

Barbara Unmüßig: Bilanz des Rio-Prozesses — Jürgen Knirsch: WTO vs. UN

Minu Hemmati: Gebrauchsanleitung für den Weltgipfel

Angela Oels: Zehn Jahre Lokale Agenda 21

politische ökologie ⁷⁶

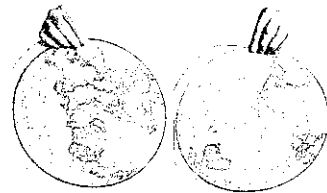
Nachhaltigkeit in Zeiten der Globalisierung

April/Mai 2002 _ 20. Jahrgang _ 10 Euro _ 18 Schweizer Franken _ ISSN 0947-5028 _ ISBN 3-928244-80-9 _ B 8400 F



910001 20076

Nachhaltigkeit in Zeiten der Globalisierung



Nachhaltigkeit - was soll's?

18 In alle vier Ecken soll Nachhaltigkeit drin stecken
Karriere eines schwierigen Begriffs
Von *Karl-Werner Brand*

21 Wahrheit oder Mehrheit?
Das Verhältnis praktischer Naturphilosophie und pragmatischer Politik
Von *Klaus-Michael Meyer-Abich*

24 Mehr systemische Intelligenz, bitte!
Der Nachhaltigkeitsdiskurs missachtet die Naturgesetze
Von *Eimar Altvater*

26 Eine nachhaltige Gesellschaft ist möglich
Analyse der Systemalternativen
Von *Saral Sarkar*

3 Editorial

4 Inhaltsverzeichnis

6 Anreise

12 Keine Gerechtigkeit ohne Ökologie
Voraussetzungen für eine zukunftsfähige Globalisierung
Von *Wolfgang Sachs*



Rio - was bleibt?

30 Ein Leitbild und wie es zur Welt kam
Geschichte der Nachhaltigen Entwicklung
Von *Manfred Born*

33 Dekade der Blockade
Bilanz des Rio-Prozesses
Von *Barbara Unmüßig*

36 Hausaufgaben gemacht?
Deutsche und europäische Nachhaltigkeitsstrategie auf dem Prüfstand
Von *Bernd Hamm*

40 Mehr Text als Recht
Internationale Konventionen im Umweltbereich
Von *Klaus Bosselmann*

43 WTO vs. UN
Der Konflikt zwischen internationalem Handels- und Umweltrecht
Von *Jürgen Knirsch*

46 Warten aufs Christkind
Zehn Jahre Lokale Agenda 21 für
Von *Angela Oels*

50 „Das gleichberechtigte Eine-Welt-Lernen ist nicht gelungen“
Die Bedeutung der Agenda 21 für die Entwicklungszusammenarbeit
Interview mit *Ulrich Nitschke*



Johannesburg - was kommt?

54 Gebrauchsanleitung für den Weltgipfel
Der Johannesburg-Vorbereitungsprozess
Von *Minu Hemmati*

58 Aussichten: heiter bis wolkig
Themen des Weltgipfels
Von *Jürgen Maier*

60 Altes Spiel neu verpackt
Entwicklungsfinanzierung auf dem Prüfstand
Von *Jens Martens*

63 Noch Platz im Gepäck?
An Johannesburg denken, heißt an einen Vorschlag erinnern
Von *Udo E. Simonis*

64 Zwischen Hoffen und Bangen
Johannesburg vor Ort
Von *Stefan Cramer*

66 Außer Spesen nichts gewesen?
System Weltgipfel auf dem Prüfstand
Von *Alexandra Caterbow*

68 Impulse

im Dialog **TUI**

ENTWICKLUNG - nachhaltig!

Ein Einhefter zum Thema nach S. 70

Fachbeiträge

81 Das Prinzip Schadensbegrenzung im Nachsorgestaat
Zur Logik umweltpolitischer Tatenlosigkeit
Von *Karsten Fischer*

84 Technologiekritik nimmt ab
Das Verhältnis von Technik und Umwelt im Bewusstsein
Von *Günter F. Müller und Marion Sonnenmoser*

