ein Vielfaches an.<sup>204</sup>

Für die eigentliche Aufgabe, die Erarbeitung brauchbarer Grundlagen für die Verabschiedung von Gesetzen im Parlament, bleibt nur ein begrenzter Teil der Leistungskapazität übrig.<sup>205</sup>

---

<sup>201</sup> Diese Mitarbeiter werden mit öffentlichen Mitteln finanziert. Ihre Zahl betrug im Jahre 1991 immerhin 4008 Angestellte, von denen aber nur 22% wissenschaftlich tätig waren. Mehrheitlich fanden sie in den Wahlkreisen Beschäftigung. (Rudzio 2000; 244f)

<sup>202</sup> Jede Fraktion des Bundestages verfügt darüber hinaus noch einmal über öffentlich finanzierte Stellen für Fraktionsassistenten, die von den Fraktionsführungen eingestellt und je nach Bedarf dem Vorstand oder den Arbeitsgruppen zugeteilt werden. Während der Wahlperiode 1994 –1998 waren bei der CDU 321, bei der SPD 292, bei der FDP 77 und bei den Grünen 92 Mitarbeiter beschäftigt. (Rudzio 2000; 244)

<sup>203</sup> Welche Flut von Informationsverarbeitung auf den Abgeordneten zukommen kann, dafür sei hier ein Beispiel aus dem Bereich der Verkehrspolitik vom Herbst 2003 erwähnt. Das Bundesverkehrsministerium hatte mit dem Firmenkonsortium „Toll Collect“ zur Eintreibung der Maut für LKW auf deutschen Autobahnen einen Vertrag abgeschlossen. Als nach langen Debatten um den Zugang zum Vertrag, über den (als Bestandteil des Vertrages) zunächst Geheinhaltung vereinbart worden war, den Mitgliedern des Verkehrs- und des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages endlich Einsicht in das Dokument gewährt wurde, hätten sie die Aufgabe gehabt, sich durch ein Werk von insgesamt 17.000 Seiten zu arbeiten. Um das Material neben dem üblichen Arbeitsaufwand überhaupt in einen zu bewältigenden Umfang zu bekommen, wurde den Ausschussmitgliedern schließlich eine auf ca. 1.200 Seiten reduzierte Fassung übergeben, mit, so die Aussage des Unternehmens, allen aus ihrer Sicht für die Haftungsfragen wichtigen Vertragsbestandteilen. (Koberstein; Demmer 2004)

<sup>204</sup> Um so mehr verwunderlich ist es, dass neben der dauernden Terminhetze, die sich kaum noch mit einem regelmäßigen Privatleben vereinbaren lässt, offenbar immer noch genügend Zeit bleibt, um einträgliche Nebentätigkeiten auszuüben. Über die Tätigkeit deutscher Abgeordneter in Nebenberufen siehe ausführlich bei: Schwarz 1999

<sup>205</sup> siehe dazu auch: Rudzio 2000; 245ff und Schwarz 1999; 114 ff

Dabei wartet gerade dort ein Tätigkeitsfeld auf den Abgeordneten, das auch ohne diese Zusatzbelastung durch Partei- und Wahlkreisarbeit kaum zu bewältigen ist.<sup>206</sup> In der Vergangenheit erreichten die Mandatsträger im Durchschnitt 1270 Drucksachen pro Jahr darunter 163 Gesetzesvorlagen. In zahlreichen Sitzungen im Plenum, der Fraktion, Ausschüssen, Arbeitskreisen oder der Landesgruppe sammeln sich im Durchschnitt 28,1 Arbeitsstunden in den parlamentarischen Sitzungswochen an. In den sitzungsfreien Wochen sind es entsprechend weniger mit nur 4,9 Stunden. Eine Arbeitszeitbelastung, die eine Überforderung zunächst nicht vermuten lässt. Doch der Arbeitstag des Abgeordneten enthält noch zahlreiche weitere Bestandteile. Die Einarbeitung in Sachthemen, die Auseinandersetzung mit Vertretern von Interessenverbänden, die Betreuung von Besuchergruppen, Gespräche mit der Presse, repräsentative Verpflichtungen, Parteiveranstaltungen, Referate, die Diskussion mit persönlichen Mitarbeitern, der Besuch von Kongressen und Seminaren, um nur einige zu nennen, führen dazu, dass die Gesamtarbeitszeit durchschnittlich in den Sitzungswochen auf 77,9 und in den sitzungsfreien Wochen sogar auf 78,1 Stunden ansteigt. Auffallend ist dabei, dass nach Aussagen der befragten Mandatsträger für die fachliche und politische Vorbereitung und die Einarbeitung in die Sachthemen je Sitzungswoche nur 2,6 und in den sitzungsfreien Wochen 5,1 Stunden zur Verfügung stehen. Dabei sind die bislang erworbenen Qualifikationen in der späteren parlamentarischen Arbeit nicht immer automatisch verwendbar.<sup>207</sup>

Ein erhöhter Zeitbedarf für die Kompetenzaneignung wäre daher erforderlich. Angesichts der Tatsache, wie wenig Zeit dem Abgeordneten letztlich bleibt, um sich in die zur Entscheidung anstehenden Fragen umfangreich einzuarbeiten, fällt der Organisation der Wissensvermittlung für die Abgeordneten eine besondere Rolle zu. Besonders bei Gesetzesvorhaben, die von den Regierungsfractionen aus taktischen Gründen schnell verabschiedet werden sollen, besteht die Gefahr, dass aufgrund der vorhandenen Hektik eine ausführliche Hinterfragung und Überprüfung der Vorlagen auf ihre Wirkungen nicht gründlich vorgenommen werden kann.<sup>208</sup> Die Re-

---

<sup>206</sup> Gleich zu Beginn der großen Koalition im Herbst 2005 äußerten die Regierungsparteien CDU/CSU und SPD ihre Sympathie für den Plan die Legislaturperiode des Bundestages von vier auf fünf Jahre zu verlängern. Als Grund gab der CSU-Landesgruppenchef Peter Ramsauer an, dass in einer vierjährigen Wahlperiode wegen der Anlaufzeit nach der Wahl und wegen des Wahlkampfes vor dem nächsten Urnengang „netto nur zweieinhalb Jahre Zeit für seriöse Gesetzgebungsarbeit“ bleibe. (NOZ vom 02.12.2005)

<sup>207</sup> Dagegen spricht allein schon der im Verhältnis zu anderen Berufen stark überhöhte Anteil an Beamten und Juristen im Bundestag.

<sup>208</sup> Diese Zustände sind auch den Akteuren in den Parlamenten nicht verborgen geblieben., so dass Auswege aus der Unübersichtlichkeit gesucht wurden. Der innenpolitische Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Hartmut Koschyk forderte daher ein verbindliches Prüfraster zur Vermeidung von Fehlern in Gesetzen. Zu viele Gesetze wiesen handwerkliche Fehler auf, die sich vermeiden ließen, wenn anhand einer Checkliste systematisch die Auswirkungen auf die Beschäftigung, Umwelt, Kommunen und die soziale Verteilung geprüft würden. Ein solches Prüfraster sei zwingend vorzuschreiben und vor, während und nach jedem Gesetzgebungsverfahren anzuwenden. Ein besonderes Augenmerk sei auf alternative Lösungen und Nebenfolgen (vergl. dazu auch Kapitel

gierungsposition wird dadurch indirekt gestärkt, da die Vorlagen zum weit überwiegenden Teil in den Ministerien erstellt werden. Trotz der ständigen Zeitknappheit in den politischen Gremien, kommt es dennoch häufig vor, dass Abgeordnete mehrere Mandate gleichzeitig innehaben.<sup>209</sup>

Gute Ergebnisse in der Erarbeitung von Lösungen für Einzelprobleme hängen wesentlich von der Leistungsfähigkeit des damit beauftragten Apparates ab. Wichtige Kriterien für die erfolgreiche Arbeit der Akteure sind dabei u.a. Aspekte wie die Vermeidung von Störungen und Ablenkungen bei der Vorbereitung, die Verhinderung von Täuschungen oder die Abwesenheit von psychischem Druck.

Der Verdacht, dass die Selbstorganisation des Entscheidungsapparates nicht in erster Linie nach Kriterien zur Findung optimaler Sachlösungen, sondern nach Gesichtspunkten strategischer Nutzbarkeit für die Erhaltung politischen Einflusses unter der Bedingung des Parteienwettbewerbs, ausgerichtet wird, ist durch die Konstruktion des Entscheidungsmechanismus` und die Beobachtung des Zustandekommens einiger Ergebnisse, nicht mehr auszuschließen.

Ein in seiner Deutlichkeit seltenes Beispiel für die Mangelhaftigkeit und Unvollkommenheit der Selbstorganisation des Apparates boten die Beteiligten der deutschen Spitzenpolitik Ende 2003. Als kurz vor Schluss der Eingabefrist in der Nacht vom 14. auf den 15.12.2003 im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat ein Kompromiss zur Verabschiedung des Gesetzespaketes zur Steuerreform und die sie begleitenden Maßnahmen zu Neuregelungen am Arbeitsmarkt zustande kam, hatten die Mitarbeiter der federführenden Ministerien nicht einmal zwei Tage Zeit, um die Einarbeitung der gefundenen Kompromisse in das Gesetzespaket zu bewältigen. Es hätte sonst nicht mehr rechtzeitig vor Ende des Jahres verabschiedet, ausgefertigt und in Kraft treten können. Der Umfang des Gesamtpaketes betrug ca. 2300 Seiten. Der letzte Annahmeschluss für Gesetzesvorlagen ist 48 Stunden vor der Verabschiedung im Bundestag.<sup>210</sup> Daher fanden am 15. und 16.12.2003 Bereinigungssitzungen statt, die dazu dienten, den Kompromiss in die Vorlagen einzuarbeiten.

---

5.2.) eines beabsichtigten Gesetzes zu richten, inklusive der Feststellung ob eine Regelung nicht nach einer gewissen Zeit wieder entfallen könne. (NOZ vom 18.08.2004)

<sup>209</sup> Im Durchschnitt wird aber innerhalb von einigen Monaten eines von beiden Mandaten, sei es das für den Bundestag, einen Landtag oder das Europäische Parlament aufgegeben. Es gibt aber auch zahlreiche Ausnahmen in denen ein Doppelmandat über mehrere Jahre bestand. So war Willy Brandt von 1950 – 1957 sowohl Mitglied des Deutschen Bundestages als auch des Berliner Abgeordnetenhaus und von 1979 – 1983 gleichzeitig Mitglied im Bundestag und im Europäischen Parlament. Der CDU-Abgeordnete Ernst Lemmer aus Berlin hatte sogar über 17 Jahre, von 1952 – 1969, ein Mandat sowohl für den Bundestag als auch für das Berliner Abgeordnetenhaus. (Schindler 1999, 459ff)

<sup>210</sup> Allein aus technischen Gründen dürfte es den Abgeordneten nicht möglich gewesen sein sich bis zur Abstimmung im Bundestag vom genauen Inhalt des Gesetzespaketes zu informieren. Die Abstimmung konnten sie nur im Vertrauen auf die Arbeit ihrer Fraktionskollegen durchführen, die an der Ausarbeitung direkt beteiligt waren.

### Durchschnittliche Zeitaufwendungen eines deutschen Bundestagsabgeordneten

Tätigkeitsgruppen	Während einer Sitzungswoche		Während einer sitzungsfreien Woche	
	Tätigkeiten im einzelnen (Stunden pro Woche in Klammern)	Wochenstunden Insges.	Tätigkeiten im einzelnen (Stunden pro Woche in Klammern)	Wochenstunden Insges.
Sitzungen	Plenum (4,9) Fragestunde (0,6) Bundestagsausschüsse und Arbeitsgruppen (7,5) Vorbesprechungen wichtiger Sitzungen (1,8) Fraktion (3,3) Fraktionsvorstand (0,6) Fraktionsarbeitskreise und Arbeitsgruppen (4,0) sonstige Gruppen (1,9) Landesgruppe (1,7) Parteigremien (1,8)	28,1	Parteigremien (3,4) Kommunale Selbstverwaltungsorgane (1,5)	4,9
Informations- und Kontakt-tätigkeit	Informations- und Kontaktgespräche (4,0) Pressegespräche (1,1) Betreuung von Besuchergruppen (1,5) Empfänge (2,1) Telefonate (4,6) sonstige politische/gesellschaftliche Ämter (2,0) Referate und Diskussionen (1,8) Arbeitsessen (2,0)	19,1	Wählersprechstunde (4,8) Parteiveranstaltungen (6,5) Repräsentative Verpflichtungen (6,5) Pressegespräche (1,3) Telefonate (6,1) sonstige Tätigkeiten (2,4) Referate und Diskussionen (4,1) Arbeitsessen (1,5)	33,2
Administrative und Routine-tätigkeiten	Erledigung der Post (8,1) Besprechung mit Mitarbeitern (3,7) Lesen (3,9)	15,7	Erledigung der Post (6,1) Lesen (5,3)	11,4
Innovative Tätigkeiten	Ausarbeitung von Reden, Artikeln (2,7) Fachliche und politische Vorbereitung usw. (2,6) Teilnahme an Kongressen, Seminaren (1,3)	6,6	Einarbeitung , Weiterbildung (5,1) Manuskripte (4,1) Teilnahme an Kongressen, Seminaren (2,7)	11,9
Sonstige Tätigkeiten	Reisen (6,1) Berufliche Tätigkeit (1,0) Mittagessen (1,3)	8,4	Berufliche Tätigkeit (7,9) Reisen (6,6) Mittagessen (2,2)	16,7
	Gesamtstundenzahl pro Sitzungswoche	77,9	Gesamtstundenzahl pro sitzungsfreie Woche	78,1

Ergebnisse einer Vollerhebung des 11. Deutschen Bundestages 1989 (Schindler 1999, 548)

Den Beweis dafür, dass sowohl die vorbereitenden Ministerien als auch die Parlamentarier aus den Fachausschüssen von der Regierung und der Opposition sowohl vom Bund als auch von den Ländern mit der Aufgabe überfordert waren, lieferten sie bei der von den Medien hautnah mitverfolgten Einigung zum Kompromiss gleich mit. Wenige Stunden nach der von ihnen als Erfolg zähen Ringens um die bestmögliche Lösung verbreiteten Einigung wurde nämlich öffentlich, dass die entscheidenden Basisdaten aus der jüngsten Steuerschätzung, die zwar bereits seit einem Monat fertig gestellt war, dennoch nicht bei den Verhandlungen für das Gesetzespaket aus insgesamt 15 Einzelgesetzen zu Grunde gelegt worden waren.

Statt dessen war die Steuerschätzung von Mai 2003 als Grundlage für die Kompromissfindung herangezogen worden, ohne dass dies während der Verhandlungen jemandem aufgefallen wäre. Es stellt sich schon die Frage nach der Vorbereitung, dem Überblick und damit auch der Handlungsfähigkeit, wenn, obwohl es sich bei den Beteiligten der Verhandlungsrunden um diejenigen aus der Politik handelt, die als ausgewiesene Fachleute des staatlichen Finanzsektors bezeichnet werden, selber nicht in der Lage waren dieses Versagen unmittelbar aufzudecken. Noch fataler aber ist, dass dieser grobe Fehler in den Eingangszahlen offensichtlich nicht einmal weder von der verantwortlichen Staatssekretärin Barbara Hendricks, noch von den ihr zuarbeitenden Spitzenkräften des Bundesfinanzministeriums, rechtzeitig erkannt wurde. Die im Kompromiss ausgehandelten Ergebnisse wurden damit immerhin um die immense Summe von ca. 1,1 Mrd. Euro verfehlt. (NOZ vom 17. und 18.12.2003)

Das erforderliche Material war noch nicht einmal schwer zu beschaffen, sondern bereits vorhanden und hätte ohnehin in einem normalen Arbeitsvorgang eingearbeitet werden müssen. Es lässt sich nur mutmaßen, das, wenn selbst solche prestigeträchtigen weil medienwirksamen Verhandlungsrunden, nicht einmal zuverlässig mit korrektem Material beliefert werden können, welche Aufmerksamkeit dann für weitaus alltäglichere Angelegenheiten, die nicht auf dem Präsentierteller der öffentlichen Wahrnehmung stehen und sich im Konkurrenzkampf der Parteien weniger gut verwenden lassen, aufgewandt wird.<sup>211</sup>

Von hochprofessioneller Arbeitsorganisation kann angesichts solcher Vorkommnisse kaum die Rede sein. In vergleichbaren, komplexen Großorganisationen, wie etwa einem Industriekonzern, hätte ein solches Vorkommnis eine unmittelbare Qualitätsüberprüfung der Entscheidungsstrukturen und ihrer Wirkungszusammenhänge zur Folge gehabt.

---

<sup>211</sup> Angesichts dieses unglaublichen Versagens kam daher auch das Gerücht auf, der Fehler wäre vom Finanzministerium mit Absicht herbeigeführt worden, um mit diesem Trick zunächst die Verhandlungen zu vereinfachen. Es wurde unterstellt, dass nach der Kompromissfindung und Veröffentlichung desselben, durch den öffentlichen Druck eine Korrektur mithilfe einer Rücknahme der Zustimmung durch die Opposition, zu verhindern sei, um so die Grenze der Zugeständnisse der CDU Verhandlungsgruppe insgesamt weiter hinauszuschieben. (NOZ vom 18.12.2003)

Wenn in der politischen Arbeit nur vergleichsweise wenig Zeit für die Erarbeitung der Grundlagen und der Informationsaufnahme zur Verfügung steht, sind Mängel in der Übersicht und Kontrolle zu erwarten. Wenn im Verhältnis dazu aber für Wiederwahl und Repräsentation wesentlich mehr Zeit aufgewendet wird, ist es ein Rechenexempel sagen zu können ob bei einem Abgeordneten mehr Kompetenz in dem Bereich zu erwarten ist, wie man bessere Ausgangsbedingungen für eine Wiederwahl organisiert oder wie man eine Lösung für ein gesellschaftliches Problem erarbeitet.<sup>212</sup>

Das vorhandene Entscheidungsfindungssystem macht es erforderlich, dass alles was an Wissen über eine Thematik verfügbar ist, irgendwann in die Runde der Entscheider hineingebracht werden muss, also zu den Abgeordneten in den zuständigen Ausschüssen.

Die gesamte Komplexität eines umfangreichen Themas ist selbst für Spezialisten schwer in seiner gesamten Bandbreite aufzunehmen. Dies gilt erst recht für die Abgeordneten, selbst wenn sie einen umfangreichen Zulieferapparat haben, und wenn sie Teilaspekte untereinander aufteilen. Sie müssen dann vorentscheiden, welche Wissensteilbereiche den Schwerpunkt bilden sollen und welche nur peripher behandelt werden. Sie laufen dabei immer Gefahr nur noch einen Wissensmainstream zu verfolgen.<sup>213</sup> Dies gilt besonders wenn es sehr umfangreiche und schwer zu durchschauende Themenkomplexe betrifft.

Wenn Politik, wie in den Zeitübersichten dargestellt, für den Abgeordneten fast eine 80-Stunden-Tätigkeit ist, kann nicht erwartet werden, dass diese Dauerbelastung spurlos an den Akteuren vorbeigeht und dabei keine qualitativen Zugeständnisse gemacht werden müssen.<sup>214</sup>

---

<sup>212</sup> Die beste Wahlwerbung ist zwar immer noch eine gute Problemlösung, doch muss dieser Zusammenhang erst einmal vom Wähler wahrgenommen werden. Da alle politischen Gruppierungen, sobald sich ein politischer Erfolg abzeichnet, sofort mit der Ausschlichtung der medialen Gewinne beginnen, ist die Sichtbarmachung der wahren Leistungsanteile der einzelnen Beteiligten häufig kaum noch möglich.

<sup>213</sup> Die Arbeit auf der Ebene der Berufspolitik hat in vielen Aspekten eine erschreckend deutliche Übereinstimmung mit den Abläufen in den Versuchen zum Umgang mit hochkomplexen Situationen wie sie in Kapitel 5.2. dargestellt wurden.

<sup>214</sup> Aus gutem Grund wird in anderen ebenfalls hochsensiblen Bereichen per Gesetz eine Berücksichtigung der Leistungsgrenzen der Akteure vorgeschrieben. Vollkommen nachvollziehbar werden bspw. von Fluglotsen und Piloten tägliche Mindestruhezeiten und regelmäßige ärztliche Feststellungen ihrer Belastbarkeit verlangt, damit sichergestellt ist, dass sie ihre Tätigkeit auf höchstem Niveau ausführen können.

Der Unterschied liegt jedoch in der deutlichen Messbarkeit der Ergebnisse, wenn sie fehlerhaft sind. Machen Piloten schwerwiegende Fehler sind die Folgen meistens sofort und deutlich spürbar. In der Politik ist das anders. Der Ursache-Wirkung-Zusammenhang ist nur selten eindeutig. Dieser Umstand erlaubt dem Berufspolitiker eine andere Vorgehensweise, als etwa den Akteuren in den anderen o.g. Berufsgruppen.

### 6.3.1.3.2. Die besondere Situation der Spitzenpolitiker

Wesentlich bedeutender noch als die Position der Ausschussmitglieder ist für eine Beschlussfassung der Einfluss der Spitzenpolitiker. Die maßgeblichen Bestimmer der politischen Richtung sind die jeweiligen Spitzenfunktionäre der Regierungsparteien. Nicht zuletzt deshalb, weil sie häufig in Personalunion auch verantwortliche Leiter von Ministerien sind. Durch diese Doppelfunktion bilden sie die wesentliche Schaltstelle politischer Gestaltung.

Von ihrem Auftreten hängt vielfach der Erfolg der Partei bei den Wahlen ab, denn sie bilden das Aushängeschild und sind die Wiedererkennungs- und Assoziierungsfaktoren für die Wählerklientel. Sie stehen permanent im Rampenlicht und agieren immer vor Publikum. Sie sind unablässig unter dem Druck, an ihrem Image zu feilen. Selbst ihre Freizeit oder ihr Urlaub sind davon nicht ausgenommen und werden manchmal öffentlich zelebriert. Gleichzeitig haben sie aber die Aufgabe übernommen, die ihnen verliehene Macht auszuüben und die gesellschaftliche Gestaltung voranzutreiben, die in das Leben von Millionen Menschen eingreift. Das tun Topmanager der Wirtschaft zwar auch und werden dabei noch wesentlich besser bezahlt, aber im Gegensatz zu Spitzenpolitikern bewegen sie sich kaum in der Öffentlichkeit.

Der eigentliche Reiz ist für viele Spitzenpolitiker die Kombination aus einem hohen Bekanntheitsgrad gepaart mit politischer Macht.<sup>215</sup> Diese Kombination von Bekanntheit und Macht mit einer Tätigkeit, die von historischer Bedeutung sein kann, übt eine nicht zu unterschätzende Anziehungskraft auf die Spitzen der Politik aus. Bundesaußenminister Joschka Fischer (Die Grünen) hat das in einem Interview einmal so ausgedrückt: „Die große Politik zielt auf das Rendezvous mit der Geschichte... ...letztendlich ist es die Frage des Beitrags zu einer bestimmten historischen Epoche für unser Land. Auf Zeit – aber das ist die eigentliche Herausforderung. Und da bewegt man oder man bewegt nicht. Große Politik handelt mit der Geschichte. Das ist das Agieren und Leben auf Seite eins in der Schlagzeile. Das übt eine Faszination aus.“<sup>216</sup> Trotz der ganzen Anstrengungen und Belastungen, die solche Ämter mit sich bringen, fällt es vielen Politikern in herausgehobenen Ämtern schwer, sich davon zu lösen. Die Exklusivität der politischen Tätigkeit auf höchsten Ebenen, vereinigt mit der Gewissheit als Sieger aus einem langen Ausleseprozesses hervorgegangen zu sein,

---

<sup>215</sup> „Wenn man über die Anziehungskraft von Politik spricht, und manche vielleicht sogar von einer Droge, dann hat das mit der öffentlichen Wahrnehmung zu tun, die der Politiker oder die Politikerin erfährt. Für manche ist das öffentliche Ansehen und die öffentliche Aufmerksamkeit gewissermaßen der Ersatz für anderes, bspw. auch für außerordentlich hohes Einkommen in anderen Bereichen.“ (Clement, Wolfgang ( SPD) Bundeswirtschaftsminister; zitiert bei: Forudastan et.al. 2005)

<sup>216</sup> Fischer, Joschka; zitiert bei: Forudastan et.al. 2005

lässt das Empfinden elitärer Gruppenzugehörigkeit spürbar werden. Nicht die Lösung gesellschaftlicher Probleme, sondern die Tatsache sich bis zu diesem Amt erfolgreich durchgekämpft zu haben, in dem man dann für geeignet erachtet wird, solche Probleme lösen zu können, scheint den Reiz und die besondere Wirkung auszulösen.<sup>217</sup> Für die Person des Amtsinhabers wird damit aber die Amtserhaltung wichtiger als der Zweck, den das Amt erfüllen soll und wofür es eigentlich geschaffen wurde.

Es ist daher nicht verwunderlich, dass die Akteure auf dieser Ebene bereit sind, hohe persönliche Opfer zu bringen, um im Kampf um diese Positionen erfolgreich zu bleiben. Freundschaften gehen in die Brüche, Ehen werden belastet und Kinder vernachlässigt.<sup>218</sup> Der Blick für die Wirklichkeit in der engen persönlichen Umgebung trübt sich zu Gunsten einer Konzentration auf die Wirkung nach außen.

Eine positiv gestimmte Öffentlichkeit ist für den Spitzenpolitiker von außergewöhnlicher Wichtigkeit. Er braucht sie in vielerlei Hinsicht. Einerseits um die Grundlage seiner Karriere zu sichern, die Bekanntheit, andererseits aber auch, um seine politischen Themen durchzusetzen, denn ohne die Öffentlichkeit zu gewinnen ist die Verwirklichung politischer Pläne kaum denkbar. Neben der eigentlichen Arbeit ist daher die Pflege des eigenen Bildes in den Medien ein Hauptbestandteil der Arbeit eines Spitzenpolitikers. Welche Ausmaße der Drang zur medialen Präsenz dabei annehmen kann, lässt sich mit einem Zitat aus einem Interview des ehemaligen Bundesgesundheitsministers Horst Seehofer (CSU) beeindruckend wiedergeben, das er einige Jahre nach seinem Ausscheiden aus dem Ministeramt gegeben hat: „Früher hat man drauf gewartet, dass da eine Redaktion anruft... ...weil man das als Bestätigung seiner eigenen Unentbehrlichkeit, als Bestätigung für die Wichtigkeit betrachtet hat. Wenn dann der Mittwoch verstrichen ist und es ist noch kein Anruf da fürs Wochenende, war da so etwas wie ein Stück Enttäuschung. Man ist nicht so wichtig - und so bedeutsam ist man nicht! Dann hat man sogar noch nachgesehen am Samstag in der Zeitung: Wer ist denn nun in der Sendung, wer war noch wichtiger?“<sup>219</sup>

---

<sup>217</sup> „Es kommt sozusagen die Fähigkeit des Politikers oder der Wunsch sich nach außen darzustellen, zusammen mit dem Wunsch was zu verändern und das ergibt dann die Mischung, wo man sagt: Ist ja eigentlich ganz spannend – da hättest du ja gerne noch ein bisschen mehr davon.“ (Simonis, Heide (SPD) Ministerpräsidentin von Schleswig-Holstein; zitiert bei: Forudastan et.al. 2005)

<sup>218</sup> „Es ist ja auch die Bedeutung der eigenen Person, die einen dazu verleiten mag zu sagen: Aber ich mache hier etwas sehr bedeutendes und wie kann es dann noch wichtig sein, das irgendwie Kinder krank sind oder eine Ehe irgendwie zerbricht, was auch immer.“ (Fischer, Andrea (Die Grünen) ehemalige Bundesgesundheitsministerin; zitiert bei: Forudastan et.al. 2005)

<sup>219</sup> Seehofer, Horst; zitiert bei: Forudastan et.al. 2005

### 6.3.1.3.3. Die mangelnde Bereitschaft der Mandatsträger den Grenzbereich der Überforderung zu verlassen

Kann angesichts der außerordentlichen Bedeutung der Gesetzgebungstätigkeit von bestmöglich strukturierter Arbeitsvorbereitung die Rede sein, wenn für die eigentliche Aufgabe, die Findung optimaler Lösungen für Fragen die gesellschaftlich wichtig sind, nur ein Bruchteil der Arbeitszeit des Abgeordneten zur Verfügung steht? Dieser Anteil ist dann auch noch Teil einer ca. 80 Stunden Woche, was bedeutet, dass eine Phase relativ belastungsfreier Zeit so gut wie nie vorhanden ist.

Die Akteure in der Politik müssen sich, anders als andere Berufsgruppen, nicht regelmäßig Kontrollen und Tests von Spezialisten auf ihre weitere Verwendbarkeit unterziehen.<sup>220</sup> Durch die in regelmäßigen Abständen stattfindenden Wahlen stellen sie sich dagegen dem ganzen Volk zur Disposition. Das Volk übernimmt dabei die Aufgabe des Prüfers und trifft sein Urteil. Aber nicht anhand von festliegenden Richtlinien, sondern nur im direkten Vergleich der Konkurrenten gegeneinander.

Es ist also für den zu testenden Kandidaten von Vorteil, genau zu wissen, was beim Wähler den besten Eindruck hinterlässt, wenn er besser abschneiden will als sein Konkurrent.

Diejenigen, die nicht dem entsprechen, was die Mehrheit der Bevölkerung sich wünscht, werden eben nicht gewählt. Diejenigen, die herausfinden konnten, wo die Schwerpunkte in den Wunschkatalogen der Bevölkerung liegen, haben die Wahl, ob sie sich dem anpassen wollen, oder ob sie der ggf. abweichenden, eigenen Positionen den Vorzug geben möchten, dann aber evtl. den Wahlsieg riskieren würden.

Nur die genaue Kenntnis der politischen Potentiale im Volke, momentaner Stimmungen und Ressentiments machen es möglich, ein Angebot, passend für die vermutete Mischung der politischen Positionen in der Bevölkerung zu entwerfen, von der angenommen werden kann, dass es am Wahltage von der Mehrheit der Wähler auch honoriert werden wird.

Es ist daher folgerichtig, wenn die Vorgehensweisen nach dem maximalen Eigennutzen orientiert werden. Um eine Überprüfung durch den Wähler bestehen zu können, muss der Kandidat ein Bild von sich liefern, das den Vorstellungen seiner Klientel weitestgehend ent-

---

<sup>220</sup> Dabei geht es in den meisten Fällen um die Einhaltung von Sicherheits- und Gesundheitsstandards, für die Akteure selber oder für unbeteiligte Dritte. Die Bandbreite reicht dabei von der Gastronomie bis zu hochtechnologischen Industrieanlagen. Durchgeführt werden diese Untersuchungen zur vorbeugenden Schadensabwehr. Vorausgesetzt wird dabei, dass die Akteure nicht von sich aus die geforderten Richtlinien erfüllen würden, weil dadurch für sie Belastungen entstehen, die jeder Betroffene zu vermeiden versucht. Erst die Gefahr einer Gewinneinbuße durch Sanktionen machen das Spiel mit der Annäherung an die Grenze des Schadenseintritts unattraktiv und stellen ein quasi überhöhtes Sicherheitsniveau her, wie es auf einer reinen Wettbewerbsbasis nicht zustande gekommen wäre. Die Neutralität des Prüfers ist dabei aber unbedingte Voraussetzung für eine korrekte Durchführung solcher Tests.

spricht. Dieses Bild muss dabei nicht identisch mit seiner wirklichen Verfassung sein. Eine Notwendigkeit zur Ehrlichkeit über die tatsächliche Leistungsfähigkeit eines Politikers kann es nur theoretisch geben, denn die wirklichen Zustände lassen sich, wenn überhaupt, erst hinterher feststellen.

Was könnte einem Kandidaten, wenn er die Wählerschaft über den wahren Stand seiner Leistungsfähigkeit täuscht, schlimmstenfalls passieren? Dass er nicht gewählt bzw. wiedergewählt werden würde. Aber das könnte ihm auch passieren, wenn er eine richtige Auskunft über den tatsächlichen Stand seiner Leistungsfähigkeit geben würde, jedenfalls dann, wenn nicht ein exzellentes Ergebnis dabei herauskäme. Unter Wettkampfbedingungen wäre es äußerst unklug, freiwillig seine Schwächen zu offenbaren. Besonders dann, wenn die Gegner nicht gleichzeitig gezwungen wären, dasselbe zu tun. Wenn erforderlich, ist eine Täuschung ein geradezu einladend einfaches Mittel, um an das Ziel zu kommen. Die Gefahr, dabei „aufzufliegen“, ist relativ gering, denn es gibt ja außer den Angriffen der Konkurrenten<sup>221</sup> keine Prüfungsinstanzen, die tatsächlich eine Möglichkeit zu einem ausreichend genauen Einblick hätten.

Aber dennoch bleibt ein Politiker, der unter Zeitmangel oder einer Überlastung anderer Art leidet, im Prinzip ein Widerspruch in sich selbst, weil die politischen Akteure ja selber festlegen dürfen wie und unter welchen Bedingungen sie arbeiten. Sie hätten also die Möglichkeit sich ihre Arbeitspläne so zu gestalten, das sie weder zeitlich, noch auf andere Weise unter Druck stehen.<sup>222</sup>

Aber auch hier wirkt das Wettbewerbsprinzip. Es produziert wie immer eine Grenzannäherung in der Belastung der Akteure, die ihm unterworfen sind. Sie werben für sich durch die Demonstration einer außergewöhnlichen Belastbarkeit und eine besondere Bereitschaft zum Engagement. Die Aussage „Ich bin mit der Anforderung an mich überfordert“ oder „Ich stoße an meine Grenzen“, wird daher nicht als ausgereifte, mutige und im Prinzip positiv für das gesamte Vorhaben zu betrachtende Fähigkeit zur Selbsteinschätzung eingestuft, sondern als Schwäche, der am besten damit zu begegnen ist, dass man eben belastbarere Leute an die entsprechenden Aufgaben ansetzt.

---

<sup>221</sup> Und auch diese Angriffe, die sich als Aufklärung über die wahren Verhältnisse darstellen, sind alleine schon deshalb nicht besonders glaubwürdig, weil sie eben vom Gegner kommen und daher ihrerseits eine Täuschung beinhalten können.

<sup>222</sup> Politiker hätten die Möglichkeit, und sie haben genau genommen sogar den Auftrag dazu, bei der Gestaltung ihrer Aufgaben jeweils die bestmöglichen Verfahren dafür auszuwählen, um die Sicherstellung der höchsten Ansprüche an die Ergebnisse zu erfüllen.

Dabei wird gerne vergessen, dass auch noch so belastbare Personen eine Grenze ihrer Leistungsfähigkeit haben, die sie, zum Wohle der Projekte, an denen sie arbeiten, besser nicht erreichen sollten.<sup>223</sup> Ständige Arbeit unter Hochdruck trägt keineswegs zur Erzielung besserer Ergebnisse bei. Der einzige Vorteil der dabei festzustellen ist, entsteht vielleicht beim Akteur selber, dem es gelungen ist, in einem Ausscheidungswettkampf einen Imagevorteil erreicht zu haben.

#### **6.3.1.3.4. Fehleinschätzungen von Wettbewerbsauswirkungen**

Es lohnt aber nicht, allein die Arbeitsbedingungen und die Beratung zu verbessern. Der Mandatsträger muss auch in die Lage versetzt werden, die Beratung annehmen zu können, ohne dass sich für ihn dabei negative Konsequenzen einstellen.

Je komplexer eine Materie ist, je größer ist die Gefahr, vom Wähler falsch verstanden zu werden, umso mehr sichert der politische Akteur seine Schritte ab und wählt den Weg der zur optimalen Beurteilung durch den Zuschauer, bzw. Wähler führt. In der Politik besteht häufig die Möglichkeit, Zusammenhänge zu verschleiern, sie durch Ablenkung in den medialen Hintergrund zu drängen und sie dadurch über die Zeit der Aktualität hinauszutragen.

Entscheidungen werden nicht unbedingt nach den Kriterien für eine optimale Lösung der Sachfrage getroffen, sondern nach der optimalen Nutzbarkeit für die eigene, politische Zukunft. In einer Vielzahl von Fällen ergibt sich daraus keinerlei Diskrepanz, denn mit gelungenen Problemlösungen lässt sich in der Regel auch ein gutes Bild bei der Wählerschaft erzeugen. Das setzt aber voraus, dass die Wählerschaft ihrerseits den Überblick darüber hat, was eine optimale Lösung eines Problems ist.

Den Wettkampf gewinnen schließlich diejenigen, die glaubwürdig das Versprechen geben können, dass sie die anstehenden Probleme lösen werden, bspw. durch ihre analytischen Fähigkeiten, ihre Intelligenz, ihre Durchsetzungsfähigkeit und auch durch ihre Belastbarkeit in schwierigen Situationen. Das Vertrauen in diese Leistungsfähigkeit muss immer als Vor-

---

<sup>223</sup> Dieses Risiko wird normalerweise umso bereitwilliger eingegangen, je weniger eine persönliche Betroffenheit erwartet werden kann. Sobald persönliche Interessen daran hängen, sind die meisten Menschen schnell bereit die Sache auch ganz anders zu betrachten und festzustellen, dass zeitliche oder andere Überbeanspruchung zu qualitativ unzureichenden Ergebnissen führen kann. Dieselben Inhaber von Spitzenpositionen, die davon überzeugt sind, dass ein solcher Zustand ihre Fähigkeiten nicht beeinträchtigt, wären wahrscheinlich nicht bereit, sich von einem Chirurgen operieren zu lassen, wenn der auch gerade einen anstrengenden 16 Stundentag in einer insgesamt 80 Stunden Woche hinter sich hätte. Hier wäre wohl die überwiegende Mehrheit unter uns sehr schnell davon überzeugt, dass einem ein solcher Zustand nicht zugemutet werden kann. Dabei ist die Verabschiedung unserer Gesetze prinzipiell nicht weniger brisant, jedoch häufig im Alltag der Bürger nicht präsent. Betroffenheit ist damit zwar vorhanden, sie wird aber nicht wahrgenommen.

schluss gewährt werden, weil die Überprüfung der Richtigkeit erst erheblich später erfolgen kann.<sup>224</sup>

Es ist eine wesentliche Zielsetzung der Repräsentation in der Politik, das durch sie das Niveau der Sachkenntnis bei der Erarbeitung der Entscheidungen erhöht werden soll. Wenn aber eine Lösung vor allem danach bewertet werden wird, ob sie von der Wählerschaft auch als eine gute Lösung erkannt wird, dann hebt sich der Effekt der Niveausteigerung gewissermaßen von selbst auf. Setzt die Politik eine Entscheidung dennoch durch, obwohl anzunehmen ist, dass es dafür in der Bevölkerung zunächst nur wenig Zustimmung geben wird, muss zeitgleich versucht werden, die Hintergründe besser zu vermitteln, um somit nachträglich eine Einsicht für die Richtigkeit beim Volk zu erzeugen. Wenn dies aussichtslos erscheint, werden häufig quasi als Notlösung, die schwer zu vertretenden Maßnahmen möglichst nicht in die Nähe von Wahlterminen platziert, um durch das Abklingen der Aktualität und mit der Überstrahlung anderer Themen, eine direkte negative Reaktion auf die Wahlergebnisse zu vermeiden.

Wie schon dargelegt hat der überwiegende Teil des Volkes ja aufgrund der prinzipiell arbeitsteiligen Gestaltung des Lebens kaum die Möglichkeit sich selber mit allen politischen Herausforderungen zu befassen. Er ist gezwungenermaßen eingeschränkt informiert, weil eben diese Bereiche, die der politischen Regelung bedürfen, häufig nicht die Bereiche des alltäglichen Lebens sind.

Dafür delegiert die Bevölkerung die Aufgabe ja an professionelle Akteure. Aus Sicht der Bürger ist damit grundsätzlich auch ein Sicherheitselement eingefügt worden, denn sie müssen annehmen, dass all die Sachkenntnis, die ihnen persönlich im Einzelfall fehlt, und die sie sich auch nicht aneignen möchten, trotzdem bei der Lösungsfindung berücksichtigt wird. Das also eine gewisse Niveauanhebung über das Maß hinaus, was das Volk in einem rechnerischen Durchschnitt zu erbringen fähig wäre, erfolgt. Der Bürger setzt damit also prinzipiell eine gewisse Unabhängigkeit des Repräsentanten von ihm selber voraus.

Demnach dürfte es aber eigentlich kein Problem geben mit der Durchsetzung von Themenkomplexen wie der Nachhaltigen Entwicklung. Die Realität zeigt aber, dass dies nicht zutrifft. Grund dafür könnte ein Widerspruch sein, dem der Wähler unterliegt. Der Wähler ist getäuscht, weil er, sowohl von seinen Mitwählern als auch von den Mandatsträgern, in dem

---

<sup>224</sup> Aus diesem Dilemma kann sich der Bürger prinzipiell nur dadurch befreien, dass er sich nicht mehr vertreten lässt und selber die Aufgabe übernimmt. Da die politische Repräsentanz durch ein Mandat für die Abgeordneten aber keine Last, sondern durch das damit verbundene Sozialprestige ein Privileg ist, richtet sich der Kampf um die Mandate auf die Personen. Gefragt sind vom Volke aber eigentlich Lösungen für Sachfragen.

Eindruck belassen wird, er brauche sich nicht um alles zu kümmern, weil die durch lange Auswahlprozesse in die Ämter gewählten Politprofis die anstehenden Aufgaben schon im allerbesten Sinne erledigen würden. Also auch eine entsprechende Auswahl der Zielvorgaben vornehmen werden, die optimal ist und folgerichtig sowohl Nahziele, als auch Fernziele entsprechend berücksichtigt.

