

**Gerald Fricke:**

## **Wer rettet nun die Umwelt?**

### **Neue Akteure in der Umweltpolitik – ein kurzer Blick in neuere Veröffentlichungen**

*Erschienen in: Politische Bildung, Heft 3/1998, S.140-152.*

Nach dem ersten Vierteljahrhundert internationaler und bundesrepublikanischer staatlicher Umweltschutzpolitik läßt sich bilanzieren, daß die bisherigen Maßnahmen den gewaltigen Anforderungen und ehrgeizigen Zielen einer ‚Nachhaltigen Entwicklung‘, wie auf dem ‚Erdegipfel‘ in Rio 1992 proklamiert, nach wie vor nicht annähernd gerecht werden. Umweltverbesserungen in einigen Teilbereichen – auf nationaler Ebene z. B. die verbesserte Wasserqualität vieler Flüsse, die Entschwefelung der Kraftwerke in den achtziger Jahren, international das erfolgreich institutionalisierte ‚Ozon-Regime‘ – stehen sich verschärfende und neue gravierende Umweltprobleme gegenüber, hier vor allem das Weltklimaproblem. Trotz dieses unbefriedigenden umweltpolitischen Status quo läßt sich feststellen, daß die ‚Umweltproblematik‘ schon wesentlich höhere mediale, öffentliche und politische Aufmerksamkeit genoß als heute – Massenarbeitslosigkeit, Standort Deutschland, Globalisierung und internationaler Wettbewerb lauten die aktuellen Schlagwörter, die derzeit alle Debatten beherrschen.

Als bislang letzte große Enttäuschung gilt allgemein der Verlauf und das Ergebnis des ‚Klimagipfels‘ der Industrieländer in Kyoto vom Dezember 1997. Was sagt die Politikwissenschaft? Auch hier wird insgesamt eine überwiegend negative Bilanz gezogen. Sechs Jahre nach Rio ist nicht erkennbar, wie es gelingen kann, den gordischen Knoten von Entwicklung und Umwelt zu zerschneiden, d. h. die ökologischen Grenzen des Planeten zu berücksichtigen, die Industrieländer auf ein umweltverträgliches Wachstum zu verpflichten und gleichzeitig den Lebensstandard in den Entwicklungsländern anzuheben. Ist es prinzipiell überhaupt möglich, eine zukunftsfähige Entwicklung anzustreben, die gleichermaßen den ökonomischen, ökologischen und sozialen Zielen gerecht wird? Diese Fragen stehen implizit im Mittelpunkt einer breiten Debatte um die ‚Weltumweltpolitik‘, die ‚Nachhaltige Entwicklung‘ und ‚Zukunftsfähigkeit‘ (1). Eine wertvolle Grundlage über theoretische und praktische Aspekte einer internationalen, staatlichen Umweltpolitik bieten insbesondere die Veröffentlichungen von Martin Jänicke (1996) und Udo Ernst Simonis (1996). Bezogen auf die Klimapolitik, das möglicherweise wichtigste Politikfeld globaler Umweltsteuerung, ist die Studie

Reinhard Loskes (1996) beispielhaft zu empfehlen. Eine grundsätzliche Kritik des Konzeptes der ‚Nachhaltigen Entwicklung‘ und seiner Instrumentalisierung bieten Helga Eblinghaus und Armin Stickler (1996).

Gebannt wird Ausschau gehalten: Wer, wenn nicht mehr die Staaten alleine, soll und kann die Umwelt retten? Welche Chancen besitzen neue Akteure und Nicht-Regierungsorganisationen (wie z. B. Greenpeace) innerhalb der ‚Weltpolitik‘, wie können neue staatlich-gesellschaftliche Verhandlungssysteme und Kooperationsformen erfolgreich wirken? Als ein analytisches Konzept und gleichzeitig mögliches Handlungsmuster gelten neuartige, transnationale umweltpolitische Netzwerke und Regime im Rahmen eines ‚Global Governance‘ bzw. einer globalen Politik ‚von unten‘. Hier sei insbesondere auf den Sammelband Elmar Altvaters u. a. (1997) sowie die Veröffentlichung des Klima-Bündnisses (1997) verwiesen. Als weiteres Beispiel für ein kooperatives, nicht-hierarchisches Verhandlungssystem auf dezentraler bzw. regionaler Ebene soll in diesem Zusammenhang kurz auf das Instrument der Mediation eingegangen werden (2).

Diese Debatten um Weltumweltpolitik, Klimapolitik und die Nachhaltige Entwicklung einerseits, sowie um Netzwerktheorien, Global Governance und die umweltpolitische Mediation andererseits, sollen hier, anhand der angeführten neueren Veröffentlichungen, kurz dargestellt und diskutiert werden.