85 Reaktionen

86 Vorschau / Impressum

Zur Logik umweltpolitischer Tatenlosigkeit

Das Prinzip Schadensbegrenzung im Nachsorgestaat

Von Karsten Fischer

— Einer plausiblen gesellschaftstheoretischen Beschreibung Niklas Luhmanns zufolge ist die moderne Gesellschaft durch die Ausdifferenzierung gleichrangiger funktionaler Teilsysteme gekennzeichnet: Politik, Wirtschaft, Recht und Wissenschaft arbeiten, wie Kunst, Religion, Medizin und andere mehr, nach ihren eigenen Logiken. Entgegen dem alltagssprachlichen Begriffsgebrauch, ist „die Gesellschaft“ als umfassendes soziales System keine Handlungseinheit und keine Kontrollinstanz, sondern eine Vielfalt von Kommunikationen. Die Aufgabe des politischen Systems ist dabei kollektiv bindendes Entscheiden. Genauer gefasst: In der Politik wird kommuniziert, dass Handlungsalternativen bestünden und absichtsvolle Entscheidungen mit Zukunftswirkungen vorlägen. Kollektiv bindend ist eine solche als Entscheidung dargestellte Kommunikation, wenn „eine Entscheidung als nicht mehr infrage gestellte Prämisse für weitere Entscheidungen fungiert“. Folglich steht und fällt die politische Auseinandersetzung, das Streben nach Macht, mit der „Durchsetzung der Entscheidung über Prämissen von Entscheidungen“ (1). Ein vielversprechendes Mittel dafür ist die Berufung auf „Rationalität“. Können die Voraussetzungen von Entscheidungen als rational dargestellt werden, steigt die Akzeptanz konkreter Einzelentscheidungen und verringert sich der Diskussions- und Verhandlungsbedarf. Nicht nur, aber besonders deutlich in der Umweltpolitik bezieht sich das politische System hierzu auf Kriterien, die den Funktionslogiken anderer Teilsysteme in seiner gesellschaftlichen Umwelt entstammen. Dies geschieht in umso stärkerem Maße, je mehr „politische Entscheidungen“ andere Funktionssysteme, insbesondere die Wirtschaft, betreffen, was zumal bei umweltpolitischen Entscheidungen regelmäßig der Fall ist. Von Handelsverboten für bedrohte Tierarten bis hin zur Ökosteuer. Das Zustimmung sichernde Entscheidungskriterium, auf das sich das politische System dabei beruft, entspricht typischerweise nicht seiner eigenen Funktionslogik, der Ausübung von Macht, sondern es entstammt der Wissenschaft: Es wird nicht etwa das Argument benutzt, als Regierung sei man um der Durchsetzung eines bestimmten umweltpolitischen Programms willen gewählt worden, und dieses dürfe, ja müsse man folglich gegen die Opposition durchsetzen. Vielmehr wird umweltpolitische Entscheidungsrationale zunehmend abhängig gemacht vom Vorliegen einer wissenschaftlich ermittelten Ursache-Wirkungs-Beziehung zwischen einer bestimmten Aktivität und einem ihr zurechenbaren ökologischen Schaden. Doch woher rührt diese Faszination durch Kausalität?

Schadensbegrenzung vs. Verantwortung

Die ökologische Kommunikation der Gesellschaft erfolgt vornehmlich

als Risikokommunikation. Dazu muss, weiterhin Luhmann folgend, zwischen Risiko und Gefahr unterschieden werden: Während eine Gefahr als nachteiliges Ereignis infolge eines von außen kommenden, unbeflussbaren Zufalls zu verstehen ist, lässt sich von einem Risiko sinnvoll sprechen, sofern eine Entscheidungsalternative vorliegt. Ein Risiko ist einer eigenen Entscheidung zuzurechnen und also vermeidbar (2). So empfindet man die Entscheidung für eine Erzeugung atomarer Energie, die radioaktiven Müll hervorbringt, als riskant angesichts der Alternative, andere Energiequellen zu nutzen (oder den Energieverbrauch den bereits vorhandenen Kapazitäten anzupassen). Oder man betrachtet angesichts derselben Alternative den Bau von Kohlekraftwerken wegen ihrer Emission von Treibhausgasen mit der Folge globaler Klimaerwärmung als riskant. In beiden Fällen beinhaltet die Risikokommunikation Urteile über Ursache-Wirkungs-Verhältnisse, allerdings in unterschiedlicher Stärke: Während es unstrittig ist, dass radioaktiver Abfall entsteht, wenn man Atomkraft nutzt, wird die Entstehung beziehungsweise Verstärkung des global warming durch verschiedene, in unterschiedlicher Weise vom Menschen verursachte Treibhausgase, wie sie beispielsweise bei der Energiegewinnung, durch den Verkehr und in der Landwirtschaft anfallen, mit dem Hinweis auf einen bislang ungenügenden Wissensstand mancherseits infrage gestellt. Dieser zentralen Bedeutung von Kausalitätsannahmen in der Risikokommunikation entspricht eine politische Maxime, die man als Prinzip Schadensbegrenzung kennzeichnen kann. Das von Hans Jonas verfochtene Prinzip Verantwortung besagt, dass alle technischen Entwicklungen solange zu unterlassen sind, wie ihre Fernwirkungen nicht bekannt sind (3). Dementgegen sind nach dem Prinzip Schadensbegrenzung nur diejenigen technischen Entwicklungen und wirtschaftlichen Gewinnmaximierungen zu unterlassen und mit den Mitteln demokratischer Politik zu unterbinden, deren bereits eingetretener oder zumindest absehbarer ökologischer Schaden wissenschaftlich nachweisbar ist im Sinne des Nachweises einer Ursache-Wirkungs-Beziehung. Nicht ökologische Harmlosigkeit gilt es zu beweisen, sondern Schädlichkeit – die Beweislast ist genau umgekehrt verteilt als in Jonas' Prinzip Verantwortung.