Der so beauftragte Berufspolitiker tut dies aber wahrscheinlich nur in der Theorie, denn in der politischen Praxis handelt er wiederwahlorientiert, also danach, was seine politischen Berufschancen erhält, wenn nicht sogar steigert. Wenn er bei der Wahl aber nicht nach den o.g. Kriterien, bspw. die Weitsicht der politischen Aktionen betreffend, vom Wähler beurteilt wird, sondern nach anderen Leistungsmerkmalen, die entsprechend stark im Lebensalltag der Wähler gegenwärtig sind und daher eher kurzfristige Lösungen bevorzugen, so verursacht der Wähler die Täuschung, der er erliegt, quasi selbst. Er verlässt sich darauf, einen Vertreter gewählt zu haben, der qua seines Amtes all das anzufassen wagt, was ihm selber zu undurchsichtig oder auch zu gefährlich erscheint. Er beurteilt die Ergebnisse dieser Arbeit aber nach den Auswirkungen für die Lebensbereiche, die ihm geläufig sind und erwartet gleichzeitig, dass der Gewählte trotzdem die Bereiche für ihn erledigt, die er selber aus seinem Alltag verdrängt, bzw. nie hineingelassen hat. Im Grunde wird damit von dem Abgeordneten verlangt, nicht am Amt zu kleben und es für eine vorausschauende und nachhaltige Entscheidung ggf. selbstlos für das Wohl der Allgemeinheit zu opfern, und dabei, wenn erforderlich, nicht auf sein Sozialprestige und die Sicherheit seines Einkommens zu achten.

Vom Mandatsträger, der unter den Bedingungen des Wettbewerbs agieren muss, kann aber gerade nicht erwartet werden, dass er sich einem für ihn unnötigen Risiko aussetzen wird, um diese Kluft in der Anforderung an seine Leistung und der Beurteilung nach der Wirkung seiner Arbeit zu überbrücken. Besonders dann es ihm kaum einen politischen Gewinn einbringen würde. Unter dem Druck des Wettbewerbs würde der politische Gegner jede Gelegenheit umgehend nutzen, um einen Vorteil gewinnen. Natürlich auch mit der Rücknahme gerade jener für die Nachhaltigkeit wichtigen, auf Langfristigkeit zielenden Beschlüsse, wenn es ihm gelänge dafür eine zeitnahe Vergünstigung herauszuholen. Die Ausrichtung der politischen Zielsetzung auf eine zeitnahe Orientierung wäre die Folge. Dieser zeitnahen Orientierung kann aber der Repräsentant nicht entkommen, solange die Randbedingungen des Wettbewerbs ihn dazu nötigen.

### **6.3.1.3.5. Das Leistungspotential der Mandats- und Amtsträger im Hinblick auf die Durchsetzung Nachhaltiger Entwicklung**

Als Ergebnis aus der Betrachtung der o.g. Randbedingungen, die für die Arbeit und das Handeln der politischen Repräsentanten maßgeblich sind, kann nicht geschlossen werden, dass von Seiten der Mandatsträger oder Inhaber von Regierungsämtern eine besondere Initiative erwartet werden kann, um die rechtzeitige Anpassung der gesellschaftlichen Entwicklung an ein den Erfordernissen der Nachhaltigen Entwicklungskonzeption entsprechendes Niveau in die Wege zu leiten. Der Wähler glaubt, sich in Sicherheit fühlen zu können. Er weiß, dass er selber mit der Konzentration auf die Themen seines Alltags agiert. Gerade deshalb hat er ja die Aufgabe der Schaffung politischer Übersicht und vorausplanenden Weitsicht auf die von ihm gewählten und besser für diese Aufgabenerfüllung ausgestatteten Vertreter delegiert. Er hat die Überzeugung und wird noch von den Mandatsträgern stetig darin bestätigt, dass die Volksvertreter explizit damit beauftragte und allein schon durch die hauptberufliche Beschäftigung mit der politischen Steuerung und den umfassenden Zulieferungsapparat unterstützte, kompetente Akteure sind, die alle notwendigen Schritte auch tatsächlich stellvertretend für ihn in die Wege leiten werden. Das ist schließlich Bestandteil des allumfassenden Auftrages an sie. Warum sollte der Wähler an der Erfüllung dieses Auftrages durch die von ihm gewählten Vertreter zweifeln? Müsste es im Wettbewerb für die gewählten Vertreter nicht negative Folgen haben, wenn auch nur ein Bestandteil des Auftrages vernachlässigt würde?

Beim Mandatsträger ist es gerade der permanente Wettbewerbszustand, der die entsprechende Berücksichtigung Nachhaltiger Entwicklung verhindert. Der Konflikt des Abgeordneten besteht im Wesentlichen darin, dass er einer Rückkopplung zum Opfer fällt, die ihn immer wieder davon zurückhält, in Bereiche vorzustößen, die sein Mandat gefährden könnten. Denn damit wäre er dann vollkommen aus der politischen Gestaltungsmacht verdrängt und hätte überhaupt keine Möglichkeit mehr, die Prinzipien Nachhaltiger Entwicklung durchzusetzen, wenn er dieses Ziel bis dahin anzustreben versucht haben sollte. Er ist gezwungen immer einen Kompromiss zu machen, der ihm seine Wiederwahl sichern hilft. Dazu folgt er Zielprioritäten, die anhand gründlicher Erforschung beim Wähler aller Wahrscheinlichkeit nach die Spitzenpositionen einnehmen. Er muss versuchen in der Erfüllung der Wunschvorstellung der Wähler sicher zu gehen. Das führt zur Bevorzugung dessen, was der Wähler als am persönlich wichtigsten empfindet. Zweitrangige Themen werden entsprechend zweitrangig behandelt, ohne dabei jedoch eine Vernachlässigung offen zugeben zu können. Das würde

den Nimbus umfassender Leistungsfähigkeit gefährden. Damit wird nachvollziehbar, dass Themen wie Arbeitslosigkeit oder Entwicklungen, die das Einkommen der Wähler betreffen, im Vergleich mit der Nachhaltigkeitsthematik immer zu Ungunsten der Nachhaltigkeit ausgehen müssen. Selbst wenn die Wichtigkeit Nachhaltiger Entwicklung vom Repräsentanten erkannt wird, bleibt ihm keine Wahl als sie nachrangig zu behandeln, will er überhaupt weiter im Feld der Politik handlungsfähig bleiben.

### 6.3.2. Informelle politische Akteure

Formelle politische Institutionen sind öffentlich kodifiziert und ihre Existenz wird durch den Staat sichergestellt. Ein gewisses Maß an Transparenz lässt die Aktionen in diesem Raum kontrollierbar werden und Fehlverhalten ist sanktionierbar. Informelle politische Institutionen hingegen sind nicht klar abgegrenzt. Sie sind zwar als Phänomen auch öffentlich bekannt, jedoch nicht kontrollierbar. Ihre Existenz ist nicht schriftlich fixiert und sie besitzen kein steuerndes und sie koordinierendes Zentrum. Ihre faktische Existenz ist nur durch ihre Wirksamkeit spürbar. Konzeptualisiert werden sie durch fest etablierte Verhaltensstrukturen und –muster<sup>225</sup>, durch die versucht wird den politischen Entscheidungsprozess zu beeinflussen, ohne dass sie von der formalen Struktur her dafür vorgesehen sind (Lauth 1999, 64f).

Ein besonderes Problem dieser Art der Einflussnahme entsteht durch die nicht vorhandene Repräsentativität der informellen Einflussnehmer. Die Demokratie sieht ja gerade als ein zentrales, ausgleichendes Mittel die grundsätzliche Gleichbehandlung der einzelnen Glieder der Gesellschaft vor. Schließlich hat erst die Abschaffung von Privilegien, wie Geburtsrechte oder die politische Konzessionierung materiellen Reichtums, ein unverzichtbares, Frieden stiftendes Element geliefert, um einen tief greifenden Abbau innergesellschaftlicher Spannungen in der Vergangenheit zu ermöglichen. Die Schaffung der formellen Chancengleichheit durch die Einführung moderner, demokratischer Prinzipien hat das sichergestellt.<sup>226</sup> Dagegen ist die informelle Einflussnahme grundsätzlich geeignet die Ausgangschancengleichheit bei der politischen Mitgestaltung der Gesellschaft wieder zu untergraben. Dies ist dann der Fall, wenn die informell tätigen Akteure die sonst in der Gesellschaft vorhandenen politischen Strömungen nicht widerspiegeln und der Politik

---

<sup>225</sup> Die Formen informeller Partizipation sind vielseitig. Für ihre Klassifikation gibt es verschiedene Vorschläge. Prinzipiell unterscheiden werden legale und illegale, verfasste und nicht verfasste, konventionelle und nicht-konventionelle. (vergl. Kaase 1997; 161 / Westle 1992; 137)

<sup>226</sup> siehe dazu auch Massarrat 2004; 79ff

Schwerpunkte verleihen können, die sie bei einer Beschränkung auf einem weitestgehend formellen Wege nicht bekommen hätte.

Da letztendlich nur der öffentliche Rahmen der Politik von einer formellen Entscheidungsstruktur durchzogen ist, die Entscheidung aber immer informell, durch die persönliche Gewichtung des einzelnen Individuums, getroffen wird, kommt dem Bereich informeller Einflussnahme eine besondere Bedeutung zu. Die Möglichkeit, ohne die abschwächende Wirkung vorgeschalteter formeller Hindernisse, direkt am einzelnen politischen Entscheider zu wirken, stellt damit einen Weg dar, der zwar grundsätzlich auch im Sinne der Nachhaltigen Entwicklung nutzbar gemacht werden kann, jedoch in gleichem Maße auch die Gefahr der Unterdrückung des Nachhaltigkeitsgedankens durch konträre informelle Einflussnehmer beinhaltet.

Unter welchen Bedingungen diese Form der Einflussnahme abläuft und welche Ergebnisse dabei erreicht werden, soll in diesem Abschnitt dargestellt werden. Sollte sich herausstellen, dass mit dem Mittel der informellen Einflussnahme die Strategie der Durchsetzung der Nachhaltigen Entwicklung erfolgreich betrieben werden könnte, wäre damit ein Ausweg aus dem politischen Nachrangigkeitsstatus grundsätzlich möglich.

Der Inhaber eines parlamentarischen Mandats steht bei seiner Arbeit nicht allein und sucht seine Problemlösungen auch nicht völlig unabhängig. Selbstverständlich wird er im Rahmen der formalen Beschlussfassung bei der Vorbereitung der Entscheidung zunächst wesentlich von seinen Fraktionskollegen beeinflusst. Das formelle Verfahren sieht ja ausdrücklich vor, dass in verschiedenen Gremien die Vorlagen ausführlich beraten werden sollen. Außerdem sind zur Unterstützung der Mandatsträger diverse Hilfskräfte mit Beschaffungs- und Beratungsaufgaben betraut. Doch bereits wenig außerhalb dieser Institutionen beginnt der informelle Bereich der Beeinflussung.

Dem Abgeordneten nahe stehende Personen wie Familienmitglieder, gute Freunde oder Kollegen aus der Zeit vor der Tätigkeit als Abgeordneter können und sind für viele, die wichtige und in ihren Auswirkungen weitreichende Problemlösungen zu finden haben, immer wieder vertraute Gesprächspartner. Ohne sie wäre die Bewältigung der vielfach aufreibenden Arbeit häufig gar nicht möglich. Informelle Beratung, gerade durch den engen Kreis vertrauter Personen, in dem ohne Rücksicht auf Hierarchien, Strategien, Absprachen und mögliche Intrigen unverkrampft gesprochen werden kann, ist daher ein wichtiger Bestandteil der Entscheidungsfindung, der dazu noch erheblich zur Bodenhaftung der Entscheider beiträgt und

daher als beachtliches Element der Qualitätssicherung bei der Findung wichtiger Problemlösungen gelten kann.

Im Weiteren werden nicht jene informellen Berater betrachtet, die selbstlos (wie persönliche Vertraute), und ohne eigene Vorteilshoffnung den Abgeordneten in seiner Entscheidungsfindung beizustehen versuchen, sondern diejenigen, die mit dem ausdrücklichen Ziel der Durchsetzung partikularer Interessen für sich selber oder ihre Auftraggeber versuchen, auf den Entscheidungsprozess in ihrem Sinne einzuwirken.

### 6.3.2.1. Informelle Einflüsse auf die Politik

Der außergewöhnliche Vorteil, der gewonnen werden kann, wenn politische Entscheidungen im eigenen Sinne getroffen werden, veranlasst natürlich dazu, diese Entscheidungsmanipulation professionell in die Wege zu leiten. Das wird zum einen möglich, indem man Personen, die eine feste Verbundenheit mit den eigenen Wünschen und Vorteilen haben, entsprechend unterstützt, so dass sie selber Mandatsträger und Entscheider<sup>227</sup> werden können, oder auf anderem Wege, indem man Personen, die die Entscheidung mitzufällen haben, dahingehend beeinflusst, dass sie auch tatsächlich im gewünschten Sinne tätig werden. Um in diesem Vorgehen erfolgreich sein zu können, sind verschiedene Abstufungen der legalen Einwirkung denkbar: Zunächst die sachliche Überzeugungsarbeit für die eigenen Projekte; weiterhin die Verhinderung des Zugangs zu diesen Personen von möglichen Gegnern (der Versuch eine einseitige Informationsaufnahme des Entscheiders zu erreichen) oder das Angebot von Vergünstigungen<sup>228</sup>.

---

<sup>227</sup> Die Besetzung wichtiger Ministerien mit Personal, das die eigene Denkrichtung unterstützt, ist ein immenser Vorteil in der Auseinandersetzung um richtungweisende Entscheidungen. Besonders dann, wenn Ressorts mit traditionell wenig ökonomiefreundlicher Aufgabenstellung von Befürwortern neoliberaler Positionen übernommen werden können. Mit Aussagen, dass es ein Lob für ihn sei, wenn man ihm den Schutz der Interessen der Wirtschaft bescheinige und dass er seiner Pflicht, die schließlich auch darin bestehe die Sicherung von Arbeitsplätzen zu betreiben, durch überzogene Umweltschutzforderungen nicht nachkommen könne, machte der niedersächsische Minister Hans-Heinrich Sander (FDP) von sich reden. Bemerkenswert ist dabei vor allem, dass er nicht etwa das Wirtschafts- sondern das Umweltministerium leitet. (NOZ vom 12.03.2005)

<sup>228</sup> Die Bestechung von Abgeordneten ist nach § 108e StGB geregelt. Um mit dieser Vorschrift in Konflikt zu kommen, muss aber der direkte Stimmenkauf für eine Wahl oder Abstimmung im Bundestag nachgewiesen werden. Einflussnahme auf die Diskussionen in den Ausschüssen fällt darunter nicht. (Bei Regierungsmitgliedern, Beamten und Ministerialmitarbeitern ist die Annahme von Vergünstigungen aber kriminell.) Die Beratung fällt grundsätzlich nicht unter diese Vorschrift und ist demnach erlaubt. Beraterverträge bieten Unternehmen eine exklusive Möglichkeit des Zugangs zu politischen Entscheidungsstellen. Über das Bestehen solcher Verträge zwischen Abgeordneten und Unternehmen ist die Öffentlichkeit so gut wie nie informiert (Schwarz 1999;131). Erst das Bekanntwerden einiger Skandale über Nebentätigkeiten von Abgeordneten führte zu einer Anregung, die Offenlegung von Nebentätigkeiten von Abgeordneten gesetzlich neu zu regeln.

Welches Mittel auch immer in Erwägung gezogen wird, bekannt ist den Akteuren in jedem Fall, wo sie es anbringen müssen, nämlich bei den entsprechenden Funktionsträgern, die in den Ministerien, Parteien, Ausschüssen usw., in denen die Entscheidungen getroffen werden. Durch das Vorbereitungsverfahren, in das die betroffenen Verbände rechtzeitig mit einbezogen werden, wird das noch erleichtert.

Es ist eine Frage der Weltanschauung, ob Lobbyismus nun ein Vorgehen ist, mit dem der Wettbewerb zu umgehen versucht wird, indem man sich mit Hilfe der Politik einen Vorteil verschafft, oder ob Lobbyismus als ein legitimer Teil des Wettbewerbs angesehen werden muss, an dem sich ja schließlich alle beteiligen können, und der somit nur eins von vielen Feldern in der vielseitigen Ausprägung des wettbewerblich gestalteten Konkurrenzkampfes ist.

Es kann der Eindruck entstehen, dass die verschiedenen Akteure zwei deutlich von einander zu unterscheidenden Bereichen angehören. Auf der einen Seite die Politik, die die Entscheidungen zu treffen hat und auf der anderen Seite die Akteure, die ihren Standpunkt in der Problemlösung möglichst deutlich untergebracht sehen wollen.

Die Grenze zwischen einem Abgeordneten und einem Lobbyisten ist aber nicht eindeutig. Wähler- und Lobbyarbeit lassen sich unter gewissen Umständen sehr gut vereinbaren. Nicht selten werden Abgeordnete einer Region mit dem ausdrücklichen Auftrag Lobbyarbeit für die Region zu betreiben, in die Parlamente gewählt (besonders dann wenn eine Region sich durch eine „Monokultur“ von Arbeitgebern und damit auch Steuereinnahmequellen, einer bestimmten Branche auszeichnet) Die Sicherung und Erweiterung von Subventionsgeldern und anderer staatlicher Vergünstigungen für die heimatlichen Unternehmen ist damit selbstverständliches Ziel.

Das höhere Partizipationsniveau durch ein Mandat oder ein Amt kann nicht jeder nutzen. Diese Positionen sind entsprechend rar, also nur sehr wenigen zugänglich. Das gleiche gilt für die informelle Partizipation. Dies ist grundsätzlich ein Weg, den jeder bis zur Grenze der Illegalität ausnutzen darf, den aber eben nicht jeder ausnutzen kann. Um in diesem Metier überhaupt mit einem Anspruch auf Erfolg tätig werden zu können bedarf es personeller und materieller Aufwendungen, die nur wenigen zur Verfügung stehen.

Nur dadurch, dass politische Entscheidungen im wesentlichen von Repräsentanten getroffen werden, ist das Zurgeltungskommen von informellen Einflussnehmern auf die Entscheidungsfindung überhaupt nennenswert vergrößerbar. Dadurch, dass durch die Repräsentation die

Anzahl der Entscheider auf eine überschaubare Gruppe verringert wird, und eben jeder der dort entscheidet, nicht nur für sich selbst, sondern rechnerisch auch noch für ca. 125000 Mitbürger mitentscheidet, ist durch die Gewinnung eines Abgeordneten der gleiche Effekt erreicht worden, als wenn etwa bei einer Volksabstimmung diese Anzahl Bürger gewonnen werden müsste. Bringt man auch nur einen einzigen Abgeordneten auf seine Seite, hat man damit noch nicht die Mehrheit bei der Abstimmung, aber schon einen wesentlichen Schritt dazu getan, der auf jeden Fall einfacher ist als ohne Repräsentation.

Dass sich eine Vertretung in der Nähe der Macht lohnt, zeigt schon die stetig wachsende Zahl der beim Bundestagspräsidenten registrierten Organisationen. In der Lobbyliste des Bundestages sind inzwischen 1781 Verbände<sup>229</sup> registriert. Neben Umwelt- und Technik-Verbänden ist hier vor allem die Ökonomie vertreten.

Das Verhältnis zwischen Parteien und Verbänden ist dabei grundsätzlich in vier Varianten denkbar:

- a. alle Verbände, die zu Ausführungsorganen der Partei degradiert sind, werden von der Partei beherrscht (Verhältnis der Verbände zur NSDAP im Dritten Reich),
- b. es gibt mehrere Parteien, die sich jeweils mit einem Kranz von Verbänden umgeben, die ihre Anhängerorganisationen bilden (etwa die Situation im Deutschen Reich vor 1933),
- c. eine Interessengruppe organisiert sich selber als politische Partei (wie etwa die britische Labour Party bis in die 1980er Jahre oder die Grünen in Deutschland in ihrer Anfangszeit),
- d. die einzelnen Interessenverbände stehen allen Parteien etwa gleich nah bzw. gleich fern.

In der Bundesrepublik Deutschland trifft keine dieser Varianten in reiner Form zu. Üblich ist statt dessen eine mehr oder weniger enge Form der Zusammenarbeit ohne sich auf feste, organisatorische Bindungen einzulassen (Rudzio 1982; 37).

Etwa 3,5 Mrd. DM pro Jahr gaben die Mitgliedsunternehmen Ende der 90er Jahre für ihre Verbände aus. Da liegt es nahe, dass Ausgaben in solch immenser Höhe zweckgebunden und

---

<sup>229</sup> Das Bundestagspräsidium führt seit 1972 diese Liste, die jährlich veröffentlicht wird. Um bei einer Anhörung der Regierung oder von Parlamentsausschüssen vortragen zu dürfen, ist es obligatorisch in dieser Liste aufgeführt zu sein. Auf jeden der 603 Bundestagsabgeordneten kommen damit rechnerisch etwa drei Verbände. (NOZ vom 02.08.2003)

mit einer gewissen Erfolgserwartung getätigt werden. Ihre Wünsche und Forderungen können sie nicht auf dieselbe Weise mehrheitsfähig machen, wie die Wähler, denn nur mit den Mehrheitsfraktionen im Parlament lassen sich Unternehmerinteressen auch aktiv durchsetzen. Allenfalls bei der Verhinderung neuer Regeln oder bei sehr komplexen nicht medienwirksamen Themen im Abseits des öffentlichen Interesses, ist noch eine dezente Einflussnahme möglich. Je differenzierter und professioneller Verbandsinteressen vertreten werden, desto mehr verlieren die einzelnen Maßnahmen an Wirkung. Sie neutralisieren sich gegenseitig (Schwarz 1999; 221). Umso mehr ist ein professionelles Vorgehen und eine erlesene, personale und materielle Unterstützung erforderlich, um erfolgreich bleiben zu können.

### 6.3.2.2. Die Akteure

Grundsätzlich lässt sich die Vielzahl der informellen Einflussnehmer in folgende Gruppen einteilen: Jene, die hauptsächlich nach ideellen Gewinnen streben, die vor allem der Allgemeinheit zugute kommen sollen. Dazu gehört im Wesentlichen das Spektrum des organisierten Teils der Zivilgesellschaft. Solche, die vor allem zur Verbesserung der eigenen Situation aktiv werden, also aus rein partikulären und egoistischen Motiven handeln und denjenigen, die sowohl aus dem Antrieb eigene Vorteile zu erlangen und dabei gleichzeitig das Allgemeinwohl fördern möchten.

Zur Gruppe der ersteren zählen vor allem die zahlreichen karitativen Vereinigungen und Hilfsorganisationen, die nicht auf die Erlangung von materiellen Gewinnen aus sind. Hinzu kommen die vielen NGO's die sich die Erhaltung der Umwelt oder den sozialen Ausgleich zur Aufgabe gemacht haben.<sup>230</sup>

Zur Gruppe derjenigen, die sowohl auf wirtschaftlichen Gewinn, als auch auf die Durchsetzung altruistischer Motive hin orientiert sind, zählen etwa Unternehmensverbände, die sich bestimmten Verhaltensregeln verschrieben haben, wie etwa der Unternehmensverband „Unternehmensgrün“, der von seinen Mitgliedern die Einhaltung ethischer, sozialer und umweltpolitischer Standards verlangt, die über die gesetzlichen Minimalregeln weit hinaus gehen.

Und schließlich die umfangreichste Gruppe der informellen Einflussnehmer, welche die Einflussnahme auf die Politik mit dem Ziel der möglichst umfangreichen Vorteilsbeschaffung nur für sich selbst betreibt. Die Akteure sind vor allem Unternehmen oder Unternehmensverbän-

---

<sup>230</sup> siehe dazu ausführlich: Take, Ingo: „NGOs im Wandel“ oder zum wachsenden Einfluss von Business-NGO-Partnerschaften, Bendell, Jem: „Jenseits der Selbstregulation von Umweltmanagement.“

de, die sich, obwohl sie zwar Konkurrenten in der gleichen Branche sind, zu starken Vereinigungen zusammenschließen. Sie versuchen sich so einen gemeinsamen Nutzen zu verschaffen, der ihnen am Markt die Position erleichtert und den internationalen Konkurrenzdruck mindern hilft.

Die politische Lobby unterscheidet sich grundsätzlich in interner Lobby, das sind diejenigen Interessenvertreter, die Parlamentsmitglieder sind, und der externen Lobby, die nicht Mitglieder des Parlaments sind. Außerdem gibt es noch die kaufmännisch-technische Beschaffungslobby, die es hauptsächlich auf Staatsaufträge, die Unterstützung von Auslandsgeschäften oder auf die Gewährung von Subventionen abgesehen hat (ca. 300 – 400 Industrieberater oder Firmenvertreter).

Spezielle Informationsdienste für Lobbyisten liefern fast alles was man über Investitionsabsichten der öffentlichen Hand oder die Vergabe von Fördermitteln wissen muss. Hinzu kommen Sonderdrucke mit detaillierten Organisationsübersichten der Ministerien, Behörden, Landesregierungen und wichtigen Ämtern. Dazu gehören zur besseren Orientierung und zielgerichteten Kontakthanbahnung die Adressen und Durchwahltelefonnummern der Entscheidungsträger in den jeweiligen Instanzen.

Herauszuheben sind hier die Dienstleistungen, die von dem Journalisten und Unternehmensberater Hans-Joachim Griephan angeboten werden. Dazu gehören regelmäßige Newsletter mit den Schwerpunkten Politik und Wirtschaft sowie Wehrbeschaffung. (Schwarz 1999, 206f)

Noch beeindruckender ist der Leistungskatalog des Public Relation Unternehmers Moritz Hunzinger<sup>231</sup>. Sein Konzern besteht aus einem Geflecht von Beteiligungen an Unternehmen aus den verschiedensten Branchen vor allem aber aus Informationsdienstleistern und Service Agenturen. Unter anderem hält er 80% am renommierten infas-Institut für angewandte Sozialwissenschaften in Bonn. Die Liste der Beteiligungen seines Unternehmens ist umfangreich, die der Vorstände und Aufsichtsräte in diesen Unternehmen weisen zahlreiche promi-

---

<sup>231</sup> Dieses Unternehmen sei hier exemplarisch genannt, weil es ausnahmsweise durch einige Skandale bekannt wurde und dieses Tätigkeitsfeld dadurch in die Medien gelangte. Normalerweise gehört natürlich Diskretion zu den wichtigsten Attributen in diesem Gewerbe. (Insgesamt wird die Zahl der PR-Agenturen in Berlin, die sich ausschließlich um Politik kümmern, derzeit auf 40 geschätzt. Hinzu kommen aber noch zahlreiche Anwaltskanzleien die sich dahingehend spezialisiert haben. (NOZ vom 18.01.05))

Seit dem 02.04.2004 ist Moritz Hunzinger nicht mehr Vorstandschef des von ihm 1979 gegründeten Unternehmens. Nachdem er zuvor bereits alle seine Firmenanteile veräußert hatte, war er als Folge eines Zerwürfnisses vom Februar 2004 mit dem Hauptaktionär Balko Hoffmann, dem 45% der Anteile des Unternehmens gehören, entlassen worden. Hoffmann hatte nach dem Streit, bei dem es um Hoffmanns Verbindungen zum entlassenen Hamburger Innensenator Ronald Schill ging, Anfang März den Vorsitz des Aufsichtsrates der Gesellschaft selbst übernommen, nachdem sein Vorgänger der Ex-DDR-Ministerpräsident Lothar de Maiziere wegen der Auseinandersetzungen von diesem Posten zurückgetreten war. Die Hunzinger Information AG erzielte 2003 mit ihren 110 in Deutschland beschäftigten Mitarbeitern einen Umsatz von 18,7 Mio. €. (NOZ vom 03.04.2004)

nente Personen aus Politik und Wirtschaft auf. Seinen Kunden liefert er ein umfangreiches Angebot zur Kommunikation und Interessenvertretung gegenüber Entscheidungsträgern und Meinungsführern in Politik, Verwaltung, Verbänden und Medien.

Um Themen auf der politischen Tagesordnung zu platzieren, und die spezifische Sichtweise der Unternehmen darzustellen, werden zu gesellschaftlichen, ökonomischen oder technologischen Problemstellungen Denkanstöße entwickelt, die systematisch an die ausgewählten Kreise herangetragen werden. In speziellen Veranstaltungen (Hunzinger prägte dafür den Begriff des Parlamentarischen Abends) werden Partei übergreifend Abgeordnete und einflussreiche Personen aus der Ministerialbürokratie mit Vertretern von Unternehmen zusammengebracht, die dort die Gelegenheit erhalten ihre Ziele detailliert darzustellen. Daneben werden weitere Varianten des informativen Austausches angeboten.

In so genannten Politischen Salons treffen sich hochkarätige Vertreter aus Politik und Wirtschaft und nehmen dabei die Gelegenheit wahr, sich über ausgewählte Themen auszutauschen. Bei solchen Veranstaltungen treten nicht selten Ehrengäste im Rang eines ehemaligen oder aktiven Bundes- oder Landesministers mit Vorständen führender Unternehmen der deutschen Industrie zusammen.<sup>232</sup>

Außerdem umfasst das Angebot der Hunzinger Information AG die kontinuierliche Beobachtung und Analyse relevanter Entwicklungen der Meinungs- und Willensbildungsprozesse. Für den Kunden werden daraus spezielle Reaktionsvorschläge entwickelt, die eine optimale Antwort auf die zu reagierende Entwicklung anbieten. Dazu wird die gezielte Übermittlung von Sachverstand zur Verfügung gestellt, und Argumentationshilfen, Expertisen und Dossiers werden nutzungsgerecht vorbereitet, um gezielt und effektiv Einfluss ausüben zu können. Es wundert daher nicht, dass die Creme der deutschen Industrie zu den Kunden der Hunzinger Information AG zählt.<sup>233</sup> (Schwarz 1999, 256ff)

---

<sup>232</sup>Der Wert solcher Veranstaltungen lässt sich vielleicht daran bemessen, dass von Hunzinger für einen Auftritt bei den Parlamentarischen Abenden oder dem Politischen Salon an hochkarätige Referenten Honorare bis zu 20.000,- DM gezahlt worden sind. (Leyendecker 2003; 205)

<sup>233</sup> Auch das Bekanntwerden einiger Affären, bspw. die Zahlung von 140.000,- DM an den vormaligen Bundesvorsitzenden und Kanzlerkandidaten der SPD und ehemaligen Bundesverteidigungsminister Rudolf Scharping als Honorar für drei Vorträge und ein noch zu schreibendes Buch, und der Privatkredit an den Abgeordneten Cem Özdemir von den Grünen (die doch bislang allgemein als resistenter gegen den Einfluss professioneller Lobbyisten galten) hat seinem Ansehen bei potentiellen Kunden wohl kaum geschadet, gibt es doch der Spekulation freien Lauf, wenn eine Verstrickung sogar bei den Grünen so weit fortschreiten kann, was wird dann erst bei den anderen Parteien möglich sein, wenn man nur die richtigen Leute mit der Lobbyarbeit beauftragt.

### 6.3.2.3. Chancen für informelle Einflussnehmer ins Verfahren einzugreifen

Bis ein Gesetzentwurf in das Parlament eingebracht wird, hat er bereits entscheidende Phasen durchlaufen, die jedoch der Öffentlichkeit weitestgehend verborgen bleiben. Da circa 70% aller Gesetzesentwürfe über die der Bundestag zu befinden hat, von der Bundesregierung eingebracht werden, beginnen die Aktivitäten zur Problemlösung in den Fachreferaten eines oder mehrerer Bundesministerien.<sup>234</sup> Der durch Referenten erstellte erste Entwurfstext ist den von der geplanten Maßnahme betroffenen Verbänden in der Regel bereits bekannt. Noch bevor also auch nur eine Urfassung des möglichen künftigen Gesetzestextes Schwerpunkte eines Entwurfes festlegt, besteht die Möglichkeit Verbandsinteressen zu platzieren. Die zuständigen Referatsabteilungen und Unterabteilungen legen schließlich die wesentlichen Inhalte des Entwurfes fest, was zur Folge haben kann, dass Interessenverbände, die sich benachteiligt fühlen, versuchen die Öffentlichkeit über den sich in Arbeit befindlichen Gesetzesentwurf zu informieren und sie für ihren Standpunkt einzunehmen.

Das federführende Ministerium führt üblicherweise ein Verbände-Hearing durch, um sich über die jüngsten Positionen zum Entwurf noch einmal abschließend in Kenntnis zu setzen. Bis zu dieser Phase ist die Abfassung des Entwurfes im wesentlichen ein Werk unter der Verantwortung der Ministerialbürokratie. Also, von Personen, die als Spitzenbeamte ihre Position mit einer hohen Wahrscheinlichkeit einer Parteizugehörigkeit zu verdanken haben. Sie verrichten dennoch ihren Dienst zu einem gewissen Grad unabhängig, da ihre Position nicht an die jeweilige Konstellation der Mehrheiten im Parlament gebunden ist, und sind daher nicht direkt dem Druck der Wählerstimmenakkumulation ausgesetzt.

Soll die Platzierung der Verbandsinteressen in den Gesetzentwürfen erfolgreich sein, so haben die Vertreter der entsprechenden Lobbygruppen dies zu berücksichtigen, denn auf der ministerialbürokratischen Ebene sind andere Rationalitäten als Grundlage für die Entscheidungsfindung vorhanden, als bei Volksvertretern, die sich regelmäßig der Wiederwahl stellen müssen. Die nun innerhalb eines Ministeriums anstehenden Hausbesprechungen, an denen alle beteiligten Referate teilnehmen, führen schließlich nach umfangreichen Gruppenverhandlungen und Kompromissen zu einer einheitlichen Hausmeinung, die in den die Ministerien übergreifenden Ressortbesprechungen, an denen alle sachlich zuständigen Ministerien beteiligt sind, durchzusetzen versucht wird. Die interministeriellen Besprechungen münden schließlich in einer Kabinettsvorlage, womit die Koordinierungsphase im Wesentlichen abgeschlossen ist.

---

<sup>234</sup> Da von den verbleibenden 30% ein erheblicher Anteil durch den Bundesrat eingebracht wird, sind in diesen Fällen den Fachministerien in den Ländern die Institutionen, an denen die Mehrzahl der verbleibenden Entwürfe verfasst werden.

Es wird deutlich, dass eine erfolgreiche Vertretung von Verbandsinteressen auf eine intensive Kontaktpflege zu den infrage kommenden Ministerien, Referaten und Abteilungen der Ministerialbürokratie nicht verzichten kann. Die Konkurrenz unter den Verbänden und eine sehr ungleiche Ausstattung mit finanziellen Mitteln, engagiertem Personal und Fachwissen, machen es unabdingbar, auf jeder Ebene der Entscheidungsfindung präsent zu sein und keine Möglichkeit der Einflussnahme auszulassen.

Die Vorteile der großen Wirtschaftsverbände sind dabei von außergewöhnlicher Deutlichkeit, weil sie auf umfangreiche finanzielle Budgets und den fast unbegrenzten Einsatz von Spitzenkräften zurückgreifen können, die, obwohl teilweise Vorstandsmitglieder bedeutender Unternehmen, fast ausschließlich für die Verbandstätigkeit freigestellt werden. (Behrends 2001; 198) Besonders drastisch ist der Unterschied etwa im Vergleich zur Lobbyarbeit der auf ideale Ziele ausgerichteten NGO's.

Ist die Einflussnahme während der Planungs- und Koordinierungsphase nicht mit den erwünschten Ergebnissen zu Ende gegangen, bestehen auf dem Bereich des politischen Terrains diverse Möglichkeiten, die gewünschten Ziele doch noch zu erreichen. Ist der Entwurf ins Parlament eingebracht, besteht sowohl die Möglichkeit einen Gegengesetzentwurf aus den Kreisen der parlamentarischen Opposition anzuregen, was jedoch aufgrund eines möglichen Imageverlustes für die Oppositionsparteien nur dann wahrscheinlich ist, wenn es sich um ein so genanntes Zustimmungsgesetz handelt und den Oppositionsparteien in der Länderkammer die Stimmenmehrheit zufällt. Mit der Überweisung des Entwurfes an die zuständigen Parlamentsausschüsse bietet sich ein neues Feld zielbewusster Einflussnahme. Da bekannt ist, welche Abgeordneten in welchem Ausschuss die bekannten Positionen wahrnehmen, ergibt sich hier noch einmal die Möglichkeit, gezielt auf einen sehr kleinen Kreis (die Ausschüsse haben zwischen 15 und 42 Mitglieder) einzuwirken, um Änderungen im eigenen Sinne durchzusetzen. Mit Hilfe von öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen oder der Zuspiegelung von Gutachten an bestimmte Kreise der Ausschüsse oder auch dem direktem Ausüben von Druck auf Partei- und Fraktionsspitzen kann in dieser Phase noch umfangreich auf die Schlussfassung eingewirkt werden.

Doch selbst wenn ein Gesetz bereits verabschiedet ist, ist die Möglichkeit der Einflussnahme von außen noch immer nicht beendet, denn in der Regel ist es wieder das Ministerium, in dem auch der Entwurf im Wesentlichen erarbeitet wurde, das nun den Auftrag für die Erarbeitung der Ausführungsbestimmungen erhält.

Nicht selten wird zur Vermeidung gerichtlicher Nachprüfung der Entwurf über die Rechtsverordnung der Ausführungsbestimmungen den bereits in der Planungsphase beteiligten Ver-

bänden zur Stellungnahme zur Verfügung gestellt. In der danach folgenden Phase der Evaluation und Kontrolle wird der Verbandseinfluss weiterhin gewahrt. Dies kann z.B. durch die Beauftragung wissenschaftlicher Institute und die Einbindung der Öffentlichkeit durch die Publizierung von Ergebnisberichten geschehen. In jeder Aktionsphase der Schaffung gesetzlicher Regelung von der Initiierung über die Planung, die Koordinierung, Entscheidung und Evaluation können die Verbände tätig werden und mit mehr oder weniger starker Ausübung von politischem Druck Einfluss auf den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess Einfluss zu ihren Gunsten nehmen. (Peters 2000; 323)

#### **6.3.2.4. Methoden und Vorgehensweise informeller Einflussnahme**

Ein Abgeordneter hat diverse Bezugsquellen zur Informationsbeschaffung in seinen Mitarbeitern und den wissenschaftlichen Hilfsdiensten. Welche Chance bietet sich da überhaupt noch dem Lobbyisten?

Da Konkurrenz unter den Beratern bzw. Lobbyisten herrscht, führt das, wie immer beim Wettbewerbsprinzip, zur Professionalisierung und Qualitätssteigerung.<sup>235</sup> D.h. diejenigen, die ihre Interessen nicht zusätzlich durch Profis vertreten und unterstützen lassen, sondern sich darauf verlassen, als Wählergruppe an sich interessant genug zu sein, um von den Abgeordneten mit ausreichender Beachtung bedacht zu werden, haben gegenüber denjenigen die aktiv auf die Abgeordneten zugehen und sie beliefern, anstatt auf die Aktivitäten des MdB zu warten, anhaltend weniger Chancen auf Gehör.

Erfolgversprechende Verhaltensregeln sind aufgrund der brisanten Tätigkeit, von der schließlich erhebliche Verbesserungen der eigenen wirtschaftlichen Lage abhängen, ein wichtiges Instrument. Da Lobbyarbeit möglichst nicht öffentlich werden soll, damit der Erfolg nicht im Nachhinein noch gefährdet wird, hat sich der Schleier der Geheimhaltung lange sowohl über die einzelnen Aktionen, wie auch über die Methoden und Vorgehensweisen gesenkt. Weder die Abgeordneten noch die Unternehmen möchten sich mit dem als anrüchig geltenden Genre, das unter der unbeteiligten Bevölkerung den Beigeschmack unfairer Vorteilsbeschaffung hat, in der Öffentlichkeit in Verbindung bringen lassen. Diskretion und unauffälliges Arbeiten fern

---

<sup>235</sup> Wobei die Qualität in Richtung auf das Ziel der exklusiven Vorteilserlangung hin gesteigert wird. Also hier nicht in Richtung der für das Allgemeinwohl relevanten Themen, sondern in Richtung auf die Verstärkung der Möglichkeiten der Einflussnahme und deren Strukturverfestigung.

ab der unkontrollierbaren Beleuchtung durch die Medien, ist daher ein elementarer Bestandteil erfolgreicher Interessenvertretung.

