

Thesen zu einem regelbasierten Management der Nachhaltigkeitsstrategie

Günther Bachmann

Erweiterte Fassung eines Vortrages im Rahmen der BMUB / UBA Konferenz
Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie - wie weiter?
Gesellschaftliche Resonanz steigern und Managementkonzept stärken
 Berlin, am 6. April 2017

Laufende Arbeiten des Nachhaltigkeitsrates

Der Nachhaltigkeitsrat läuft sich warm. Erst ausgangs 2016 neu formiert haben wir soeben eine umfangreiche Stellungnahme zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie vorgelegt, Forderungen für eine neue Afrikapolitik formuliert und laden zum Mitdenken über einen *Hub for Sustainable* ein. Mit viel Schwung gehen wir eine ganze Palette von Themen und Projekten an. Eines davon betrifft die Managementregeln. Seit einiger Zeit schon empfehlen wir der Bundesregierung eine Überarbeitung der Managementregeln; sie sollte grundlegend sein und die Umstände ihrer Anwendung und Auslegung umfassen. Ich danke dem Umweltministerium für das frühzeitige Aufgreifen dieses Gedankens. Das uns vorliegende Gutachten¹ zeichnet den Diskussionsverlauf gut nach und vertieft ihn in seiner Eigenart.

Das Management der nachhaltigen Entwicklung erfordert aus meiner Sicht allerdings grundsätzlichere - und in diesem Sinne - auch radikalere Überlegungen. Ich betone „meine Sicht“, um dem Nachhaltigkeitsrat nicht vorzugreifen.

Die Bundesregierung formuliert in der Nachhaltigkeitsstrategie einen Prüfauftrag an den Nachhaltigkeitsrat, der die Managementregeln zum Gegenstand hat. Er ist sehr weit formuliert: „Um eine etwaige weitergehende Änderung fachlich zeitnah vorzubereiten, wird die Bundesregierung den Rat für Nachhaltige Entwicklung mit einer Prüfung beauftragen.“ Der Nachhaltigkeitsrat hat diese Aufgabe in sein Arbeitsprogramm aufgenommen und eine ad hoc AG mit der Federführung beauftragt. Die Ratsmitglieder Ulla Burchardt und Katherina Reiche bereiten eine Beschlussvorlage des Rates vor; Frau Burchardt hat die Regeln in den 23 Jahren ihrer Zeit als Abgeordnete des Deutschen Bundestages ganz wesentlich mitentwickelt und den politischen Rahmen für ihre Verwendung gestaltet. Frau Reiche war ebenfalls langjähriges Mitglied des Bundestages und hat die Nachhaltigkeitsstrategie als Parlamentarische Staatssekretärin für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sowie für Verkehr und digitale Infrastruktur politisch begleitet.

Der Nachhaltigkeitsrat hat sich vorgenommen, die Überlegungen zu den Managementregeln im Herbst des Jahres vorzulegen. Dieses Prüfungsergebnis des Nachhaltigkeitsrates nehme ich nicht vorweg. Nachfolgende Sichtweisen und womöglich auch Fehler sind meine eigenen.

¹ Valentin Tappeser und Daniel Weiss (2017) Die Managementregeln der Nachhaltigkeitsstrategie. Zwischenbericht; Dessau: Verlag Umweltbundesamt UBA Texte Nr. 12/2017, 54 S. ; http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1968/publikationen/2017-02-24_texte_12-2017_managementregeln_nhs.pdf