### *(1) Weltumweltpolitik, Klimapolitik und Nachhaltige Entwicklung*

In dem von Martin Jänicke (1996) herausgegebenen Sammelband „Umweltpolitik der Industrieländer“ geht es um den Vergleich und die Erklärung der Umweltpolitik von insgesamt 32 Industrie- bzw. OECD-Länder. Die Frage lautet: Unter welchen Bedingungen ist Umweltpolitik erfolgreich? Nach Jänicke (1996a, 9) bestimmt sich umweltpolitischer Erfolg oder Mißerfolg durch die „strukturellen und situativen Handlungschancen und Restriktionen, die Stärke und das strategische Geschick der Träger von Umweltbelangen und den ‚Schwierigkeitsgrad‘ des zu lösenden Problems.“ Der immer noch verbreitete umweltpolitische „Instrumentalismus“ wird dabei abgelehnt. Regulative (staatliche) Eingriffe dominierten zwar die bisherige Erfolgsbilanz des Umweltschutzes, hätten aber ihre Schwächen. Großes Gewicht falle der „Qualität von Zielbildungsprozessen“ zu: „Ist die Zielbildung konsensual, so ist auch die Zielerreichung eher wahrscheinlich – relativ unabhängig vom Instrumentarium“ (Jänicke 1996a, 12). Zwei zentrale Erfolgskriterien bestimmten die neuere Policy-Forschung: Zum

einen die tatsächlich erreichte Verbesserung (z. B. die Reduzierung einer Emission), zum anderen der Einstieg in einen längerfristigen Lernprozeß, etwa durch Schaffung umweltpolitischer Institutionen, dessen Erfolg erst Jahre später beurteilt werden könne.

Der Beitrag von Kern und Bratzel (1996) skizziert den Stand der Forschung über umweltpolitischen „Erfolg“ im internationalen Vergleich. Festgestellt wird in der Literatur, ganz allgemein, daß (europäische) Länder mit korporatistischen oder konkordanzdemokratischen Strukturen auch in der Umweltpolitik erfolgreicher seien als andere (wie z.B. die USA). Eine Mehrzahl der Studien zeige, daß kooperativ-konsensuale Verfahren nicht nur effizienter, sondern meist auch effektiver seien als konfliktäre Verfahren. Weitere Beiträge befassen sich u.a. mit der „Institutionalisierung von Umweltpolitik im internationalen Vergleich“ (Jörgens), mit „Umweltindikatorenprofilen“ (Jänicke, Mönch, Binder) und allgemein dem Problem der „Operationalisierung umweltpolitischen Erfolges“ (Binder). Große Schwierigkeiten, soviel läßt sich zusammenfassend sagen, bereitet der vergleichenden Umweltforschung nach wie vor die Integration der verschiedenen Forschungsergebnisse. Häufig werden nur Detailprobleme der Umweltpolitik verschiedener Länder verglichen; es dominieren Fallstudien und Fallvergleiche.

Der Sammelband „Weltumweltpolitik“, herausgegeben von Udo Ernst Simonis (1996) versucht, so der Untertitel, „Grundriß und Baustein eines neuen Politikfeldes“ zu entwerfen. Gefragt wird nach den Ursachen und Auswirkungen der globalen Probleme, aber auch nach deren politischer Wahrnehmung, „insbesondere was die Festlegung bestimmter Prinzipien, die Formulierung von Zielen, den Einsatz von Instrumenten und die Einrichtung von Institutionen einer globalen Umweltpolitik angeht“ (Simonis 1996a, 13). Ein neues, intensiv diskutiertes Instrument globaler Klimapolitik stellen international handelbare Emissionszertifikate und die „gemeinsame Umsetzung“ („Joint Implementation“) von Maßnahmen dar (siehe den Beitrag von: Banholzer 1996). Der Grundgedanke ist folgender: Hinsichtlich der Klimawirkung der anthropogenen Treibhausgase ist es irrelevant, in welchem Land die Gase emittiert bzw. deren Emissionen reduziert werden. Der Atmosphäre ist der Absender gleich, da sich die Emissionen schnell verteilen. Ökonomisch effizient ist es dagegen, Maßnahmen in den Ländern und Regionen durchzuführen, in denen mit einem bestimmten Budget die größten Reduktionsleistungen zu erzielen wären. Prinzipiell läßt sich mit einer feststehenden Investitionssumme durch Joint Implementation ein höherer Klimaschutzeffekt erreichen, als wenn Staaten gleiche proportionale Minderungsziele auf ihrem jeweiligen Territorium realisieren.