Klaus Broichhausen fasste die wesentlichen Bestandteile in zwanzig Grundregeln zusammen. Sie enthalten Empfehlungen wie Interessenvertretung gestaltet werden sollte, damit sowohl der Abgeordnete als auch der Lobbyist davon profitieren können. Ein Schwerpunkt bildet dabei die Informationsbeschaffung. Sie muss geeignet sein für den Abgeordneten nicht nur Lücken zu schließen, sondern auch einen Kenntnisvorsprung zu bewirken und daher sowohl schnell als auch zeitlich richtig platziert herangetragen werden. Daher ist Netzbildung und Pflege ein weiteres Kernstück erfolgreicher politischer Interessenvertretung. Erst dadurch gewinnt der Lobbyist die erforderliche Übersicht, die es ihm ermöglicht rechtzeitig einzugreifen, damit die von ihm vertretenen Positionen bereits im Gespräch sind, noch bevor erste schriftliche Entwürfe in den Entscheidungsgremien vorliegen. Er muss ein Frühwarnsystem entwickeln, das es ihm möglich macht, rechtzeitig zu erfahren, welche Vorhaben in nächster Zeit auf der politischen Agenda erscheinen werden. Ständige Präsenz und Erreichbarkeit aber auch Parteineutralität, Sachverstand, Prägnanz und Selbstsicherheit sind daher unabdinglich. Ein wesentliches Ergebnis der Netzbildung ist die Kontaktabahnung der richtigen Personen miteinander. Hier ist viel Fingerspitzengefühl erforderlich, denn es darf nicht zu Vertrauensverlusten kommen, und keiner der Partner darf in irgendeiner Weise bloßgestellt werden. (siehe dazu auch Kapitel 6.3.2.2.) Deshalb sind auch Forderungen prinzipiell maßvoll anzubringen und vorzugsweise mit einem argumentativen Zusammenhang zum Allgemeinwohl zu verknüpfen, der den Abgeordneten, ganz nach dem Grundsatz der Pflege und Erhaltung guter Beziehungen, von dem Verdacht der Korruption bereits im Vorfeld schützt. (Broichhausen 1982;18f)

Die Methoden werden den sich wandelnden Bedingungen kontinuierlich angepasst. Bot früher das Mittel der Parteispende einen wichtigen Einstieg in die politische Einflussnahme hat sich durch neue gesetzliche Regelungen der Schwerpunkt mittlerweile verschoben. Im Bonner Büro des Flick-Konzerns wurde hinter den Kulissen intensiv an der Einflussnahme auf die Politik gearbeitet bis Mitte der 80er Jahre die sog. Flick-Spendenaffäre diesem Tun vorübergehend ein Ende setzte. Die gezielte Spende an einen ausgesuchten Politiker wurde damals als wesentlich effektiver betrachtet, im Vergleich mit Spenden an dagegen relativ anonyme Parteiapparate. Mit Geldspenden wurde versucht, Widersacher in den Parteien umzustimmen und Nachwuchspolitiker in ihrem Aufstieg zu fördern, wenn sie gewünschte Positionen vertraten. Innerhalb der Parteien ausgetragene Flügelkämpfe wurden durch den gezielten Einsatz von

Geld im eigenen Sinne zu beeinflussen versucht und die Betreuung auf Auslandsreisen sowie Geschenke als Mittel der Einflussicherung genutzt. (Leyendecker 2003; 195f)

Für den besonders umworbene Spitzenpolitiker, der eine Funktion als Minister oder Staatssekretär ausübt und damit gleichzeitig zu den medialen Aushängeschildern seiner Partei gehört, gelten spezielle Bedingungen, die für den informellen Einflussnehmer zu berücksichtigen sind. Das Gefühl des Politikers, Macht zu haben und gestalterisch vor einem historischen Hintergrund wirken zu können, fördert ein Elitenbewusstsein und den Wunsch nach Anerkennung und Festschreibung der eigenen Leistung in der geschichtlichen Überlieferung. Dieser Zustand höchster Öffentlichkeitswirksamkeit, gepaart mit dem Reiz zu den wenigen Auserwählten zu gehören, die überhaupt jemals die Möglichkeit zu so weitreichender Gestaltungsmacht erhalten haben werden, macht gleichzeitig anfällig für Beeinflussung, wenn die Gefahr des Verlustes einer solchen Position im Raume steht. Vom Spitzenpolitiker wird einerseits verlangt, sich jederzeit von seinem Amt trennen zu können (ohne dass ihn das vor schwer überwindbare psychische Hürden stellen soll), während gleichzeitig nur ein Verhalten, das mit einer gewissen Egozentrik und Rücksichtslosigkeit durchzogen sein muss, erforderlich ist, um überhaupt in ein solches Amt gelangen zu können. Der Kampf um die Ämter und damit um die Gestaltungsmacht setzt sich fort in einem Kampf um die Erhaltung der Ämter. Hinzu kommt, dass nur den Amtsinhabern auch die Insignien ihrer Macht zustehen. Das sind neben der öffentlichen Aufmerksamkeit vor allem umfangreiche Mitarbeiterstäbe und technische Unterstützung.<sup>236</sup>

Die Erhaltung des exklusiven Amtes kann somit zum Einstieg für Einflussnehmer werden, die in diesem Bereich Entlastung zu liefern vorgeben. Das kann natürlich nicht direkt geschehen, schließlich können Lobbyisten nicht den Ausgang einer Wahl beeinflussen. Sie können aber einen Teil der Mittel anbieten, die für den Kampf um den Wahlsieg erforderlich sind. Eine Verweigerung solcher Unterstützung ist für den Politiker kaum möglich. Die Ressourcen für den Wahlkampf sind prinzipiell immer knapp und eine Ausschlagung eines Angebotes könnte

---

<sup>236</sup> Die Schleswig-Holsteinische Ministerpräsidentin Heide Simonis (SPD) hat das in einem Interview einmal folgendermaßen beschrieben: „... Churchill hat ja mal gesagt, was ihn störte, als er nicht mehr an der Macht war: Information and Transportation. Das kann ich ganz gut nachempfinden. Ich kriege alle Informationen, ich brauche bloß anzurufen und sagen: Könnt ihr mir was zusammensuchen? Und natürlich habe ich einen Fahrer, zwei Fahrer, die einen pünktlichst dahinfahren, wo man hingehört und den Wagen zum Parkplatz fahren. Da muss ich mich alles nicht drum kümmern. Da sollte man nicht zu sehr dran hängen aber das sind so diese Sachen die einem dann am Ende fehlen, wenn man sich auf einmal selber in seinem Leben wieder zurechtfinden muss.“ Ähnlich äußerte sich der ehemalige Bundesgesundheitsminister Horst Seehofer (CSU): „...Diese Droge Macht hat dann nicht nur etwa die Gestaltungsmacht, sondern sie bringt ja auch verschiedene Annehmlichkeiten mit sich. Stäbe und Auto und Sicherheit, Begleitung und Redenschreiber und ein persönlicher Referent, das sind ja alles Annehmlichkeiten wo sie sich dann, solange wie sie die Macht nicht haben, doch selber Gedanken machen müssen. Für eine Rede haben sie plötzlich zwei Leute, die für sie eine Rede vorbereiten. Sie müssen sie zwar noch selbst halten und selbst verantworten und vielleicht da und dort noch einen Feinschliff machen aber der Kern der Arbeit wird ihnen abgenommen.“ (zitiert bei: Forudastan et.al. 2005)

ja auch für die Unterstützung des politischen Gegners verwendet werden. Der Einstieg in eine Abhängigkeit ist damit erleichtert.<sup>237</sup>

Angehörige der in der Lobbyliste des Bundestages registrierten Verbände können den Vorteil der Verfügung über Hausausweise für den Bundestag erlangen, von denen inzwischen ca. 4500 an die Vertreter von Verbänden und Unternehmen ausgegeben wurden. Unter anderem alle 30 Spitzenunternehmen des DAX betreiben auf diese Weise Interessenarbeit im Berliner Regierungsviertel. Sie lassen sich dabei häufig durch ausgewiesene Kenner der Szene vertreten und engagieren für ihre Einflusswahrung an den Schaltstellen der Politik vorzugsweise ehemalige Abteilungsleiter oder Fraktionsassistenten. Sogar alt gediente Staatssekretäre und ehemalige Bundesgeschäftsführer von Parteien sind heute in der Lobbyarbeit tätig.<sup>238</sup> Kaum jemand kennt den politischen Betrieb so gut wie ehemalige Angehörige, sie stellen die entscheidenden Pluspunkte dar, wenn es darum geht, Argumente so in die Diskussion einzubringen, dass politische Abwägungen zugunsten der Lobby ausfallen. (Leyendecker 2003; 200)

---

<sup>237</sup> Der ehemalige Bundesaußenminister Klaus Kinkel (FDP) hat sich in einem Interview dazu wie folgt geäußert: „...Wenn sie sonst irgendwo Verantwortung tragen, kommen sie natürlich auch in eine Abhängigkeit, das ist vollkommen klar. Aber in der Politik ist es leider Gottes besonders stark. Und das führt dann natürlich auch dazu, das man am Amt klebt.“ Der ehemalige Bundesgesundheitsminister Horst Seehofer (CSU) wurde sogar noch wesentlich deutlicher: „...Das ist die Gefahr des Machtmissbrauchs, das sie empfänglich werden für Kumpanei, für Filz, der sich in unterschiedlichsten Formen ausdrücken kann, das sie Lobbyisten so hörig werden, das sie das, was Lobbyisten von ihnen hinter verschlossenen Türen abverlangen, in Gesetze gießen zum Vorteil dieser Lobbyisten... ...Das kann auch die Gefahr der persönlichen Bereicherung sein oder der persönlichen Vorteilnahme. In milderer Form, das sie versuchen Leute, die sie kennen zu bevorteilen in der Beförderung in Arbeitsplätzen etc., kann auch das Thema Geldannahme sein für ihre politischen Entscheidungen, kann sich auch ausdrücken, das sie Klientelpolitik betreiben. Typische Kumpanei und Filz, das sie nicht mehr politische Entscheidungen danach bemessen, was dient dem ganzen, sondern was dient einer besonderen Gruppe.“ (zitiert bei: Forudastan et.al. 2005)

<sup>238</sup> Unmittelbar nach ihrem Abschied als Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesverteidigungsministerium im Jahre 1990 begann für die CDU Abgeordnete Agnes Hürland-Büning eine erfolgreiche Tätigkeit als Lobbyistin für den Thyssen-Konzern. Im Dezember 2003 führte diese Tätigkeit schließlich dazu, dass die Staatsanwaltschaft Düsseldorf gegen sie, den ehemaligen Thyssenmanager Herbert Gatzen und den Lobbyisten Dieter Holzer Anklage erhoben hat wegen besonders schweren Betrugs, Steuerhinterziehung und Falschaussage vor dem Untersuchungsausschuss des Bundestages zur Spendenaffäre. (NOZ vom 17.12.2003) Das Bundesverteidigungsministerium hat mittlerweile reagiert und erließ eine Verordnung, mit der es ehemaligen Bundeswehrangehörigen in den ersten fünf Jahren nach Eintritt in den Ruhestand untersagt, Tätigkeiten wahrzunehmen, die eine Einflussnahme auf Rüstungsvorhaben ermöglichen. (NOZ vom 25.08.2005)

Der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie Siegmund Mosdorf SPD hielt es sogar für angebracht auf dem offiziellen Briefbogen des Ministeriums im März 2002 einem ausgewählten Zirkel von Unternehmen mitzuteilen, dass, nachdem er 12 Jahre als Abgeordneter und dreieinhalb Jahre als Staatssekretär tätig sein konnte, er demnächst in die Wirtschaft wechseln und in den Vorstand eines internationalen Unternehmens für „strategische Kommunikation“ eintreten werde. Er hoffe die vertrauensvolle Zusammenarbeit in seiner neuen Aufgabe fortsetzen und weiterhin enge Kontakte pflegen zu können.

Auch der ehemalige Bundeskanzler Helmut Kohl ist, so wie einige seiner ehemaligen Kabinettsmitglieder, als Berater einiger Unternehmen tätig. Darunter war bis zu ihrer Insolvenz auch der Konzern des Medienunternehmers Leo Kirch. (Leyendecker 2003; 198ff)

Als Beispiel seien hier nur einige exemplarische Fälle genannt: Zur Kostensenkung im Gesundheitswesen ist lange an verschiedenen Modellen gearbeitet worden. Immer wieder war dabei die so genannte Positivliste für Medikamente im Gespräch. Intensiver Lobbyarbeit hat es die Pharmaindustrie zu verdanken, dass diese Liste, die den Versicherungen umfangreiche Einsparungen ermöglicht, das Gesamtangebot der Medikamente aber drastisch reduziert hätte, schließlich doch nicht beschlossen wurde. Die Vorgehensweise der Pharmedia gestaltete sich schwierig, schließlich hatte das Bundesgesundheitsministerium sich bereits befürwortend geäußert. Die Strategie erforderte daher einen Sonderweg. Die Aktivitäten konzentrierten sich auf nur ein Bundesland, in dem allerdings die Konzentration von Pharmaunternehmen deutlich über dem Bundesdurchschnitt liegt: Hessen, wo unter anderem die Pharmagroßkonzerne Aventis und Merck angesiedelt sind. Nach massiven Drohungen mit dem Abbau von Arbeitsplätzen, der Verlagerung von Produktionsstätten oder Forschungskapazitäten konnte schließlich mit dem Ministerpräsidenten Roland Koch ein politisch schwergewichtiger Fürsprecher gewonnen werden, der sich dann auch vehement gegen die Einführung der Positivliste einsetzte und mit seinem politischen Gewicht über den Bundesrat die Einführung schließlich auch verhindern konnte. (Wagner 2003) Deutsche Abgeordnete verfügen, bspw. im Vergleich zu den USA, nur über sehr kleine Mitarbeiterstäbe und so mancher ist erleichtert, wenn ihm ein umfassendes Dossier zum Thema angeboten wird. Sogar Ministerien oder Kommissare der EU verwenden bei Bedarf Vorlagen, die Interessenvertreter für sie vorbereitet oder erarbeitet haben.<sup>239</sup> (Leyendecker 2003; 199ff)

Sehr anschaulich darstellen lässt sich „erfolgreiche“ Lobbyarbeit nur sehr selten. Das Ziel muss schließlich sein, möglichst nicht in der Öffentlichkeit aufzufallen, um keine negativen Gegenströmungen auszulösen, die den erreichten Erfolg wieder zunichte machen könnten. Außerdem kann es nicht im Sinne der Lobbyisten sein, den für sie gewonnenen Volksvertreter öffentlichem Druck auszusetzen. Vielmehr ist für die Vorbereitung und erfolgreiche Umsetzung weiterer Aktivitäten ein Mandatsträger besonders geeignet, der bislang keiner besonderen Kritik in Medien und Öffentlichkeit ausgesetzt war, sich also auch widerspruchsfrei als unvoreingenommen präsentieren kann.

Doch langwierige Vorbereitung und Anbahnung ist nicht immer möglich. Manchmal muss auch schnell gehandelt werden, und dann sind Zusammenhänge leichter nachvollziehbar. Hier bietet sich ein Beispiel aus der Versicherungsbranche an:

---

<sup>239</sup> Der ehemalige Bundeswirtschaftsminister und spätere EU-Kommissar Martin Bangemann FDP antwortete auf ein Dossier der britischen Tabakindustrie: „... die Argumente in Ihrem Papier werden sehr nützlich bei zukünftigen Diskussionen mit meinen Kollegen in der Kommission sein“. (Zitiert bei Leyendecker 2003; 201)

Im April 2004 legte das Finanzministerium einen Gesetzentwurf vor, in dem gesetzlich geregelt werden sollte wie die Versicherungskonzerne den neuen Sicherungsfond für Lebensversicherungen mit dem erforderlichen Kapital ausstatten sollten.<sup>240</sup> Demnach wären die Unternehmen verpflichtet gewesen aus ihrem Eigenkapital laufend entsprechende Summen in den Fond einzuzahlen, bis ein festzulegender Betrag erreicht wäre. Würde das Geld im Ernstfall nicht ausreichen, müsste, dem Bedarf entsprechend, nachgezahlt werden.

Der Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft GDV lehnte jedoch von Beginn an laufende Zahlungen ab und bot statt dessen Leistungen im Bedarfsfall an. Die Beratungen im Finanzausschuss des Bundestages führten schließlich durch intensive Lobbyarbeit zu einer deutlichen Veränderung des Entwurfs aus dem Finanzministerium zum Vorteil der Versicherer und zum Nachteil der Versicherten, um deren Interessen zu schützen das Gesetz doch eigentlich initiiert worden war.

Die im Finanzausschuss geänderte Fassung sieht zunächst nur noch die Zahlung von 500 Mio. Euro in den Fond durch die Versicherer vor. Ist zusätzliches Kapital notwendig, werden noch einmal 500 Mio. nachgezahlt. So kommen maximal 1 Mrd. Euro durch die Versicherer zusammen. Sollte darüber hinaus in möglichen, zukünftigen Schadensfällen noch weiteres Kapital benötigt werden, müssen nicht die Versicherungsunternehmen das Kapital zur Verfügung stellen, sondern deren Kunden werden haftbar gemacht, denn dann wird das Sparkapital der Versicherten mit herangezogen. Nach dem so verabschiedeten Gesetz können die Versicherungsunternehmen bis zu 5% des Sparkapitals der Versicherten dafür verwenden, um bei Bedarf auf den Bankrott zusteuernde Versicherungen zu sanieren. Dass dieser Fall eintreten würde, sollte einmal ein Lebensversicherer mittlerer Größe in eine Krise geraten, ist so gut wie sicher, denn allein die Pleite der „Mannheimer Leben“ hat, obwohl sie mit nur 0,6 % Marktanteil zu den kleinen Anbietern gehört hat, allein bereits fast 500 Mio. Euro gekostet. Für die Sanierung eines mittleren oder gar großen Unternehmens reichen 1 Mrd. Euro daher bei weitem nicht aus.

Es sind daher im Wesentlichen die Versicherten, die den Sicherungsfond im Bedarfsfall bezahlen, und mit einem Teil ihrer Spareinlagen für die Spekulationen und Fehlentscheidungen der Unternehmensleitung einstehen müssen, wenn sich ein Konkurs abzeichnet. Damit die Versicherten sich dem durch Kündigung nicht noch entziehen können, hat das Gesetz dafür

---

<sup>240</sup> Notwendig geworden war die Einrichtung eines solchen Sicherungsfonds für Lebensversicherungen, nachdem im Sommer 2003 mit der „Mannheimer Leben“ erstmals ein deutsches Lebensversicherungsunternehmen bankrott gegangen war. Die Unsicherheit der ca. 34500 Versicherungsnehmer beunruhigte die ganze Branche, so dass die deutschen Lebensversicherer hastig eine Auffanggesellschaft (Protector) gegründet hatten, um die Verträge der „Mannheimer Leben“ weiterzuführen. Da es bei der Übertragung des Bestandes aber zu erheblichen Schwierigkeiten kam, reagierte das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen schließlich und regte eine gesetzliche Regelung zum Schutze der Versicherten an.

auch gleich eine Regelung geschaffen: Es sieht die Möglichkeit einer Kündigungssperre durch das Versicherungsunternehmen vor, wenn sich der Bankrott abzeichnet.

Nun hätten all diese Bestimmungen durchaus nach intensiven Beratungen im Finanzausschuss gefunden werden können, auch ohne Mitwirkung der Versicherungslobby. Wo ist also die Einflussnahme erkennbar? Zunächst daran, dass der am Ende verabschiedete Entwurf allein den Wünschen der Versicherungsbranche entgegenkommt. Auch die Tatsache, dass die Ausschussvorsitzende Christine Scheel von den Grünen<sup>241</sup> bis wenige Monate vor der Entscheidung noch enge berufliche Verbindungen zur Versicherungswirtschaft hatte,<sup>242</sup> macht den Einfluss nur indirekt sichtbar. Am deutlichsten ablesbar ist die Einflussnahme aber vor allem daran, dass aus den Stellungnahmen der Versicherungsbranche zu den Gesetzesberatungen weitreichende Textpassagen vollkommen unverändert in die Beschlussempfehlung des Finanzausschusses an den Bundestag übernommen wurden. (Weber 2005)

### 6.3.2.5. Schlussfolgerungen

Die Entscheidungsfindung in der Demokratie ist prinzipiell niemals etwas anderes als der Versuch eigene Interessen gegen die Interessen anderer durchzusetzen. Entscheidet das Volk in seiner Gesamtheit selbst, entscheidet jeder Bürger nach seinem Interesse. Wird die Entscheidung durch Vertreter herbeigeführt, haben die Repräsentanten grundsätzlich zwei Möglichkeiten. Sie können nach ihrem eigenen Interesse entscheiden oder nach dem vermuteten Interesse derjenigen, die sie zum Volksvertreter gemacht haben. Das geht grundsätzlich nur, wenn zwischen dem Vertreter und die ihn kürende Volksgruppe ein hoher Grad der Identifizierung vorhanden ist. Dieses Phänomen ist heute in einer „klassenlosen“ Gesellschaft, und einer Zeit, in der sich auch die politische Repräsentation professionalisiert und die Parteien vom Status der organisierten Spitze einer politischen Bewegung zu einem quasi „unabhängigen Dienstleister“ gemausert haben, kaum noch wahrscheinlich. Die Forderung des Grundgesetzes an die Repräsentanten des Volkes, betreffend deren Bevorzugung bestimmter Klienteln ist zwar eindeutig aber auch sehr allgemein. Dort heißt es schlicht: Die Abgeordneten „... sind Vertreter des ganzen Volkes ...“ (GG Art. 38). Als Vertreter des ganzen Volkes dürften sie, dem Gleichheitsgrundsatz folgend, eine Privilegierung exklusiver Gruppen nicht zulassen.

---

<sup>241</sup> Zur Lobbyanfälligkeit der Grünen siehe auch Simmert 2002.

<sup>242</sup> Die Abgeordnete Scheel war bis 2003 im Aufsichtsrat der Nürnberger Versicherung und im Beirat der Versicherungen Barmenia und Hamburg Mannheimer. Auch andere Mitglieder des Finanzausschusses haben ein enges Verhältnis zur Versicherungswirtschaft und bekleiden ähnliche Posten. (Weber 2005)

Stattdessen wird eine übergeordnete, sachorientierte, ausgleichende und gewissermaßen neutrale Position impliziert.

Es ist jedoch wirklichkeitsfremd, wenn man daraus ableiten wollte, dass die besondere Bevorzugung bestimmter Kreise durch die Abgeordneten unter allen Umständen zu unterbleiben habe. Besonders weil der Parlamentarier sein Mandat ja nicht dem ganzen Volk verdankt, sondern nur dem Anteil des Volkes, der ihn unterstützt und schließlich auch seine Partei gewählt hat. Welchen Eindruck würde das bei seinen Wählern machen, wenn er nach der Wahl seine politische Herkunft vergessen und sich den Interessen der politischen Gegner in der gleichen Weise widmen würde, wie den eigenen. Es ist fraglich ob die so herabgesetzte eigene Klientel, ein solches Verhalten mit der Wiederwahl belohnen würde. Gerade weil sich jeder informelle Einflussnehmer aber darauf verlassen kann, dass es im Alltag der politischen Entscheidungsfindung Bevorzugung und dementsprechend auch Benachteiligung gibt, ergibt seine Tätigkeit überhaupt einen Sinn. Allein die Chance erfolgreich sein zu können, motiviert dazu es zu versuchen.

Die Konkurrenz ist groß, was dazu führt, dass die Tendenz zur Professionalisierung der Einflussnahme mehr denn je notwendig ist. Die Möglichkeiten Vorteile herauszuholen, die sich in finanziell auswertbare Gewinne umwandeln lassen, rechtfertigen allemal den hohen Einsatz.

Dabei entsteht aber früher oder später das Problem der Verzerrung des Ausdrucks des politischen Willens. Dadurch, dass die Ergebnisse politischer Entscheidungstätigkeit zunehmend die Einfärbung der erfolgreichen informellen Einflussnehmer bekommen, wird das Prinzip der Chancengleichheit aller Strömungen, die zu einer Problemlösung beitragen wollen und der unvoreingenommenen Betrachtung mit weitestgehender Neutralität untergraben. Nicht mehr die aus übergeordneter Sicht beste sondern die bestplatzierte Lösung hat die größten Chancen auf Durchsetzung, wenn es sich um ein von der organisierten informellen Einflussnahme betretenes Thema handelt.

Da politische Beeinflussung mit relativ hohen Kosten verbunden ist, liegt es nahe, dass rational handelnde Interessengruppen sich auf jene politischen Bereiche konzentrieren, in denen die Einflussnahme den größtmöglichen Nutzen abwirft und gleichzeitig relativ niedrige Kosten verursacht. Dies sind in der Regel diejenigen Bereiche auf, die sich der Lobbyist ohnehin spezialisiert hat. Hier hat er den größten Informationsvorteil und gleichzeitig ist es der Bereich, aus dem er sein Einkommen bezieht, was er durch seine Handlung zu optimieren versucht. (Downs 1968; 249ff)

Unternehmer haben daher bei der Beeinflussung politischer Entscheidung einen strategischen Vorteil, weil ihre Zahl vergleichsweise gering, ihre Interessen einfach zu bündeln und ihre Finanzkraft relativ groß ist; im Gegenteil etwa zu den Interessen der Konsumenten, die sich allein deshalb schon schwer in einen politischen Einfluss bündeln lassen, da sie sich auf viele Waren verteilen. (Downs 1968; 250) Ein Informationsvorsprung als Grundlage für eine politische Einflussnahme hat demnach einen rationalen Vorteil, wenn er kollektiv eingesetzt wird und nimmt in seiner Irrationalität zu, je mehr er nur individuell verfügbar ist. Mechanismen zur Sicherung des kollektiven Handelns bieten daher eine gute Grundlage, die Bevorzugung durch die Regierung zu erreichen. In einer Demokratie können Lobbyisten vor allem deshalb erfolgreich sein, weil sich alle Akteure, die Konsumenten, die Produzenten und die Regierung aus ihrer Sicht in einem hohen Grad rational verhalten. Die Produzenten/Lobbyisten, weil sie ihre strategischen Vorteile der kleinen überschaubaren Gruppe, der eindeutigen Zielsetzung und starken Finanzkraft konsequent und erschöpfend für die Durchsetzung ihrer politischen Interessen einsetzen. (Downs 1974; 138) Die Regierung, weil sie, wenn sie den Lobbyisten entgegen kommt, sich die Chance auf die Maximierung ihrer Wählerstimmen in höheren Maße erhält, als wenn sie es nicht täte. Die Konsumenten/Wähler, weil sie darauf verzichten, unter hohem Aufwand sich ein besonderes Informationsniveau zu erarbeiten, das ihnen, weil sie im wesentlichen als Individuen handeln, doch keinen strategischen Vorteil bringen würde.<sup>243</sup> Die politische Meinungsbildung wird erst dann forciert, wenn persönliche Bereiche, insbesondere familiäre oder berufliche, betroffen sind und durch persönlich empfundenen Druck ein erweitertes Engagement auslösen. (Herder-Dorneich 1959;61ff)

Was bedeutet dieser Umstand für die politischen Zukunftschancen der Nachhaltigen Entwicklung? Auch die Unterstützer der Prinzipien Nachhaltiger Entwicklung arbeiten natürlich mit den Mitteln der informellen Einflussnahme. Doch damit sind auch sie der Konkurrenz der informellen Mitbewerber unterworfen. Informelle Einflussnahme entzieht sich der Kontrolle und der Überprüfung. Sie kennt keine Verhaltenskodizes oder Einschränkungen. Alles, was nicht mit dem Gesetz unvereinbar ist, ist prinzipiell erlaubt. Eine Verpflichtung zur Transparenz oder Fairness besteht nicht.

Ob eine informelle Kampagne erfolgreich verläuft oder nicht, ist aber letztendlich von vielen Faktoren abhängig. Ein wesentlicher ist jedoch immer die Verfügbarkeit ausreichender Ressourcen zur Unterstützung. Im direkten Vergleich haben die finanziell starken Wirtschaftsverbände und Großkonzerne gegenüber den auf Mitgliederbeiträge oder Spenden angewie-

---

<sup>243</sup> siehe dazu auch: Kapitel 5.2.

senen Organisationen daher immer die weitaus besseren Startbedingungen. Das soll die vielfach erfolgreiche Arbeit von zahlreichen NGO's auf diesem Gebiete nicht schmälern, doch eine ausreichend hohe Wahrscheinlichkeit mit Hilfe der informellen Einflussnahme auf die Politik, die Durchsetzung und dauerhafte Verankerung der Nachhaltigen Entwicklung zu erreichen ist unter den gegebenen Bedingungen nicht zu erwarten.

#### **6.4. Zwischenresümee**

Die vorangegangenen Kapitel hatten die Beschreibung und Verifizierung des Problemzusammenhangs zum Inhalt. Die folgenden Kapitel werden sich mit verschiedenen Ansätzen zur Lösung der beschriebenen Problematik befassen. Zur besseren Übersicht werden die bisherigen Ergebnisse daher hier noch einmal zusammengefasst.

Der besondere Typus der Problematik macht deutlich, dass die mit seiner Lösung betrauten Institutionen die Fähigkeit zur stetigen Vorbereitung und Auslegung extrem langfristig wirkender Konzeptionen haben müssen. Ein Dilemma wird dabei besonders deutlich. Es muss, um ein Maximum an Schadensabwendung erzielen zu können, gehandelt werden, bevor die Anzeichen für eine Zuspitzung der Entwicklung offensichtlich werden. Gleichzeitig unterliegen die zuständigen Institutionen aber einem Konkurrenzkampf, der sie dazu veranlasst im Sinne ihrer Nutzenmaximierung zu handeln und deshalb nur dahingehend tätig zu werden, wo die Notwendigkeit augenscheinlich ist. Die grundsätzliche Beseitigung dieser Konkurrenz-Situation ist nicht realisierbar. Die erforderliche Herbeiführung kompetenter Entscheidungen ist aufgrund der Komplexität der politischen Tätigkeit nur durch Repräsentation erfüllbar. Dadurch entsteht für die Entscheider eine Wettbewerbssituation um den Zugang zu den privilegierten Mandaten und Ämtern, die eine Konzentration auf die zeitliche und räumliche Nähe erzwingt. Parallel dazu wird ein Feld informeller Einflussnahme in einem Umfange möglich, das dem Phänomen des Trittbrettfahrerverhaltens weniger Personen mit kurzfristigen Nutzenperspektiven, gegenüber dem langfristigen Interesse aller in der Gegenwart und der Zukunft lebenden Menschen, außergewöhnlich gute Bedingungen verschafft.

Auch diejenigen, die unter gewissen Umständen über die Macht verfügen den entsprechenden Druck auf ihre Repräsentanten ausüben zu können, die Wähler, werden eine Motivation zur Erzwingung rechtzeitiger Gegensteuerungsmaßnahmen wahrscheinlich auch nicht aufbringen. Darauf zu spekulieren, dass sich die erforderliche Einsicht mit auf Vernunft gegründeten Lernprozessen noch rechtzeitig einstellen wird, muss als unwahrscheinlich betrachtet werden.

Die Befähigung, den hier vorliegenden Problemzusammenhang in seiner komplexen Vielfalt ausreichend tief zu durchschauen, kann nur noch mit umfangreichen Ausbildungs- und Erprobungsprozessen sichergestellt werden. Wie in Kapitel 5.2. dargelegt, ist neben der geringen Wahrscheinlichkeit, dass eine genügend große Zahl von Mitmenschen in der Lage sein wird, die Situation adäquat zu erfassen, auch noch das Nichteintreten von Konsequenzen bei Fehlverhalten mitverantwortlich dafür, dass eine Motivation für ein ausreichend schnelles Gegenlenken nicht zu erhoffen ist. Politischer Druck ist aus der Masse der Bevölkerung heraus nicht rechtzeitig zu erwarten. Er wird wahrscheinlich erst dann eintreten, wenn die Resultate des Fehlverhaltens für einen ausreichend markanten Problemimpuls sorgen werden.

Der grundsätzliche Vorteil durch Repräsentanz zu handeln und damit die erforderliche Sachkompetenz in die Entscheidungsfindung hineintragen zu können, wird durch Phänomene wie das Trittbrettfahrerverhalten, den Belohnungsaufschub, die Schweigespirale oder das Wettbewerbsprinzip in Kontrollinstanzen in seiner Wirksamkeit behindert. Sie wirken auf alle politischen Akteure, wenn auch in unterschiedlicher Art und Weise.

Die Folgen sind nicht nur das Erhöhen des Gefahrenpotentials und eine Spirale der Chancenverschwendung durch das Nichthandeln im Zusammenhang mit der Verschleppung der erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung der Nachhaltigen Entwicklung. Sie wirken auch auf die Gestaltung des Entscheidungsprozesses selbst. Wenn der Entscheidungsmechanismus nicht in der Lage ist, dem Problem entsprechend zu handeln, müsste er sich so umfassend selbst reformieren, bis er es kann. Doch um sich selbst reformieren zu können, müssten grundsätzlich solche Bedingungen vorliegen, die, wenn sie vorlägen, den Entscheidungsmechanismus bereits in die Lage versetzen würden das Problem auch direkt angehen zu können. Ein Evaluations- und Korrekturhemmnis liegt vor allem dann vor, wenn die Selbstgestaltung der Arbeit ebenfalls Gegenstand des Wettbewerbs um den Zugang zu den Entscheidungspositionen darüber ist. So entsteht eine Spirale der Selbstbindung zum Nachteil der Chancen der Nachhaltigen Entwicklung.

## **7. Richtlinien für mögliche Reformkonzepte**

Die bisher entwickelten demokratietheoretischen Ansätze waren vor allem auf zeitnah wirkende Gerechtigkeitsmerkmale ausgerichtet. Wesentliches Kennzeichen ist das Erreichen von Fairness bei gleichzeitiger Funktionalität. Merkmale, die sich auch in einem Schutz der demokratischen Institutionen vor der Unberechenbarkeit und dem Wankelmut der öffentlichen

Meinung äußern (Kevenhörster 2003;473). Dabei wird durch Rückkopplungsmechanismen ein Lernprozess integriert, der Entwicklungen im nachhinein analysieren und korrigieren hilft und als Ventil fungieren kann, um Druck aus gesellschaftlichen Strömungen und Entwicklungen zu nehmen.

Die Frage, wie mögliche Konzepte gestaltet sein müssen, damit es zur besseren Implementierung Nachhaltiger Prinzipien in die Entscheidungen der politischen Organe kommt, ist sehr komplex. Sie bedarf daher einer entsprechenden Gliederung. Das Spektrum der Demokratietheorien, die dahingehend auf ihre Verwendbarkeit geprüft werden können, ist umfangreich. Inwiefern ein demokratietheoretischer Ansatz geeignet ist Nachhaltigkeitsstrategien unter der besonderen Berücksichtigung der in den vorangegangenen Kapiteln genannten Bedingungen den notwendigen Status einzuräumen, wird hier zu untersuchen sein. Bereits in der Praxis angewandte Modelle sollen hier ebenso wie bisher nur theoretisch ausgearbeitete Ansätze erwähnt werden.

Dazu sollen zunächst Kriterien aufgestellt werden, die als deutliche Indikatoren in einem Reformkonzept erkennbar sein müssen, damit es die Voraussetzungen zur Verbesserung der Chancen bei der Umsetzung der Ziele der Nachhaltigen Entwicklung erfüllt. Weiterhin erfolgt ein Abgleich dieser festgestellten Bedingungen mit einer Auswahl demokratietheoretischer Modelle, um zu ermitteln, welche Variante oder Variantenkombination sich unter den genannten Umständen am besten eignet, um dem Ziel näher zu kommen.

### **7.1. Grundlegende Kriterien für ein alternatives Entscheidungssystem**

Auf der Suche nach strukturellen Verbesserungen der politischen Entscheidungssysteme ist die Auswahl der Kriterien, die erfüllt werden müssen, damit ein alternatives Modell auch tatsächlich zu einem Fortschritt führt, von besonderer Bedeutung. Das nun folgende Kapitel befasst sich daher mit den Merkmalen politischer Entscheidungssysteme, die unter dem Aspekt der Förderung der Nachhaltigen Entwicklung ausschlaggebend sind.

Es stellt sich die Frage nach der Begründung für die Auswahl der folgenden Kriterien und die Frage nach der Vollzähligkeit. In den weiteren Abschnitten dieses Kapitels werden insgesamt 6 Grundkriterien eingehender beschrieben, die anhand der in den vorangegangenen Kapiteln festgestellten Randbedingungen politischen Handelns als bedeutend eingeschätzt werden. Warum diese Kriterien erforderlich sind wird in den Beschreibungen zu jedem Einzelkriterium in

Anlehnung an die in den vorangegangenen Kapiteln dargelegten Randbedingungen verdeutlicht.

Ein alternatives System muss von seiner Grundkonzeption her so strukturiert sein, dass es ohne eine besondere von außen einwirkende Drucksituation wie Umweltkatastrophen oder eskalierende Verteilungskonflikte, die den Akteuren ohnehin keine Wahl mehr lassen, als sich anzupassen, also ohne einen radikalen Umbruch, quasi als sanfte Weiterentwicklung des vorhandenen Systems eingeführt werden kann. Gleichzeitig darf es keine strukturellen Hindernisse enthalten, die den Zufluss aller verfügbaren Informationen, die für die Entscheidung relevant sind, einschränken oder verhindern.

Weiterhin müssen die Akteure, denen die Entscheidung obliegt, als menschlich handelnde Individuen besonders berücksichtigt werden. Sowohl ihre physischen Leistungsgrenzen sind in die Konstruktion eines alternativen Entscheidungssystems mit einzubeziehen, als auch die Tatsache, dass auch ihnen ein natürlicher menschlicher Egoismus anhaftet, und von ihnen deshalb nicht erwartet werden kann, dass sie bereit sind, selbst wenn es um ein hohes Allgemeinut geht, gegen ihre individuellen Interessen zu entscheiden. Schließlich ist bei einem auf Endlosigkeit angelegtem Projekt wie der Nachhaltigen Entwicklung noch sicherzustellen, dass die Erhaltung einmal erreichter Niveaus gewährleistet wird.

### **7.1.1. Die Sicherstellung einer funktionalen Anbindung an das vorhandene System**

Ein alternatives politisches System, das in der Bundesrepublik Deutschland Akzeptanz finden soll und gleichzeitig die Bedingung erfüllt, der Nachhaltigen Entwicklung den ihr gebührenden Stellenwert einzuräumen, muss als eine wesentliche Grundvoraussetzung eine Kompatibilität zur derzeit vorhandenen Demokratieform mitbringen.<sup>244</sup> Alle nichtdemokratischen oder auch nur im Vergleich zur bundesrepublikanischen Wirklichkeit mit einem Demokratieabbau verbundenen Systeme werden daher von der weiteren Untersuchung bereits an dieser Stelle ausgeschlossen.<sup>245</sup>

---

<sup>244</sup> Gedankenkonstruktionen, die aufgrund zu großer Zaghaftigkeit und langsamer Reaktion in den Demokratien zu dem Schluss kommen, dass Regierungsmodelle wie eine „Ökodiktatur“ erforderlich seien, um die notwendigen Maßnahmen einzuleiten, weil sie unter Anwendung demokratischer Prinzipien nicht mehr rechtzeitig in die Tat umgesetzt werden können, werden bereits hier von der weiteren Betrachtung ausgeschlossen. Einerseits weil damit die Errichtung einer Gewaltherrschaft möglich würde, deren Zielsetzung dann überhaupt nicht mehr kontrollierbar wäre und andererseits weil ein solches autoritäres Regierungssystem wesentliche gesellschaftliche Kräfte von den eigentlichen Zielen ablenken würde, die dann entweder an die Erhaltung der Macht auf der einen Seite oder an die Beseitigung der Diktatur auf der anderen Seite gebunden wären.

<sup>245</sup> Das gilt vor allem für Systeme, die zwar auch elementare demokratische Bestandteile in sich tragen, im Kern jedoch autoritär aufgebaut sind. Zusammenfassend lassen sie sich diese auch als identitäre Demokratietheorien

Die in die weitere Untersuchung einbezogenen demokratietheoretischen Ansätze stehen daher alle mehr oder weniger stark mit dem vorhandenen bundesrepublikanischen Regierungssystem in Verbindung. Ein wesentlicher Aspekt ist die vergleichbar schnelle Umsetzbarkeit einer möglichen Reform.<sup>246</sup> Unter der Bedingung, dass die Zeit zu handeln bereits knapp ist, muss auch für eine Reformüberlegung den Entscheidungsapparat betreffend das Kriterium der Geschwindigkeit gelten. Szenarien, die darauf setzen, dass der Entscheidungsapparat unter einem gewissen gesellschaftlichen Druck<sup>247</sup> sich schon selbst reformieren wird, scheiden daher aus, denn ein Zustand starken politischen Drucks kennzeichnet ja bereits eine Situation, die darauf hindeutet, dass die Chance noch rechtzeitig, in einem noch viele Optionen bereithaltenden Vorfeld der akuten Problemzuspitzung zu handeln, bereits im Wesentlichen vertan worden ist. (siehe Kapitel 5.1 und 5.2 )

Ebenso ist allen im Vergleich zum derzeitigen Ausgangssystem mit zu umfangreichen Unterschieden und Veränderungsvorschlägen behafteten Überlegungen aus ähnlichem Grund eine Absage zu erteilen. Ihre Fremdartigkeit würde ein Hindernis darstellen, so dass sie wahrscheinlich ohne eine drängende Zwangslage nicht einführbar sein könnten. Die mutmaßlich beste Lösung muss daher, ohne überflüssige Veränderungen im Entscheidungssystem hervorzurufen, aus dem vorhandenen System herauswachsen und gleichsam eine in der Kontinuität stehende Weiterentwicklung des Bestehenden darstellen.

Eine Reform kann außerdem nur dann umgesetzt werden, wenn diejenigen, die über die Neuorganisation zu entscheiden haben (das sind in Deutschland zur Zeit allein die Parlamentsabgeordneten), dies auch mit Rücksicht auf ihre eigenen Interessen wollen. Bei einem Reformkonzept, das diesen Aspekt nicht berücksichtigt, ist bereits der Einstieg in seine mögliche Verwirklichung wesentlich erschwert. D.h. ein Reformkonzept, das die Interessen derjenigen,

---

bezeichnen (Schmitt 1930; Weber, W. 1951), die den Leitvorstellungen eines „Rechtspopulismus“ nahe kommen. Nach diesen Vorstellungen soll die Demokratie vor allem die Einheit und Gleichheit des Volkes sicherstellen, das sich auf eine ethnisch nationale Homogenität berufen kann. Das Volk wird als substantiell gleichartig betrachtet und aus der gleichen Substanz des Volkes heraus wird geschlossen, das es auch das gleiche will (Schmitt 1930). Als Störfaktoren für die staatliche Einheit werden Minoritäts- oder Sonderinteressen ebenso gesehen wie ein egoistischer und kurzsichtiger Parteiwille. Die Organisation eines überparteilichen Staatswillens soll durch eine vom Volk unmittelbar autorisierte starke Autorität erreicht werden, die den Gemeinwillen erkennt und realisiert. Direktwahlen, Volksbefragungen und Volksabstimmungen hebeln den Einfluss von Parteien und Verbänden aus und stellen so die Volkssouveränität sicher.

<sup>246</sup> Demokratische aber der politischen Tradition der Bundesrepublik Deutschland nicht entsprechende Systemansätze, wie etwa Präsidialsysteme, werden daher bereits hier als zu schwer umsetzbar eingestuft und in den weiteren Überlegungen nicht weiter berücksichtigt.

<sup>247</sup> Das kann von massiver politischer Pressure durch Abwanderung oder Verweigerung großer Gruppen der Bevölkerung bzw. der Wählerschaft bis hin zu einem gewaltnahen vorrevolutionären Zustand reichen.

