

Walter Bückmann

# Die Vision der UNO für die Zukunft der Welt: die 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung





Walter Bückmann  
**Die Vision der UNO für die Zukunft der Welt:  
die 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung**

Die Schriftenreihe FAGUS-Schriften der interdisziplinären Forschungs-  
arbeitsgemeinschaft für Gesellschaft, Umwelt und Siedlung (FAGUS)  
an der Technischen Universität Berlin wird herausgegeben von:  
Prof. em. Dr. jur. Walter Bückmann

Walter Bückmann

**Die Vision der UNO für die Zukunft der Welt:  
die 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung**

## **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

## **Universitätsverlag der TU Berlin, 2015**

<http://verlag.tu-berlin.de>

Fasanenstr. 88, 10623 Berlin

Tel.: +49 (0)30 314 76131 / Fax: -76133

E-Mail: [publikationen@ub.tu-berlin.de](mailto:publikationen@ub.tu-berlin.de)

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

Druck: docupoint GmbH

Satz/Layout: Universitätsverlag der TU Berlin

Umschlagfoto:

geralt | <https://pixabay.com/de/erde-globus-geburt-neu-entstehen-405096/> | CC0

<https://creativecommons.org/publicdomain/zero/1.0/>

**ISBN 978-3-7983-2785-6 (print)**

**ISBN 978-3-7983-2786-3 (online)**

**ISSN 2197-618X (print)**

Zugleich online veröffentlicht auf dem Digitalen Repitorium der Technischen Universität Berlin:

URN <urn:nbn:de:kobv:83-opus4-70040>

<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:83-opus4-70040>

# Inhalt

<b>Kurzfassung</b> .....	<b>9</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>11</b>
<b>1. Nachhaltige Entwicklung – neues und altes Schlüsselthema</b> .....	<b>13</b>
1.1 Einführung.....	13
1.2 Begriffsrahmung.....	13
1.2.1 Übersicht.....	13
1.2.2 Divergierende Interpretationsansätze.....	15
1.2.3 Messbarkeit der Nachhaltigkeitsziele.....	17
1.2.3.1 Indikatorisierung.....	17
1.2.3.2 Begriff des Indiktors.....	18
1.2.3.3 Deutsche Indiktoren-Sets.....	19
<b>2. Aktuelle Diskussion der nachhaltigen Entwicklung</b> .....	<b>21</b>
2.1 Genese der Agenda.....	21
2.1.1 Millenniumsgipfel von 2000.....	21
2.1.2 UN-Bericht 2014 zu den Millenniums-Entwicklungsziele.....	21
2.1.3 Millenniums-Erklärung.....	22
2.1.4 Millenniumsziele.....	23
2.1.5 Rio+20-Gipfel.....	24
2.1.5.1 Einführung.....	24
2.1.5.2 Abschlusserklärung.....	25
2.1.5.3 Bekenntnis zur „Grünen Ökonomie“.....	26
2.1.5.4 Kritik an den Ergebnissen von Rio+20.....	30
2.1.6 Open Working Group.....	32
2.1.7 High-level Panel.....	33
2.1.8 Synthesebericht des UN-Generalsekretärs.....	34

<b>2.1.9 Endgültige Fassung der 2030 Agenda</b> .....	<b>34</b>
2.1.9.1 Internationale Verhandlungen .....	34
2.1.9.2 Final Draft – Endgültige Entwicklungsagenda .....	36
2.1.9.3 Kritische Anmerkungen.....	39
<b>2.1.10 Beteiligung der EU am 2030 Agenda-Prozess</b> .....	<b>44</b>
<b>2.1.11 Beteiligung Deutschlands am Post-25-Agenda-Prozess</b> .....	<b>46</b>
2.1.11.1 Unterschied zwischen verkündeter und realer Politik.....	46
2.1.11.2 Positionspapier der deutschen Bundesregierung.....	46
2.1.11.3 Bundestagsdrucksache „Agenda für den Wandel zu nachhaltiger Entwicklung.....	47
<b>2.1.12 Aufnahme des Nachhaltigkeitsgebots in das Recht</b> .....	<b>48</b>
2.1.12.1 Vorbemerkungen.....	48
2.1.12.2 Verfassung.....	48
2.1.12.3 Umweltrecht.....	49
2.1.12.4 Reformdiskussion.....	52
2.1.12.5 Integration der Nachhaltigkeit in das deutsche Recht.....	54
<b>2.2 Positionen der Wissenschaft</b> .....	<b>56</b>
<b>2.3 Nachhaltigkeits-Politik in Europa und Deutschland</b> .....	<b>59</b>
<b>2.3.1 Europäische Nachhaltigkeitspolitik</b> .....	<b>59</b>
2.3.1.1 Die Europäische Nachhaltigkeitsstrategie von 2001.....	60
2.3.1.2 Revidierte Nachhaltigkeitstrategie von 2006.....	62
2.3.1.3 Fortschrittsberichte der Kommission .....	63
<b>2.3.2. Nachhaltigkeitspolitik der Bundesrepublik</b> .....	<b>66</b>
2.3.2.1 Übersicht.....	66
2.3.2.2 Nachhaltigkeitsstrategie und Fortschrittsberichte.....	67
<b>2.3.3 Nachhaltigkeitsziel 15 – Nachhaltiges Landmanagement</b> .....	<b>70</b>
2.3.3.1 Landmanagement in der Agenda.....	70
2.3.3.2 Kritik.....	70
2.3.3.3 Landmanagement in anderen Kontexten.....	72
<b>3. Steuerung der nachhaltigen Entwicklung</b> .....	<b>75</b>
<b>3.1 Einführende Bemerkungen</b> .....	<b>75</b>
<b>3.1.1 Steuerung durch New-Governance</b> .....	<b>75</b>
3.1.1.1 Ersetzung des klassischen Steuerungsmodells.....	75

3.1.2. Neues Steuerungsmodell.....	77
3.1.3 Kritik.....	78
3.1.4 Weiterentwicklung des Instrumentariums .....	79
3.2 Steuerung durch den Markt.....	80
3.2.1 Übersicht.....	80
3.2.2 Sichtweise des Neoliberalismus.....	80
3.2.3 Globalisierung und Neoliberalismus .....	81
3.2.4 Kritik.....	82
3.3. Steuerung der nachhaltigen Entwicklung durch Planung.....	83
3.3.1 Umfassende Planungskonzepte .....	83
3.3.2 Umfassende Nachhaltigkeitsplanungen .....	84
3.4 Steuerung durch die Rechtsordnung.....	85
3.4.1 Einführende Überlegungen .....	85
3.4.2 Funktionen des Rechts.....	88
3.4.3 Vorherrschaft des Ordnungsrechts.....	91
3.4.4 Recht als Innovation .....	92
<b>Anhang 1: Neue Nachhaltigkeitsziele.....</b>	<b>95</b>



## Kurzfassung

Die Erarbeitung der Post-2015-Agenda, bzw. 2030Agenda, die im Kern eine zeitaktuelle Konkretisierung des Nachhaltigkeitsgedankens zum Gegenstand hat, ist das umfassendste Vorhaben, das sich die Vereinten Nationen seit der Festlegung jener Ziele gesteckt haben. In der Konferenz der Vereinten Nationen über Nachhaltige Entwicklung (Rio+20) im Juni 2012 wurde mit der Abschlusserklärung „The future we want“ eine erneute Verpflichtung auf das auf den Brundtland-Bericht von 1987 zurückgehende Leitbild der nachhaltigen Entwicklung erreicht. Auch die Post-2015-Agenda soll nach der internationalen Übereinkunft von 2012 die drei Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung berücksichtigen und auf eine Entwicklung ausgerichtet sein, die vor allem extreme Armut und Hunger beseitigt, die natürlichen Lebensgrundlagen bewahrt und mit ökologisch verträglichem Wachstum menschenwürdige Beschäftigung und angemessene soziale Sicherung schafft.

Die Moderatoren der zwischenstaatlichen Verhandlungen über die Post-2015-Agenda haben im Juli 2015 den endgültigen Entwurf (final draft) für das Abschlussdokument des UN-Gipfel „Transformation unserer Welt: Die Agenda 2030 für globale Aktionen“ veröffentlicht, welche 17 neue Nachhaltigkeitsziele mit 169 Unterzielen enthält, die das Leitbild der Nachhaltigkeit konkretisieren. Am 25. September 2015 beschlossen die Staats- und Regierungschefs von 193 Staaten als Vollversammlung der Vereinten Nationen einstimmig das Abschlussdokument. Allerdings ist anzunehmen, dass es sich bei der Liste der Nachhaltigkeitsziele insgesamt um eine konkretisierte Utopie handelt, die sich selbst dann in einem Bereich fernab jeder Realität befände, wenn die Welt in einem im großen Ganzen friedlichen Normalzustand wäre.

In Wissenschaft und Politik gehen die Meinungen, wie die Gesellschaft in die Richtung einer nachhaltigen Entwicklung gesteuert werden kann, auseinander. Drei hauptsächliche Steuerungsparadigmen konkurrieren miteinander: der ökonomische Steuerungsansatz – Steuerung durch den Markt, der politikwissenschaftliche – Steuerung durch Netzwerke, und der juristische – Steuerung durch Recht und Ordnung. In der Praxis dominiert der Letztere. Rechtliche Steuerung ist unumgänglich, denn nachhaltige Entwicklung im globalen und nationalen Kontext kann nicht den Zufälligkeiten und Unwägbarkeiten politischer Programme überlassen sein, zumal die Politik und die politischen Akteure häufig vorrangig unter ökonomischen Aspekten kurzfristig optimale Lösungen zu erreichen suchen, die im Zweifelsfalle nicht oder nicht in erster Linie nachhaltigkeitsgerecht sind. Wenn

nachhaltige Entwicklung gelingen soll, ist es unabdingbar erforderlich, nachhaltige Entwicklung über die politisch-programmatische Ebene, über die Deklaration in Programmen und Agenden hinaus, rechtlich wirksam festzuschreiben und in Normen des internationalen und nationalen Rechts zu fixieren.

Im Übrigen erfordert das Nachhaltigkeitsprinzip zwingend – was allerdings in der neuen 2030Agenda unterdrückt und in den neuen Nachhaltigkeitszielen nicht zum Ausdruck gebracht wird – einen Nutzungsverzicht in der Gegenwart zur Sicherstellung der zukünftigen Nutzung der Ressourcen. Nachhaltige Entwicklung ist notwendig und unumgänglich, muss aber die Natur und ihre Organisation in allen Aspekten einbeziehen, um den Menschen das Überleben zu sichern.

## Abstract

The elaboration of the Post-2015 Agenda, or 2030 Agenda, which is essentially a timely consolidation of the sustainability idea, is the most comprehensive project that the United Nations have aimed at since the first definition of those objectives. With the final declaration of the United Nations Conference on Sustainable Development (Rio+20) in June 2012, titled “The future we want”, a renewed commitment to the vision of Sustainable Development was reached based on the Brundtland Report of 1987. The 2030 Agenda, according to the international agreement of 2012, is to take into account the three dimensions of sustainable development and to be geared towards a development that in particular will eliminate extreme poverty and hunger, preserve natural resources and provide humane working conditions with adequate social security, achieved by environmental compatible economic growth.

The members of the intergovernmental negotiations on the Post-2015 Agenda published in July 2015 the final draft for the conclusive document of the UN Summit “The Agenda 2030 – Transformation of Our World for Global Action”. It contains 17 new sustainability goals with 169 sub-targets, which aim at clarifying and strengthening the concept of sustainability. On September 25, 2015, the leaders of 193 countries as United Nations General Assembly unanimously approved the final document. However, it may be assumed, that the total list of sustainability goals represents only a concretized utopia far removed from any reality even if the world on the whole were in a peaceful condition.

In science and politics there are different opinions how society can be driven into the direction of sustainable development. Three main paradigms compete, the economic management approach - control by the market, the political science approach - control by networks, and the juridical approach - control by law and order. In practice, the last mentioned is dominating. Legal control is inevitable, because sustainable development in the global and national context can not be left to the contingencies and uncertainties of political programs, particularly since politics and political actors often try to prefer economically optimal short-term solutions that are in case of doubt not, or not primarily, sustainable. If sustainable development shall be successful, it is absolutely necessary to establish it legally, beyond the political-programmatic level and declarations in programs and agendas, and fix it in norms of international and national law.

After all, a mandatory requirement of the principle of sustainability – which, however, has been suppressed in the new 2030 Agenda and does not appear in the new sustainability goals – is a reduction of today’s resource utilizations for

ensuring their future use. Sustainable development is necessary and inevitable, but it has also to include nature and its organization in all aspects in order to ensure people's survival.

# 1. Nachhaltige Entwicklung – neues und altes Schlüsselthema

## 1.1 Einführung

Nachhaltige Entwicklung, das Leitbild einer dauerhaft tragfähigen Entwicklung der Zivilgesellschaft, ist ein Schlüsselthema der internationalen<sup>1</sup> und nationalen Politik<sup>2</sup> sowie der Wissenschaft<sup>3</sup>. Mit Recht wird die zum Teil feststellbare Tendenz kritisiert, Nachhaltigkeit zu einer Leerformel ohne wirklich veränderungswirksamen Gehalt zu verkürzen, zu einem Epitheton ornans für Alles und Jedes zu machen und das gesellschaftsverändernde Potenzial des Leitbilds zu übergehen.<sup>4</sup>

## 1.2 Begriffsrahmung

### 1.2.1 Übersicht

Der Diskurs über die 2030 Agenda hat dem Begriff der nachhaltigen Entwicklung<sup>5</sup> neue Aktualität verschafft<sup>6</sup>. Die 2030 Agenda und die darin enthaltenen Nachhaltigkeitsziele vermitteln ein anderes als das ursprüngliche Verständnis der

- 
- 1 Neue globale Nachhaltigkeitsziele sollen die bisherigen ersetzen. Dazu hat die von der Rio-20-Konferenz installierte sog. Offene Arbeitsgruppe am 19. Juli 2014 den Vorschlag vorgelegt, der die 17 Nachhaltigkeitsziele umfasst die den aktuellen internationalen Verhandlungen über die Post-2015-Agenda bis hin zum „final draft“ und dem am 1. August 2015 verabschiedeten konsensualen Konzept – wenn auch in z. Teil verwässerter Form – zugrunde liegen.
  - 2 Zur Politik der deutschen Bundesregierung: Eine Agenda für den Wandel zu nachhaltiger Entwicklung weltweit. Die deutsche Position für die Verhandlungen über die Post-2015-Agenda für nachhaltige Entwicklung, Berlin 3.12.2014.
  - 3 Es handelt sich hier insbesondere um die (hier besonders akzentuierte) Rechts- und Verwaltungswissenschaft, die Sozial- und Politikwissenschaft, die Wirtschaftswissenschaft und die Ökologie.
  - 4 Ekardt, F.: Das Prinzip Nachhaltigkeit. Generationengerechtigkeit und globale Gerechtigkeit, München 2005; Tomerius, St., Magsig, B.: Taugt „Nachhaltige Entwicklung“ als Leitbild oder Rechtsprinzip? in ZfU 2007, 431 ff..
  - 5 Vgl. Bückmann, W., Gerner, I., Huppel, G., Lee, Y. H., Mackensen, R., Rogall, H., Schroeder, W. u. a.: Nachhaltige Entwicklung – Worthülse oder tragfähiges Konzept? Forschungsbericht der Fagus-Forschungs-Arbeitsgemeinschaft, Berlin 2002.
  - 6 Die Darstellung lehnt sich insoweit u. a. an eigene Vorarbeiten an (Bückmann, W., Lee, Y. H., Simonis, E. U.: Das Nachhaltigkeitsgebot der Agenda 21 und seine Umsetzung in das Umwelt- und Planungsrecht, in: UPR 2002, S. 168 ff; Bückmann, W.: Probleme der Transformation des Nachhaltigkeitsgebots in das Recht, in: Brand, K.-W. (Hrsg.): Politik der Nachhaltigkeit. Voraussetzungen, Probleme, Chancen – eine kritische Diskussion, Berlin 2002, S. 145 ff., ferner an Lee, Y. H. Nachhaltige Entwicklung, Nachhaltigkeit, räumliche Entwicklung, Umwelt- und Bodenschutz, Verlag der Technischen Universität, 2000. Vgl. auch Conrad, J.: Nachhaltige Entwicklung: Einige begriffliche Präzisierungen oder der heroische Versuch, einen Pudding an die Wand zu nageln, FFU-report, Berlin 2007.

Nachhaltigkeit. Grundlegende Beiträge zur Interpretation des bisherigen Nachhaltigkeitsbegriffs<sup>7</sup> finden sich im Umweltgutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen von 1994 „für eine dauerhafte umweltgerechte Entwicklung“<sup>8</sup> und mehreren Folgegutachten<sup>9</sup>, in Studien des Wuppertal-Instituts von 1996 und 2008<sup>10</sup>, in Berichten<sup>11</sup> der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“<sup>12</sup> und in Verlautbarungen des deutschen Nachhaltigkeitsrates<sup>13</sup>.

Die Folge der Befassung unterschiedlicher wissenschaftlicher Disziplinen sowie diverser politischer Gremien und Akteure mit dem Thema ist – abgesehen von diminuierenden Interpretationen, wie der gängigen Annahme der Dreidimensionalität – die Unschärfe des Begriffs<sup>14</sup>, der von Autoren, Akteuren in Exekutive und Legislative sowie Stakeholdern im nationalen und internationalen Bereich nach

- 
- 7 Otto weist auf frühere Manifestationen des Nachhaltigkeitsgedankens hin. Vgl. Otto, S.: Bedeutung und Verwendung der Begriffe nachhaltige Entwicklung und Nachhaltigkeit, Bremen 2007.
  - 8 Sachverständigenrat für Umweltfragen, Jahrgutachten 1994, Berlin 1994: Dauerhaft umweltgerechte Entwicklung impliziert für den SRU eine „tiefgreifende Korrektur bisheriger Fortschritts- und Wachstumsvorstellungen, die sich so nicht länger als tragfähig erwiesen haben“.
  - 9 Der SRU hatte sich auch in seinem Sondergutachten zur nachhaltigen Energieversorgung „Sachverständigenrat für Umweltfragen: Wege zur 100 Prozent erneuerbaren Stromversorgung, Sondergutachten, Berlin 2011“ wesentlich auf das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung gestützt.
  - 10 Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie: Wegmarken für einen Kurswechsel – Zusammenfassung der Studie „Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung“, Berlin 1996. 2008 erschien die Nachfolgestudie mit dem Titel: Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt. Ein Anstoß zur gesellschaftlichen Debatte.
  - 11 Karl-Werner Brand konstatierte (heute noch) zutreffend: „Nach wie vor besitzt das von der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ formulierte prozedurale, integrative Konzept nachhaltiger Entwicklung, einen zentralen Stellenwert in der deutschen Nachhaltigkeitsdebatte.“ Vgl. Brand, K.- W., Jochum, G.: Der deutsche Diskurs zu nachhaltiger Entwicklung, München 2000.
  - 12 Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des Deutschen Bundestages: Die Industriegesellschaft gestalten. Perspektiven für einen nachhaltigen Umgang mit Stoff- und Materialströmen. Bonn 1994. Enquete-Kommission: Konzept Nachhaltigkeit. Vom Leitbild zur Umsetzung, Bonn 1998.
  - 13 Vgl. Nachhaltigkeitsrat: Mehr Nachhaltigkeitspolitik. Stellungnahme des Nachhaltigkeitsrates zum Bericht über Nachhaltigkeitsindikatoren 2014, Berlin 2014; Nachhaltigkeitsrat: Sustainable Development Goals and Integration: Achieving a better balance between the economic, social and environmental dimensions – A study commissioned by the German Council for Sustainable Development, Berlin 2015.
  - 14 Dies wird mit Recht als eine der Restriktionen für die Umsetzung des Nachhaltigkeitsgebots betrachtet. Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive bemerkt Brand: „Man ist sich nicht über die Strategien und Instrumente einig, mit denen diese (Nachhaltigkeits-)Ziele am besten realisiert werden können.“ Vgl. Brand, K.-W.: Politik der Nachhaltigkeit. Voraussetzungen, Probleme und Chancen – eine kritische Diskussion, München 2002. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht Steuerer: Der „vage Überbegriff Nachhaltigkeit“ muss bei genauerem Hinsehen in höchst unterschiedliche Paradigmen ausdifferenziert werden. Vgl. Steuerer, R.: Paradigmen der Nachhaltigkeit, in: Zeitschrift für Umweltpolitik, 2001, S. 537. In der rechtswissenschaftlichen Diskussion weist von Sandler darauf hin, angesichts aller Unklarheiten biete das Nachhaltigkeitsprinzip, je nachdem, in welchem Zusammenhang es stehe, Raum für vielerlei Auslegungen. Es spreche viel dafür, dass dieses Prinzip bisher wenig bewirkt habe und eine wirkungsmächtige Auslegung die Umwelt als Ressource der Wirtschaft ansehe. Vgl. Sandler, H.: Transformation des Nachhaltigkeitsgebots in das Recht am Beispiel des Kommissionsentwurfs zum Umweltgesetzbuch, in Bückmann, W., Lee, Y. H. (Hrsg.): Das Nachhaltigkeitsgebot der Agenda 21. Die Umsetzung ins Umwelt- und Planungsrecht, Berlin 2002, S. 83 ff.

eigenem Verständnis und jeweiligem – zuweilen recht bescheidenen – Vermögen interpretiert und definiert wird.<sup>15</sup>

## 1.2.2 Divergierende Interpretationsansätze

Je umfangreicher die theoretische Diskussion über das Nachhaltigkeitskonzept und die Literatur dazu wird<sup>16</sup> und je intensiver die politischen Bemühungen um die Umsetzung des Prinzips werden<sup>17</sup>, um so mehr wachsen die Zweifel, Nachhaltigkeit bzw. nachhaltige Entwicklung jemals konkret bestimmen zu können.<sup>18</sup>

Obwohl die zahlreichen internationalen Deklarationen zu der Absicht der Völkergemeinschaft, die internationale Gesellschaft nachhaltig zu entwickeln, Anhaltspunkte für die Erhellung des Sinngehalts des Nachhaltigkeitskonzepts enthalten, finden sich im Nachhaltigkeitsdiskurs<sup>19</sup> mehr als einhundert Definitionen des Nachhaltigkeitsleitbilds, die sich zum Teil beträchtlich voneinander unterscheiden und die das Nachhaltigkeitsproblem unübersichtlich gemacht haben.

---

15 Brand, K.- W., Jochum, G.: Der deutsche Diskurs, a.a.O.

16 Vgl.: Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages, Konzept Nachhaltigkeit – Fundamente für die Gesellschaft von morgen, Bonn 1997.

17 Kastenholz, H. G., Erdmann, K. H., Wolff, M.: Perspektiven einer nachhaltigen Entwicklung – Eine Einführung, in: Veröffentlichungen der Akademie für Technikfolgenabschätzung Baden-Württemberg, 1996, S. 1 ff.

18 Vgl. Haber, W., Bückmann, W.: Nachhaltiges Landmanagement, differenzierte Landnutzung und Klimaschutz, Berlin 2013, S. 123 ff. Vgl. auch Wullenweber, K: Wortfang – Was die Sprache über Nachhaltigkeit verrät, in: Politische Ökologie. München 2000, S. 23 ff.

19 Otto führt zutreffend aus, dass zur Bewältigung von Herausforderungen, die mit dem Konzept nachhaltiger Entwicklung verbunden seien, eine Herangehensweise verlangt werde, die weit über die endogenen Grenzen der disziplinären Wissenschaft hinaus gehe. Vgl. Otto, S.: Bedeutung, a. a. O. Der Verfasser und seine KollegInnen hatten in diesem Sinne im Rahmen der Aktivitäten der Fagus-Forschungs-Arbeitsgemeinschaft, einer interdisziplinären Forschungsarbeitsgemeinschaft der TU, eben diesen Versuch unternommen. Ziel eines vom Verfasser und Rainer Mackensen geleiteten Forschungsvorhabens der Forschungsarbeitsgemeinschaft war es, Genese und Entstehungsbedingungen der unterschiedlichen Begriffsrahmungen des Nachhaltigkeits-Konzepts und seine Veränderungen in den gängigen Varianten seiner Anwendungen auf der Basis des codisziplinären Ansatzes zu analysieren und daraus Konsequenzen für Wissenschaft und Praxis zu gewinnen. Vgl. Bückmann, W., Gerner, I., Huppel, G., Lee, Y. H., Mackensen, R., Rogall, H., Schroeder, W. u. a.: Nachhaltige Entwicklung, a. a. O; Vgl. dazu ausführlich Mackensen, R.: Akteure beim Bodenschutz, Berlin 2001.

In der Literatur finden sich Versuche, die unterschiedlichen Nachhaltigkeitsbegriffe systematisch zu ordnen, so bei Pearce<sup>20</sup> mit der Unterscheidung zwischen „starker“<sup>21</sup> und „schwacher Nachhaltigkeit“, bei Bruckmeier<sup>22</sup> sowie bei Conrad<sup>23</sup>, Glaeser<sup>24</sup> und Marmora<sup>25</sup>.

Während das Nachhaltigkeitsprinzip in den Staaten der Völkergemeinschaft sehr unterschiedlich ausbuchstabiert wird, ist in Deutschland der Umgang von Regierung und Verwaltung mit dem Nachhaltigkeitsprinzip ambivalent. Nachhaltigkeit wird – freilich nicht nur in Deutschland – weniger als Verpflichtung zu einer nachhaltigkeitsgerechten Politik in den Grenzen der ökologischen Leitplanken verstanden, sondern im Sinne einer Umsetzung einer sehr viel weniger anspruchsvollen Dreidimensionalität, des Drei-Säulen-Schemas oder des sog. Nachhaltigkeitsdreiecks<sup>26</sup>. Das geht nicht nur am Sinngehalt des Nachhaltigkeitsleitbilds vorbei, sondern ist auch deswegen bedenklich, weil bei den zukunftsrelevanten internationalen Konferenzen Akteure zusammenkommen und miteinander verhandeln, die hinter der Fassade eines vermeintlichen Konsenses über diese drei Dimensionen von diametral unterschiedlichen Vorstellungen über Nachhaltigkeit und nachhaltige Entwicklung ausgehen.

Die Dreidimensionalität der nachhaltigen Entwicklung entstellt den Sinngehalt der nachhaltigen Entwicklung. Sie übergeht nicht nur den Paradigmenwechsel als Kernidee – mehr Generationen- und globale Gerechtigkeit – sondern ersetzt

---

20 Pearce, D.: Economics, Equity and Sustainable Development, in: Futures, 1988, 20, 6, S. 598 ff.

21 Hermann Daly, der maßgebliche Theoretiker der Konzeption starker Nachhaltigkeit: „Eine Strategie, jegliches Konzept zu verharmlosen, besteht darin, seine Bedeutung so zu erweitern, dass fast alles darin enthalten ist. 1991 hatte das Schlagwort bereits solches Gewicht erhalten, dass alles nachhaltig sein sollte, und der verhältnismäßig klare Begriff von der ökologischen Nachhaltigkeit des wirtschaftlichen Systems wurde unter so „hilfreichen“ Erweiterungen wie soziale Nachhaltigkeit, politische Nachhaltigkeit, finanzielle Nachhaltigkeit, kulturelle Nachhaltigkeit und so weiter begraben“. Vgl. Daly, H.: Wirtschaft jenseits von Wachstum, Salzburg und München 1999.

22 Bruckmeier, K.: Strategien globaler Umweltpolitik, Münster 1994, S. 74 ff.

23 Conrad, J.: Sustainable Development. Bedeutung und Instrumentalisierung, Voraussetzungen und Umsetzbarkeit, in: Massarat, M. u. a. (Hrsg.), Bilanz und Perspektiven für Wissenschaft und Praxis. Freiburg 1993, S. 112 ff.

24 Glaeser, B.: Ein humanökologischer Ansatz für Agrar- und Entwicklungspolitik, in: Hein, W. (Hrsg.): Umweltorientierte Entwicklungspolitik, Hamburg 1991, S. 63 ff.

25 Marmora, L.: Sustainable Development im Nord-Süd-Konflikt: Vom Konzept der Umverteilung des Reichtums zu den Erfordernissen einer globalen Gerechtigkeit, in: Prokla, 1992, S. 34 ff.

26 Das Wuppertal-Institut weist mit Recht darauf hin, dass sich in der Praxis oftmals eine Interpretation des Nachhaltigkeitsdreiecks durchgesetzt habe, die die ursprüngliche Absicht ad absurdum führt. Um die Konflikte zwischen ökologischer, sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung zu überwinden, betone das vorherrschende Nachhaltigkeitsverständnis die Gleichrangigkeit dieser Aspekte. Doch mit dem Argument, man dürfe diese Gleichrangigkeit nicht gar so starr interpretieren, sondern solle sie flexibler und dynamischer handhaben, habe unter dem Siegel der Nachhaltigkeit das Business as usual ungerührt fortgesetzt werden können. Vgl. Hoering, U.: Wegmarken für einen Kurswechsel, in: Misereor/Brot für die Welt u. Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (Hrsg.), Berlin 2009.

das Leitbild letztlich durch eine nivellierende Belangabwägung, die mit der Verwirklichung des Nachhaltigkeitsprinzips nichts mehr zu tun hat<sup>27</sup>.

Tremmel hat sich um eine analytische Definition der Nachhaltigkeit bemüht<sup>28</sup> und Kriterien benannt, die der Definitionsfindung dienen sollen. Nach seiner Definition ist Nachhaltigkeit ein Konzept, das intergenerationelle und intragenerationelle Gerechtigkeit auf der normativen Ebene gleichrangig behandelt“. Der Definitionsversuch ist nicht sehr überzeugend, nicht zuletzt deswegen, weil das Explanandum durch hochstreitige und gleichfalls schwer definierbare Begriffe erklärt wird und zudem das Kriterium der Globalität fehlt.

Richtiger liegt Yeong Heui Lee mit ihrer Nachhaltigkeits-Definition. Danach ist nachhaltige Entwicklung die Aufrechterhaltung des Wachstums innerhalb der Tragfähigkeitsgrenzen des Ökosystems, um die materiellen und immateriellen Bedürfnisse gegenwärtiger und zukünftiger Generationen in einer Art und Weise zu befriedigen, mit der eine dauerhafte Harmonie und ein symbiotisches Zusammenleben zwischen der menschlichen Gesellschaft und der Natur erreicht wird und eine dauerhafte, gedeihliche, harmonische und zukunftsfähige Entwicklung von Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft gewährleistet ist<sup>29</sup>.

### **1.2.3 Messbarkeit der Nachhaltigkeitsziele**

#### **1.2.3.1 Indikatorisierung**

In den internationalen und nationalen Deklarationen zur nachhaltigen Entwicklung wird die Messbarkeit der Nachhaltigkeitsziele gefordert. Um das zu erreichen, bedarf es der Operationalisierung des Nachhaltigkeitsziels mittels Nachhaltigkeitsindikatoren. Zu diesem Thema findet sich eine umfangreiche Literatur<sup>30</sup>. In der Praxis finden sich Indikatorensets auf allen Ebenen, insbesondere Nachhal-

---

27 So auch Ekardt, F.: Das Prinzip Nachhaltigkeit, a.a.O.

28 Tremmel, J.: Nachhaltigkeit als politische und analytische Kategorie. München 2003; Tremmel, J.: Nachhaltigkeit – definiert nach einem kriteriengebundenen Verfahren, in: GAIA 2004, S. 27 ff.

29 Lee, Y. H.: Das Leitbild der Nachhaltigkeit. Rahmenbedingungen für die nachhaltige Entwicklung der Metropolen Seoul und Berlin, Berlin 2001, S. 18.

30 Lee, Y. H.: Nachhaltige Entwicklung. Nachhaltigkeit, räumliche Entwicklung, Umwelt- und Bodenschutz, Berlin, 2000; Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.): Erprobung der CSD-Nachhaltigkeits-indikatoren, Berlin 2000; Bocolari, Ch.: Nachhaltige Entwicklung. Eine Einführung in Begrifflichkeit und Operationalisierung. Dokumente und Materialien Nr. 32. Mainz 2002; Diefenbacher, H. Zieschank, R.: Woran sich Wohlstand wirklich messen lässt. Alternativen zum Bruttoinlandsprodukt, München 2011; Meyer, W.: Indikatorenentwicklung: Eine praxisorientierte Einführung, Saarbrücken 2004; United Nations Division for Sustainable Development: Indicators of Sustainable Development, 2001; OECD: Towards Sustainable Development, 2001.

tigkeitsindikatoren internationaler Organisationen, der UNCSD, der OECD und der OECD Staaten, aktuell auch zu den Zielen und Unterzielen der 2030 Agenda.<sup>31</sup>

### 1.2.3.2 Begriff des Indiktors

Indikatoren sind messbare Kenngrößen, die den Ist- und/oder Sollzustand eines Systemelements beschreiben und – wenn es um das Nachhaltigkeitsproblem geht – mit deren Hilfe ermittelt werden kann, ob sich ein System, beispielsweise eine räumliche Einheit, sich in die Richtung der nachhaltigen Entwicklung entwickelt oder sich in einem nachhaltigen Zustand befindet.<sup>32</sup> Eine gegliederte oder systematisierte Darstellung von Indikatoren wird als „Indikatorensystem“, besser als „Indikatoren-Set“ bezeichnet. Kriterien, die ein valider Indikator erfüllen sollte, wurden von zahlreichen Autoren und Stellen, u. a. vom United Nations Development Programme mit der Bezeichnung „SMART“ (Specific, Measurable, Attainable, Relevant, Trackable) entwickelt<sup>33</sup>.

Als methodischer Rahmen für ein globales Nachhaltigkeitsindikatoren-Sets hat sich international weitgehend der sog. „Driving force-State-Response“-Ansatz, bzw. der „Pressure-State-Response (PSR)“-Ansatz (Belastungs-Zustands-Reaktions-Ansatz) der OECD, durchgesetzt<sup>34</sup>.

Ein bekanntes, allerdings auf die ökologische Dimension der Nachhaltigkeit bezogenes Indikatoren-Set, bekannt unter der Bezeichnung „ökologischer Fußabdruck“ wurde von Wackernagel erarbeitet, um das Konsumverhalten der Menschen in Flächeneinheiten umzurechnen, die notwendig sind, um den Ressourcenverbrauch zu decken.<sup>35</sup> Ein weiteres Nachhaltigkeitsindikatoren-Set sind die von Pearce entwickelten „Adjusted Net Savings“. Diese gehen von der Grundannahme aus, dass das Prinzip der Zukunftsverantwortung nur befolgt werden kann, wenn der positive Kapitalstock eines Landes von einer Generation zur nächsten erhalten bleibt oder sich vergrößert<sup>36</sup>.

---

31 Vgl. AL Hammond: Environmental indicators: a systematic approach to measuring and reporting on environmental policy performance in the context of sustainable development, World Resources Institute, New York 1995, siehe: [http://pdf.wri.org/environmentalindicators\\_bw.pdf](http://pdf.wri.org/environmentalindicators_bw.pdf).

32 Deutscher Bundestag, Drucksache 13/10195, Unterrichtung durch die Bundesregierung; Umweltgutachten 1998 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltschutz: Erreichtes sichern – neue Wege gehen, Berlin 1989.

33 United Nations Development Programme: Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results, New York 2009.

34 Vgl. <http://www.rscproject.org/indicators/index.php?page=what-methodologies-can-be-used-to-develop-indicator-s-or-indicator-set>.

35 Wackernagel, M., Rees, W.: Unser ökologischer Fußabdruck. Wie der Mensch Einfluss auf die Umwelt nimmt, Basel 1997.

36 Pearce, D. W., Atkinson, G. D.: Capital theory and the measurement of sustainable development: an indicator of weak sustainability, in: Ecological Economics, 1993, 8, S. 103 ff.