Der Charme, der diesem Instrument in der Theorie anhaftet, verfliegt aber schnell, wenn es an die praktische Umsetzung geht, wie die Klimakonferenz in Kyoto gezeigt hat. Über das Instrument Joint Implementation gab es eine grundsätzliche Einigung: Staaten und Unternehmen können sich für Klimaschutzprojekte in weniger entwickelten Ländern Gutschriften für ihre Pflichten zu Hause erteilen lassen. Die USA, Kanada oder Australien könnten zum Beispiel in Rußland ‚eingesparte‘, d.h. aufgrund des industriellen Niedergangs gar nicht erst emittierte CO<sub>2</sub> - Tonnen ‚einkaufen‘ und mit eigenen Emissionen verrechnen. Die Gefahr besteht allerdings, daß durch Joint Implementation notwendige strukturelle Innovationen in den Industrieländern verzögert werden. Joint-Implementation-Maßnahmen dürfen nur einen Teil der international vereinbarten Reduzierungsverpflichtungen eines Landes ausmachen, so die Forderung von Umweltgruppen (z.B.: Müller-Kraenner 1997). Über diese und andere Streitpunkte wird 1998 in Buenos Aires weiterverhandelt werden.

Eine umfassende Analyse internationaler Klimapolitik bietet Reinhard Loske (1996), Mitarbeiter am ‚Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH‘. Empirisch wird anhand der ‚Topographie der klimapolitischen Interessenlandschaft‘ die internationalen Klima-Regimebildung nachgezeichnet. Das Klima gilt als ‚globales Menschheitsgut‘. In der Klimapolitik zeige sich in aller Deutlichkeit das allgemeine Spannungsverhältnis von einerseits politischen und ökonomischen Kurzzeitinteressen sowie ökologischen und sozialen Langzeiterfordernissen andererseits. Werturteile spielten bei der Analyse eine entscheidende Rolle. Einer Klimapolitik im engeren Sinne, die sich mit Reduktionszielen, völkerrechtlichen Abkommen, fiskalischen und rechtlichen Instrumenten befaßt, müsse eine Klimapolitik im weiteren Sinne korrespondieren – neue ‚Leitbilder‘ einer ‚zukunftsfähigen Entwicklung‘ seien gefragt. Loskes Hoffnung gilt einer entstehenden ‚Weltzivilgesellschaft‘; der neuen internationalen Vernetzung von Umweltgruppen, Wissenschaftlern und ‚Gewinner-Unternehmen‘ des ökologischen Strukturwandels (Loske 1996, 17-33).

Das Leitbild Sustainable Development bzw. Sustainability (‚Nachhaltige Entwicklung‘) – in der deutschen Übertragung setzt sich immer mehr der vom Wuppertaler Institut geprägte Begriff ‚Zukunftsfähigkeit‘ (BUND/Misereor 1996) durch – führt in seiner normativen Zielsetzung auf den ‚Brundtland-Report‘ von 1987 zurück. Sehr allgemein wird dort definiert: ‚Dauerhafte Entwicklung ist Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne es zu riskieren, daß künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können‘ (Hauff 1987, 46).

Die zentrale Frage der vom BUND und Misereor gemeinsam in Auftrag gegebenen Wuppertaler Studie lautet: „Wie kann sich ein demokratisch verfaßter Industriestaat so verändern, daß ökologische Grenzen eingehalten werden? Daß die Verhältnisse zwischen Nord und Süd gerechter werden? Welche politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind nötig?“ (BUND/Misereor 1996, 10). Ausgehend von einem „Umweltraum-Konzept“ (BUND/Misereor 1996, 26-36) werden Umweltindikatoren, Umweltziele und schließlich neue Leitbilder abgeleitet und entwickelt. Zu nennen wären schlagwortartig unter anderem: Ein „rechtes Maß für Raum und Zeit“; eine „grüne Marktagenda“; zyklische anstelle von linearen Produktionsprozessen; „gut leben statt viel haben“; eine lernfähige Infrastruktur und die Entdeckung der Stadt als „Lebensraum“ (BUND/Misereor 1996, 149-286). Aber, so muß kritisch eingewandt werden: Wer definiert und bestimmt die skizzierten Leitbilder – und vor allem für wen? Maxeiner und Miersch (1996, 328) bemerken dazu spöttisch: Die Wuppertaler Leitbilder seien in der Tat sehr gemütlich, gemächlich und höchst vernünftig: „Aber wird es im zukunftsreichen Deutschland eine Bundesliga geben, ein Oktoberfest und buntes Sylvesterfeuerwerk?“ Vermutlich nicht.