Es wird dabei aber immer vorausgesetzt, dass ein revolutionärer Umsturz als Weg der Veränderung allein schon deshalb ausgeschlossen werden muss, weil er sowohl den o.g. Druckzustand für sein Ingangkommen benötigt, als auch in seinen Ergebnissen nicht eindeutig vorhersagbar ist. Die Dynamik eines revolutionären Umsturzes kann kaum kontrolliert werden und Bereiche erfassen, die schließlich die gesamte Gesellschaft unsteuerbar machen. Mit Blick auf die Ziele Nachhaltiger Entwicklung ist aber gerade das nicht wünschbar.

die es zu beschließen haben zu sehr negativ berührt, wird ohne den entsprechenden Druck (der aber aus o.g. Gründen gar nicht erst entstehen darf) kaum jemals beschlossen werden.<sup>248</sup>

Die begrenzte Bereitschaft der Entscheider zur Uneigennützigkeit ist bei der Umsetzung jeder Reformvariante ein wesentliches Element. Erst recht dann, wenn es, wie in Deutschland mit der Situation der alleinigen Repräsentantenentscheidung, für oder gegen ein Reformkonzept gleichzeitig um die zukünftige Stellung und Befugnisse der Repräsentanten selbst geht.

Mögliche Reformvorschläge werden dahingehend zu prüfen sein, ob sie eine ausreichende Kompatibilität mit dem vorhandenen Entscheidungssystem haben. Maßgeblich ist ein möglichst geringer Veränderungsgrad und ein ausreichend starkes Anreizsystem für die politischen Mandatsträger, das auch die Bereitschaft zur Neugestaltung (und ggf. sogar die Abminderung) der eigenen Kompetenzen fördert.

### **7.1.2. Die strukturelle Optimierung des Erwerbs maximaler Fachkompetenz**

Dieses Kriterium bezieht sich auf die tatsächliche Chance, sich ein hohes Niveau von Sachkenntnis über einen zu entscheidenden Fall anzueignen. Gerade Entscheidungen, die sehr komplexer Natur sind und dem Laien nur einen geringen Einblick in ihre Struktur erlauben, bedürfen einer umfangreichen Informationssammlung und Auswertung. Durch die Möglichkeiten des Internets ist der Zugang zu Informationen grundsätzlich für die Allgemeinheit wesentlich erleichtert. Aber gerade darin kann auch ein Problem liegen, denn die Überflutung mit Informationen erzeugt beim Nutzer einen ähnlichen Zustand wie die Unterversorgung. Er ist vielfach kaum in der Lage ein wirklich vollständiges Bild herzustellen, denn für die unüberschaubare Masse der Informationen muss erst mit viel zeitlichem Aufwand die Qualität geprüft und ein für die Praxis tauglicher Verwendungsnachweis erstellt werden. Für die Mehrheit der nach zuverlässigen Informationen Suchenden bedeutet das, dass sie sich, allein schon aufgrund von Zeitmangel oder aus Gründen persönlicher Prioritätensetzung, auf die Vorsortierung und Bewertung durch professionelle Anbieter verlassen.<sup>249</sup> In der Regel sind das die

---

<sup>248</sup> Während der großen Koalition von 1966 - 1969 stand, nachdem das Thema in den Jahren vorher bereits mehrfach angeregt worden war, erstmals die Änderung des Wahlrechts in der Bundesrepublik Deutschland tatsächlich in Aussicht. Obwohl die großen, etablierten Parteien ohnehin durch die 5% Klausel begünstigt sind, war aus einem Gewinnkalkül der beiden Regierungsparteien die Einführung des Mehrheitswahlrechts nach britischem Muster geplant, nachdem sich auch in der SPD Unterstützung dafür abzeichnete. Nach massivem Widerstand der Linken und der FDP scheiterte der Versuch jedoch am Misstrauen der ihrer Chancen nicht gewissenen Sozialdemokraten. Nach der Wahl 1972 verfolgte sogar die CDU ihren Plan nicht mehr, nachdem sie feststellen musste, das erstmals die SPD größere Gewinnchancen auf Direktmandate hatte, als sie selbst. (Sontheimer 1985; 193f)

<sup>249</sup> siehe dazu Kapitel 6.3.1.1.

Massenmedien, die diesen Bedarf nach einer ausgewogenen Vorsortierung zu decken versuchen. Doch auch hier ist natürlich zur Vergewisserung der Vergleich erforderlich, um etwaige Widersprüche aufzudecken, bzw. die Richtigkeit der Information auf diese Weise zu unterstreichen. Denn schließlich ist die Information durch ein Medium in der Regel bereits eine Schwerpunkt setzende Interpretation, die einen ganz bestimmten Blickwinkel bei der Betrachtung des Problems einnimmt, also die Informationsvorsortierung bereits mit einer gewissen Einseitigkeit vorgenommen hat.

Für die Vorbereitung der Entscheidung politischer Sachfragen sollte das zur Folge haben, das dem für diese Aufgabe freigestellten Repräsentanten die ganze persönlich als notwendig erachtete Zeitspanne und seine ganze Arbeitskraft grundsätzlich ungeteilt zur Verfügung steht. Eine intensive Vorbereitung, eine differenzierte Abwägung, eine unvoreingenommene sachliche Kenntniserweiterung, die weitreichende Folgenabschätzung und schließlich die Positionsfindung kann unter solchen Bedingungen sehr viel gründlicher erfolgen, als wenn die Beschäftigung mit weitverzweigten politischen Problemgebilden gleichsam am Rande, neben den eigentlichen und intensiv fordernden Tätigkeiten für Beruf und Familie, stattfinden, und sie unter diesen Umständen mit großer Wahrscheinlichkeit nur sehr selten die erste Priorität belegen können.<sup>250</sup> Hinzu kommt, dass der Abgeordnete im Gegensatz zum Rest der Bevölkerung einen umfangreichen Stab von Zulieferern für Hintergrundinformationen aller Art zur Verfügung hat. Hochprofessionelle Mitarbeiter in den Fraktionen und den wissenschaftlichen Diensten des Bundestages und der Landesparlamente sind mit der Beschaffung, Auswertung und Zusammenstellung von Informationen für ihre Auftraggeber, die Abgeordneten, beschäftigt. Zusätzlich können staatliche Stellen genutzt werden wie Bundes- und Landesämter, Geheimdienste sowie Kommissionen und Forschungsinstitute, die regelmäßig zur Klärung besonderer Sachverhalte mit Forschungsaufträgen bedacht werden.

Im direkten Vergleich ist die Chance eines Parlamentariers sich über einen Entscheidungssachverhalt ausführliche Kenntnisse zu verschaffen als wesentlich größer zu betrachten, wenn ihn mit einem „durchschnittlichen Bürger“ vergleicht, der weder die Zeit noch die Möglichkeiten der Zulieferung zu seiner Verfügung hat. Es sei denn, dieser Bürger befasst sich zufällig selber aus beruflichen Gründen oder privaten Engagement intensiv mit der selben Fragestellung, wie es z.B. bei Sachverständigen und Experten jeder Berufsgruppe oder bei Hochschullehrern, Journalisten und in Sozialen Bewegungen oder NGO's mitarbeitenden Menschen der Fall sein kann.

---

<sup>250</sup> siehe dazu Kapitel 6.3.1.3.1.

Denkbare Reformvorschläge werden dahingehend zu prüfen sein, ob durch sie die Erhöhung des Wissensstandes der Entscheider wesentlich unterstützt wird.

### **7.1.3. Die Berücksichtigung persönlicher Leistungsgrenzen**

Gerade mit Blick auf die besonders geförderte Möglichkeit der Informationsbeschaffung für die Abgeordneten als professionelle Entscheider politischer Sachfragen, muss die Frage gestellt werden, ob die weiteren Rahmenbedingungen der Tätigkeit so gestaltet sind, dass sie die technischen Vorteile auf der einen Seite, nicht auf der anderen Seite wieder zunichte machen, indem sie Hindernisse bereithalten, die den Ablauf des Entscheidungsprozesses wieder von einem Optimum entfernen.

Es geht bei dieser Frage darum, ob ein Abgeordneter in der Lage ist, die zu bearbeitenden Entscheidungen mit der notwendigen Zeit und Gelassenheit anzugehen oder ob die Gefahr besteht, dass durch Überlastung die Qualität der Ergebnisse beeinträchtigt wird. Wesentlich dabei ist, ob die rechtzeitige Verhinderung solcher Überlastungszustände durch entsprechende Vorkehrungen vermieden wird, um damit das höchste Qualitätsniveau der Entscheidungsfindung zu sichern.

Schon die Tatsache, dass die politische Arbeit im Wesentlichen in den Ausschüssen stattfindet, ist ja bereits ein Hinweis darauf, dass die Fülle der Aufgaben nicht mehr vom ganzen Parlament bewältigt werden kann. De Facto ist der Bundestag längst nach dem Ressortprinzip in zahlreiche kleine Unterparlamente aufgeteilt worden. Das hat zur Folge, dass die Parlamentarier die Übersicht über die Themen und den Zusammenhang insgesamt zu verlieren drohen, weil sie sich fast nur noch auf die Bereiche konzentrieren, die in den Ausschüssen bearbeitet werden, in denen sie Mitglied sind. Doch selbst die Tatsache, dass die politische Arbeit für den einzelnen Abgeordneten nur auf einen eng umfassten Themenbereich konzentriert wird, sichert die ausreichende Ausstattung mit der erforderlichen Arbeitszeit noch nicht ab.<sup>251</sup>

Permanente Vollaustattung bzw. Überlastung ist an der Tagesordnung.<sup>252</sup> Würde dies bei der Planung der Arbeit ausreichend berücksichtigt, müsste das eigentlich zur Folge haben, dass

---

<sup>251</sup> Zur besseren Nutzung bereits erworbener Kompetenzen werden die Ausschüsse wenn möglich so besetzt, dass die persönliche, bzw. berufliche Vorbildung des Abgeordneten in den Themenbereich des Ausschusses hineinpasst. (siehe dazu auch Kapitel 6.3.1.3.1.)

<sup>252</sup> Der ehemalige Bundesaußenminister Kinkel hat zu den Bedingungen seiner Arbeit, nach dem Ausscheiden aus dem Amt, in einem Interview einmal folgende Beschreibung geliefert: „Sie kommen ja nicht zur Contemplatio. Sie sind pausenlos in Aktion. Sie sind ein Getriebener. Sie kommen nicht zum Nachdenken – leider Gottes. Das ist ja die große Schwäche in der Politik. Sie merken anschließend, so wie ich jetzt in meiner Phase, was sie eigentlich alles hätten anders machen müssen. Aber sie sind natürlich manchmal in Situationen

die anstehende Arbeit, wenn schon die Zahl der zu bearbeitenden Fälle nicht reduzierbar ist, auf eine deutlich größere Anzahl der damit Beschäftigten verteilt wird, damit die üblichen Folgen von Überbelastung, die Anhäufung von Fehlentscheidungen, gerade in diesem sensiblen Bereich gesellschaftlicher Steuerung vermieden wird. Das Gegenteil ist zur Zeit der Fall. Es gibt einen deutlichen Trend zur Verringerung der Abgeordnetenzahlen in den Parlamenten der Bundesrepublik Deutschland mit dem Hinweis auf eine notwendige Senkung der Kosten.<sup>253</sup> Dadurch wird aber den verbliebenen Abgeordneten noch mehr Arbeit aufgebürdet, obwohl sie oft genug mit der vorhandenen kaum fertig werden.<sup>254</sup>

Die Auswahl der Kandidaten für ein Abgeordnetenmandat erfolgt in langen und harten Ausscheidungswettbewerben innerhalb der Parteien. Da ist es verständlich, wenn sich ein Kandidat nicht der Kritik möglicher Belastungseinschränkungen aussetzen will. Statt dessen gilt ein Image extremer Belastbarkeit ein Zeichen besonderer Befähigung. Die möglichst umfangreiche Anhäufung von Kompetenzen und Zuständigkeiten außerhalb und innerhalb der politischen Tätigkeit erhöht die Chance der Wiederaufstellung, schafft aber gleichzeitig eine Situation permanenter maximaler Auslastung (siehe Kapitel. 6.3.1.3.).

Für den Mandatsträger entsteht ein Dilemma. Er kann es sich nicht leisten zuzugeben, wenn er weniger arbeiten möchte, weil er dann der Kritik der Bequemlichkeit ausgesetzt wäre, was unter dem ständigen Druck öffentlicher Darstellung seine Wiederwahl gefährden könnte. Er müsste den Nachweis erbringen, dass eine Entlastung auch bessere Ergebnisse bringen würde. Das kann er aber nicht nachweisen, denn eine exakte Ergebnisfestlegung gibt es genauso wenig wie die Vergleichbarkeit etwa mit anderen Parlamenten, weil überall andere Bedingun-

---

wo sie physisch und psychisch am Ende sind und wo sie sich eben dann einfach sagen: Herrgott - also nach mir die Sintflut! oder: Jetzt geht es nicht mehr!“ ; zitiert bei: Forudastan et.al. 2005 (siehe dazu auch Kapitel 6.3.1.3.1.)

<sup>253</sup> Mit diesem Argument beschloss bspw. der Niedersächsische Landtag im November 2004 seine Verkleinerung von 155 auf 135 Sitze ab 2008, und die SPD Opposition im Landtag stellte sogar eine weitere Reduzierung auf 121 Mandatsträger in Aussicht. (NOZ vom 18.11.2004) Auch der Bundestag ist bereits im Jahre 2002 von 656 auf 598 Sitze verkleinert worden.

<sup>254</sup> Die Qualität parlamentarischer Arbeit lässt sich nur sehr schwer messen, vor allem weil es kaum exakte Zielkriterien gibt, die verbindlich festgelegt werden. Noch weniger deutlich lässt sich sagen, ob eine Bearbeitung mit mehreren Beteiligten wirklich ein besseres Ergebnis hervorgebracht hätte.

Es gibt aber dennoch Beispiele dafür, dass Ziele deutlich verfehlt, bzw. missachtet wurden. Etwa in Zeiten knapper Kassen, in denen im Bereich der öffentlichen Ausgaben alle Möglichkeiten zum Sparen genutzt werden müssen, und diese Maxime eben auch vor den Parlamenten selbst nicht halt macht, kann die Verschwendung von öffentlichen Geldern klar als ein deutlicher Hinweis fehlerhafter, parlamentarischer Arbeit betrachtet werden. Der umfangreiche jährliche Bericht des Bundesrechnungshofes ist daher als ein durch Zahlen erhärtetes Indiz für eine prinzipielle Mängelanfälligkeit der Arbeit der Entscheidungsgremien zu sehen. Hier nur einige Beispiele aus dem Bericht des Bundesrechnungshofes vom November 2004. In einer schwierigen Phase, in der sogar mit radikalen Einschnitten in die sozialen Sicherungssysteme versucht wird, den Bundeshaushalt mehr schlecht als recht zu sanieren, wurde ein Beschluss über die Beschaffung von Schulungshubschraubern für die Bundeswehr im Wert von 46,5 Mio. € gefasst, obwohl das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung diese vorher als nicht geeignet eingestuft hatte. Und 700 Mio. € Schaden entstanden dem Bund weil eine Lücke in der Besteuerung von Umsätzen bei Geldspielautomaten, die sich nach einer anderen Gesetzesänderung ergeben hatte, nicht berücksichtigt worden war. (NOZ vom 17.11.2004)

gen vorliegen. Als sichtbares Vergleichskriterium verbleibt vor allem die Quantität der Arbeit, die so zum wichtigen Element des Wettbewerbes wird.

Es wäre im Sinne der Sache wünschenswert, wenn ein Abgeordneter grundsätzlich (ähnlich wie etwa ein Berufskraftfahrer oder ein Pilot) nicht an der Grenze seiner körperlichen Leistungsfähigkeit arbeitet. Die möglichen Schäden für die Allgemeinheit, für die er ja tätig sein soll, sind einfach zu groß im Verhältnis zum eingesparten Gewinn.<sup>255</sup> Die Forderung nach angemessenen, der Wichtigkeit der Tätigkeit Rechnung tragenden Arbeitsbedingungen müsste aber in einem Entscheidungssystem bereits vorhanden und festgeschrieben sein oder aus der Mitte des Gremiums als Verbesserung, bzw. Anpassung, der strukturellen Bedingungen an neue Umstände, vorgeschlagen werden, bzw. mit Aussicht auf Erfolg vorgeschlagen werden können. Das ist zur Zeit wenig wahrscheinlich, denn für den Abgeordneten (ganz besonders für den Spitzenpolitiker/bzw. Amtsinhaber) persönlich hat eine Forderung nach Verringerung der Belastung zwar auch einen Vorteil, weil er den verbliebenen Anteil der Arbeit wahrscheinlich mit wesentlich mehr Ruhe, Übersicht und damit sicherer bewältigen könnte, aber auch einen Nachteil, weil er dann Gefahr läuft als nicht ausreichend belastbar zu gelten, was ihn nach der Denkart des Wettbewerbsmodells, wie bereits dargestellt, abqualifizieren würde. (siehe dazu auch Kapitel 6.3.1.3.1.)

Problematisch ist es also, wenn diese Frage Gegenstand des politischen Wettbewerbs ist, weil sie dazu verleitet eine größere Belastbarkeit vorzutauschen als tatsächlich vorhanden ist, was schließlich nur zu dem Ergebnis führen kann, dass ein Annähern, bzw. das Überschreiten der tatsächlichen Grenzen der Belastbarkeit sehr wahrscheinlich wird. Und genau in dieser Situation sollte sich ein Entscheider gerade nicht befinden, wenn er Fragen von Generationen übergreifender Wichtigkeit zu entscheiden hat.

Mögliche Reformvorschläge werden daher im Hinblick darauf zu prüfen sein, ob sie Vorkehrungen enthalten, welche die Überforderung der Entscheider durch Arbeitsüberlastung verhindern. Darüber hinaus, ob sie in der Lage sind, den wettbewerbsbegleitenden Automatismus der Inkaufnahme sowie der Vermeidung von Gegenwehr gegen dauerhafte Überlastungen wirksam auszuschalten.

---

<sup>255</sup> Ganz abgesehen von den möglichen Schäden die er auch seiner eigenen Gesundheit damit zufügt und somit ggf. durch Krankheit seine Leistungsfähigkeit weiter herabsetzt. Zusammenbrüche waren in der jüngeren Vergangenheit gleich bei mehreren Spitzenpolitikern (Gysi, Seehofer, Struck, Müntefering, Platzek, um nur diejenigen zu nennen, die in der Öffentlichkeit zugegeben wurden, bzw. zugegeben werden mussten, weil sie sich wie im Fall Müntefering vor laufender Kamera abspielten) die Folge.

#### 7.1.4. Die Berücksichtigung der Notwendigkeit einer hohen Altruismusfähigkeit

Aus dem oben genannten ergibt sich als nächstes die Frage, ob bzw. in welchem Umfang ein politischer Repräsentant durch die innere Struktur des Entscheidungsapparates in die Lage versetzt wird, im Zweifelsfall das Allgemeinwohl dem persönlichen Wohl vorzuziehen. Die Bereitschaft zum Wohle oder zum Schaden anderer zu handeln hängt wesentlich davon ab, wie sehr sich für den Akteur durch eine solche Entscheidung eine Folge für sein eigenes weiteres Leben ergibt. Grundsätzlich kann angenommen werden, dass Entscheidungen, die keine Rückwirkungen auf den Entscheider selbst haben werden, von diesem eher mit einer neutralen, am Sachverhalt orientierten Position entschieden werden, als wenn zu erwarten ist, dass durch die getroffene Entscheidung Auswirkungen für ihn wahrscheinlich sind.

Wenn es also möglich ist, durch Belohnung oder Sanktion auf den Entscheider einwirken zu können, steigt, je nach dem welches Maß diese Einflussnahme annehmen kann, die Wahrscheinlichkeit, dass damit auch die gewünschte Auswirkung erzielt werden kann.

Hier soll zunächst die Inaussichtstellung von Vergünstigungen betrachtet werden. Die Ablehnung von angebotenen Vergünstigungen durch den Entscheider für eine Anpassung der eigenen Position an eine vom Anbieter der Vergünstigungen gewünschte Position verlangt entweder eine besondere Charakterstärke, die ihn dazu befähigt im Sinne der Sache konsequent zu bleiben oder einen Sanktionsmechanismus, der ihn davon zurückschrecken lässt solchen Verlockungen zu folgen (siehe dazu auch Kapitel 5.2.).

Der Sanktionsapparat ist im Falle der parlamentarischen Demokratie für den Repräsentanten die Wählerschaft, die aufgrund einer solchen Annahme einer Vergünstigung mit Abwahl reagieren könnte. Diese Möglichkeit besteht aber nur theoretisch, denn über den Wiedereinzug eines Abgeordneten ins Parlament entscheidet in erster Linie die Partei, die mit der Vergabe der Listenplätze eine Rückkehr ins Parlament sicherstellen kann. Inwieweit können von einem Mandatsträger überhaupt persönliche Opfer verlangt werden? Soll er unter allen Umständen auf die eigene Karriere und persönliche Absicherung verzichten, um einem abstrakten Ideal zu folgen? Zu bedenken ist auch, dass ihm im Zuge einer Werbung für eine bestimmte Sachentscheidung gleichzeitig Auswege und Kompromisse angeboten werden, die einen Verzicht auf die eigenen Positionen ebenfalls erleichtern, bzw. zumindest nach außen hin den Eindruck erwecken können, dass man seine Ansicht nicht kampflos aufgegeben hat, sondern im Sinne der Sache das „Maximum“ herausholen konnte. Wer würde einem das Beharren auf der eigenen Position danken? Im Falle der Nachhaltigen Entwicklung wahrscheinlich nicht einmal die Nachfahren einige Generationen später, es sei denn es wäre ausgerechnet ein bestimmter Leis-

tungszusammenhang dokumentiert und überliefert worden, so dass damit noch eine Verbindung herstellbar wäre. Was hat der politische Akteur von heute davon? Es besteht die Gefahr, dass derjenige, der dem Druck der Verlockung standhalten würde, nicht nur keinen Vorteil, sondern wahrscheinlich im Kreise derer, die es nicht getan hätten, der Geringschätzung ausgesetzt wäre.

Mögliche Reformvorschläge werden daher mit dem Ziel zu prüfen sein, ob sie Vorkehrungen enthalten, die den Konflikt über eine Annahme oder Ablehnung von Vergünstigungen gar nicht erst aufkommen lassen. Tatsächliche Unabhängigkeit ist wünschenswert, damit egal wie entschieden wird, der Entscheider weder vorher „gekauft“ noch nachher sanktioniert werden kann. Darüber hinaus, ob die Reformvorschläge in der Lage sind, den Mechanismus der Inkaufnahme und der Vermeidung von Gegenwehr, gegen dauerhafte Verlockungen dieser Art auszuschalten.

#### **7.1.5. Die Ergebnisdeformierung durch internen Sanktionsdruck**

Sollte auch die fachliche Kompetenz erworben und der persönliche Egoismus einer Entscheidung nicht entgegenstehen, dann ist es noch immer nicht sichergestellt, dass der Mandatsträger auch wirklich in dem Sinne entscheidet, wie er es nach seinem Kenntnisstand könnte. Das Grundgesetz erklärt ihn zwar für frei und an Weisungen und Aufträge nicht gebunden, doch die Wirklichkeit sieht oft anders aus. Fest eingebunden in ein Geflecht von Abhängigkeiten ist der Abgeordnete in einem Konflikt zwischen einer Linie, die ihm seine Partei vorgibt und ggf. anderen, eigenen Positionen, die, sollten sie der Richtung der Partei nicht entsprechen, für ihn deutliche Konsequenzen haben können. Abweichler werden offen mit dem Entzug eines sicheren Listenplatzes bei der nächsten Wahl bedroht, um sie zu disziplinieren und wieder auf die Linie der Partei zu bringen.

Dadurch, dass die Parteiführungen ohnehin das Vorschlagsrecht für die Landeslisten ausüben, werden sie bereits im Vorfeld bemüht sein das Kriterium der Linientreue bei der Aufstellung der Kandidaten zu berücksichtigen. Das Ergebnis ist der im Sinne der Parteiführung kompromissbereite Abgeordnete.<sup>256</sup> Dagegen ist grundsätzlich nichts zu sagen, wenn die Parteiführung diesen taktischen Machtvorteil im Sinne der Allgemeinheit also auch im Sinne der Forcierung der Nachhaltigen Entwicklung nutzen würde. Doch die Partei als ganzes, vertreten und wesentlich gesteuert durch ihre Führung, muss sich vordringlich um die

---

<sup>256</sup> Siehe dazu ausführlicher: Rudzio 2000;181 ff

Erhaltung des Zugangs zur Macht kümmern, da sie sonst aus der Mitwirkung an der Gestaltung der Politik wesentlich ausgeschlossen ist. Sie verliert dann sogar ihre Möglichkeiten, selbst einen versteckten Anteil Nachhaltiger Entwicklung im gesamten Paket der politischen Programmatik mit auf den Weg bringen zu können.<sup>257</sup> Der einzelne Mandatsträger muss also, will er innerhalb seiner Partei nicht an Bedeutung verlieren, zu Kompromissen mit seiner Parteiführung bereit sein. Er muss die Strategie seiner Partei, für die Erhaltung einer mehrheitsfähigen Linie, mittragen, um sich die Chancen auf sein Mandat für die Zukunft zu erhalten.

Dadurch wird aber einer Themenpriorität, die sich aus wahltaktischen Kriterien ergibt, ein deutlicher Vorteil eröffnet. Themen, die den aus wahltaktischen Gesichtspunkten betrachteten Mangel des Belohnungsaufschubs in sich tragen und keine messbaren Erfolge innerhalb der Legislaturperiode mit sich bringen, haben es dann sehr schwer im Vergleich mit anderen, die sich in Fakten und Zahlen sichtbar auswirken können. Sie tragen die Gefahr in sich, dass der Wähler sich den Entscheidern für diese Maßnahme nicht in dem Maße dankbar zeigt, wie für die Behandlung anderer sich besser und vor allem schneller auszählender Themen. (siehe Kapitel 6.3.1.) Sie sind daher für den Entscheider mit einem besonderen Risiko behaftet, das er aus verständlichen Gründen vermeiden möchte.

In einer solchen Zwangslage sollte sich ein Entscheider, der Beschlüsse, die für das Wohlergehen späterer Generationen Bedeutung haben, zu treffen hat, aber gerade nicht befinden. Er sollte in der Lage sein, die Entscheidungen ohne zu Kompromissen gezwungen zu sein, so treffen zu können, wie er sie in der Sache für richtig hält, ohne Sanktionen befürchten zu müssen.

Mögliche Reformvorschläge werden daher unter dem Aspekt zu prüfen sein, ob sie Vorkehrungen enthalten, welche den Sanktionsdruck zum Zwecke der Machterhaltung auf den einzelnen Entscheider wirksam verhindern und so die permanente Verknüpfung der Lösung von Sachfragen mit der eigenen politischen Zukunft unterbunden werden kann.

---

<sup>257</sup> Diese Aussage unterstellt dem Wähler, dass er die Nachhaltige Entwicklung, sei es aus Unkenntnis oder aus mangelndem Gerechtigkeitsempfinden, gar nicht wirklich wünsche. Der politische Repräsentant der aufgrund seiner erworbenen besseren Sachkenntnis den größeren Überblick hat und deshalb zu der Einsicht gelangt ist, dass die Nachhaltige Entwicklung verwirklicht werden muss, glaubt, dass der „einfache Wähler“ von sich aus diesen Entschluss nicht fassen würde. Das zwingt den politischen Entscheider dazu, mit Tricks, quasi in einer Überrumpfungstaktik, dem Wähler die Nachhaltige Entwicklung aufzubürden, um sie so überhaupt auf den Weg bringen zu können.

Dies ist ein Dilemma aller elitenorientierten Repräsentationstheorien, die pauschal unterstellen, dass „der unorientierte, einfache Bürger“ zur Entwicklung eigener Konzeptionen nicht in der Lage ist, und von Experten und Sachverständigen „an die Hand genommen“ werden muss, um nicht Schaden durch seinen eigenen Mangel an Übersicht zu erleiden.

### 7.1.6. Die Chance auf eine ausreichende Dauerhaftigkeit Nachhaltiger Entscheidungen

Die Sicherstellung der Umsetzung der Nachhaltigen Entwicklung darf, wenn sie einmal auf den Weg gebracht ist, allein schon wegen ihres auf Endlosigkeit zielenden Wirkungsprinzips, nicht wieder in Frage gestellt werden. Ähnlich wie die Demokratie als Regierungsform, nachdem sie, wenn auch erst nach langen Kämpfen, fest etabliert werden konnte, heute bei uns nicht mehr als der richtige Weg zur Organisation des Staates in Frage gestellt wird, muss auch das Prinzip Nachhaltiger Entwicklung zukünftig als ein übergeordnetes Gut dauerhaft gesichert werden.

Es besteht die Gefahr, dass die Langfristigkeit der Gewinnerwartung und die schwere Erfahrungsbarmachung des Gewinns dazu führen kann, Aufwendungen und Lasten, die kontinuierlich erbracht werden müssen, im Kampf um die Gunst der Wähler deutliche Reduzierungen angeboten werden, um nach dem bekannten Schema der kurzfristigen Gewinne Vorteile im Wahlkampf zu erringen. Die Notwendigkeit der Aufwendung könnte aus dem Blickwinkel der Bürger verschwinden, wenn nicht permanente Aufklärung das Thema immer wieder erneuert und in der Aktualität hält.<sup>258</sup> Der Missbrauch der Nachhaltigen Entwicklung als Gegenstand in der Tagespolitik und Mittel zur politischen Profilierung sollte ausgeschlossen sein. Der Gefahr mit jedem Wahlkampf erneut eine Grundsatzdebatte über den Sinn der Nachhaltigen Entwicklung auf sich zukommen zu sehen, weil eine Abkehr von Weg der Nachhaltigen Entwicklung aufgrund wechselnder Mehrheiten mit einfachen Mitteln ermöglicht wird, muss wirksam entgegengewirkt werden.

Mögliche Reformvorschläge werden daher im Hinblick darauf zu prüfen sein, ob sie Vorkehrungen enthalten, welche die Rückgängigmachung des einmal eingeschlagenen Weges hin zu einer Nachhaltigen Entwicklung erschweren und darüber hinaus in der Lage sind, dem Prozess der forcierten Durchsetzung einen weiteren An Schub zu geben.

---

<sup>258</sup> Als ein Beispiel für ein solches Abdriften aus der öffentlichen Wahrnehmung sei hier die Entwicklung um das öffentliche Bewusstsein für die Gefährlichkeit der Immunschwächkrankheit Aids genannt. Sie muss mit aufwendigen Behandlungen nicht mehr binnen kurzer Zeit zwangsläufig tödlich enden. Es ist aber nach ca. 20 Jahren der sichtbaren Existenz dieser Krankheit so etwas wie ein Gewöhnungseffekt eingetreten, der dazu führt, dass gerade die jüngere Generation, die der ersten Welle der Ausbreitung aufgrund ihres Alters nicht direkt hat folgen können, von einer erschreckenden Arglosigkeit der Krankheit gegenüber befallen ist und die Schutzvorkehrungen sehr locker handhabt, was zu einer starken Zunahme trotz eines vielfältigen Informationsangebotes über die fatalen Auswirkungen geführt hat. Die Deutsche Aidsstiftung erwartet für das Jahr 2005 einen Anstieg um bis zu 30% (NOZ vom 29.11.2005).

### **7.1.7. Zusammenfassung und Bewertung der Bedingungen**

Die genannten Kriterien bilden ein Bedingungsnetz. Sie sind somit alle in ihrer Wirksamkeit voneinander abhängig. Nimmt man ein Element heraus, trägt der Verlust wesentlich zur Unwirksammachung der Entscheidungsfindungskonstruktion im Hinblick auf die Durchsetzung von Themenkomplexen mit einem Langfristigkeitscharakter wie der Nachhaltigen Entwicklung bei, obwohl vielleicht die anderen Kriterien weitestgehend erfüllt wurden.

Auf kein einzelnes Kriterium kann daher bei dieser Ausgangssituation der Nicht-Nachhaltigkeit verzichtet werden. Alle Bemühungen wären sinnlos, wenn ein Konzept am Ende nicht als Bestandteil einen Weg enthalten würde, der eine reale Chance beschreibt, es vergleichsweise einfach und ohne weitere schwierige Vorbedingungen auch einführen zu können. Dasselbe gilt für den Erwerb von Fachkenntnissen. Was würde es nützen, ein demokratisches und gerechtes Entscheidungssystem zu haben, das sogar dem Trittbrettfahrerphänomen gewachsen wäre, das aber das Qualitätsniveau der Entscheidungen im Sinne der Nachhaltigen Entwicklung nicht wesentlich zu erhöhen in der Lage wäre.

Noch viel mehr gilt dieser Aspekt für die Ausschaltung der Themenkonkurrenz im politischen Strategiespiel. Die Gegebenheit, dass es in dem bestehenden politischen System möglich ist, wichtige Sachfragen nicht ihrer tatsächlichen Priorität entsprechend behandeln zu können und statt dessen Themen wie die Nachhaltige Entwicklung in einem taktischen Machtspiel zu marginalisieren, ist ein deutlicher Hinweis darauf, dass unsere Demokratie noch nicht ausreichend entwickelt sein kann und ein erhebliches Defizit im Bereich ihrer Funktionalität aufweist. Der Aspekt der Unumkehrbarkeit ist allein schon aus pragmatischen Gründen wichtig. Ein Projekt wie die Nachhaltige Entwicklung, das quasi auf Unendlichkeit angelegt ist, kann sich eine Achillesferse nicht leisten, wie die Gefahr ständig wieder politisch infrage gestellt zu werden. Es bedarf eines besonderen Schutzmechanismus` zu seiner dauerhaften Absicherung.

### **7.2. Systemansätze für die politische Entscheidungsfindung**

In diesem Kapitel werden die aufgrund der Ausgangsgegebenheiten in Deutschland grundsätzlich infrage kommenden Systemansätze für die politische Entscheidungsfindung vorgestellt und auf ihre Eignung im Zusammenhang mit einer ausreichenden Forcierung des Konzepts der Nachhaltigen Entwicklung in der Politik untersucht.

Allen demokratischen Systemen gemeinsam ist die formelle, periodisch wiederkehrende Möglichkeit zum Eingriff in das politische Geschehen, die den wesentlichen Unterschied zu

autoritären Systemen markiert. Üblicherweise geschieht das durch Wahlen politischer Repräsentanten. Diese Möglichkeit der Machtkontrolle im Wahlakt stellt gleichzeitig das essentielle Element politischer Partizipation dar. Fundamental für die Erhaltung des Systems ist dabei ein demokratischer Grundkonsens, der sich dahingehend äußert, dass die so Ermächtigten die politische Tätigkeit der Unterlegenen nicht beschränken, solange wie diese sich daran halten, eine Machtübernahme nur mit legalen Mitteln zu erwirken.

Unter dem Dach demokratischer Grundübereinstimmungen hat sich eine Vielzahl verschiedener Systeme herausgebildet, die zwar alle für sich den Anspruch erheben können, demokratisch zu sein, aber dennoch sehr unterschiedliche Konstruktionen mit den unterschiedlichsten Schwerpunkten darstellen. In welcher Richtung bietet sich nun, aufbauend auf dem demokratischen Minimalkonsens eine erste Suche zweckmäßigerweise an?

Grundsätzlich wird unterschieden zwischen repräsentativdemokratisch orientierten Systemen und direktdemokratisch orientierten Systemen. In der Praxis sind reine Varianten der ein oder anderen Form eher selten und keine Variante ist vollkommen frei von den Elementen der anderen. Eingegangen wird im folgenden daher nur auf diese Mischformen, die im weiteren Verlauf der Arbeit nach ihren theoretischen Schwerpunkten in vier Untergruppen eingeteilt werden.

Worin liegen nun die wesentlichen Unterschiede im Vergleich miteinander und welche Merkmale sind, im Bezug auf die Verwirklichung des Konzeptes der Nachhaltigen Entwicklung, als Erfolg versprechender einzustufen?

Dazu werden im folgenden einige Leitsätze der hier in die engere Wahl gezogenen Demokratietheorien zusammengefasst dargestellt. Sie stellen Varianten demokratischer Regierungsformen dar, die bereits einen gewissen Bezug, sei es über das Grundgesetz oder die Länderverfassungen, zum bundesrepublikanischen System aufweisen. Sie könnten daher einen Fundus für die Konstruktion von Systemen bilden, die unter dem Gesichtspunkt der Förderung der Durchsetzbarkeit Nachhaltiger Entwicklung verwendet werden können, ohne durch eine allzu große Fremdartigkeit von vorn herein keine Chance auf Akzeptanz im gegenwärtigen System zu haben. Das Kriterium der Möglichkeit einer ausreichenden Anbindung an das bundesrepublikanische System ist somit schon bei der Vorauswahl in einem umfassenderen Rahmen berücksichtigt worden.

Es soll im Anschluss eine Bewertung der demokratietheoretischen Ansätze vorgenommen werden. Entsprechend den genannten Kriterien werden jeweils diejenigen Bestandteile, die mit Blick auf das Ziel verwendbar sind, herausgefiltert, um ihrerseits Bestandteil eines mög-

licherweise neuen noch zu konstruierenden Systems zu werden, sollte sich in den vorhandenen Ansätzen keine ausreichende Kompatibilität mit dem vorgegebenen Ziel erreichen lassen.

### **7.2.1. Zentrale Elemente pluralistisch mehrheitsorientierter Demokratietheorien**

Diese klassische Variante der repräsentativen Demokratie (vergl. Leibholz 1958; Fraenkel 1958) sieht keine direkte Herrschaft des Volkes vor. Eine Identität zwischen Herrscher und Beherrschtem besteht nicht. Als Grundsatz gilt: Die Repräsentanten entscheiden frei und unabhängig von jenen, die sie dazu ermächtigt haben, dem Volk. Sie sind an keine Aufträge und Weisungen gebunden und haben die Aufgabe, das Gesamtinteresse des Volkes zu vertreten.

Das Individuum kann nur im Zusammenschluss mit anderen seine Interessen wirksam durchsetzen. Parteien und Verbände bilden daher ausschlaggebende Machtinstrumente. Grundsätzlich wird die Wahrung von Minderheitenrechten und die Kompromissbildung angestrebt; entschieden wird aber letztlich immer nach dem Mehrheitsprinzip.

### **7.2.2. Zentrale Elemente elitenorientierter Demokratietheorien**

Dieser Typus von Demokratietheorien (vergl. Schumpeter 1950/1943; Downs 1968/1957) lässt sich am ehesten als eine Variante, der pluralistisch mehrheitsorientierten Demokratietheorien verstehen. Der deutlichste Unterschied ist die Hervorhebung der experten- und sachverständigenorientierten Steuerung. Ihr Ziel ist die Arbeitsteilung zwischen dem Volk und seinen Repräsentanten. Eine Identität zwischen Herrschern und Beherrschten ist daher nicht zweckmäßig. Vielmehr kommt der Auswahl der Führungspersönlichkeiten eine zentrale Funktion zu. Das Volk kann keinen rationalen Gemeinwillen artikulieren, denn die faktische Ermittlung des Gemeinwillens oder eines Gemeinwohls lässt sich gerade in einer hochkomplexen Gesellschaft empirisch nicht sicherstellen. Mit Hilfe des Instrumentes der Mehrheitsentscheidung, nach einem freien Konkurrenzkampf um Wählerstimmen, definiert sich die Demokratie nach den Regeln des Marktes. Der Wähler trifft, ganz in Anlehnung an das Marktmodell, seine Entscheidung, indem er aus dem Angebot qualifizierter Führungspersönlichkeiten nach der für ihn rational erkannten Nutzenmaximierung auswählt. Die Parteien

wiederum verhalten sich ähnlich einem am Gewinn orientierten Unternehmen und bieten Programme an, die ihnen einen größtmöglichen Stimmengewinn versprechen. Der Mandatsträger betrachtet sich dementsprechend weniger als ein Interessenvertreter des Volkes, sondern mehr als ein dienstleistender Manager für das Volk, um das er sich ähnlich wie um einen Kunden bemüht.

### **7.2.3. Zentrale Elemente konkordanz- und proporzorientierter Demokratietheorien**

Zwar repräsentativ, doch gleichwohl deutlich von den o.g. unterscheiden lassen sich Demokratien, die nach dem Prinzip der Konkordanz- und Proporztheorie organisiert sind (vergl. Lehbruch 1967; Lijphart 1984). Ein zentrales Merkmal ist hier die Suche nach Übereinstimmung und Integration unterschiedlicher Interessen. Nicht die unbedingte Mehrheitsherrschaft ist angestrebt, statt dessen sollen Konflikte durch Verhandlungen und Kompromisse gelöst werden und durch eine Konsensherstellung tragfähige und verbindliche Entscheidungen zustande kommen.

Ausgangslage ist die Feststellung, dass die Gesellschaft in verschiedene Lager gespalten ist, die zum Teil sehr unterschiedliche Standpunkte haben. Auf dem Wege gütlichen Einvernehmens sollen Streitfragen zur Entscheidungsreife geführt werden, wobei sich die Methode der Verknüpfung zweier oder mehrerer Problembereiche als erleichternd erwiesen hat. Den Eliten der verschiedenen Interessenorganisationen in Staat und Gesellschaft kommt dabei die Aufgabe zu, die Gegensätze zu integrieren und die friedliche Austragung der Auseinandersetzung sicher zu stellen. Sie sind ein wesentlicher Faktor zum Gelingen des Verfahrens. Daneben ist die Garantie der anteilmäßigen Vertretung aller Gruppen ab einer bestimmten Größe auch in den Exekutivorganen ein Instrument zur Einbindung von Minderheiten und der Sicherstellung ihrer Berücksichtigung im Entscheidungsprozess.