Institutionen

Regelwerke, die sich eine Verwaltung selbst gibt, sind per se spannend. Denn sonst gelten die Regeln, die sie entwickelt, anderen Zielgruppen, zum Beispiel in Form von Gesetzen, Verordnungen oder technischen Regelwerken. Regeln für den Eigengebrauch sind immer auch Regeln, in deren Fall nicht externe Lobbys oder Berater, sondern die Regulatoren selbst am besten wissen, wie man von ihnen Gebrauch macht oder wie man sie gegebenenfalls umgehen kann. Das ist es eine politisch-kulturelle Frage mit tieferer Bedeutung als man zunächst womöglich meint. Denn sie thematisiert eine Kultur der Selbstbindung und -prüfung, die ungewöhnlich erscheinen muss in einer Gesellschaft, die auf Zielkonflikte reflexhaft mit dem Erlass von Gesetzen reagiert. Sie reduziert die Kompetenz der Politik im Grunde unterkomplex auf den Erlass von Rechtsvorschriften, und misst sie nicht (mehr) primär an der (Überzeugungs-)Kraft in der politischen Meinungsbildung. Insofern sind Managementregeln, der Grundidee nach, ein Instrument der reflexiven Moderne und reicht über den klassischen Verwaltungsstaat hinaus.

Jede Verwaltung ist ein rein funktionaler Apparat, der die ihm gegebenen Aufgaben zu erledigen hat. Hierfür nutzt die Verwaltung einen formalen Ordnungsrahmen. Auf Seiten der Bundesverwaltung ist dies die Gemeinsame Geschäftsordnung, GGO. Die Umweltpolitik hat seit den 70er Jahren eine Vielzahl von neuen und ergänzenden Regelwerken, institutionellen Arrangements und mentalen Infrastrukturen geschaffen, die das Soziotop Institution veränderten. Die Institutionsanalysen von Edda Müller², Renate Mayntz³, Günther Hartkopf und Eberhard Bohne⁴ haben deshalb auch heute noch Gewicht, um das Anliegen zu verstehen, Managementregeln zur Nachhaltigkeit zu entwickeln. Aus neuer Zeit sind meines Erachtens auch auf Elemente der Resonanz-Theorie von Hartmut Rosa⁵ und die Transgovernance⁶ zu beachten. Neugierig machen auch Argumente des Psychologen Stefan Brunnhuber (2016)⁷ über die Kunst der Transformation: Kategorien wie Verzicht, Weniger, Balance, Unterscheidung und Weglassen würden das psychologische Potenzial des Menschen besser abbilden eine wichtigere Rolle spielen als jene der technischen Effizienz und der funktionalen Wirksamkeit, über die weit mehr gesprochen wird.

Schon Max Weber betonte die Vorzüge des regelbasierten Entscheidens. Demnach erfolgt „die Amtsführung der Beamten nach generellen, mehr oder minder festen und mehr oder minder erschöpfenden, erlernbaren Regeln. Die Kenntnis dieser Regeln stellt daher eine besondere Kunstlehre dar (je nachdem: Rechtskunde, Verwaltungslehre, Kontorwissenschaft), in deren Besitz die Beamten sich befinden.“ Für Weber legt regel-geführtes Entscheiden die Grundlage für die Demokratie, wenn er es gegen das damalige System der „Gnadenverleihungen und Privilegien“ abgrenzt⁸ - ein Aspekt, der in unserer aktuellen Diskussion schmerzlich fehlt. „Berechenbare Regeln“ sollten

² Edda Müller (1986) Innenwelt der Umweltpolitik: sozial-liberale Umweltpolitik - (Ohn)macht durch Organisation? Opladen: Westdeutscher Verlag, 600 S.

³ Renate Mayntz (2009) Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung. Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Bd. 62, Frankfurt/M.: Campus

⁴ Günther Hartkopf und Eberhard Bohne (1983) Umweltpolitik. Band 1, Grundlagen, Analysen und Perspektiven, Opladen: Westdeutscher Verlag, 478 S.

⁵ Hartmut Rosa (2016) Resonanz: Eine Soziologie der Weltbeziehung, Berlin: Suhrkamp, 816 S.