### 1.2.3.3 Deutsche Indikatoren-Sets

In Deutschland veröffentlicht das Statistische Bundesamt für die Bundesebene alle zwei Jahre Indikatoren zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, zuletzt 2014. Unabhängig davon stellte die Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Klima, Energie, Mobilität – Nachhaltigkeit mit ihrem Bericht vom Mai 2014 umweltbezogene Nachhaltigkeitsindikatoren vor. Einen die Nachhaltigkeitsdimension umfassenden, Vorschlag zu Wohlstandsindikatoren legte die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität des Deutschen Bundestages vor. Ihr Abschlussbericht von 2013 enthält ein Indikatoren-Set zur Operationalisierung des Nachhaltigkeitsprinzips<sup>37</sup>.

Für den Bereich des Umweltschutzes entwickelte das Umweltbundesamt den deutschen Umweltindex DUX<sup>38</sup>. Seine Weiterentwicklung war das „Kernindikatorensystem“ KIS<sup>39</sup>. Beide Vorhaben wurden infolge regierungsamtlicher Umweltschutzignoranzen nicht weitergeführt.

Nunmehr veröffentlicht das Statistische Bundesamt alle zwei Jahre einen Indikatorenbericht zum Stand der nachhaltigen Entwicklung in Deutschland<sup>40</sup>. Die Indikatoren unterscheiden sich nicht wesentlich von den Indikatoren zur Lebensqualität. Für den Stand der nachhaltigen Entwicklung sind sie nicht wirklich aussagekräftig.

---

37 Die Enquete-Kommission empfiehlt in ihrem Abschlussbericht einen Indikatorensatz von zehn Indikatoren. Dieser soll unter dem Namen „W3-Indikatoren“ der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden. Es wurden Indikatoren ausgewählt, die bereits von nationalen und internationalen Institutionen erhoben werden und eine hohe Datenqualität aufweisen. Neben den Leitindikatoren schlägt die Enquete-Kommission weitere neun Zusatzindikatoren in Form von „Warnlampen“ vor. Diese sollen nicht regelmäßig veröffentlicht werden, sondern nur bei Überschreitung von kritischen Werten auf mögliche Fehlentwicklungen aufmerksam machen. Warnlampen gibt es für die Nettoinvestitionsquote, die Vermögensverteilung, Nachhaltigkeit des privaten Finanzsektors, die Unterbeschäftigungsquote, gesunde Lebensjahre, die Fort- und Weiterbildungsquote, die weltweite Rate des Biodiversitätsverlusts, die weltweite Stickstoffbilanz sowie die globale Artenvielfalt. Siehe: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/-2013/06/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-2-wachstum-wohlstand-lebensqualitaet.html>.

38 Der Deutsche Umweltindex wurde vom Umweltbundesamt berechnet. DUX war ein Kennwert, der in einer Zahl Entwicklungstrends im Umweltschutz in Deutschland widerspiegelte. Die Berechnung des DUX basierte auf Indikatoren, die mit der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie zusammenhingen und (bis auf „Wasser“) im Fortschrittsbericht 2004 enthalten waren. Siehe: <http://www.agenda21-treffpunkt.de/daten/DUX.htm>.

39 Schönthaler, K., Pieck, S.: Weiterentwicklung der umweltbezogenen Nachhaltigkeitsindikatoren und des Umwelt-Kernindikatorensystems zur Bilanzierung der Fortschritte in der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, UBA-Texte, 2013/33; Dessau-Roßlau 2013.

40 Vgl. Statistisches Bundesamt: Nachhaltige Entwicklung in Deutschland, Indikatorenbericht 2014, Berlin 2014.



## 2. Aktuelle Diskussion der nachhaltigen Entwicklung

### 2.1 Genese der Agenda

#### 2.1.1 Millenniumsgipfel von 2000

Die Erarbeitung der 2030 Agenda ist das umfassendste Vorhaben, das sich die Vereinten Nationen seit der Festlegung der Nachhaltigkeitsziele in der Agenda 21 in Rio de Janeiro 1992<sup>41</sup> gesteckt haben.

Der Millenniums-Gipfel, die 55. Generalversammlung der Vereinten Nationen im September 2000<sup>42</sup>, der sich nach der Gipfelkonferenz von Rio de Janeiro von 1992 auf dieser Ebene erstmalig wieder mit dem Nachhaltigkeitsleitbild befasste, fand in New York statt. Im Mittelpunkt des Interesses der Konferenz stand freilich nicht wie 1992 die Frage, wie nachhaltige Entwicklung zu erreichen ist, sondern wie man die internationale Entwicklungsarbeit besser koordinieren und zielgerichteter einsetzen kann, um Milliarden Menschen aus bitterster Armut zu befreien. Neu dabei war die Aufnahme des Nachhaltigkeitsaspektes in eine Entwicklungsstrategie. Der Hauptgrund dafür, dass danach die Millenniums-Entwicklungsziele nur sehr zum Teil umgesetzt wurden, ist in ihrer fehlenden Verbindlichkeit zu sehen. Völkerrechtlich sind die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen nicht dazu verpflichtet, die Entwicklungsziele zu verwirklichen, der Versuch der Einführung einer solchen Verpflichtung hätte die Konferenz zum Scheitern gebracht und den Konsens verunmöglicht.<sup>43</sup> Das gilt in gleicher Weise auch für die neuen Nachhaltigkeitsziele, von denen später die Rede ist.

#### 2.1.2 UN-Bericht 2014 zu den Millenniums-Entwicklungsziele

Ein UN-Bericht von 2014 verhält sich über die Zwischenergebnisse der internationalen Bemühungen, die Beschlüsse des Millenniums-Gipfels umzusetzen. Dem Bericht zufolge haben die Ziele und ihre Verwirklichung in einzelnen Staaten das Leben zahlreicher Menschen grundlegend verbessert. So soll die weltweite Armut bereits vor dem Ablauf der vereinbarten Frist 2015 halbiert worden sein,

---

41 Vgl. BMZ: AGENDA 21 Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung, siehe: [http://www.un.org/depts/german/conf/agenda21/-agenda\\_21.pdf](http://www.un.org/depts/german/conf/agenda21/-agenda_21.pdf).

42 <http://www.unric.org/de/pressemitteilungen/4633>.

43 Nichtsdestoweniger war und ist die Unverbindlichkeit ein Grund, warum die Staatengemeinschaft möglicherweise nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft hat, die zur Erreichung der Ziele führen könnten. Vgl.: <https://handbuchmunbw.-wordpress.com/-grethe/gv/topic1>.

auch werden Erfolge bei der Verbesserungen der globalen Gesundheitssituation verzeichnet.

Die 2030 Agenda soll die Arbeiten an den Millenniums-Entwicklungszielen und an der Förderung der nachhaltigen Entwicklung fortführen. Anhaltende Fortschritte in Bezug auf die Millenniumsziele werden als entscheidend bezeichnet, um für die Post-2015-Entwicklungsagenda eine solide Grundlage zu schaffen<sup>44</sup>.

### 2.1.3 Millenniums-Erklärung

Der Millenniums-Gipfel von New York, brachte mit der Millenniums-Erklärung den Anstoß zu einem globalen Konsens der Mitgliedsstaaten über künftige Schritte zur Lösung der weltweiten Problemlagen. Die Staats- und Regierungschefs erörterten „die wichtigsten Herausforderungen der Vereinten Nationen in den kommenden Jahrzehnten“ und bestimmten die Rolle der Weltorganisation<sup>45</sup>. Dazu heißt es im Abschlussdokument unter anderem: (Ziff. 9) „Bei der Bewirtschaftung aller lebenden Arten und natürlichen Ressourcen muss im Einklang mit den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung Umsicht bewiesen werden. (Ziff. 22) „Wir bekräftigen unsere Unterstützung für die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung, namentlich auch für die in der Agenda 21 enthaltenen Grundsätze“.<sup>46</sup>

Die Millenniumserklärung bezieht sich nicht in erster Linie auf die nachhaltige Entwicklung, sondern auf ein breites Zielspektrum, das kaum ein wünschenswertes Globalziel ausspart, obwohl viele Ziele, wie beispielsweise die Änderung der Produktions- und Konsumstrukturen, kaum durch die öffentliche Hand beeinflussbar sind und die Regierungen kaum in der Lage sein dürften, die Rahmenbedingungen für eine sog. Grüne Wirtschaft zu schaffen oder entsprechende strukturelle Veränderungen vorzunehmen, die mit massiven Eingriffen in das Marktgeschehen einhergehen müssten.

Nichtsdestoweniger hat die EU-Kommission versucht, diese Aufgabe anzugehen und verlautbart, die EU-Strategie 2020 lege dar, wie wichtig die Umstellung auf eine grüne, CO<sub>2</sub>-arme und ressourceneffiziente Wirtschaft ist, um intelligentes, nachhaltiges und inklusives Wachstum zu erzielen. Sie ziehe ein Modell für grünes

---

44 Vgl. UN-Jahresberichts 2014 zu den Millenniumsentwicklungszielen, <http://www.un.org/depts/german/millennium/MDG%20Report%202014%20German.pdf>.

45 Die Millenniumserklärung wurde von den 189 Mitgliedsstaaten auf dem bis dahin größten Gipfeltreffen der Vereinten Nationen verabschiedet. Sie war das Ergebnis eines jahrelangen internationalen Konsensbildungsprozesses und führte die Vereinbarungen der großen UN-Weltkonferenzen der 1990er Jahr in einem Dokument zusammen.

46 Weiter wird der Erklärung zufolge beschlossen, in allen die Umwelt betreffenden Maßnahmen „eine neue Ethik der Erhaltung und pfleglichen Behandlung der Umwelt zu verfolgen“, außerdem alles zu tun, um sicherzustellen, dass das Protokoll von Kioto möglichst bis zum zehnten Jahrestag der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung im Jahre 2002 in Kraft tritt.

Wachstum heran – das eine CO<sub>2</sub>-arme, klimaresistente und ressourceneffiziente Wirtschaft herbeiführe<sup>47</sup>. Die EU-Strategie hat mit der Millenniumserklärung gemeinsam, dass sie zwar wünschenswerte, aber nicht realisierbare Wunschvorstellungen artikuliert.

Was das Nachhaltigkeitsleitbild anbelangt, kann man aus dem Rekurs auf die „in der Agenda 21 enthaltenen Grundsätze“ in Ziff. 22 der Erklärung eine erneute Bekräftigung der Verpflichtung zur Verwirklichung des Nachhaltigkeitsziels entnehmen, wobei dem allerdings in Ziff. 23 die Formulierung folgt, bei allen die Umwelt betreffenden Maßnahmen eine „neue Ethik der Erhaltung und pfleglichen Behandlung“ verfolgen zu wollen, worin abgesehen von der Phrasenhaftigkeit der Formulierung eine Fokussierung auf die ökologische Dimension der Nachhaltigkeit liegt.

Bei Würdigung des Gesamttextes der Erklärung ergibt sich, dass das Votum für die grundsätzliche Umsetzung des Leitbilds der Nachhaltigkeit hinter der Fülle der wünschenswerten Einzelziele in den Hintergrund tritt. Daher ist den zahlreichen kritischen Kommentaren beizupflichten, dass der Millenniumserklärung lediglich ein begrenzter thematischer Fokus und kein ganzheitlicher Nachhaltigkeitsansatz zugrunde liegen und dass, wie Martens bemängelt, das „Sammelsurium der Zielaussagen“ nicht die globale Nachhaltigkeitspolitik betrifft<sup>48</sup>.

#### 2.1.4 Millenniumsziele

Eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Vereinten Nationen, der Weltbank, des IWF und dem Development Assistance Committee der OECD hat aus der Millenniumserklärung die Millenniumsziele extrahiert und einen Katalog grundsätzlicher, in erster Linie allerdings die Entwicklungsländer betreffender Zielsetzungen, zu denen die „ökologische Nachhaltigkeit“ gehört, auf den Weg gebracht. Als Unterziele der „ökologischen Nachhaltigkeit“ wurden u. a. festgelegt, die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung in der Politik und den Programmen der einzelnen Staaten zu verankern und die Vernichtung von Umweltressourcen einzudämmen, den Verlust der Biodiversität zu verringern und bis 2010 eine signifikante Drosselung der Verlustrate zu erreichen u. s. w. Die internationale Gemeinschaft verpflichtete sich, diese Ziele bis zum Jahr 2015 zu erreichen.

---

47 Weiter heißt es: „Vom gegenwärtigen Modell der Linearwirtschaft – in dem genommen, hergestellt, verbraucht und weggeworfen wird – wird nach und nach auf das Modell der Kreislaufwirtschaft umgestellt“. Vgl. <http://www.bmub.-bund.de/-themen/europa-international/europa-und-umwelt/europa-2020>.

48 Martens, J.: Globale Nachhaltigkeitsziele für die Post-2015-Agenda, Global Policy Forum Europe, Bonn 2013.

An den Millenniumszielen wird u. a. nicht zu Unrecht kritisiert, sie seien überambitioniert und unrealistisch, es fehlten konkrete Beschäftigungsziele, politische Beteiligungsrechte u. s. w..

Dazu ist zu ergänzend kritisch zu bemerken, dass

– das Leitziel der nachhaltigen Entwicklung in diesem Zielkatalog – ebenso wie in der Millenniumserklärung – in seiner Bedeutung abgewertet worden ist und darüber hinaus – wie in der Millenniumserklärung – im Wesentlichen auf die „ökologische Nachhaltigkeit verkürzt worden ist.

– zwar einige der Hauptziele des Zielkatalogs geeignet sind, das Leitziel der Nachhaltigkeit zu konkretisieren. Dies ist jedoch erkennbar nicht intendiert, was daraus zu entnehmen ist, dass die ökologische Nachhaltigkeit als eines von mehreren Zielen genannt wird. Zudem ist ein Unterziel der ökologische Nachhaltigkeit die Zielsetzung: „Die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung in der Politik und den Programmen der einzelnen Staaten zu verankern“. Damit wird die globale Implementation des Nachhaltigkeitsleitbilds unsinnigerweise zum Unterziel der ökologischen Nachhaltigkeit. Für die Realisierung der nachhaltigen Entwicklung ist der Zielkatalog demzufolge ungeeignet.

## **2.1.5 Rio+20-Gipfel**

### 2.1.5.1 Einführung

In Anbetracht der globalen Herausforderungen durch die weltweiten Krisen wurde im Juni 2012 in Rio de Janeiro die Konferenz der Vereinten Nationen über Nachhaltige Entwicklung einberufen (United Nations Conference on Sustainable Development, auch als Rio+20-Konferenz bezeichnet). Eines der Hauptziele der Konferenz sollte es sein, die Staaten erneut auf das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung zu verpflichten und Lücken bei der Umsetzung des Leitbilds zu schließen. Im Ergebnis konnten sich die Staaten bei der Konferenz auf (in einem umfangreichen Abschlussdokument vorformulierte) Grundsätze einigen, aus denen die thematischen Prioritäten der künftigen Nachhaltigkeitspolitik hervorgingen. Insbesondere wurde beschlossen, in der 2030 Agenda ein für alle Länder geltendes globales und universell anwendbares Zielsystem zu verankern, welches Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsaspekte, die Nachfolgeziele der MDGs und die aus dem 2030 Agenda-Prozess hervorgehenden Nachhaltigkeitsziele zusammenfassen sollte<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Vgl. Zu den Einzelheiten: Beisheim, M., Dröge, S. (Hrsg.): UNCSO Rio 2012 Zwanzig Jahre Nachhaltigkeit, Berlin 2012.

Ob das Hauptziel der Konferenz, „die Staaten erneut auf das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung zu verpflichten“ erreicht wurde, muss angesichts der internationalen und nationalen Entwicklung in den auf die Konferenz folgenden Jahren stark bezweifelt werden.

### 2.1.5.2 Abschlusserklärung

Die konferenzbeteiligten Staaten verabschiedeten, wie vorgesehen, eine umfangreiche Abschlusserklärung mit der Bezeichnung „The future we want“, in der u. a. zum Ausdruck gebracht wurde, dass die Beteiligten ihre Verpflichtung zur nachhaltigen Entwicklung und zur Sicherung einer wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltige Zukunft für den Planeten und für die heutigen und künftigen Generationen erneuern und deswegen die Notwendigkeit der Förderung der nachhaltigen Entwicklung auf allen Ebenen unter Integration der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Aspekte und ihrer Interdependenzen anerkennen, um nachhaltige Entwicklung in allen ihren Dimensionen zu erreichen.

Die Rio+20-Konferenz beschloss, eine Agenda für die Zeit nach dem Ablauf der Geltung der Millenniumsentwicklungsziele, nach dem Jahre 2015, erarbeiten zu lassen. Dazu wurde im Abschlussdokument unter anderem zum Ausdruck gebracht, der Prozess müsse koordiniert und kohärent mit anderen Prozessen sein. Die notwendigen Materialien für die Arbeit der Arbeitsgruppe solle vom Generalsekretär bereitgestellt werden<sup>50</sup>. Die neuen Nachhaltigkeitsziele sollten der Abschlusserklärung zufolge in Anlehnung an die Millennium-Entwicklungsziele erarbeitet werden<sup>51</sup>. Im Unterschied zu den früheren Zielen sollten sie universal gelten und alle Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung umfassen<sup>52</sup>. Der Bearbeitungsprozess sollte durch die offene Arbeitsgruppe erfolgen.

Das Ministerium für Umwelt- und Naturschutz äußerte dazu u. a., es sei wichtig, dass man auch in Deutschland die 2030 Agenda ambitioniert umsetze<sup>53</sup>. Nur wenn man entschlossen bei Umweltschutz und Nachhaltigkeit vorangehe, würden

---

50 Vgl. Die Bundesregierung hat dazu einen Vorschlag für sechs „politische Kernbotschaften“ erarbeitet, der die Hauptziele der Agenda zusammenfasst. Dieser ist in leicht veränderter Form durch die EU in die New Yorker Verhandlungen eingespeist worden. Vgl. <http://www.bmub.bund.de/themen/strategien-bilanzen-gesetze/-nachhaltige-entwicklung/post-2015-agenda>.

51 The Rio+20 Outcome provides that the goals should be action-oriented, concise and easy to communicate, limited in number, aspirational, global in nature and universally applicable, while taking into account different national realities. They should be coherent with and integrated into the United Nations development agenda beyond 2015.” See: United Nations Conference on Sustainable Development Outcome Document: The Future we want. See: <https://sustainabledevelopment.un.org/futurewewant.html>.

52 The Future we want, a. a. O.

53 Bundesumweltministerin Hendricks erklärte, wir brauchten ein globales Entwicklungsmodell, das die ökologischen Belastungsgrenzen der Erde respektiere und auch kommenden Generationen eine gute

auch die anderen Staaten Deutschland folgen<sup>54</sup>. Es wäre sehr zu hoffen, dass die Ministerin, die dies verlautbarte, das wenigstens in ihrem Hause auch umsetzte und eine grundsätzliche Revision des Nachhaltigkeits- und Umweltrechts in Angriff nehmen ließe.

### 2.1.5.3 Bekenntnis zur „Grünen Ökonomie“

Ziffer 12 der Abschlusserklärung der Rio+20-Konferenz enthält ein Bekenntnis zur sog. „grünen Ökonomie“:<sup>55</sup> „Wir bringen unsere Entschlossenheit zum Ausdruck, die Themen der Konferenz über nachhaltige Entwicklung anzugehen, und zwar eine grüne Wirtschaft im Kontext der nachhaltigen Entwicklung, der Armutsbekämpfung und der Schaffung eines institutionellen Rahmens für die nachhaltige Entwicklung“. Die Deklaration erscheint allerdings insoweit – wie auch im Übrigen – plakativ und lässt Aussagen zu konkreten Maßnahmen vermissen. Immerhin werden diese Passagen als eine erste internationale Verständigung darüber interpretiert, die Einführung der „grünen Ökonomie“ als Strategie zur Umsetzung der Leitbilds der nachhaltigen Entwicklung zu akzeptieren und künftig Überlegungen darüber anzustellen, wie die politischen Grundsätze gestaltet sein können, die dann im Einklang mit „nationalen Gegebenheiten und Prioritäten“ durchgesetzt werden sollen.

Die Ausführungen über die Pflichten der Wirtschaftsunternehmen, Nachhaltigkeitssinformationen in ihre Rechnungslegung und ihr Berichtswesen einzubeziehen, können allerdings eine für die erfolgreiche Verwirklichung erforderliche konkrete Verpflichtung zu rechtlich verbindlichen Maßnahmen nicht ersetzen. Auch die Formulierung, nachhaltiger Verbrauch und nachhaltige Produktion seien die Grundlagen ökologischer Nachhaltigkeit, fördert die Sache nicht. Ebenso deklarativ ist auch die an Wirtschaft und einschlägige Interessengruppen gerichtete Aufforderung, ihren Beitrag zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung zu

---

wirtschaftliche Entwicklung sichere. Mit den vorgeschlagenen Nachhaltigkeitszielen könne der globale Umwelt-, Klima- und Ressourcenschutz kräftig vorangebracht und der Wandel zu einem wesentlich nachhaltigeren Wirtschaften weltweit beschleunigt werden. Die Fraktion der Grünen im deutschen Bundestag kritisiert, der Diskussionsprozess im Vorfeld zu den SDGs sei bislang insgesamt zu technokratisch. Es müssten „ambitionierte und aufeinander abgestimmte Ziele beschlossen werden, die den bestehenden Herausforderungen begegnen und den Weg zu einer sozial-ökologischen Transformation bereiten.“

54 Vgl. Gemeinsame Pressemitteilung des BMU und des BMZ unter: [entscheidende-weichenstellung-fuer-globale-nachhaltigkeitsziele/index.html](https://www.bmu.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2012/06/entscheidende-weichenstellung-fuer-globale-nachhaltigkeitsziele/index.html).

55 Grüne Ökonomie bzw. nachhaltige Ökonomie ist seit Jahren ein Thema derjenigen Wirtschaftswissenschaftler, die sich mit der Realisierung nachhaltiger Entwicklung beschäftigen. Luks plädiert für die Abkehr vom Dogma des dauernden Wachstums, vgl. Luks, F: Die Zukunft des Wachstums, 2. Aufl. Marburg 2013. Rogall verfehlt die Strategie des nachhaltigen Wirtschaftens mit dem Ziel, ausreichend hohe ökologische, ökonomische und sozial-kulturelle Standards für alle Menschen im Rahmen der natürlichen Tragfähigkeit zu erreichen, vgl. Rogall, H: Grundlagen einer nachhaltigen Wirtschaftslehre, Marburg 2011.

leisten und Nachhaltigkeits-Strategien zur Einbindung ökologisch orientierter wirtschaftlicher Maßnahmen zu entwickeln.<sup>56</sup>

Die im Abschlussdokument enthaltene Formulierung: „Schaffung eines institutionellen Rahmens für die nachhaltige Entwicklung“ gibt Anlass zu der Frage, wie denn der institutionellen Rahmen auf nationaler Ebene ausgestaltet werden soll. Dieser kann nur die Rechts- und Verwaltungsstruktur betreffen. Weiter unten wird im Abschnitt „Aufnahme des Nachhaltigkeitsgebots in das Recht“ skizziert, wie daran gegangen werden sollte, den Rechtsrahmen an das Nachhaltigkeitsgebot anzupassen.

Die grüne Ökonomie, ökologische oder auch nachhaltige Ökonomie ist ein neues Gebiet der Wirtschaftswissenschaften, das sich mit dem Wirtschaften der Gesellschaft und der Wirtschaft unter den Vorzeichen des Nachhaltigkeitsleitbilds und unter Berücksichtigung der Grenzen der Tragfähigkeit des Erdsystems befasst.<sup>57</sup> In Anbetracht der Erkenntnis, dass wohlverstandene nachhaltige Entwicklung der Gesellschaft eine Abkehr von der bisher alles beherrschenden Wachstumsmaxime voraussetzt, geht die grüne Ökonomie vom sozial-ökologischen Systemzusammenhang zwischen natürlicher, sozioökonomischer und technisch-kultureller Entwicklung aus. Das bedeutet, dass im Zuge nachhaltigen Wirtschaftens das Ziel verfolgt wird, ausreichend hohe ökologische, ökonomische und sozial-kulturelle Standards für alle Menschen im Rahmen der natürlichen Tragfähigkeit des Erdsystems zu erreichen. Da die Tragfähigkeit aber bereits überschritten sei, so wird argumentiert, beinhalte nachhaltiges Wirtschaften als Essential, den globalen und nationalen Ressourcen-Verbrauch stetig zu senken. Um das zu erreichen, werde das Konzept wirtschaftlicher Entwicklung in den Grenzen der natürlichen Tragfähigkeit verfolgt. Das wiederum setze den vorherigen Umbau der Volkswirtschaften voraus, bei dem die heutigen nicht zukunftsfähigen Produkte, Verfahren und Strukturen durch nachhaltige zu ersetzen sind<sup>58</sup>. In diesem Zusammenhang

---

56 Das Institut für sozial-ökologische Wirtschaftsforschung kommentiert 2012: Das Thema „Green economy“ ist nur eine wohlfeile Ablenkung. In Wirklichkeit geht es um „keinerlei strukturelle Änderungen des kapitalistischen Systems, sondern lediglich um neue Geschäftsfelder, zusätzlich zu den bisherigen, in denen neuer Profit und Wachstum generiert werden kann, ohne jedoch relevante Veränderungen vorzunehmen. Die Verantwortlichkeit für die völlig unzureichenden Ergebnisse liegen nicht bei den Entwicklungs- oder Schwellenländern, sondern bei den Industrieländern, die nicht ihre besondere Verantwortung, d.h. ihre konkreten Umweltschulden anerkennen wollen und durch ihre ökonomische und militärische Dominanz der übrigen Welt ihr ökonomisches System aufzwingen“. Siehe: <http://isw-muenchen.de/2012/06/die-grosse-umweltkonferenz-rio-20-ging-ohne-vernuenftiges-ergebnis-zu-ende-wer-ist-verantwortlich>.

57 Vgl. Costanza, R (ed.): *Ecological Economics: The Science and Management of Sustainability*, New York 1991; Lang, Busch-Lüty, C., Kopfmüller, J. (Hrsg.): *Wiedervorlage dringend: Ansätze für eine Ökonomie der Nachhaltigkeit*, München 2007; Rogall, H.: *Ökologische Ökonomie. Eine Einführung*, Wiesbaden 2008.

58 Vgl. Rogall, H: *Grundlagen einer nachhaltigen Wirtschaftslehre Volkswirtschaftslehre für Studierende des 21. Jahrhunderts*, 2. Auflage, Marburg 2015.

fragt es sich wiederum, ob bei alledem auch der Implementationsaspekt bedacht wurde. Ist daran gedacht worden, die Staaten unter solchen Umständen auch dazu gebracht werden müssten, einen „Umbau der Volkswirtschaft“ zu wollen. Die Griechenland-Krise des Jahres 2015 ist ein Beispiel dafür, dass das derartige Unterfangen auf allergrößte Schwierigkeiten stoßen.

Worum es bei der sog. grünen Ökonomie aus der Sicht internationaler Organisationen geht, definiert (verniedlichend) das Umweltprogramm der Vereinten Nationen<sup>59</sup>. Dies bezeichnet grüne Ökonomie als eine Wirtschaftsform, die „das menschliche Wohlergehen und die soziale Gleichheit befördert und hierbei Umweltschäden und ökologische Knappheiten merklich reduziert“; die Wirtschaft soll dabei gleichwohl weiter wachsen. Allerdings soll der „Motor für dieses Wachstum nicht mehr fossil betrieben“ werden. Vielmehr sollen öffentliche und private Investitionen vor allem in Energie- und Ressourceneffizienz und in die Verhinderung des Verlustes der Artenvielfalt fließen.<sup>60</sup>

Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung hat in seinem Jahresgutachten aus dem Jahre 2011 dargelegt, wie nach seiner Auffassung die Transformation zur nachhaltigen Entwicklung gestaltet werden könnte, und dabei zutreffend darauf hingewiesen, ob eine klimaverträgliche Gesellschaft mit nachhaltigem Umgang mit dem Land entstehen könne, entscheide sich in den drei zentralen Transformationsfeldern: Energie, Urbanisierung und Landnutzung<sup>61</sup>. Die vom Gipfel Rio+20 deklarierte Transformation ist, anders als die vom WBGU skizzierte „große Transformation“, damit ist eine ernsthaft gewollte grundsätzliche Transformation gemeint, eine Entwicklung in die Richtung einer ungunstigen Ökonomisierung des Umweltschutzes.

Das Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung bemerkt dazu, die Welt sei weit davon entfernt, in ein neues Zeitalter zu transformieren. Stattdessen erlebten die fossilen Energien einen neuen Aufschwung: Die Entwicklung der Öl- und

---

59 Haber, W., Bückmann, W.: Nachhaltiges Landmanagement, a. a. O. S. 153 f.

60 Vgl. Rogall, H: Grundlagen, a. a. O.

61 WBGU: Gesellschaftsvertrag, a. a. O.

Gaspreise habe – zum Nachteil der natürlichen Umwelt – die Erschließung unkonventioneller Öl- und Gasvorkommen (Fracking<sup>62</sup>) lukrativ gemacht<sup>63</sup>.

Auch die TEEB Studie<sup>64</sup> hat diesen Ansatz unter dem Schlagwort „Valuing Nature“ aufgegriffen. Die unverständlicherweise von der Bundesregierung initiierten und geförderten TEEB-Aktivitäten<sup>65</sup> basierten auf der Monetarisierbarkeit von Natur und ihren Dienstleistungen. Hier werden, wie Kritiker zutreffend bemerken, die Natur und ihre Dienstleistungen nicht nur valorisiert, was schon schwer genug sei, sondern zum Zwecke ihrer Handelbarkeit kommodifiziert<sup>66</sup>.

Haber und Bückmann hatten dagegen argumentiert und vorgetragen, für UmweltökonomInnen möchten die TEEB-Berichte und die ihnen zugrunde liegenden Methoden wichtige Orientierungspunkte bieten. Andere Fachdisziplinen, nicht zuletzt die Ökologie sowie die Rechts- und Verwaltungswissenschaften hätten

---

62 Fracking, das hydraulische Aufbrechen zur Erzeugung, Weitung und Stabilisierung von Rissen im Gestein einer Lagerstätte im tiefen Untergrund, mit dem Ziel, die Durchlässigkeit der Lagerstätte zu erhöhen, wird von der Industrie als unbedenklich bezeichnet. Vgl. SRU: Fracking zur Schiefergasgewinnung Ein Beitrag zur energie- und umweltpolitischen Bewertung, Berlin 2013; Vgl. Engelhardt, M., Louis, H.: Rechtliche Betrachtungen zum „Fracking“, in: NuR 2014, S. 548 ff.

63 Vgl. Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung: <http://www.klimaretter.info/ter.-info/politik/hintergrund/11287-pik-gefaehrliche-green-economy>.

64 TEEB – The economics of ecosystems and biodiversity: Die ökonomische Bedeutung der Natur in Entscheidungsprozesse einbeziehen – Ansatz, Schlussfolgerungen und Empfehlungen – eine Synthese, Washington DC 2010.

65 Deutschland hatte im Rahmen seiner G8-Präsidentschaft im Jahr 2007 gemeinsam mit der EU-Kommission die Studie „Ökonomie von Ökosystemen und der Biodiversität“ initiiert. Zudem ging die Europäische Kommission die „Selbstverpflichtung“ ein, das Verständnis und die Kommunikation bezüglich des ökonomischen Wertes des weltweiten Naturkapitals und der entsprechenden Ökosystemleistungen zu stärken. Ziel sollte es sein, den ökonomischen Aspekt in der Politikgestaltung zu berücksichtigen und Anreize für den Schutz der Artenvielfalt bereitzustellen. Die Selbstverpflichtung wurde in der Mitteilung der Kommission zum Stopp des Verlustes der biologischen Vielfalt bis 2010 deklariert. Vgl. „Mitteilung der Kommission: Eindämmung des Verlusts der biologischen Vielfalt bis zum Jahr 2010 – und darüber hinaus – Erhalt der Ökosystemleistungen zum Wohl der Menschen“, Brüssel, 22.5.2006 KOM (2006) 216 (endgültig). Schon die Wortwahl „Eindämmung des Biodiversitätsverlustes“ ist unrichtig. Im englischsprachigen Originaltext heißt es „Halting the biodiversity loss“, was im Deutschen oft mit „Stopp“ oder Eindämmung des Biodiversitätsverlustes“ wiedergegeben wird. Da sich in einer dynamischen Natur nichts anhalten, stoppen oder eindämmen lässt, wäre „Verminderung oder Bremsung des Biodiversitätsverlustes“ die angemessene Terminologie. Aber die EU wollte (unrealistischer Weise) mehr, nämlich totalen Stopp! Dieses Ziel war und ist illusionär, denn bei den gegebenen Rahmenbedingungen (dem anhaltenden unverantwortlicher Umgang mit den natürlichen Ressourcen mit der Folge des Klimawandels) lässt sich der kontinuierliche Verlust der biologischen Vielfalt nicht stoppen.

66 „Commodification in the context of ecosystem services means the transformation of ecosystem components or process into products or services that can be privately appropriated, assigned exchange values and traded markets“. Vgl. Jax, K., Barton, D., Chan, K., de Groot, R. u. a.: Ecosystem services and Ethics, 2014.

andere Sichtweisen, die sich von der umweltökonomischen erheblich unterscheiden<sup>67</sup> und denen umwelt-politisch die größere Durchschlagskraft beizumessen sei. Es ist nicht hinnehmbar, dass, wie auch der SRU zum Ausdruck bringt, die verengte ökonomische Sichtweise und die ökonomischen Methoden, im Umwelt- und Klimaschutz von der Politik sozusagen absolut gesetzt und die (theoretisch) auf tönernen Füßen stehende umweltökonomische Theoreme und Methoden als erkenntnisleitend und sogar als Handlungsmaximen betrachtet werden<sup>68</sup>. Die Ergebnisse quantitativer umweltökonomischer Bewertungen der Vorteile von Bestandteilen oder Funktionen der Natur und der Umweltkompartimente können nur erste Anhaltspunkte hergeben und mögen insoweit von Interesse sein. Sie vermitteln jedoch keineswegs eine zutreffende Abbildung der Wirklichkeit. Die Ergebnisse dieser Bewertungen bilden nicht die natürliche Umwelt in ihrer Gänze und auch nicht in wesentlichen Teilen realitätsgerecht ab. Das gilt insbesondere für sensible nicht quantifizierbare und monetarisierbare Bereiche, in denen die Umweltökonomie auf indirekte Ersatz-Bewertungsmethoden, insbesondere auf die methodisch windige „Zahlungsbereitschaftsanalyse“ zurückgreift.<sup>69</sup>

#### 2.1.5.4 Kritik an den Ergebnissen von Rio+20

Der Rio+20 Gipfel erntete in mehrfacher Hinsicht starke Kritik. Spiegel online kommentierte (allerdings) überzogen: „Der internationale staatliche Natur- und Klimaschutz ist grandios gescheitert. Es wäre fahrlässig, weiter auf ihn zu setzen. 20 Jahre nach dem ersten Erdgipfel in Rio de Janeiro ist kaum eines der seinerzeit verhandelten Probleme gelöst. Helfen kann jetzt nur ein „faustischer Pakt“.