### **7.2.4. Zentrale Elemente partizipatorischer Demokratietheorien**

Partizipatorische Demokratietheorien zielen ab auf die Herstellung der Identität von Herrschern und Beherrschten (vergl. Bachrach 1970; Pateman 1970; Pelinka 1974). Ein prinzipielles Interesse aller Bürger wird vorausgesetzt. Durch ihre Beteiligung entwickeln sie ihre politischen Präferenzen weiter und schulen ihr Bewusstsein für die Meinungsbildung. Ein

Gemeinwohl ist nicht abstrakt vorgegeben, sondern realisiert sich im Prozess möglichst umfassender Partizipation. Es gibt demnach ein doppeltes, politisches Interesse des Volkes, einerseits an den Endresultaten und andererseits am Grad der eigenen politischen Partizipation. Repräsentation kann das Ziel, dass Herrscher und Beherrschte identisch sein sollen, nicht realisieren, ist aber aus funktionalen Gründen unumgänglich. Die Existenz starker partizipatorischer Elemente, welche sich in der repräsentativen Demokratie allein im Wahlvorgang zur Ermittlung der Mandatsträger erschöpfen, ist daher aus der Sicht der partizipatorischen Demokratietheorie als Ergänzung unbedingt notwendig. Eine punktuelle Partizipation durch die Wahl kann dem Anspruch auf ständige Artikulation und Veränderung politischer Präferenzen im Entwicklungsprozess nicht gerecht werden.

### **7.3. Überprüfung der ausgewählten demokratietheoretischen Ansätze auf ihre Eignung zur Erfüllung der Kriterien zur Förderung Nachhaltiger Entwicklung**

Um die Frage beantworten zu können, wo sich Kernelemente demokratietheoretischer Konstruktionen befinden, die geeignet sind, den Prinzipien der Nachhaltigen Entwicklung die nötige strukturelle Unterstützung zu liefern wird im folgenden ein Abgleich der zentralen Aussagen mit dem zuvor festgelegten Kriterienraster durchgeführt.

#### **7.3.1. Zum Kriterium der Sicherstellung einer funktionalen Anbindung an das vorhandene System**

Die hier kurz dargestellten demokratietheoretischen Ansätze sind das Resultat einer Vorauswahl. Sie haben bereits eine gewisse Nähe zu dem System, das in der Bundesrepublik Deutschland existent ist oder sie sind in Nachbarländern seit Jahrzehnten etabliert und damit zu einem gewissen Grad bekannt und bereits Gegenstand der Beobachtung.

Wesentlicher Aspekt des Kriteriums der Kompatibilität ist, dass ein alternatives Regierungsmodell von den Repräsentanten die durch das bestehende Modell zu alleinigen Entscheidern geworden sind, beschlossen werden müsste. Die dazu erforderlichen Anreize müssen aus dem Alternativmodell heraus geschaffen werden.

Bei genauerer Betrachtung der vier vorgestellten demokratietheoretischen Ansätze lässt sich erkennen, dass die pluralistisch mehrheitsorientierten Demokratietheorien dem bereits beste-

henden Modell in der Bundesrepublik Deutschland am nächsten kommen. Würde ein alternatives Entscheidungssystem sich aus den Prinzipien dieser Theorie heraus entwickeln lassen, gäbe es hier wahrscheinlich nur sehr geringe strukturelle Hindernisse.

Ähnliches ist auch für die Eliten orientierten Demokratietheorien anzunehmen. Besonders da sich in der Bundesrepublik Deutschland in der politischen Praxis eine Tendenz abzeichnet, die dieser Theorie nahe kommt. Die Einrichtung von Expertenkommissionen und Räten zu brisanten Themen der politischen Agenda sind ein Hinweis darauf.

Ein wesentlich größeres Hindernis gäbe es für die konkordanz- und proporzorientierten Ansätze. Zwar hat das bundesrepublikanische System durchaus Anteile dieser Theorie in seinem Entscheidungsfindungsprozess integriert (etwa der Vermittlungsausschuss zwischen Bundestag und Bundesrat), doch die Abkehr von der zentralen Rolle des Mehrheitsprinzips würde einen deutlichen Paradigmenwechsel darstellen und daher ein wesentliches Hindernis bilden, denn derzeit fällt in der Bundesrepublik Deutschland dem Mehrheitsprinzip bei der politischen Entscheidungsfindung eine Schlüsselrolle zu.

Für die partizipatorischen Ansätze gilt das in diesem Maße nicht. Vor allem deshalb, weil die Partizipation an der Entscheidung durch Volksbefragung und Volksentscheid nur als ergänzender Strang, parallel zur Entscheidung durch Repräsentanten vorkäme. Hier müsste den bestehenden Elementen nur ein weiteres hinzugefügt werden, was auf vielen Ebenen bereits so geschehen ist. Die direkte Beteiligung an politischen Entscheidungen über die Wahl der Repräsentanten hinaus ist bereits in den Kommunen und Bundesländern möglich. Die Hinzufügung eines solchen Elementes auf der Bundesebene wäre demnach im Sinne der Weiterentwicklung der bundesrepublikanischen Demokratie durchaus möglich und hätte für die Repräsentanten, die sich zu dieser Ergänzung entschließen würden, wahrscheinlich keine Argumentationsnotstände zur Folge. (siehe dazu auch Kapitel 6.1. Fußnote 156)

In einer Gesamtbetrachtung gäbe es vor allem für die konkordanz- und proporzorientierten Demokratietheorien ein Problem der Anbindung an das existierende bundesrepublikanische System. Doch auch hier wären, wenn sich die Eignung dieses Ansatzes für die Verstärkung der Durchsetzungschancen Nachhaltiger Prinzipien herausstellen würde, zahlreiche Möglichkeiten zur schrittweisen und teilweisen Implementierung in das System denkbar. Auch hier könnten, ähnlich wie das bei den partizipatorischen Ansätzen der Fall ist, zunächst weitere Elemente parallel laufender Entscheidungsfindungsstränge hinzugefügt werden, ohne dabei zu sehr an dem System der Mehrheitsorientierung zu rütteln.

### 7.3.2. Zum Kriterium der strukturellen Optimierung des Erwerbs maximaler Fachkompetenz

Der Erwerb von Fachkompetenz ist mit Arbeit verbunden. Die Möglichkeit sich auf diese Aneignungsarbeit konzentrieren zu können, ist prinzipiell überall dort, wo die Entscheidungen von Repräsentanten getroffen werden, grundsätzlich als günstig zu betrachten.

Der Repräsentant auf Landes- und Bundesebene ist Berufspolitiker<sup>259</sup> und daher nicht gezwungen, sich auf andere Tätigkeiten konzentrieren zu müssen, um damit seinen Lebensunterhalt zu verdienen. Eine weitestgehende Einbringung aller Kräfte und Kompetenzen in die Bearbeitung der Lösung politischer Herausforderungen ist so zumindest theoretisch gegeben. Wie bereits dargestellt, kann sich diesen Aufwand ein nicht professioneller Entscheider, wie etwa der Bürger der an einer Volksabstimmung teilnimmt, nicht leisten. Hinzu kommt, dass dem Repräsentanten durch die Professionalisierung der Entscheidungsvorbereitung ein umfangreicher Unterstützungs- und Zulieferapparat zur Verfügung steht. Ein ähnlich umfassender Informationszugang und ein Apparat zur Auswertung und Interpretation des Informationseingangs ist für nicht professionelle Entscheider nicht zu organisieren. Bei politischen Entscheidungen, die durch Repräsentanten herbeigeführt werden, ist daher grundsätzlich ein hohes Niveau wissenschaftlicher Absicherung und rational nüchterner Betrachtung möglich.<sup>260</sup> Durch Volksabstimmungen herbeigeführte Entscheidungen können das nur sehr begrenzt erreichen.

Alle vier genannten demokratietheoretischen Ansätze liefern das Element der strukturell weitestgehenden Anwendung professionalisierter Entscheidungsvorbereitung. Die partizipatorische Demokratietheorie birgt jedoch die Möglichkeit der Umgehung dieses Weges. Dadurch ist eine qualitative Absenkung des Entscheidungsniveaus bei Sachfragen, die einen technisch, wissenschaftlichen Hintergrund haben, denkbar. Ob eine durch den erschwerten Informationszugang mögliche Niveauabsenkung eintreten kann, hängt aber wesentlich davon ab, welche Fragen unabhängig von den Repräsentanten vom Volk selbst entschieden werden.

---

<sup>259</sup> Viele Abgeordnete gehen aber dennoch parallel zu ihrer Abgeordnetentätigkeit ihrem Zivilberuf weiter nach. Die Hamburger Bürgerschaft gilt sogar als ein „Feierabendparlament“, in dem die Abgeordneten ihren Beruf grundsätzlich nicht zurückstellen, wenn sie ein Bürgerschaftsmandat übernehmen.

<sup>260</sup> Dass eine optimale Aneignung von Informationen durch den Mandatsträger in der Praxis häufig verhindert wird, weil die Schwerpunkte der Tätigkeit anders gelagert werden (siehe Kapitel 6.3.1.3.1.), verringert aber nicht die grundsätzliche Möglichkeit der umfassenden Nutzung der wissenschaftlichen Hilfsdienste.

### 7.3.3. Zum Kriterium der Berücksichtigung der Leistungsgrenzen

Dass Arbeit, die unter permanenter Maximalauslastung verrichtet wird, die Gefahr einer erhöhten Fehleranfälligkeit in sich birgt, ist hinlänglich bekannt. Folgerichtigerweise ist deshalb besonders dort, wo bereits geringfügiges Fehlverhalten zu katastrophalen Folgen führen kann (etwa bei Fluglotsen und Piloten), den Akteuren zwingend vorgeschrieben, regelmäßige Erholungspausen einzulegen, bevor sie die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit auch nur annähernd erreichen. Nur dadurch lassen sich Fehleinschätzungen über die eigene Leistungsfähigkeit zuverlässig bereits im Vorfeld vermeiden. (siehe dazu Kapitel 5.2.)

Grundsätzlich sind auch beim Zustandekommen politischer Entscheidungen die Möglichkeiten zur Vermeidung von Fehlern durch die Überlastung der Akteure umfangreich vorhanden. Durch den umfassenden Unterstützungsapparat ist die Chance zur Delegation zahlreicher Aufgaben vorhanden. Beschaffungs- und Auswertungstätigkeiten entlasten den Entscheider. Der Repräsentant, dem ein solcher Entscheidungsapparat zur Verfügung steht, hat damit einen deutlichen Vorteil vor dem Bürger, der solche Aufgaben in eigener Regie selbst erledigen müsste, möchte er sich ein adäquates Informationsniveau für eine politische Entscheidung, etwa im Rahmen eines Volksentscheides, erarbeiten. Die Gefahr besteht, dass, wenn dieser Aufwand vom Bürger nicht betrieben werden kann, er schließlich auf dem Informationsniveau entscheidet, das er zu dem betreffenden Zeitpunkt gerade hat, selbst wenn es noch nicht den aus eigenem Ermessen gewünschten Stand erreicht hat. Überall dort, wo durch Repräsentanten entschieden wird, könnte somit ein Entlastungsvorteil angenommen werden.

Diesem strukturellen Vorteil, der Repräsentantenentscheidungen damit zugesprochen werden kann, steht aber auch ein struktureller Nachteil gegenüber. Im Vergleich zum Bürger, der an einem Volksentscheid teilnimmt, erwirbt der Mandatsträger seine Entscheidungskompetenz erst dadurch, dass er erfolgreich an einem Ausscheidungswettbewerb teilgenommen hat. Auch hier wirkt der Effizienzzwang nach. Bei einem Piloten etwa wird, aufgrund des übergeordneten Gutes der Sicherheit seiner Passagiere, seine mögliche Leistungsfähigkeit niemals effizient ausgenutzt. Er wird rechtzeitig vorher zu einer Pause gezwungen, um sich zu regenerieren. Ein Wettbewerbszustand zur Herbeiführung maximaler Effizienz wird hier vermieden, weil Effizienz in diesem Falle die unverhältnismäßige Vergrößerung einer möglichen Gefahrenquelle bedeuten würde. Hier wird bewusst noch vorhandene und einsetzbare Arbeitskraft als Preis zur Gefahrenabwehr verschwendet. Die Abwendung von Gefahr wird hier als ein Gewinn verstanden, der durch das Vorhandensein eines durch Wettbewerb erzeugten Effizienz-zustandes zerstört werden würde.

Auch für die Politik wäre ein solcher Sicherungsmechanismus zur Vermeidung von Fehlentscheidungen durch Überlastung sicher sinnvoll. Es bedürfte dann aber auch im Bereich der politischen Entscheidung eines wettbewerbsfreien Platzes, um sicherzustellen, dass die Akteure sich immer in einer Phase optimaler Leistungsfähigkeit befinden könnten. Da dies aber bei gewählten Volksvertretern zumindest so lange nicht der Fall ist, wie sie eine Chance auf Wiederwahl haben, ist der „Beweis der besonderen Belastbarkeit“ sogar noch ein Kriterium dafür, die Aufgaben möglichst effizient erfüllen zu können. Gerade das Gegenteil günstiger Bedingungen für eine fehlerfreie Arbeit erweist sich damit als vorteilhaft, um die politische Weiterarbeit durch die Wiederwahl überhaupt sichern zu können.

Alle vier genannten Systeme, die zur Auswahl ihrer Repräsentanten Wettbewerbe und die Möglichkeit der Wiederwahl vorsehen, erzeugen damit auch einen hinreichenden Druck auf die Bewerber, der für die entsprechenden Nebenwirkungen verantwortlich ist. Nur die Ausweichmöglichkeiten über Volksentscheide in den partizipatorischen Systemen bilden dort eine Ausnahme.

#### **7.3.4. Zum Kriterium der Notwendigkeit einer hohen Altruismusfähigkeit**

Das Erfordernis, eigene Ansprüche ggf. zurückzunehmen und zum Wohle anderer zu entscheiden, stellt sich besonders unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigen Entwicklung allen Entscheidern politischer Fragen. Nicht nur auf gewählte politische Repräsentanten, die bei ihren Entscheidungen sowohl die Folgen für sich selbst als auch für diejenigen, die sie repräsentieren, abzuschätzen haben, trifft das zu. Auch für den Bürger, der im Falle direktdemokratischer Beteiligung handelt, gilt das insofern, als das er ebenfalls die Funktion eines Repräsentanten wahrzunehmen hat. Er ist zwar nicht durch ein demokratisches Verfahren zur Handlung legitimiert worden, kann aber gleichwohl als ein Repräsentant zukünftiger Generationen in der Gegenwart verstanden werden.

Hierbei gibt es jedoch qualitative Unterschiede. Der Volksvertreter in der repräsentativen Demokratie muss seine Entscheidungen grundsätzlich vor seinen Zeitgenossen verantworten und ggf. durchgreifende Sanktionen in Kauf nehmen. Dieses Rückkopplungselement sorgt somit für eine Steuerbarkeit der Ergebnisse auch indirekt herbeigeführter Entscheidungen. Der durch dieses Rückkopplungsverfahren erzeugte Zwang sich zu einem gewissen Grad gemeinnützig verhalten zu müssen oder die politische Einflussmöglichkeit zu verlieren, besteht bei der Problemstellung der Nachhaltigen Entwicklung für den Repräsentanten aber nicht, da er

von jeder möglichen Sanktion durch die sehr langfristigen Rückwirkungsentwicklungen ausgeschlossen ist.

Der Unterschied altruistischer Leistungsbereitschaft, die aufgebracht werden muss, um Entscheidungen zum Wohle anderer zu treffen, ist zwischen dem nicht von Sanktionen betroffenen, an direktdemokratischen Entscheidungen teilnehmenden Bürger und dem unter Sanktionsdruck stehenden Repräsentanten aller Wahrscheinlichkeit nach erheblich.

Kann daraus geschlossen werden, dass dort, wo es keine Rückkopplungsmechanismen gibt, also bei allen Fragestellungen, die den Zeitraum mehrerer Generationen überschreiten, eine Wahrscheinlichkeit für die Berücksichtigung der Bedingungen eben jener Menschen, die auf die Entscheider von heute keinen Einfluss ausüben können, unwahrscheinlich ist? Das kann mit hoher Wahrscheinlichkeit überall dort angenommen werden, wo ein zusätzlicher politischer Druck durch die Randbedingung der Wiederwahl erzeugt wird. Das Wettbewerbsprinzip zwingt zur Effizienz vor den Augen der Zeitgenossen. Es würde eine unter allen politischen Konkurrenten erforderliche übergreifende Vereinbarung notwendig machen, um Interessen schützen zu können die sonst auf dem Felde möglicher Gewinnverteilung geopfert werden würden. Theoretisch möglich wäre eine solche übergreifende Konsensbildung über die Herausnahme des Themenkomplexes der Nachhaltigen Entwicklung aus dem politischen Alltagsgeschäft grundsätzlich in einem nach dem Konkordanz- und Proporzprinzip organisierten Regierungssystem. Zwar müssen auch in diesem System die Parteien nach dem Maximum an Wählerstimmen streben, doch ein Thema könnte auch dann durchgesetzt werden, wenn es von einer kleineren Fraktion eingebracht und konsequent vertreten werden würde. In der politischen Praxis wäre ein solcher Ansatz aber dennoch kaum umsetzbar, denn ein großes Problem stellt die Frage der Abgrenzbarkeit und der Verzahnung dar. Ob und in welcher Weise eine Sachfrage Folgen für die Nachhaltigkeit hat, ist kaum genau festlegbar. Vielmehr ist es so, dass Entscheidungen fast aller politischen Sachbereiche einen Anteil zur Nachhaltigen Entwicklung beitragen könnten.

Da nicht abzusehen ist, wer eine solche Vereinbarung initiieren, durchsetzen und überwachen sollte, bleiben Interessen zukünftiger Generationen mit den Interessen der Gegenwart gegeneinander ausspielbar, und es ist daher nicht zu erwarten, so lange dies sanktionsfrei geschehen kann, dass sich dort eine wesentliche Veränderung ergibt. Alle o.g. demokratietheoretischen Ansätze unterliegen dem Wettbewerb der Parteien.

Im direkten Vergleich der demokratietheoretischen Ansätze schließt daher auch die Partizipatorische Demokratietheorie kaum besser ab, weil auch hier die wesentlichen Weichenstellungen in der Politik auf der Repräsentantenebene getroffen werden. Insbesondere die Frage da-

rüber, welche Entscheidungen dem Volk zur Abstimmung vorgelegt und damit unter einer sanktionsfreien Atmosphäre getroffen werden. Überall dort, wo eine Frage jedoch sanktionsfrei entschieden werden kann, ist die Wahrscheinlichkeit größer, dass dann auch in einem altruistischen Sinne entschieden werden könnte.

Ein gewisser Vorteil zur Erfüllung dieses Kriteriums kann daher der Partizipativen Demokratietheorie zugesprochen werden. Wesentlich ist jedoch nicht nur eine Atmosphäre frei von Druck und Sanktionen für das Umfeld in dem politische Entscheidungen getroffen werden, auch die Fähigkeit die Tragweite getroffener Entscheidungen mit einer weit vorausschauenden Beurteilungskompetenz begleiten zu können spielt eine wichtige Rolle. Optimalerweise hätte ein politischer Entscheider eine solche Voraussicht, wie sie vielleicht am ehesten in den elitenorientierten Demokratien anzutreffen ist, gepaart mit der Sanktionsfreiheit der Entscheidung und einer persönlichen Empathie für die Nachkommenden.

### **7.3.5. Zum Kriterium der Ergebnisdeformierung durch internen Sanktionsdruck**

Dieses Kriterium berücksichtigt den Faktor, dass der politische Repräsentant in der Praxis nicht unabhängig und für sich allein entscheidet. Er verantwortet seine Entscheidungen nicht nur gegenüber dem Volk, sondern auch gegenüber seiner Partei. Die politische Richtungsfindung ist eben keine Auswertung vieler Einzelmeinungen, sondern ein kollektives Heranarbeiten an ein Ergebnis unter der Berücksichtigung strategischer Erwägungen und taktischer Einschätzungen. Abweichende Meinungen schaden dem Auftreten der Partei als Ganzes. Da aber die Partei es ist, die durch die Besonderheiten des Verhältniswahlrechts die Stimmen auf sich vereinigen muss, die über die Mehrheit der Sitze im Parlament entscheiden, hat die Unabhängigkeit des einzelnen Abgeordneten faktische Grenzen. Die Aufstellung der Kandidaten für einen erfolgreichen Listenplatz ist für ihn der Schlüssel zur Teilnahme am politischen Geschehen überhaupt. Der Einfluss der Partei auf die Zusammensetzung des Parlamentes ist daher insgesamt wesentlich größer als der der Wählerschaft. Es gilt daher für den einzelnen Abgeordneten sich dieser Unterstützung zu sichern. Nur dadurch besteht überhaupt eine realistische Chance auf eine erfolgreiche Wiederwahl. Die Verweigerung der Unterstützung der Partei ist demnach ein wesentlich größeres Sanktionsinstrument für den Repräsentanten als die Abstrafung durch ein schlechtes Wahlergebnis. Mit einem schlechten Wahlergebnis ist über die Landesliste immer noch ein Einzug ins Parlament möglich. Je nach Ergebniskon-

stellation sogar eine Regierungsbeteiligung. Durch Versagen einer Direktkandidatur oder eines sicheren Listenplatzes ist jedoch das Ende einer politischen Karriere ziemlich sicher. . . . Die Komplexitätsreduzierung der Meinungsvielfalt innerhalb der Partei auf ein Programm und eine Agenda dem Wähler als Wahlanreiz schmackhaft zu machender Themen, ist damit von besonderer Priorität. Damit werden aber auch die Themen innerhalb einer Partei gegeneinander ausspielbar. Das was die Wähler vermutlich am meisten berührt, wird in das Zentrum gerückt. Für den Wahlkampf weniger verwendbare Themen, wie etwa die Nachhaltige Entwicklung, werden diesem Zentrum untergeordnet. Nichts Widersprüchliches darf die Position der Partei gefährden, denn nur als geschlossenes Team ist ein gutes Ergebnis möglich. Diese Geschlossenheit der Meinungen muss die Partei versuchen im Vorfeld der politischen Auseinandersetzung so herzustellen, das sie mit der Auswahl der Funktionsträger für Spitzenpositionen sich möglichst selber keine Probleme schafft. Jemand, der allzu offen für Positionen eintritt, die beim Wähler Ablehnung erzeugen könnten, qualifiziert sich damit nicht gerade für herausgehobene Aufgaben.

Ob ein politischer Mandatsträger eine altruistische Entscheidung (in unserem Falle eine Entscheidung im Sinne der Nachhaltigen Entwicklung) treffen kann, oder ob er sich dazu außer Stande sieht, hängt, neben seiner charakterlichen Prägung, eben auch von den strukturellen Konstellationen ab, in denen er agiert. Mag ein Einzelner in der Lage sein, sich zum Wohle übergeordneter Ideale wie den Prinzipien der Nachhaltigkeit entscheiden zu können, bedeutet das nicht, dass ein Kollektiv, in das er sozial eingebunden und von dem er abhängig ist, zu dem gleichen Ergebnis kommt. Die Unterwerfung des Einzelinteresses unter ein übergeordnetes Gemeinschaftsinteresse ist grundsätzlich sinnvoll, um die Chancen eigener politischer Ambitionen insgesamt zu erhöhen, auch wenn dabei ein gewisser Anteil der eigenen Standpunkte sich als nicht durchsetzbar herausstellt. Selbst wenn ein Abgeordneter vorhätte seine eigene Wiederwahl durch die Positionierung solcher Themen zu riskieren, könnte er das nicht, ohne den Widerstand seiner Fraktionskollegen auf sich zu ziehen, denn er würde damit ja auch die Wiederwahl seiner Fraktionskollegen gefährden.

Abwesenheit von Sanktionsdruck ist dann gegeben, wenn der Entscheider unabhängig von einer Partei oder einer anderen Organisation, der er sein politisches Mandat zu verdanken hat, entscheiden kann, ohne von dieser Seite Angriffe befürchten zu müssen und ohne dass der Entscheider Angst haben muss, durch seine Entscheidung die Wahlchancen seiner Parteifreunde ebenfalls zu verringern. Altruismus kann sich demnach prinzipiell kaum leisten, wer dem derzeit praktizierten Wettbewerbsverfahren unterworfen ist. Das bedeutet, dass alle nach dem Marktmodell organisierten Entscheidungssysteme, in denen die Repräsentanten durch

Wettbewerbe ermittelt werden, die den Sanktionsdruck damit strukturell in sich tragen, diese Bedingung nicht erfüllen können. Das ist mit Ausnahme von Entscheidungen, die durch einen Volksentscheid herbeigeführt werden, bei allen o.g. demokratietheoretischen Entscheidungssystemen der Fall.

### **7.3.6. Zum Kriterium der Chance auf eine ausreichende Dauerhaftigkeit Nachhaltiger Entscheidungen**

Auch wenn die äußeren Rahmenbedingungen der politischen Entscheidungsfindung optimal gestaltet wären, wäre nicht sicher, dass die Bevölkerung eines Staates, inklusive der von ihr mit der Erarbeitung von politischen Lösungen beauftragten Repräsentanten, sich der Anliegen einer Jahrhunderte nach ihr kommenden Generation angesichts eigener Belastungen ausreichend verbunden fühlen würde. Für eine besondere Motivation zur stetigen Aufrechterhaltung einer selbstlosen Opferbereitschaft für eine abstrakte Bevölkerung in einer fernen Zeit gibt es zunächst keinen Grund, außer dass es vielleicht einer tiefen Verwurzelung im kollektiven, kulturellen Bewusstsein der Masse der Bevölkerung Rechnung tragen würde. Doch eine solche kulturelle Implementierung könnte sich frühestens erst nach einer geraumen Zeit und einer über mehrere Generationen erfolgten erfolgreichen Arbeit im Sinne Nachhaltiger Entwicklung gebildet haben, die zu einer Tradierung eines Verhaltens geführt haben müsste, das die Rücksichtnahme auch auf jene, die man niemals persönlich kennen lernen kann, bereits ausgedehnt hätte. Einen solchen Zustand gilt es anzustreben. Doch besonders riskant auf dem Wege dahin bleibt die Zeit am Anfang der Entwicklung. Hier sind die Wahrscheinlichkeiten am größten, dass versucht werden könnte, der Entwicklung eine andere Richtung zu geben.

Zur Demokratie gehört schließlich auch die jederzeit mögliche Neubehandlung einmal abgeschlossener Themenkomplexe. Gerade die in der demokratischen Struktur vorgesehene Korrekturmöglichkeit einmal eingeschlagener Wege stellt ja einen wesentlichen Unterschied zu autoritär gesteuerten Gemeinwesen dar. Eine dauerhafte, strukturelle Absicherung der Nachhaltigen Entwicklung gegen die Rückgängigmachung ist daher nur unter bestimmten Voraussetzungen mit dem Prinzip demokratischer Entscheidungsfindung vereinbar. Dies ist etwa vergleichbar mit der Entscheidung über die Demokratie selbst als Entscheidungsgrundprinzip in einem Staat. Auch diese Errungenschaft ist besonders abgesichert und kann nicht mit einer einfachen Entscheidungsmehrheit rückgängig gemacht werden. Hier bedarf es besonderer Hürden, die aber trotzdem keine Untergrabung des Demokratieprinzips darstellen.

Aus welchen der o.g. demokratietheoretischen Ansätze eine solche Leistung am ehesten zu erwarten wäre, ist sehr schwer einzuschätzen. Die dafür erforderliche Bereitschaft zur besonderen Weitsicht ist vielleicht noch am ehesten einem Eliten gestützten Entscheidungsapparat zuzutrauen. Entscheidungen für eine Verankerung im Grundgesetz wären jedoch in jedem Falle äußerst schwierig. Das Argument der nationalen Vorleistung bei gleichzeitiger Gewinnmitnahme der Nachbarn, die eine solche Vorleistung nicht zu tragen bereit wären, bleibt ein großes Hindernis und wäre in allen Entscheidungsstrukturen argumentativ verwendbar.

### **7.3.7. Diskussion und Auswertung der Ergebnisse**

Die Prüfung nach den genannten Kriterien ergibt keinen eindeutigen Systemfavoriten. Vielmehr sind in jedem der genannten Theorieansätze sowohl Elemente enthalten, die einer politischen Umsetzung der Nachhaltigen Entwicklung zugute kommen würden, als auch solche, die sich negativ auswirken würden. Einer bestimmten demokratietheoretischen Richtung den Vorzug zu geben, ist daher nicht mit einer deutlichen Zielannäherung verbunden. Eine Kombination von Elementen der hier genannten theoretischen Ansätze würde der Problemlösung wahrscheinlich am ehesten gerecht werden.

Vorschläge dieser Art, auch bereits unter dem Gesichtspunkt der Verbesserung der Bedingungen für die politische Durchsetzung der Nachhaltigen Entwicklung, sind bereits erarbeitet worden. Vier Varianten werden dazu im folgenden genauer unter Zuhilfenahme der genannten Kriterien auf ihre Verwendbarkeit untersucht.

## **7.4. Abwandlungen zum bestehenden System in der Bundesrepublik Deutschland**

Im vorangegangenen Kapitel wurde gezeigt, dass aus dem Pool infrage kommender Demokratietheorien jeweils gewisse Einzelelemente die Anforderungen der genannten Kriterien erfüllen können. In ihrer Gesamtheit konnte jedoch keine der genannten Theorien eine ausreichende Kompatibilität zum Anforderungskatalog erreicht. Es liegt daher nahe, eine Neukonstruktion zu entwickeln, die den genannten Anforderungen an ein politisches Entscheidungssystem, das der Nachhaltigen Entwicklung die geforderte Bedeutung einräumen kann, weitreichend entsprechen kann.

Dahingehend sind in der Vergangenheit bereits Systemvorschläge erarbeitet worden, die im Wesentlichen als Weiterentwicklungen des vorhandenen Systems in der Bundesrepublik Deutschland verstanden werden können. Sie werden im Folgenden vorgestellt und auf ihre Verwendbarkeit überprüft.

Die Herangehensweise an das Problem erfolgt bei den im weiteren Verlauf genannten Beispielen auf vier verschiedene Weisen:

- Das Problem wird auf eine besondere Ebene der Berücksichtigung gehoben. Die vorhandene Struktur zwingt dann alle Bearbeiter es entsprechend seiner Zertifizierung zu behandeln. (siehe Kapitel 7.4.1.)
- Der Kreis der Bearbeiter und Entscheider wird um besonders Qualifizierte erweitert. (siehe Kapitel 7.4.2.)
- Der Kreis der finalen Entscheider wird auf besonders Qualifizierte eingeschränkt. (siehe Kapitel 7.4.3.)
- Die Struktur des Entscheidungsmechanismus' wird der Problemspezifizierung angepasst. (siehe Kapitel 7.4.4.)

#### **7.4.1. Qualifizierte Mehrheiten**

In den Vordergrund stellt dieser Entwurf die Berücksichtigung der Tragweite besonderer Problemgruppen. Sie werden deshalb in eine Entscheidungsebene emporgehoben, für die besonders qualifizierte Mehrheiten erforderlich sind.

Es entspricht durchaus den Grundsätzen der Demokratie, wenn in bestimmten Fällen das einfache oder auch absolute parlamentarische Mehrheitsprinzip als nicht ausreichend für die Fassung eines Beschlusses anerkannt wird. Als wesentliches Prinzip gilt, dass die Mehrheitserfordernisse bei Abstimmungen um so höher anzusetzen sind, je bedeutsamer die negativen Folgen für die unterlegene Minderheit ausfallen können. (vergl. Frey/Kirchgässer 1994; 48f)

Angenommen, die Verfassung des Staates würde es zulassen, dass sie mit genau den gleichen Mehrheitsverhältnissen änderbar wäre, mit denen andere Gesetze verabschiedet werden können, der einfachen oder absoluten Stimmenmehrheit. Die Folgen für die bei einer Wahl unterlegene Partei wäre wohl ein dauerhafter Chancennachteil. Bei jeder Gelegenheit wäre es ohne große Probleme auf legalem Wege möglich, die Grundlagen für die nächste Wahl aus Sicht der Regierung so anzupassen, dass ihr ein Vorteil im Wettbewerb zufallen würde. Die Oppo-

sition hätte kaum eine Chance, die Regierung jemals abzulösen.<sup>261</sup> Vor allem auch deshalb nicht, weil der Zwang zur Kontinuität im Verfahren stetig wachsen würde, denn die Regierung müsste ja befürchten, dass, sollte sie wirklich einmal ihre Mehrheit verlieren, der von ihr so lange unterdrückte politische Gegner mit ihr genauso verfahren würde.

Ein Verfahren des fairen Umgangs miteinander würde in einer Anfangsphase vielleicht funktionieren, aber nur so lange, wie alle sich nach einem Verhaltenskodex richten würden, der eine Ausnutzung dieser strukturellen Systemschwäche zu den eigenen Gunsten verbieten würde. Sollte aber einmal eine Wettbewerbspartei diesen Kodex durchbrechen, wäre das gewünschte Ziel, die faire Chance auf Ablösung der Regierung und damit die Demokratie an sich, verloren. Denn eine Rückkehr zum vormaligen Zustand wäre, unter gleich bleibenden Bedingungen, dann nur noch sehr schwer möglich. Das Vertrauen darauf, dass die Prinzipien des fairen Wettkampfes um die Macht, nicht bei der nächsten Gelegenheit wieder zu Gunsten einer momentanen Machterhaltung vernachlässigt werden würden, könnte angesichts des Präzedenzfalles kaum wieder herstellbar sein. Noch dazu, wenn der „Täter“ noch nicht einmal sanktioniert werden könnte, da er ja auf völlig legalem Wege vorgegangen wäre.

Um das Prinzip der Demokratie nicht aus sich selbst heraus zu gefährden, bzw. in seiner Grundidee geradezu unmöglich zu machen, ist daher der Weg über die besonders qualifizierte Mehrheit in hochriskanten Fragen installiert worden, wonach z.B. in der Bundesrepublik Deutschland eine Änderung der Verfassung eine Mehrheit von 2/3 der Stimmen im Bundestag sowie im Bundesrat benötigt.

#### **7.4.1.1. Zur Anwendbarkeit des Modells der qualifizierten Mehrheiten für die Durchsetzung der Nachhaltigen Entwicklung**

Das System der Demokratie ist das zentrale Instrument zur Erhaltung der Chancen auf die Erfüllung der primären gesellschaftlichen Ziele. Aufgrund dieser Bedeutung ist die Demokratie ein Präzedenzfall dafür, dass einfache Mehrheitsentscheidungen nicht immer als ausreichend

---

<sup>261</sup> Dass solche Versuche durchaus reale Züge annehmen können zeigt das Beispiel der Regierung Berlusconi in Italien. Dort ist wenige Monate vor der Parlamentswahl durch die Regierung eine Änderung des Wahlrechts vom Mehrheits- in das Verhältniswahlrecht erfolgt. Damit sollen die Chancen für die amtierende Regierung im Amt zu bleiben nach sinkenden Umfragewerte noch einmal gesichert werden. (NOZ vom 12.10. und 14.10. 2005) Parallel dazu wurde ebenfalls mit den Mehrheiten, die nach dem, die großen Parteien begünstigenden, Mehrheitswahlrecht zustande gekommen waren eine Verfassungsänderung durchgesetzt, mit der die Position des Ministerpräsidenten wesentlich gestärkt wurde. Das bisher beim Staatspräsidenten liegende Recht der Ernennung und Entlassung der Minister liegt fortan beim Ministerpräsidenten. Gleichzeitig muss der Ministerpräsident nicht mehr von Parlament in einer Vertrauensabstimmung bestätigt werden und die Auflösung des Parlamentes kann der Staatspräsident nur noch mit Zustimmung des Ministerpräsidenten herbeiführen. (NOZ vom 18.11.2005)

betrachtet werden können, um Entscheidungen zu legitimieren. Sie selber wird mit einer Zweidrittelhürde gegen den Zugriff durch einfache Mehrheitsentscheidungen geschützt.

Die Erhaltung der Lebensgrundlagen des Menschen ist analog dazu ebenfalls eine unverzichtbare Voraussetzung zur Erhaltung der Chancen auf die Erfüllung der primären, gesellschaftlichen Ziele und muss demnach entsprechend ähnlich behandelt werden. Der Grundgedanke im Zusammenhang mit der Nachhaltigen Entwicklung ist nun, dass ihr für die Zukunft möglicherweise ein ähnlich bedeutender Status eingeräumt wird, sie also einen vergleichbaren Verfassungsrang erhält und sie dadurch dauerhaft festgeschrieben ist. Sie kann dann nicht mehr als Gegenstand des politischen Tagesgeschäfts eingestuft und in einzelnen Sachfragen zerrieben werden. (Volkert 1998)

#### **7.4.1.2. Zur Übereinstimmung des Modells den in Kapitel 7.1. aufgestellten Kriterien**

Obwohl die Möglichkeiten zur Einführung eines solchen Lösungsmodells nach dem bestehenden Grundgesetz prinzipiell vorhanden sind und eine Anbindung an das vorhandene System damit problemlos möglich wäre, liegen dennoch keine günstigen Bedingungen dafür vor. Es kann angenommen werden, dass ohne eine weitere Zuspitzung der Randbedingungen wahrscheinlich kein ausreichender politischer Anreiz erzeugt werden kann, um den Nachhaltigkeitsprinzipien einen verfassungsähnlichen Rang einzuräumen.

Die in den Kriterien genannte besondere Altruismusbereitschaft wird den Beteiligten durch diesen Lösungsvorschlag zwar zu einem gewissen Teil abgenommen, weil das Recht sie zur entsprechenden Rücksichtnahme zwingen würde; das gilt jedoch erst für die Zeit nach der Einführung eines solchen Modells. Der Beschluss zur Einführung hingegen bedarf einer außergewöhnlich hohen Bereitschaft zu altruistischem Handeln. Er birgt daher auch aus diesem Grund einen geringen Wahrscheinlichkeitsgrad in sich. Besonders wenn gleichzeitig ein außergewöhnlich starker Sanktionsdruck auf die Mandatsträger von Seiten der informellen Einflussnehmer wahrscheinlich wäre.<sup>262</sup>

Die Kriterien, den Erwerb der Fachkompetenz und die Leistungsgrenzen der Entscheider betreffend, kommen bei diesem Lösungsmodell nur indirekt zur Anwendung, weil durch die

---

<sup>262</sup> Eine Erleichterung könnte hier möglich werden, wenn es gelänge den durch eine solche Prioritätenänderung zu erwartenden wirtschaftlichen Standortnachteil nicht nur in Deutschland alleine, sondern gleichzeitig in mehreren Staaten zu erzeugen, so dass er sich, wenn bspw. in der gesamten EU dieses Prinzip durchgesetzt werden würde, wieder relativieren würde.

herausgehobene, rechtliche Einstufung des gesamten Themenkomplexes ein besonderes Niveau der Überprüfungsmöglichkeiten der Ergebnisse gelten würde.

#### **7.4.1.3. Eine Einschätzung der Erfolgsaussichten des Modells der qualifizierten Mehrheiten**

Das Verfahren an sich ist gut geeignet, weil die Privilegierung der Nachhaltigen Entwicklung im Grundgesetz die Exekutive, Judikative und Legislative zur Berücksichtigung zwingt. Dadurch ist jede weitere Marginalisierung und Verdrängung auf ein minderwichtiges Niveau ausgeschlossen. Für den Fall, dass eine solche Rechtsbindung einmal erreicht ist, ist damit auch das Kriterium der Dauerhaftigkeit und Unumkehrbarkeit der Entwicklung als erfüllt einzustufen.

Genau hierin steckt aber auch ein Problem, denn die Tatsache, dass die Akteure, die einen solchen Beschluss fassen im Nachhinein selber gezwungen sein werden, ihn mit entsprechender Priorität zu behandeln. Sie schränken damit ihren eigenen Handlungsspielraum erheblich ein. Der Anreiz dahingehend zu handeln, ist also aus Sicht der Mandatsträger damit zunächst nicht gegeben.

Eine erhöhte Selbstbindung hat immer das Problem, dass man in der Folge nur noch einen eingeschränkten eigenen Handlungsspielraum zur Verfügung hat.<sup>263</sup> Die Einsicht, sich einer Selbstbindung zu unterwerfen, bedarf daher entweder einer sichtbaren Gewinnerwartung, ihrer offensichtlichen Notwendigkeit oder eines außergewöhnlichen Druckzustandes.

Aus diesen Gründen ist das Vorbild, die Demokratie als Staatsform, besonders geschützt worden. Die politischen Akteure müssen zwar auch hier durch die Selbstbindung Einschränkungen in ihrer Freiheit hinnehmen. Sie haben dafür aber auch den sichtbaren, sofort spürbaren Gewinn der Rechtssicherheit. Ein solcher Gewinn ist bei der vergleichbaren Einstufung der Nachhaltigen Entwicklung nicht zu erreichen, bzw. nur mit sehr großer Zeitverzögerung. Für die politischen Entscheider ist ein Anreiz zur Einführung einer weiteren starken Selbstbindung demnach kaum vorhanden. Besonders weil es ja zahlreiche Profiteure gibt, die durch die Einführung einer solchen rechtlichen Aufwertung der Nachhaltigen Entwicklung Gefahr laufen würden, die umfangreichen Möglichkeiten zu verlieren, wirtschaftliche Gewinne dort zu erzielen, wo sie derzeit noch relativ gefahrlos für die eigene

---

<sup>263</sup> Zu den Randbedingungen freiwilligen Selbstbindung der sogenannten Odysseusproblematik, siehe ausführlich: Jon Elster: Subversion und Rationalität; S. 67ff.

Sicherheit auf Kosten zukünftiger Generationen gemacht werden können. In diesen gesellschaftlichen Gruppen dürfte eine starke Gegnerschaft einer solchen rechtlichen Aufwertung zu finden sein. Da gerade diese Gruppen wirtschaftlich und finanziell einflussreich sind, ist kaum zu erwarten, dass sie ihr Gewicht in einer Auseinandersetzung um eine solche Frage nicht zur Verhinderung derselben einsetzen würden.