Was die alltagspraktische Umsetzung angeht, bleibt die BUND-Studie jedoch optimistisch: Die Demokratie westlicher Prägung weise zwar funktionale Schwächen auf, könne aber „prinzipiell mit den Anforderungen ökologischer Zukunftsfähigkeit in Übereinstimmung“ gebracht werden (BUND/Misereor 1996, 377). Die reformerischen Stichworte, versammelt unter der Überschrift „politischer Mut“, lauten: Ökologische Steuerreform, Subventionsabbau, Einschränkung der großen Energiemonopole und eine an ökologischen Zielen orientierte Infrastrukturpolitik. Auch die Wuppertaler setzen auf „neue Allianzen“ von Umweltschützern und „Gewinnerindustrien“ sowie ein fruchtbares Wechselspiel internationaler Institutionen mit lokalen und regionalen Akteuren.

Das Leitbild Sustainable Development hat mittlerweile, nicht zuletzt wegen seiner Vagheit und mangelnden Konkretisierung, eine steile Karriere genommen: „Von der Weltbank bis zur Gesellschaft für technische Zusammenarbeit, von der UNO bis zur EU, von den Entwicklungsagenturen bis zu führenden Unternehmen, von Parteien und Verbänden bis zur ‚Öko-gruppe‘ vor Ort, von den Nichtregierungsorganisationen und den Grünen bis zur Internationalismus- und Umweltbewegung ist Sustainable Development der ‚große Renner‘“, so Eblinghaus und Stickler (1996, 11). Denn nachhaltige Entwicklung soll nicht weniger leisten als die Widersprüche von Armut, Ungerechtigkeit und Naturzerstörung, von Umwelt und Entwicklung, aufzulösen. Mehrere Konfliktpotentiale werden nicht angesprochen: „Während Armut

und Elend oftmals die Ursache von Umweltzerstörung sind, gilt nicht umgekehrt, daß deren Beseitigung irgendeine Gewähr für einen schonenderen Umgang mit den natürlichen Lebensgrundlagen bieten würden. Im Gegenteil, die universelle Befriedigung von Grundbedürfnissen und noch mehr die Realisierung höherer Verbrauchsstandards, wie sie in den Industrieländern üblich sind, gingen ihrerseits mit einem immensen Energie- und Ressourcenverbrauch einher“ (Nutzinger/Radke 1995, 37). Auch weltweite Macht- und Herrschaftsverhältnisse, Fragen nach den historischen Ursachen von Ökologie- und Verteilungsproblemen werden nicht thematisiert. Eine Alternative jenseits der Industrieproduktion steht nicht zur Debatte. Erst die Relativierung der ökologischen und sozialen Konnotationen habe dem Sustainability-Konzept die breite Zustimmung sichern können; nicht Naturschutz, sondern Entwicklungsschutz hätte die Brundtland-Kommission im Sinn gehabt, so Wolfgang Sachs. Naturschutz werde nicht als ‚Wert an sich‘ gesehen, sondern diene nur der menschlichen Bedürfnisbefriedigung (Sachs 1994).

Nur logisch, daß auch die „Kompetenz zur Weltrettung“ (Eblinghaus/Stickler 1996, 12) weiterhin ausschließlich im Norden verortet wird; angesprochen – etwa von der Gruppe von Lissabon, einem interdisziplinären Unternehmer- und Wissenschaftler-Zusammenschluß – sind die „aufgeklärten globalen Eliten“ innerhalb der „globalen Zivilgesellschaft“ (Gruppe von Lissabon 1997, 41). Polemisch formuliert lautet das Konzept: Die ‚aufgeklärte‘ Elite soll – ökologisch korrekt – von der S-Klasse auf das Dreiliter-Auto umsteigen, damit einen umfassenden Bewußtseins- und Wertewandel auslösen und dergestalt die Umwelt retten. Man darf gespannt sein.

Nachhaltige Entwicklung also nur ein Fall für die Ideologiekritik? Natürlich will das Nachhaltigkeits-Konzept die kapitalistische Produktionsweise nicht abschaffen, sondern ökologisch „modernisieren“; für Eblinghaus/Stickler (1996, 156) kein „Schritt in die richtige Richtung“, sondern ein „notwendiger Schritt zur Herrschaftssicherung“. Sustainable Development sei als ein Diskurs zu begreifen, in dem es im Kern darum gehe, Macht zu verteilen, das universalistische Fortschrittsversprechen zu retten, die Weltwirtschaft ideologisch abzusichern und zu strukturieren; als der Versuch der Etablierung eines neuen hegemonialen Projektes, das keine Lösungen für „reale“ Probleme biete. Trotzdem bleibt diese Kritik tautologisch: daß nämlich der Kapitalismus ausgerechnet kapitalistisch organisiert ist – wir hatten es bereits geahnt.