---

67 Vgl. insoweit die Kritik von Hoering, U.: Wegmarken für einen Kurswechsel, a.a.O. Hoering macht zutreffend geltend, die rein ökonomische Wachstumsorientierung widerspreche globaler Nachhaltigkeit. Der Wachstumsimperativ sei nicht nur zu einem Selbstzweck, sondern zu einer öffentlichen Gefahr, zu einer selbstzerstörerischen Veranstaltung geworden. Erforderlich sei insbesondere der Abschied von der Vorstellung, der Markt könne alle Probleme lösen – und dies je besser, je weniger die Politik sich regulierend einmische. Die Regulierung durch den Markt habe sich als eine theoretische Schimäre erwiesen, die in der politischen Realität vielfältig widerlegt worden sei.

68 Auch die Initiatoren von Forschungsprogrammen der Europäischen Kommission, beispielsweise des Arbeitsprogramms der GD Forschung 2011 zu zwei Landmanagement-Projekten, basieren auf derartigen Ansätzen: „Natural resources (terrestrial and marine) and ecosystem services constitute the natural capital that supports economies, societies and individual wellbeing. Good governance requires a quantification of the interactions and trade-offs among ecosystem services and understanding of how biodiversity underpins ecosystem functions and services across time, scales and sectors. Research will focus on developing innovative conceptual frameworks, methods and coherent, shared protocols to provide consistent datasets and knowledge at different scales e.g. by extending the European Biodiversity Observation Network to the global scale within the Group on Earth Observations (GEO) framework. Research will develop innovative approaches to value biodiversity and ecosystem services and to develop public goods and sustainable economic activities from them“.

69 Vgl. Haber, W., Bückmann, W.: Nachhaltiges Landmanagement, a. a. O. S. 60 ff.

Green Economy ist nach der Nachhaltigkeit das neue Schlagwort der Erdretter. Die Wirtschaft soll es richten<sup>70</sup>.

Das Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK) warnt – weniger dramatisierend – vor dem vorgeblich „neuen Paradigma green economy: Dieses habe das Potential, die Erfolge der internationalen Nachhaltigkeitspolitik der vergangenen zehn Jahre wieder zunichte zu machen.

Das allerdings geht aus dem Text der Abschlusserklärung und den sonstigen Beschlüssen des Gipfels nicht hervor. Im Gegensatz zur der Darstellung des Potsdam-Instituts hat sich die Gipfelkonferenz, wie oben wiedergegeben, zum Nachhaltigkeitsleitbild in seinen drei Dimensionen bekannt und erst an späterer Stelle zutreffend darauf hingewiesen, dass – wie bekanntlich zu einem frühen Zeitpunkt schon das Wuppertal-Institut darlegte – zur Implementation des Nachhaltigkeitsleitbilds eine Abkehr von der gegenwärtigen Wirtschaftsweise, bezeichnet als „grüne Ökonomie“, erforderlich sei.

Andere Kommentare zu den Ergebnissen von Rio+20 zeigen, dass die Konferenz vor allem von den NGOs mit überfrachteten Erwartungen in fundamentale Beschlüsse zur Rettung der Welt konfrontiert wurden. So kommentierte beispielsweise Greenpeace: „Der Erdgipfel Rio+20 ist gescheitert. Die Folgekonferenz Rio+20 hätte die Weichen für eine bessere Zukunft stellen können, nun ist sie aber zu Ende gegangen ohne etwas Wesentliches zur Rettung des Planeten vorzulegen“. BUND: „Der Rio+20-Gipfel lieferte keinen Rettungsschirm gegen die Umwelt- und Klimakrise. Profitinteressen wurden vor den Schutz der Umwelt und vor die Interessen künftiger Generationen gestellt“. WWF: „Das Ergebnis ist Lichtjahre entfernt von dem, was die Erde und die Menschheit brauchen“<sup>71</sup> NABU: „In Rio ist sehr deutlich geworden, dass der internationale Verhandlungsprozess bei Zukunftsthemen wie Nachhaltigkeit und Schutz von Umwelt und Klima nicht mehr funktioniert, wenn konkret etwas erreicht werden soll“.

Ähnliche Stimmen kamen aus der Politik. So kommentierte der Vorsitzende des Umweltausschusses des Europäischen Parlaments: „Rio+20 ist ein massiver Schritt zurück und ein fatales Zeichen“; „Vom Geist von Rio ist nicht mehr viel

---

70 Vgl.: <http://www.spiegel.de/wissenschaft/natur/rio-20-green-economy-ist-die-neue-nachhaltigkeit-a-839710.html>

71 Der WWF bemerkt dazu (einer der wenigen Kommentare mit erkennbarem Bezug zum Wortlaut des Abschlussdokumentes) im Einzelnen: „Das offizielle Ergebnis des Rio+20-Gipfels ist enttäuschend. Es stellt aber offenbar das auf UN-Ebene im gegenwärtigen wirtschaftlichen und geopolitischen Kontext maximal Erreichbare dar. Die Parteien taten sich schwer, einen Ausgleich zu finden zwischen der verminderten Finanzkraft der Regierungen entwickelter Länder und der Auffassung der Entwicklungsländer, dass die Green Economy das Wachstum durch zusätzliche Bedingungen für Handel und Hilfeleistungen beeinträchtigen würde. Siehe: [http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-DF/WWF\\_Analyse\\_-Rioplus20\\_-Abschluss-dokument.pdf](http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-DF/WWF_Analyse_-Rioplus20_-Abschluss-dokument.pdf).

geblieben“; „Was alle im Vorfeld befürchtet haben, ist eingetreten, nämlich dass man fast hinter das Ergebnis von 1992 zurückfällt“. Die SPD Deutschlands bringt ihre Auffassung mit der Kürzel auf den Punkt: „Die Zukunft, die wir nicht wollen“ und die Sprecherin einer Fraktionsarbeitsgemeinschaft: „Das Abschlussdokument der Rio+20 Konferenz ist eine große Enttäuschung. Es ist unverbindlich und wird dem Ernst der Lage nicht gerecht.“

### 2.1.6 Open Working Group

Mit der Eisetzung der Offenen Arbeitsgruppe (Open Working Group) durch die Rio+20 Konferenz wurde – parallel zur Erarbeitung der 2030 Agenda<sup>72</sup> – ein anderer wichtiger Prozess angestoßen, das Verfahren zur Erarbeitung der neuen Nachhaltigkeitsziele, die nach dem Auslaufen der Millenniums-Ziele Ende 2015 gelten sollten.

Im Juli 2014 stellte die Offene Arbeitsgruppe erstmalig ihren Vorschlag für die neuen Nachhaltigkeitsziele vor. Der in der Folgezeit international verhandelte Vorschlag war im „zero draft“, danach im „final draft“, mit 17 Nachhaltigkeitszielen und Unterzielen universeller Geltung enthalten<sup>73</sup>. Er umfasst u. a. Ziele zur Beseitigung von Armut und Hunger, zu Basisinfrastruktur, Klimaschutz und erneuerbaren Energien, zu Biodiversität, zu guter Regierungsführung und zu nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern<sup>74</sup>. Der Vorschlag der offenen Arbeitsgruppe wurde der Generalversammlung der Vereinten Nationen zur weiteren Beratung vorgelegt. Zu den 17 Zielen gehört das vom Verfasser seit Jahren thematisierte<sup>75</sup> nachhaltige Landmanagement, das die Intentionen umfasst, die

---

72 Mit der OWG wurde neben dem bereits laufenden Post-2015-Agenda-Prozess eine weitere Arbeitsgruppe, die sich mit der Agenda beschäftigte, ins Leben gerufen. Die Arbeitsgruppen wurden durch ein Sekretariat und eine Koordinierungsgruppe betreut, die eine kohärente Arbeit zwischen den Arbeitsgruppen gewährleisten sollten. Auf einer Sondersitzung zur Konzeptualisierung der Nachhaltigkeitsziele wurde später beschlossen, die Arbeitsgruppen zusammenzuführen. Siehe: [http://www.spdfraktion.de/sites/default/files/ansicht\\_01\\_2015\\_-development\\_-goals.pdf](http://www.spdfraktion.de/sites/default/files/ansicht_01_2015_-development_-goals.pdf).

73 Open Working Group Proposals for Sustainable Development Goals, UN Document A/68/970: „The document gave the mandate that the sustainable development goals should be coherent with and integrated into the United Nations development agenda beyond 2015“.

74 Damit die Ziele handhabbar und kommunizierbar werden, dürfen sie nicht zu umfangreich sein und müssen konkret und verständlich formuliert sein. Co-Chair Körösi prägte dafür den Begriff „crispy“: die Ziele sollten also „knusprig“ sein, um auch außerhalb der Vereinten Nationen verstanden zu werden.

75 Bückmann, W., Haber, W.: Nachhaltiges Landmanagement, a. a. O; Bückmann, W.: Nachhaltige Bodennutzung, Entwicklungstendenzen des rechtlichen Standes des Bodenschutzes unter besonderer Berücksichtigung des Flächenverbrauchs, in: Bodenschutz. Ergänzbare Handbuch der Maßnahmen und Empfehlungen für Schutz, Pflege und Sanierung von Böden, Landschaft und Grundwasser, Band I, Abschnitt 0100, Ziffer 0150, S. 1 ff., Berlin 2005; Bückmann, W., Haber, W., Walters, M. u. a.: Anpassung des Landmanagements in Mitteleuropa an den Klimawandel unter Berücksichtigung der NATURA 2000-Schutzgebiete, Bericht für den BMU, Berlin, 2009; Bückmann, W.: Nachhaltiges Landmanagement, Klima- und Bodenschutz, in: Bachmann, G., König, W., Utermann, J. (Hrsg.): Bodenschutz, ergänzbares Handbuch der Maßnahmen und Empfehlungen für Schutz, Pflege und Sanierung von Böden, Band 1, Nr. 0151, Berlin, November 2011; Bückmann, W., Haber, W., Walters,

Ökosysteme der Erde zu schützen, wiederherzustellen und nachhaltig zu nutzen, Forste nachhaltig zu nutzen, die Wüstenbildung zu bekämpfen, unfruchtbares Land wieder zu beleben und den Verlust der Artenvielfalt zu stoppen.

Für die Ziele gab es im Spannungsfeld der unterschiedlichen Positionen der verschiedenen Delegationen zahlreiche Alternativvorschläge. Der Vorsitzende der offenen Arbeitsgruppe erklärte bei der ersten Veröffentlichung des Entwurfs, dass der Vorschlag auf gründlichen und konstruktiven Diskussionen der Arbeitsgruppe beruhe, die offen für alle Regierungen gewesen sei und die auch den Stimmen aus der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft Rechnung getragen habe.

Die Generalversammlung stimmte im Dezember 2014 dem Vorschlag des Generalsekretärs zu, die Post 2015-Agenda auf dem überarbeiteten Vorschlag der Arbeitsgruppe aufzubauen. Der Bericht der Arbeitsgruppe diente in der Folgezeit während der Sitzungsperiode der Generalversammlung der Vereinten Nationen (September 2014–September 2015) als Grundlage für die weiteren Verhandlungen über die 2030 Agenda.

### 2.1.7 High-level Panel

Die Rio+20 Konferenz installierte neben der offenen Arbeitsgruppe das „High-level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda“, eine 27-köpfige Expertengruppe mit Mitgliedern aus Politik, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Wirtschaft aus allen Teilen der Welt. Das Panel nahm im September 2013 seine Arbeit auf<sup>76</sup>. Es soll eine politische Führungsrolle übernehmen, Orientierung geben, Empfehlungen zur nachhaltigen Entwicklung aussprechen und den Austausch zwischen Wissenschaft und Politik verbessern. Ab 2016 soll das Panel die Umsetzung der 2030 Agenda überprüfen.

Zunächst bestand der Auftrag des Panels darin, Vorschläge für eine globale Agenda als Folgekonzept für die Millenniumsentwicklungsziele zu erarbeiten. Das Gremium übergab dem Generalsekretär der Vereinten Nationen im Mai 2013 einen entsprechenden Bericht mit dem Titel „A new global partnership: eradicate poverty and transform economies through sustainable development<sup>77</sup>“. Das Panel gelangte

---

M. u. a.: Anpassung des Landmanagements in Mitteleuropa an den Klimawandel unter Berücksichtigung der NATURA 2000-Schutzgebiete, Bericht für den BMU, Berlin, 2009.

76 Dieses „Hochrangige Gremium“ ist aus „bedeutenden Personen“, wie es hieß, so dem britischen Premierminister David Cameron, der zu einem der drei Co-Vorsitzenden ernannt wurde, und dem ehemaligen deutschen Bundespräsidenten Professor Horst Köhler zusammengesetzt worden. Der Bericht des Gremiums wurde im Mai 2013 unter dem Namen „A New Global Partnership“ veröffentlicht. Siehe: [https://www.bmz.de/de/zentrales\\_downloadarchiv/grundsaeetze\\_und\\_-ziele/13\\_06\\_05\\_Kurzzusammenfassung-des-HLP-Berichts.pdf](https://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/grundsaeetze_und_-ziele/13_06_05_Kurzzusammenfassung-des-HLP-Berichts.pdf).

77 Der Bericht fordert die universelle Verpflichtung, extremer Armut auf der Erde bis zum Jahr 2030 zu beseitigen und eine nachhaltige Entwicklung zu versprechen. Der Bericht betont die Notwendigkeit,

u. a. zu der Empfehlung, bis 2030 eine globale strukturelle wirtschaftspolitische Transformation zu einer ökologischen Wirtschaft zu vollziehen ohne dabei die planetaren Grenzen zu überschreiten.

### **2.1.8 Synthesebericht des UN-Generalsekretärs**

Mit dem Synthesebericht zur 2030 Agenda legte der Generalsekretär der Vereinten Nationen im Dezember 2014 den Grundstein für die finalen Verhandlungen über die 2030 Agenda. Unter dem Titel „The road to dignity by 2030: Ending poverty, transforming all lives and protecting the planet“ fasst der Synthesebericht die wichtigsten Beiträge für die abschließenden Verhandlungen zusammen: Die Empfehlungen der Offenen Arbeitsgruppe mit den 17 (weiter unten wiedergegebenen) Nachhaltigkeitszielen und den Bericht der Expertengruppe<sup>78</sup> für die nachhaltige Entwicklungsfinanzierung<sup>79</sup>.

### **2.1.9 Endgültige Fassung der 2030 Agenda**

#### **2.1.9.1 Internationale Verhandlungen**

Bei der internationalen Verhandlungen über die 2030 Agenda wurde Einigkeit darüber erzielt, dass die 2030 Agenda vier Teile umfassen sollte: 1. eine politische Erklärung, 2. die neuen Ziele nachhaltiger Entwicklung, die in Nachfolge der Millenniumsentwicklungsziele nun universell für alle UN-Mitgliedstaaten gelten sollen, 3. Festlegungen über die Mittel zur Umsetzung der Agenda und 4. die Festlegung eines Mechanismus zur Überprüfung der Umsetzung.

Der WBGU führt zu den neuen Nachhaltigkeitszielen aus, dass Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Armutsbekämpfung der Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen sei. Diese seien durch die bisherigen, nicht nachhaltigen Entwicklungsmuster erheblich gefährdet. Deswegen empfiehlt der WBGU, ein umfassendes Umweltziel „Sicherung der Erdsystemleistungen“ in den Katalog der neuen Nachhaltigkeitsziele aufzunehmen. Durch seine Einführung sollen

---

eine Anpassung an den Klimawandel vorzunehmen und eine wirksame Katastrophenvorsorge in die regionalen und nationalen Strategien zu integrieren und zu fördern und fordert die Länder auf, entsprechende Pläne aufstellen.

78 Ban Ki-moon übernahm die 17 Ziele und 169 Zielvorgaben des OWG-Vorschlags, empfahl indessen eine leichte Neustrukturierung der Unterziele.

79 Der „Synthesis Report“ zur Post-2015-Agenda will „Armut beenden, das Leben aller verändern und den Planeten schützen“. Er formuliert: „Mit unserer globalisierten Wirtschaft und fortgeschrittenen Technik können wir uns entscheiden, die alten Übel Armut und Hunger zu beenden. Oder wir zerstören weiter den Planeten und lassen es zu, dass wegen unakzeptabler Ungleichheit Verbitterung und Verzweiflung wachsen.“ Der Titel des Dokuments ist „The Road to Dignity“. Vgl <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=49509#.Va4ESjgw9y0>.

die zukünftigen Entwicklungspfade in Einklang mit den ökologischen Grenzen gebracht werden. Zur Operationalisierung dieses Ziels empfiehlt der WBGU in der Agenda folgende sechs Handlungsvorgaben zum Schutz des Klimas, der Böden und der biologischen Vielfalt zu verankern, nämlich u. a. die Erderwärmung auf 2° C begrenzen, um unumkehrbare Klimafolgen zu vermeiden, die Ozeanversauerung auf 0,2 pH Einheiten begrenzen, um die Meeresumwelt intakt zu halten, den Verlust von biologischer Vielfalt und Ökosystemleistungen zu stoppen, um die natürlichen Lebengrundlagen zu schützen, Land- und Bodendegradation zu stoppen, um die weltweite Nahrungsproduktion nicht zu gefährden und Risiken durch langlebige anthropogene Schadstoffe (z.B. Quecksilber oder Plastikabfälle) begrenzen, da die negativen Auswirkungen irreversibel sind<sup>80</sup>. Die OWG hat nur einen Teil dieser Vorschläge umgesetzt und in die Unterziele (targets) 15.3, 15.4 und 15a aufgenommen.

Was die offizielle Umweltpolitik anbelangt, haben die Bundesregierung und die Bundestagsfraktionen zur 2030 Agenda und zu den neuen Nachhaltigkeitszielen Stellung bezogen.

Die Bundesregierung hatte schon frühzeitig, nämlich im Februar 2014, ein Positionspapier<sup>81</sup> veröffentlicht, in dem sie zum Ausdruck brachte, sie sei bestrebt, vor dem Hintergrund der bei der Rio+20-Konferenz eingegangenen Verpflichtung der Weltgemeinschaft, Ziele für eine nachhaltige Entwicklung mit universeller Anwendbarkeit für alle Länder zu erarbeiten.

In einem gemeinsamen Antrag der Koalitionsfraktionen, der CDU/CSU und der SPD, vom Februar 2015 beantragten diese, der Bundestag möge u. a. feststellen, dass die von der offenen Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Ziele den globalen Herausforderungen Rechnung trügen und hinsichtlich ihres Inhalts und Umfangs geeignet seien, die vielfältigen Herausforderungen adäquat anzugehen<sup>82</sup>. Die Bundesregierung möge sich u. a. dafür einsetzen, dass bei den Post 2015-Verhandlungen die Substanz des Vorschlages der OWG in seiner Gesamtheit erhalten bleibe und die nationale Nachhaltigkeitsstrategie bei der nächsten Fortschreibung an der 2030 Agenda ausgerichtet werde.

---

80 <http://www.solarify.eu/2014/06/04/358-wbgu-neue-globale-nachhaltigkeitsziele>.

81 German Federal Government: Post-2015 Agenda for Sustainable Development Key Positions of the German Government.

82 Antrag der CSU/CSU-Fraktion und der sozialdemokratischen Fraktion: UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung global gestalten – Post-2015-Agenda auf den Weg bringen, Deutscher Bundestag Drucksache 18/4088 vom 24.02.2015.

In einem Antrag der Fraktion Die Grünen forderten diese einen „neuen Ansatz für nachhaltige Entwicklung, der Maßnahmen gegen den Klimawandel mit dem Einsatz gegen Armut und Ungleichheit verbindet“. Die Bundesregierung möge sich dafür einsetzen, dass das Prinzip der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten“ auf alle Bereiche der Nachhaltigkeitsagenda angewendet und nicht nur auf den Klimaschutz reduziert werde<sup>83</sup>. Die Fraktion die Linke kritisierte das Eckpunktepapier der Bundesregierung und forderte diese auf, das Papier neu zu formulieren und dabei u. a. hervorzuheben, dass als Leitbilder Frieden, soziale und ökologische Gerechtigkeit verankert werden<sup>84</sup>.

### 2.1.9.2 Final Draft – Endgültige Entwicklungsagenda

Die Staats- und Regierungschefs von 193 Staaten beschlossen auf dem Nachhaltigkeitsgipfel der Vereinten Nationen am 25. September 2015 einstimmig die 2030 Entwicklungsagenda.

Die „Vision“ der Entwicklungsagenda<sup>85</sup> ist ein höchst anspruchsvolles transformatives Unterfangen. Ihr schwebt eine Welt frei von Armut, Hunger und Krankheit vor, eine Welt ohne Angst und Gewalt, eine Welt mit universellem Zugang zu einer hochwertigen Bildung und einem Sozialsystem, in dem neben der Gesundheitsversorgung das geistige und soziale Wohlbefinden gewährleistet ist. Eine Welt, in welcher der Zugang zu sauberem und bezahlbarem Trinkwasser ein grundlegendes und universelles Menschenrecht ist und wo Nahrung sicher, erschwinglich und nahrhaft ist und in der eine angemessene und allen zugängliche Abwasserentsorgung gewährleistet ist. Eine Welt, in der die Lebensräume der Menschen sicher, robust und nachhaltig ist und der es eine erschwingliche, zuverlässige und nachhaltige Energieversorgung gibt.

In der Präambel heißt es, die Regierungen der Staaten seien entschlossen, die menschliche Rasse von der „Tyrannei der Armut“ zu befreien und die Welt in stand zu setzen und abzusichern, dass die Transformation angegangen werde,

---

83 Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 18/5151 vom 11.06.2015, Antrag der Abgeordneten Keckeritz u.a. „Addis Abeba zum Erfolg führen. Dortselbst u. a. „die Menschenrechte systematisch in die Entwicklungs- und Klimaagenda einbeziehen“.

84 Vgl. Deutscher Bundestag Drucksache 18/1328, Antrag vom 06.05.2014.

85 Der englische Originalwortlaut ist: In these goals and targets, we are setting out a supremely ambitious and transformational vision. We envisage a world free of poverty, hunger, disease and want, where all life can thrive. We envisage a world free of fear and violence. A world with universal access to quality education and to health care and social protection, where physical, mental and social well-being are assured. A world where access to safe and affordable drinking water is a basic and universal human right; where food is safe, affordable and nutritious; where there is adequate and accessible sanitation. A world where human habitats are safe, resilient and sustainable and there is affordable, reliable and sustainable energy. Vgl.: [http://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/07/080715\\_Post-2015-Final-Draft-of-the-Outcome-Document.pdf](http://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/07/080715_Post-2015-Final-Draft-of-the-Outcome-Document.pdf)

die dringend nötig sei, um die Welt auf einen nachhaltigen und belastbaren Pfad zu bringen. Die 17 Nachhaltigkeitsziele und Unterziele stellten den Ehrgeiz der neuen Universal-Agenda unter Beweis. Sie seien integrativ und unteilbar und berücksichtigten das Gleichgewicht der drei Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung. Die Vertragsschließenden seien entschlossen, eine friedliche, gerechte und integrative Gesellschaft, frei von Angst und Gewalt, zu fördern. Es könne keine nachhaltige Entwicklung ohne Frieden und keinen Frieden ohne nachhaltige Entwicklung geben<sup>86</sup>.

In der Erklärung heißt es weiter, die Regierungen seien entschlossen, bis zum Jahr 2030, überall Armut und Hunger zu beenden, Ungleichheiten innerhalb und zwischen den Ländern bekämpfen; friedliche, gerechte und integrative Gesellschaften aufzubauen; die Menschenrechte zu schützen und die Gleichstellung der Geschlechter, die Rechte der Frauen und Mädchen sowie den dauerhaften Schutz des Planeten und seiner natürlichen Ressourcen zu gewährleisten. Es handele sich um eine Agenda von beispielloser Reichweite und Bedeutung. Sie werde von allen Ländern akzeptiert und gelte für alle, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten, Kapazitäten und Entwicklungsniveaus und bei Wahrung der nationalen Politiken und Prioritäten.

Weiter heißt es, die Herausforderungen und Verpflichtungen seien miteinander verknüpft und verlangten integrierte Lösungen. Um sie wirksam anzugehen, sei ein neuer Ansatz erforderlich. Nachhaltige Entwicklung erkenne an, dass die Beseitigung der Armut in all ihren Erscheinungsformen, die Bekämpfung von Ungleichheit innerhalb und zwischen den Ländern, die Erhaltung der Erde, die Schaffung eines nachhaltigen, integrativen und nachhaltigen Wirtschaftswachstums und die Förderung der sozialen Eingliederung miteinander verknüpft und voneinander abhängig seien.

Bei dieser Passage wird besonders deutlich, dass sich die neue Entwicklungsagenda vom ursprünglichen Nachhaltigkeitsverständnis, wie eingangs skizziert, weit entfernt hat. Das ergibt sich nicht nur aus der Darstellung der „Vision“, sondern auch aus den Nachhaltigkeitszielen, auf die später eingegangen wird.

Die Regierungsvertreter brachten zum Ausdruck, dass die 17 Nachhaltigkeitsziele integriert und unteilbar seien, einen gemeinsamen Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung wiesen und zu einer „win-win“-Zusammenarbeit, die gewaltige Gewinne für alle Länder und alle Teile der Welt bringen könne. Sie bekräftigten, dass jeder Staat dabei seine vollständige Souveränität behalte sowie den Reichtum

---

86 OWG: Transformation unserer Welt: 2030 Agenda für nachhaltige Entwicklung, siehe: <https://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html>.

der natürlichen Ressourcen und seiner Wirtschaft. Die neuen Nachhaltigkeitsziele werden am 1. Januar 2016 in Kraft treten und zu entsprechenden Entscheidungen in den nächsten fünfzehn Jahren führen.

Alle würden daran arbeiten, die Agenda in den eigenen Ländern zu implementieren, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten, Kapazitäten und Entwicklungsniveaus und unter Wahrung der nationalen Politiken und Prioritäten. Es werde versucht werden, feste wirtschaftlichen Grundlagen für alle Länder zu schaffen. Nachhaltiges, integratives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum sei für den Wohlstand erforderlich. Dies werde nur möglich sein, wenn der Reichtum gleichmäßig verteilt und Einkommensungleichheit beseitigt werde. Die Regierungen würden zusammenarbeiten, um eine dynamische, nachhaltige, innovative und humane Wirtschaft zu schaffen, Beschäftigungsmöglichkeiten für Jugendliche und Frauen zu schaffen, insbesondere menschenwürdige Arbeit für alle. Zwangsarbeit, Menschenhandel und Kinderarbeit in all ihren Formen werde beseitigt.

Weiter heißt es: „Wir erkennen an, dass die UNFCCC<sup>87</sup> das primäre internationale, zwischenstaatliche Forum für die Aushandlung der globalen Antwort auf den Klimawandel ist. Wir sind entschlossen, entschieden die Bedrohung durch Klimawandel und Umweltzerstörung zu bewältigen. Der globale Charakter des Klimawandels fordert eine möglichst umfassende internationale Zusammenarbeit bei der Beschleunigung der Reduktion der weltweiten Treibhausgasemissionen und die Anpassung an die negativen Auswirkungen des Klimawandels. Nachhaltige Entwicklung kann nicht ohne Frieden und Sicherheit realisiert werden und Frieden und Sicherheit sind ohne nachhaltige Entwicklung gefährdet“. Die neue Agenda erkennt daher die Notwendigkeit friedlicher, gerechter und integrativer Gesellschaften, der Achtung der Menschenrechte (einschließlich des Rechts auf Entwicklung) wirksamer Rechtsstaatlichkeit und guter Regierungsführung auf allen Ebenen an. Faktoren, die zu Gewalt, Unsicherheit und Ungerechtigkeit führe, wie Ungleichheit, Korruption, schlechte Regierungsführung und illegale Finanzströme müssen beseitigt werden. Der zunehmende und sich tendenziell verstärkende weltweite Terror in allen Formen durch radikale Gruppierungen aller Art blieb bei diesen Ausführungen unerwähnt.

---

87 United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC, das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, ist ein internationales Umweltabkommen mit dem Ziel, die gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems zu verhindern und die globale Erwärmung zu verlangsamen sowie ihre Folgen zu mildern.

Es ist unschwer zu übersehen, dass sich aus dieser Entwicklungsagenda nicht nur Handlungsbedarf für die Entwicklungsländer, sondern auch für die entwickelten Länder, also auch für Deutschland, ergibt, da „alle daran arbeiten würden, die Agenda in den eigenen Ländern zu implementieren“. Als Grundlage hierfür sollte die „Vision“ der Entwicklungsagenda – mit der Realität in den deutschen Bundesländern gespiegelt – und als Vorlage einer transformativen deutschen Innen-, Sozial- und Umweltpolitik verwendet werden, darüber hinaus sollte geprüft werden, inwieweit das Wirtschaftswachstum in Deutschland ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum ist und grobe Einkommensungleichheiten beseitigt.

### 2.1.9.3 Kritische Anmerkungen

Sinn und Zweck von Nachhaltigkeitszielen, die in Anlage 1 wiedergegeben sind, ist die Konkretisierung des Leitbilds der nachhaltigen Entwicklung. Voraussetzung dafür ist, dass ein hinreichend klares Verständnis von dem vorliegt, was nachhaltige Entwicklung ist. Diese logische Operation ist bei den dem final draft und der im September 2015 verabschiedeten Schlussfassung vorausgegangenen Verständigungsprozessen möglicherweise nicht erfolgt, konnte auch vielleicht nicht erfolgen; und so muss in Kauf genommen werden, dass die an den Verhandlungen beteiligten Akteure von ganz unterschiedliche Nachhaltigkeitsbildern ausgegangen sind. Möglicherweise hat dieser Umstand sogar die Konsensfindung über die neuen Nachhaltigkeitsziele erleichtert, weil manche Regierungsdelegation sich nicht auf das Projekt eingelassen hätte, wenn klar gewesen wäre, dass es um starke Nachhaltigkeit ging.

Führt man sich vor diesem Hintergrund die neuen Nachhaltigkeitsziele, die das neue Leitbild der nachhaltigen Entwicklung konkretisieren sollen, vor Augen, so wird die Befürchtung genährt, dass es sich bei der Liste der Nachhaltigkeitsziele insgesamt um eine konkretisierte Utopie handelt, die sich selbst dann in einen Bereich fernab jeder Realität befände, wenn die Welt in einem im großen Ganzen friedlichen Normalzustand wäre, was freilich von Tag zu Tag weniger der Fall ist<sup>88</sup>

---

88 Der Weltbank-Bericht „Conflict, Security and Development“ von 2011 fordert handlungsfähige Institutionen, Gerechtigkeit und Arbeitsplätze für arme Staaten. Die Hauptursache für Armut und Unterentwicklung. Die Hauptursache für Armut und Unterentwicklung sieht die Weltbank in einem erhöhten Gewaltpotential. „Gewalt in ihren verschiedenen Formen ist in vielen Staaten eine der Hauptursachen für Unterentwicklung. Die Zahl der Armen in solchen Ländern ist um ein Fünftel höher als im Durchschnitt vergleichbarer Länder, und die Millenniumsziele sind in solchen Regionen weiter entfernt als irgendwo sonst. Zugleich sind bewaffnete Auseinandersetzungen nach wie vor Hauptgrund für Migration – 15 Millionen Menschen sind über die Landesgrenzen hinaus geflohen, weitere 27 Millionen leben entwurzelt und flüchtig in ihrem gewalttätigen Heimatstaat. Insgesamt sind rund 1,5 Milliarden Menschen gegenwärtig von politischer, militärischer und krimineller Gewalt betroffen“, bilanzierten die Washingtoner Experten.

und wenn nicht die Zahl der Kriegs- und Krisenflüchtlinge<sup>89</sup> (vom UN-Flüchtlings-Hilfswerk auf zurzeit ca. 60 Millionen geschätzt) – und alle diese leben unterhalb der „Armutsgrenze“ – in ständigem Steigen begriffen wäre<sup>90</sup>. An zweiter Stelle fällt ins Gewicht, dass die Realisierung der Ziele, wäre sie denn möglich, wahrscheinlich unfinanzierbar ist. In diesem Sinne bezeichnete – zwar überspitzt, jedoch im Grunde zutreffend – ein Fox-News<sup>91</sup> Kommentator die neue Agenda als „Multi-Billionen-Dollar-Angebot der UN<sup>92</sup>, den Planeten entlang weitgehend sozialistischer oder progressiver Vorstellungen neu zu gestalten“, wobei das Adjektiv „sozialistisch“ vom Kommentator wohl näher erläutert werden müsste. Auch wird sich dieser Kommentator fragen lassen müssen, ob auch die Beendigung von Not und Hunger bei den derzeitigen Flüchtlingen als ein „sozialistisches Projekt“ zu bewerten ist.

Was die Nachhaltigkeitsziele im Einzelnen anbelangt, gilt die Unrealisierbarkeit schon für die Ziele 1 (Beendigung der Armut) und 2 (Beendigung des Hungers, Herbeiführung von Nahrungsmittelsicherheit und besserer Ernährung). Sie setzen voraus, dass zunächst die Kräfte, Gruppierungen, Organisationen und Akteure, ausgeschaltet werden, die weltweit (nicht nur in Syrien) für Vertreibung, Flüchtlingselend, Armut und Hunger verantwortlich sind. Das gilt in gleicher Weise für die Unterziele 1.1 (Ausrottung extremer Armut) und 1.2 (Reduzierung der Menschen unterhalb der Armutsgrenze um die Hälfte). Sie sind unrealisierbar, solange die Flüchtlingsströme anschwellen. Die Unterziele 1.3 (Realisierung angemessener nationaler sozialer Sicherungssysteme etc.) und 1.4 (Sicherstellung einer gleichberechtigten Teilhabe etc.) erschienen erreichbar,

---

89 Seit Mitte der 1990er Jahre wurden 280 sog. Neue Kriege gezählt. Weltweit eskalieren mehr und mehr innerstaatliche Konflikte. Hunger, Vertreibung und Völkermord sind ständige Begleiter dieser neuen Kriege. Die zumeist innerstaatlichen Konflikte verursachen Probleme, die die Staatengemeinschaft in den kommenden Jahren und Jahrzehnten stark in Anspruch nehmen werden. Zerfallende Staaten, Privatisierung von Gewalt, Kriegsökonomien, die Verbreitung von Waffen, transnationaler Terrorismus und organisierte Kriminalität sind die Ursachen. Politikwissenschaftler konstatieren einen Gestaltwandel des Krieges seit dem Ende des Ost-West-Konflikts, wofür sich der Topos „Neue Kriege“ etabliert hat. Die große Mehrheit der Kriege sind innerstaatliche Konflikte, das heißt unkonventionelle Bürgerkriege und Aufstände, die zunehmend um die Loyalität der Bevölkerung geführt werden.

90 Nach Angaben des UN-Flüchtlingshilfswerks gab es Ende 2014 weltweit 59,5 Millionen Flüchtlinge. Fast 20 Millionen Menschen sind ins Ausland geflüchtet, 1,8 Millionen haben einen Asylantrag gestellt, die meisten Menschen – 38 Millionen – sind in ihrem Heimatland auf Schutzsuche unterwegs. Das Flüchtlingshilfswerk rechnet am Jahresende 2015 mit einem neuen Höchstwert. Die rasante Steigerung der Zahlen hatte dem Bericht zufolge 2011 mit dem syrischen Bürgerkrieg begonnen.