#### **7.4.2. Dritte Kammern**

Die Erweiterung des Kreises der Problembearbeiter durch Dritte Kammern sieht ein Modell vor, das seit Mitte der 90er Jahre von dem Professor für Politikwissenschaft Mohssen Massarrat in die Diskussion eingebracht worden ist. (Massarrat 2000 und 2003) Theoretisch einordnen lässt sich dieser Entwurf am ehesten bei den elitenorientierten als auch bei den partizipatorischen Demokratietheorien. Dieses Modell sieht die Einrichtung einer weiteren, einer dritten Kammer neben dem Bundestag und dem Bundesrat vor, die zur Erweiterung der Handlungsspielräume der Zivilgesellschaft beiträgt. Die strategische Kompetenz der vielen stark engagierten und größtenteils ehrenamtlichen Akteure in den Neuen Sozialen Bewegungen und NGO's soll im politischen Entscheidungsprozess nicht weiter marginalisiert bleiben, sondern eingesetzt werden, um die Interessen der nicht politisch direkt in den Parlamenten Vertretenen, seien sie Minderheiten von heute oder die Generationen von morgen, wirksamer zu verteidigen.

Zu diesem Zweck sollen NGO's, entsprechend dem Problembereich dem sie sich widmen, zur direkten politischen Mitwirkung zugelassen werden. Dazu müssen sie zunächst akkreditiert werden, um sicherzustellen, dass sie formaldemokratische Grundkriterien wie eindeutige interne Legitimationsstrukturen und Transparenz ausreichend verinnerlicht haben. Ferner wird die Reichweite ihres Arbeitsgebietes, ihre Seriosität sowie die Art und Weise ihres Engagements durchleuchtet, veröffentlicht und zur Grundlage für die Auswahl gemacht.

Haben sie den Akkreditierungsprozess erfolgreich durchlaufen, sind sie damit berechtigt, Personalvorschläge für Räte, Kommissionen oder Foren zu ihrem Themengebiet abzugeben.

Ihre Legitimation erhalten die vorgeschlagenen Persönlichkeiten dann aber erst durch eine formelle Wahl des Bundesparlamentes, das sie erst zu Angehörigen einer Dritten Kammer werden lässt.<sup>264</sup>

---

<sup>264</sup> Dieses Verfahren ist als ein Übergangsverfahren gedacht um durch sonst erforderliche, langfristige Verfassungsänderungsverfahren nicht zu viel Zeit zu verlieren. Langfristig wird die Etablierung der Dritten Kammern

Innerhalb dieser Dritten Kammer sollten zunächst nur zwei Räte eingerichtet werden, die sich mit existenziellen für die gesamte Menschheit wichtigen Themen befassen. Dies sind der Rat für Krieg und Frieden und der Rat für Umwelt und Entwicklung.

In ihren Rechten und Kompetenzen sollen sie dem Einfluss den die Länderparlamente auf die Bundesebene haben, gleich gestellt werden. (Massarrat 2003; 94ff) Daraus folgt, dass ihnen Initiativrechte und je nach Art des Gesetzesvorhabens Mitwirkungs- bzw. Einspruchsmöglichkeiten zuzubilligen wären. Themenbereiche, die bislang „systematisch aus dem Blickwinkel der bestehenden Institutionen der Elitendemokratie verdrängt werden“ (Massarrat 2000), aber dennoch für den Fortbestand der Gesellschaft existenziell sind, können so relativ problemlos an den entscheidenden Stellen in die politische Tagesordnung hineinplatziert werden, ohne dass sie auf dem Feld des politischen Wettbewerbs aus taktischen Gründen bereits im Vorfeld marginalisiert werden können.

#### **7.4.2.1. Zur Anwendbarkeit des Modells der Dritten Kammern für die Durchsetzung der Nachhaltigen Entwicklung**

Es kann davon ausgegangen werden, dass alle Dritten Kammern mit einem hoch qualifizierten und engagierten Personal ausgestattet sein würden. Da außerdem grundsätzlich alle Mitglieder der Dritten Kammern nicht dem spezifischen Druck eines Berufspolitikers unterworfen wären, ist zu erwarten, dass die dort erarbeiteten Ergebnisse nicht unter der Prämisse einer kurzfristigen Zielorientierung zustande kommen.

Wahrscheinlich ist daher, dass die Prinzipien der Nachhaltigen Entwicklung leichter Berücksichtigung finden könnten, als dies derzeit noch in der Politik möglich ist.

#### **7.4.2.2. Zur Übereinstimmung des Modells den in Kapitel 7.1. aufgestellten Kriterien**

Ein gesetzlicher Rahmen zur Bildung von Dritten Kammern wäre in dem im Modell vorgeschlagenen ersten Schritt wahrscheinlich noch relativ einfach umsetzbar, solange die Einführung durch ein einfaches Bundesgesetz in Erwägung gezogen wird.<sup>265</sup> Dennoch bliebe

---

als ein Verfassungsorgan mit besonderem Aufgabenbereich angestrebt, deren Existenz daher auch im Grundgesetz verankert werden müsste.

<sup>265</sup> Eine Änderung des Grundgesetzes wäre dafür nicht erforderlich. Die Hürde der 2/3 Mehrheit nicht notwendig.

das Problem der Motivation der sich im Amt befindlichen Parlamentarier, da das System mangels Volksentscheid auf Bundesebene nur durch das Parlament selbst eingeführt werden kann. Doch wäre der Grad der Einsicht in die eigene Unzulänglichkeit groß genug sich zur Selbstbescheidung der eigenen Machtbefugnis durchzuringen, könnte von den Abgeordneten auch angenommen werden, dass dann die Einsicht auch dazu ausreichen würde, von vorn herein Gesetze unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit zu verabschieden. Der Druck auf die Abgeordneten in der Sachgesetzgebung nicht-nachhaltig zu handeln, schließt grundsätzlich mit ein, dass auch in der Frage der Selbstorganisation keine besondere Motivation aufkommen dürfte es in diesem Bereich besser zu machen. Es geht schließlich darum, eine politische Institution durchzusetzen, die prinzipiell gegen den politischen Mainstream arbeitet. Was in der Sachgesetzgebung zur Ergebnisverbesserung beitragen würde, würde für die Parteipolitiker zu einer Problemvergrößerung im Hinblick auf die Ausübung ihrer eigenen Macht hinauslaufen. Ohne einen besonderen Druckzustand, der sie dazu zwingen würde, ist eine Einführung dieses Modells daher wahrscheinlich nicht zu erwarten.

Ein hoher Grad an Fachkompetenz für die Akteure in den Dritten Kammern erklärt sich aus dem Modell heraus von selbst. Ebenso wie eine prinzipielle Berücksichtigung der persönlichen Leistungsgrenzen und ein hohes Niveau zur Bereitschaft altruistisch zu handeln. Doch mit zunehmender Gewinnung an politischem Einfluss könnte es wichtig werden, wer Mitglied in einer Dritten Kammer werden kann und wer nicht. Sollte es politischen Einflussnehmern von außen, die ja bereits jetzt mit umfangreichen Finanz- und Personalressourcen ausgestattet, sehr erfolgreich auch auf die Abgeordneten ihren Einfluss ausüben, gelingen, NGO's zu infiltrieren oder sogar NGO's als Tarnorganisationen zu gründen, wäre das System nicht gegen den Missbrauch der indirekten Einflussnahme zu sichern.

Denkbar wäre auch eine Einflussnahme durch die Akteure der Parteipolitik selbst, indem sie Privilegien und Unterstützungen für NGO's ermöglichen. Dies könnten Gemeinnützigkeitsbescheinigungen zum Zwecke der Steuervergünstigung oder auch Zuwendungen anderer Natur sein, welche die NGO's für ihre eigentliche Zielsetzung, der Arbeit an Projekten vor Ort gut gebrauchen können. Und schließlich entscheiden über die Akkreditierung und die Wahl in die Dritte Kammer jene, deren Spielraum später durch die Dritten Kammern eingeschränkt würde.

Innerhalb der Dritten Kammern könnte dann durch interne Fraktionsbildung auch eine Situation entstehen, die einem Klima des Sanktionsdrucks entsprechen würde.

Auch das Kriterium der Dauerhaftigkeit der Zielfixierung wäre nur begrenzt gegeben, denn je nach dem, wie es den konkurrierenden, politischen Kräften gelänge, ihre Positionen in den Dritten Kammern unterzubringen, könnte die Zielvorgabe entsprechend aufweichen. Den Auswahlkriterien für die Besetzung der Dritten Kammern käme damit eine besondere Bedeutung zu. Im ungünstigsten Falle könnte es ihnen passieren, dass ihnen ähnlich wie beim Nachhaltigkeitsrat nur noch scheinbar ein unabhängiger Einfluss verbliebe.

#### **7.4.2.3. Eine Einschätzung der Erfolgsaussichten des Modells der Dritten Kammern**

Die Dritten Kammern sind in der Lage, durch medienwirksame Öffentlichkeit und direkte Mitwirkung erheblichen Druck auf das Parlament auszuüben. Das kann vor allem dann für die Parteien heikel werden, wenn es Themen betrifft, für die keine Partei eine Lösung hat oder wenn die Lösungen zu harte Maßnahmen beinhalten und sich die Parteien die Inangriffnahme nicht zutrauen und sie deshalb lieber verwässern oder umgehen. Mit den Dritten Kammern wäre ein wichtiger Akteur für das Agenda-Setting hinzugekommen, an dem nicht so leicht vorbeizuarargumentieren sein würde.

Der Anreiz zur Einführung des Systems der Dritten Kammern wäre daher für die Parteipolitiker relativ gering. Vor allem deshalb, weil hier wirkliche Machtverluste zu befürchten wären. Die Ergebnisse der Arbeit von Dritten Kammern wären dann gleichberechtigt wie jene der Parteipolitik im Gesetzgebungsverfahren zu behandeln. Die Parteipolitik hätte dann erhebliche Probleme ihre eigenen Vorschläge im Vergleich mit denen der Dritten Kammer vor der Öffentlichkeit zu begründen.

#### **7.4.3. Besonders qualifizierte Zukunftsräte**

Ähnlich wie im Modell der Dritten Kammern ist auch beim Modell der Einschränkung des Kreises der finalen Entscheider durch besonders qualifizierte Zukunftsräte von Dieter S. Lutz (Lutz 2001), dem ehemaligen Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, die Kompetenz und das Fachwissen von Experten der Schlüssel zu mehr Nachhaltigkeit in der Politik. Die theoretischen Wurzeln liegen bei diesem Entwurf in den Eliten orientierten Demokratietheorien. Angelehnt ist das Modell an bereits bestehende Einrichtungen in der Bundesrepublik, die mit

richtungsweisenden Entscheidungen die Politik der Bundesrepublik Deutschland seit Jahrzehnten mitbestimmt haben bzw. bestimmen, sogar ohne dass sie ein vom Volk legitimes Mandat dazu hätten. Die (vormalige) Bundesbank und das Bundesverfassungsgericht haben, trotz dieses aus verfassungsrechtlicher Sicht vielleicht bedenklichen Umstandes, gerade durch ihre Unabhängigkeit mit ihren Richtungsbestimmungen eine Autorität erreichen können, die akzeptiert und gesucht wird. Geschaffen werden soll nach diesem Entwurf eine Institution, die aber nicht nur die freie Entscheidungsfindung und die Autorität des Bundesverfassungsgerichts haben soll, sondern darüber hinaus auch noch wie ein Parlament durch Wahlen zu legitimieren wäre.

Die bestehenden Kammern, Bundestag und Bundesrat blieben von der Einrichtung des Zukunftsrates zunächst unberührt. Ihre generelle Zuständigkeit für das gesamte Spektrum aller Politikfelder bliebe erhalten. Der Zukunftsrat erhielte, obwohl ausgestattet mit der erforderlichen Kompetenz und Legitimation, dennoch nur ein Vetorecht, um der Politik, der Forschung, den Medien oder dem Kapital notfalls in den Arm zu fallen. Sein primärer Zuständigkeitsbereich wäre die Behandlung existenzieller Fragen der Menschen und der Menschheit, wie etwa Frieden, Armut, Menschenwürde, Umwelt und Klima.

Angesichts einer solch starken politischen Machtfülle, ist die Frage nach der Besetzung solcher Räte von außerordentlicher Bedeutung. Wie schon erwähnt sollen die Räte gewählt werden und zwar aufgrund der hohen Komplexität der zu behandelnden Fragen für acht Jahre. Dafür ist eine Wiederwahl aus Gründen des Schutzes vor sachfremden Interessen und der Verselbstständigung auf jeden Fall auszuschließen.

Zur besseren Rückbindung an die Zivilgesellschaft, insbesondere aber an die Sozialen Bewegungen und NGO's, ist nicht ein zentraler Bundeszukunftsrat vorgesehen, sondern einer für jedes der 16 Bundesländer. Zu wählen wäre er im Zuge der jeweiligen Landtagswahl. Dadurch wird vor allem auch das Problem der Auswahl geeigneter Kandidaten differenziert und würde über die ganze Republik verteilt, aufgrund der unterschiedlichen Wahltermine quasi permanent erfolgen. Nicht Parteien, sondern miteinander konkurrierende Institute, würden die Kandidatenaufstellung durchführen. Da die strategische Kompetenz auch über ehrenamtliches Engagement gewonnen werden kann, wie auch der Erwerb von Sachkenntnis nicht nur in Forschungsinstituten, sondern auch über die Mitarbeit in Sozialen Bewegungen und NGO's erreicht wird, würden daher auch Soziale Bewegungen und NGO's das Recht zur Kandidatenaufstellung zuerkannt bekommen.

#### **7.4.3.1. Zur Anwendbarkeit des Modells der Zukunftsrate auf die Durchsetzung der Nachhaltigen Entwicklung**

Ein Effekt für die Annäherung von Resultaten politischer Entscheidungsfindungen an die Prinzipien der Nachhaltigen Entwicklung könnte auf zweierlei Weise erzielt werden: Einerseits durch die Auswahl der Entscheider aus dem Fundus hochqualifizierter Fachkräfte, von denen erwartet werden kann, dass sie Entscheidungen auf einer sachlich neutralen Grundlage treffen. Andererseits dadurch, dass durch ein Verbot der Wiederwahl von vorn herein ein hoher Grad von Selbstständigkeit und Unabhängigkeit erreicht wird, der verhindert, dass aus Gründen der Parteiräson oder taktischen Erwägungen Kompromisse gemacht werden, die zur Verwässerung der angestrebten Ziele führen.

#### **7.4.3.2. Zur Übereinstimmung des Modells den in Kapitel 7.1. aufgestellten Kriterien**

Die Anbindung an das vorhandene System wäre mit einer Änderung der Verfassung möglich, wenn auch durch den zu befürchtenden Machtverlust für die Mandatsträger nicht besonders reizvoll.

Dieses Modell setzt darauf, dass Forschungsinstitute und NGO's unabhängig und neutral sind und auch in diesem Sinne ihre Kandidatenaufstellung betreiben. In dem Moment, wo ihnen aber, wenn auch nur indirekt, ein besonderes politisches Gewicht zukommen würde, würden sie damit natürlich für jeden politischen Einflussnehmer in höherem Grade zum Ausbau und der Stärkung der eigenen Position interessant. Die Institute würden erpressbar und gerieten noch mehr, als sie es ohnehin schon sind, in den Strudel von Vorgaben aus Politik und Wirtschaft. Eine langfristige Entwicklung könnte sein, dass eine Überlebenschance nur jene Institute hätten, die sich intern so strukturierten, dass sie jenen politischen Instanzen, zu deren Kontrolle sie ja einen Beitrag leisten sollen, schließlich nicht mehr wirklich gefährlich werden könnten.

Wie groß wäre unter solchen Bedingungen noch die Bereitschaft sich im Sinne der Nachhaltigen Entwicklung altruistisch zu verhalten? Es könnten schließlich Karrierehindernisse<sup>266</sup> auf-

---

<sup>266</sup> Allein die Tatsache, dass ein Wissenschaftler in seinem Forschungsgebiet über eine außergewöhnliche Kompetenz verfügt, führt noch nicht dazu, dass er im Zweifelsfalle bereit ist, das Wohl der Allgemeinheit vor die eigene Karriere zu setzen. So hatten sich 1976 allein in Deutschland immerhin 650 Atomwissenschaftler bereit gefunden in einem offenen Brief ihre Beunruhigung wegen der zunehmenden Atomkraftfeindlichkeit zum Ausdruck zu bringen. Mit der Wirkung, dass sich ihnen ein Jahr später die Gewerkschaften anschlossen und

tauchen, wenn sich eine zu unbequeme Haltung einzelner Akteure herausstellen würde. Schließlich gäbe es auch immer eine Zeit nach der Mitarbeit in einem Zukunftsrat. Damit läge auch eine Gefahr zur Ausübung von internem Druck auf die Mitglieder eines Zukunftsrates im Raume.

Auch die Dauerhaftigkeit eines einmal eingeschlagenen Weges im Sinne der Nachhaltigen Entwicklung wäre, da ein struktureller Schutz gegen politischen Druck nicht gegeben wäre, als nicht sicher zu bewerten.

#### **7.4.3.3. Eine Einschätzung der Erfolgsaussichten des Modells der Zukunftsräte**

Ähnlich wie bei den Dritten Kammern kann angenommen werden, dass die Zukunftsräte mit hoch qualifiziertem Personal ausgestattet sein würden. Dennoch besteht auch hier das Problem der Auswahl der Akteure. Zwar ist bei den Zukunftsräten eine Wahl durch das Volk vorgesehen, doch entscheidend ist auch hier die Frage, wer darüber zu entscheiden hat, wer Kandidat werden kann. Dazu gibt es grundsätzlich zwei Varianten. Entweder die Anzahl der Institute und NGO's, die Vorschläge machen dürfen, wird eingegrenzt, dann haben diejenigen die dazugehören ein besonderes Privileg. Das ist vorher bekannt und dadurch werden sie besonders für Parteien und Konzerne von besonderer Bedeutung. Oder jede NGO oder jedes Institut darf Vorschläge machen, dann ist bei der Wahl aber nicht mehr die fachliche Kompetenz entscheidend. Denn dann könnte sich prinzipiell jede Organisation, die auch nur annähernd infrage kommt, zur NGO erklären, und dann käme es bei der Wahl wieder darauf an, wer den leistungsfähigeren (oder überhaupt einen) Medien- und Wahlkampfunterstützungsapparat zur Verfügung hat. Dann hätten mit großer Wahrscheinlichkeit diejenigen Kandidaten, die finanzkräftige Sponsoren hinter sich haben, die besseren Chancen, als jene, die etwa von einem un-abhängigen Institut vorgeschlagen werden würden, das keine Mittel für PR Maßnahmen zur Verfügung stellen kann, da es dem essenziellen Ziel seiner Existenz, der Forschung, die Mittel zufließen ließe.

Eine Folge könnte auch sein, das Forschungsinstitute oder NGO's sich vorausseilend entgegenkommend bei ihrer Zielfestlegung und der Kandidatenauswahl den Parteien oder Konzernen gegenüber verhielten, damit sie bei der Förderung von Forschungsprojekten entweder

---

unterstützt aus Kreisen der Unternehmer, Großkundgebungen organisierten, um für die Energiegewinnung aus Kohle und Kernkraft zu werben. (Brand/Büsser/Rucht 1986; 98)

aus der öffentlichen Hand oder aus Mitteln von Verbänden oder Konzernen entsprechend großzügig bedacht würden.<sup>267</sup>

#### 7.4.4. Hierarchisch gegliederter Parlamentarismus

Die Beseitigung struktureller Hemmnisse bei der Problemgewichtung durch einen hierarchisch gegliederten Parlamentarismus ist das Ziel des von Prof. Johannes Heinrichs (Heinrichs 2003) vorgelegten Entwurfs eines Systems für politische Entscheidungsverfahren. In ihm wird als ein Grund für eine mangelhafte Qualität der Ergebnisse politischer Arbeit die schlechte Selbstorganisation der Entscheidungsgremien mitverantwortlich gemacht. Die Ursache sieht Heinrichs nicht allein bei den Parteien, sondern in der Beschaffenheit des Parlamentes selbst, das eine strukturelle Unsachlichkeit mit hervorruft. Dadurch werde in der Bundesrepublik Deutschland die Demokratie ihrem eigenen Anspruch nicht gerecht, denn die parlamentarische Arbeit sei in wesentlichem Maße von Blockbildung und Fraktionszwang geprägt.

Auch der Wähler habe objektiv nur die Wahl zwischen einem subjektiv größer oder kleiner erscheinendem Übel. Die Bildung von Parteien führe zur Bildung von Themenblöcken. Wer eine Partei wählt, kann nur deren ganze Palette von Standpunkten zu einer großen Bandbreite von Themen wählen.<sup>268</sup> Aus Sicht des Wählers folgen mit diesem Zwang zur Paketlösung und Themenkopplung Verkettungen von Themen, die sachlich gar nicht zusammen gehören. Ständig würden demzufolge Probleme der Wirtschaft, Kultur und der Grundwerte vermennt, obwohl dies ganz verschiedene Problemebenen seien.

Dadurch entsteht für den Bürger eine grundsätzliche, strukturelle Unsachlichkeit des Parteiensystems, denn persönliche Schwerpunkte zu setzen, ist ihm kaum möglich. Sollte der Wähler bspw. die Wirtschaftspolitik der einen Partei und gleichzeitig die Migrationspolitik der anderen favorisieren, kann er dieser Einstellung keinen konkreten politischen Ausdruck verleihen. Statt dessen muss er sich entscheiden, welches der beiden Ziele ihm wichtiger ist. Im Wahlkampf verwischen die Profile der Parteien dann noch einmal mit Blick auf die Meinungsumfragen. Die sachgerechte Lösung von Problemen gerät dabei in den Hintergrund.

---

<sup>267</sup> Für den Wähler wäre es daher von besonderer Bedeutung solche Zusammenhänge zu kennen. Um dem Wähler eine solche Verbindung zu verschleiern und sich nicht dem Vorwurf des „Verkaufs von politischem Einfluss“ auszusetzen, wäre es aber leicht möglich Zuwendungen indirekt oder zeitlich versetzt unterzubringen.

<sup>268</sup> Siehe dazu auch: Kapitel 6.3.1.1.2.

Als Ausweg fordert Heinrichs die Neuordnung der Legislative in vier Parlamente für vier Systemebenen. Diese vier Parlamente stehen aber in einem hierarchischen Verhältnis zueinander. Das Wirtschaftsparlament bestimmt über die Wirtschaftspolitik. Über dem Wirtschaftsparlament steht ein Politikparlament für die Verkehrs-, Sicherheits- und Außenpolitik sowie für Zivil- und Strafrecht. Hierüber steht das Kulturparlament zuständig für Bildung und Künste, Sprachpflege und Zuwanderung. An der Spitze der Hierarchie steht ein Grundwerteparlament, das die Grundwerte artikuliert und konkretisiert, wenn neue Gesetzesvorhaben anstehen.

Die vier Parlamente sollen unabhängig voneinander im Wechsel alle vier Jahre gewählt werden, so dass in jedem Jahr für eine der Kammern die je 100 Abgeordneten neu bestimmt werden. Durch diesen Wahlmodus gefördert, würden sich nach Ansicht von Heinrichs die Parteien genötigt sehen, Schwerpunkte zu bilden, um in einem der Parlamente eine feste Position zu erobern. Sie würden sich stärker spezialisieren und sich schließlich Erfolg versprechend für nur ein Parlament bewerben können, also nur für einen Problembereich. Der Wähler hätte dann jedenfalls die Möglichkeit eigene Schwerpunkte für die vier getrennten Themenbereiche zu setzen, denn Positionen der Parteien zu den Sachfragen sind bekannt. Dadurch würde nach Heinrichs Übersichtlichkeit hergestellt. Wesentlich aber wäre, dass es quasi zu Bürgerabstimmungen über Sachfragen kommen könnte, denn im gegliederten Parlamentarismus wäre jede Wahl, auf wesentlich direktere Weise als das im heutigen System der Fall ist, auch eine Abstimmung über Sachfragen. Das System kann daher als eine Synthese zwischen direkter und repräsentativer Demokratie angesehen werden.

Die Politik würde dann viel stärker durch sachorientierte Koalitionen bestimmt werden. Regierungsgremien würden verstärkt an Experten und weniger an Parteikarrieristen vergeben werden, denn die Ministerien würden nach der Zuständigkeit der Parlamente gebildet. Käme es zu Überschneidungen müsste das primär zuständige die Meinung der anderen Parlamente einholen bis Konsens herrscht. Im Streitfall würden die Vorgaben des höheren Parlamentes gelten. Das Wirtschaftsparlament müsste sich so immer nach dem Grundwerteparlament richten. Auf diese Weise könnte bspw. verhindert werden, dass wirtschaftliche Zwänge ethische Debatten bestimmen.

#### **7.4.4.1. Zur Anwendbarkeit des Modells des hierarchisch gegliederten Parlamentarismus auf die Durchsetzung der Nachhaltigen Entwicklung**

Die Parteien hätten nicht mehr die Chance den Wähler zu nötigen, alle anderen Interessen seinem Primärinteresse unterzuordnen. Themen wie Einkommen und Arbeit wären nicht mehr gegen Umwelt oder Nachhaltigkeit ausspielbar. Insgesamt wäre der Wähler zu weniger Kompromissen in der politischen Programmatik gezwungen.

Der Wähler könnte also die Nachhaltige Entwicklung in dem einen Parlament fördern, ohne dass er dadurch im Bereich wirtschaftspolitischer Programmatik Abstriche in seinen Vorstellungen hinnehmen müsste.

Eine entscheidende Wirkung im Sinne der Förderung der Durchsetzungschancen der Prinzipien der Nachhaltigen Entwicklung in der Politik würde zusätzlich durch die hierarchische Gliederung der Parlamente herbeigeführt. Damit hätten die Vertreter des Grundwerteparlamentes ein indirektes Mitspracherecht bei den Entscheidungen, die in allen anderen Parlamenten getroffen würden. Da die Nachhaltige Entwicklung in essenzieller Weise Bestandteil des Themenkomplexes der Grundrechte ist, würde diesem Themenbereich ein überdurchschnittlich großer Anteil struktureller Machtkompetenz zufallen. Eine verstärkte Berücksichtigung in der Praxis des politischen Alltagsgeschäfts wäre damit wahrscheinlich.

Da dieser strukturelle Vorteil den jeweils unterhalb eingeordneten Parlamenten bekannt ist, wäre wahrscheinlich, dass sie bei der Abfassung ihrer Gesetzesentwürfe von vorn herein die Position des Grundwerteparlamentes berücksichtigen würden, um einer Korrektur von dieser Seite her gar nicht erst ausgesetzt zu sein.

#### **7.4.4.2. Zur Übereinstimmung mit den in Kapitel 7.1. aufgestellten Kriterien**

Eine Anbindung an das vorhandene politische Entscheidungssystem in der Bundesrepublik Deutschland müsste als problematisch betrachtet werden. Der Grad der Veränderung wäre erheblich und würde alle vorhandenen Entscheidungsinstitutionen in gravierender Weise betreffen. Eine Abmilderung durch stufenweise Einführung wäre aufgrund der Systemstruktur auch nicht möglich. Insgesamt wäre eine solch drastische Umformung der politischen Entscheidungsmechanismen ohne einen besonderen Druckzustand sehr unwahrscheinlich. Eine besondere Fachkompetenz könnte für die Entscheider angenommen werden. Da sie von vorn herein kein generelles Mandat hätten, sondern sich in ihren spezifisch abgegrenzten Politikfeldern einfacher auf ihr Fachgebiet konzentrieren könnten. Eine Berücksichtigung der Leistungsgrenzen der Entscheider ist kaum wahrscheinlich, denn es gelten grundsätzlich die gleichen Randbedingungen für die Entscheidungsfindung wie das im heutigen System der Fall ist.

Der Wettbewerbszustand wäre quasi permanent, denn in jedem Jahr stünde ein Parlament zur Neuwahl an. Aus dem gleichen Grund kann angenommen werden, dass die Bereitschaft altruistisch im Sinne anderer zu entscheiden, nicht als höher eingeschätzt werden kann, als es derzeit der Fall ist. Der Konkurrenzdruck zwänge die Akteure in den Parlamenten wegen der andauernden Wahlen unter Umständen noch nachdrücklicher zu einer kurzfristigen Sichtweise als das heute schon der Fall ist. Auch die Mitglieder der vier Einzelparlamente wären der informellen Einflussnahme unterworfen, genauso wie die Mandatsträger von heute auch. Die Bedingungen für Lobbyisten würden durch das System des hierarchischen gegliederten Parlamentarismus evtl. sogar noch verbessert, da leichter vorherzuberechnen ist, welche Akteure in welchen Entscheidungsgremien nach einer Wahl anzutreffen sein werden.

Deshalb ist auch die Gefahr für einen internen Sanktionsdruck weiterhin gegeben. Die Parteien sind in besonderem Maße auf die Disziplin ihrer Akteure angewiesen, wollen sie in der permanenten Auseinandersetzung um Einfluss und Mandate erfolgreich sein. Unter dem Druck des Wettbewerbs um die Erhaltung aktueller Machtanteile könnte auch ein dauerhaftes Festhalten an einer Nachhaltigkeitsstrategie geopfert werden. Eine strukturelle Absicherung dagegen ist in dem System nicht vorhanden.

#### **7.4.4.3. Eine Einschätzung der Erfolgsaussichten des Modells des hierarchisch gegliederten Parlamentarismus**

Heinrichs legt in seinem Entwurf eine Hierarchie fest, nach der an der untersten Stelle das Wirtschaftsparlament eingestuft ist und an der obersten das Grundwerteparlament. Dadurch wird dem politisch einflussreichsten, aber auch dem mit dem größten Gefahrenpotential behafteten, gesellschaftlichen Subsystem das umfangreichste Korrekturkonzept in den Weg gelegt. Das ist beabsichtigt. Denn gerade der durch seine finanziellen und personellen Ressourcen besonders mächtige Bereich der Wirtschaft bedarf nach Heinrichs ja gerade der größtmöglichen Aufsicht, die er durch diese Struktur bekommen soll. Die Frage, die sich stellt, ist, ob das Subsystem Wirtschaft, das damit strukturell auf eine Art und Weise geschwächt würde, wie es seiner tatsächlichen Stärke innerhalb der gesellschaftlichen Systemvernetzung nicht gerecht würde, nicht informell reagieren würde. Es hätte reichlich Kompetenzen und Möglichkeiten vor allem personeller und finanzieller Art zur Verfügung, um „versteckte Agenten“ in den anderen Parlamenten unterzubringen. Ein zunehmendes Ringen um

die Neu- bzw. Umdeutung von Begriffen und Werten wäre zu erwarten.<sup>269</sup> Warum sollten dann nicht finanzstarke Verbände Kampagnen starten, um die Grundwerte für ihre Zwecke mit neuen Bedeutungen zu füllen. Die klare Trennung der parlamentarischen Fachbereiche würde damit unterschwellig unterlaufen.

Was sich für den Wähler zweifellos als verlockend und als ein Zugewinn einer großen Entscheidungsfülle darstellt, ist für den Mandatsträger, der letztendlich eine Entscheidung darüber zu treffen hätte, ob ein solches System in der Praxis verwirklicht wird, eine Variante, die für ihn kaum Anreize zu bieten hat.

In diesem Modell sinkt die Zahl der Mandatsträger insgesamt. Etwa ein Drittel der Abgeordneten würde wegfallen, was keinen Anreiz für die betroffenen Parlamentarier darstellen würde. Das könnte jedoch durch lange Übergangsfristen umgangen und entsprechende Versorgungsregelungen schmackhaft gemacht werden.

Problematischer wäre da schon die geringere Vorhersehbarkeit für einen sicheren Listenplatz. Unpopuläre Entscheidungen in einem der vier Parlamente könnten durch die Wähler mit Unterstützungszug in dem nächsten zur Wahl stehenden Parlament beantwortet werden. Ähnlich wie zur Zeit Parteien in Landtagswahlen Stimmenverluste durch Entscheidungen auf Bundesebene hinnehmen müssen.

#### **7.4.5. Diskussion der Ergänzungsvorschläge und Auswertung**

Die hier vorgestellten Varianten zur Anpassung des politischen Entscheidungssystems an ein Niveau besserer Reaktionsfähigkeit auf die Herausforderungen einer jahrzehntelangen Nicht Nachhaltigen Entwicklung liefern jede für sich Teillösungen, die aber nicht als ausreichend eingeschätzt werden, um eine ausreichende Verbesserung der Situation herbeizuführen.

Die Wirksamkeit scheitert an verschiedenen Aspekten. Entweder sind die Lösungsvarianten zu radikal in ihren Folgen und daher die Wahrscheinlichkeit entsprechend gering, dass ohne einen besonderen Druckzustand eine Bereitschaft zur Einführung eines solchen Systems anzunehmen wäre. Oder die Lösungsvariante enthält keine ausreichenden Druckmechanismen zur Selbstbindung der Akteure an das Ziel Nachhaltige Entwicklung.

---

<sup>269</sup> Es ist bereits jetzt eine mediale Auseinandersetzung im Gange in der das Verständnis wichtiger gesellschaftlicher Schlüsseldefinitionen neu geprägt werden soll. Im Zuge intensiver neoliberaler Lobbyarbeit wird versucht abstrakte Begriffe wie „sozial“ oder „gerecht“ mit neuen Inhalten zu füllen. Allein die vom Arbeitgeberverband Gesamtmetall finanzierte Organisation „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft“ gibt für diesen Zweck pro Jahr etwa 10 Mio. Euro aus.

Ein weiterer Aspekt ist der nicht ausreichende Schutz der neuen Institutionen gegen die Bedrängnisse durch die vorhandenen Systeme der informellen Einflussnahme und die Gefahr wirtschaftlicher oder politischer Abhängigkeit.

Jede der genannten Varianten enthält Elemente, die sich im Sinne der Erreichung des Ziels als brauchbar erweisen. Sie enthalten aber gleichzeitig Achillesversen, die ihre Wirksamkeit damit wieder abschwächen, so dass ein effektiver Gewinn nicht sichergestellt wäre.

## **7.5. Die Gestaltung eines alternativen Entscheidungsmodells**

In diesem Kapitel wird die Gestaltung eines alternativen Entscheidungsmodells beschrieben, das geeignet sein soll, die in den Kapiteln zuvor aufgestellten Kriterien weitestgehend zu erfüllen.

Grundgedanke ist, dass die Entscheidungsherbeiführung, unter angemessener Berücksichtigung der Nachhaltigen Entwicklung, sowohl auf der Ebene der Repräsentanten in Form der Berufspolitiker, als auch auf der Ebene der Volksentscheidung, durch strukturelle Hindernisse gehemmt ist.

Als Lösung wird eine Zwischenebene hinzugefügt, die diesen Mangel aufheben soll. Dazu soll der Bundestag (BT) um eine große Komponente den Erweiterten Bundestag (EBT) ausgebaut werden. Da aufgrund der bisher bereits als für die Erarbeitung von Lösungsmodellen und Kompromissen unpraktikabel großen Zahl der Parlamentsmitglieder die Arbeit an den Sachfragen in die überschaubar großen Ausschüsse verlegt wird, ist eine nochmalige Vergrößerung der Zahl der Entscheider auf den ersten Blick kontraproduktiv.

Mit einer einfachen Vergrößerung der Anzahl der Mandatsträger ist das System daher auch nicht im Sinne der Zielsetzung wirksam. Der Effekt entsteht vielmehr durch eine Kombination aus der Einbindung weiterer Akteure und eines wechselnden Beteiligungssystems je nach Bedeutung der zu entscheidenden Fragen.

### **7.5.1. Abgestufte Beteiligungsebenen**

Das Konzept sieht ein abgestuftes System verschiedener Involvierungsgrade für unterschiedliche Akteursebenen vor. Gegliedert ist die Entscheidungsherbeiführung in vier Stufen. Als Vorlage dient das Modell der Entscheidungsfindung so wie es derzeit in der Bundesrepublik Deutschland praktiziert wird.

In einer Übersicht lässt sich dieses System wie folgt skizzieren: Der Vollzug der Selbstbestimmung des Volkes ist aus Gründen der Praktikabilität einer Repräsentantenversammlung übertragen worden, um angesichts der großen Masse der Individuen überhaupt noch Ergebnisse bei der Entscheidungsfindung erzielen zu können. Die Versammlung der Repräsentanten, das Parlament, ist aber prinzipiell dem gleichen Problem unterworfen und reduziert seine eigene Komplexität nochmals, indem es sich in fachspezifische Untergruppen einteilt, die Ausschüsse.

Der Bundestagsausschuss als das kleinste und überschaubarste Kollektiv, in dem die Entscheidung von Gesetzesentwürfen vorbereitet wird, gibt dem Bundestag, oft erst nachdem lange um die Formulierungen im Gesetzestext gerungen wurde, eine Beschlussempfehlung. Der gesamte Bundestag, an Mitgliedern um ein vielfaches größer und komplexer in seiner Innenstruktur, kann Bedenken anmelden. Wobei es ausreichend ist, wenn nur ein einzelner Abgeordneter sein Missfallen über die Beschlussempfehlung zum Ausdruck bringt, um einen weiteren Bearbeitungsprozess auszulösen.<sup>270</sup> In der hierarchischen Struktur des Entscheidungsmechanismus' um die Beteiligung an der Festlegung einer Entscheidung über einen Gesetzesbeschluss folgt danach keine weitere Instanz. Denn die nächste Ebene wäre bereits das gesamte Volk in seiner nochmals um ein Vielfaches gesteigerten komplexen Vielschichtigkeit. Dort wo dem Volk der Weg eines Volksentscheides zur Verfügung steht, hat es auch die Möglichkeit bei der Entscheidung von Sachfragen direkt mitzuwirken. Natürlich nicht mehr in der Weise der aktiven Mitformulierung, sondern nur passiv in Form der Ablehnung oder Zustimmung zu einem ihm vorgelegten Entwurf.

In der Bundesrepublik Deutschland, wo dieses Recht auf der Bundesebene noch nicht verankert wurde, beschränkt sich die Mitwirkung auf eine sehr abstrakte Teilnahme am politischen Entscheidungsprozess, die durch den Wahlakt bereits weitestgehend ausgeschöpft ist.

Der Grad der Beteiligung nimmt mit jeder Ebene ab. Der Ausschuss ist nur für einen bestimmten Themenkomplex zuständig und darauf konzentriert, während das Parlament generell für alle Fragen zuständig ist. Auf der untersten Ebene kann die Bevölkerung hingegen nur noch einen indirekten und abstrakten Beteiligungsgrad für sich in Anspruch nehmen. Während das Parlament einen sehr tiefgreifenden Kontrollvorbehalt gegenüber allen Ergebnissen hat, die in den Ausschüssen, als einem Bestandteil seiner selbst, erarbeitet werden, hat das Volk dagegen nur einen vergleichbar geringen Kontrolleinfluss auf das Parlament. Es würde auch dem Prinzip der erleichterten Entscheidungsgestaltung durch Komplexitätsreduktion widersprechen, wenn durch eine umfassende Eingriffsmöglichkeit, die allen Bürgern zur Ver-

---

<sup>270</sup> Siehe dazu ausführlicher: Kapitel 6.2.2.

fügung stände, der Zustand der Unregierbarkeit wiederhergestellt werden würde, der durch die Reduktion der Zahl der Entscheider auf eine überschaubare Zahl ja gerade erzielt werden soll.

Warum wird in diesem Entwurf dann eine Einfügung einer weiteren Instanz zur Kontrolle des Parlamentes für nötig gehalten, welche die absolute Stellung des Parlamentes in seiner jetzigen Form erheblich abschwächt?

Die Notwendigkeit ergibt sich aus den offensichtlichen Mängeln in der Wirksamkeit der Kontrolle der Ergebnisse der politischen Arbeit. Die Tendenz zur Verselbständigung und der zunehmend beklagte Mangel an Transparenz über die Arbeit des Parlamentes soll mit der neuen Zwischenebene durchbrochen werden. Durch bessere Rückkopplungsmöglichkeiten zwischen Bürger und Repräsentant soll der Mangel an Reaktionsmöglichkeiten behoben werden, die bislang dazu führen, dass eine Reaktion häufig zu gering oder gar nicht stattfindet oder andererseits erst dann stattfindet, wenn sie längst überfällig ist. Gesucht ist eine anschniegsame Reaktionsmöglichkeit, die es zulässt, dass eine Entwicklung permanent begleitet wird und dass in einem kontrollierbaren Verfahren in die Aktivitäten der Repräsentanten eingegriffen werden kann, ohne gleichzeitig die Handlungsfähigkeit des Parlamentes zu unterlaufen.

### **7.5.2. Das System des Erweiterten Bundestages für die Entscheidung über besondere Schwerpunktthemen**

Im Zuge der Bundestagswahl würden in jedem der 299 Wahlkreise neben den direkt zu wählenden Abgeordneten für den Bundestag noch 25 weitere Mandatsträger für ein neues Gremium, einen Erweiterten Bundestag (EBT), direkt gewählt.<sup>271</sup> Bundesweit ergäbe das eine Zahl von 7475 zusätzlichen Mandatsträgern. Das bedeutet, dass bei durchschnittlich 250000 Einwohner je Wahlkreis ein Abgeordneter auf 10000 Einwohner kommt. Aufgrund dieses Zah-

---

<sup>271</sup> Dieser Ansatz kann als eine Variante des Konzeptes der „Mehrmann-Wahlkreise“ betrachtet werden. Besonders in Staaten mit Mehrheitswahlrecht wie etwa Großbritannien sind sie als eine Lösung des Problems der sicheren Wahlkreise angedacht worden. Wahlkreise mit einem regelmäßig wiederkehrenden, deutlichen Stimmentvorsprung für eine Partei haben den Nachteil, dass sie trotzdem nur ein Mandat einbringen. Das hat zur Folge, dass die besondere Stärke einer politischen Richtung in einer Region faktisch geschwächt wird, da sie sich nicht in der Mandatsverteilung widerspiegelt. Außerdem hat ein solcher Wahlkreis weniger Chancen auf Berücksichtigung durch die Regierung, da es im Wahlkampf Erfolg versprechender ist, sich auf die Wahlkreise zu konzentrieren, in denen Kopf-an-Kopf-Rennen zu erwarten sind. Als Lösung bieten sich Systeme an, die vom reinen Mehrheitswahlrecht abweichen. Durch die Zusammenlegung von drei Wahlkreisen könnten dann drei Abgeordnete je (Groß-)Kreis gewählt werden, die in ihrer politischen Orientierung den tatsächlichen politischen Verhältnissen eher entsprächen (Wildenmann 1992;15f).

lenverhältnisses ist bereits eine besondere Chance auf Bildung einer engen Tuchfühlung zwischen den Abgeordneten und der Bevölkerung hergestellt. Das ist auch beabsichtigt. Ziel soll sein, dass fast jeder Bürger einen Mandatsträger auf diese Weise persönlich kennt.