## *(2) Neuere Netzwerktheorien, ‚Global Governance‘, ‚Subpolitik‘ und Mediationsverfahren*

Der ökopragmatische Versuch von Loske, dem Wuppertal Institut, der Lissabon-Gruppe und anderen, klare Nachhaltigkeits- bzw. Zukunftsfähigkeitsziele zu definieren und die ‚Zivilgesellschaft‘ zu bemühen, ohne die tatsächlichen Abläufe in der Weltwirtschaft hinreichend zu berücksichtigen, mutet sehr optimistisch an. Das gilt auch für andere optimistische Konzepte, die auf das aufgeklärte Individuum, auf neue Kooperationsformen innerhalb der ‚Weltgesellschaft‘, auf ein gutes ‚Global Governance‘ oder eine ‚globale Subpolitik‘ (Beck 1996) der staatenübergreifend vernetzten lokalen Akteure setzen.

Bezogen auf die regionale und lokale Ebene wurde Anfang der neunziger Jahre ein weiterer amerikanischer Begriff von der bundesdeutschen Politikwissenschaft entdeckt, der sich schnell auf der Kooperationstheoretischen Diskussionsbühne etablieren und eine steile Karriere als neues Steuerungskonzept für die Konfliktbewältigung in der Umweltpolitik nehmen konnte: Mediation. Unter Mediationsverfahren (Vermittlungsverfahren) werden Verhandlungsprozesse verstanden, mit deren Hilfe Interessenkonflikte zwischen zwei oder mehr Parteien unter Hinzuziehung eines neutralen Dritten beigelegt werden sollen.

Bereits seit Beginn der siebziger Jahre wird in den USA mit sogenannten Alternative Dispute Resolutions (ADR), wie Mediationsverfahren, experimentiert. ‚Alternative‘ bedeutete zunächst das Gegenüber zu Gerichtsverfahren, wurde dann aber auch im politisch-administrativen Bereich als Gegensatz zu einer Konfliktregelung ‚von oben‘ verstanden. Mediation stellt nach Einschätzung rechts- und verwaltungswissenschaftlicher Autoren auch in der Bundesrepublik eine Möglichkeit dar, vor allem Konflikte um umweltrelevante Großvorhaben ‚besser‘ zu lösen (z. B.: Holznagel 1990). Grundsätzlich besteht das Ziel des Mediationsverfahrens in der Suche nach Verhandlungslösungen, die möglichst für alle am Konflikt Beteiligten akzeptabel sind. Der neutrale ‚Mediator‘ soll allgemein als Verfahrensexperte eine Strukturierung des Verfahrens durchführen (Art des Konflikts, mögliche Lösungen etc.), in Abstimmung mit den Teilnehmern inhaltliche Fragen (wie technische Aspekte, Abklärung relevanter Daten, Bestellung von Gutachtern etc.) klären, die Verhandlungen organisieren und leiten sowie vertrauensbildend wirken, z.B. durch informale Begegnungen mit den Teilnehmern (Carpenter/Kennedy 1988, 191-193).

Bisherige Partizipationsverfahren haben sich nach Ansicht vieler Kritiker sowohl vom Verfahren wie vom Ergebnis her als nur begrenzt effektiv erwiesen. Das Neue an Mediationsverfahren besteht darin, daß bereits vor Antragstellung bei der Verwaltung Aushandlungsprozes-

se zwischen Vertretern der Verwaltung sowie den Repräsentanten aller Betroffenen initiiert werden. Gefordert wird, alle von einer Entscheidung Betroffenen (über Repräsentanten) nach einer konsensuellen Problemlösung suchen zu lassen. Durch eine stärkere Berücksichtigung von Interessen und Wertvorstellungen der Betroffenen im Planungs- und Entscheidungsprozeß wird auch eine Erhöhung der Legitimität politischer Entscheidungen insgesamt erwartet (insbes.: Zilleßen 1993). Zu betonen ist, daß Mediationsverfahren nicht die traditionellen Verfahren ersetzen können. Die bestehenden Entscheidungsstrukturen sollen vielmehr ergänzt und der Verwaltung Entscheidungshilfen geliefert werden (Beiträge in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann 1990). Noch gibt es in der Bundesrepublik erst wenige Beispiele von Mediationsverfahren (Beiträge in: Claus/Wiedemann 1994). Als prominenteste Fälle sind der ‚Neusser Kompromiß‘ eines Abfallwirtschaftskonzepts des Kreises Neuss und das noch offene Verfahren zur Sanierung der Sonderabfalldeponie Münchehagen zu nennen.