91 Eine bekannte amerikanische Nachrichten-Plattform.

92 Der Guardian meldete, Überschlagsrechnungen des zwischenstaatlichen Sachverständigenausschusses für nachhaltige Entwicklung Finanzierung hätte die Kosten der Bereitstellung eines sozialen Sicherheitsnetzes, das extreme Armut ausrotten soll, auf etwa \$ 66 Mrd im Jahr angesetzt, während die jährlichen Investitionen für die Verbesserung der globalen Infrastruktur (Wasser, Landwirtschaft, Verkehr, Energie) bis zu insgesamt von \$ 7TN erfordern könnten.

wenn das Flüchtlingsproblem ausgeklammert werden könnte und das Unterziel 1.5 (Gewährleistung der Resilienz der Armen und der Menschen in prekären Situationen gegenüber Katastrophen etc.) ist auch für Menschen in auskömmlichen finanziellen Lagen unrealisierbar, da der fortschreitende Klimawandel und seine Folgeerscheinungen alle Versuche, die Menschheit gegenüber den (Arme und Schwache tendenziell besonders betreffenden) Extremereignissen, die ihr bevorstehen, „resilient“ zu machen, um Scheitern verurteilt. Das Unterziel 1.b (Erstellung eines Kranzes politischer Rahmenbedingungen etc.) geht in die richtige Richtung, ist jedoch gleichfalls weitgehend unrealisierbar, da weder die UNO noch die G7-Staaten diese Rahmenbedingungen auch bis 2030 nicht darstellen können. Auch das Unterziel 2.1 (Beendigung des Hungers und Zugang insbes. der Kleinkinder, zu einer sicheren, nahrhaften und ausreichenden Ernährung) ist ebenso wie Unterziel 2.2 unrealisierbar, so beispielsweise nicht in Syrien, dem Irak und im Gaza-Streifen, wo Hunger und Elend vor allem die Kinder bedroht<sup>93</sup>. Auch insoweit werden normale Verhältnisse, also Rahmenbedingungen, vorausgesetzt, die nach Lage der Dinge kaum herstellbar sein dürften. Die Unterziele 2.3 bis 2.5 wären realisierbar, wenn die Agrarlobby nicht wäre. Ziel 3, das zum Teil auf der Realisierung der Ziele 1 und 2 aufbaut, ist eine Neuauflage des bereits seit vielen Jahrzehnten mit recht bescheidenem Erfolg angestrebten Wohlfahrtsziels<sup>94</sup>. Ziel 4, die inklusive Bildung<sup>95</sup> und ausgewogene Bildung für alle und die Unterziele dürften sich unter den obwaltenden internationalen Rahmenbedingungen auch nicht eben grade leicht, in muslimischen Ländern generell nicht realisieren lassen<sup>96</sup>.

---

93 Mehr als 80 Prozent der Menschen in Gazastreifen sind auf Hilfslieferungen angewiesen – unzählige Familien können ihre Kinder nicht ausreichend ernähren. Viele Schulen sind zerstört, die verbleibenden Klassen sind überfüllt.

94 Vgl. Schuppert, G. F., Neidhardt, F. (Hrsg.): *Gemeinwohl – auf der Suche nach Substanz*. Berlin 2002; Münkler, H., Fischer, K. (Hrsg.): *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung*. Band II, 2002; Münkler, H., Fischer, K. (Hrsg.): *Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht. Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen*. Band III, 2002. Vgl. auch Bückmann, W.: *Verfassungsfragen bei den Reformen im örtlichen Bereich*. Schriftenreihe der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Band 49, Berlin 1972.

95 „Inklusive Bildung“ ist ein Bildungskonzept, das zum Ziel hat, dass Schulen und andere Lerneinrichtungen alle Kinder aufnehmen – Jungen und Mädchen, Schüler ethnischer und linguistischer Minderheiten, die ländliche Bevölkerung, jene, die von HIV/AIDS betroffen sind, Schüler mit Behinderungen und Lernschwierigkeiten.

96 Die Menschenrechte, wie sie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948 festschreibt, erheben den Anspruch, überall auf der Welt, zu jeder Zeit und für alle Menschen gleichermaßen gültig zu sein. Mit der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Islam“ von 1981 und der „Kairoer Erklärung der Menschenrechte im Islam von 1990 wurden zwei islamische Gegendeklarationen zur UN-Deklaration verkündet. Sie erklären die Scharia, das islamische Recht, zur Grundlage und zum Auslegungshorizont für alle anderen Rechte. Männer und Frauen sind im islamischen Recht nicht gleichgestellt. Dem Mann wird „Vollmacht und Verantwortung“ (Sure 4,34) seiner Frau gegenüber zugeschrieben. Sie muss ihm gehorchen und jederzeit – auch sexuell – zur Verfügung stehen (Sure 2,223). Gleichzeitig schränkt der Koran die persönlichen Freiheiten der Frau erheblich ein. So darf sie sich nur im eigenen Haus und vor ihren Angehörigen „zeigen“ und frei bewegen (24, 31). Bildungserwerb und die Teilnahme am öffentlichen Leben sind so für Mädchen und Frauen nur bedingt möglich. Mit diesen Islam-Deklarationen grenzen sich die

Auch Ziel 5, die Geschlechtergleichstellung, dürfte sich, obwohl in Entwicklungsländern mit zahlreichen positiven Effekten verbunden, da sie ein armutsminderndes Wachstum fördert, ebenso wie Ziel 4, in muslimischen Ländern nicht durchsetzen lassen, da es der Scharia widerspricht<sup>97</sup> (welche die muslimischen Staaten mit Rücksicht auf die 2030 Agenda wohl kaum abändern dürften) – abgesehen davon, dass die Geschlechtergleichstellung selbst in Deutschland, obwohl in der Verfassung verankert, bisher noch nicht in vollem Umfang gelungen ist. Ziel 6: Sicherstellung der allgemeinen Verfügbarkeit und der nachhaltigen Bewirtschaftung der Wasser- und Abwasserversorgung setzt, vorausgesetzt die fragilen Staatsgebilde und von Terrororganisationen beherrschten Regionen wären befriedet, riesige Infrastrukturinvestitionen vor allem in den Entwicklungs- und Schwellenländern voraus. Auch Ziel 7, die Sicherung des Zugangs zu erschwinglicher, zuverlässiger, nachhaltiger und moderner Energie impliziert die Stromversorgung bis in den letzten Kral. Ziel 8, die Aufrechterhaltung der Förderung eines anhaltenden, integrativen<sup>98</sup> und nachhaltigen Wirtschaftswachstums<sup>99</sup>, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle, setzen gleichfalls gigantische Infrastrukturinvestitionen vor allem in den Entwicklungs- und Schwellenländern voraus. Integratives und nachhaltiges Wachstum ist übrigens nicht mit dem sog. grünen Wirtschaftswachstum zu verwechseln. Ziel 9: Aufbau einer robusten<sup>100</sup> Infrastruktur etc. setzt wiederum eine vorausgehende Befriedung der infrastrukturlosen bzw. infrastrukturarmen Länder und – wie in den anderen Fällen – gigantische Investitionen voraus.

Ziel 10: Reduzierung der Ungleichheit innerhalb und zwischen den Ländern spielt – abgesehen von der utopischen Zielformulierung im Übrigen auf den im deutschen Raumordnungsrecht verankerten eher symbolischen Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse an. Ziel 11: Städte und Siedlungen inklusiver und sicherer zu machen, ferner robust und nachhaltig umschreibt – angesichts zunehmender Bedrohungen durch ter-

---

islamischen Staaten unmissverständlich gegenüber dem westlichen Freiheitsverständnis ab, auch gegenüber den entsprechenden Nachhaltigkeitszielen der Post-2015-Agenda.

97 Vgl: Vgl. Mashood, A.: Islam and the Realization of Human Rights in the Muslim World: A Reflection on Two Essential Approaches and Two Divergent Perspectives, London, 2007; Abu-Ismaïl, Kh.: An Arab perspective on the post 2015 agenda: National targets, regional priorities and global goals, New York 2014.

98 Integratives Wachstum bedeutet eine Wirtschaft mit hoher Beschäftigung und wirtschaftlichem, sozialem und territorialem Zusammenhalt.

99 Nachhaltiges Wachstum bedeutet Förderung einer ressourceneffizienteren, umweltfreundlicheren und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft.

100 Robust ist ein umgangssprachlich vereinfachtes Synonym für Resilienz. Resiliente Systeme haben die Eigenschaft, Störungen von außen zu tolerieren. Resilienz bedeutet soviel wie Widerstandsfähigkeit. Eine widerstandsfähige Infrastruktur wäre so gestaltet, dass sie leichter in der Lage ist, äußere Störereignisse abzuwehren, sodass diese nur begrenzt schädlich sein können.

roristische Akte – gleichfalls einen selbst in ökonomisch starken europäischen Ländern unerfüllbaren Wunschraum.<sup>101</sup>

Ziel 12: Sicherstellung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster spricht die an anderer Stelle (vgl. oben unter 2.1.5.2.5) skizzierte „grüne Ökonomie“ an, die nach der Vorstellung der Verfasser dieser Passagen wohl schon realisiert und deswegen nicht mehr eingeführt, sondern nur noch sichergestellt werden soll<sup>102</sup>.

Ziel 13: Ergreifung dringender Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen qualifiziert sich, wie der Fußnotenzusatz zeigt, als Bekräftigung der bisherigen internationalen Klimapolitik, möchte jedoch möglicherweise – die Formulierung lässt das offen – darüber hinaus gehen. Zu dieser Klimapolitik hatten sich Haber und Bückmann bereits eingehend kritisch geäußert und u. a. vorgetragen, dass es nicht reiche, dem Klimawandel weiterhin mit der bisherigen dreistufigen Strategie zu begegnen, der Steuerung der Temperatur der Atmosphäre über die Steuerung von CO<sub>2</sub>-Konzentration der Atmosphäre, diese über die Steuerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen und diese wiederum über Steuerung der Struktur der Energieerzeugung, denn dabei werde die Vielfalt größerer Gefahren übersehen, wie z. B. die ständig anschwellenden Stoffströme, die sich, überspitzt formuliert, zu Gebirgen von Abfall auftürmen, Meere von Abwässern erzeugen und die Erde mit einer Abgashülle umgeben<sup>103</sup>. Mit der Bezugnahme von Ziel Nr. 13 auf das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen bestätigt die neue Entwicklungsagenda die bisherige Klimapolitik.

Ziel 14: Erhaltung und nachhaltige Nutzung die Ozeane, Meere und Meeresressourcen für eine nachhaltige Entwicklung ist angesichts der zunehmenden Vermüllung und Überfischung zweifellos ein sinnvolles Nachhaltigkeitsziel eben so wie Ziel 15: Schutz, Wiederherstellung und Förderung der nachhaltigen Nutzung der terrestrischen Ökosysteme u.s.w. Ziel 15 erhebt das – vom Verfasser bereits mehrfach behandelte<sup>104</sup> – vgl. weiter unten 2.5 – nachhaltige Landmanagement in den Rang eines Nachhaltigkeitsziels. Die Unterziele dazu werden weiter unten –

---

101 „Inklusiv“ soll bedeuten, dass alle in der Stadt oder Siedlung lebenden Menschen selbstverständlich zur Stadtgesellschaft gehören und niemand ausgeschlossen wird. Für alle Einwohner gelten die gleichen Rechte und Pflichten. Die Regeln des Zusammenlebens sollen dabei so beschaffen sein, dass jede und jeder sie erfüllen kann, ggf. mit fremder Hilfe.

102 Maier und Abshage kommentieren zutreffend, der heikelste Punkt sei: „die Industrieländer werden nicht umhin kommen, ihre nicht nachhaltigen Nutzungsansprüche an die Ressourcen der Erde in Frage zu stellen. Bisher vertreten sie in erster Linie alte Entwicklungsmodelle mit grünem Anstrich, weil eine wahrlich nachhaltige Agenda klare Grenzen für Lebensstile und Wohlstandsmodelle bedeuten würde“. Vgl. Maier, J. Abshage, M.-L.: Ziele für eine nachhaltige Entwicklung – die Quadratur des Kreises?

103 Vgl. Haber, W., Bückmann, W.: Nachhaltiges Landmanagement, a. a. O.

104 Haber, W., Bückmann, W.: Nachhaltiges Landmanagement, a. a. O.

vgl. Abschnitt 1.5 – im Zusammenhang mit der Erörterung des nachhaltigen Landmanagements behandelt.

Ziel 16: Förderung friedlicher und integrativer Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung, Zugang zu den Gerichten etc. versucht, die Gerechtigkeitskomponente des Leitbilds der nachhaltigen Entwicklung zu verbalisieren,

Ziel 17: Verstärkung der Mittel zur Umsetzung und Revitalisierung globaler Partnerschaften für nachhaltige Entwicklung versucht die Forderung der Entwicklungsländer zu berücksichtigen, die Finanzierbarkeit der Nachhaltigkeitsziele zu ermöglichen<sup>105</sup>.

Die Entwicklungsagenda malt zwar die Entwicklungsziele weiter aus, vermeidet jedoch auf die geschilderten Restriktionen durch zunehmende kriegerische Auseinandersetzungen, Flucht und Vertreibung einzugehen. Sie beschränkt sich insoweit darauf, unter Ziffer 17 „auch friedlichere und integrativen Gesellschaften“ zu versprechen und zu deklarieren dass „Länder in Konfliktsituationen und Postkonfliktländer“ besondere Aufmerksamkeit verdienen. In Ziffer 34 findet sich die in der gegenwärtigen Situation unzureichende Aussage, dass „nachhaltige Entwicklung nicht ohne Frieden und Sicherheit“ realisiert werden kann und dass Anstrengungen unternommen werden müssten, um Konflikte zu lösen oder zu verhindern, ferner dass die Unterstützung von Post-Konflikt-Ländern erforderlich sei, u. a. „auch dadurch, dass die Rolle der Frauen bei der Friedenskonsolidierung und Staatsbildung verstärkt“ wird.

### **2.1.10 Beteiligung der EU am 2030 Agenda-Prozess**

Die Europäische Kommission hatte sich aktiv an den internationalen Verhandlungen über die 2030 Agenda beteiligt. Die EU sieht ihre Rolle im Kontext der 2030 Agenda allerdings vor allem in der Unterstützung von Entwicklungshilfe weltweit. Sie weist darauf hin, dass die EU und ihre Mitgliedsstaaten im Jahr 2013 mehr als die Hälfte der öffentlichen Entwicklungshilfe nach der Definition der

---

<sup>105</sup> Die UN-Konferenz für Entwicklungsfinanzierung in Addis Abeba im Juli 2015 hatte sich auf einen Aktionsplan geeinigt, der als Grundlage für die Finanzierung der neuen Nachhaltigkeitsziele dienen sollte. Ein zentraler Punkt des Addis-Abeba-Plans ist die Verbesserung der Steuersysteme in Entwicklungsländern und koordinierte Maßnahmen gegen die Steuerflucht. Der Verband entwicklungspolitischer und humanitärer Nichtregierungsorganisationen bezeichnete das Dokument als schlichtweg unzureichend. Der Verband erklärt dazu: „Wie die Weltgemeinschaft mit dem Aktionsplan von Addis einen nachhaltigen Entwicklungsweg einschlagen will, ist schleierhaft. Konkrete und verbindliche Finanzierungszusagen für nachhaltige Entwicklung und zur Bekämpfung des Klimawandels sucht man im Abschlussdokument vergeblich.“ Die Mitgliedsstaaten konnten sich nicht auf einen verbindlichen Zeitplan zur Einlösung der Zusage, 0,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Entwicklungszusammenarbeit bereitzustellen, einigen.

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung leisteten. Ihr gemeinsamer Beitrag zur Unterstützung von Ländern in der ganzen Welt bei der Armutsbekämpfung hätte sich 2013 auf 56,5 Mrd. € belaufen. Die Zahl der Menschen ohne Zugang zu Trinkwasser und der Menschen, die in extremer Armut leben, sei um die Hälfte zurückgegangen. Die EU habe sich nachdrücklich dafür eingesetzt, dass bei der Festlegung der 2030 Agenda die Themen Armutsbeseitigung und nachhaltige Entwicklung angemessen berücksichtigt wurden<sup>106</sup>.

Im Zusammenhang mit der Entwicklungsagenda veröffentlichte sie seit 2013 drei Mitteilungen. Deren erste behandelt den Zusammenhang zwischen Nachhaltigkeit und Armutsbekämpfung. Die zweite formuliert Grundsätze für die Finanzierung von Armutsbeseitigung und nachhaltiger Entwicklung und die dritte stellt die Position der Kommission zur 2030 Agenda dar<sup>107</sup>. Sie formuliert die Vorstellungen der EU für die 2030 Agenda.

Der EU-Rat für Allgemeine Angelegenheiten verabschiedete Schlussfolgerungen zu den Mitteilungen der Kommission. Demzufolge verpflichteten sich die EU und ihre Mitgliedstaaten, eine aktive und konstruktive Rolle in den laufenden Post-2015-Prozessen einzunehmen und sich für eine umfassende politische Agenda einzusetzen<sup>108</sup>. Die 2030 Agenda bietet der Verlautbarung zufolge die Chance, die Welt in einem Transformationsprozess so zu gestalten, dass Armut bekämpft und mehr Nachhaltigkeit erreicht wird.

---

106 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5127\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5127_de.htm)

107 Mitteilung der Kommission vom 05.02.2015, COM(2015) 44 final KOM (2015) 44 endgültig: Eine globale Partnerschaft für Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung nach 2015: „Die Umsetzung einer solchen weitreichende Agenda stellt eine komplexe Herausforderung und auch eine einzigartige Gelegenheit dar, die Zusammenarbeit der internationalen Gemeinschaft neu zu definieren und zu stärken.“

108 Vgl. Nachhaltige Entwicklung: EU-Minister wollen umfassende Post-2015-Agenda, siehe: <http://www.eu-koordination.de/component/content/article/2163-nachhal-tige-entwicklung-eu-minister-wollen-umfassende-post-2015-agenda>.

## 2.1.11 Beteiligung Deutschlands am Post-25-Agenda-Prozess

### 2.1.11.1 Unterschied zwischen verkündeter und realer Politik

Die deutsche Nachhaltigkeitspolitik ist ambivalent. Einerseits finden sich zur aktuellen Nachhaltigkeitspolitik konstruktive Beiträge, andererseits lässt die Umsetzung des Nachhaltigkeitsziels in Deutschland selbst – entgegen aller anderslautenden Erklärungen, jedenfalls bisher – sehr zu wünschen übrig. Nicht zu Unrecht kritisiert insoweit die Politikbarometer-Studie des WWF, dass eine tatsächliche und den Problemlagen angemessene Integration der Nachhaltigkeitspolitik in Deutschland auch 20 Jahre nach der Rio-Konferenz weder umfassend noch konsequent verwirklicht worden sei. Gemessen am Stand der Wissenschaft, die den Beteiligten unentwegt die nicht nachhaltigen Entwicklungen vor Augen führe, sowie gemessen an den theoretisch-konzeptionellen Diskussionen zur Weiterentwicklung von Strukturen und Prozessen in Politik und Verwaltung, laufe die deutsche Nachhaltigkeitspolitik dem Bedarf hinterher“.

### 2.1.11.2 Positionspapier der deutschen Bundesregierung

Die Bundesrepublik hatte sich bei der Post-2015-Diskussion mit dem „Key-Positions-Dokument“ der Bundesregierung positioniert<sup>109</sup>. In dem Dokument versprach die Bundesregierung, Ziele für eine nachhaltige Entwicklung mit universeller Anwendbarkeit auf alle Länder erarbeiten und auch in Deutschland implementieren zu wollen.

Der Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO)<sup>110</sup> kritisierte, dass das Positionspapier für eine sachgerechte Umsetzung des Nachhaltigkeitsziels nicht ausreiche<sup>111</sup>. Der Verband monierte zutreffend, dass die Botschaft, dass die 2030 Agenda auch in Deutschland und der Europäischen Union umgesetzt werden müsse, nach der Wahrnehmung der deutschen Zivilgesellschaft (auch der Umweltwissenschaft) bei der Bundesregierung noch nicht deutlich genug vernommen worden sei. Deshalb forderte VENRO von der Bundesregierung, dass sie sich im Agenda-Prozess nicht nur für die Verankerung zentraler Anliegen in einer neuen globalen Agenda stark machen, sondern einen

---

109 Bericht der Bundesregierung: Eine Agenda für den Wandel zu nachhaltiger Entwicklung weltweit, a.a.O.

110 Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen, Dachverband von 150 NGOs. Vgl. ausführlich dazu: VENRO: Die Weichen richtig stellen – Für eine zukunftsfähige Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsagenda nach 2015, Berlin 2015, Vgl.: [http://venro.org/uploads/tx\\_igpublikationen/Weichen-Stellen\\_Post-2015-Online.pdf](http://venro.org/uploads/tx_igpublikationen/Weichen-Stellen_Post-2015-Online.pdf); Forum Umwelt und Entwicklung.

111 Vgl.: VENRO: Acht Kernpunkte einer neuen globalen Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsagenda für die Zeit nach 2015, Positionspapier, Berlin 2014.

Prozess in Gang setzen sollte, der die 2030 Agenda konsequent auch auf Deutschland herunterbreche.

### 2.1.11.3 Bundestagsdrucksache „Agenda für den Wandel zu nachhaltiger Entwicklung

In der Bundestagsdrucksache „Eine Agenda für den Wandel zu nachhaltiger Entwicklung weltweit“ bringt die Bundesregierung zum Ausdruck, sie setze sich dafür ein, dass die 2030 Agenda auf der Grundlage der Vorarbeiten der Offenen Arbeitsgruppe ambitioniert ausgestaltet werde, um den notwendigen Wandel in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft in Richtung einer ausgewogenen Integration aller drei Dimensionen der Nachhaltigkeit global und national voranzutreiben<sup>112</sup>. Damit die Bundesregierung im weiteren Prozess als glaubwürdiger Verhandlungspartner auftreten könne, müsse der deutsche Beitrag erkennbar werden. Für die nationale Umsetzung der 2030 Agenda bilde die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie einen wesentlichen Rahmen. Für den Fortschrittsbericht 2016 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie sei eine Weiterentwicklung der Ziele und Indikatoren vorgesehen, in die u. a. die Ziele der 2030 Agenda einbezogen werden sollten. Es geht jedoch nicht an, dass sich die Bundesregierung darauf beschränkt, die 2030 Agenda lediglich in eine neue Version der Nachhaltigkeitsstrategie aufzunehmen, denn diese ist und bleibt unverbindlich.

Zu hoffen ist, dass es nicht wieder bei floskelhaften Deklarationen, wie in der deutschen Nachhaltigkeitspolitik im Übrigen bleibt. Die Aussage, für die nationale Umsetzung der 2030 Agenda bilde die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie einen wesentlichen Rahmen, lässt nichts Gutes erwarten, denn die fehlende Verbindlichkeit der Agenda dürfte sich allmählich herumgesprochen haben.

---

<sup>112</sup> Deutscher Bundestag: Unterrichtung durch die Bundesregierung – Eine Agenda für den Wandel zu nachhaltiger Entwicklung weltweit – Die deutsche Position für die Verhandlungen über die Post 2015-Agenda für nachhaltige Entwicklung, Drucksache 18/3604 18. Wahlperiode, 12.12.2014.

## 2.1.12 Aufnahme des Nachhaltigkeitsgebots in das Recht

### 2.1.12.1 Vorbemerkungen

Der Umgang der Staaten mit dem Nachhaltigkeitsleitbild wird im Folgenden kurz am Beispielspiel der Bundesrepublik exemplifiziert. Das Leitbild kann nicht mit Hilfe von Strategien und ähnlichen Programmen implementiert werden. Jedoch bestehen – obwohl sich das Leitbild zu einem Rechtsbegriff des internationalen Rechts entwickelt hat<sup>113</sup>, in der juristischen Diskussion und der gesetzgeberischen Praxis unverändert Meinungsverschiedenheiten über die Notwendigkeit, das Leitbild durch strikte (und nicht nur symbolische) Vorgaben in das Recht aufzunehmen.<sup>114</sup> Bisher hat der deutsche Gesetzgeber deswegen auf das Nachhaltigkeitsgebot nicht zulänglich reagiert<sup>115</sup> und auch der Umgang des europäischen Gesetzgebers ist nicht viel besser.

### 2.1.12.2 Verfassung

Die klare Verankerung des Nachhaltigkeitsleitbilds im Grundgesetz wird in Deutschland seit Jahren gefordert, die Forderung wurde beispielsweise bei einem Symposium des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung im Mai 2015 von mehreren Experten, darunter Ernst Ulrich von Weizsäcker erhoben<sup>116</sup>. Bisher ergibt sich die rechtliche Verankerung des Nachhaltigkeitsleitbild im Wege der Auslegung nur indirekt aus Art 20a GG, wonach der Staat – auch in Verantwortung für die künftigen Generationen – die natürlichen Lebensgrundlagen

---

113 Streinz weist darauf hin, dass Nachhaltigkeit als Begriff in der Rio-Deklaration der Agenda 21, der Wald-Grundsatzerklärung und der Klima-Rahmenkonvention ebenso vorkomme, wie in der Konvention über biologische Vielfalt und zahlreichen weiteren internationalen Dokumenten und dass es sich folglich um einen Rechtsbegriff des internationalen Rechts handele. Vgl. Streinz, R.: Auswirkungen des Rechts auf sustainable development – Stütze oder Hemmschuh, in: Die Verwaltung 1998, S. 449 ff.

114 Bückmann, W.: Das Nachhaltigkeitsgebot der Agenda 21, Berlin 2002.

115 Beaucamp, G.: Konzept. a. a. O. Beaucamp spannt einen weiten Bogen von der Vorgeschichte des Nachhaltigkeits-Konzepts über seine Verankerung im Völker- und Europarecht bis zur Analyse der Relevanz des Prinzips für die Verfassungsebene, das Umweltrecht, das Stoffstromrecht bis zur Umwelt- und Raumplanung und untersucht, welche Möglichkeiten de lege ferenda zur Verfügung stehen, um das Leitbild in die Rechtsordnung einzubauen.

116 Vgl. Symposium des Parlamentarischen Beirats, siehe: [https://www.-bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw21\\_pa\\_bei-rat\\_nachhaltigkeit/-373598](https://www.-bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw21_pa_bei-rat_nachhaltigkeit/-373598).

schützt. In diesen Normbestandteilen werden Elemente des Nachhaltigkeitsprinzips gesehen.<sup>117</sup>

Die Auffassungen zur Interpretation des Art. 20a GG sind geteilt. Beaukamp vertritt die Meinung, dass das Nachhaltigkeitskonzept – jedenfalls in toto – nicht in die Verfassung eingegangen sei.<sup>118</sup> Meyerholt vertritt die Meinung, das Nachhaltigkeitsprinzip zielt auf eine sparsame Bewirtschaftung von Ressourcen, leide aber an einer erheblichen Unschärfe. Die verbindliche europäische Rechtsordnung fordere die Umsetzung des Prinzips von den Mitgliedstaaten ein<sup>119</sup>. Eine Kommentarstimme meint, Art. 20a GG setze durch die Einbeziehung der Interessen künftiger Generationen (lediglich) einem unbegrenzten, rein quantitativen Wachstum der wirtschaftlichen Tätigkeit eine Grenze.<sup>120</sup> Murswiek vertritt die Auffassung, dass das Leitbild der Nachhaltigkeit, das im Europarecht und auch im Grundgesetz verbindlichen Charakter besitze, eine wichtige Ergänzung zum herkömmlichen Umweltrecht darstelle<sup>121</sup>.

Aus diesen Unklarheiten ergibt sich mit Blick auf die international vereinbarten Nachhaltigkeitsziele für das Grundgesetz gesetzgeberischer Klärungs- und Handlungsbedarf.

### 2.1.12.3 Umweltrecht

Das Leitbild der Nachhaltigkeit hat auch Aufnahme in eine Reihe umweltrechtlicher Fachgesetze gefunden, die im Folgenden nur am Beispiel des Naturschutzrechts dargestellt wird.<sup>122</sup> Nachhaltige Entwicklung im Sinne der §§ 1 und 2 des Bundesnaturschutzgesetzes umfasst Schutz, Pflege und Entwicklung von Natur

---

117 Vgl. Monien, J.: Nachhaltige Entwicklung als Umweltrechtsprinzip, in: Härtel, I. (Hrsg.): Nachhaltigkeit, Energiewende, Klimawandel, Welternährung Politische und rechtliche Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, Frankfurt a. M. 2014, S. 142 ff.; Bückmann, W., Lee, Y. H.: Implementation des Nachhaltigkeitsprinzips in das deutsche und das koreanische Recht, in: Korean Journal of Comparative Law, H. 20, Seoul 1994, S. 203 ff.; Caspar, J.: Ökologische Verteilungsgerechtigkeit und moderner Rechtsstaat am Beispiel des Klimaschutzes, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, 1997, S. 338 ff.

118 Badura, P.: Langzeitrisiko und Verfassung, in: Marburger u.a. (Hrsg.): Die Bewältigung von Langzeitrisiken im Umwelt- und Technikrecht, 1998, S. 43 ff.

119 Meyerholt, U.: Umweltrecht, 3. überarbeitete Auflage, Oldenburg, 2010.

120 Starck, Ch.: in v. Mangoldt, H., Klein, F., Starck, Ch.: Bonner Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, 6. Aufl. Präambel, 2010, Rdn. 17 ff.

121 Vgl.: Murswiek, D.: „Nachhaltigkeit“. Probleme der rechtlichen Umsetzung eines umweltpolitischen Leitbilds, in: MuR 2002, S. 624 ff.

122 Vgl. Lee, Y. H.: Rechtliche Instrumente des Naturschutzes in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Landschaftsplanung, in: Environmental and Landscape Architecture of Korea, 2002, S. 188 ff.

und Landschaft als Lebensgrundlagen der Menschen und in Verantwortung für die künftigen Generationen.

Prima vista wurde hier das Nachhaltigkeitsprinzip verrechtlicht, soweit beispielsweise § 1 Abs. 3 BNatSchG besagt, dass zur dauerhaften Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts insbesondere „die räumlich abgrenzbaren Teile seines Wirkungsgefüges im Hinblick auf die prägenden biologischen Funktionen, Stoff- und Energieflüsse sowie landschaftlichen Strukturen zu schützen seien.“<sup>123</sup>

Bei näherem Zusehen zeigt sich jedoch, dass diese Bestimmungen nicht greifen und entgegen ihrem Wortlaut keine Natur und Umwelt unmittelbar schützende Geltung entfalten. Abgesehen von den Zielen und Grundsätzen ist auch das Naturschutzrecht im Übrigen keine wirksame Hilfe zur Erhaltung der natürlichen Umwelt. Gründe sind die unzureichend ausgestaltete naturschutzbehördliche Genehmigungszuständigkeit, die völlig unzureichende Eingriffsregelung, die in der Vergangenheit immer mehr zurückgestutzt wurde, die weitestgehend eingeschränkten Geltung des Naturschutzes im Baurecht<sup>124</sup>, die stark eingeschränkten Geltung für die Landwirtschaft – und die erheblichen Vollzugsdefizite, insbesondere die nicht hinreichenden Vollzugs- und Erfolgskontrollen<sup>125</sup>.

Die grundsätzliche Frage nach der Bedeutung und der Wichtigkeit des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der Bauleitplanung war lange Zeit Gegenstand einer lebhaften rechtswissenschaftlichen Debatte, bei der die Verfechter eines nachhaltigen Naturschutzes unterlagen. Mit dem Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.01.1997 sowie der seit 01.01.1998 geltenden Regelung des § 1a Abs. 2 Nr. 2 BauGB wird klargestellt, dass die Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatzgebote der Eingriffsregelung (nur noch) als einfache Abwägungsbelange in die bauleitplanerische Abwägung einzustellen sind. Lediglich

---

123 Vgl. Schumacher, J: Naturschutz und Klimawandel im Recht – juristische Konzepte für naturschutzfachliche Anpassungsstrategien. F&E-Vorhaben des Bundesamtes für Naturschutz, FKZ: 3508 81 2400.

124 § 18 Abs. 1 lautet: „Sind auf Grund der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen oder von Satzungen nach § 34 Absatz 4 Satz 1 Nummer 3 des Baugesetzbuches Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten, ist über die Vermeidung, den Ausgleich und den Ersatz nach den Vorschriften des Baugesetzbuches zu entscheiden.“

125 Franz, Th.: Nachhaltigkeit im Naturschutzrecht, Wernigerode 2013.

das vollständiges Wegwägen der naturschutzspezifischen Belange und damit ein Unterlassen jeglicher Kompensation wurden ausgeschlossen<sup>126</sup>.

Von einer Integration des Nachhaltigkeitsprinzips in das Naturschutzrecht kann, wie das Beispiel zeigt, keine Rede sein. Für eine Verwirklichung des Nachhaltigkeitsleitbilds ist das Naturschutzgesetz mit Rücksicht auf seine symbolischen<sup>127</sup> Regelungen, nicht geeignet. Die Belange des Naturschutzes fallen in der konkreten Anwendungspraxis zumeist der Abwägung zum Opfer (werden also vereinfacht gesagt beiseite gelassen), was Haber und Bückmann bereits 2013 kritisch beleuchtet hatten<sup>128</sup>. Haber bemerkt zutreffend, der künftige Naturschutz müsse jenseits der heutigen Vorschriften ganz neue Konzepte (was auch eine neue juristische Konzeption umfasst) entwickeln. Naturvielfalt bedinge, dass ein dem Standort angepasster Naturschutz betrieben werde. Er müsse dabei anerkennen, dass die von den Menschen für ihre humanitären Bedürfnisse geschaffene, kulturell- technisch-zivilisatorische Sonder-Umwelt, in der fast alle damit nicht vereinbaren ökologischen Regulierungen ausgeschaltet wurden, nur begrenzt naturkonform sein und einem „Eigenwert“ der Natur nicht entsprechen könne<sup>129</sup>.

Aus dieser Einschätzung Habers ergibt sich incidenter, dass die von Haber so bezeichnete „Sonder-Umwelt“ nicht nur nicht, wie er formulierte, „naturkonform“ sein kann, sondern dass sich das gegenwärtige sozioökonomische System auch nicht in die Richtung des Leitbilds der Nachhaltigkeit bewegen kann und also einer nachhaltigen Entwicklung gar nicht mehr zugänglich ist, woraus zu folgern ist,

---

126 Jetzt wird es nicht mehr als Ziel der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung betrachtet, Natur und Landschaft gegen unnötige Eingriffe zu schützen, sondern nur noch „den fachgesetzlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen für ein Vorhaben ein auf die Bedürfnisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege zugeschnittenes Folgenbewältigungssystem zur Seite zu stellen“. Dieses richtet sich nach § 15 BNatSchG, soweit die Veränderung von Gestalt oder Nutzung von Grundflächen die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen kann (vgl. § 14 I BNatSchG). Das Schutzregime der §§ 14, 15 BNatSchG ist unabhängig von besonderen Schutzgebietsausweisungen oder anderen Unterschutzstellungen und schützt Natur und Landschaft im Allgemeinen. Vgl. Witt, de S., Geismann, M.: Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung – Ein Leitfaden für die Praxis der Fach- und Bauleitplanung, <http://dewitt-berlin.de/die-naturschutzrechtliche-eingriffsregelung>.

127 Der Begriff „symbolische Gesetzgebung“ wird häufig verwendet. Newig definiert: Bei der symbolischen Gesetzgebung handelt es sich um eine Gesetzgebung, die nicht ernsthaft rechtliche oder sachliche Ziele verfolgt, die also nur eine geringe rechtlich-sachliche Effektivität erwarten lässt, die wohl aber bestimmten politischen Zwecken dienen soll. Symbolische Gesetzgebung kann zusammenfassend definiert werden als eine Gesetzgebung, die sich durch niedrige antizipative rechtlich-sachliche Effektivität sowie eine hohe antizipative politisch-strategische Effektivität auszeichnet. Vgl. Newig, J.: Symbolische Gesetzgebung zwischen Machtausübung und gesellschaftlicher Selbsttäu- schung, Frankfurt a. M. 2014.

128 Haber, W., Bückmann, W.: Nachhaltiges Landmanagement, a. a. O, S. 106 ff.

129 Vgl. Haber W.: Naturschutz 3.0 – Überlegungen zur Zukunft des Naturschutzes, in Landschaftsarchi- tekten, 1, 2015, S. 4 ff.

dass Nachhaltigkeit jedenfalls in diesem Kontext – soweit sie überhaupt gewollt ist – eine Illusion ist und bleiben wird.