⁶ Roeland J. in 't Veld (Hauptautor), Günther Bachmann, Klaus Töpfer, Louis Meuleman, Stefan Jungcurt, Jamel Napolitano, Alexander Perez-Carmona und Falk Schmidt (2011), *TransGovernance. The Quest for Governance of Sustainable Development*. Project Report Science for Sustainable TRANSformations: Towards Effective GOVERNance; IASS Institute for Advanced Sustainability Studies, Potsdam, [http://www.iass-potsdam.de/sites/default/files/transgovernance - the quest - nov 2011 0.pdf](http://www.iass-potsdam.de/sites/default/files/transgovernance_-_the_quest_-_nov_2011_0.pdf)

⁷ Stefan Brunnhuber (2016) Die Kunst der Transformation. Wie wir lernen, die Welt zu verändern, Freiburg, Basel, Wien: Herder Verlag, 334 S.

⁸ Max Weber (1925) Grundriss der Sozialökonomik. III Abteilung Wirtschaft und Gesellschaft; 2., vermehrte Auflage, 2. Halbband, Verlag von J.C.B. Mohr (Paul Siebeck): Tübingen 892 S., S. 651

sicherstellen, dass „ohne Ansehen der Person“ und als „Nivellierung der ständischen Ehre“⁹ entschieden wird. Einer technokratisch zugespitzten Expertokratie beugt er vor, indem er sogleich mahnt, dass die „regelgebundene kühle ‚Sachlichkeit‘ der bürokratischen Verwaltung mit dem Postulat der *m a t e r i e l l e n* (im Original gesperrt gedruckt) ‚Gerechtigkeit‘ in Konflikt geraten mag, insofern ein „Ausgleich der ökonomischen und sozialen Lebenschancen“ der Besitzlosen gegenüber den Besitzenden angestrebt werde¹⁰. Ihm ist jedes regelkonforme Verhalten nur so gut wie es auch die Möglichkeit einräumt, im Ausnahmefall gegen die Regel zu entscheiden, wenn übergeordnete ethische Argumente dies erfordern. Ich finde, das ist ein Gesichtspunkt, den man im Grundsatz auch für das Nachhaltigkeitsmanagement prüfen sollte.

Überleben durch Harmlosigkeit

Regeln bestehen im Grunde aus zwei Teilen: ihrem normativen Inhalt und ihrer formalen Zuweisung zu Sendern und Empfängern (Regulatoren und Regulierten). Eine Norm kann das Handeln so gut wie nur irgend möglich beschreiben; am Ende macht sie nur dann einen Sinn, wenn sie auch Ross und Reiter offenlegt. Sie muss klar machen, um wen es geht, wer zum Handeln ermächtigt oder gezwungen wird, und von wem? Wer soll etwas tun und wer entscheidet darüber? Wer ist legitimiert, Regeln für wen aufzustellen? Und wer wacht über ihre Einhaltung respektive sanktioniert den Regelverstoß und anerkennt das Regelverhalten? Die Funktionalität des Wer / Wen? entscheidet.

Nichts von dem ist klar, wenn wir über das Set der bisherigen Managementregeln der Nachhaltigkeitsstrategie sprechen¹¹.

Das hat einen Grund und der ist - entgegen der herrschenden Kritik - nicht völlig unsinnig. Als die Idee von Managementregeln in unserem Zusammenhang das erste Mal auftauchte, 1998, ließen die Autoren das Wer/Wen im Ungefähren. Sie wollten, dass ihre Regeln sowohl für Fachverwaltungen als auch für Jedermann gelten würden, obwohl dies natürlich sehr weit auseinander liegende Zielgruppen von Adressaten sind: „Eine Debatte über eigene Nachhaltigkeitsregeln der Fachpolitik wäre (...) angebracht. Sie müssen die wichtigsten eigenen Entscheidungsfelder erst bestimmen und dann bearbeiten, mit denen ein in Richtung einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung wirkendes System der relativen Preise herbeigeführt werden kann“, so forderte es die Politik 1998¹². Die Regeln sollten also so spezifisch sein, dass sie in die Ressorts und Administrationen hinein wirken; sie sollten aber auch so „grundlegend“ sein, dass sie „Entscheidungsgrundlage für die Handeln aller“¹³ sein können. Das ist aus damaliger Sicht verständlich, aber nicht hilfreich.