Die Hemmschwelle, sich selber mit einem Mandatsträger über politische Themen auszutauschen, sinkt damit. Die oft beklagte Unkenntnis der Abgeordneten über die Stimmungen im Volk könnte damit genauso verringert werden, wie die Unwissenheit vieler Bürger über die Zusammenhänge politischer Entschlussfindung. Relevante Themen ließen sich viel leichter in die Bevölkerung hineintragen und dort diskutieren. Eine Steigerung der Sensibilisierung für politische Themen wäre anzunehmen. Das Empfinden des Ausgeschlossenseins und des hilflosen Zuschauernmüssens, zwischen den Wahlterminen könnte überwunden werden. Die Bereitschaft zur politischen Mitgestaltung würde aufgrund der Aussicht auf eine deutlich gestiegene tatsächliche Einflussnahmemöglichkeit wahrscheinlich wieder steigen.

Da es eine Direktwahl ist, können nur Personen und keine Listen gewählt werden, auch um den Einfluss der Parteien bewusst einzugrenzen. Jeder Kandidat muss durch die Beibringung eines entsprechenden nicht zu niedrig liegenden Unterschriftenquorums einen Mindestrückhalt in der Bevölkerung nachweisen. Organisationen haben bei der Kandidatenaufstellung durch die notwendige Lieferung der Unterschriften einen Vorteil gegenüber völlig unabhängigen Einzelkandidaten. Das ist auch so gewollt. Gerade soziale Bewegungen und NGO's sollen einen erleichterten Zugang zu diesem Gremium haben. Den haben natürlich auch andere Organisationen, wie Parteien, Verbände usw., die auch bei der Wahlvorbereitung einen starken Unterstützungsapparat für sich in Anspruch nehmen können. Doch die hohe Zahl der Mandate relativiert diesen Vorteil. Aktive Gruppen aus dem Umweltbereich, Organisationen wie attac oder Agenda Gruppen vor Ort hätten in jedem Fall auch gute Chancen Kandidaten durchzubringen. Durch die große Anzahl der Mandate ist die Wahl nicht mehr ein Ereignis, das sich allein über Medien und die damit notwendige indirekte Überzeugungsgewinnung abspielt. Persönliche Integrität ist für die Wähler direkt erfahrbar, den die Kandidaten kommen aus dem ihnen bekannten Umfeld.

Selbstverständlich würden auch die Parteien, die im regulären Bundestag vertreten sind weitere Abgeordnete des Erweiterten Bundestages stellen, aber ihr Monopol bei der Kandidatenkür würde gebrochen. Die Vielfalt der Mandatsträger würde in jedem Fall erheblich zunehmen und ein großer Anteil wäre dem Druckmechanismus professioneller Politik nicht unterworfen. Hinzu käme, dass jedem Wähler 5 Stimmen zur Verfügung stehen würden, die er nach der persönlichen Präferenz gewichten könnte. Es wären viele Varianten der Streuung möglich.

So könnten etwa alle 5 Stimmen auf einen Kandidaten vereinigt werden oder auch auf maximal 5 verschiedene Kandidaten je eine Stimme abgegeben werden. Der Wähler wäre nicht, so wie beim klassischen Mehrheitswahlrecht gezwungen, sich auf nur einen Kandidaten festzulegen. Gewählt wären diejenigen 25 Kandidaten, die im direkten Vergleich die meisten von allen abgegebenen Stimmen auf sich vereinigen konnten.<sup>272</sup>

Die Arbeit in dem Erweiterten Bundestag (EBT) wäre ehrenamtlich. Als erforderliche Sachleistung würde den Mandatsträgern ein kostenloser Internetzugang zur Verfügung gestellt. Über diesen elektronischen Zugang könnten die Mitglieder des Erweiterten Bundestages (MdEB) von der Bundestagsverwaltung alle Drucksachen erhalten, die den regulären Abgeordneten auch zugestellt werden. Ebenso die Protokolle der Ausschusssitzungen, soweit diese öffentlich sind. Dadurch würde die Arbeit des Parlamentes wesentlich transparenter. Nicht alle 7475 MdEB würden alle Drucksachen durcharbeiten können; dies schaffen ja die professionellen Politiker nicht einmal. Aber sie würden diejenigen Unterlagen, die ihnen besonders wichtig sind, genauer untersuchen, und angesichts ihrer großen Zahl und ihrer Verwurzelung in verschiedenen Politikfeldern und Organisationen würden sich bestimmt immer einige MdEB finden, denen Unstimmigkeiten auffallen, sollten sie denn vorhanden sein. Auf dieser Ebene wäre die Beteiligung noch rein informativ.

Eine enge Rückkopplung zwischen den MdEB und den Organisationen, die sie stützen (NGOs', Universitäten, Kirchen, Gewerkschaften, usw.), wird für eine schnelle und rechtzeitige Ausbreitung brisanter Themen sorgen und zu entsprechenden Positionsbestimmungen beitragen. Zumal die MdEB nicht fernab in einem abgeriegelten Bereich in Berlin tätig sind, sondern ihre gewohnte Umgebung zur politischen Arbeit gar nicht verlassen müssen, da sie von zu Hause aus ihren Aktivitäten nachgehen. Auch eine Versammlung der MdEB auf Kreis- oder Länderebene wäre nicht zwangsläufig erforderlich. Vielmehr wäre eine

---

<sup>272</sup> Interessant könnte hier eine Variante des Systems werden, wonach das Direktmandat für den aus den Berufspolitikern zusammen gesetzten Bundestag in Berlin nicht separat, sondern aus dem Kreise der 25 Mitglieder des EBT in jedem Wahlkreis bestimmt werden könnte. Würde jeweils der Kandidat, der die meisten Stimmen der Wähler auf sich vereinigen konnte, dieses Amt bekommen, würde das die Parteien zwingen sich möglichst nur auf einen Kandidaten zu einigen, damit, wären es mehrere Kandidaten, sie sich nicht gegenseitig die Stimmen wegnähmen. (parteiungebundene Kandidaten hätten damit im EBT einen deutlich größeren Einfluss) Würde das Mandat aber von den 25 Mitgliedern des EBT eines jeden Wahlkreises bestimmt werden, wäre es genau umgekehrt, dann müssten die Parteien möglichst viele Kandidaten für den EBT aufstellen, um dann eine Mehrheit für einen ihrer Kandidaten zustande zu bekommen. Die Ergebnisse wären aber immer wesentlich schwerer vorauszusehen. Auf jeden Fall hätten solche Varianten aber den Effekt, das das Volk (ähnlich wie bei den Vorwahlen zur Präsidentschaft in den USA) indirekt einen Einfluss darauf bekäme, wer überhaupt den Status eines aussichtsreichen Kandidaten bekommen würde.

Diese Varianten würden es aber in jedem Fall den Parlamentariern, die darüber zu entscheiden hätten, ob das System des EBT überhaupt eingeführt werden soll, wesentlich weniger attraktiv werden lassen und wären daher höchstens als eine Stufe möglicher langfristiger Weiterentwicklung denkbar.

Netzwerkbildung untereinander auf elektronischem Wege denkbar, in dem in ihrer politischen Richtung gleichgesinnte MdEB Informationspools bilden würden, um im Bereich der für sie als wichtig eingestuften Themen auf dem Laufenden zu sein.<sup>273</sup> Denkbar wären Netzwerke von MdEB die bestimmten NGO's angehören ebenso wie solche ethnischer Minderheiten, von Betriebsräten, Berufsverbänden oder kommunaler Agenda-Gruppen. Einige wären in mehreren Netzwerken aktiv, andere vielleicht nur in einem. Gerade die ungeheure Dynamik die das System zulässt würde es so interessant machen. Es würden sich Gleichgesinnte ohne das disziplinierende Korsett einer Partei finden und zeitlich begrenzt informieren, unterstützen, Ideen und Gedanken austauschen und Diskussionsalternativen ins Gespräch bringen. Transparenz wäre in höchstem Maße möglich. Die gut organisierten Netzwerke hätten die Möglichkeit bei den anderen MdEB für ihre Positionen zu werben. Doch dadurch wäre dennoch kein Druckempfinden, wie es durch Lobbyarbeit entsteht (siehe dazu Kapitel 6.3.2.), anzunehmen. Die große Zahl der MdEB würde sie vor der nötigen informellen Einflussnahme, wie sie die wenigen Bundestagsausschussmitglieder ertragen müssen, schützen. Damit wäre die Auseinandersetzung auf einer sachlichen Ebene sichergestellt.

Das Mandat soll jeweils vier Jahre gelten, wobei in jedem Wahlkreis nach zwei Jahren die Hälfte der Sitze neu zu besetzen ist. Daraus ergibt sich, dass im Zuge der Wahl, die ja gleichzeitig mit der Bundestagswahl stattfindet, auch bereits diejenigen gewählt werden müssen, die erst zwei Jahre später die dann frei werdende Hälfte der Sitze einnehmen.<sup>274</sup> So soll eine gewisse Kontinuität in der Arbeit, die sich bis dahin eingestellt hat, erhalten bleiben. Netzwerke werden nicht komplett ausgelöscht, sondern erhalten sich über die verbliebenen Mitglieder. Es wäre außerdem interessant ob sich Netzwerke ehemaliger MdEB erhalten würden, und welche Wirkung sie in der Zivilgesellschaft hätten.

Kandidat für diese Wahl kann nur werden, wer das aktive und passive Wahlrecht besitzt und vorher durch eine erforderliche Zahl von Unterschriften seine Kandidatur unterstützen konnte. Er muss seinen ersten Wohnsitz in dem Wahlkreis haben, für den er kandidiert, nicht ein reguläres Mitglied eines Parlamentes sein, sei es auf europäischer- bundes- länder- oder kommu-

---

<sup>273</sup> Wahrscheinlich würden im internen Netzwerk des EBT regelmäßig „Brandbriefe“ über Gefahren in einem Gesetzesvorhaben mit der Aufforderung zur Unterstützung von Maßnahmen zur Verhinderung durch den EBT verteilt werden. Je nach dem wie inflationär solche Benachrichtigungen auftauchen, wird die Bereitschaft zur Mitarbeit vorhanden sein. Sollten solche Mitteilungen jedoch durch Organisationen, die für ihre Integrität bekannt sind, wie etwa NGO's, unterstützt werden, wäre eine Kenntnisnahme wahrscheinlich.

<sup>274</sup> Für die ersten Mandatsträger wäre deshalb eine Sonderregelung zu treffen, damit dieses alternierende Prinzip in Gang kommen kann. Entsprechende Nachrücker für Ausfälle, Rücktritte oder Politiker, die in ein reguläres Parlament gewählt werden, sind ohnehin mitzuwählen.

nalere Ebene und darf bislang noch nicht Mitglied des Erweiterten Bundestages gewesen sein, bzw. eine vergangene Mitgliedschaft muss mindestens 8 Jahre zurückliegen.

Nach erfolgter Wahl würde sich der Erweiterte Bundestag schriftlich konstituieren. D.h. bei der jeweiligen Kreisverwaltung könnten die entsprechenden Formalitäten erledigt werden, die dann von dort an die Zentrale Bundestagsverwaltung nach Berlin gemeldet würden. Wenn die Mitglieder des Erweiterten Bundestages zu einer Abstimmung aufgerufen würden, wäre das ebenfalls bei der jeweiligen Kreisverwaltung möglich, die dann die entsprechend versiegelten Stimmzettel zur Zentrale nach Berlin schaffen würde.

### 7.5.3. Die Möglichkeiten der Aktivierung erweiterterer Beteiligungsgrade

Die Abgeordneten des Erweiterten Bundestages hätten ein Mandat zweiter Klasse.<sup>275</sup> Sie würden in die Arbeit des regulären Bundestages normalerweise nicht eingreifen, es sei denn sie würden zur Entscheidung spezieller Gesetzesentwürfe hinzugezogen. Sie hätten damit einen Status der auf einer Ebene zwischen den Abgeordneten des regulären Bundestages, die generell alle Themen zu bearbeiten haben und dem Volk, das nur in wenigen Ausnahmefällen per Volksentscheid<sup>276</sup> mitentscheidet, anzusiedeln wäre.

Wie wäre das Verfahren der Entscheidungsbeteiligung geregelt? Dazu sind grundsätzlich drei Varianten möglich:

Die erste Möglichkeit bestünde darin, dass der Bundestag in seiner bestehenden Form bei einem Gesetzgebungsverfahren durch einen Mehrheitsbeschluss den Erweiterten Bundestag als zusätzliches Entscheidungsgremium hinzuziehen könnte. Analog zum Fall der Beteiligung der Bevölkerung bei einem Volksentscheid, so wie er etwa auf Länderebene praktiziert wird, wenn ein Landtag den Beschluss dazu fasst.

Diese Regelung der Beteiligung würde die Gefahr in sich bergen, dass von der Regierungsmehrheit die Mitglieder des Erweiterten Bundestages nur dann zu einer Beteiligung an einer Entscheidung hinzugeholt werden würden, wenn es sich entweder um ein in seiner Bedeutung als nicht als zentral eingestuftes Thema handeln würde oder etwa wenn es aus taktischen

<sup>275</sup> Neben der Tatsache nicht an allen zu entscheidenden Fragen gleich intensiv wie die MdB beteiligt zu sein, würde auch die finanzielle Entschädigung und die Immunitätsregelung der MdB für die nicht anwendbar sein.

<sup>276</sup> In einer Endfassung würden sich die Möglichkeiten der Beteiligung bei der Entscheidung über politische Sachfragen dann folgendermaßen darstellen. Volksentscheid (alle Bürger – sehr selten), Mitwirkung des EBT (7475 MdEB + alle MdB – auch relativ selten aber schon öfter), Entscheidungen im Bundestag (alle MdB bei jeder Gesetzesvorlage – jedoch häufig ohne genaue Kenntnis derselben – bei Bedarf), detaillierte und intensive Arbeit an der Sache mit Erstellung einer Beschlussempfehlung (Ausschussmitglieder – permanent)

Gründen darum gehen könnte, die Position der Opposition zu schwächen. Bei wirklich wichtigen Fragen wäre die Gefahr der Ausgrenzung immer gegeben.

Als zweite Möglichkeit wäre daher die Erzwingung der Beteiligung mit Hilfe einer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht möglich. Um hier jedoch den Missbrauch durch die dauerhafte Einschaltung des EBT und eine Blockade des politischen Alltagsgeschäfts zu verhindern, wären dafür entsprechend hohe Hürden, wie die Beschränkung auf Themen von existenzieller Bedeutung, vorzusehen.<sup>277</sup>

Als dritte Möglichkeit für die Regelung des Einsatzes des EBT müsste die Möglichkeit einer Selbstaktivierung hinzugefügt werden. Der EBT muss das Recht haben, sich selber zur Teilnahme an Entscheidungen zu ermächtigen. Diese Entscheidung wäre durch eine Abstimmung innerhalb des Erweiterten Bundestages und des regulären Bundestages zu treffen.

Im Erweiterten Bundestag selber wäre die Initiative zur Selbstaktivierung wie folgt einzuleiten. Sollte ein Mitglied des EBT bspw. durch einen Gesetzesentwurf bzw. die durch die Ausschussarbeit weiterentwickelte Fassung, die Involvierung des EBT in das Verfahren für erforderlich halten, meldet es seinen Wunsch auf elektronischem Wege an die Bundestagsverwaltung in Berlin. Dort werden die Meldungen gesammelt und sind für jeden MdEB im internen Netz abrufbar. Für jeden sich in Beratung befindlichen Gesetzesentwurf wäre die aktuelle Zahl der Anträge auf Beteiligung abrufbar. Ist das Interesse an einem Fall so sehr gewachsen, dass die Zahl der MdEB, die die Initiative unterstützen möchten, auf eine Zahl von mehr als 50 % der Gesamtmitglieder des EBT angewachsen sind, wird mit Hinweis auf das Verlangen der reguläre Bundestag aufgefordert den EBT zur Entscheidung, entsprechend der o.g. Möglichkeit, hinzuzuholen. Lehnt der reguläre Bundestag diese Entscheidung ab, dann wird durch die Bundestagsverwaltung eine Abstimmung über die Teilnahme des Erweiterten Bundestages an der Entscheidung in die Wege geleitet. Kommt eine erforderliche Mehrheit zusammen, ist das betroffene Gesetzgebungsverfahren in einem ersten Schritt auf dem normalen Wege, also ohne die Beteiligung des EBT, nicht mehr abschließbar.

Das Abstimmungsverfahren, sowohl bei der Entscheidung über die Frage, ob eine Beteiligung des EBT eingeleitet werden soll, als auch bei den Entscheidungen über einzelne Gesetzesent-

---

<sup>277</sup> Ebenso könnte es Ausschlussbereiche geben. Etwa die Mitwirkung an Haushaltsgesetzen oder an Bereichen die der Geheimhaltung unterliegen. Die Erfahrung müsste zeigen, inwieweit dort eine Einschränkung zur Verhinderung der Selbstblockade notwendig wäre. Für gewisse Themenbereiche wären auch besonders qualifizierte Mehrheiten für den EBT denkbar.

würfe, wenn die Beteiligung des EBT beschlossen wurde, wäre folgendermaßen durchzuführen: Beide Gremien würden unabhängig voneinander abstimmen. Der reguläre Bundestag auf die übliche Weise im Plenarsaal und die Mitglieder des Erweiterten Bundestages würden ihr Votum schriftlich bei der zuständigen Kreisverwaltung abgeben. Bei der Auszählung würden aber alle Stimmen gleichberechtigt gezählt. D.h. eine Mehrheit wäre nur dann erreicht, wenn ein Antrag mehr als 50 % der Stimmen beider Gremien zusammen auf sich vereinigen könnte. Das würde z.B. für einen regulären Bundestag mit 603 Mitgliedern<sup>278</sup> und einem Erweiterten Bundestag mit 7475 Mitgliedern 8078 Stimmberechtigte ergeben und mindestens 4040 Stimmen<sup>279</sup> erfordern, um ein Verfahren erfolgreich durchzubringen. Notwendig wäre demnach immer eine Mehrheit der Stimmen im Verhältnis zur Zahl der Stimmberechtigten. Eine Mehrheit allein unter den abgegebenen Stimmen würde nicht ausreichen.

Abstimmungen, an denen der EBT beteiligt wäre, hätten immer für alle Stimmberechtigten, also auch den Abgeordneten des regulären Bundestages in namentlicher Abstimmung zu geschehen, damit für die Bürger der Region nachzuvollziehen wäre, wie ihre MdEB sich bei der Entscheidung bestimmter Sachfragen verhalten hätten. Die Ergebnisse wären deshalb zu veröffentlichen.

#### **7.5.4. Qualitative Abstufungen der Involvierung des Erweiterten Bundestages**

Insgesamt ist davon auszugehen, dass ein in Gang kommen des Beteiligungsprozederes während einer Legislaturperiode nur in wenigen Einzelfällen tatsächlich durchsetzbar wäre. Dies ist durchaus beabsichtigt, soll doch die Handlungsfähigkeit des regulären Bundestages weitgehend erhalten bleiben und Möglichkeiten zur Blockade notwendiger Gesetzesvorhaben nicht noch mehr gesteigert werden.

Ist jedoch die Mitwirkung des Erweiterten Bundestages beschlossen, könnte sich die Art und Weise der Beteiligung grundsätzlich in drei verschiedenen Varianten ergeben:

---

<sup>278</sup> Während die Zahl der MdEB durch die Zahl der Wahlkreise vorhersehbar ist, ist durch die Überhangmandate die Abgeordnetenzahl im regulären Bundestag vor einer Wahl nicht exakt bestimmbar. Dadurch würde sich die Gesamtzahl mit jedem Bundestag ändern, was damit auch zu anderen Mehrheitsverhältnissen bei Abstimmungen beider Gremien führen würde.

<sup>279</sup> Bezogen auf die Zahl der Mitglieder im EBT ergeben 4040 Stimmen einen Anteil von 54 %.

- im Bereich der Gesetzesinitiative
- durch die Einwirkung auf die Beratung einer laufenden Gesetzesinitiative
- durch die Novellierung bereits verabschiedeter Gesetze

#### **7.5.4.1. Die Mitwirkung im Rahmen der Gesetzesinitiative**

Bereits im Vorfeld einer Gesetzesinitiative würde das System seine Wirkung zeigen. Dadurch, dass es nicht im Sinne einer Partei sein kann, sich medienwirksam durch das Aktivwerden des EBT in der Behandlung einer Sachfrage, die Vernachlässigung eines Themas vorwerfen lassen zu müssen, wäre eine starke Sensibilisierung für sich im EBT abzeichnende Themenschwerpunkte anzunehmen. Allein eine Anfrage im internen Netz unter den Mitgliedern des EBT um Unterstützung in einer bestimmten Frage würde die Aufmerksamkeit der Mitglieder des regulären Bundestages wecken. Sollte eine solche Anfrage, vergleichbar etwa mit einer Probeabstimmung, eine relevante Zustimmung erreichen, könnte der reguläre Bundestag es kaum noch riskieren, das Thema nicht zu behandeln.

Darüber hinaus sollte der EBT aber auch noch eine Möglichkeit zur formellen Gesetzesinitiative haben. Wenn jedoch eine Gesetzesinitiative durch den regulären Bundestag verweigert würde und erst durch den EBT durchgesetzt würde, dann müsste das Gesetz auch unter Mitwirkung des EBT verabschiedet werden. Nur dadurch wäre sichergestellt, dass der reguläre Bundestag, wenn ihm daran gelegen wäre, sich möglichst nicht durch die Einschaltung des EBT das Heft des Handelns aus der Hand nehmen zu lassen, bereits im Vorfeld einer solchen Zuspitzung reagieren würde.

Einen ausformulierten Gesetzesentwurf erarbeiten auch im regulären Bundestag normalerweise nicht die Mitglieder selber. (siehe dazu Kapitel 6.2.2.) Entscheidend für die Einbringung in das formale Verabschiedungsverfahren ist vielmehr die Erklärung der Unterstützung des Entwurfes von mindestens 5 % der Mitglieder. Übertragen auf den EBT würde das bei 7475 Mitgliedern bei 374 MdEB liegen. Dieser geringe Prozentsatz ist hier jedoch unfunktionabel. Es kann nicht im Sinne der parlamentarischen Arbeit sein, das Parlament mit einer weiteren Flut von Gesetzesanträgen zu belasten, bei denen am Ende der Beratung kaum eine Chance auf Verabschiedung besteht. Die Involvierung sollte sich auf die drängendsten Fragen beschränken. Außerdem ist es nicht sinnvoll, dem regulären Bundestag die Chance einzuräumen auf eine sich abzeichnende Mehrheitsentwicklung im EBT reagieren zu können, wenn gleich-

zeitig bei einer Unterstützungsrate von nur 5 % bereits ein formales Gesetzgebungsverfahren durch den EBT in Gang gebracht werden könnte. Eine Zustimmungsrate von 50 % der Mitglieder des EBT würde den Anforderungen näher kommen. Dann wäre gleichzeitig die Schwelle der Beteiligung des EBT am Verfahren der Verabschiedung genommen. Das Gesetz müsste dann ohnehin unter Mitwirkung des EBT verabschiedet werden.

#### **7.5.4.2. Die Einwirkung auf die Beratung einer laufenden Gesetzesinitiative**

Ziel des Erweiterten Bundestags ist, die Vielfalt der politischen Meinungen in den Entscheidungsgremien bei Bedarf zu erhöhen. Je umfangreicher aber ein Kollektiv mit Personal ausgestattet ist, umso geringer ist die Chance unter allen Beteiligten einen Kompromiss über einen Entwurfstext zu finden. Eine solche Leistung kann ja nicht einmal der Bundestag in seiner jetzigen Form erbringen, nur in der übersichtlichen Gruppe weniger Personen, wie sie der Ausschuss zur Verfügung hat, kann eine solche Aufgabe erfolgreich abgeschlossen werden. Außerhalb der Ausschüsse ist die Einwirkung deshalb durch aktive Mitgestaltung an einer Textfassung kaum mehr möglich, sondern nur durch eine weitgehend passive Mitgestaltung durch die Einbringung von Korrekturvorschlägen.

Da sich die Ausschüsse externe Beratung zur Erarbeitung einer Beschlussempfehlung heranziehen, ist es folgerichtig, dass aus den Reihen der Mitglieder des EBT heraus ebenfalls die Möglichkeit besteht Positionspapiere an den jeweiligen Ausschuss zu senden. Das empfiehlt sich besonders deshalb, weil die MdEB in der Regel ohnehin über den Stand der Verhandlungen informiert sind.

Neben der Möglichkeit beratend tätig zu werden, sind weitere passive Mitwirkungen möglich. Dies sind im Wesentlichen die durch Hinzuziehung zur Abstimmung mögliche Zu- oder Ablehnung eines vorgeschlagenen Gesetzestextes oder die auf dem Abstimmungswege mögliche Hinzufügung einer Gesetzesbefristung. Das Element der Befristung könnte sehr vielseitig eingesetzt werden. So könnte der EBT durchgehend fordern, dass alle Gesetze, die nachhaltigkeitsrelevant sind, zu befristen sind oder nicht ohne Zustimmung des EBT verlängert werden können. Auch wäre ein Überprüfungsrecht nach einer Frist durch den EBT denkbar.<sup>280</sup> Das Verfahren zur Durchsetzung einer Befristung würde nach dem oben beschriebenen Vorgang erfolgen können.

---

<sup>280</sup> Damit könnte dem Zeitmangelphänomen entgegen gewirkt werden, das die Politik häufig dazu nötigt, beschlossene Gesetze erst einmal zu belassen, und sich nicht weiter um sie zu kümmern, selbst wenn eine regelmäßige Kontrolle der Folgen notwendig wäre. (siehe dazu auch Kapitel 5.2.)

### **7.5.4.3. Die Initiative zur Novellierung eines bereits verabschiedeten Gesetzes**

Das Verfahren der Involvierung des EBT in die Gesetzgebung erstreckt sich in der Folge auch auf den Eingriff bzw. die Initiierung der Novellierung bestehender Rechtsnormen. In diesem Zuge könnten auch Gesetze nachträglich auf Initiative des EBT befristet werden.

Entscheidungen, die unter Beteiligung des EBT zustande gekommen sind, sollten grundsätzlich auch nur durch den EBT wieder geändert werden können. Durch den regulären Bundestag können sie ohne Beteiligung des EBT erst nach einer gewissen Frist novelliert werden.

### **7.5.5. Zur Erfüllung der Kriterien**

Entsprechend des Kriterienschemas, das bislang für die Verwendbarkeit alternativer Strategien in dieser Arbeit angewandt wurde, ist auch das hier vorgeschlagene Modell nun einer solchen Untersuchung zu unterziehen.

#### **7.5.5.1. Zur funktionalen Anbindung an das vorhandene System**

Das hier vorgeschlagene Modell sieht zunächst den Bundestag und den Bundesrat, so wie sie zur Zeit existieren, unverändert vor. Der Erweiterte Bundestag würde als eine zusätzliche Komponente hinzugefügt. Der Grad der Veränderung innerhalb der bestehenden Strukturen wäre minimal. Die Beständigkeit des bestehenden Systems wäre weitgehend sichergestellt. Auch deshalb, weil, obwohl es dann eine neue Komponente im politischen Gefüge gäbe, diese wahrscheinlich nur relativ selten zum Einsatz kommen würde. Es kann damit als eine für die Akteure annehmbare Weiterentwicklung aus dem bisherigen System betrachtet werden. Der Veränderungsgrad wäre zwar relativ gering, aber ist der Anreiz für die Mandatsträger in den Parlamenten auch ausreichend genug sich für ein solches Modell zu entscheiden?

Dafür wären verschiedene Gründe denkbar. Es bestünde damit die Möglichkeit, das angeschlagene Image der Politik bei der Bevölkerung zu verbessern, da hiermit für den Bürger eine neue Komponente geschaffen würde, die eine tatsächliche Eingriffsmöglichkeit in das politische Geschehen mitbrächte und gleichzeitig bürgernah sein könnte. Das Empfinden in der Bevölkerung des sich hilflos den Akteuren der Spitzenpolitik ausgeliefert zu fühlen, könnte entschärft werden. Den Bürgern ein solches „Geschenk“ zu machen, könnte einen ausreichenden Anreiz für jene darstellen, die darüber zu entscheiden haben, schließlich würde es ihre eigene Bürgernähe unter Beweis stellen. Gleichzeitig dürfte aber der Verlust politischen Einflusses nicht zu groß sein, um diesen Anreiz nicht wieder zunichte zu machen. Es bestünde schließlich die Gefahr von den „Feierabendpolitikern“ des EBT vorgeführt zu werden. Eine Erleichterung könnte den Volksvertretern die Möglichkeit bieten, Themen, die ihrer Natur nach unbehaglich sind und zu großen Ansehensverlusten führen können, auf den EBT abwälzen zu können. Damit haben die Berufspolitiker des regulären Bundestages sogar die Chance sich gegen zu aufdringliche Bedrängung durch informelle Einflussnahme zur Wehr setzen zu können. Denn mit dem EBT gibt es die Möglichkeit damit zu drohen, die Sachfrage ggf. auch von anderen entscheiden zu lassen und sich für diesen Akt auch noch als um umfangreiche Partizipation bemühte, nicht an der Macht klebende Akteure positiv darstellen zu lassen.

Doch sollte es Bedenken geben, können die durch ein Verzögerungsverfahren behoben werden, nachdem die Einführung des Systems beschlossen, seine Umsetzung aber erst mehrere Legislaturperioden später erfolgen würde. Es wäre außerdem ein indirekter Weg denkbar. Die Einführung des Systems könnte mit Hilfe der Zwischenstufe über die Einführung des Volksentscheidens möglich werden und dann nicht von „oben“ eingeführt, sondern von „unten“ erzwungen werden.

#### **7.5.5.2. Zur strukturellen Optimierung des Erwerbs maximaler Fachkompetenz**

Mitentscheidend für die Fachkompetenz der MdEB ist ihre Einbindung in außerparlamentarische Netzwerke und Organisationen. Dadurch, dass für die Aufstellung der Kandidaten ein relativ hohes Niveau an Unterstützungsunterschriften verlangt wird, ist die Wahrscheinlichkeit entsprechend groß, dass sie in Organisationen, Verbänden, Kirchen, Sozialen Bewegungen, oder NGO's eingebunden oder selber Mitglieder von Forschungsinstituten sind, die ihnen bei dieser Vorleistung behilflich sein könnten. Auf diese Netzwerke können sie zurückgreifen,

wenn es um die Informationsbeschaffung zu Sachfragen geht. Indirekt profitieren die MdEB natürlich auch noch von den Hilfsdiensten des regulären Bundestages, da ihnen ja die Drucksachen per E-Mail ohnehin zugehen.

Durch die Weitergabe der Informationen über den Stand der Beratungen eines Gesetzentwurfes in den Bundestagsausschüssen an die jeweiligen Unterstützungsorganisationen könnte die Thematik aus der Sicht dieser Organisationen professionell bearbeitet, bewertet und schließlich zu einer Handlungsempfehlung verarbeitet werden. Daran könnten sich die Mitglieder, die zwar in den verschiedenen Regionen über die Bundesrepublik verteilt agieren, sich jedoch durch die politische Orientierung und Unterstützung durch die gleiche oder in ähnlicher Weise orientierter Organisation verbunden sehen, grundsätzlich orientieren.

#### **7.5.5.3. Zur Berücksichtigung der persönlicher Leistungsgrenzen**

Im Vergleich zum Mitglied des regulären Bundestages stünde dem MdEB zwar nicht seine gesamte Arbeitszeit für die Bearbeitung an politischen Sachentscheidungen zur Verfügung aber dafür hätte er auch nur bei relativ wenigen Fragen den Stand maximaler Information zu erarbeiten. Nämlich nur jene, die aus seiner Sicht vom regulären Bundestag nicht in einem mit seinen Grundüberzeugungen vereinbaren Sinne entschieden werden würden und für die sich gleichzeitig ausreichend Mitstreiter unter den MdEB finden ließen. Das dürfte, so wie das System angelegt ist, relativ selten vorkommen. Bis zur Beteiligungsreife fortgeschrittene Verfahren würden aufgrund der disziplinierenden Wirkung auf den regulären Bundestag höchstwahrscheinlich nicht mehr als drei bis vier mal im Jahr vorkommen.

Außerdem würde sich das MdEB nicht genötigt sehen müssen, für die Erhaltung einer politischen Karriere das Bild eines permanent an der Maximallast agierenden Akteurs zu liefern. Die Wiederwahl ist unter anderem aus diesem Grunde nicht zulässig, daher kann das MdEB ohne den Druck des Wettbewerbs auch gelassen bleiben und sich wirklich nur mit den Fällen beschäftigen, die ihm außerordentlich wichtig erscheinen.

#### **7.5.5.4. Zur Berücksichtigung der Notwendigkeit einer hohen Altruismusfähigkeit**

Das MdEB ist vergleichsweise frei von Rückwirkungen, die sich aus den politischen Entscheidungen ergeben. Eine Reaktion der Wählerschaft wegen Untätigkeit oder einer Abstim-

mungsentscheidung hätte nur begrenzte Auswirkungen auf die weitere politische Tätigkeit. Dies gilt zumindest solange keine Karriere in einer professionellen politischen Laufbahn geplant ist. Er ist nicht von einem günstigen Listenplatz einer Partei abhängig. Dennoch könnte versucht werden, gerade weil das Mandat zeitlich begrenzt und zunächst einmal nicht verlängerbar ist, durch informelle Akteure Einfluss auf ihn zu nehmen. Die gängigen Kanäle der lobbyistischen Kontaktabbahnung wären ja auch hier grundsätzlich möglich. Dagegen spricht jedoch, dass ein Lobbyist nicht wissen kann, wann eine Frage, die für ihn relevant ist, unter Beteiligung des EBT mitentschieden wird, und wann nicht. Warum sollte er eine Vergünstigung anbieten, wenn er nicht weiß ob sich das für ihn jemals auszahlen wird. Außerdem spricht ihre große Zahl von 7475 MdEB dagegen, dass es erfolgversprechend für eine Lobbyorganisation sein könnte, sich eine sichere Positionsbasis unter den MdEB, die wahrscheinlich viele hundert Personen umfassen müsste, um überhaupt Wirksamkeit erlangen zu können, zu erobern. Außerdem wäre ja nicht sicherzustellen, dass Versuche der Kontaktaufnahme nicht von den Betroffenen veröffentlicht werden würden, was für diejenigen, die diesen Versuch unternommen hätten, eine erhebliche Imageschädigung bedeuten würde.

#### **7.5.5.5. Die Ergebnisdeformierung durch internen Sanktionsdruck**

Dem MdEB würde es wahrscheinlich wesentlich leichter fallen, die Forderung des Grundgesetzes zu erfüllen, dass ein Abgeordneter nicht an Weisungen und Aufträge gebunden ist, als das den Abgeordneten des regulären Bundestages möglich ist. Sie unterliegen einem Fraktionszwang und sind in eine starke Parteidisziplin eingebunden. Da davon ausgegangen werden kann, dass wahrscheinlich sogar ein erheblicher Anteil der MdEB nicht Mitglieder in einer Politischen Partei sein würden, würde es eine starke Komponente im EBT geben, die diesem Mechanismus gar nicht unterworfen wäre. Doch auch jene, die Mitglieder einer politischen Partei wären, hätten ja keine Chance auf eine Wiederwahl. Es wäre daher sehr unwahrscheinlich eine gleichermaßen straffe Parteidisziplin durchsetzen zu können, wie das im regulären Bundestag der Fall ist. Es gäbe ja kein Drohpotential dafür, der Grad der Unabhängigkeit wäre auch für Angehörige politischer Parteien unter den MdEB erheblich größer. Der Zwang zu unliebsamen Kompromissen im Sinne einer Parteistrategie gering, denn die Verknüpfung von Sachfragen mit der politischen Zukunft des Entscheiders wäre wenigstens im Zuständigkeitsbereich des EBT unterbrochen.

Damit wäre auch eine Themenfavorisierung nach wahlstrategischen Gesichtspunkten zumindest aus Sicht der MdEB wenig wahrscheinlich. Themen, denen etwa das Manko des Belohnungsaufschubs anhaftet, wären damit in einen Bereich gerückt, wo sie ohne gleich in Konkurrenz mit anderen wesentlich wahlwirksameren Themen zu treten, neutraler behandelt werden könnten.

#### **7.5.5.6. Die Chance auf eine ausreichende Dauerhaftigkeit Nachhaltiger Entscheidungen**

Das Ziel, die politischen Entscheidungen stetig näher an ein nachhaltigkeitsverträgliches Niveau heranzuführen, wird auf struktureller Ebene dadurch erreicht, dass der EBT Themen an sich reißen kann, wann immer eine Mehrheit dafür zustande kommt, im Wesentlichen außerhalb der politischen Wettkämpfe steht und deshalb populistischen Stimmungen gegenüber verhältnismäßig resistent sein dürfte.

Die Chance auf einen Eingriff in das Entscheidungsgeschehen durch den EBT also von einer Seite, die nicht dem etablierten, elitären, politischen Gefüge von Parteien und Institutionen angehört, dürfte beim bereits vorhandenen Entscheidungsapparat zu einem Disziplinierungseffekt führen. Durch den Imageverlust der eintreten könnte, würde durch den EBT die politische Linie der Regierung zu häufig korrigiert werden, wäre bereits im Vorfeld eine Anpassung an Positionen zu erwarten, die im EBT eine starke Unterstützung finden könnten. Würde es im EBT eine Tendenz zur Verfestigung der Prinzipien der Nachhaltigen Entwicklung einstellen, wäre damit ein stetiger indirekter Einfluss auf die Richtung der Politik anzunehmen. Zumindest könnten die jeweiligen Mehrheiten im BT es nicht mehr riskieren, aufgrund von strategischen Vorteilen für die Tagespolitik den Bereich der Nachhaltigen Entwicklung zu opfern. Dadurch, dass mit jeder Wahl zwar die gesamten Mitglieder des EBT gewählt, aber nur die Hälfte jeweils ersetzt würde, wäre eine gewisse Kontinuität auch über die jeweiligen Wahlperioden hinaus gegeben.

Damit wäre aber noch nicht geklärt, warum der EBT die Nachhaltige Entwicklung als ein primäres Ziel auch verfolgen sollte und sich nicht anderen Prioritäten zuwenden würde. Das könnte aber nur erreicht werden, wenn die Zusammensetzung des EBT sich so darstellen würde, dass sie zur Favorisierung solcher Positionen auch bereit wäre.

Die große Anzahl von über siebentausend zu wählenden Mitgliedern und die Möglichkeit die Prioritäten bei der Stimmabgabe streuen zu können und sich damit nicht nur auf einen Kandidaten festlegen zu müssen, dürfte im Verhältnis zum klassischen Mehrheitswahlrecht für eine

große Vielfalt unter den MdEB sorgen. Dem Konzept steht folgende Annahme zugrunde: Je kleiner und exklusiver ein Gremium, das mit einer gewissen Machtbefugnis ausgestattet, und dessen Mitgliedschaft damit besonders attraktiv ist, umso größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass diejenigen, die sich nach dem Kampf um den Zugang dazu als erfolgreich herausstellen werden, zum Kreise derjenigen zählen, die finanziell mit besonders umfangreichen Mitteln ausgestattet sind. Jedes zusätzliche Gremium, das sich durch eine überschaubare Mitgliederzahl auszeichnen würde, hätte dann, so wie bereits der reguläre Bundestag, einen starken Einfluss finanzstarker neoliberaler Kreise zu widerstehen.

Ein ausreichender Zugang zu solchen Gremien ist daher für gesellschaftlich wichtige Bewegungen, kompetente Mahner oder gemeinnutzorientierten Organisationen, die aber nur einen geringen wirtschaftlichen Rückhalt haben, nur dann wahrscheinlich, wenn das Gremium in das sie hineingewählt werden können, entsprechend groß ist und gleichzeitig das Wahlverfahren den Wähler nicht zu Kompromissen bereits im Vorfeld der Wahl zwingt. Zumindest eine Rückgängigmachung von mühsam erreichten Fortschritten im Bereich der Nachhaltigen Entwicklung wäre damit relativ unwahrscheinlich.

#### **7.5.6. Die Wirkung des Systems auf die Qualität der Entscheidungen**

Insgesamt kann erwartet werden, dass durch die hier vorgestellte Systemergänzung Auswirkungen in verschiedenen Ebenen und Ausprägungen eintreten würden. Der Aspekt zusätzlicher Transparenz und der damit erleichterte Zugang aller Interessierter an den Entwicklungen in der politischen Entscheidungsebene dürfte sich grundsätzlich auf den Trittbrettfahereffekt auswirken. Denn dafür sind uneinsehbare Zonen erforderlich, die mit diesem System in ihrem Bestehen stark eingeschränkt werden. Die Möglichkeit einen einfacheren Einblick in die Abläufe zu bekommen und die Gewissheit, dass, wenn sich Fragen zu weitreichenden Entscheidungen ergeben, im Zweifelsfalle eine adäquate Eingriffsmöglichkeit besteht, die einen verbindlichen Charakter hat, könnte den weltfremd hohen Grad des blinden Vorschussvertrauens, den das derzeitige System von den Bürgern verlangt, auf ein handhabbares Maß herunterbringen. Die Gefahr der Aufspaltung der Gesellschaft in jene, die Zugang zu politischer Macht haben und jene, denen das weitestgehend verwehrt bleibt, wäre damit abgeschwächt.

Auch für den regulären Mandatsträger, der nach wie vor die wesentlichen Aufgaben in der politischen Entscheidungsarbeit zu verrichten hätte, würde das System eine Erleichterung

bedeuten können. Ein Verständnis der elitären Abkapselung könnte dem Gefühl des gemeinsamen Teams weichen. Eines Teams, das sich aus Bevölkerung, und Mandatsträgern zusammensetzt, und das je nach Brisanz der Frage, vom kleinsten Gremium, mit gelassener Selbstverständlichkeit bei Bedarf die Hinzuziehung immer weiterer Kreise, die sich in abgestuften Graden vom Bundestag über den EBT bis hin zur gesamten Bevölkerung hinziehen, betreibt.