Weitere umweltrechtliche Materien, in denen das Nachhaltigkeitsleitbild Erwähnung findet, die hier jedoch nicht im Einzelnen erörtert werden, sind das Abfallrecht, das Bodenschutzrecht, das Waldrecht und das Jagd- und Fischereirecht. Beim Bodenschutz ist nur die Zielbestimmung des § 1 Satz 1 BBodSchG nachhaltig.<sup>130</sup> Ob insgesamt das Nachhaltigkeitsgebot im bisherigen Umweltrecht hinreichend instrumentiert ist, muss verneint<sup>131</sup> werden.

#### 2.1.12.4 Reformdiskussion

Finden sich im positiven Recht in Deutschland relativ wenige Ansätze der Transformation des Leitbilds der Nachhaltigkeit, so war der Nachhaltigkeitsgedanke vor geraumer Zeit sehr dezidiert in die Diskussion über die Reform des Umweltrechts, insbesondere in umfangreiche Bearbeitungen von Entwürfen eines medienübergreifenden Umweltgesetzbuchs<sup>132</sup> eingeflossen.

Die juristische und politische Diskussion über das Umweltgesetzbuch war ein wesentlicher Teil der umweltrechtspezifischen Reformdiskussion in Deutschland, bei der es nicht zuletzt um die Integration des Leitbilds der in das Umweltrecht ging. So rekurrierte der sog. Professorenentwurf zum Allgemeinen Teil des Umweltgesetzbuchs bei der Begründung des Leitlinien-Paragraphen des Entwurfs (§ 3) auf den Grundsatz der Nachhaltigkeit.<sup>133</sup> Noch deutlicher bezog sich der Entwurf der Unabhängigen Kommission<sup>134</sup> auf das Nachhaltigkeitsleitbild (§§ 1, 4, 245, 304 UG Kome).<sup>135</sup>

Das allenthalben als innovative Fortentwicklung des deutschen Umweltrechts und als essentielles Ziel der Umweltpolitik bezeichnete Gesetzgebungsvorhaben scheiterte im Februar 2009 an dem massiven Widerstand der Lobby, insbeson-

---

130 Schenkel, W.: Nachhaltige Bodennutzung in Deutschland – Herausforderungen und Perspektiven, in Blum u. a. (Hrsg.), Neue Wege nachhaltiger Bodennutzung, Berlin 2002, S. 7 ff.

131 Die eingehende Begründung dieser Auffassung kann hier nicht erfolgen. Dies erforderte eine gründliche Auseinandersetzung mit den in Betracht stehenden rechtlichen Regelungen, die hier den Rahmen sprengen würde.

132 Auf die Einzelheiten des Diskussionsverlaufs kann hier nicht im Einzelnen eingegangen werden

133 Nach § 3 Abs. 2 des Entwurfs ist sicherzustellen, dass Naturgüter, soweit sie sich nicht erneuern, sparsam genutzt werden und der Verbrauch sich erneuernder Ressourcen so gesteuert werden, dass sie auf Dauer zur Verfügung stehen. Erläuternd wird dazu bemerkt, durch die Begriffe „sparsam“ bzw. „auf Dauer“ werde der Grundsatz der Nachhaltigkeit als Nebenprinzip des Vorsorgeprinzips betont. Vgl. Kloepfer, M., Reh binder, E., Schmidt-Aßmann, E., Kunig, Ph.: Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil, Berlin 1990.

134 Unabhängige Sachverständigenkommission: Entwurf zum Umweltgesetzbuch, Berlin 1997. Vgl.: Kloepfer, M., Durner, W.: Der Umweltgesetzbuch-Entwurf der Sachverständigen-Kommission, in: DVBl. 1997, S. 1081 ff.

135 In den Leiterwägungen zum Novellierungsvorschlag bringt die Kommission zum Ausdruck, sie sei in

dere der Agrarlobby, der es später in gleicher Weise gelang, auch die Europäische Bodenrahmenrichtlinie zu Fall zu bringen.<sup>136</sup>

Seitdem finden Überlegungen zur Reform des Umweltrechts nur noch im wissenschaftlichen Bereich statt. So findet sich in der Literatur zur Fortbildung des Umweltrechts in die Richtung der Nachhaltigkeit eine reichhaltige Diskussion. Di Fabio spricht sich für ein „integratives Umweltrecht“ aus und trägt vor, mit einem integrativen Reformansatz sollten, basierend auf dem Gedanken der Nachhaltigkeit, Friktionen und Widersprüche im bestehenden Recht gemildert und die Vereinbarkeit von Wirtschaftswachstum und Umweltbelangen im Sinne des „sustainable development“ verbessert werden.<sup>137</sup> Integrativer Umweltschutz<sup>138</sup> ist nicht das einzige Konzept für ein die Anforderungen der Nachhaltigkeit einlösendes Umweltrechtsreformkonzept. Andere Entwürfe stehen unter den Aspekten des medienübergreifenden, produktionsintegrierten, prozessoptimierten oder bilanzierenden das Nachhaltigkeitsprinzip integrierenden Umweltschutzes.<sup>139</sup>

Die Diskussion über die nachhaltigkeitsgerechte Fortbildung des deutschen Rechts sollte auch durch die Akzentuierung einer umfassenden Nachhaltigkeitsplanung (die über das Verfassen wohlklingender Nachhaltigkeitsagenden hinausgeht) einen neuen Schwerpunkt erhalten. So bezeichnet der SRU in seinem Gutachten von 2000 die umfassende Nachhaltigkeitsplanung als neuen Ansatz der Umweltpolitik<sup>140</sup> und die „Politikintegration“ als den Weg zur Umsetzung des Nachhaltigkeitsgebots.<sup>141</sup>

---

materieller Hinsicht bestrebt gewesen, das Leitbild der dauerhaft umweltgerechten Entwicklung zu konkretisieren. (eine Notwendigkeit, die unverändert besteht!) Der Gedanke der Nachhaltigkeit solltet beispielsweise dadurch gestärkt werden, dass nach dem Vorbild des Gefahrstoff- und Kreislaufwirtschaftsrecht einheitliche Grundlagen für die Formulierung produktbezogener Anforderungen geschaffen werden. Vgl. Unabhängige Sachverständigenkommission, Entwurf, 1997, S. 87.

136 Haber; W., Bückmann.: Nachhaltiges Landmanagement, a. a. O, S. 123.

137 Vgl. Di Fabio, U.: Integratives Umweltrecht, Bestand, Ziele, Möglichkeiten, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), 1998, S. 27 ff.

138 So resümiert Di Fabio: „Wertgeladene Ideen (Nachhaltigkeit) seien umso erfolgreicher, je mehr sie eine komplexe Wirklichkeit in ihren verwickelten Beziehungen und Widersprüchen harmonisch glätten, dies geschehe aber nicht selten um den Preis von Rationalitätsverlusten“ – und etwas später: „Wie viel Integration erlaubt eine auf Differenzierung verpflichtete Rechtsordnung?“

139 Vgl. die Nachweise bei Di Fabio, U., Umweltrecht, 1998, S. 29. Zu politischen Konzepten kritisch: Simonis, U.: Ökologische Unsicherheit: Über Möglichkeiten und Grenzen von Umweltpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Ausg. vom 27.06.1997, S. 3 ff.

140 Faktisch handelt es sich, so der Umweltrat, um eine Variante der Politikplanung im Sinne der organisierten und konzentrierten Umsetzung rationaler Handlungsentwürfe im Zeitverlauf.

141 Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltgutachten 2000, Tz. 30.

### 2.1.12.5 Integration der Nachhaltigkeit in das deutsche Recht

Was den Nachhaltigkeitsdiskurs in der Rechtswissenschaft anbelangt, sind die Meinungen über die Inhalte, die Reichweite und die Steuerungsfähigkeit des Leitbilds der nachhaltigen Entwicklung – sofern überhaupt eine solche Steuerung in Betracht gezogen und nicht eher der Nachrangigkeit der rechtlichen Aspekte oder gar grundsätzlich der Deregulierung das Wort geredet wird<sup>142</sup> – geteilt. Literaturstimmen, die dem Lager der Nachhaltigkeits skeptiker zugerechnet werden können, behandeln das Leitbild zwar wie einen juristischen Leitsatz<sup>143</sup>, kommen häufig zu dem Ergebnis, dass das Leitbild keine hinreichenden (juristischen) Konturen aufweise,<sup>144</sup> die sich dafür eignen, eine Struktur für die Rechtsanwendung zu bilden und Maßstäbe für die Zuordnung der verschiedenen von ihm erfassten Belange zueinander zu vermitteln.<sup>145</sup> Aus dem Lager der Nachhaltigkeits spektiker stammt auch der Versuch, unter verbaler, freilich nicht überzeugend begründeter, Abwertung des Leitbilds der Nachhaltigkeit<sup>146</sup> ein Gegenleitbild zu etablieren, das als handhabbarer und für das Rechtssystem akzeptabler dargestellt wird.<sup>147</sup>

Das entspricht allerdings nicht der allgemeinen Meinung im juristischen Schrifttum. So vertritt Peine zutreffend die Auffassung, die Verwendung des Wortes nachhaltig berge die Chance in sich, die Gesetze wann immer möglich im Sinne der Erhaltung des Ökosystems zu interpretieren. Der Gesetzgeber habe damit ein

---

142 Ansätze dieser Art werden in der Deregulierungsdebatte vertreten. Dahinter stehen Positionen, die grundsätzlich die Steuerungsfunktion der klassischen rechtlichen Regulierungen in Frage stellen. Intendiert ist die <seine Dominanz verdrängende> „Neubestimmung und Restrukturierung des Rechts“ als Medium gesellschaftlicher Steuerung. Vgl. Schäfer, R., Lau, P.: Deregulierung des Bauordnungsrechts (Entregelung, Verfahrensvereinfachung) als Lösungsansatz für einen verbesserten Umweltschutz, UBA-Bericht 1998. Dazu hat das 2002er Gutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen Stellung bezogen und ausgeführt: „Nach Auffassung des Umweltrates ist es an der Zeit, die Deregulierungsdiskussion zu beenden. Charakterisierungen des Umweltordnungsrechts als ineffiziente und pauschale Behauptungen der Überlegenheit ökonomischer Instrumente sind inadäquat. Vgl.: Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltgutachten 2002, Für eine neue Vorreiterrolle, Berlin 2002, S. 11 ff. (19).

143 Haber, W., Bückmann, W.: Nachhaltiges Landmanagement, a. a. O. S. 90 ff.

144 Die Konturierbarkeit bejahend: Bückmann, W.: Nachhaltige Bodennutzung, Entwicklungstendenzen des rechtlichen und systematischen Standes des Bodenschutzes unter besonderer Berücksichtigung des Flächenverbrauchs, in: Bodenschutz. Ergänzbare Handbuch der Maßnahmen und Empfehlungen für Schutz, Pflege und Sanierung von Böden, Landschaft und Grundwasser, Hrsg.: Bachmann, G., Einsele, G., König, W., Rosenkranz, D.; 43. Lieferung, Berlin 2005, S. 192 ff.

145 Bubnoff, v. D.: Der Schutz der künftigen Generationen im deutschen Umweltrecht – Leitbilder, Grundsätze und Instrumente eines dauerhaften Umweltschutzes, in: Handler u. a. (Hrsg.): Umwelt und Technik, Bd. 59, Berlin 2001, S. 192 ff.; Sandler, H.: Transformation des Nachhaltigkeitsgebots in das Recht, a. a. O., S. 83 ff.

146 Begründung: „keine hinreichenden Konturen, keine eigenen Maßstäbe für die Zuordnung der verschiedenen von ihm erfassten Belange“ (Bubnoff).

147 Anhand der Maßstäbe, welche die „nachhaltige Bewirtschaftung“ zur Verfügung stellt, kann die Vorsorge inhaltlich ausgefüllt und operationalisiert werden und zwar sowohl im Bereich der Ressourcenvorsorge, als auch – schutzgutbezogen über die Berücksichtigung der natürlichen Tragkapazität der Umweltmedien – in jenem der Risikovorsorge (Bubnoff, v. D.: Schutz, a. a. O., S. 198).

Einfallstor für die Durchsetzung der ökologischen Belange geschaffen.<sup>148</sup> Beaucamp vertritt die Position, dass das Nachhaltigkeits-Konzept zwar bisher im deutschen Recht noch nicht als Ganzes verrechtlicht, dass jedoch wichtige Einzelaussagen desselben in Form von Rechtsprinzipien verankert worden seien.<sup>149</sup>

Rehbinder legt zutreffend dar, in seiner weitesten Form fordere das Nachhaltigkeitsgebot eine dreifache Abwägung zwischen den Interessen der gegenwärtigen und künftigen Generationen, den Interessen der Industrie- und Entwicklungsstaaten und ökologischen und ökonomisch-sozialen Gesichtspunkten. Allerdings sei zu vermerken, dass die ersten Erfolge des Nachhaltigkeitsleitbilds bei der Einflussnahme auf Politik und öffentliche Meinung hinsichtlich der konzeptionellen Grundlegung sowie bezüglich der Nachhaltigkeitsindikatoren nicht von Dauer geblieben seien. Dies hänge zum Teil mit dem allmählichen Verlust des Neuheitswertes der Nachhaltigkeitspolitik zusammen – die Nachhaltigkeit sei inzwischen fast selbstverständlicher Bestandteil der Politik geworden und die Zeit für Grundsatzdiskussionen scheine vorbei zu sein. Das Konzept der schwachen Nachhaltigkeit „entökologisiere“ die Nachhaltigkeit und nehme an, dass der Verbrauch von Naturkapital in weitem Umfang durch artifizielles Kapital (Sach-, Sozial-, Human- und Wissenskapital) sowie kultiviertes Naturkapital ersetzbar ist. Zugrunde liege dem der Glaube an die Grenzenlosigkeit des wissenschaftlich-technischen Fortschritts. Die Nachhaltigkeitsfrage stelle sich dann konsequent dahin, ob die Summe aus Naturkapital, kultiviertem Naturkapital und artifiziellem Kapital zur Deckung der Bedürfnisse auch der künftigen Generationen ausreicht, in der Sprache der Ökonomen: ob die genuine Sparrate aus der Differenz aus Investitionen in artifizielles Kapital bzw. kultiviertes Naturkapital und Naturverbrauch größer als Null sei.

---

148 Diskussionsbeitrag beim Workshop der Fagus-Forschungs-Arbeitsgemeinschaft “Transformation des Nachhaltigkeitsgebots in das Umwelt- und Planungsrecht”, in: Bückmann, W., Lee, Y. H., Schwedler, H.-U. (Hrsg.), Nachhaltigkeitsgebot, 2002.

149 Beaucamp, G.: Konzept, a. a. O. S. 432.

## 2.2 Positionen der Wissenschaft

Die vor dem Hintergrund zunehmender Krisen und Katastrophen verabschiedete 2030 Agenda und die darauf bezogenen Politiken der Nationalstaaten haben die Rahmenbedingungen des Nachhaltigkeitsdiskurses verändert und dazu geführt, dass – wenn auch zögerlich – auf internationaler und nationaler Ebene die Einsicht in die Notwendigkeit zu wachsen scheint, sich – über wohlklingende Formulierungen hinaus – auf veränderte politische und ökonomische Rezepte und Strategien einzulassen. Dabei scheint sich auch die Bereitschaft zu verstärken, Inputs der Wissenschaft zu berücksichtigen.

Zur Rolle der Wissenschaft weist die UNESCO in einem Memorandum zur 2030 Agenda vom Oktober 2014 darauf hin, dass die Wissenschaft neben Bildung und Kultur eine einflussreiche Rolle spiele. Kein Unterziel der 2030 Agenda lasse sich ohne Forschung und Innovationen erreichen<sup>150</sup>.

Das gilt jedoch nicht nur für die Ziele und Unterziele, die nach wie vor in der Luft hängen, sondern für die 2030 Agenda insgesamt: In der internationalen Nachhaltigkeitspolitik scheint allerdings die Meinung vorzuherrschen, es sei mit der Formulierung von und dem Konsens über hehre Ziele irgendetwas zu erreichen. Von der dezidierten Darstellung wünschenswerter Ziele in der Agenda 21 an und den Zielformulierungen bei den erörterten internationalen Konferenzen bis hin zu den Verlautbarungen Europäischen Union und der deutschen Bundesregierung zum post-2015-Prozess prasseln fast ununterbrochen Ziele für alle Lebensbereiche, insbesondere immer wieder neu umschriebene Nachhaltigkeitsziele auf die Öffentlichkeit hernieder, obwohl zu befürchten ist, dass die Mehrzahl dieser Ziele unerreichbar ist.

Die Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit bemerkt dazu<sup>151</sup>, die 2030 Agenda solle einen umfassenden Wandel, eine globale Transformation in Richtung nachhaltiger Entwicklung in all ihren Dimensionen vorantreiben. Dazu bedürfe

---

150 Das Unesco-Memorandum bringt weiterhin zum Ausdruck: „Nachhaltige Entwicklung braucht Wissenschaft. Sie erfordert umfassendes Systemverständnis und neue Lösungsansätze. Sie ist auf Grundlagenforschung angewiesen, zugleich müssen komplexe Systeme, in denen sich gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Herausforderungen auf verschiedenen Skalen gegenseitig bedingen, inter- und transdisziplinär untersucht werden. Zugleich brauchen wir Praxiswissen über Pfade und Bedingungen möglichen Wandels sowie handlungsleitendes Wissen über mögliche Ziele der nachhaltigen Entwicklung. Eine Wissenschaft, die dies leisten kann, muss die Kooperation der Geistes-, Sozial-, Natur- und Ingenieurwissenschaften fördern. Sie muss zugleich inter- und transdisziplinär und inter- und transkulturell arbeiten. Sie muss dabei mit gesellschaftlichen Akteuren kooperieren und sich damit dem Wissen und den Bedürfnissen von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik in jedem Abschnitt des Forschungsprozesses öffnen. Das Wissenschaftssystem ist dazu heute strukturell noch zu wenig in der Lage.“ Siehe: <http://www.unesco.de/infotehk/-dokumente/erklarungen-duk/sdgmemo-randum.html>.

151 GIZ: From Politics to Implementation, Bonn conference for global transformation 2015: Eine

es (allerdings) eines Mentalitätswechsels, der materiell orientierte Lebensstile hinterfrage, nachhaltiges Wirtschaften innerhalb der natürlichen Grenzen in den Mittelpunkt stelle und zugleich einen fairen Interessenausgleich gewährleiste – innerhalb und zwischen Staaten und Gesellschaften.

Die dank umfanglicher Vorbereitungsarbeiten demgegenüber leicht zu bewerkstelligende Abänderung der rechtlichen Grundlagen wird in diesem Zusammenhang nicht hinreichend gewürdigt, möglicherweise um die Industrie- und Agrarlobby nicht zu verprellen, die auch in Deutschland Nachhaltigkeitsrecht und damit die Implementation einer nachhaltige Entwicklung blockiert.

Dazu bemerkt mit Recht kritisch Christine Pohl<sup>152</sup>, mit der Debatte um eine Post-2015-Entwicklungsagenda möchte die internationale Staatengemeinschaft Lösungen für diese Krisen finden. Wenig spreche jedoch dafür, dass ihr dies gelingen werde. Die dringend nötige umfassende Transformation sei mit der aktuellen Politik und Ökonomie nicht möglich.

Inge Kaul vermisst beim 2030 Agenda Vorbereitungsprozess mit Recht einen „gewissen Realitätssinn“ und fordert über den Prozess des „goal setting“ hinaus Vorkehrungen, die die Staatengemeinschaft zu einem gemeinsamen Handeln verpflichten.<sup>153</sup>

---

Plattform für globale Transformation. Siehe: <https://www.giz.de/de/-mediathek/30040.html>.

152 Pohl, Ch., Veröffentlichungen des INKOTA-Netzwerks. Siehe: <http://www.inkota.-de/material/suedlink-inkota-brief/165-global-governance/pohl/>

153 The Lacking Realism of the Post-2015 Agenda Process. In: ÖFSE (ed.). 2014. Österreichische Entwicklungspolitik, Analysen, Berichte, Informationen „Die Post-2015 Agenda. Reform oder Transformation“. Vienna: ÖFSE. Siehe: <http://www.oefse.at/fileadmin/content/-Downloads/Publikationen/Oepol/-OEPOL2014.pdf>.

Jens Martens meint, es gehe um die grundsätzlichen Prioritäten und Strategien von Entwicklungspolitik nach dem Jahr 2015. Grundlage für die 2030 Agenda sollte ein ganzheitlicher Ansatz zukunftsgerechter Entwicklung bilden, in dem die Überwindung von Armut und sozialer Exklusion ein wesentliches Ziel bleibe<sup>154</sup>.

Den KollegInnen ist vollinhaltlich beizupflichten. Die sich laufend weiter verschlechternden globalen Rahmen-Bedingungen konterkarieren die guten Absichten des Post-Agenda-Prozesses, widerständige Rahmenbedingungen, die insbesondere gekennzeichnet sind durch anhaltende hegemoniale Bestrebungen von Staaten sowie die rücksichtslosen und durch Gewinnmaximierungsbestrebungen geleiteten Expansionsbestrebungen und Verteilungskämpfe ökonomischer Einheiten<sup>155</sup>, insbesondere milliardenschwerer Hedgefonds, durch anhaltende kriegerische und kriegsähnliche Auseinandersetzungen, gepaart mit Völkermord und ethnischen Säuberungen vor dem Hintergrund zunehmender Radikalisierungen und Brutalisierungen religiöser und pseudoreligiöser Akteure, Organisationen und Gruppen und/oder Aktionsgemeinschaften sowie koordinierte und auch separate terroristische Aktionen des internationalen Terrorismus, Cyberkriminalität und nicht zuletzt durch globale und regionale Katastrophen in Folge unabsehbarer Folgen des Klimawandels oder möglicherweise nicht beherrschbarer Pandemien<sup>156</sup>.

Ein Teil dieser widerständigen Rahmenbedingungen verunmöglicht die Implementation der Ziele der Entwicklungsagenda in einem überschaubaren Zeitraum, ein Teil auf ungewisse Dauer.

---

154 Martens, J.: Die Post-2015-Agenda. Gemeinsame Ziele für Entwicklung und Nachhaltigkeit. Siehe: <http://www.sef-bonn.org/publikationen/global-governance-spotlight/global-governance-spotlight-12013.html>.

155 Angela Merkel und die Chefs der internationalen Wirtschaftsorganisationen haben vor Bedrohungen für die globale Konjunktur gewarnt. „Geopolitische Risiken“ sorgten dafür, dass das Wachstum nach wie vor fragil sei, und müssten überwunden werden, sagte Merkel am Mittwoch nach gemeinsamen Beratungen in Berlin <http://www.zeit.de/news/2015-03/11/deutschland-merkel-und-weltwirtschafts-fuehrer-warnen-vor-globalen-bedrohungen-11204409>.

156 Nach einem Beitrag der Global Challenges Foundation aus Schweden ist die Menschheit von zwölf globalen Risiken bedroht. Die Forscher bewerteten die Folgen von Ereignissen und die Wahrscheinlichkeit dafür, dass diese tatsächlich eintreten. Unterschieden wird zwischen bestehenden Risiken (Klimawandel, Pandemie), äußeren Gefahren (Einschlag eines Asteroiden, Supervulkan), neu entstehende Risiken (Künstliche Intelligenz) und politische Gefahren (Zusammenbrüche von Staaten). Unter den neu entstehenden Risiken listet die Stiftung die Künstliche Intelligenz. Dass Roboter eines Tages die Macht auf der Erde übernehmen, war ja bislang vor allem ein bei Science-Fiction-Autoren beliebter Plot. Doch inzwischen treibt auch Wissenschaftler die Angst vor immer schlauneren, kaum noch durchschaubaren Maschinen um. Immerhin ist die Menschheit mindestens neun der zwölf Apokalypse-Szenarien nicht hilflos ausgeliefert. Der Klimawandel etwa ließe sich theoretisch ebenso verhindern wie ein Atomkrieg oder die Fabrikation tödlicher Erreger in einem Biolabor.

Das deutsche Institut für Entwicklungspolitik weist zutreffend darauf hin<sup>157</sup>, dass das in Rio de Janeiro verabschiedete Schlussdokument „The Future We Want“ einen ebenso umfassenden wie diffusen Themenkatalog aufblättere, der die Bedeutsamkeit aller erdenklichen umwelt- und entwicklungsrelevanten Problemfelder unterstreiche. Die Fülle der Themen sei symptomatisch für die mangelhaften Fortschritte bei der Umsetzung globaler Nachhaltigkeitspolitik<sup>158</sup>.

Eine andere Stellungnahme aus dem Wissenschaftsbereich findet sich im Politikpapier des WBGU „Zivilisatorischer Fortschritt innerhalb planetarischer Leitplanken“<sup>159</sup>. Der WBGU betont darin (erneut mit Recht), dass die Weltgesellschaft um ihrer eigenen Zukunft willen die anthropogenen Veränderungen des Erdsystems begrenzen müsse. Die Festlegung globaler Ziele für nachhaltige Entwicklung sei allerdings ohne Berücksichtigung der planetarischen Leitplanken nicht sinnvoll, da die wissenschaftliche Evidenz zeige, dass globale Umweltveränderungen erhebliche Risiken für den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen der Menschheit bergen.

## 2.3 Nachhaltigkeits-Politik in Europa und Deutschland

### 2.3.1 Europäische Nachhaltigkeitspolitik

Die Europäische Union hat das Nachhaltigkeitsprinzip in die EG-Verträge aufgenommen. Ihre Nachhaltigkeitspolitik nahm 1998 mit der Verankerung der Nachhaltigkeit als Ziel im seinerzeitigen EG-Vertrag ihren Anfang. Im Juni 2001 wurde auf dem Europäischen Rat in Göteborg die Lissabon- Strategie mit Verabschiedung der europäischen Nachhaltigkeitsstrategie um die ökologische Komponente ergänzt. Inzwischen beteiligte sich die Europäische Union, wie bereits dargestellt, intensiv an den Internationalen Konsultationen zur 2030 Agenda und der Erarbeitung der Nachhaltigkeitsziele. Unter anderem leistet der Europäische Entwicklungsbericht „Post 2015: Globale Aktion für eine integrative und nachhaltige Zukunft“ einen Beitrag zur globalen Reflexion über die Zeit nach der 2030 Agenda. Der Bericht soll auf der Grundlage einer unabhängigen

---

157 Deutsches Institut für Entwicklungspolitik: Ein Zielkatalog für alle! Die globale Entwicklungsagenda „Post-2015“. Siehe: <http://www.die-gdi.de/post-2015-agenda>.

158 Weiter das Institut für Entwicklungspolitik: „Das gilt zuallererst für die Klima- und Energiepolitik. Die Folgen des Klimawandels beeinträchtigen schon heute die Entwicklungsperspektiven in vielen Regionen. Eine Entkopplung von Wirtschaftswachstum und klimaschädlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen ist ohne eine grundlegende Transformation der Energiesysteme, den Ausbau erneuerbarer Energien und größerer Energieeffizienz nicht möglich. Gleichzeitig sind der Zugang zu modernen Energieformen und die Anpassung an den Klimawandel wesentliche Entwicklungsvoraussetzungen, speziell in armen Entwicklungsländern. In diesen grundsätzlichen Fragen besteht bereits ein breiter Konsens: Alle 194 Mitgliedstaaten der UN-Klimarahmenkonvention haben sich der Vermeidung eines gefährlichen Klimawandels verschrieben.“

159 WBGU: Zivilisatorischer Fortschritt innerhalb planetarischer Leitplanken – Ein Beitrag zur SDG-Debatte, Berlin 2014.

forschungsbasierten Analyse die Diskussionen anregen und eine gemeinsame Diskussionsgrundlage für die wichtigsten Beteiligten schaffen.

### 2.3.1.1 Die Europäische Nachhaltigkeitsstrategie von 2001

Die im März 2001 beschlossene Europäische Nachhaltigkeitsstrategie sollte einen allgemeinen Rahmen für die langfristige EU-Nachhaltigkeitspolitik vorgeben und enthielt bereichsübergreifende Vorschläge und Maßnahmen sowie Methoden zur Überprüfung der Fortschritte.<sup>160</sup> Die Strategie hatte die u. a. die Schwerpunkte, den Klimawandel zu bekämpfen und die erheblichen Gefahren für die öffentliche Gesundheit zu beherrschen „Sicherheit und Qualität der Lebensmittel müssen über die gesamte Lebensmittelkette gewährleistet sein“ u. s. w.<sup>161</sup> Übergeordnetes Ziel sollte die Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Ressourcenverbrauch sein. Als neues Instrument wird das sog. „Impact Assessment“ eingeführt, mit dem die ökonomischen, sozialen und ökologischen Auswirkungen von wichtigen Regelungsvorhaben der EU-Kommission überprüft werden sollten.

Die Nachhaltigkeitsstrategie wurde zunächst von der Kommission verabschiedet und danach vom Europäischen Rat mit den Schlussfolgerungen der Ratstagung von Göteborg in ihren Grundzügen übernommen.<sup>162</sup> Leitziel sollte sein, zu gewährleisten, dass das heutige Wachstum nicht zu Lasten der Wachstumsaussichten künftiger Generationen geht. Diese Zielsetzung lehnte sich an die Brundtland-Definition an, ersetzte indessen „Bedürfnisse“ (needs) – der Politik der EU entsprechend – durch „Wachstum“. Die EU-Nachhaltigkeitsstrategie sollte sich mit den verschiedenen übrigen politischen Strategien in Einklang bringen lassen, deren gemeinsames Ziel

---

160 „Der Europäische Rat vereinbart eine Strategie für nachhaltige Entwicklung, mit der das politische Engagement der Union für wirtschaftliche und soziale Erneuerung ergänzt, der Lissabon Strategie eine dritte, die Umweltdimension, hinzugefügt und ein neues Konzept für die Politikgestaltung eingeführt wird. Die Einzelheiten für die Durchführung dieser Strategie werden vom Rat ausgearbeitet“. Die Strategie beruht auf dem Grundsatz, dass die Erfüllung der Bedürfnisse der derzeitigen Generation sicherzustellen ist, ohne dadurch die Erfüllung der Bedürfnisse künftiger Generationen zu beeinträchtigen.“ Siehe: [http://europa.eu/-rapid/press-release\\_DOC-01-8\\_de.htm](http://europa.eu/-rapid/press-release_DOC-01-8_de.htm).

161 Trattnig, R: Europäische Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik – Inszenierungen, Schauplätze und AkteurInnen, Leitfragen, Focus und Trends, In: Was kostet die Umwelt? Tagungsband, Wien 2004.

162 Vgl. Europäische Kommission: Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung. Vorschlag der Kommission für den Europäischen Rat in Göteborg. [KOM(2001) 264 endg.] Brüssel, 15.05.01. Die Genese der Nachhaltigkeitspolitik der EU wird eingehend dargestellt von: Bendlin, L.: EU-Nachhaltigkeitspolitik: Im Spannungsfeld zwischen ambitionierten Nachhaltigkeitskonzepten und Umsetzungshindernissen, Berlin 2012. Bendlin legt u. a. dar, die europäischen Staats- und Regierungschefs hätten sich vor der Aufgabe gestellt gesehen, die Verschlechterung des Umweltzustandes in der Gemeinschaft aufzuhalten, um ihre wirtschaftlichen und sozialen Ziele nicht zu gefährden. Vgl. auch: Collier, U., Gloub, J.: Environmental Policy and Politics. In: Rhodes, M., Heywood, P., Wright, V. (Hrsg.): Developments in West European Politics. London 1997, S. 226 ff; Waldmann, J. Nie mehr low politics – oder: Die EU auf dem Weg zum führenden Akteur der internationalen Umweltpolitik? In: Erhardt, H.- G. u. a. (Hrsg.): Die Europäische Union im 21. Jahrhundert. Theorie und Praxis europäischer Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik. Wiesbaden 2007, S. 251 ff.

darin bestehen sollte, eine umwelt-, wirtschafts- und sozialpolitisch nachhaltige Entwicklung sicherzustellen. Die Nachhaltigkeitsstrategie erweiterte somit den „Lissabon-Prozess“<sup>163</sup> um die Umweltdimension und sollte eine „Katalysatorwirkung“ entfalten, durch die eine Verhaltensänderung in Politik und Gesellschaft herbeigeführt werden sollte. Allerdings scheint die Katalysatorwirkung verpufft zu sein, denn von einer Verhaltensänderung war weder in Politik noch in Gesellschaft etwas zu bemerken. Zu den bereichsübergreifenden Vorhaben der Strategie gehörten unter anderem die bessere Abstimmung der verschiedenen politischen Strategien aufeinander und die Erarbeitung von Mechanismen, die sicherstellen sollen, dass alle wichtigen Legislativvorschläge eine Bewertung der Kosten und des Nutzens in wirtschafts-, umwelt- und sozialpolitischer Hinsicht beinhalten. Zudem proklamierte die EU, „eine Veränderung des Konsumverhaltens und der Produktionsmuster“, die beim Johannesburger Arbeitsprogramm im Mittelpunkt gestanden hatten<sup>164</sup>.

---

163 Vgl. Europäischer Rat vom 23. und 24.03.2000. In der Ratssitzung in Lissabon verständigten sich die Staats- und Regierungschefs darauf, die EU bis 2010 „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“ gleichzeitig erhielt der Lissabon-Prozess eine Umweltkomponente. Der Europäische Rat vereinbarte die Strategie für nachhaltige Entwicklung, mit der das politische Engagement der Union für wirtschaftliche und soziale Erneuerung ergänzt werden sollte. Der Lissabon-Strategie sollte um die Umweltdimension, ergänzt werden. Die Umweltminister verlangten eine Ergänzung um folgende Formulierung: Die EU soll auch der ressourceneffizienteste Raum in der Welt werden, mit mehr Lebensqualität für die BürgerInnen und einer Wirtschaft, die die Tragfähigkeitsgrenzen der Umwelt achtet. Ein neues „Drehbuch“ für die Umwelt im Rahmen der Lissabonner Strategie, der erste sog. Environment Policy Review, das von der Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission im Dezember 2003 verabschiedet wurde, soll die Stellung der Umwelt in den Vorbereitungen des jährlichen Frühlingsgipfels substantiell aufwerten.

164 Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Ein Jahr nach dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung: Den Verpflichtungen Taten folgen lassen, KOM/2003/0829 endg. In den „Schlussfolgerungen“ zu dieser Mitteilung wird ausgeführt: „Die Umsetzung der auf dem Weltgipfel eingegangenen Verpflichtungen wird in den kommenden Jahren die EU weiterhin vor Herausforderungen stellen“. „Die wichtigsten innenpolitischen Herausforderungen der EU bestehen in der Änderung nicht nachhaltiger Konsumgewohnheiten und Produktionsweisen und in der Gewährleistung einer nachhaltigen Ressourcenbewirtschaftung, bei der das Wirtschaftswachstum vom Verbrauch natürlicher Ressourcen und von der Zerstörung der Umwelt abgekoppelt wird“. „Außenpolitisch hängt die Glaubwürdigkeit der EU maßgeblich von einer wirksamen Umsetzung ihrer internationalen Verpflichtungen ab“. „Die Partnerschaftsinitiativen in den Bereichen Wasser, Energie und Wälder, die die EU in Johannesburg lanciert hat, sind ebenfalls für unsere Glaubwürdigkeit von Bedeutung“. „Bei allen diesen Anstrengungen kommt es auf Kohärenz an. Die Vermeidung schädlicher Auswirkungen außerhalb der EU und die Stimmigkeit der Maßnahmen sollten ganz eindeutig bei der Umsetzung aller unserer Verpflichtungen des Johannesburger Weltgipfels zentrale Ziele sein. Für die Union wird die EU-Strategie für eine nachhaltige Entwicklung das maßgebliche Instrument zur Umsetzung der Verpflichtungen von Johannesburg sein. Die Überprüfung der Strategie im Jahr 2004 bietet der Kommission Gelegenheit sicherzustellen, dass die Verpflichtungen von Johannesburg voll und ganz in die gesamte Politik auf EU-Ebene einfließen“.