Verständlich ist es unter der Annahme, dass damals nach politischen Möglichkeiten gesucht wurde, die Jahre des Stillstandes zu beenden und die vergeblichen Versuche, eine Nachhaltigkeitspolitik zu begründen, zu überwinden. Zu diesen zählte man: a) quantifizierte Ziele, b) messbare Indikatoren c) Leuchtturmprojekte, d) neue Institutionen und e) der neue Politikzyklus der Nachhaltigkeitsstrategie. Die seinerzeitige Enquête-Kommission sprach das zwar nicht aus, aber ich verstehe ihre Emp-

⁹ Ebenda, S. 661

¹⁰ Ebenda, S. 664

¹¹ Einzuräumen ist, dass auf die Managementregeln in jüngster Zeit Bezug genommen wird; die Nachhaltigkeitsprüfung von Gesetzen, die der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung vornimmt sowie die Nachhaltigkeitsprüfung von Subventionen im Subventionsbericht der Bundesregierung zitieren Indikatoren und Managementregeln. Beides sind Ansätze, die vielfach ausgebaut werden müssen.

¹² Deutscher Bundestag (Hg.) (1998) Konzept Nachhaltigkeit. Vom Leitbild zur Umsetzung; Abschlussbericht der Enquete Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages, Bonn: Universitäts-Buchdruckerei, 467 S., S. 37 ff.

¹³ Ebenda, S. 385

fehlungen so, dass man auf eine Addition setze. Alle Empfehlungen sollten dazu dienen, ein neues, prozessartiges Entscheiden einzuüben, das der Präferenz für eine nachhaltige Entwicklung folgt. aber man konnte natürlich nicht sicher sein, welche Politikelemente wirksam sein würden und ob sie ausreichen würden. Die f) Managementregeln bauen eine zusätzliche Sicherung ein. Das erscheint mir plausibel. Es erklärt, warum die Managementregeln relativ unverbunden neben den anderen Instrumenten standen und stehen. Die Managementregeln waren bisher eher ein unauffälliges Additiv zur Nachhaltigkeitsstrategie.

Die Frage ist, wie ist das zu bewerten? Die üblicherweise vorgebrachte Kritik: dass die Regeln unsystematisch seien, ihre Rolle unklar sei, dass sie unverbunden und nicht operational seien; dass man sie bisher kaum gebraucht hat, benennt nur das Offenkundige. Sie ist nicht falsch, aber trivial.

Ich stelle eine andere Interpretation zur Diskussion.

- Ich schlage vor, die anscheinende Harmlosigkeit der Regeln positiv zu sehen, weil sie anders als so nicht hätten eingeführt werden können. Harmlosigkeit sicherte ihr Überleben. Bei einem Vortrag im Umweltministerium sei ein Bild aus dem Ökologischen erlaubt, das der Keimruhe. Dort spricht man von einer Keimruhe, wenn Pflanzen und Tiere das Auskeimen gezielt verzögern. Sie schützen sich auf diese Weise vor ungünstigen Jahreszeiten und geringen Chancen.
- Die Keimruhe der Regeln nutzte den Schutz eines sehr stabilen betriebswirtschaftlichen Klischees: You can only manage, what you measure. Die Regeln schützten sich aber noch weitergehend: Sie bedienten sich einer unverständlichen Rhetorik und umgingen die Kollision mit harten Interessen. Eine gesellschaftliche Debatte musste dann natürlich ausbleiben. Nicht einmal eine Fachdebatte fand statt, weil die Regel-Rhetorik den (eigentlich) interessierten Kreise unvermittelt bleibt und sie andere Prioritäten setzten.

Man könnte sagen, die Sache hat funktioniert und dass wir jetzt in dem Vorteil sind, nicht über das Ob, sondern über das Wie der Regeln nachdenken zu dürfen. Man könnte sagen, dass das „Ob“ eine positive Grundlage gibt, um einen nächsten Schritt in der Governance der Nachhaltigkeitsstrategie zu tun. Ein regelbasiertes Entscheiden - ausgestaltet als Instrument - ist ein höchst wichtiges Instrument, gerade weil auf die Selbsterfüllung von Zielen nicht gerechnet werden kann.