Kausalität und Nichtwissen

Die grundsätzliche Frage dabei lautet, welche beziehungsweise wie viele Risiken man angesichts ungewisser Verursachungszusammenhänge einzugehen bereit ist. Die Risikobereitschaft scheint umso größer zu sein, je schwieriger es ist, einer Aktivität die Verursachung eines ökologischen Schadens zuzurechnen. Erst eine deutliche ökologische

Schädigung begrenzt die Entscheidungsalternative auf Schadensbegrenzung. Auf der Ebene des politischen Systems macht also die auf dem Prinzip Schadensbegrenzung fußende Risikokommunikation die Rationalität von Entscheidungen von einem bestimmten Wissensstand abhängig, und zwar vom Vorliegen vermeintlich wissenschaftlich begründeter Kausalurteile. Als rational gilt eine politische Entscheidung für Umweltschutzmaßnahmen demnach nur in dem naturgemäß seltenen Fall, dass eine Schadensverursachung lückenlos nachweisbar ist. Je größer hingegen das verbliebene Nichtwissen in diesem Sinne wissenschaftlich belegbarer Kausalzusammenhänge ist, desto weniger wird politische Verantwortung geltend gemacht: Erst wenn die Verursachung beziehungsweise die Verursacher ökologischer Schäden lückenlos nachweisbar sind, wird umweltpolitische Tatenlosigkeit zu einem Vorwurf. Die Kommunikation von Nichtwissen entschuldigt hingegen und stellt von Verantwortung frei (4).

Wiewohl eine Minderheitsmeinung darstellend, ist das Lob für die Klimaschutzpolitik von US-Präsident George W. Bush durch Teile der Presse ein geradezu idealtypisches Beispiel hierfür. So wird beispielsweise zugute gehalten, in Bezug auf die Umweltpolitik werde Bush „nicht von jener Ideologie geleitet, nach der die Menschheit davor gerettet werden muss, den Planeten zugrunde zu richten. Bush geht pragmatisch vor, möchte alle Fakten zum Klimawandel wissen, die er dann abwägt und schließlich entscheiden wird“ (5). Dieses Denkmuster ist allseits selbstverständlich, was sich daran zeigt, dass sich auch Befürworter strengerer Klimaschutzmaßnahmen auf Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge beziehen müssen und diese dadurch als Maßstab politischer Entscheidungsrationalität bekräftigen. So ist etwa der Leiter des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP), Klaus Töpfer, gezwungen zu betonen, wir wüssten zwar schon eine ganze Menge über ökologische Zusammenhänge und Bedrohungen, aber wenn wir das Ökosystem der Erde erhalten wollten, bräuchten wir „harte Fakten“ (6). David Hume hatte Kausalität einst als bloße „Denkgewohnheit“ bezeichnet. In unserer Zeit scheint sie hingegen eine regelrecht epistemische Qualität im Sinne Michel Foucaults erlangt zu haben, das heißt sie bildet ein Raster, das „die Bedingungen der Möglichkeit für eine Auseinandersetzung oder für ein Problem“ bestimmt und eine vorherrschende Wissensform begründet (7). Es kann und soll nicht bestritten werden, dass die Bezugnahme auf Kausalität und die Kommunikation von Nichtwissen seitens politischer Entscheidungsträger einen bloßen Vorwand bilden können, um handfeste Interessen bis hin zur Korruption zu verschleiern. Doch gerade dann stellt sich die Frage, weshalb eine solche Verschleierung überhaupt erfolgsträchtig sein kann, und als Antwort zeigt sich wiederum die Bedeutung des Kausalitätsdenkens, das als Inbegriff von Wissenschaftlichkeit einen Glaubwürdigkeitsvorsprung verspricht.