Dorothea Jansen (1997) allerdings kommt insgesamt zu einem ernüchternden empirischen Fazit: Von fünfzehn in der Literatur dokumentierten Vermittlungsverfahren konnten zwölf beendet werden, davon vier durch einen Kompromiß. Nur zwei problemlose Umsetzungen der erzielten Übereinstimmung sind zu verzeichnen. Als Ursache für das Scheitern gelten eine zu hohe Konfliktintensität sowie eine starke Wertgeladenheit der Konflikte. Insbesondere bei Standortentscheidungen könne es keine ‚win-win-solution‘ geben, da Ansiedlungskonflikte als kompromißlose Nullsummenspiele wahrgenommen werden. Darüber hinaus schwächt die Teilnahme an Mediationsverfahren eine wesentliche Machtressource von Bürgerinitiativen und Umweltgruppen: Die Mobilisierung der Öffentlichkeit. Nach Jansen können Mediationsverfahren daher nur komplementär zum ‚hoheitlichen‘ und gerichtlich überprüfbaren Verwaltungshandeln funktionieren. Mediationsverfahren bedeuteten also nicht ‚weniger Staat‘. Aber: „Kooperative und dialogorientierte Instrumente haben in Ergänzung zur regulativen Politik ihren Platz und regulatives Recht bildet den ‚Schatten‘, auf dessen Hintergrund prozedurale Steuerung funktionieren kann“ (Jansen 1997, 292).

Der Einsatz konsensorientierter Konfliktlösungsmodelle bewegt sich prinzipiell in einem Spannungsverhältnis einer angestrebten demokratischen Offenheit und der gebotenen Verfahrenseffektivität. Mediationsverfahren bedeuten einen Zugewinn an Partizipation, andererseits werden in der Praxis immer auch wichtige Interessen ausgeschlossen. Weiterhin ist der Verlust an kritischer Öffentlichkeit zu bedenken; Verhandlungen finden in der Regel hinter geschlossenen Türen statt. Der Leitgedanke eines kooperativen Politikstils allein bietet also keine Gewähr für ‚bessere‘ Ergebnisse. Die Feststellung ‚wir haben Konsens‘ kann eben auch



auf ein Abschneiden von Einwänden und den Ausschluß derjenigen hinauslaufen, die sich diesem Konsens nicht beugen wollen.

Mediationsverfahren sind im Kern immer an ein ganz bestimmtes umweltpolitisches Problem auf dezentraler Ebene gebunden – die Mülldeponie etwa, oder die Emissionen der Fabrik vor Ort. Umweltprobleme – z.B. die Treibhausgas-Emissionen – sind aber in der Regel nicht regional begrenzt, sondern haben regionen- und staatenübergreifenden Charakter. Gibt es hier dennoch Chancen einer transnational vernetzten, nicht-staatlichen Politik ‚von unten‘? In dem von Elmar Altvater und anderen (1997) herausgegebenen Band „Vernetzt und verstrickt“ sollen die „Perspektiven und Grenzen einer sich internationalisierenden Zivilgesellschaft“ (Kapitel III) ausgelotet werden. Es geht um die „gesellschaftliche Produktivkraft“ neuer Nicht-Regierungsorganisationen und ihre lokale und internationale Vernetzung, wobei der Ton der Beiträge beständig zwischen Hoffnung, Emphase und kritischer Analyse schwankt. Im einzelnen geht es unter anderem um neue „Netzwerktheorien“ (Messner), eine „globale Klimapolitik ‚von unten‘“ (Mayer) oder die Anwendung des „Global-Governance“-Konzepts (Brunnengräber).

‚Global Governance‘ meint nicht ‚Entstaatlichung‘, sondern kennzeichnet die Veränderung der Form und Funktion, die ‚Entgrenzung‘ von Staatlichkeit. Programmatisch gefaßt will Global-Governance die globale Ebene als Handlungsfeld erschließen; das Konzept umfaßt, nach der Commission on Global Governance (1995), auf globaler Ebene nicht nur zwischenstaatliche Beziehungen, sondern auch Nicht-Regierungsorganisationen, Bürgerbewegungen, multinationale Konzerne ebenso wie die Massenmedien und soll ein administrativ-politisches Steuerungssystem globaler Prozesse kennzeichnen, dessen Weiterentwicklung und Ausgestaltung Gegenstand gesellschaftlicher Auseinandersetzungen bleibt.