Generell sind Entscheidungsregeln ein Element der Governance von Veränderungen; ganz besonders aber auch im Falle der nachhaltigen Entwicklung. Es geht um Regeln transformativer Governance¹⁴, die anderenorts bereits zur Normalität und zu effizienten Handlungsabläufen eingesetzt sind. Die Unternehmensberichterstattung folgt Regeln, als Transparenz-Regeln nutzen sie oftmals den Comply-or-Explain Ansatz für das Management. Ein gutes Beispiel ist der Deutsche Nachhaltigkeitskodex. Performance-Regeln basieren auf materiellen und meist bindenden Anforderungen (Compliance). Ein Beispiel sind Anti-Korruptions-Regeln. Ein anderes Beispiel: Der Finanzmarkt kennt sowohl einfache als auch komplexe Managementregeln: Aktionsfonds werden mitunter einfach per Ausschlussregel zusammengestellt. Das regelbasierte Entscheiden auf die Spitze treibt der Aktienhandel hingegen mit seinen automatisierten Entscheidungs-Algorithmen. Ein weiteres Beispiel aus der Wissenschaft: Die Fraunhofer Gesellschaft¹⁵ hat kürzlich einen Leitfaden für ihren eigenen Bereich veröffentlicht, mit dem sich Beiträge zur Nachhaltigkeit im weitesten Sinne managen lassen.

¹⁴ TransGovernance vgl. Roeland J. in 't Veld a.a.O

¹⁵ FhG (2016) LeNa: Nachhaltigkeitsmanagement in außeruniversitären Forschungsorganisationen. Handreichung, http://www.lena-projekt.de/fileadmin/user_upload/LeNa-Handreichung_final.pdf

Der Beschluss der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie im Januar des Jahres nimmt den Impuls der Agenda 2030 auf; neue und inhaltlich weiterreichende Ziele sind beschlossen, alte „Baustellen“ (nicht erreichte Ziele) werden nicht aufgeben, sondern weitergeführt. Zugleich ist aber auch erkennbar, dass so manche hochgesteckten Ziele nicht im Kanon bisheriger Politik erreichbar sind und man sich nicht auf die suggestive Eigen-Wirkung eines Managements-by-Objective Ansatzes verlassen kann. Zielkonflikte (in diesen Fällen) sind zu komplex und die Akteursbeziehungen sind zu vielfältig und oftmals zudem unterschätzt.

Auch das Ende der Keimruhe trägt einen (tatsächlich mehrere) Fachbegriff. In der Botanik ist es die Stratifikation. Im Falle der Nachhaltigkeitsstrategie von 2017 hat das neue und zusätzliche Paket an Governance-Elementen in etwa diese Funktion. Sie sollen Lösungen für die komplexen und am meisten mit Zielkonflikten beladenen Anliegen der Nachhaltigkeitsstrategie. Neue und zeitgemäße Regeln müssen in diesem Governance-System relevant und nützlich sein.

Dafür muss der inhaltliche Normgehalt (die Aussage) der Managementregeln schlüssig sein. Das ist jedoch noch nicht der Fall.

Fehlstellen

Die Regeln der Nachhaltigkeitsstrategie sind im Stil von Denkschriften oder Präambeln ausgedrückt, wo konkrete Verwaltungshinweise nötig wären¹⁶. Ihre Verwendung ist an vielen Stellen so interpretationsbedürftig, dass sie kaum die Entscheidung der Ministerebene ersetzen. Sie wenden sich also an die Politik, nicht an die Administration. Für letztere bieten sie keinen „parkett-sicheren“ Umgang mit Beweislasten.