### 2.3.1.2 Revidierte Nachhaltigkeitstrategie von 2006

Zur Überarbeitung der Nachhaltigkeitsstrategie von 2001 führte die EU-Kommission von August bis Oktober 2004 eine öffentliche Konsultation durch. Am 13. Dezember 2005 veröffentlichte sie die Mitteilung zur Überprüfung der EU-Nachhaltigkeitsziele. Obwohl sie im 2005 einräumen musste, dass die 2001 angestrebten Ziele nicht erreicht wurden, sieht die Mitteilung vom Dezember keine Maßnahmen zur Verbesserung der Effektivität der Strategie vor<sup>165</sup>.

Der Europäische Rat beschloss in Verfolg seiner Vorstellungen im Juni 2006 die revidierte EU-Nachhaltigkeitsstrategie mit klaren Zielen und prioritären Maßnahmen für sieben sog. zentrale Herausforderungen im Bereich nachhaltige Entwicklung.

Die in der Literatur als unzureichend kritisierte<sup>166</sup> revidierte EU-Nachhaltigkeitsstrategie sollte das Konzept aus dem Jahr 2002 nicht ersetzen, sondern weiterentwickeln und im Detail vervollständigen<sup>167</sup>. Zu den sechs Hauptherausforderungen kommt mit der revidierten Strategie eine weitere aus dem wirtschaftlichen Bereich hinzu: Es sollen nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster gefördert werden. Zu den operativen Zielen gehören die Verbesserung der Umwelt- und Sozialverträglichkeit von Produkten und Prozessen und ihre Anwendung durch die Wirtschaft und die Verbraucher.<sup>168</sup>

---

165 Vgl. Mitteilung der EU-Kommission zur Überprüfung der Strategie für Nachhaltige Entwicklung, KOM(2005)658: Siehe: [www.europa.eu/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005\\_0658de01.pdf](http://www.europa.eu/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0658de01.pdf). Als Reaktion auf diese im Dezember 2005 von der EU-Kommission veröffentlichte Überprüfung der EU-Nachhaltigkeitsstrategie veröffentlichten die sog. „Green 10“, eine Koalition von zehn großen europäischen Umweltorganisationen, einen eigenen Vorschlag für eine europäische Nachhaltigkeitsstrategie. Mithilfe konkreter Vorschläge sollten Europas Staats- und Regierungschefs sowie andere Entscheidungsträger bewogen werden, eine ambitioniertere Europäische Nachhaltigkeitsstrategie zu beschließen und umzusetzen.

166 Vgl. die kritischen Beiträge in: Deutscher Naturschutzring EU-Rundschreiben, Sonderheft: Die Zukunft der Europäischen Union Europa nachhaltig entwickeln! Zum Stand der Europäischen Nachhaltigkeitsstrategie

167 Zentrale Ziele und geplante Maßnahmen im Bereich Klimawandel und saubere Energie werden bestätigt, darunter u. a. die 2°C-Obergrenze, die 2010er Ziele für erneuerbare Energien, die Verringerung des Energieverbrauchs um 9% bis 2017, das Entstehen der EU für 2020er- und 2050er-Klimaziele sowie die Strategie für Biomasse. Die EU-Nachhaltigkeitsstrategie bestätigt, dass die Energiepolitik mit den Zielen Wettbewerbsfähigkeit, Versorgungssicherheit und ökologische Nachhaltigkeit konsistent sein muss und die Bekämpfung des Klimawandels das zentrale Ziel ist. Im Bereich nachhaltiger Konsum und nachhaltige Produktion soll der EU-Durchschnitt der grünen öffentlichen Beschaffung bis zum Jahr 2010 dem Stand der zurzeit in dieser Hinsicht besten Mitgliedstaaten entsprechen, wofür ein Benchmarking eingeführt wird. Zur Setzung von Umwelt- und Sozialleistungszielen soll ein Dialogprozess der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten mit der Wirtschaft initiiert werden. Die Strategie enthält den Auftrag an die Kommission, einen Aktionsplan für nachhaltigen Konsum und nachhaltige Produktion vorzuschlagen, dem diese im Juli 2008 nachgekommen ist.

168 Die neue EU-Strategie unterscheidet sich vor allem in einem Punkt von ihrer Vorgängerin: Durch die bereits im Text enthaltenen Vorkehrungen für den weiteren Umsetzungsprozess und die dabei relevanten Akteure auf den verschiedenen politischen Ebenen. Von den meisten Mitgliedstaaten wurde der vorgeschlagene „Governance-Zyklus“ (Fortschrittsbericht alle zwei Jahre) begrüßt.

Bis 2010 soll das ökologische öffentliche Beschaffungswesen im EU-Durchschnitt das Niveau der derzeit besten Mitgliedstaaten erreichen. In dem Bereich Klimawandel und saubere Energie kommt insbesondere das 2°C-Ziel hinzu, das die Erderwärmung auf unter zwei Grad Temperaturzunahme gegenüber vorindustriellem Niveau beschränken soll.<sup>169</sup> Die revidierte EU-Nachhaltigkeitsstrategie hebt hervor, dass Energiepolitik mit den Zielen Wettbewerbsfähigkeit, Versorgungssicherheit und ökologische Nachhaltigkeit konsistent sein und zentrale Effekte für die Bekämpfung des Klimawandels haben soll. Dem Schutz und dem Management der natürlichen Ressourcen sollen thematische Ressourcenstrategien dienen. Auch fordert die revidierte Strategie die Mitgliedstaaten auf, weitere Schritte zur stärkeren Besteuerung des Ressourcen- und Energiekonsums zu unternehmen. Die Europäische Kommission soll alle zwei Jahre einen Fortschrittsbericht vorlegen, auf dessen Basis der Europäische Rat die Umsetzung der Strategie überprüfen soll.<sup>170</sup>

### 2.3.1.3 Fortschrittsberichte der Kommission

Im Dezember 2005 beschloss die Kommission die Überprüfung der Strategie für nachhaltige Entwicklung. Der Europäische Rat beschloss daraufhin im Juni 2006 eine erneuerte Nachhaltigkeitsstrategie.

Einen weiteren Fortschrittsbericht stellt der Bericht von 2009 dar.<sup>171</sup> Dazu wurde ein Bericht des Vorsitzes erstellt, auf dessen Grundlage der Europäische Rat (immerhin) im Dezember 2009 bestätigte, dass die nachhaltige Entwicklung auch im Rahmen des Vertrags von Lissabon ein „grundlegendes Ziel der EU bleibe und die Strategie weiterhin den übergreifenden politischen Rahmen für alle Unionspolitiken und -strategien“ bilde(!).

Die Kommission hatte im Fortschrittsbericht ausgeführt, die EU habe den Nachhaltigkeitsaspekt in viele ihrer politischen Strategien integriert. Die Klima- und Energiepolitik der EU zeuge von dem großen Einfluss, den die Strategie für

---

169 Rat der Europäischen Union (2006): Überprüfung der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung – Die neue Strategie, Brüssel, vgl: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/06/st10/st10117.de06.pdf>, S. 2–29; EU Kommission: Förderung einer nachhaltigen Entwicklung durch die EU-Politik: Überprüfung der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung 2009, Vgl. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?ur i=COM:2009:0400>.

170 Dazu kommentierte Christian Hey (SRU) zutreffend: „Anspruch und Reichweite des europäischen Nachhaltigkeitsprozesses sind erheblich zurückgenommen worden. Das ist auch Ausdruck eines „neuen“ Realismus im Hinblick auf die Steuerungskraft von „Ganzheitlichkeitspolitik“. Die „eigentliche“ Bühne der Politik sind die nachhaltigkeitsrelevanten Fachpolitiken. Der EU-Nachhaltigkeitsprozess bündelt nur noch die Ergebnisse auf der fachpolitischen Ebene. Die Revitalisierung des Nachhaltigkeitsprozesses muss daher von „unten“ und „außen“ kommen.

171 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Förderung einer nachhaltigen Entwicklung durch die EU-Politik: Überprüfung der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung 2009, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament etc. vom 24.07.2009, KOM(2009) 400 endg.

nachhaltige Entwicklung auf die politische Tagesordnung gehabt habe. Die Europäische Union habe sich insbesondere zum internationalen Vorreiter bei der Bekämpfung des Klimawandels gemacht und fördere eine wissensbasierte, ressourceneffiziente Wirtschaft mit geringem CO<sub>2</sub>-Ausstoß. Trotz einer Fülle positiver Entwicklungen auf politischem Gebiet gebe es aber in mehreren Bereichen noch immer unnachhaltige Entwicklungstrends. Die Nachfrage nach natürlichen Ressourcen nehme rasch zu und übersteige die Menge, die die Erde auf lange Sicht nachhaltig liefern könne. Die biologische Vielfalt nehme weltweit ab, wichtige Ökosysteme seien zunehmend gefährdet und der Energieverbrauch des Verkehrsbereichs nehme nach wie vor zu. Die EU müsse die Krise dazu nutzen, die finanzielle und ökologische Nachhaltigkeit zu fördern und ein Konzept für eine wissensbasierte, ressourceneffiziente Wirtschaft mit geringem CO<sub>2</sub>-Ausstoß und für eine integrative Gesellschaft zu entwickeln, und sie müsse sich weltweit für dieses Konzept stark machen.

Danach wurden keine weiteren Fortschrittsberichte der Kommission mehr veröffentlicht, sondern stattdessen Fortschrittsberichte des Statistischen Amtes der Union, Eurostat. Während die EU-Kommission den Fortschritt der Umsetzung der Strategie qualitativ und durchgängig positiv bewertet hatte, gab Eurostat eine nüchternere quantitative Bewertung der Implementationsfortschritte ab. Im Eurostatbericht wird ausgeführt: „Dieser Bericht soll keine absolute Bewertung dahingehend zum Ausdruck bringen, ob sich die EU nachhaltig entwickelt – schließlich besteht in Politik und Wissenschaft kein Konsens darüber, was unter einem Zustand der Nachhaltigkeit zu verstehen ist, oder darüber, welche Werte für viele der in diesem Bericht behandelten Indikatoren als optimal anzunehmen wären. In dem Bericht geht es vielmehr um eine Bewertung der Fortschritte auf dem Weg zur Verwirklichung der Ziele und Vorgaben der EU-Strategie, mit deren Hilfe die Europäische Union auf einen Weg gebracht werden soll, der implizit als Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung definiert wurde. Daher nimmt der Bericht eine relative Bewertung anhand dieser Ziele und Vorgaben dahingehend vor, ob sich die EU in die richtige Richtung entwickelt. Dabei liegt der Schwerpunkt eher auf dem Begriff „nachhaltige Entwicklung“ als auf dem Begriff „Nachhaltigkeit“. Insgesamt wird es aufgrund der oben dargestellten Umstände (Finanzkrise und Änderung der Bewertungsmethode) schwieriger, ein Urteil darüber abzugeben, inwieweit seit dem Bericht 2009 Fortschritte erzielt wurden. In Anbetracht der Tatsache, dass bei knapp der Hälfte der Leitindikatoren eine leicht ungünstige Entwicklung zu beobachten ist, lässt sich jedoch nicht die Schlussfolgerung

ziehen, dass sich die Europäische Union auf dem Weg hin zu einer nachhaltigen Entwicklung befindet“<sup>172</sup>.

Schaupp konstatiert<sup>173</sup> deswegen zutreffend, die Umweltindikatoren zeigten, dass in einigen Bereichen Fortschritte erzielt wurden, insgesamt allerdings große Anstrengungen vonnöten sein werden, den Traum einer nachhaltigen Europäischen Union zu erreichen. Die Herausforderung, den Weg der Nachhaltigkeit zu beschreiten, umfasse weit mehr als notwendige Verbesserungen in sektoralen Bereichen wie die Eliminierung einzelner Schadstoffe aus der Umwelt. Dazu bedürfe es neuer, sektorübergreifender Ansätze und Koordinationsmechanismen als die bisher gepflegten. So gesehen sei der Cardiff-Prozess<sup>174</sup> bisher ein Papiertiger geblieben.

Kritisch äußert sich auch Pekny, der ein nachhaltiges Europa als Utopie bezeichnet.<sup>175</sup> Auf einem Planeten, der so ganz und gar nicht nachhaltig bewirtschaftet werde, könne keine Untereinheit wahrlich nachhaltig sein. Die globale Restriktion einer nachhaltigen Entwicklung bilde die alte Nord-Süd-Ungerechtigkeit, das globale Ungleichgewicht der globalen Entwicklung. Es gebe drei „Modelle“, mit der ökonomisch wie ökologisch nicht haltbaren Situation umzugehen. Eines sei ein weiteres Wachstum, vor allem bei denen, die noch wenig haben und hoffen, die Natur würde mitspielen! Dagegen stehe der „ökologische Imperativ“, das heiße die Welt würde ein solches Wirtschaften mit dem ökologischen Kollaps quittieren. Haber und Bückmann haben auf die Wirkungslosigkeit der Zielsetzungen in der politischen und wirtschaftlichen Praxis hingewiesen und in ihrer Landmanagement-Studie von 2013 das nachhaltige Landmanagement als eine Strategie zur Vermeidung des ökologischen Kollaps<sup>176</sup> beschrieben.

---

172 Eurostat: Nachhaltige Entwicklung in der Europäischen Union, Fortschrittsbericht über die EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung, Brüssel 2011.

173 Schaupp, H: Zukunftsfähige EU – Traum und Wirklichkeit, in: Was kostet die Umwelt? Tagungsband, Wien 2004.

174 Die dem Cardiff-Prozess zugrundeliegende Idee – die Integration von Umweltbelangen in andere Politikbereiche – ist das Ergebnis eines längeren Wandels im Verständnis von Umweltpolitik. War die Umweltpolitik zu Beginn ihrer Entwicklung vor allem darauf bezogen, Emissionen und andere Umweltschäden reaktiv und durch den Einsatz von rechtlichen Vorgaben zu beheben, so trat mehr und mehr ein ganzheitliches Verständnis von Umweltpolitik an seine Stelle: Die Konzentration auf einzelne Ursachen der Umweltverschmutzung sollte einer integrierten Betrachtungsweise Platz machen.

175 Pekny, W.: Nachhaltiges Europa – Wirklichkeit oder Traum? Zur globalen Perspektive, in: Was kostet die Umwelt? Tagungsband, Wien 2004.

176 Haber, W., Bückmann, W.: Nachhaltiges Landmanagement, a. a. S. 143.

## 2.3.2. Nachhaltigkeitpolitik der Bundesrepublik

### 2.3.2.1 Übersicht

In der bereits erwähnten Politikbarometer-Studie wird zutreffend ausgeführt, dass in der Bundesrepublik eine einschlägige institutionelle Verankerung der Nachhaltigkeit Platz gegriffen habe, allerdings die systematische und durch Strukturen und Prozesse institutionalisierte Verzahnung der entsprechenden Politikfelder und -ebenen fehle, die helfen würde, nachhaltige Entwicklung signifikant zu fördern. Auffallend sei u. a. die fehlende intensive, koordinierende Praxis der Bundesministerien in ihrer täglichen Arbeit untereinander, die begrenzte Wirkung des Staatssekretärsausschusses für nachhaltige Entwicklung, die weitestgehend geringe Wahrnehmung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung in der politischen Praxis wie in der Öffentlichkeit und die überwiegend geringe Intensität der Zusammenarbeit zwischen den Bundesministerien und dem Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung<sup>177</sup>.

Trotz der hohen Bedeutung, die die Regierung dem Thema Nachhaltigkeit nach ihren Aussagen beimesse, folgten den Absichtserklärungen zu selten Taten – etwa im Falle politischer Zielkonflikte. Häufig falle die Priorisierung anderen politischen Schwerpunktsetzungen und „Erfordernissen“ täglicher Arbeit zum Opfer.

Die Ergebnisse der Studie treffen im Ganzen zu. Man könnte zu den 6 Punkten noch hinzufügen, dass weiterhin zu beobachten ist, dass dem Thema nachhaltige Entwicklung in der Exekutive durchgängig kein oder nur ein sehr geringes Interesse entgegengebracht wird. Der Politikbarometer-Studie hätte im Übrigen die Hand eines Juristen gut getan: Denn es fehlt die Konsequenz, dass es zur Umsetzung des Nachhaltigkeitsgebots im politisch-administrativen Gefüge der Bundesrepublik – neben den Handlungsempfehlungen der Studie<sup>178</sup> vor allem einer strikten rechtlichen Verankerung des Nachhaltigkeit im Normgefüge bedurft hätte, zu der sich die Exekutive bisher nicht entschließen konnte (oder von der Lobby daran gehindert wurde). Strategien mit vielfältigen Absichtserklärungen können dies, da sie unverbindlich sind, nicht ersetzen.

---

177 Heinrichs, H., Laws, N., Trockel, S.: Mehr Macht, a. a. O.

178 Eine der konkreten Handlungsempfehlungen der Studie kommt dem nahe, soweit dort u. a. ausgeführt wird, nachhaltige Entwicklung erfordere „systemische Transformationen“ wofür eine strategisch orientierte und systematisch koordinierte Politikgestaltung unabdingbar sei. Erforderlich sei eine „intelligente Kombinationen regulativer, marktwirtschaftlicher und informatorischer Instrumente zur zielorientierten Gestaltung von Nachhaltigkeitstransformationen“. In dem Adjektiv regulativ steckt wahrscheinlich die Einsicht des Verfassers dieser Empfehlung, dass es eben auch entsprechender Regelungen (für die ein solches Maß an Intelligenz noch nicht einmal erforderlich ist) bedarf.

### 2.3.2.2 Nachhaltigkeitsstrategie und Fortschrittsberichte

Die Nachhaltigkeitspolitik der Bundesrepublik manifestiert sich vornehmlich in der Nachhaltigkeitsstrategie von 2002 mit dem anspruchsvollen Titel „Perspektiven für Deutschland“ und dazu verfassten Fortschrittsberichten. Sie werden in Politik und Wissenschaft gelobt und als Zeichen dafür gewertet, dass sich Deutschland auf dem Wege zur Nachhaltigkeit befinde, was allerdings nur dann zutreffen würde, wenn die Verbalisierung entsprechender Absichten bereits der Weg wäre.

Insbesondere der Fortschrittsbericht 2012<sup>179</sup> zeigt, dass Hinweise auf einen Durchbruch zu einer effektiveren Nachhaltigkeitspolitik in der politischen Realität, wie sie u. a. von der Wissenschaft und vom WBGU<sup>180</sup> angemahnt werden, nicht zu erkennen sind. Stattdessen werden mit vollmundigen Formulierungen erstrebenswerte Handlungsziele und -perspektiven formuliert, die in der praktischen Politik nicht eingelöst werden.

Auch die Behauptung des Berichts „Das Leitprinzip der Nachhaltigkeit prägt die Politik der Bundesregierung<sup>181</sup>“ hat sich, wie Haber und Bückmann<sup>182</sup> schon 2013 bemängelten, bisher keineswegs erwiesen und würde sich dann verifizieren, wenn die Bundesregierung daran ginge, die Vorgaben der 2030 Agenda in die deutsche Politik zu transportieren – was abzuwarten bleibt. Das Bekenntnis zur grünen Ökonomie ist gleichfalls halbherzig, soweit es heißt, das „Konzept einer Green Economy kann einen entscheidenden Beitrag für ein nachhaltiges Wachstum leisten“ und weiter, die „UN Green Economy Roadmap“ solle die Durchsetzung dieses Konzepts<sup>183</sup> weltweit beschleunigen“.

Zutreffend resümiert die Politik-Barometer-Studie der WWF u. a.: Trotz vereinzelter Fortschritte wurde bisher keine Trendumkehr zur nachhaltigen Entwicklung in globalem Maßstab erreicht. Das Artensterben schreitet voran; der Ausstoß klimaschädlicher Treibhausgase war im vergangenen Jahr so hoch wie nie zuvor; die Bodendegradation nimmt zu; der Verbrauch nicht erneuerbarer Ressourcen ist ungebremst und wird mittel- bis langfristige Rohstoffknappheiten führen;

---

179 Bundesregierung: Nationale Nachhaltigkeitsstrategie – Fortschrittsbericht, Berlin 2012.

180 WBGU: Gesellschaftsvertrag, 2012, a. a. O.

181 Fortschrittsbericht 2012, a. a. O, S. 27.

182 Haber, W., Bückmann, W.: Nachhaltiges Landmanagement, a. a. O.

183 Vgl. dazu Everett, G., Wilks, A.: The World Bank's Genuine Saving Indicator: A Useful Measure of Sustainability, vgl. ferner: Zieschank, R. u. a. und Fest: „Nationaler Wohlfahrtsindex“, dazu Diefenbacher, H. Zieschank, R.: Wohlfahrtsmessung in Deutschland – Ein Vorschlag für einen nationalen Wohlfahrtsindex, Berlin 2009, vgl. auch Zentrum für gesellschaftlichen Fortschritt: „Fortschrittsindex“. Als umfassende Ansätze zur Bestimmung eines nachhaltigen Wachstums werden angesehen: UNEP: „Green Economy“ und OECD: „Green Growth Strategy“; Hierzu gehören auch die sog. „Zero“- oder „De-Growth“-Ansätze (vgl. Meyers, B., Diefenbacher, H. Zieschank, R. u. a.: Synopse aktuell diskutierter Wohlfahrtsansätze und grüner Wachstumskonzepte, Berlin 2012).

die soziale Ungleichheit – und mit ihr Armut und Hunger – konnte nicht, wie international angestrebt, signifikant reduziert werden. Und auch für Deutschland zeigt der jüngst vorgelegte Fortschrittsbericht der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung ein gemischtes Bild<sup>184</sup>.

Die bisherige Nachhaltigkeitspolitik der Bundesregierung setzt das Nachhaltigkeitsprinzip nur symbolisch und nicht konkret und verbindlich in der politisch-administrativen Realität um. Wohlformulierte schönklingende und floskelhafte Ausführungen in der Nachhaltigkeitsstrategie und den Fortsetzungsberichten übertünchen eine politisch-administrative Situation, die durch die mehrheitliche Meinung in den Führungsetagen von Regierung und Verwaltung gekennzeichnet ist, dass es mit der nachhaltiger Entwicklung nicht viel auf sich hat, sodass agiert werde wie bisher. Hinzu kommt die Dominanz einer ungehemmt agierenden Lobby, die sorgsam darüber wacht, dass keine wirksamen gesetzlichen Maßnahmen zum Schutz der natürlichen Ressourcen ergriffen werden, bzw. derartige Maßnahmen, wie die erfolgreiche Kampagne der Lobby gegen die europäische Bodenrahmenrichtlinie vorbildlich gezeigt hat, zu Fall bringt<sup>185</sup>. Die WWF-Studie konstatiert zutreffend, dass Nachhaltigkeit als politisch-strategisches Thema nur einen eingeschränkten Stellenwert in Exekutive und Legislative besitzt, was sich u. a. durch die eingeschränkte Bedeutung und Einflussmöglichkeiten der dafür geschaffenen Institutionen, der mangelnden Verankerung des Themas im politischen und administrativen Tagesgeschäft, die oft einseitige Zuordnung von Nachhaltigkeit zum Umweltbereich und dem geringen Nachhaltigkeitsbezug in den programmatischen Aussagen der Parteien illustrieren lasse. Resümierend bemerkt die Studie: „Die Analyse der bisherigen praktischen Verwirklichung deckte Unzulänglichkeiten in den Prozessen und Defizite in der Umsetzung auf. Um konkrete Optimierungspotenziale herauszufinden, ist es wichtig, die bestehenden Prozesse kritisch zu hinterfragen und hinter die Fassade der Umsetzung von Nachhaltigkeitspolitik und ihrer formalen Organisation zu schauen. Es ist zu fragen, ob die Umsetzungsrealitäten den zeitkritischen Problemlösungsnotwendigkeiten angesichts fortschreitender, nicht nachhaltiger Entwicklungstrends tatsächlich noch Rechnung tragen und auf welchen Ebenen eventuell Handlungsbedarf und

---

184 Heinrichs, H., Laws, N., Trockel, S.: Mehr Macht, a. a. O.

185 Grundlegende Entscheidungen werden häufig auf Gipfeltreffen der Regierungsspitze mit den Vertretern der Wirtschaftsverbände und den Spitzen von Konzernen getroffen, von der eigenen Partei danach abgenickt und im Parlament verabschiedet, ohne dass das Parlament die Chance gehabt hätte, das Gesetz substantiell zu beeinflussen. Wirtschaftsbetriebe, insbes. Großunternehmen sichern sich den Einfluss auf die Gesetzgebung auch durch die Besetzung wichtiger Positionen in Kommissionen und Beiräten, der Abordnung von Mitarbeitern in Ministerien und den „fliegenden Seitenwechsel“ (Drehtür-Effekt), d. h. den Wechsel von Ministern oder Staatssekretären nach ihrem Ausscheiden zu Verbänden oder Unternehmen der Branche, für die diese vorher zuständig waren. Damit besteht die Gefahr, dass politische Parteien nach und nach zu „parlamentarischen Agenturen wirtschaftlicher Interessengruppen“ werden.

neue Möglichkeiten bestehen. Dabei sind die Verwirklichung der Intentionen in der Praxis und die Wahrnehmung der Akteure in den Mittelpunkt zu stellen“<sup>186</sup>.

Die UNESCO votiert in einem Memorandum zur 2030 Agenda bezüglich der deutschen Nachhaltigkeitspolitik etwas positiver und führt aus, die deutsche Nachhaltigkeitspolitik mit ihren Institutionen wie dem Rat für nachhaltige Entwicklung, dem Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung sowie dem Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung seien weltweit Vorreitermodelle. An diese lobenden Ausführungen werden jedoch unübersehbar die Mahnungen angeknüpft, bei der Fortschreibung der Nachhaltigkeitsstrategie sollten die SDGs vollumfänglich einfließen und als global vereinbart gekennzeichnet werden; die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung müsse maßgebende Leitlinie des gesamten Regierungshandelns und -leitbilds werden; die ressortübergreifende Koordinierung müsse auch eine weitere Intensivierung des Austauschs mit Ländern und Kommunen umfassen. Hier klingt die Einschätzung durch, dass die deutsche Nachhaltigkeitspolitik doch nicht so vorbildlich ist, wie es die verbalen Darlegungen der Bundesregierung glauben machen wollen.

Deutliche Kritik übt der erste Peer Review der deutschen Nachhaltigkeitspolitik mit dem Titel „Sustainability Made in Germany“<sup>187</sup>, der zu Recht ausführt, dass die Bundesrepublik „ihre guten Voraussetzungen und Talente“ nicht koordiniert und entschlossen genug nutze. „Die Zeit, die uns bleibt, um die wichtigsten Änderungen in unseren Volkswirtschaften und Industrien herbeizuführen, damit das Risiko schwerer Folgen für das Klima abgewendet werden kann, scheint kürzer zu sein als ursprünglich von Wissenschaftlern angenommen.“<sup>188</sup> Sie ist in der Tat kürzer! Das ist eine unmissverständliche Ansage an die Adresse der Bundesregierung: Sie muss in Kürze mehr tun als bisher, sie muss ihren Worten auch Taten folgen lassen. Der zweite 2013 veröffentlichte Peer Review<sup>189</sup> fiel dann erstaunlicherweise positiver aus, als der erste<sup>190</sup>.

---

186 Heinrichs, H., Laws, N., Trockel, S.: Politikbarometer, a. a. O.

187 Vgl. Stigson, B., Babu, S. P., Bordewijk, J. u. a.: Peer Review der deutschen Nachhaltigkeitspolitik, Genf u. a. 2009.

188 Die Bundesregierung hatte, wie der Nachhaltigkeitsrat mitteilte, im Oktober 2012 den Auftrag für eine zweite internationale Begutachtung ihrer Nachhaltigkeitspolitik erteilt und hierzu erneut die international anerkannte Experten eingeladen. Diese empfehlen in dem im September 2013 in Berlin übergebenen zweiten Review, dass sich die künftige Regierung weiterhin zur Fortsetzung der Nachhaltigkeitspolitik bekennen und der 18. Bundestag so schnell wie möglich auch den Parlamentarischen Beirat für Nachhaltige Entwicklung wieder einsetzen möge.

189 Stigson, B. u. a.: Sustainability, a. a. O.

190 Das Gutachten enthält entwertende und völlig unangebrachte Lobhudeleien: So finden es die Peers „besonders beeindruckend“, dass es Deutschland bislang gelungen ist, mit der Planung und Umset-

### 2.3.3 Nachhaltigkeitsziel 15 – Nachhaltiges Landmanagement

#### 2.3.3.1 Landmanagement in der Agenda

Der abschließende Entwurf der neuen Nachhaltigkeitsagenda enthält das Ziel 15: Schutz, Wiederherstellung und Förderung der nachhaltigen Nutzung der terrestrischen Ökosysteme, nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder, Bekämpfung der Wüstenbildung sowie Einhalt und Umkehr der Bodendegradation und des Verlustes der biologischen Vielfalt. Die Unterziele sind in Anhang 1 wiedergegeben.

#### 2.3.3.2 Kritik

Ziel Nr. 15 umschreibt die Intention des nachhaltigen Landmanagements, das Haber und Bückmann 2013 als einen Weg in die Richtung einer nachhaltigen Entwicklung beschrieben hatten. Die Studie hatte nachgewiesen, dass dieser Weg im Ergebnis effektiver wäre, als die derzeitige Umweltpolitik, in Bezug auf den Klimaschutz die Emissionsminderungs-Politik<sup>191</sup>.

Wegen seiner großen Bedeutung hätte die Zielsetzung des nachhaltigen Landmanagement, die nunmehr in das Ziel Nr. 15 eingeflossen ist, eine bessere Operationalisierung verdient, als sie hier erfolgt ist.

Während das Hauptziel in einem umfassenden Sinne von „Schutz, Wiederherstellung und Förderung der nachhaltigen Nutzung der terrestrischen Ökosysteme“ spricht, unterbleibt in den Unterzielen die Konkretisierung dieses Ziels, die man hätte erwarten können und wiederholt im Unterziel 15.1 lediglich das Hauptziel mit dem an sich selbstverständlichen Zusatz „besondere Berücksichtigung von Feucht-, Berg- und Trockengebieten“. Der Hinweis auf die internationalen Abkommen im Unterziel 15.1 ist nicht zielführend, denn er kann so interpretiert werden, dass sich die Vertragsschließenden mit den im Ganzen bisher nicht so recht zielfördernden internationalen Abkommen<sup>192</sup> zufrieden geben wollen.

---

zung seines Nachhaltigkeitsprogramms fortzufahren, während es zugleich mit der Bewältigung der gravierenden Wirtschafts- und Finanzkrisen befasst ist – eine dümmliche Formulierung, die geflissentlich übersieht, dass alleine das BMU ca. 1.000 Mitarbeiter, das Umweltbundesamt ca. 1.500 Mitarbeiter, sowie das Bundesamt für Naturschutz und das Bundesamt für Strahlenschutz ebenso zahlreichen Mitarbeitern hat, die sich keineswegs mit der Finanzkrise beschäftigen, weil dafür andere Ministerien zuständig sind). Es bedarf schon einer guten Portion Arroganz gepaart mit Einfalt, einen derartigen Unsinn ins Netz zu stellen. Der Review bringt weiterhin zum Ausdruck, es bestehe Verwunderung darüber, wie Deutschland an so vielen verschiedenen Fronten zugleich erfolgreich sein könne. Wer hat wohl die Peers zu solchen Lobhudeleien fernab jeglicher Realität bewogen?

191 Haber, W., Bückmann, W.: Nachhaltiges Landmanagement, a. a. O.

192 Vgl. die Biodiversitäts-Konvention, das Übereinkommen über die biologische Vielfalt von 1992, die Berner Konvention, das Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihre natürlichen Lebensräume von 1979, die Bonner Konvention, das Übereinkommen zur Erhaltung wandernder wild lebender Tierarten von 1979, das Washingtoner Artenschutzabkommen von 1973, die Ramsar-Konvention, das Übereinkommen über Feuchtgebiete

Bei den Unterzielen 15.2 und 15.3 wäre eine Konkretisierung hilfreich gewesen. Stattdessen wird der Topos der „Land-Degradations-Neutralität“ eingeführt, die, da sie nicht mit Vollzugsmechanismen bewehrt ist, die Agrar-Industrie kaum zu anderen Produktionsweisen bewegen dürfte.

Das Unterziel 15.4 erfordert u. a. die Einstellung des Gebirgstourismus, die wegen der dahinter stehenden kommerziellen Interessen auf Schwierigkeiten stoßen dürfte.

Beim Ziel 15.5 haben sich, wie die kürzere Implementationsfrist zeigt, die Kontrahenten offenbar davon überzeugen lassen, dass Schutzmaßnahmen gegen den Verlust der biologischen Vielfalt weltweit zügig ergriffen werden müssen, was beim Bodenschutz, bei dem vor allem das Unterziel fehlt, der permanenten Boden- und Grundwasserverseuchung Einhalt zu gebieten, nicht für nötig gehalten wurde.

Beim Unterziel 15.7 fragt es sich, auf welche Weise wohl die Nachfrage<sup>193</sup> nach illegalen Wildtierprodukten (z. B. nach den Hörnern von Nashörnern) unterbunden werden kann. Wie 15.8 umgesetzt werden könnte, bleibt das Geheimnis derjenigen, die das Ziel formuliert haben. 15. a, 15. b und 15. c: Die Bereitstellung von Finanzmitteln für den Strategieplan biologische Vielfalt, für Waldbewirtschaftung etc. sowie die Bekämpfung der Wilderei etc. ist sicherlich hilfreich. Es fragt sich jedoch, weswegen nur für diese Segmente des gewaltigen Aufgabenspektrums des nachhaltigen Landmanagements die Notwendigkeit der Mittelbereitstellung besonders enumeriert wird. Wie sollte beispielsweise die Eindämmung der Landverluste infolge des Meeresspiegelanstiegs<sup>194</sup> finanziert werden, dem jedenfalls die mittelmarmen Inselstaaten hilflos gegenüberstehen? Wie verhält es sich mit der Bodenversiegelung und der Finanzierung von Entsiegelungsmaßnahmen<sup>195</sup>, für die allenthalben nicht genügend Mittel verfügbar sind?

Schließlich sind auch die Indikatoren, die zu den Unterzielen gebildet wurden, nicht eben gerade überzeugend. Beispielsweise beziehen sich Indikatoren wie z. B. „jährliche Veränderung der Waldfläche und der Anbauflächen“ (Nr. 83) und „bewaldete Flächen unter nachhaltiger Waldbewirtschaftung in Prozent der gesamten

---

von 1971, die Konvention zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt von 1972, die Alpenkonvention, das Übereinkommen zum Schutz der Alpen von 1991 und das Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen von 1929.

193 Der Schwarzmarkt für Nashornhörner blüht. Für ein Kilo Horn werden 40.000 Dollar bezahlt. Die Hörner werden zu einem Pulver verarbeitet, das angeblich potenzsteigernd und krebshilfend sein soll. Spezialisten und Mediziner sagen, dass das völliger Unsinn sei! Denn die Hörner bestehen wie die Fingernägel und Haare aus Keratin. Asiatische Männer glauben aber den Spezialisten nicht und so blüht der verbotene Handel mit Nashorn- bzw. Rhinoceros-Hörnern unverändert.

194 Vgl. dazu Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, Welt im Wandel: Sicherheitsrisiko Klimawandel, Berlin 2007.