Reaktion statt Gestaltung

Was an der mit dem Prinzip Schadensbegrenzung verbundenen, auf Kausalität fixierten Risikokommunikation deutlich wird, ist ein Typ von Staatstätigkeit, der paradox über Tatenlosigkeit zu bestimmen ist und den man (in Anspielung auf François Ewald) als Nachsorgestaat bezeichnen kann. Als reaktiver Staat ist der Nachsorgestaat dadurch

gekennzeichnet, anstelle langfristiger Planung und durch politische Visionen geleiteter Gestaltung auf vorhandene gesellschaftliche Kommunikationen, von der Moralkommunikation über die Risikokommunikation bis hin zur Gewaltkommunikation, zu reagieren und diese pragmatisch zu moderieren. Politische Steuerung betreibt der reaktive Nachsorgestaat primär als „Gegensteuern“, das durchaus nicht nur restriktive Maßnahmen umfasst, sondern ebenso die Einschränkung vermeintlich kontraproduktiver, eigener Aktivität beinhalten kann. Sowohl Über- als auch Untersteuern ist dem reaktiven Nachsorgestaat zuwider. Dabei macht er Anleihen bei der Funktionslogik anderer gesellschaftlicher Teilsysteme als der Politik, etwa wenn in der beschriebenen, kausalitätsfixierten Umweltpolitik auf wissenschaftliche Kriterien Bezug genommen wird. Hierbei findet naturgemäß keine „Übertragung von feststehenden Wissenspartikeln“ aus dem Wissenschaftssystem in das politische System statt, sondern das Wissen wird „erst im Verwendungskontext konstruiert“ (8).

Tatenlosigkeit ist nicht rational

Doch was macht die Problematik des wissenschaftsgläubigen Prinzips Schadensbegrenzung letztlich aus? Ist es nur seine besondere Gefährlichkeit in der Umweltpolitik oder sind es grundsätzliche Schwächen des wissenschaftlichen Kausalitätsdenkens? Anders gefragt: Wie viel umweltpolitische Entscheidungsrationalität verbürgt überhaupt die Orientierung an Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen?

Diese Überlegung führt zu dem Problem trans-wissenschaftlicher Fragen. Laut Alvin M. Weinberg kennzeichnet es trans-wissenschaftliche Fragen, dass sie von der Wissenschaft gestellt, aber nicht beantwortet werden können. Sie sind Tatsachenfragen, die in wissenschaftlicher Fachsprache beschrieben, nicht aber geklärt werden können, weil sie wissenschaftliche Methoden übersteigen (9). Ein Beispiel für eine solche trans-wissenschaftliche Frage ist diejenige, ob alle Sicherheitsmechanismen von Atomreaktoren gleichzeitig versagen können oder auch diejenige nach genetischen Schäden durch schwach radioaktive Strahlung. Denn Experimente mit stark radioaktiver Strahlung an Mäusen zeigen, dass eine Strahlungsmenge von 30 Röntgen erforderlich ist, um die spontane Mutationsrate zu verdoppeln. Falls der genetische Effekt linear sein sollte, würde der (Anfang der 1970er-Jahre gültige) Grenzwert von 150 Millirem die Wahrscheinlichkeit spontaner Mutation um ein halbes Prozent erhöhen. Um nun diese halbprozentige Mutationswahrscheinlichkeit mit 95-prozentiger Wahrscheinlichkeit empirisch feststellen zu können, bräuchte man 8 000 000 000 Mäuse, und um eine sechzigprozentige Wahrscheinlichkeit empirisch feststellen zu können, bräuchte man immer noch 195 000 000 Mäuse (10). Jedenfalls ist die Zahl so hoch, dass ein empirischer Nachweis – vom prinzipiellen ethischen Problem von Tierversuchen ganz abgesehen – schon aus quantitativem Grunde nicht zu führen wäre. Hieraus ist zu folgern, dass sich niemals experimentell und also, gemäß wissenschaftsgläubigem Vorurteil, niemals vollständig beweisen lässt, dass ein Umweltfaktor ökologisch gänzlich harmlos oder schädlich ist (11).