Ich will aber hier nicht die Kritik an mangelnder Systematik, Abstimmung und Integration wiederholen, die im Gutachten genannt ist. Meines Erachtens besteht diese Kritik zu Recht. Aber sie argumentiert nur auf der Meta-Ebene. Ich glaube indessen, dass man sich vielmehr über den eigentlich normativen Inhalt der Regeln erneut Gedanken machen muss. Ich will dies an zwei Beispielen tun:

(1) Erstes, leicht gekürztes Beispiel: „Keine Generation darf ihre Probleme den kommenden Generationen aufbürden“.

Meine Kritik: Warum eigentlich nicht? Mit Atommüll machen wir doch genau das. Wir überlassen das Problem der Zukunft. Und wir haben noch nicht einmal eine Chance, genau dies nicht zu tun. Wir sind schon in der zweiten oder dritten Generation Träger dieser Bürde. Neben dem Nuklearmüll gibt es etliche weitere Aspekte, für die analog Ähnliches gilt. Ehrlicherweise müssten wir doch sagen, dass die Maxime nur in Prä-Anthropozän-Zeiten hätte Geltung haben könnte, gewiss aber nicht, wenn wir über das Anthropozän reden und wenn wir einfach anerkennen müssen, dass Generationenlasten vorhanden sind.

Müsste die Generationenregel das nicht ausdrücken? Müssten wir nicht zweierlei formulieren: Nach vorne blickend: Keine Generation sollte Probleme erzeugen, von denen sie wissen kann, dass sie deren Lösung nachfolgenden Generationen überantwortet, ohne diese dazu hinreichend zu befähigen. Und zurück blickend: Jede Generation soll die ihr ohne eigenes Zutun von den

¹⁶ Es ist so als würde man den Straßenverkehr der Großstadt mit Denkschriften zum Menschenrecht auf Freizügigkeit regeln wollen statt mit der dürren Straßenverkehrsordnung.

Eltern aufgeherrschten Probleme ohne Zögern und wohlgemäßes angehen und sie geschwind lösen.

(2) Zweites, leicht gekürztes Beispiel: Gefahren und unvermeidbare Risiken für die menschliche Gesundheit sind im Sinne des Vorsorgeprinzips zu vermeiden.

Warum grenzt sich die Regel auf Gefahren und Risiken für die menschliche Gesundheit ein? Ist die Praxis denn nicht längst über diesen eingeschränkten Gefahrenbegriff hinausgegangen? Es gibt doch auch ganz naheliegende Gefahren für das Aussterben von Arten und für die natürliche Umwelt. Eschatologisch ist die Regel ja wohl nicht gemeint. Die „schädliche Umwelteinwirkung“ ist ein zentraler Begriff im deutschen Umweltrecht. Die Klimapolitik hat den Begriff der *dangerous anthropogenic interference*, DAI, eingeführt. Wo spiegelt sich der neue reflektierte Gefahrenbegriff?

Ich stelle auch in Frage, ob Unvermeidbarkeit überhaupt der passende Ausdruck ist. Wer hält hier was für unvermeidbar und für wen soll es vermeidbar sein? Immerhin wird bei Gefahren für die menschliche Gesundheit über Menschen und deren Lebenschancen entschieden. Unvermeidbar ist das Wort für Entscheidungen über die Köpfe hinweg. Unzumutbar wäre das richtige Wort.

Schließlich auch wieder das Anthropozän: Als einziges Verb spricht die Regel vom Vermeiden. Es wäre schön, wenn sich alle Gefahren zu jeder Zeit vollständig vermeiden ließen. Das ist allerdings eine Illusion, für die hier kein Platz sein sollte. Der Umgang mit ubiquitär vorhandenen, kanzerogenen Stoffen macht es erforderlich, über Gefahrenschwellen zu reden und auch über das, was diessseits der Gefahrenschwelle schon getan werden kann. Üblicherweise gilt hier das Gebot der Minimierung im Vorfeld der Gefahrenabwehr. Umgekehrt gilt im Falle einer akuten Gefahr oft auch nicht mehr einfach die Vermeidung. Im Falle von kontaminierten Böden gilt die Handlungsmaxime der Unterbindung von Gefahren und der Sanierung, im Falle des Klimaschutzes bleibt oft nur die Anpassung an Unvermeidliches.