195 Europäische Kommission: Leitlinien für bewährte Praktiken zur Begrenzung, Milderung und Kompensierung der Bodenversiegelung, Brüssel, den 15.05.2012 / SWD(2012) 101 final/2, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

Waldfläche“ (Nr. 84) gleichermaßen auf die durch anhaltenden Raubbau immer mehr dezimierten Tropenwälder und die nicht nachhaltig bewirtschafteten Wälder in anderen Regionen ohne einen Index für den Waldraubbau zu bilden, während der Indikator „Veränderung landwirtschaftlicher Flächen in degradierte oder verödete Flächen gegenüber dem Vorjahr“ (Nr. 85) das Phänomen der anhaltenden und Bodenzerstörung und -kontamination in vielfachen Erscheinungsformen nur sehr unzureichend erfasst.

Insgesamt ist die Konkretisierung des Landmanagementziels schwammig und erheblich lückenhaft, nicht zuletzt deswegen, weil es die Bodenschäden, die durch die Industrie und die Agrarindustrie verursacht werden, völlig ausblendet.

### 2.3.3.3 Landmanagement in anderen Kontexten

Im Abschlussdokument von Rio+20 wird das Land als einer der vorrangigen Bereiche für die Formulierung von SDGs angeführt und die Notwendigkeit des nachhaltigen Landmanagements betont<sup>196</sup>. Nachhaltiges Landmanagement, das bisher überwiegend in der wissenschaftlichen Diskussion<sup>197</sup>, weniger in der praktischen Politik, Beachtung gefunden hatte, wurde damit seit der Rio+20-Konferenz durch die Diskussion über die 2030 Agenda unter dem Aspekt des nachhaltigen

---

196 Ziffer 110: Noting the diversity of agricultural conditions and systems, we resolve to increase sustainable agricultural production and productivity globally, including through improving the functioning of markets and trading systems and strengthening international cooperation, particularly for developing countries, by increasing public and private investment in sustainable agriculture, land management and rural development. Key areas for investment and support include sustainable agricultural practices; rural infrastructure, storage capacities and related technologies; research and development on sustainable agricultural technologies; developing strong agricultural cooperatives and value chains; and strengthening urban-rural linkages. We also recognize the need to significantly reduce post-harvest and other food losses and waste throughout the food supply chain.

197 Aktuelle Beiträge zum nachhaltigen Landmanagement: Repp, A., Weith, Th.: Building Bridges Across Sectors and Scales: Exploring Systemic Solutions towards A Sustainable Management of Land —Experiences from 4th Year Status Conference on Research for Sustainable Land Management, in: Land 2015, 4(2), S. 325 ff; Lange, A.; Siebert, R.; Barkmann, T.: Sustainability in Land Management: An Analysis of Stakeholder Perceptions in Rural Northern Germany. Sustainability 2015, 7, 683 ff; Schäfer, M.: Nachhaltiges Wasser-, Stoff- und Landmanagement – ein Puzzle mit vielen Teilen. In: LandInForm – Magazin für ländliche Räume 3/2014: 38 ff.; Walsh, C., Knieling, J.: Planungswissenschaftliche Ansätze für ein Nachhaltiges Landmanagement. Internationale Beispiele, innovative Lösungsansätze. Diskussionspapier No.9. 2014, Hrsg. vom Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e.V.: Müncheberg. Vgl. auch Bückmann, W., Haber, W.: Nachhaltiges Landmanagement, a. a. O; Bückmann, W.: Nachhaltiges Landmanagement, Klima- und Bodenschutz, in: Bachmann, G., König, W., Utermann, J. (Hrsg.): Bodenschutz, ergänzbares Handbuch der Maßnahmen und Empfehlungen für Schutz, Pflege und Sanierung von Böden, Band 1, Nr. 0151, Berlin, November 2011.

Umgangs mit natürlichen Ressourcen, resp. mit der Ressource Land, wieder in den Vordergrund der Aufmerksamkeit gerückt<sup>198</sup>.

So hat auch die Bundesregierung in diesem Kontext zum nachhaltigen Landmanagement Stellung bezogen und versprochen, einen wichtigen Beitrag zum Erhalt der weltweiten natürlichen Lebensgrundlagen zu leisten und zwar insbesondere durch den Ausbau einer nachhaltigen Land- und Forstwirtschaft und den Erhalt der Biodiversität, der ökologischen Funktionsfähigkeit von Gewässern und Böden – immerhin eine positive Erwähnung des in anderen Zusammenhängen vernachlässigten Umweltmediums – und den Erhalt der Grundwasserressourcen<sup>199</sup>. Das deutsche Institut für Entwicklungspolitik hat in diesem Zusammenhang sehr zutreffend darauf hingewiesen<sup>200</sup>, dass der kritische Zusammenhang von Landnutzung und Bodenschutz, der den Klimaschutz ebenso betreffe wie den Artenschutz und nicht zuletzt die Frage der Welternährung, bisher zu wenig Beachtung finde und das Nachhaltigkeitsprinzip eine beliebige Ausdehnung der landwirtschaftlichen Nutzflächen verbiete. Die grundlegenden Funktionen von Böden als Bindeglied zwischen Land- und Wasserressourcen sollten daher integraler Bestandteil einer ernst zu nehmenden 2030 Agenda sein. Auch Brandi und Richerzhagen machen zutreffend geltend<sup>201</sup>, der nachhaltige Umgang mit Land und Wasser sei Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung und Armutsbekämpfung.

Nach dem Erscheinen der 2013 abgeschlossenen Studie von Bückmann und Haber zum nachhaltigen Landmanagement ist 2015 eine rechtsvergleichende Studie von Köck und anderen zum Landmanagement erschienen<sup>202</sup>, die analysiert, wie Kernbedingungen eines nachhaltigen Landmanagements in Umwelt- und Planungsgesetzen in sechs Ländern (Deutschland, Niederlande, Polen, Schweiz, Spanien, USA) verarbeitet sind. Die Untersuchung konzentriert sich auf sektorübergreifende rechtliche Regelungsansätze und auf ausgewählte Teilbereiche der Landnutzung und legt besonderes Augenmerk auf den Umweltaspekt der nachhaltigen Entwicklung sowie auf Querschnittsinstrumente, insbesondere die Raumplanung. Köck glaubt, eine Ausnahme sei Polen, was allerdings der Landmanagementstudie Haber/Bückmann widerspricht. Dort war unter Bezugnahme

---

198 Die Veröffentlichung von Haber, W., Bückmann, W.: Nachhaltiges Landmanagement, a. a. O. lag damit voll im Trend.

199 Vgl. Deutscher Bundestag: Unterrichtung durch die Bundesregierung – Eine Agenda für den Wandel zu nachhaltiger Entwicklung weltweit, a.a.O (12.12.2014).

200 Bauer, St., Dombrowsky, I, Scholz I.: Post-2015: Die Verhandlung der Sustainable Development Goals für eine ambitionierte globale Entwicklungsagenda nutzen, Berlin 2014.

201 Brandi, C, Richerzhagen, C, Stepping, K. Post-2015: Warum ist der Wasser-Energie-Land-Nexus wichtig für die künftige Entwicklungsagenda? Bonn 2013.

202 Köck, W., Bovet, J., Möckel, S u. a.: Rechtsvergleichende Studie zu Instrumenten eines nachhaltigen Landmanagements, Diskussionspapier, Münchenberg 2015.

auf ein Symposium zum nachhaltigen Landmanagement ausgeführt worden, dass dieses in Polen durchaus in die allgemeine Nachhaltigkeits- und Umweltpolitik eingebettet ist und die polnische „Langfristige Strategie für dauerhafte und nachhaltige Entwicklung“ (Polska 2025) ein umfassendes Nachhaltigkeitskonzept, das nachhaltiges Landmanagement umfasst, formuliert habe.

## 3. Steuerung der nachhaltigen Entwicklung

### 3.1 Einführende Bemerkungen

In Wissenschaft und Politik gehen die Meinungen, wie die Vorstellungen einer nachhaltigen Entwicklung verwirklicht werden könnten, wie also die menschliche Gesellschaft in die Richtung einer nachhaltigen Entwicklung gesteuert werden kann, auseinander. Vier hauptsächliche Steuerungsparadimen konkurrieren miteinander, der ökonomische Steuerungsansatz (Steuerung durch den Markt), der politikwissenschaftliche (Steuerung durch Netzwerke), der verwaltungswissenschaftliche (Steuerung durch Planung und der juristische (Steuerung durch Recht und Ordnung)<sup>203</sup>. In der Theorie divergieren also mit völlig unterschiedlichen Problemsichten und Terminologien verschiedene Disziplinen und Fachgebiete. Während im politischen Raum wirkmächtigen Gegner einer nachhaltigen Entwicklung und Akteure, die eine derartige Politiklinie lediglich verbal unterstützen, überwiegen, nehmen die Verfechter des Nachhaltigkeitsleitbilds im wissenschaftlichen Bereich zu. Möglicherweise wird die 2030 Agenda, die den Gegenstand internationaler Beratungen bildete, zeigen, auf welchen Ansatz sich die Vertreter der Regierungen insoweit einigen.

#### 3.1.1 Steuerung durch New-Governance

##### 3.1.1.1 Ersetzung des klassischen Steuerungsmodells

In den politischen Wissenschaften wird hinterfragt, ob das Leitbild der Nachhaltigkeit überhaupt auf der Grundlage der bisher vorherrschenden Vorstellungen und Modelle der politisch-administrativen Steuerung, also durch Recht und Planung, umsetzbar ist. Recht und Planung sollen nach der Auffassung einer größeren Meinungsgruppe keine diskutablen Steuerungsmechanismen mehr sein.<sup>204</sup> Die theoretische Diskussion ist allerdings ambivalent. Dabei stehen im gegenwärtigen Diskurs weniger prinzipiell die Steuerungsmöglichkeiten und -fähigkeiten im

---

203 Vgl. Engel, Ch.: Instrumente des Umweltschutzes im Wirkungsverbund, in: Hof, H. Rengeling, Instrumente des Umweltschutzes im Wirkungsverbund, Baden-Baden 2001, S. 17 ff; Willke, H.: Entzauberung des Staates: Überlegungen zu einer sozialen Steuerungstheorie, Königstein/Ts. 1983.

204 Karl-Werner Brand: „Ein umfassendes gesellschaftliches Planungs- und Steuerungsmodell, wie es Anfang der siebziger Jahre favorisiert wurde, ist außer Mode gekommen, was unter anderem mit dem praktischen Scheitern dieses Modells zusammenhängt.“ Vgl.: Brand, K.-W., Fürst, V.: Voraussetzungen und Probleme einer Politik der Nachhaltigkeit – Eine Exploration des Forschungsfeldes, in: Brand, K.-W. (Hrsg.): Politik der Nachhaltigkeit. Voraussetzungen, Probleme und Chancen – eine kritische Diskussion, München 2002.

Mittelpunkt, sondern vielmehr das Schwanken zwischen Forderungen nach einem interventionistischen Staat und neoliberaler Wirtschaftspolitik. Es dominiert ein in der Regel wenig hinterfragtes kausal-hierarchisches Steuerungsmodell, das impliziert, dass der Staat (wie beispielsweise in der Finanzkrise) potenziell steuern kann – und sei es, indem er sich entscheidet, eben nicht steuernd einzugreifen.

Es lässt sich in der politikwissenschaftlichen Literatur eine generelle Unsicherheit erkennen, wie mit dem Staat umzugehen ist. Daraus ergibt sich, dass dieser praktischen Bedeutung von Gesellschaftssteuerung die Unsicherheit der Theorie gegenübersteht, die sich um die grundlegenden Schwierigkeiten eines Verstehens des Verhaltens und der Steuerungsmöglichkeiten hochkomplexer Systeme herum kristallisiert<sup>205</sup>.

Beck u. a. bemerken<sup>206</sup>, dass die unverbrüchlich fortschrittsgläubigen Antworten der Politik auf die Probleme der Gegenwart – mehr und bessere Technik, wirtschaftliche Strukturen, Wissenschaft udgl. – nicht mehr griffen.<sup>207</sup> Brunnengräber verweist auf die zunehmende Kluft zwischen der Entstehung neuer und der Intensivierung bisheriger Probleme und der Fähigkeit des politisch-administrativen Systems, sie zu lösen<sup>208</sup>. Auch Hamm bezweifelt die Eignung der vorfindlichen Strukturen von Politik und Wirtschaft globale Probleme zu lösen und einen Wandel in Richtung der Nachhaltigkeit einzuleiten<sup>209</sup>.

Als geeigneter Ansatz zur Steuerung der Umsetzung des Leitbilds der nachhaltigen Entwicklung wird<sup>210</sup> der New Governance-Ansatz favorisiert.<sup>211</sup> New Governance wird als integrativer Ansatz zur Erfassung und Bewertung des Zusammenwirkens „neuer Steuerungselemente und -module“ auf verschiedenen (räumlichen) Ebenen verstanden<sup>212</sup>. New Governance soll die komplexen politischen Rest-

---

205 Berghofer, J.: Zur Steuerungs(un)fähigkeit von Politik Kritische Auseinandersetzung mit der Systemtheorie Niklas Luhmanns, München 2012.

206 Beck, U., Bonß, W., Lau, C: Theorie reflexiver Modernisierung – Fragestellungen, Hypothesen, Forschungsprogramme, in: Beck, U., Bonß, W. (Hrsg.): Die Modernisierung der Moderne, Frankfurt a. M. 2001.

207 Vgl. kritisch vor allem: Woll, T.: Bestandssanierungen – Chance für eine global nachhaltige Entwicklung? Trier, 2011.

208 Brunnengräber, A.: Mehr Umwelteffizienz durch stärkere Institutionen? in: Informationsbrief Weltwirtschaft und Entwicklung, 2002.

209 Hamm, B.: Die soziale Struktur der Globalisierung. Ökologie, Ökonomie, Gesellschaft, Globale Analyse, Berlin 2006.

210 Vgl.: Institut für sozial-ökologische Forschung: Rahmenkonzept Sozial-ökologische Forschung, Berlin 1999.

211 Nischwitz, G., Molitor, R., Rohne, S.: Local und Regional Governance für eine nachhaltige Entwicklung, Abschlussbericht, Berlin 2001.

212 In einem sehr weiten Verständnis der nachhaltigen Entwicklung fasst der Ergebnisband des BMBF zum sozial-ökologischen Forschungsprogramm eine Reihe recht unterschiedlicher Studien zu verschiedenen Fragen der nachhaltigen Entwicklung unter dem Begriff „New Governance“ zusammen. Vgl. Balzer, I., Wächter, M.: Sozial-ökologische Forschung. Ergebnisse der Sondierungsprojekte

riktionen bewältigen, die sich nach dieser Sicht im Prozess der Globalisierung durch politisch-administrative Steuerungsprobleme, Demokratie- und Legitimationsdefizite, Koordinationsprobleme der Mehrebenenpolitik und Blockaden durch asymmetrische Machtstrukturen ergeben hätten.<sup>213</sup> Was die Umsetzung des Nachhaltigkeitsgebots anbelangt, sollten dazu basisdemokratische dialogisch-kooperative Prozesse geeignet sein, welche die unterschiedlichen Handlungsebenen entlang der Achse lokal-global sowie Akteure aus unterschiedlichen Bereichen der Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zusammenführen und vernetzen sollen.

### 3.1.2. Neues Steuerungsmodell

Bei diesen Ausführungen wird nicht hinreichend deutlich, welche Vorstellungen hinter diesem neuen Steuerungsmodell stehen. Als zentrale Elemente sind insbesondere ein Paradigmenwechsel von einer relativ statischen „Planung der Entwicklung“ hin zu einem dynamischen „Initiieren, Formen und Begleiten der Entwicklung“ und die Neufassung von Macht- und Entscheidungsstrukturen sowie ihre Verlagerung von der zentralen auf die regionale Ebene unter Stärkung regionaler Selbstorganisation und -steuerung bezeichnet.<sup>214</sup> Das belegt, dass hinter dem Deckmantel einer neuen Governance ein anderer Staat gewollt ist, weil die derzeit rechtlich und politisch verankerten Formen der Steuerung des Staates, der Gesellschaft, der Verwaltung und der Wirtschaft durch neue (allerdings nicht genauer konkretisierte) Formen der Steuerung ersetzt werden sollen.

Auch in Bezug auf die 2030 Agenda-Diskussion wird angenommen, dass sich die nachhaltige gesellschaftliche Entwicklung mit den bisherigen Instrumenten nicht bewerkstelligen lasse.<sup>215</sup> Nur mit New Governance soll die Umsetzung des Nachhaltigkeitsleitbilds erfolgen können einschließlich der Lösung aller Probleme dieser Welt. Eine idealtypische Konkretisierung der auf diesen Prinzipien

---

aus dem BMBF-Förderschwerpunkt, München 2002. S. 91 ff.

213 Oels, A., Altvater, E., Brunnengräber, A.: Globaler Klimawandel, gesellschaftliche Naturverhältnisse und (inter-)nationale Klimapolitik, in: Balzer, I., Wächter, M.: Sozial-ökologische Forschung. Ergebnisse der Sondierungsprojekte aus dem BMBF-Förderschwerpunkt, München 2002. S. 111 ff.

214 Nischwitz, G., Molitor, R., Rohne, S.: Governance, a. a. O., S. 197 ff.

215 Brand, K.-W., Fürst, V., Lange, H., Warsewa, H.: Bedingungen einer Politik für Nachhaltige Entwicklung, Bremen 2001, S. 107. Brand meint, die Analyse konkreter Konzepte nachhaltiger Entwicklung – insbesondere auf der Ebene lokaler und regionaler Nachhaltigkeit – lege die Vermutung nahe, dass eine zielgerichtete, koordinierte Transformation gesellschaftlicher Strukturen von stärker reflexiv strukturierten, kommunikativen Formen der Leitbildsteuerung und Netzwerkbildung erwartet werde. In dem Diskussionsband zu Brands Sondierungsprojekt „Bedingungen“ wurde vom Verfasser bereits dazu bemerkt: Ob und unter welchen Bedingungen das „funktioniere“ und wie derartige Steuerungselemente in sinnvoller Weise mit den herkömmlichen Formen hierarchischer politisch-rechtlicher Regulierung verknüpft werden könnten, sei ein offene Frage. Vgl. dazu: Bückmann, W.: Probleme der Transformation des Nachhaltigkeitsgebots in das Recht, in: Brand, K.-W. (Hrsg.): Politik der Nachhaltigkeit. Voraussetzungen, Probleme, Chancen – eine kritische Diskussion, Berlin 2002, S. 145 ff.

beruhenden Selbstorganisations- und Diskursgesellschaft auf der Grundlage der aktuellen politikwissenschaftlichen Diskussion hat Renn<sup>216</sup> vorgestellt. Dieser meint, diskursive Verfahren, die kollektiv verbindliches Handeln im Dialog festlegten, seien für die Umsetzung von Nachhaltigkeit wichtig, weil es keine verbindlichen Bewertungsmaßstäbe gebe, nach denen eine Gesellschaft bestimmen könne, was an Natur, Wirtschaft und Sozialwesen erhaltenswert, schutzwürdig oder entwicklungsfähig sei. Dazu könne die Wissenschaft nur Verfahrensvorschläge unterbreiten. Im Diskurs könnten die Akteure ihre Interpretationen der Bewertungen austauschen, gemeinsame Zielsetzungen und Strategien ausarbeiten und versuchen, auftretenden Zielkonflikte weitmöglichst durch Kompromisse zum Ausgleich zu bringen. Aufgabe der Diskurse sei, die notwendigen Innovations- und Wandlungsprozesse auch mit zum Teil unsicherem Ausgang in die Wege zu leiten, ohne das Gerüst der ultrastabilen Funktionen zu gefährden.

### 3.1.3 Kritik

Der neue Steuerungsmechanismus New Governance ist eine alternative Form der gesellschaftlichen Organisation, eine heterogene Politik-Organisation<sup>217</sup>, ein neues nicht genügend erkennbares Regelsystem<sup>218</sup>, eine Strategie, welche die angestrebten Ziele ohne formal-rechtliche Steuerungsmechanismen erreichen und Zielkonflikte unter den Akteuren diskursiv lösen will.<sup>219</sup> Governance im neuen Gewand ist der weite Rahmen für zivilgesellschaftliche Organisationsformen und Akteurskonstellationen (ohne Staat), charakterisiert durch unklare Grenzen und Verantwortlichkeiten im Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft, durch diffuse wechselseitige Beziehungen zwischen Akteuren und undefinierten Netzwerken.<sup>220</sup>

Wie diese Governance funktionieren soll, ist unerfindlich. Netzwerke und Partnerschaften gibt es schon länger; doch es gibt keine überzeugenden Beispiele dafür, wie zivilgesellschaftliche Netzwerke und partizipative Strukturen die geltende Rechtsordnung und die bestehenden Institutionen, Verwaltung und Planung ersetzen können<sup>221</sup>.

---

216 Renn, O: Ökologisch denken – sozial handeln: Die Realisierbarkeit einer nachhaltigen Entwicklung und die Rolle der Kultur- und Sozialwissenschaften, Berlin 1996, S. 57 ff, vgl. auch: Renn, O: Leitbild Nachhaltigkeit, Eine normativ-funktionale Konzeption und ihre Umsetzung, Frankfurt a. M. 1997.

217 Kooiman, J., Social-Political Governance, Overview, reflections and design, in: Public Management, 1999, 67 ff.

218 Vgl. Mayntz, R.: Über Governance, Frankfurt a.M., 2009.

219 Faust, J, Messner, D: Governance-Konzepte: Gemeinsamkeiten und Unterschiede, in: Was ist Governance? Tagungsbericht, Hamburg, 2004.

220 Stoker, G., Governance as Theory: Five propositions, in: International Social Science Journal, 1998, S. 17 ff.

221 Vorstellbar ist das vielleicht in kleinen Dorfgemeinden, in denen die Verhältnisse noch für die Gemeindebürger und -einwohner überschaubar sind.

New Governance macht die Abschaffung und/oder den völligen Wandel der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und institutionellen Strukturen erforderlich. Ein Wandel dieser Art lässt sich in der Realität nicht bewerkstelligen. Die deutsche Parteienlandschaft zeigt, dass ein revolutionärer Politikwandel auch nicht mehrheitsfähig wäre. Unter diesen Vorzeichen wird auch nachhaltige Entwicklung nicht gewollt.

### 3.1.4 Weiterentwicklung des Instrumentariums

Im Ergebnis wird man sich der Erkenntnis nicht verschließen können, dass New Governance die durch Recht und Verfassung vorgegebenen Strukturen von Staat und Verwaltung sowie die traditionellen verwaltungswissenschaftlichen Grundsätze nicht ersetzen kann. Governance, insbesondere New Governance, ist lediglich theorietauglich, nicht hingegen praxistauglich, ist von illusionären Vorstellungen getragen und ist vor allem kein brauchbarer Ansatz zur Umsetzung des Nachhaltigkeitsziels und zur Lösung der nicht nachhaltigen Entwicklung der Gesellschaft.<sup>222</sup>

Es mag zutreffen, dass es letztlich für die Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung kein instrumentelles Allheilmittel gibt, sondern dass ein sinnvoller Mix unterschiedlicher Instrumente erforderlich ist.<sup>223</sup> Das ordnungs- und planungsrechtliche Instrumentarium sollte jedoch in diesem Zusammenhang nicht als veraltet, inadäquat oder nicht mehr politikfähig aus der Diskussion eliminiert werden.<sup>224</sup> Nicht zu Unrecht wird darauf hingewiesen, dass das Ordnungsrecht eine Reihe von Vorzügen aufweist, die ihm einen Platz in jeder Strategie der nachhaltigen Entwicklung sichert.<sup>225</sup> Sie entsprechen darüber hinaus dem vorfindlichen Verwaltungsdenken und seinen Strukturen und sind einfacher – auch für den Fall der Weiterentwicklung und Anpassung an die neuen Anforderungen – zu administrieren.<sup>226</sup>

---

222 Bückmann, W., Lee, Y. H.: Europäischer Bodenschutz und nachhaltige Entwicklung – Hintergrundpapier zum Symposium „Europäischer Bodenschutz“, in: Bückmann, W., Lee, Y. H.: Europäischer Bodenschutz – Schlüsselfragen des nachhaltigen Bodenschutzes (Hrsg.) Schriftenreihe der interdisziplinären Forschungs-Arbeitsgemeinschaft an der TU Berlin, Universitätsverlag der TU, Band 15, Berlin 2008, S. 387 ff.

223 Beaucamp, G., G.: Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, 2002, S. 57 ff.

224 So beispielsweise die Reaktion der dem hermeneutischen Paradigma verhafteten Verfechter neuer Government-Strukturen bei der Diskussion des Brand'schen Sondierungsprojekts zur nachhaltigen Entwicklung. Vgl. Brand, K.- W., Fürst, V.: Bedingungen, a. a. O. 2001.

225 Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Umweltgutachten 1994 – Für eine dauerhaft umweltgerechte Entwicklung, Stuttgart 1994, Tz. 300; Lübbe-Wolff, G.: Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, in NVwZ 2003, 481 ff.

226 Beaucamp, G.: Konzept, a. a. O., S. 63; Nutzinger, H.: Mit ökonomischen Instrumenten aus der Umweltkrise? In: Deutsche Bundesstiftung Umwelt (Hrsg.): Nachhaltigkeit 2000 – tragfähiges Leitbild für die Zukunft? Bonn 1996, S.221 ff.

## 3.2 Steuerung durch den Markt

### 3.2.1 Übersicht

In den Wirtschaftswissenschaften und in der Wirtschaftspolitik werden die Gesellschaft, ihre Entwicklung und insbesondere die nachhaltige Entwicklung aus einem völlig anderen Blickwinkel – in ökonomischen Kategorien gesehen: Der im Mittelpunkt dieser Sichtweise stehende Marktmechanismus bewirkt im Wechselspiel von Angebot und Nachfrage die optimale Steuerung der ökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklung<sup>227</sup>, während staatliche Eingriffe aller Art, insbesondere Subventionen, tarifäre Einschränkungen oder Schutzzölle als Wettbewerbshemmnisse betrachtet werden. Der Marktmechanismus ist die Steuerungsinstanz.

Eine politisch und forschungspolitisch aktuelle Variante des marktliberalen Konzepts findet sich heute im sog. TEEB-Ansatz. Aufschlussreich ist insoweit die Kontroverse zwischen den Verfechtern dieses Ansatzes und den Literaturstimmen, die sich gegen diese Globalökonomisierung wenden<sup>228</sup>.

### 3.2.2 Sichtweise des Neoliberalismus

Der dominante Neoliberalismus beruht auf der neoklassischen Wirtschaftstheorie, nach der Märkte effizient sind und sich selbst regulieren. Der Marktmechanismus bewirkt, dass das eigennützige Streben der Marktteilnehmer zu einer optimalen Güterversorgung führt und dadurch dem Gemeinwohl dient. Wirtschaftskrisen und Arbeitslosigkeit kann es im Prinzip nicht geben, da die Preise Angebot und Nachfrage ausgleichen<sup>229</sup>. Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist es (lediglich), die Wettbewerbsprozesse zu institutionalisieren und dafür zu sorgen, dass die Preise ihre Funktion als gesamtgesellschaftliche Knappheitsindikatoren erfüllen. Für den Neoliberalismus ist die Gesamtheit der Bürgerschaft nicht, wie in der Soziologie „Zivilgesellschaft“, sondern „Marktgesellschaft“, wobei alle sozialen Beziehungen als Marktbeziehungen strukturiert werden und alles Gesellschaftliche ökonomi-

---

227 Vertreter des klassischen Wirtschaftsliberalismus wie Jean Baptiste Say glaubten, dass sich ohne staatliche Eingriffe stets ein Marktgleichgewicht einstelle. Vgl. beispielsweise Jean-Baptiste Say, J.- B.: *Maitre et pedagogue de l'Ecole française d'économie politique libérale*, Paris 2004, S. 13 ff.

228 Die rein ökonomische Wachstumsorientierung widerspricht globaler Nachhaltigkeit. Der Wachstumsimperativ ist nicht nur zu einem Selbstzweck, sondern zu einer öffentlichen Gefahr, zu einer selbstzerstörerischen Veranstaltung geworden. Dramatisch hat der Aufstieg der Schwellenländer die generelle Unverträglichkeit des herkömmlichen (Wachstums- und) Entwicklungsmodells sichtbar gemacht.“ Erforderlich ist daher (auch deswegen) insbesondere der Abschied von der Vorstellung, der Markt könne alle Probleme lösen.

229 Lexikon der Volkswirtschaft, 6. Auflage, Landsberg 1994, S. 633.

siert wird. Auf diese Weise herrscht die Wettbewerbs- und Konkurrenzlogik in allen gesellschaftlichen Bereichen.

Der Neoliberalismus ist die Repräsentation der Freiheit, welche die Gesellschaft gegen den Kollektivismus jeder Art, insbesondere gegen alle Formen von Staatseingriffen zu verteidigen hat. Im Zentrum dieses Freiheitsbegriffs steht die wirtschaftliche Freiheit als Voraussetzung für die politische Freiheit. Das neoliberalistische Credo: Der Markt sorgt für wirtschaftliche Freiheit, indem er die ökonomischen Aktivitäten ohne staatlichen Zwang koordiniert. Da die wirtschaftliche Abstinenz des Staates, der sich aller steuernden Eingriffe zu enthalten hat, automatisch zu einem optimalen Zustand von Wirtschaft und Gesellschaft führt, muss sich der Staat darauf beschränken, für Ruhe und Ordnung zu sorgen und dabei auch die Einhaltung von Verträgen durchzusetzen, Eigentumsrechte zu garantieren und einen monetären Rahmen festzulegen. Eingriffe der Regierung sind nur bei technischen Monopolen sowie zur Unterstützung der privaten Wohlfahrt gerechtfertigt.<sup>230</sup> In der Marktgesellschaft büßen Werte wie Autonomie, Individualismus, Selbstverwirklichung und individuelle Kreativität zunehmend ihren Status als kritischer Widerpart ein. Prinzipien und Werte sind der Funktionslogik des Marktes und des Wettbewerbs untergeordnet.

### **3.2.3 Globalisierung und Neoliberalismus**

Die zunehmende Verlagerung politischer Entscheidungen auf die supra- oder transnationale Ebene sowie das Auftreten neuer globaler Akteure bieten neue geeignete Möglichkeiten zur Implementierung einer neoliberalen Politik. Die Unübersichtlichkeit, auf welcher Ebene eigentlich politische Entscheidungen getroffen werden und wer letztlich dafür verantwortlich ist, verstärkte den Glauben an sog. Sachzwänge. Auf globaler Ebene entsteht ein „neoliberaler Konstitutionalismus“, der ein Netz von neuen politischen Institutionen, Regeln und Verfahrensweisen umspannt. Dieses globale Regulierungssystem schließt demokratische Partizipation weitgehend aus und verändert die herkömmliche theoretische Vorstellung von Politik und Demokratie. Auf inter- und supranationaler Ebene agieren höchst unterschiedliche politische Akteure und Organisationen, die zentrale politische Entscheidungen treffen oder zumindest vorbereiten, die deutliche Demokratiedefizite aufweisen. Selbst die UNO als einzige Institution der Nachkriegsweltordnung, die noch Hoffnungen darauf weckte, formaldemokratischen Ansprüchen gerecht zu werden, und deren Organisationen und Mitarbeiter sich mit Fragen nachhaltiger Entwicklung, mit politischen und sozialen Menschenrechten etc. beschäftigen, verliert an Bedeutung und wird permanent von den Mächtigsten

---

230 Friedman, M.: Kapitalismus und Freiheit, 7. Aufl., München 2010.

der Welt missachtet. Stattdessen erstarken ökonomische Institutionen, die wenig bis nichts zur sozialen Integration beitragen und nicht mehr auf die Sicherung des gesellschaftlichen Friedens abzielen, sondern auf die Erhöhung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Staaten ausgerichtet sind. Dazu zählen der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank ebenso wie die Nachfolgeorganisation des GATT, die Welthandelsorganisation (WTO) und nicht zuletzt die Europäische Zentralbank (EZB)<sup>231</sup>.

### 3.2.4 Kritik

Die Steuerungsdefizite und institutionellen bzw. strukturellen Defizite moderner Staaten werden mit den Begriffen Markt- und Staatsversagen umschrieben. Angesichts der gegenwärtigen globalen Krisen entstehen in der Zivilgesellschaft zunehmend Zweifel an der Fähigkeit von Markt und Staat, auf innergesellschaftliche und globale Krisenphänomene angemessen zu reagieren. Die ökonomischen Theorien, die das Marktversagen erklären sollen, liefern dazu keine zufriedenstellenden Erklärungen. Zudem versagt der Markt auch deswegen, weil der Staat zum Teil die falschen Rahmenbedingungen setzt oder durch eine übermächtige Lobby daran gehindert wird, die Rahmenbedingungen gemäß den aktuellen Problemen zu verändern. Freunding formuliert überspitzt: „Das neoliberalistische Denkmuster transportiert Darwins Evolutionstheorie ins Reich der Ökonomie.“<sup>232</sup>

Nach der zutreffenden Auffassung Renners steht Neoliberalismus als politisches Schlagwort für ein ökonomistisch verengtes Politikkonzept, das soziale und ökologische Probleme nicht löst, sondern eher verschärft, es gelte, sich vom libertären „free-market liberalism“ abzugrenzen<sup>233</sup>. Jänicke spricht von politischem Staatsversagen, als die „Unfähigkeit, Entscheidungen zu fällen, deren Notwendigkeit evident ist“<sup>234</sup>.

Die Strategie der „sozial-ökologischen Modernisierung“ setzt darauf, Nachhaltigkeit mit marktwirtschaftlichen Instrumenten (z.B. mit der Internalisierung externer Kosten) zu erreichen<sup>235</sup>. Die Umsetzung des Nachhaltigkeitsleitbilds

---

231 Vgl. Lösch, B.: Die neoliberale Hegemonie als Gefahr für die Demokratie, Berlin 2008; Habermas, J. Für ein starkes Europa – aber was heißt das“ in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Berlin 2011; Butterwegge, Ch. Lösch, B., Ptak, R.: Kritik des Neoliberalismus, Wiesbaden 2007.

232 Freunding, M.: Nichts als Ideologie, in Zeit, siehe: <http://www.zeit.de/-politik/2012-11/leserartikel-neoliberalismus>.

233 Renner, A.: Die zwei Neoliberalismen, in: Pies, I., Leschke, M.: Walter Euckens Ordnungspolitik, Tübingen, 2002.

234 Jänicke, M.: Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft, München 1986

235 Hamm, B.: Struktur moderner Gesellschaften. Ökologische Soziologie, Band 1, Opladen 1996; Hamm, B.: Die neoliberale Offensive. Einführung. In: Ders. (Hrsg.): Gesellschaft zerstören Bierfelder, H. W.: Regieren als Drahtseil-Akrobatik – Regierungs- und Verwaltungsreformen in der Falle

setzt jedoch – wie auch auf der Rio+20-Konferenz erkannt wurde – die Erkenntnis voraus, dass die gegenwärtigen Produktions- und Konsummuster und das gegenwärtige neoliberale Wachstums-Paradigma nicht mit den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung vereinbar sind<sup>236</sup>.

Zentrales Anliegen müsste die gerechtere Gestaltung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sein. Sie sollten nach Kopfmüller so beschaffen sein, dass die Weltwirtschaftsordnung durch einen angemessenen Ausgleich zwischen Zugangschancengleichheit zu Märkten, Institutionen und Entscheidungsprozessen (z. B. in WTO oder IWF) einerseits und begründeten Einschränkungen des Freihandels (z. B. durch Einführung von Kapitalverkehrskontrollen) zur Realisierung der Nachhaltigkeitsanforderungen andererseits beträgt.<sup>237</sup>

Als das ökonomische Steuerungsinstrumentarium der Gegenwart gilt das Anpassungsmanagement („Change Management“<sup>238</sup>) das seit einigen Jahren bei infrastrukturellen Schief lagen und globalen ökonomischen Störungen in Betracht steht<sup>239</sup>. Anpassungsmanagement ist beispielsweise auch die Klimapolitik.