Folglich lässt sich auch die Forderung nach wissenschaftlich einwandfreien Nachweisen des global warming und seiner einzelnen Verursachungsgründe weder hinsichtlich des erforderlichen experimentellen

Maßstabs noch hinsichtlich der Versuchsdauer einlösen. Die von Umweltpolitikern so gerne gestellte Frage nach wissenschaftlichen Kausalurteilen ist in Wirklichkeit eine trans-wissenschaftliche Frage. Die Umweltpolitik des gegenwärtigen amerikanischen Präsidenten mutet demnach an wie das Unternehmen der sprichwörtlichen chinesischen Geografen, denen es nach langer Forschung und großen Mühen endlich gelang, eine Landkarte im Maßstab 1:1 zu erstellen. Umweltpolitische Tatenlosigkeit auf solchermaßen trans-wissenschaftliche Fragestellungen zu gründen, kann mithin keinerlei Entscheidungsrationalität für sich beanspruchen (12). Vielmehr erscheint es höchste Zeit, den Stellenwert trans-wissenschaftlicher Fragen und der entsprechenden Antworten im politischen Entscheidungsprozess zu begrenzen. Der Beitrag des politischen Systems hierzu müsste mit einer Selbstreflexion des reaktiven Nachsorgestaates beginnen. Und der Beitrag des Wissenschaftsystems müsste in der Begrenzung jener Wissenschaftsgläubigkeit bestehen, welche die hier skizzierte umweltpolitische Problematik überhaupt erst ermöglicht.

Anmerkungen

- (1) Niklas Luhmann: Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt/M. 2000, S. 84 f.
- (2) Niklas Luhmann: Gefahr oder Risiko, Solidarität oder Konflikt, in: Risiko-Dialog. Zukunft ohne Harmonieformel, hg. v. Roswita Königswieser u.a., Köln 1996, S. 38-46, 40.
- (3) Hans Jonas: Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation, Frankfurt/M. 1984.
- (4) Niklas Luhmann: Beobachtungen der Moderne, Opladen 1992, S. 178.
- (5) Horst Rademacher: Kalter Krieg im Treibhaus. George W. Bush ist kein Umweltfeind, sondern Pragmatiker. In: FAZ, 18. Juni 2001, S. 53. Vgl. ebenso Klaus Natorp: Kritik an Kyoto muss erlaubt sein. Präsident Bush hat Recht, wenn er das Protokoll als unausgewogen bezeichnet. In: FAZ, 23. Juni 2001, S. 12 sowie, Michael Miersch: Konjunktur für Käferzähler. Stündlich sterben drei Arten aus, mahnen Ökopessimisten. Für dieses Schreckenszenario gibt es keine gesicherte Grundlage. In: Die Zeit, 06. Dezember 2001, S. 37.
- (6) Zit. n.: UN-Studie über den Zustand der Erde, in: FAZ, 06.06.2001, S. 13.
- (7) Michel Foucault: Die Ordnung der Dinge. Eine Archäologie der Humanwissenschaften, Frankfurt/M. 1991, S. 111.

(8) Niklas Luhmann: Grenzwerte der ökologischen Politik. Eine Form von Risikomanagement. In: Risiko und Regulierung. Soziologische Beiträge zu Technikkontrolle und präventiver Umweltpolitik, hg. v. Petra Hiller u. Georg Krücken, Frankfurt/M. 1997, S. 195-221, 208. Vgl. zur Verunsicherung von Entscheidungsträgern durch eine Inflation wissenschaftlicher Stellungnahmen Peter Weingart: Die Stunde der Wahrheit? Vom Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft, Weilerswist 2001, S. 151 ff.

(9) Alvin M. Weinberg: Science and Trans-Science, in: Minerva 10 (1972), S. 209-222, 209.

(10) Beispiel und Zahlen ebd., S. 210.

(11) Ebd.

(12) Dies gilt auch hinsichtlich anti-ökologischer Kampfschriften in wissenschaftlichem Gewand wie derjenigen von Björn Lomborg: The Skeptical Environmentalist. Measuring the Real State of the World, Cambridge etc. 2001, die lediglich in einer Beobachtung zweiter Ordnung interessant ist, insofern sie eine Einsicht des Kybernetikers und Kognitionsforschers Heinz von Foerster bestätigt, die Stafford Beer als „Heinz von Foersters Theorem Nr. 1“ bezeichnet hat: „Je tiefer das Problem, das ignoriert wird, desto größer sind die Chancen, Ruhm und Erfolg einzuheimen.“ (Heinz von Foerster: Wissen und Gewissen. Versuch einer Brücke, Frankfurt/M. 1997, S. 337).

Zum Autor

Dr. Karsten Fischer, geb. 1967, ist Politikwissenschaftler. Er ist Mitglied der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Sektion Politische Theorien und Ideengeschichte sowie wiss. Mitarbeiter der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, Sektion Gemeinwohl.

Kontakt

Karsten Fischer
 Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften
 Jägerstr. 22/23
 D-10117 Berlin
 E-Mail fischer@bbaw.de