Fest steht, daß die territorialen Grenzen und Herrschaftslinien immer weniger den Raum markieren, für den politische Entscheidungen getroffen werden (müssen). Dies gilt insbesondere für die Umweltpolitik: Die Grenzen des „Umweltraums“ verlaufen in der Regel gänzlich quer zu nationalstaatlichen Grenzen. Altvater (1997) sieht dennoch, oder gerade deswegen, neue Möglichkeiten einer „ökologischen Demokratie“: Es müßten die Grenzen des Umweltraums und die Identitäten, die sich in den Auseinandersetzungen um Grenzen des Umweltverbrauchs bilden, ins Spiel gebracht werden. „Die Verfahren der Demokratie werden erstens transnationalisiert, wenn das Territorium des Nationalstaats mit den dort lebenden Staatsbürgern nicht mehr der Raum ist, für den das demokratische Verfahren entworfen wurde“; zweitens kämen

„neue Subjekte ins Spiel“: neue soziale Bewegungen, Nicht-Regierungsorganisationen, die viel weniger an ein Territorium gebunden seien als etwa Parteien; auch könnten diese zivilgesellschaftlichen Kräfte, drittens, viel direkter und flexibler bestimmte gesellschaftliche Interessen (wie den Erhalt der Natur) repräsentieren (Altvater 1997a, 253f.).

Gerade in der Klimapolitik lassen sich vielfältige neue, transnationale Kooperationsbeziehungen zwischen Staatenvertretern und Umweltverbänden, Wirtschaftsverbänden, Lobbygruppen etc. beobachten. Hier sei insbesondere auf das ‚Klima-Bündnis/Alianza del clima‘ zwischen europäischen Kommunen und Organisationen der Regenwälder hingewiesen. Vor Ort sollen gezielte Maßnahmen eingeleitet werden, die die klimagefährdenden Emissionen verringern und zum Erhalt der Regenwälder beitragen (erste Erfahrungen dokumentiert in: Klima-Bündnis 1997). Bestätigt wurde das 1990 gegründete Bündnis hierin durch die in Rio verabschiedete Agenda 21, die in ihrem Kapitel 28 die Verantwortung der Kommunen als bürger-nahste Politik- und Handlungsebene hervorhebt.

Aber trifft man den Gegner wirklich weltweit, wenn man ihn vor Ort in die Knie zwingt? Ein weltweites, vernetztes Regieren ‚von unten‘ gegen die bestehenden internationalen Organisationen und global wirkenden Unternehmen („global players“) wird kaum möglich sein (Fricke 1997). Das nüchterne Fazit muß lauten: Ein neues Projekt globaler umweltpolitischer Regulierung wird sich noch am ehesten aus den Wechselwirkungen neuer umweltpolitischer Akteure, Aktionsformen und Institutionen auf dezentraler Ebene mit jenen Ansätzen transnationaler Kooperation und ‚internationaler Staatlichkeit‘ entwickeln können, wie sie z. B. in Form der UNO existieren und heute bereits eine prominente Rolle zur Steuerung globaler Prozesse spielen. Der Ausgang bleibt ungewiß.

## Literatur

- Altvater, Elmar, 1997a: Markt und Demokratie in Zeiten von Globalisierung und ökologische Krise; in: Altvater, Elmar/Brunnengräber, Achim/Haake, Markus/Walk, Heike (Hg.): Vernetzt und verstrickt. Nichtregierungsorganisationen als gesellschaftliche Produktivkraft, Münster, 241-256
- Altvater, Elmar/Brunnengräber, Achim/Haake, Markus/Walk, Heike (Hg.): Vernetzt und verstrickt. Nichtregierungsorganisationen als gesellschaftliche Produktivkraft, Münster
- Banholzer, Kai, 1996: Joint Implementation – Ein Instrument der globalen Klimapolitik; in: Simonis, Udo Ernst (Hg.), 1996: Weltumweltpolitik. Grundriß und Baustein eines neuen Politikfeldes, Berlin, 87-101
- Beck, Ulrich, 1996: Weltrisikogesellschaft, Weltöffentlichkeit und globale Subpolitik. Ökologische Fragen im Bezugsrahmen fabrizierter Unsicherheiten, in: Diekmann, Andreas/Jäger, Carlo C. (Hg.), 1996: Umweltsoziologie. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 36/1996, Köln, 119-147
- BUND/Misereor (Hg.), 1996: Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung, Basel u.a.
- Carpenter, S.L./ Kennedy, W.J.D. 1988: Managing Public Disputes. A Practical Guide to Handling Conflict and Reaching Agreements, San Fransisco/ London