Die Position Nachhaltiger Themen dürfte damit indirekt gestärkt werden, denn die Methoden der Akteure, die eine Nachhaltige Entwicklung mit erfolgreichem Trittbrettfahrerverhalten untergraben, würden deutlich erschwert. Die Einflussaktionen einer neoliberalen Wirtschaftslobby auf die Politik und Verformung derselben in ihrem Sinne würden zu einem großen Teil unplanbar. Niemand wüsste am Beginn eines Gesetzgebungsverfahrens wer am Ende an der Entscheidung alles beteiligt ist. Zu deutliches Auftreten für die Durchsetzung partikulärer Interessen würde außerdem die Veröffentlichung eines solchen Versuches und die Motivation zur Aktivierung der nächsten Ebene der Beteiligung nachsichziehen, also kontraproduktiv sein.

Durch die Einschränkung dieses politischen Einflusselementes würde der strategische Vorteil derjenigen informellen politischen Einflussnehmer, die aufgrund ihrer Zielsetzung die Erfordernis der Geheimhaltung ihrer Einflussnahme nicht erfordern, wesentlich steigen. Es sind dies die Verfechter der Positionen für die Erhaltung der öffentlichen Güter, zu denen man sich, im Gegensatz zu Vertretern der Durchsetzung von Partikularinteressen, problemlos öffentlich bekennen kann.

## **8: Zusammenfassung**

Im Vordergrund dieser Untersuchung stand die Frage, nach der Aufdeckung und Überwindung organisatorischer Selbstbehinderungen in den politischen Entscheidungssystemen der repräsentativen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland. Dazu musste zunächst der Nachweis geführt werden, dass die Strukturen, so wie sie bei uns derzeit vorliegen, einen nennenswerten Grad an Selbstbehinderung und Systemüberforderung aufweisen. Es galt festzustellen, dass ein System, das zurecht als das Beste bezeichnet wird, das Deutschland in seiner langen Geschichte jemals hatte, noch nicht ausgereift ist und dass es Systembereiche gibt, in denen die Konstruktion an ihre Leistungsgrenze stößt und der Weiterentwicklung bedarf. Theoretisch stößt jedes System irgendwann an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit.

Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, dass diese Leistungsgrenze auch in der Wirklichkeit erwartet werden kann, also akut ist.

Die dramatischen Entwicklungen in den Bereichen Klima und Umwelt, der Ökonomie und der sozialen Sicherungssysteme, sowie die zu erwartenden Entwicklungen in diesen Bereichen stellen ein solches Szenario dar. Der Nachweis der Überforderung wird jedoch erst dadurch deutlich, dass seit Jahrzehnten bereits vergeblich versucht wird, diese Entwicklung dahingehend zu beeinflussen, dass in ihr geborgene Gefahrenpotenzial deutlich zu verringern. Diese Versuche sind im Wesentlichen erfolglos verlaufen. Ferner ist feststellbar, dass Erkenntnisse über die Zuspitzung der Entwicklung nicht in eine vergleichbare Zunahme der Gegensteuerungsaktivitäten der politischen Akteure mündete.

Es war zu untersuchen, warum bislang in den politischen Entscheidungsgremien der Demokratien kaum adäquate Reaktionen auf die sich abzeichnende Entwicklung erfolgen konnten. Dafür wurden verschiedene Phänomene ausfindig gemacht. Diese lagen zum einen im Verhältnis des Problemaufbaus und den mit seiner Lösung beauftragten Akteuren. Vor allem die Schwierigkeiten, Lernprozesse dann erfolgreich einzuleiten, wenn das Problem nicht einer der menschlichen Psyche entgegenkommenden Konfiguration mit der Möglichkeit Erfahrungen zu sammeln, zeitlicher und regionaler Überschaubarkeit und geringer Komplexität entspricht, sind hier festzuhalten.

Ferner ist das Phänomen der Aufspaltung der Interessen deutlich zu berücksichtigen, die Trennung von persönlichem Interesse und dem Interesse der Allgemeinheit. Die dargelegten Untersuchungen zum Trittbrettfahrerphänomen geben eine weitere Erklärung dafür, dass Aktionen im Sinne des Allgemeinwohls immer in Konkurrenz zum persönlichem Wohl stehen und daher zu einer Komplizierung der Durchsetzung prinzipiell unumstrittener Allgemeinwohlinteressen führen.

Diese hier zugrunde gelegten Phänomene wirken in alle Akteursebenen hinein, die wesentlich für das Zustandekommen und das noch immer kontinuierliche Festhalten Nicht-Nachhaltiger Prozesse verantwortlich sind.

Es sind dies im Wesentlichen die Akteure zur Verfolgung ökonomischer Interessen (Spitzenfunktionäre der Wirtschaft, neoliberale Wirtschaftstheoretiker), die auf eine finanzielle Gewinnorientierung fixiert sind und eine Zuständigkeit Nachhaltiger Entwicklungsprinzipien zwar als Privatmeinung durchaus vertreten, jedoch nicht in ihre privilegierte Funktion als ökonomische Spitzenakteure einfließen lassen. Sie profitieren ferner davon, dass Politik und Ökonomie scheinbar getrennt agieren und sie somit die Rolle der letztgültigen Steuerungs-

funktion allein der Politik zuzuweisen in der Lage sind, die sie ja schließlich gewähren lässt. Damit können sie nach außen hin darstellen, dass ihr Handeln in den Auswirkungen umfassend geprüft und durch die Politik für ungefährlich befunden wurde.

Die politische Ebene muss im hier vorliegenden System generell in zwei Bereiche aufgeteilt werden. Sie besteht einerseits aus dem politischen Vorentscheider, dem Wähler, andererseits aus einer privilegierten Gruppe, den Direktentscheidern, den Repräsentanten, Mandats- und Amtsträgern. Auch hier kommt es zu einer verhängnisvollen gegenseitigen Zuständigkeitszuweisung.

Der Wähler fühlt sich nach diesem System mit der Beauftragung seiner Repräsentanten entlastet und gleichzeitig sicher, dass ein hochkompetentes Team von Fachleuten qualitativ bessere Entscheidungen herbeiführt, als wenn er selber, ohne den Zugang zu den zahlreichen externen Informationsquellen, Entscheidungen hätte fällen müssen.

Damit läge die Zuständigkeit beim Repräsentanten. Der Repräsentant hingegen, befindet sich in einem ständigen Ausscheidungswettbewerb und muss daher versuchen den Wähler in diesem Glauben zu lassen, dass er, der Repräsentant in allen Ebenen kompetent und in allen Bereichen lösungsfähig und lösungswillig ist. Gäbe er sich eine Schwäche würde das zum Ausscheiden aus dem Mandat führen, was seine politische Handlungsfähigkeit weitgehend beenden würde. Die Komplexität vieler Themenbereiche erlaubt es ihm so zu verfahren. Er kann sich sicher sein, dass sein Auftraggeber, der Wähler, nur selten in der Lage sein wird, den Nachweis eindeutigen Fehlverhaltens zu erbringen. Da Auswirkungen, und das gilt besonders für den Bereich der Nachhaltigen Entwicklung, sich häufig erst mit großer Zeitverzögerung zeigen. Es kommt somit zu einer gegenseitigen Zuschiebung der Verantwortung. Die tatsächlichen Herbeiführer der Problematik, die ökonomischen Akteure, können die Verantwortung auf die politischen Kontrollinstanzen abschieben, die ihnen schließlich erlauben so zu handeln. Sie sind schließlich in der Lage ihnen Grenzen zu setzen und wären damit ja wohl auch in der Lage diese Grenzen zu verschärfen, tun es aber nicht.

Der Wähler handelt durchaus ähnlich, indem er von den Repräsentanten die er wählt, die Erfüllung eines umfassenden Aufgabenpaketes verlangt, das aber gleichwohl den Wähler persönlich betreffende als auch in einer abstrakten Weise das Allgemeinwohl betreffende Bereiche beinhaltet. Der Repräsentant weiß sehr wohl, dass die Entscheidung des Wählers für oder gegen ihn hauptsächlich von Erfolgen in den Bereichen abhängt, in denen er für den Wähler konkret fassbare Lösungen abliefert. Der Wettbewerbszwang nötigt ihn also dazu, sich auf diese Ebene zu konzentrieren. So wännen sich alle drei Hauptakteursebenen im Bereich der

Nichtzuständigkeit, bzw. sie führen an, dass ihnen die Hände gebunden seien, da sie sonst die Chance weiterhin in ihrem Bereich als Akteur tätig zu sein, verlieren würden.

Wie kann dieses Dilemma umgangen werden? Dazu muss zunächst festgehalten werden, dass der Fehler im System wesentlich darin liegt, dass es seine Akteure dazu zwingt, sich reaktiv zu verhalten. Gehandelt wird häufig erst dann, wenn ein gewisses Druckpotential entstanden ist, das zu Konsequenzen zwingt. Die besondere Problematik um die Nachhaltige Entwicklung ist jedoch dadurch charakterisiert, dass aufgrund der Zeitzusammenhänge bereits gehandelt werden muss, lange bevor ein solcher Druckzustand durch das Eintreten der Folgen des Fehlverhaltens spürbar wird. Der übliche Weg der Anpassung politischer Entscheidungssysteme an die sie fordernde Situation durch einen revolutionären oder vorrevolutionären Zustand kann in diesem Falle nicht als geeignet betrachtet werden.

Daher muss das Lösungsmodell aus dem vorhandenen Modell herauswachsen, ohne das ein offensichtlicher Druckzustand dazu zwingt. Vielmehr muss erkannt werden, dass eine Drucksituation bereits vorhanden ist, obwohl sie nicht spürbar ist. Diese Unmöglichkeit des Sammelns von Erfahrungen stellt ein zentrales Problem dar. Es kamen demnach nur demokratietheoretische Modelle für die Konstruktion eines neu angepassten politischen Entscheidungssystems infrage, die die Eigenschaft mit sich bringen, aus dem vorhanden System der Bundesrepublik Deutschland herauswachsen zu können.

Vier demokratietheoretische Varianten wurden als prinzipiell geeignet eingestuft und entsprechend dem aus der Bedarfslage heraus entwickelten Kriterienkatalog untersucht. Neben der Möglichkeit aus dem bestehenden System quasi sanft herauswachsen zu können, wurden folgende weitere Kriterien zugrunde gelegt: Für die Entscheider muss die Optimierung maximaler Entscheidungskompetenz sicher gestellt sein. Diese Entscheidungskompetenz, die neutral und auf dem höchsten wissenschaftlichen Niveau sein muss, darf nicht eingeschränkt werden durch das Erreichen persönlicher Leistungsgrenzen des Entscheiders, durch die Unfähigkeit des Entscheiders durch mangelnde Altruismusfähigkeit seine Entscheidungen nicht am Gemeinwohl zu orientieren und durch Sanktionsdruck innerhalb der Organisationen von denen der Entscheider abhängig ist. Ferner war mit Berücksichtigung der extrem langfristigen Wirkungszeiten die dauerhafte Absicherung einmal getroffener Entscheidungen im Sinne der Nachhaltigen Entwicklung erforderlich.

Da keiner der infrage kommenden demokratietheoretischen Ansätze diese Bedingungen vollständig erfüllen konnte, musste auf Entscheidungssystemkonstruktionen zurückgegriffen werden, die bereits unter dem Gesichtspunkt einer besseren Stützung Nachhaltiger Entwicklungs-

prinzipien entwickelt worden waren. In diesem Zusammenhang wurden vier Modelle ausgewählt, die verschiedene Herangehensweisen für diese Problemlösung darstellen.

Ein Lösungsweg sieht die Einstufung des Problembereichs auf eine besondere Ebene der politischen Berücksichtigung vor. Durch diese Neueinstufung wären die politischen Akteure gezwungen dieser Neueinstufung Rechnung zu tragen und adäquat zu handeln. Ein zweiter Lösungsansatz sieht die Erweiterung des Kreises der Entscheider vor, um jeweils die besonders Qualifizierten und Kompetenten eines Themenbereiches in die Entscheidung stärker mit einzubeziehen. Ein dritter Lösungsvorschlag sieht ein Gremium besonders qualifizierter Entscheider vor, die durch das Mittel des Vetos eine konkrete Möglichkeit politischer Richtungsbestimmung in der Hand haben. Ein vierter Lösungsvorschlag sieht schließlich die Umänderung des gesamten Systems und die Einführung hierarchischer Strukturen entsprechend der vorgegebenen politischen Bedeutung einiger Themenbereiche vor.

Entsprechend dem vorgegebenen Kriterienraster mussten die vier alternativen Systemansätze überprüft werden. Das Ergebnis zeigte auch hier erneut, dass einzelne Komponenten aus den jeweiligen Systemvorschlägen gut in der Lage sind, einige der genannten Kriterien zu erfüllen, die Erfüllung anderer Kriterien jedoch nicht erreicht werden kann.

Als Folge daraus blieb nur der Weg übrig, aus den verschiedenen als besonders vorteilhaft eingestuften Komponenten der im Vorfeld überprüften Systemansätze eine Neukonstruktion zu schaffen, die den Anforderungen in weitestgehendem Maße gerecht werden kann.

## 9. Literatur- und Quellenverzeichnis

- Albertz, J. (Hg.) 2004: Humanität – Hoffnungen und Illusionen; Schriftenreihe der Freien Akademie, Band 23; Berlin  
 ARD-Tagesthemen vom 26.04.2006  
 Arnim, H.H. von 1993: Staat ohne Diener: was schert die Politiker das Wohl des Volkes?; München  
 Axelrod, R. 1991: Die Evolution der Kooperation; München  
 Bachrach, P. 1970: Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft: eine kritische Analyse; Frankfurt/M.  
 Bakan, J. 2004: The Corporation: The Pathological Pursuit Of Profit And Power; New York  
 Balck, H.; Kreibich, R. (Hg.) 1991: Evolutionäre Wege in die Zukunft; Weinheim  
 Baratta, M.von (Hg.) 1996: Der Fischer Weltalmanach 1997; Frankfurt/M.  
 Baratta, M.von (Hg.) 2002: Der Fischer Weltalmanach 2003; Frankfurt/M.  
 Beck, U. 2002: Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter; Frankfurt/M.  
 Beckerman, W. 1974: In Defence of Economic Growth; London  
 Behrends, S. 2001: Neue Politische Ökonomie; München

- Bendell, J. 2000: Jenseits der Selbstregulation von Umweltmanagement: Einige Gedanken zur wachsenden Bedeutung von Business-NGO-Partnerschaften; in: Fichter, K.; Schneidewind, U. (Hg.) 2000: Umweltschutz im globalen Wettbewerb; Berlin
- Berg-Schlosser, D.; Müller-Rommel, F. (Hg.) 1997: Vergleichende Politikwissenschaft; Opladen
- Bischof, N. 1985: Das Rätsel Ödipus; München
- BMU Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.) 1992: Umweltpolitik Agenda 21; Bonn
- Boos, F. 1991: Zum Machen des Unmachbaren; In: Balck/ Kreibich: Evolutionäre Wege in die Zukunft
- Broichhausen, K. 1982: Knigge und Kniffe für die Lobby in Bonn; München
- Brühl, T.; Debiel, T.; Hamm, B.; Hummel, H.; Mertens, J. (Hg.) 2001 : Privatisierung der Weltpolitik – Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess; Bonn
- BUND / Misereor (Hg.) 1996: Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung; Berlin
- Burkardt, F.; Winklmeier, C. (Hg.) 1994: Psychologie der Arbeitssicherheit; 7. Workshop 1993; Heidelberg
- Carson, R. 1963: Der stumme Frühling; München
- Catlin, G. E. 1927: The Sciences and Methods of Politics; London
- Catlin, G. E. 1930: A Study of the Principles of Politics. Being an Essay towards Political Rationalisation; London
- Ciesinger, R. 2005: Geteilte Welt – UN: Millenniumsziele nur mit mehr Geld und Politikwechsel erreichbar; in: Der Tagesspiegel vom 08.09.2005
- Coase, R. H. 1960: The Problem of Social Cost; in: Journal of Law and Economics, Vol. III S. 1-44
- Cole, H.; Freeman, C.; Jahoda, M.; Pavitt, K. (Hg.) 1973: Thinking About the Future: A Critique of the Limits of Growth; London
- Costanza, R.; Cumberland, J.; Daly, H.; Goodland, R.; Norgaard, R. 2001: Einführung in die Ökologische Ökonomik; Stuttgart
- Council on Environmental Quality; US Außenministerium 1980: Global 2000 Der Bericht an den Präsidenten; Frankfurt/M
- Dalton, R.; Wattenberg, M. 1993: The Not So Simple Act of Voting; in: Finifter, A. (Hg.): Political Science: The State of the Discipline II.; S. 194-218; Washington
- Dawkins, R. 1994: Das egoistische Gen; 2. erw. Aufl. Heidelberg
- Delpo, M.; Haller, B.; Jenny, M.; Ogris, G.; Schaller, C. 1997 : Demokratie und Demokratieverständnis in Österreich; herausgegeben vom: Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr; Wien
- Deuteronomium; in: Einheitsübersetzung der Heiligen Schrift 1980; Stuttgart
- Deutscher Bundestag (Hg.) 1999: Die Gesetzgebung des Bundes; Berlin
- Dörner, D. 1992: die Logik des Misslingens Strategisches Denken in komplexen Situationen; Reinbek bei Hamburg
- Downs, A. 1968: Ökonomische Theorie der Demokratie; Tübingen
- Downs, A. 1974: Eine ökonomische Theorie des politischen Handelns in der Demokratie; in: Widmaier, H. P. (Hg.): Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates; Frankfurt/M
- Eilders, C. 1997: Nachrichtenfaktoren und Rezeption. Eine empirische Analyse zur Auswahl und Verarbeitung politischer Information; Opladen
- Elfinger, M.; Rittberger, V.; Wolf, K.D.; Zürn, M. 1990: Internationale Regime und internationale Politik; in: Rittberger, V. (Hg.): Theorien der Internationalen Beziehungen; Opladen
- Elster, J. 1987: Subversion und Rationalität; Frankfurt/M.

- Endres, A.; Ohl, C. 1998: Globaler Umweltschutz im Spannungsfeld von Risiko und Kooperationsbereitschaft; in: GAIA 7 (1998) no. 4; S.279-285
- Fichter, K.; Schneidewind, U. (Hg.) 2000: Umweltschutz im globalen Wettbewerb; Berlin
- Finifter, A. (Hg.): Political Science: The State of the Discipline II.; S. 194-218; Washington
- Fischhoff, B.; Slovic, P.; Lichtenstein, S. 1978: Fault trees: Sensitivity of estimated failure probabilities to problem presentation; in: Journal of Experimental Psychology: Human Perception and Performance, 4 S. 330-344
- Forsthoff, E.; Hörstel, R. (Hg.): Standorte im Zeitstrom; Frankfurt/M.
- Forudastan, F.; Jowanowitsch, K.; Rapp, S. 2005: Im Rausch der Macht – Die süße Droge Politik; Köln Dokumentation im WDR Fernsehen vom 16.02.2005
- FR (Frankfurter Rundschau): vom 25.02.2005; FR vom 25.03.2005
- Fraenkel, E. 1958: Deutschland und die westlichen Demokratien; Frankfurt / M.
- Frey, B. S.; Heggli, B. 1993: Außermarktliche Ökonomie; in: Sellien (Hg.) Gablers Wirtschaftslexikon
- Frey, B. S.; Kirchgässer, G. 1994: Demokratische Wirtschaftspolitik. Theorie und Anwendung; München
- Gabriel, O. W. (Hg.) 1992: Die EG-Staaten im Vergleich; Opladen
- Georgescu-Roegen, N. 1976: Energy and Economic Myths; Oxford
- Große-Oetringhaus, H.-M.; Strack, P. (Hg.): Verkaufte Kindheit. Kinderarbeit für den Weltmarkt; Münster
- Glance, N.; Huberman, B. 1994: Das Schmarotzer-Dilemma; in: Spektrum der Wissenschaft, Mai 1994
- Göhler, G. et.al. 1997: Institution – Macht – Repräsentation; Baden-Baden
- Grafe, P. 1994: Wahlkampf. Die Olympiade der Demokratie; Frankfurt/M.
- Göhner, R. (Hg.) 1993: Die Gesellschaft für morgen; München
- Grossmann, W. D.; Eisenberg, W.; Meiß, K. M.; Multhaupt, T. (Hg.) 1999: Nachhaltigkeit Bilanz und Ausblick; Frankfurt/M.
- Harborth, H.-J. 1991: Dauerhafte Entwicklung statt globaler Selbstzerstörung; Berlin
- Hauff, V. (Hg.) 1987: Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung; Greven
- Heinrichs, J. 2003: Revolution der Demokratie - Eine Realutopie für die schweigende Mehrheit; Berlin
- Herder-Dorneich, P. 1957: Bestimmungsfaktoren finanzwirtschaftlicher Staatstätigkeit; Freiburg
- Herder-Dorneich, P. 1959: Politisches Modell zur Wirtschaftstheorie. Bestimmungsfaktoren finanzwirtschaftlicher Staatstätigkeit; Freiburg
- Herder-Dorneich, P.; Groser, M. 1977: Ökonomische Theorie des politischen Wettbewerbs; Göttingen
- Herder-Dorneich, P. 1983: Ordnungstheorie des Sozialstaates; Tübingen
- Hobbes, T. 1990: Leviathan; Düsseldorf (Originalausgabe 1651 London)
- Hösle, V. 1997: Moral und Politik; München
- Hotelling, H. 1929: Stability in Competition; in: The Economic Journal, Vol. 39 pp. 41-57
- IG Metall 1972: Aufgabe Zukunft; Frankfurt/M.
- Immler, H. 1995: Natur in der ökonomischen Theorie, Teil 2: Die Physiokraten; Opladen
- IUCN (International Union for the Conservation of Nature) 1980: World Conservation Strategy; Genf
- Jischa, M. F. 1993: Herausforderung Zukunft Technischer Fortschritt und ökologische Perspektiven; Heidelberg
- Jörissen, J.; Kopfmüller J.; Brandl, V.; Paetau, M. 1999: Ein integratives Konzept nachhaltiger Entwicklung – Forschungszentrum Karlsruhe; Karlsruhe
- Jungk, R. 1976: Der Jahrtausendmensch; Reinbek bei Hamburg

- Kaase, M. 1997: Vergleichende politische Partizipationsforschung; in: Berg-Schlosser, D.; Müller-Rommel, F. (Hg.) 1997: Vergleichende Politikwissenschaft; Opladen
- Kaiser, K.; Schwarz, H.-P. (Hg.) 2000: Weltpolitik im neuen Jahrhundert; Baden-Baden
- Kampits, P.; Kokai, K.; Weiberg, A. (Hg.) 1998: Angewandte Ethik; Beiträge des 21. Wittgenstein Symposiums; Kirchberg am Wechsel
- Kevenhörster, P. 2003: Politikwissenschaft Band 1: Entscheidungen und Strukturen der Politik; 2. Aufl. Opladen
- Knaus, A.; Renn, O. 1998: Den Gipfel vor Augen – Unterwegs in eine nachhaltige Zukunft; Marburg
- Koberstein, H.; Demmer, U. 2004: Die Maut, die Manager und die Macht. Der Flop von Toll Collect. Eine Dokumentation des ZDF vom 31.01.2004
- Kopfmüller, J.; Brandl, V.; Jörissen, J.; Paetau, M.; Banse, G.; Coenen, R.; Grunwald, A. 2001: Nachhaltige Entwicklung integrativ betrachtet; Berlin
- Kornwachs, K. (Hg.) 1984: Offenheit – Zeitlichkeit – Komplexität. Zur Theorie der offenen Systeme; Frankfurt/M.
- Kress, G.; Seghaas, D. (Hg.) 1969: Politikwissenschaft: Eine Einführung in ihre Probleme; Frankfurt/M.
- Küng, H. 1991: Projekt Weltethos; 3. Aufl. München
- Kuhlen, R. 1999: Die Konsequenzen von Informationsassistenten; Frankfurt/M.
- Kühnhardt, L. 1993: Zum Demokratieproblem; in: Göhner, R. (Hg.) 1993: Die Gesellschaft für morgen; München
- Kühnl, R. 1971: Formen bürgerlicher Herrschaft; Reinbek bei Hamburg
- Latif, M. 2003: Hitzerekorde und Jahrhundertflut; München
- Lattmann, D. 1977: Die Einsamkeit des Politikers; München
- Lauth, H.-J. 1999: Informelle Institutionen politischer Partizipation und ihre demokratietheoretische Bedeutung; in: Lauth, H.-J.; Liebert, U. (Hg.) 1999: Im Schatten demokratischer Legitimität; Opladen
- Lauth, H.-J.; Liebert, U. (Hg.) 1999: Im Schatten demokratischer Legitimität; Opladen
- Lehmbruch, G. 1967: Proporzdemokratie – Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und Österreich; Tübingen
- Leibholz, G. 1958: Strukturprobleme der modernen Demokratie; Karlsruhe
- Leinemann, J. 2004: Höhenrausch; München
- Le Monde diplomatique (Hg.) 2003: Atlas der Globalisierung; Berlin
- Leyendecker, H. 2003: Die Korruptionsfalle Wie unser Land im Filz versinkt; Reinbek bei Hamburg
- Liebig, J. von 1876: Die Chemie in ihrer Anwendung auf Agrikultur und Physiologie; 9. Aufl. Braunschweig
- Liedtke, R. 2003: Wem gehört die Republik?; Frankfurt/M. 2003
- Lijphart, A. 1984: Demokraties. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty – One Countries; New Haven / London
- Lippmann, W. 1922: Public Opinion; New York
- Lumer, C. 1998: Der Treibhauseffekt – moralische Bewertung und moralische Pflichten; in: Kampits; et al. Angewandte Ethik Band VI (2) S. 41-48;
- Lutz, B.; Jimi Merk, B. 2002: Verschuldung; Göttingen
- Lutz, D. S. 2001: Gibt es eine Demokratie jenseits der Demokratie die wir kennen? Plädoyer für die Schaffung eines „Zukunftsrates“; in: Zur Lage der Nation Leitgedanken für eine Politik der Berliner Republik; herausgegeben vom Willy-Brand-Kreis; Berlin
- Mac Neill, J. 1989: Strategien für die Wirtschaftsentwicklung; Heidelberg
- Malthus, T. R. 1986: An Essay on the Principle of Population (1798); London

- Marx, K. 1969: Zur Kritik der politischen Ökonomie; Berlin
- Massarrat, M. 2004: Chancengleichheit als Universalethik der nachhaltigen (Welt-) Gesellschaft; in: Albertz, J. (Hg.): Humanität – Hoffnungen und Illusionen; Berlin
- Massarrat, M. 2003a: Amerikas Weltordnung – Hegemonie und Kriege um Öl; Hamburg
- Massarrat, M.; Rolf, U.; Wenzel, H.-J. (Hg.) 2003: Bilanz nach den Weltgipfeln. Perspektiven für Umwelt und Entwicklung; München
- Massarrat, M. 2003: Demokratisierung der Demokratie – Zivilgesellschaft; in: Massarrat et al. Bilanz nach den Weltgipfeln; München
- Massarrat, M. 2000: Dritte Kammern Weniger Staat – mehr Zivilgesellschaft. Ein Schritt zur nachhaltigen Demokratie; in: Universitäts Feb. 2000
- Massarrat, M. 2000a: Chancengleichheit als Fundament einer Gesellschaftstheorie der Nachhaltigkeit; Arbeitspapier Nr. 17 der Arbeitsgruppe Dritte Welt – Umwelt und Entwicklung der Universität Osnabrück
- Meadows, D. L.; Meadows, D. H.; Zahn, E.; Milling, P. 1972: Die Grenzen des Wachstums Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit; Stuttgart
- Meadows, D. L. u. D. 1974: Das globale Gleichgewicht; Stuttgart;
- Meadows, D. L.; Nussbaum, H. von; Rihaczek, K.; Senghaas, D. u.a. 1974: Wachstum bis zur Katastrophe?; Stuttgart
- Meckling, W. H. 1976: Values and choice of the model in the social sciences; in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaftslehre und Statistik pp. 545-560
- Merkel, A. 1996: Die Politik allein ist überfordert; in: Die Zeit Nr. 32, August 1996
- Merkel, W.; Croissant, A. 2000: Formale und informale Institutionen in defekten Demokratien; in: Politische Vierteljahresschrift 41. Jg. (2000) Heft 1; S. 3-30;
- Mesarovic, M.; Pestel, E. 1974: Menschheit am Wendepunkt; Stuttgart;
- MEW (Marx-Engels-Werke) 1988: Band 23; 17. Aufl. Berlin
- Mill, J. S. 1924: Grundsätze der politischen Ökonomie: mit einigen ihren Anwendungen auf die Sozialphilosophie; Jena; Original: 1848: Principles of Political Economy; London
- Minsch, J.; Feindt, P.-H.; Meister, H.-P.; Schneidewind, U.; Schulz, T. 1998: Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit; herausgegeben von der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages; Berlin
- Mischel, W.; Shoda, Y.; Rodriguez, M. L. 1989: Delay of gratification in children; in : Science 1989 May, Vol. 244 S. 933 – 938
- Musahl, H.-P.; Müller-Gethmann, H. 1994: Beinahe Unfälle: Ein für die Theoriebildung und für die sicherheitspsychologische Anwendung „notwendiges“ Konstrukt; in: Burkardt, F.; Winklmeier, C. (Hg.) Psychologie der Arbeitssicherheit 7. Workshop 1993; Heidelberg
- Musahl, H.-P. 1997: Gefahrenkognition: Theoretische Annäherungen, empirische Befunde und Anwendungsbezüge zur subjektiven Gefahrenkenntnis; Heidelberg
- Nesselrode, N. von 1999: Nachhaltige Forstwirtschaft; in: Grossmann et.al. 1999
- Nowak, M. May, R. Sigmund, K. 1995: Das Einmaleins des Miteinander; in: Spektrum der Wissenschaft, August 1995
- Noelle-Neumann, E. 1974: Die Schweigespirale. Über die Entstehung der öffentlichen Meinung; in: Forsthoff, E.; Hörstel, R. (Hg.): Standorte im Zeitstrom; Frankfurt/M.
- Noelle-Neumann, E.; Schulz, W.; Wilke, J. 2002: Das Fischer Lexikon Publizistik Massenkommunikation; Frankfurt/M.
- NOZ (Neue Osnabrücker Zeitung) vom 26.07.2003; NOZ vom 02.08.2003; NOZ vom 15.10.2003; NOZ vom 16.10.2003; NOZ vom 17.12.2003; NOZ vom 18.12.2003; NOZ vom 17.12.2003; NOZ vom 18.12.2003; NOZ vom 23.02.04; NOZ vom 24.03.2004; NOZ vom 30.03.2004; NOZ vom 01.04.2004; NOZ vom 03.04.2004;

- NOZ vom 19.04.2005; NOZ vom 22.04.2004; NOZ vom 28.04.2004; NOZ vom 29.05.2004; NOZ vom 26.06.2004; NOZ vom 15.07.2004; NOZ vom 21.07.2004; NOZ vom 22.10.2004; NOZ vom 26.10.2004; NOZ vom 09.11.2004; NOZ vom 12.11.2004; NOZ vom 17.11.2004; NOZ vom 18.11.2004; NOZ vom 19.11.2004; NOZ vom 23.11.2004; NOZ vom 08.12.2004; NOZ vom 09.12.2004; NOZ vom 14.12.2004; NOZ vom 17.12.2004; NOZ vom 20.12.2004; NOZ vom 21.12.2004; NOZ vom 18.01.2005; NOZ vom 25.01.2005; NOZ vom 25.01.2005; NOZ vom 27.01.2005; NOZ vom 16.02.2005; NOZ vom 18.02.2005; NOZ vom 12.03.2005; NOZ vom 10.06.2005; NOZ vom 25.08.2005; NOZ vom 08.09.2005; NOZ vom 12.10.2005; NOZ vom 14.10.2005; NOZ vom 21.10.2005; NOZ vom 28.10.2005; NOZ vom 18.11.2005; NOZ vom 29.11.2005; NOZ vom 02.12.2005; NOZ vom 07.12.2005
- Nuscheler, F. (Hg.) 2000: Entwicklung und Frieden im Zeichen der Globalisierung; Bonn  
 Nuscheler, F. (Hg.) 2000a: Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert; Bonn  
 Nussbaum, H. von (Hg.) 1973: Die Zukunft des Wachstums; Düsseldorf  
 Oelrich, C. 2004: Ein ganzes Leben für den Job; in: NOZ vom 13.07.2004  
 Oelrich, C. 2004a: Werden Frauen bei Wall-Mart diskriminiert?: in NOZ vom 28.06.2004  
 Oelrich, C. 2005: Steilvorlagen aus den Reihen der Reporter? Weißes Haus soll Medien bezahlt haben; in: NOZ vom 19.02.2005)
- Offe, C. 1969: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen: Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme; in: Kress, G.; Seghaas, D. (Hg.) Politikwissenschaft: Eine Einführung in ihre Probleme; Frankfurt/M.
- Olson, M. 1992: Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen; 3. Aufl. Tübingen
- Oltmans, W. L. 1974: Die Grenzen des Wachstums Pro und Contra; Stuttgart;
- Pateman, C. 1970: Participation and Democratic Theory; London
- Patzelt, W. J. 1995: Vergleichende Parlamentarismusforschung als Schlüssel zum Systemvergleich in: Zeitschrift für Parlamentsfragen Sonderband 1995 S. 355-385.
- Peccei, A.; Siebker, M. 1974: Die Grenzen des Wachstums Fazit und Folgestudien; Stuttgart
- Pelinka, A. 1974: Dynamische Demokratie Zur konkreten Utopie gesellschaftlicher Gleichheit; Stuttgart
- Peters, H.-R. 2000: Wirtschaftspolitik; 3. Aufl. München
- Rawls, J. 1998: Eine Theorie der Gerechtigkeit; 10. Aufl. Frankfurt/M.
- Reither, F. 1991: Schwierigkeiten beim Umgang mit wirtschaftlich-ökologischen Systemen; in: Balck, H.; Kreibich, R. (Hg.): Evolutionäre Wege in die Zukunft
- Reljic, D. 2001: Der Vormarsch der Megamedien und die Kommerzialisierung der Weltöffentlichkeit; in: Brühl, T. et.al. 2001: Privatisierung der Weltpolitik
- Rice, S. A. 1925: The Behavior of Legislative Groups: A Method of Measurement; in: Political Science Quarterly, pp 60-72
- Richta, R. 1968: Politische Ökonomie des 20. Jahrhunderts; Frankfurt/M.
- Rittberger, V. (Hg.) 1990: Theorien der Internationalen Beziehungen; PVS Sonderheft 21/1990; Opladen
- Roth, R. 2003: Nebensache Mensch Arbeitslosigkeit in Deutschland; Frankfurt/M.
- Rudzio, W. 1982: Die organisierte Demokratie; 2. Aufl. Stuttgart
- Rudzio, W. 2000: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland; 5. Aufl. Opladen
- Schanz, H. 1996: Forstliche Nachhaltigkeit. Sozialwissenschaftliche Analyse der Begriffsinhalte und Funktionen; Freiburg
- Scheer, H. 2003: Die Politiker; München
- Scheer, H. 2003a: Globalisierung. Zur ideologischen Transformation eines Schlüsselbegriffs; in: Le Monde diplomatique (Hg.): Atlas der Globalisierung; Berlin

- Schindler, P. 1999: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages; 1949 bis 1999 Bd. 1-3; Berlin
- Schneeweiß, A. 2002: Kursbuch Ethische Geldanlage; Frankfurt/M.
- Schumann, H. G. 1964: Edmund Burkes Anschauungen vom Gleichgewicht in Staat und Staatssystemen; Meisenheim
- Schumpeter, J. A. 1950: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie; 1. Aufl. Tübingen;
- Schumpeter, J. A. 1987: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie; 6. Aufl. Tübingen;
- Schuster, R. 1994: Deutsche Verfassungen; München
- Schwarz, F. 1999: Das gekaufte Parlament. Die Lobby und ihr Bundestag; München
- Seidl, I.; Gowdy, J. 1999: Monetäre Bewertung der Biodiversität: Grundannahmen, Schritte, Probleme und Folgerungen in: GAIA 8 (1999)
- Sellien, R.; Sellien, H. (Hg.) 1993: Gablers Wirtschaftslexikon; 13. Aufl. Wiesbaden
- Simon, H. A. 1981: Entscheidungsverhalten in Organisationen; Landsberg am Lech
- Singer, P. 1984: Praktische Ethik; Stuttgart
- Sloterdijk, P. 1989: Eurotaoismus Zur Kritik der politischen Kinetik; Frankfurt/M.
- Smith, A. 1904: Der Reichtum der Nationen; Leipzig
- Sontheimer, K. 1985: Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland; 10. Aufl. München
- Take, I. 2002: NGO's im Wandel; Wiesbaden
- Thomassen, J. 1994: Introduction: The intellectual history of election studies; in: European Journal of Political Research 25; S. 239-245
- Többe, B. 2000: Bevölkerung und Entwicklung; Münster
- Trittin, J. 2002: Welt Um Welt; Berlin
- Vaihinger, H. 1920: Die Philosophie des Als Ob; 5. Aufl. Leipzig
- Vester, F. 1980: Neuland des Denkens; Stuttgart
- Volkert, J. 1998: Nachhaltigkeit als Frage der politischen Durchsetzbarkeit; in: Der Bürger im Staat 2/98
- Wagner, J. 2003: Interview in der Dokumentation: „NDR aktuell: Wehe, du wirst krank! Was unsere Gesundheitsreform kostet“ vom 03.12.2003 im NDR Fernsehen.
- Weber, R. 2005: Lebensversicherer: Warum Kunden bei Pleiten die Zeche zahlen müssen; Textmanuskript zu dem Fernsehbeitrag vom 18.01.2005 in der ARD Sendung Plusminus zu erhalten über [www.daserste.de/plusminus](http://www.daserste.de/plusminus)
- Weber, W. 1951: Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem; Stuttgart
- Weber, J. 1977: Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland; Stuttgart
- Weizsäcker, C. von; Weizsäcker, E. U. von 1984: Fehlerfreundlichkeit; in: Kornwachs, K. (Hg.) Offenheit – Zeitlichkeit – Komplexität. Zur Theorie der offenen Systeme; Frankfurt/M.
- Weizsäcker, E. U. 1990: Erdpolitik. Ökologische Realpolitik als Antwort auf die Globalisierung; 2. Aufl. Darmstadt
- Westle; B. 1992: Politische Partizipation; in: Gabriel, Oskar W. (Hg.) 1992: Die EG-Staaten im Vergleich; Opladen
- Wicksell, K. 1969: Finanztheoretische Untersuchungen. Neue Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens; Nachdruck Aalen; Erstausgabe 1896 Jena
- Widmaier, H. P. (Hg.) 1974: Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates; Frankfurt/M.
- Wildenmann, R. 1992: Wahlforschung; Mannheim
- Wilson, E. O. 2002: Die Zukunft des Lebens; Berlin

## 10. Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BCSD	Business Council on Sustainable Development
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
bspw.	beispielsweise
BT	Bundestag
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz
bzw.	beziehungsweise
ca.	cirka
CH <sub>4</sub>	Methan
CO <sub>2</sub>	Kohlendioxid
CSD	UN-Kommission für Nachhaltige Entwicklung
CSSR	Tschechoslowakische Sozialistische Republik
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich Soziale Union
DC	District of Columbia (Region der US-Bundeshauptstadt Washington)
DDT	Dichlordiphenyltrichloräthan (Insektenvernichtungsmittel)
d.h.	das heißt
EBT	Erweiterter Bundestag
EPA	Environmental Protection Agency
EU	Europäische Union
FAO	Welternährungsorganisation
FDP	Freie Partei Deutschlands
FCKW	Fluorchlorkohlenwasserstoffen
°C	Temperaturgrad in Celsius
GATS	Rat für Dienstleistungen der WTO
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen der WTO
GDV	Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
ha	Hektar
HFCKW	teihalogenierte Fluorchlorkohlenwasserstoffe
Hg.	Herausgeber
IBRD	Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
ICSID	Internationale Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten
IDA	Internationale Entwicklungsorganisation
IFC	Internationale Finanzkooperation
IG Metall	Industriegewerkschaft Metall
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
IUCN	International Union for the Conservation of Nature
IPCC	International Panel on Climate Change
IWF	Internationaler Währungsfond
Jahrh.	Jahrhundert
Kfz	Kraftfahrzeug
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
LKW	Lastkraftwagen
MAI	Multilaterales Investitionsschutzabkommen der WTO
MdB	Mitglied des Bundestages

MdEB	Mitglied des Erweiterten Bundestages
MIGA	Multilaterale Investitionsgarantie-Agentur
Mio.	Million
MIT	Massachusetts Institute of Technology
Mrd.	Milliarde
NATO	Organisation des Nordatlantikvertrages
NGO	Nichtregierungsorganisation
OECD	Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
o.g.	oben genannt
OILPOL	Internationales Übereinkommen zur Verhütung der Verschmutzung der See durch Öl
PR	Public Relation
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
s.o.	siehe oben
StGB	Strafgesetzbuch
TRIPS	Rat für handelsbezogene Aspekte von Schutzrechten für geistiges Eigentum der WTO
UNO	Vereinte Nationen
UNCED	Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung
UNCTAD	Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNEP	Umweltprogramm der Vereinten Nationen
UNESCO	Organisation für Erziehung Wissenschaft und Kultur der Vereinten Nationen
UNICEF	Weltkinderhilfswerk der Vereinten Nationen
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
US-\$	US-Dollar
UVB, UVC	kurzwellige Sonnenstrahlung
WASG	Wahlalternative Arbeit und Soziale Gerechtigkeit
WCED	Weltkommission für Umwelt und Entwicklung
WHO	Weltgesundheitsorganisation
WRI	World Resources Institute
WTO	Welthandelsorganisation
WWF	World Wide Fund for Nature
z.B.	zum Beispiel