(3) Die Verlagerung von Umweltbelastungen ins Ausland ist umzukehren, heißt es an andere Stelle.

Es stimmt, es gibt die Rückholpflicht von Giftmüll gemäß den Festlegungen des Baseler Abkommen, und das ist richtig. Aber die Regel geht weit darüber hinaus und formuliert einen Anspruch, der differenziert werden muss, um in der Wirklichkeit zu greifen. Sollen denn alle Wirtschaftsgüter wie Auto, Reinigungsanlagen oder Industrieanlagen, die nach Nutzung in Deutschland ins Ausland verkauft werden (Resale) zurückgeholt werden? Wäre es nicht erwägenswert, dafür zu sorgen, dass Gebrauchtwagen in Afrika repariert werden können anstatt sie zur Reparatur nach Europa zu verschiffen? Wäre es nicht ein gute Regeln, das Recycling nahe der Mülldeponien in Westafrika und anderswo zu etablieren, dort Arbeitsplätze zu schaffen, dort Innovationen zu ermöglichen und den Zubau technologischer Intelligenz? Wären Regeln für Liefer- und Wertschöpfungsketten nicht zeitgemäßer als bloße Heimat-Regeln?

Als der Umweltschutz in den frühen 70er Jahren als politisches und administratives Programm Gestalt annahm, sprach man von drei wesentlichen Prinzipien, die das Handeln zu Gunsten der Umwelt bestimmen sollten: dem Verursacherprinzip, dem Vorsorgeprinzip und dem Kooperationsprinzip. Das Letztgenannte ist indessen in Vergessenheit geraten. Mit der Agenda 2030 erhält es neue Bedeutung. Ein Vorrang für partnerschaftliche Lösungen und ein Gebot für die Kooperation sollten neu erwogen werden.

Ich rege eine Diskussion darüber an, die normativen Prinzipien und die eher administrative Handlungsanleitungen voneinander zu unterscheiden. Die vom Nachhaltigkeitsrat in die Debatte eingebrachte Überlegung zur Ergänzung des Grundgesetzes um einen Verfassungsrang für Nachhaltigkeit¹⁷ ist der geeignete Anker für die Prinzipien.

Regeln brauchen die klare Verankerung in der Governance der Nachhaltigkeitsstrategie respektive derjenigen des Verwaltungshandelns generell. Der institutionelle Rahmen ist ebenso wichtig wie der Inhalt der Norm. Regeln für Verwaltungen müssen mit der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien¹⁸ subsidiär kompatibel sein. Die GGO wäre unter Umständen der geeignete Rahmen für die regelbasierte Unterstützung administrativer Aufgaben zur nachhaltigen Entwicklung. Hier fehlt bisher der Abgleich.

Eine Aufstellung von Regeln, die per se alle möglichen Adressaten ansprechen, halte ich nicht für sinnvoll. Es wäre schon viel gewonnen, wenn die Managementregeln innerhalb der Bundesregierung dazu nützlich wären, Zielkonflikte abzuwägen und Folgen von Maßnahmen im Hinblick auf die Ziele und Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie abzuschätzen. Wenn das nachvollziehbar geschähe, würden solche Regeln ohne jegliches weitere Zutun ihren Weg finden und breit angewendet respektive adaptiert werden.

Überarbeiten heißt deswegen zunächst einmal Überdenken. Dabei sollte es durchaus grundsätzlich hergehen.

¹⁷ Prof. Dr. Joachim Wieland (2016) Verfassungsrang für Nachhaltigkeit. Gutachten i.A. des Nachhaltigkeitsrates; Speyer: Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften; vgl. https://www.nachhaltigkeitsrat.de/fileadmin/user_upload/dokumente/studien/20160603_Rechtsgutachten_Verfassungsrang_fuer_Nachhaltigkeit.pdf

¹⁸ https://www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BMI/GGO_de_139856.html