- Claus, Frank/ Wiedemann, Peter M. (Hg.) 1994: Umweltkonflikte: Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung, Tausenstein
- Commission on Global Governance, 1995: Our Global Neighbourhood, Oxford
- Eblinghaus, Helga/Stickler, Armin, 1996: Nachhaltigkeit und Macht: zur Kritik von Sustainable Development, Frankfurt/M.
- Fricke, Gerald, 1997: Gesucht: die Alternative. Mit internationaler Kooperation aus der ‚Globalisierungsfalle‘? in: Geschichte – Erziehung – Politik (GEP), Heft 2/1997, 72-75
- Gruppe von Lissabon (Hg.), 1997: Grenzen des Wettbewerbs. Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit, München
- Hauff, Volker (Hg.), 1987: Unsere gemeinsame Zukunft, Greven
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/ Schmidt-Aßmann, Eberhard 1990 (Hg.): Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, Bd.I und II, Baden-Baden
- Holzengel, Bernd 1990: Konfliktlösung durch Verhandlungen. Aushandlungsprozesse als Mittel der Konfliktverarbeitung bei der Ansiedlung von Entsorgungsanlagen für besonders überwachungsbedürftige Abfälle in den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden
- Huber, Joseph, 1995: Nachhaltige Entwicklung. Strategien für eine ökologische und soziale Erdpolitik, Berlin
- Jänicke, Martin (Hg.), 1996: Umweltpolitik der Industrieländer. Entwicklung - Bilanz - Perspektiven, Berlin
- Jänicke, Martin, 1996a: Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik; in: Jänicke, Martin (Hg.), 1996: Umweltpolitik der Industrieländer. Entwicklung - Bilanz - Perspektiven, Berlin, 9-28
- Jansen, Dorothea 1997: Mediationsverfahren in der Umweltpolitik; in: PVS 38 (1997) 2, 274-297
- Kern, Kristine/Bratzel, Stefan, 1996: Umweltpolitischer Erfolg im internationalen Vergleich: Zum Stand der Forschung; in: Jänicke, Martin (Hg.), 1996: Umweltpolitik der Industrieländer. Entwicklung - Bilanz - Perspektiven, Berlin, 29-58
- Klima-Bündnis/Alianza del clima e.V. (Hg.), 1997: 77 Klima-Bündnis-Ideen, 2. Aufl., Frankfurt/M.
- Loske, Reinhard, 1996: Klimapolitik. Im Spannungsfeld von Kurzzeitinteressen und Langzeiterfordernissen, Marburg
- Maxeiner, Dirk/Miersch, Michael, 1996: Öko-Optimismus, Düsseldorf-München
- Müller-Kraenner, Sascha, 1997: Nach Kioto; in: tageszeitung (taz) vom 27./28.12.1997, 7
- Nutzinger, Hans G./Radke, Volker, 1995: Das Konzept der nachhaltigen Wirtschaftsweise: Historische, theoretische und politische Aspekte; in: Nutzinger, Hans G. (Hg.), 1995: Nachhaltige Wirtschaftsweise und Energieversorgung: Konzepte, Bedingungen, Ansatzpunkte, Marburg, 13-50
- Sachs, Wolfgang, 1994: Globale Umweltpolitik im Schatten des Entwicklungsdenkens; in: Sachs, Wolfgang, (Hg.), 1994: Der Planet als Patient. Über die Widersprüche globaler Umweltpolitik, Berlin u.a., 15-42
- Schröder, Gerhard, 1997: Politische Strategien im Spannungsfeld zwischen Ökonomie und Ökologie. Vortrag am Institut für Philosophie der FU Berlin; dokumentiert in: Frankfurter Rundschau vom 7.7.1997, 12
- Simonis, Udo Ernst (Hg.), 1996: Weltumweltpolitik. Grundriß und Baustein eines neuen Politikfeldes, Berlin
- Simonis, Udo Ernst, 1996a: Prävention oder Katastrophe; in: Simonis, Udo Ernst (Hg.), 1996: Weltumweltpolitik. Grundriß und Baustein eines neuen Politikfeldes, Berlin, 13-34
- Zilleßen, Horst 1993: Die Modernisierung der Demokratie im Zeichen der Umweltpolitik; in: Zilleßen, Horst/ Diemel, Peter C./ Strubelt, Wendelin (Hg.), Die Modernisierung der Demokratie - Internationale Ansätze, Opladen, 17-39