### 3.3. Steuerung der nachhaltigen Entwicklung durch Planung

#### 3.3.1 Umfassende Planungskonzepte

Aus der Vielfalt der theoretischen Fragen im Kontext der Nachhaltigen Entwicklung ist das von der Agenda 21 aufgeworfene und vom Rat von Sachverständigen für Umweltfragen im 1994er Gutachten aufgegriffene steuerungstheoretische Problem der Globalsteuerung durch Planung von Interesse.<sup>240</sup> Das Gutachten des Nachhaltigkeitsrates aus dem Jahre 2000 empfiehlt die Erarbeitung von medien- und bereichsübergreifenden Umweltplänen, mit denen medien- und sektorübergreifend langfristige Ziele und Prioritäten einer wirtschafts- und sozialverträglichen Politik festgelegt werden sollen.<sup>241</sup>

---

peinlicher Inkompetenz, Bayreuth 2014; Bierfelder, H. W.: Regieren als Drahtseil-Akrobatik – Regierungs- und Verwaltungsreformen in der Falle peinlicher Inkompetenz, Bayreuth 2014. Bierfelder, H. W.: Regieren als Drahtseil-Akrobatik – Regierungs- und Verwaltungsreformen in der Falle peinlicher Inkompetenz, Bayreuth 2014.

236 Grunwald, A., Kopfmüller, J: Nachhaltigkeit: 2., aktualisierte Auflage, Frankfurt 2006.

237 Grunwald, A., Kopfmüller, J: Nachhaltigkeit, a. a. O. S. 279 ff.

238 Vgl. Verenkotte, Ch., Beutel, R. Ch., Bönders, Th.: Change Management, a. a. O.

239 Bierfelder, H. W.: Regieren a. a. O..

240 Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Umweltgutachten 1994.

241 Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Umweltgutachten 2000, Tz. 2 ff.

Die Gutachten des Nachhaltigkeitsrates sprechen die Globalplanung im Bereich des Umweltschutzes an und berühren dabei ein ungeliebtes Element der politischen Landschaft, denn mit Globalplanung wird in Deutschland häufig die zentrale Planung kommunistischer Systeme assoziiert. Die Verwaltungswissenschaften machen die Planungsdiskussion u. a. am Ansatz des New Public-Management (wohl zu unterscheiden vom New Government) fest. In der internationalen und nationalen verwaltungswissenschaftlichen Forschung werden verschiedene Reformmodelle diskutiert, die Wege zu einer adäquaten Steuerung eröffnen wollen<sup>242</sup>. Reinermann glaubt, hier einen Paradigmen-Wechsel in der öffentlichen Verwaltung erkennen zu können, einen Innovations-Schub, der die seitherigen Auseinandersetzungen mit dem konventionellen Bürokratiemodell zu einem neuen Paradigma zusammenfasse.<sup>243</sup>

In diesem Zusammenhang wird angenommen, dass auch Nachhaltigkeitspolitik und eine entsprechende Planung mit dem neuen Steuerungsmodell bzw. dem neuem Verwaltungsmanagement<sup>244</sup>, zu bewältigen sei, wie dies auch vom 2000er Umweltgutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen<sup>245</sup> zum Ausdruck gebracht wird.

### 3.3.2 Umfassende Nachhaltigkeitsplanungen

In der neueren wissenschaftlichen und politischen Diskussion der Planung ist die umfassende Planung zur Umsetzung des Nachhaltigkeitsgebots in der Form der Nachhaltigkeitsplanung (nicht zu verwechseln mit der zurzeit üblichen unverbindlichen Nachhaltigkeitsstrategie), in das Blickfeld geraten.<sup>246</sup> Voraussetzungen einer umfassenden Nachhaltigkeitsplanung sind nach politikwissenschaftlichen Untersuchungen: Konsens über mittel- und langfristige Umweltziele, Querschnittspolitik, Zielgruppen- bzw. Verursacherbezug, Partizipation und Monitoring.<sup>247</sup> Als Vorteile einer solchen Planung werden die Lösung von weniger direkt

---

242 Osborne, D., Gaebler, T.: *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, 1992.

243 Reinermann, H.: *Die Krise als Chance: Wege innovativer Verwaltungen*, Speyerer Forschungsbericht 139, 4. Aufl., Speyer 1995. Dagegen wurde eingewandt, dass die Prozesse der institutionellen Ausdifferenzierung und der Fragmentierung in eine Vielzahl von politisch-administrativen Einzelinteressen Institutionen-Grenzen ausgebildet hätten, die sich als „Ressort-Egoismus“ oder Territorial-Egoismus manifestiert hätten. Diesen Trend hätten die neuen Steuerungsmodelle nicht abbauen können. Vgl. dazu Fürst, D.: *Schwierigkeiten der fachübergreifenden Koordination*, in: Brand, K. *Politik der Nachhaltigkeit*, a. a. O., 2002, S.179 ff.

244 Jann, W.: *Neues Steuerungsmodell*, in: Blanke, B., Bandemer, u. a. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Opladen 1998, S. 70 ff.

245 Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: *Umweltgutachten*, 2000.

246 Institut für ökologische Wirtschaftsforschung: *Politische Strategien für eine nachhaltige Dynamik sozial-ökologischer Transformationen*, Berlin 2001.

247 Jänicke, M., Jörgens, H. (Hrsg.): *Umweltplanung im internationalen Vergleich. Strategien der*

wahrnehmbaren langfristigen Umweltproblemen, die Professionalisierung der politischen Verwaltung, die Verbesserung der Implementation, die bessere Legitimation sowie wirtschaftliche Vorteile aus der Verringerung von Unsicherheit<sup>248</sup>

Vor diesem Hintergrund wird eine „neue Planungskultur“ unter Weiterentwicklung der gegenwärtigen Institutionen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung gefordert<sup>249</sup>. Dazu wird die Meinung vertreten<sup>250</sup>, mit der Entwicklung dieser neuen Planungskultur sei vor allem eine Abkehr vom „klassischen“ Planungsverständnis als eines Vorgangs von oben nach unten (top down) verbunden.

### 3.4 Steuerung durch die Rechtsordnung

#### 3.4.1 Einführende Überlegungen

Nachhaltige Entwicklung im globalen und nationalen Kontext kann nicht den Zufälligkeiten politischer Prozesse und Programme oder der Akzeptanz unterschiedlicher Institutionen, Akteure oder Rechtsgemeinschaften überlassen sein, zumal die Politik und zumeist auch ihre Akteure vorrangig unter ökonomischen Aspekten kurzfristig optimale Lösungen zu erreichen suchen, die zumeist nicht oder nicht in erster Linie nachhaltigkeitsgerecht sind. Es ist deswegen erforderlich, nachhaltige Entwicklung über die politisch-programmatische Ebene hinaus, auch über die Darstellung in Programmen und Agenden hinaus, rechtlich wirksam festzuschreiben und in konkreten internationalen und nationalen Rechtsnormen zu fixieren.<sup>251</sup>

Vor dem Hintergrund der Notwendigkeit, Nachhaltigkeit in das Rechtssystem zu integrieren, wenn sie im polisch-administrativen System Geltung und Steuerungswirkung entfalten soll, wird das Leitbild auch in der Jurisprudenz kontrovers diskutiert und findet sich in zahlreichen politisch-administrativen Konzepten

---

Nachhaltigkeit, Berlin/ Heidelberg, 2000, S. 171 ff.

248 Lee, Y. H.: Strategische Planung für eine nachhaltige Entwicklung in der Republik Korea, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, New York, 2000, S. 69 ff

249 Vgl. Roth, R.: Demokratieformen. Handlungsmöglichkeiten auf Länderebene, Berlin 2013.

250 Gawron, T.: Planungskultur und nachhaltige Raumentwicklung. Praktische und theoretische Ansätze. In: Kühn, M./Moss, T. (Hrsg.): Planungskultur und Nachhaltigkeit. Neue Steuerungs- und Planungsmodelle für eine nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung, 2. Auflage, Berlin 1998.

251 Zur juristischen Dimension der Nachhaltigkeit findet sich eine reichhaltige rechtswissenschaftliche Literatur. Vgl. u. a. Beucamp, G.: Konzept, a. a. O.; Bubnoff, von, D.: Der Schutz zukünftiger Generationen im deutschen Umweltrecht, Berlin 2001; Rehbinder, E.: Das deutsche Umweltrecht auf dem Weg zur Nachhaltigkeit, NVwZ 2002, 657 ff; Bückmann, W., Lee, Y. H., Simonis, E. U.: Das Nachhaltigkeitsgebot der Agenda 21 und seine Umsetzung in das Umwelt- und Planungsrecht, in: UPR 2002, S. 168 ff; Bückmann, W.: Probleme der Transformation des Nachhaltigkeitsgebots in das Recht, in: Brand, K.-W. (Hrsg.): Politik der Nachhaltigkeit. Voraussetzungen, Probleme, Chancen – eine kritische Diskussion, Berlin 2002, S. 145 ff.

und Plänen<sup>252</sup>. Das Leitbild ist deswegen in Deutschland bereits Gegenstand einiger Ansätze der Verrechtlichung<sup>253</sup>, obwohl die Meinung vertreten wird, dass ein Wandel in die Richtung der Nachhaltigkeit zunächst in den Köpfen ansetzen müsse, insbesondere in den Denk- und Deutungsmustern der maßgebenden Akteure.<sup>254</sup> Letzteres mag zwar richtig sein, doch schließt das die Option der Verrechtlichung nicht aus, denn auch zahlreiche andere Prinzipien sind in das Rechtssystem aufgenommen worden, bevor sie sich „in den Köpfen der Akteure“ eingerichtet hatten<sup>255</sup>.

Auch Brand hält nichts von der Verrechtlichung des Nachhaltigkeitsgebots.<sup>256</sup> Er vertritt die Meinung, die zentralen Leitideen des Konzepts nachhaltiger Entwicklung müssten in öffentlichen Diskursen und Ritualen, in gängigen Sprachbildern und Metaphern symbolisch verankert sein, um diesem Konzept den Charakter eines handlungsleitenden öffentlichen Leitbilds zu verleihen. Öffentliche Diskurse, wie sie Brand vorschweben, sind, wie bereits ausgeführt, dafür kein geeignetes Mittel<sup>257</sup>.

Das im Nachhaltigkeitsdiskurs zumeist zugrunde gelegte – oben unter 1.2.3.3 erörterte – Dreisäulen-Modell<sup>258</sup> führt, wie das 2002er Gutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen zutreffend zum Ausdruck bringt, weniger zur Verdeutlichung des Begriffs nachhaltige Entwicklung, als mehr zur Beliebigkeit seiner Ausdeutung und Verwendung. Erbguth lobt das Dreisäulen-Modell<sup>259</sup> als „gleichrangige Synthese der ökologischen, ökonomischen und sozialen Belange“ während Reh binder richtiger die Auffassung vertritt, dass für die rechtliche Belangabwägung vom „Einsäulen-Modell ausgegangen werden sollte, welches das Leitbild der Nachhaltigkeit in seiner derzeitigen Ausgestaltung nicht wesentlich ändere. Das Modell findet deswegen eine so große Akzeptanz, weil es die Abwä-

---

252 Umweltbundesamt: Nachhaltige Entwicklung Die Zukunft nachhaltig umweltgerecht gestalten, Berlin, 2002.

253 Petschow, U., Clausen, J., Keil, M.: Die Zivilgesellschaft als Akteur der Unternehmenssteuerung im Rahmen von Global Governance, in: Balzer, I., Wächter, M.: Sozial-ökologische Forschung. Ergebnisse der Sondierungsprojekte aus dem BMBF-Förderschwerpunkt, München 2002, S. 153 ff.

254 Fürst, D.: Schwierigkeiten der fachübergreifenden Koordination, in: Brand, K.-W. (Hrsg.): Politik der Nachhaltigkeit. Voraussetzungen, Probleme, Chancen – eine kritische Diskussion, Berlin, 2002, S. 179 ff.

255 Derartige Prinzipien haben dann gleichwohl bewirkt, dass die Ansiedlung (hinterher auch) in den Köpfen begann (Beispiel Gleichberechtigung von Frauen).

256 Brand schreibt das nicht ausdrücklich, obwohl das aus seinen Veröffentlichungen herauszulesen ist, er hat das allerdings gegenüber dem Verfasser und seinen Kollegen zum Ausdruck gebracht, nachdem er angefragt worden war, sich an einem entsprechenden Forschungsvorhaben der Fagus-Forschungs-Arbeitsgemeinschaft zu beteiligen.

257 Übrigens: In welchen und von wem veranstalteten öffentlichen Diskussionen mit welcher Zielrichtung soll das stattfinden – alles das bleibt doch bei derartigen Rezepten offen.

258 Reh binder, E.: Die Diskussion der Umsetzung des Nachhaltigkeitsgebots in das Umwelt- und Planungsrecht, in: Bückmann, W. u.a. (Hrsg.) Das Nachhaltigkeitsgebot der Agenda 21, 2002, S. 95 ff.

259 Erbguth, W.: Konsequenzen der neueren Rechtsentwicklung im Zeichen nachhaltiger Raumentwicklung, DVBl. 1999, S. 1082 ff.

gungsoption offen lässt, inhaltlich im wesentlichen keine über den Hinweis auf eine wie auch immer vorgestellte Dreidimensionalität des Nachhaltigkeitsgebots hinausgehende Aussage enthält und letztlich dazu führt, dass alle möglichen Konflikte bei Interpretation und Umsetzung des Nachhaltigkeitsgebots unter den Tisch gekehrt werden können.<sup>260</sup>

Das Recht ist neben Planung, medialer Vermittlung und Politik der wesentliche Transformationsmechanismus der nachhaltigen Entwicklung, wenngleich Steuerungsdefizite verbleiben.<sup>261</sup> Wenn das Leitbild der Nachhaltigkeit wirksam umgesetzt werden soll, ist seine Einbindung in die Rechtsordnung (national und international) erforderlich.<sup>262</sup>

Das Recht entfaltet in der politisch-administrativen und gesellschaftlichen Praxis erhebliche Steuerungswirkungen. Nach wie vor werden gesellschaftliche, politische und administrative Verhaltensorientierungen bevorzugt aus dem Recht gewonnen und Konfliktlösungen vom Recht erwartet und geleistet.

Das Recht hat im Vergleich zu anderen Steuerungsmechanismen (Politik, Ethik, Religion) und zu anderen Regelungsansätzen die größere Durchsetzungskraft.<sup>263</sup>

Der Marktmechanismus, New Governance oder ähnliche Ansätze können die notwendige Weiterentwicklung des rechtlichen Instrumentariums nicht ersetzen.

Die Verrechtlichung durch Aufnahme in die Verfassung und in verbindliche Normen des einfachen Rechts, insbesondere durch eine medienübergreifende Regelung<sup>264</sup> würde dazu führen, dass das Nachhaltigkeitsgebot über seine bisherige Wirkung und sein ethisches Gebotensein hinaus zu einer strikten Vorgabe für politisches, gesellschaftliches und administratives Handeln wird.

---

260 Erbguth formuliert: "Erinnert man sich an die Dreidimensionalität und den Nachweltschutz der allgemeinen Nachhaltigkeit, so impliziert dies zwingend ein abwägendes Vorgehen im Zuge nachhaltigen Handelns. Eine solche Abwägung ist verfassungsrechtlich nicht rechtsfrei gestellt, vielmehr gebunden an die Verhältnismäßigkeit jeglichen staatlichen Handelns – und damit dem Rechtsstaatsprinzip unterworfen."

261 Vgl. dazu mit naturschutzrechtlichem Fokus: Ekardt, F., Steuerungsdefizite im Umweltrecht : Ursachen unter besonderer Berücksichtigung des Naturschutzrechts und der Grundrechte, zugleich zur Relevanz religiösen Säkularisats im öffentlichen Recht, Sinsheim, 2001.

262 Vgl. auch das Fazit bei Bückmann, W.: Probleme der Transformation des Nachhaltigkeitsgebots in das Recht, in: Brand, K.-W. (Hrsg.): Politik der Nachhaltigkeit. Voraussetzungen, Probleme, Chancen – eine kritische Diskussion, Berlin 2002, S. 145 ff.

263 Hof, H.: Rechtsethologie Recht im Kontext von Verhalten und außerrechtlicher Verhaltensregelung, Heidelberg 1996. S. 102.

264 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Umwelt-gesetzbuch, Entwurf, Berlin 1998.

### 3.4.2 Funktionen des Rechts

Das Recht hat die Funktion, politisch-gesellschaftliches Verhalten zu steuern und zu koordinieren<sup>265</sup>, es hat die Aufgabe, gesellschaftliches Handeln zu ordnen<sup>266</sup> und zu integrieren, indem es miteinander vereinbare, verlässliche und dauerhafte Verhaltensmuster entwickelt und vorgibt. Dazu hält das Rechtssystem gesetzgeberische, administrative und gerichtliche Verfahren bereit, innerhalb derer politische Entscheidungsfindungen und Konfliktlösungen in kontrollierter und gemäßiger Weise stattfinden und in rationaler, gemeinwohlverträglicher Weise abgewickelt werden.

Der Millenniums-Gipfel der Vereinten Nationen von 2000 bestätigte den Primat des Rechts: „Wir treffen daher den Beschluss, die Achtung vor dem Recht sowohl in den internationalen als auch den nationalen Angelegenheiten zu stärken und insbesondere sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten den Entscheidungen des Internationalen Gerichtshofs im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen in den Fällen, in denen sie Partei sind, Folge leisten<sup>267</sup>“.

Auch die 2030 Entwicklungsagenda enthält zahlreiche Aussagen zur Bedeutung des Rechts. In der Vision der Agenda – siehe Anlage 1 – heißt es, dass den Staats- und Regierungschefs eine Welt vorschwebt mit „universeller Achtung der Rechtsstaatlichkeit, Gerechtigkeit, Gleichheit“. Auch ist die Rede von „guter Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit“. Unterziel 16.3 lautet explizit: „För-

---

265 Auf die Fragen, weswegen Recht gilt und auf welchen gesellschaftlichen Zusammenhängen dies beruht, kann hier nicht im Einzelnen eingegangen werden. Habermas führt dazu u. a. aus, das Verpflichtende des Rechts sei nicht weiter zu erklären, sofern das Gesetz nicht aus einer göttlichen oder einer natürlichen Ordnung abgeleitet werde. Die Unsicherheit über die Geltung der Gesetze versuche man auf zwei Wegen abzubauen. Der eine Weg sei die Partizipation, der andere der Weg, den die Diskurstheorie beschreibe. Vgl.: Habermas, J.: Faktizität und Geltung, Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt a. M., 1992, S. 390 ff. Habermas behandelt den normative Gehalt des Systems der Rechte und der Idee des Rechtsstaates unter diskurstheoretischen Gesichtspunkten und zeigt, wie sich das alte Versprechen einer gesellschaftlichen Selbstorganisation freier und gleicher Bürger unter den Bedingungen komplexer Gesellschaften auf neue Weise begreifen lasse.

266 Kirchhof, P.: Die EU steckt in der Krise, weil Recht missachtet wurde. Und wir spielen weiter mit dem Feuer: Eine Instabilität des Rechts wiegt schwerer als eine Instabilität der Finanzen. Wer das nicht begreift, dem hilft auch keine Zentralgewalt mehr, Berlin 2012.

267 Vgl. Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen verabschiedet von der Generalversammlung der Vereinten Nationen zum Abschluss des vom 6.–8. September 2000 abgehaltenen Millenniumsgipfels in New York.

derung der Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene und Gewährleistung eines gleichberechtigten Zugangs zu den Gerichten für alle“.

In der Realität sind weder der Markt noch politisch-administrative Programme, Netzwerke und Diskussionsrunden die Steuerungsinstanz, sondern die Rechtsordnung, die ihre Legitimation im allgemeinen, übergesetzlichen Gerechtigkeitsprinzip und der daraus abgeleiteten Verfassung findet. Auch für Radbruch bildet die Gerechtigkeit die Idee des Rechts. Diese umfasse die Gleichheit, die Zweckmäßigkeit und die Rechtssicherheit. „Der Konflikt zwischen Gerechtigkeit und Rechtssicherheit dürfte dahin zu lösen sein, dass das positive Recht auch dann den Vorrang habe, wenn es inhaltlich ungerecht und unzumutbar sei. Es sei denn, dass der Widerspruch zur Gerechtigkeit ein so unerträgliches Maß erreicht habe, dass das Gesetz als „unrichtiges Recht“ der Gerechtigkeit zu weichen habe.“<sup>268</sup>

In der Gegenwart haben sich zahlreiche rechtstheoretische Theorien entwickelt, die das Recht grundsätzlich als eigenständiges System von Normen sehen, die in einer bestimmten Weise gesetzt worden sind<sup>269</sup>. Zu diesen gehört die Rechtstheorie Teubners, derzufolge das Rechtssystem ein autopoietisches System sein soll, ein Subsystem der Gesellschaft neben anderen Subsystemen wie Wirtschaft, Politik, Religion etc.<sup>270</sup> Das Recht, so wird angenommen – sei infolge seiner „Materialisierung“ (des Versuchs, es als Mittel der Sozialgestaltung einzusetzen) notgedrungen immer unbestimmter geworden<sup>271</sup> Anders als Teubners Theorie geht die evolutorische Rechtstheorie davon aus, dass Recht eine Gesellschaft zu verfassen habe, die sich in ihrer Komplexität und ihrem dynamischen Wandel zunehmend radikalisiere<sup>272</sup>.

Die politische und gesellschaftliche Steuerungswirkung des Rechts ist auch für die Implementation des Leitbilds der nachhaltigen Entwicklung essentiell. Die zunehmende Verrechtlichung der modernen Gesellschaften hat zu einem erheblichen Bedeutungsgewinn des Rechts im Verhältnis zu anderen Steuerungs- und Deutungsmechanismen geführt. Rechtliche Steuerung ist nach Schuppert Struktursteuerung und Steuerung durch Institutionen.<sup>273</sup> Recht ist ein elastisches

---

268 Vgl. Radbruch, G., Dreier, R., Stanley L., Paulson, St. (Hg.): Rechtsphilosophie. 2. Aufl, Heidelberg 2003.

269 Koch und Rüßmann haben in ihrer juristischen Begründungslehre rechtstheoretische Ansätze für die juristische Methodenlehre erschlossen. Vgl. Koch, H.-J., Rüßmann, H.: Juristische Begründungslehre. Eine Einführung in die Grundprobleme der Rechtswissenschaft, München 1982.

270 Teubner, G.: Recht als autopoietisches System, Frankfurt a. M. 1989, 2. Auflage 1996.

271 Vgl. Günther K.: Vernunftrecht – nach dem versäumten Augenblick seiner Verwirklichung, in: Kritische Justiz 1992, S. 178 ff.

272 Abegg, A.: Was ist evolutorische Rechtstheorie? – dargestellt am Beispiel der Evolution der Vertragsfreiheit.

273 Schuppert, G., F.: Zur Rolle des Rechts bei der Staats- und Verwaltungsreform, in: Bandemer, u.a. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Aufl. Opladen 2000, S. 34 ff.

System der Verhaltenssteuerung.<sup>274</sup> Zwar ist das Recht – insbesondere angesichts erkennbarer ökologischer Gefahrenlagen – prinzipiell für Fortentwicklungen offen.<sup>275</sup> Doch kann Recht nicht – jedenfalls nicht alleine – der Promotor eines Paradigmenwechsels sein, es bildet vielmehr den normativen Überbau der demokratisch verfassten Zivilgesellschaft und ist die Resultante der vorherrschenden gesellschaftlichen und politischen Kräfte und Strömungen.<sup>276</sup> Die verfassungsimmanenten Grundwerte und die verfassungsgestaltenden Grundentscheidungen bilden die Verstreungen des Rechtssystems sowie den Rahmen, in dem sich das Recht, insbesondere ein an dem Leitbild der Nachhaltigkeit orientiertes Recht, fortentwickeln kann. Wird das Leitbild der Nachhaltigkeit als normatives Prinzip interpretiert, das sich in diesen Rahmen einpasst, lässt sich daraus nachhaltigkeitsgerechtes Recht entwickeln.<sup>277</sup>

---

274 Vgl. Hof, H., *Rechtsethologie*, a. a. O.

275 Hof, H., *Rechtsethologie*, a. a. O. S. 496. Das Ausmaß der schon erkennbaren Bedrohung der menschlichen Spezies verlangt klare Gegensteuerung von der Politik. Die Lebensnotwendige Umorientierung kann in wesentlichen Bereichen auch zur Neubestimmung der durch das Recht gezogenen Grenzen führen (S. 505).

276 Wenn das dem Governance-Ansatz bei einigen Autoren zugrunde gelegte Bild einer liberalisierten und privatisierten (weitestgehend rechtsfreien), von gesellschaftlichen Akteuren dominierten Zivilgesellschaft Realität würde, müsste ein (anderer) rechtlicher Überbau dieses gesellschaftlichen Zustands entwickelt werden.

277 Seelmann bejaht die Frage, ob eine an den Prinzipien von Freiheit, Konsens, Anerkennung oder Interessenwahrung orientierte neuzeitliche Ethik und ein darauf beruhendes Recht in der Lage ist, die Notwendigkeit des Fortbestehens der Menschheit und damit die Verhinderung einer ökologischen Katastrophe zu begründen. Relevant bleibt nach Seelmann, die Frage, ob ein alleine am Freiheitspostulat orientiertes Recht die ökologischen Interessen heutiger und künftiger Generationen wahren kann. Vgl. Seelmann, K.: *Rechtsphilosophie*, 5. Aufl., München 2000.

### 3.4.3 Vorherrschaft des Ordnungsrechts

In der Deregulierungsdiskussion wird von Anhängern ökonomischer Theorien die Meinung vertreten, das ökonomische Instrumentarium sei zur Steuerung der gesellschaftlichen Entwicklung dem ordnungsrechtlichen Instrumentarium überlegen. Unglücklicherweise hat sich in einigen Bereiche der praktischen Politik und auch einigen führenden Exponenten derselben diese irriige Meinung eingeschlichen.

Zu dieser Irrmeinung hat sich der Sachverständigenrat für Umweltfragen geäußert und zum Ausdruck gebracht: „Pauschale Charakterisierungen des Umweltordnungsrechts als ineffizient und pauschale Behauptungen der Überlegenheit ökonomischer Instrumente sind inadäquat. Sie beschädigen ein unentbehrliches Instrument umweltpolitischer Steuerung. Ob potenzielle allokativer Effizienzvorteile ökonomischer Instrumente sich tatsächlich realisieren lassen, hängt von Voraussetzungen ab, die zu häufig ausgeblendet werden. Zweifellos werden ökonomische und andere indirekt wirkende Instrumente des Umweltschutzes künftig an Bedeutung gewinnen müssen. In vielen Bereichen ist Ordnungsrecht jedoch nicht mit Effizienzgewinn durch ökonomische Instrumente ersetzbar. Die in Betracht kommenden Instrumente zur Steuerung umweltrelevanter Verhaltensweisen haben jeweils spezifische Vor- und Nachteile. Ob für einen bestimmten Einsatzbereich ordnungsrechtliche oder ökonomische Instrumente oder Maßnahmen anderer Art die größten Effizienzvorteile versprechen, kann nur aufgrund genauer Analyse der jeweiligen Anreiz- und sonstigen Rahmenbedingungen, einschließlich der Kontroll-, Durchsetzungs- und sonstigen Transaktionskosten, festgestellt werden.“<sup>278</sup>.

Dem ist nichts hinzuzufügen. Wie die weitere Entwicklung gezeigt hat, ist es dem SRU verhängnisvollerweise nicht gelungen, die Bundesregierung von dieser Meinung zu überzeugen.

Haber und Bückmann haben in ihrer 2013 erschienen Veröffentlichung „nachhaltiges Landmanagement“ darauf hingewiesen – und dies sei zum Abschluss noch einmal unterstrichen – dass die Grundforderung der Nachhaltigkeit, die Bedürfnisse der gegenwärtig lebenden Menschen zu befriedigen, ohne die Bedürfnisse künftiger Generationen einzuschränken oder zu gefährden, entweder nicht erfüllbar sei, weil künftig mehr Menschen auf der gleichen Landfläche nur unter eingeschränkten Bedingungen leben müssten oder, wenn sie so definiert

---

<sup>278</sup> Deutscher Bundestag Drucksache 14/8792, 14. Wahlperiode, 15. 04. 2002, Unterrichtung durch die Bundesregierung: Umweltgutachten 2002 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen Für eine neue Vorreiterrolle – Drucksache 14/8792, Randziffer 36.

werde, ein Irrtum sei, weil sie ohne Berücksichtigung des Bevölkerungszuwachses aufgestellt worden sei.

Nachhaltigkeit enthalte zwangsläufig Begrenzungen, nämlich einen Nutzungsverzicht in der Gegenwart zur Sicherstellung der zukünftigen Nutzung der Ressourcen. So sei sorgfältig zu beachten, dass die Umstellung auf erneuerbare Energieträger, eine aus der Sicht nachhaltiger Entwicklung vernünftige Maßnahme, nicht andere Nachhaltigkeitsansprüche missachte. Nachhaltige Entwicklung sei notwendig und unumgänglich, müsse aber die Natur und ihre Organisation in allen Aspekten einbeziehen. Es bestehe zwar ein weitgehender Konsens im Ziel: Dieses heiße nachhaltige Entwicklung. Gesellschaft und Politik hätten jedoch immer noch einen tiefen Dissens darüber, wie es erreicht werden solle und könne. Doch nur mit nachhaltiger Entwicklung würden die Menschen auf dem Planeten Erde verbleiben können.<sup>279</sup>

#### 3.4.4 Recht als Innovation

Abschließend wird noch auf ein Sonderproblem eingegangen, auf den Problembereich der „Innovation durch Recht“ oder konkreter auf die Einwirkung rechtlicher Strukturen und Regelungen auf den Innovationsprozess.<sup>280</sup> Gegenstand der rechtswissenschaftlichen Innovationsforschung ist das Recht, das die Entstehung, die Existenz oder die Qualität von Innovationen beeinflusst. Recht unterliegt dem Wandel und Recht fördert den Wandel<sup>281</sup>.

Dabei fragt es sich, welches Verständnis von Innovation dem zugrunde liegt. Der Begriff soll eine Neuerung assoziieren. Brenner meint, in der Rechtswissenschaft bedeute Innovation die Entwicklung und Einführung neuer Produkte, Verfahren und Strukturen.<sup>282</sup> Im Zentrum des Interesses ständen Neuerungen, die durch Recht beeinflusst oder initiiert werden.<sup>283</sup>

Soweit Rechtswissenschaft auf die aktive Rolle des Rechts bei der Erzeugung von Innovationen bezogen wird, ist sie Steuerungswissenschaft.<sup>284</sup>

---

279 Haber, W. Bückmann, W.: Nachhaltiges Landmanagement, a. a. O. S. 121 ff.

280 Reich, N.: Innovationssteuerung im europäischen Privatrecht, in: Hoffmann-Riem, Schneider (Hrsg.): Rechtswissenschaftliche Innovationsforschung – Grundlagen, Forschungsansätze, Gegenstandsbereiche, Baden-Baden 1998, S. 330 ff.

281 Hoffmann-Riem, W.: Vorüberlegungen, S. 12.

282 Hoffmann-Riem, W.: Ermöglichung von Flexibilität und Innovationsoffenheit im Verwaltungsrecht, in: Hoffmann-Riem, Schmidt-Aßmann (Hrsg.): Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, 1994, S. 9 ff.

283 Vgl. dazu auch Hauschild, Keine Scheu vor dem Unbekannten – Innovationen als Überschreitung gegebener Grenze, in: Wirtschaft und Wissenschaft 1996, S. 44 ff.

284 Vgl. mit weiteren Nachweisen: Schuppert, G. F.: Verwaltungswissenschaft als Steuerungswissenschaft, in: Hoffmann-Riem, Schmidt-Aßmann, Schuppert (Hrsg.): Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts, 1993, S. 65 ff.

Rechtswissenschaftliche Innovationsforschung ist Forschung zur Steuerungskraft des Rechts im Bereich von Innovationen und führt (auch vor diesem Hintergrund) zu der generellen Frage der Steuerbarkeit des Verhaltens einzelner oder der Lebensverhältnisse insgesamt. Die alte Diskussion über die Effektivität des Rechts erweitert sich damit zur Diskussion über Steuerungsziele, Steuerungsinstrumente, Steuerungserfolge und -misserfolge, über die Steuerungskapazität von Recht insgesamt.<sup>285</sup>

Dazu wird die Auffassung vertreten, Innovationen ließen sich nur in begrenztem Umfang hoheitlich anordnen, wenn sie nachhaltige Wirksamkeit auf Dauer gewinnen sollten, vielmehr setzten sie eine freiwillige Selbstorganisation sowie Handlungs- und Entscheidungsräume der Steuerungsadressaten einem Netzwerk von Akteuren voraus. Auch gebe es keine Instrumente der Innovationssteuerung als solche, die aus einem spezifischen Instrumentenkasten abrufbar wären. Sämtliche Erscheinungsformen, in denen der Staat handle und handeln dürfe, könnten teils mehr, teils weniger eine spezifische Nähe zur Steuerung von Innovationen aufweisen. Diese Nähe ergebe sich aus dem sachlichen Kontext, in dem die jeweiligen Instrumente eingesetzt würden.<sup>286</sup> Schulze-Fielitz hypothetisieren, dass die Rechtsordnung in kleinen Schritten, aber zunehmend mit Instrumenten angereichert worden sei, die innovationsfördernde Funktionen hätten.<sup>287</sup>

Hier wird die Auffassung vertreten, dass Schulze-Fielitz die Innovationseignung des Rechts zu eng sieht und angenommen, dass dem zugleich ein zu enges semantisches Begriffsverständnis der Innovation zugrunde liegt. Im Falle der Inkorporationen des Nachhaltigkeitsprinzips in das Recht ergeben sich Erkenntnisgrundlagen für ein nachhaltigkeitsgerechtes Recht und Hinweise für die Ausdeutung und die Realisierung des Nachhaltigkeitskonzepts.

Die Forderung nach einer neuen Innovationsverantwortung des Staates sucht Probleme dieser Art rechtlich zu verfassen, indem Innovationen an die Orientierungen der Gesellschaft, besonders verfassungsrechtliche Vorgaben, zurückgebunden und an Zielwerten des gesamtpolitischen Prozesses ausgerichtet werden.

Der nach Schulze-Fielitz verbleibende und gebotene Maßstab zur Evidenzkontrolle für die Sachgerechtigkeit der staatlichen Innovations-Steuerung ist der Grundsatz

---

285 Hoffmann-Riem, W.: Vorüberlegungen, S. 20 ff.

286 Schulze-Fielitz, H.: Instrumente der Innovationssteuerung durch Öffentliches Recht – insbesondere im Umweltrecht, in: Hoffmann-Riem, Schneider (Hrsg.): Rechtswissenschaftliche Innovationsforschung – Grundlagen, Forschungsansätze, Gegenstandsbereiche, Baden-Baden 1998, S. 291 ff. (295).

287 Schulze-Fielitz, H. Instrumente, S. 297 weist allerdings in diesem Zusammenhang nach, dass sich bestimmte konkrete Aufgabenbestimmungen in Gesetzen innovationsfördernd auswirken.

der Verhältnismäßigkeit<sup>288</sup> im Sinne einer „großen Verhältnismäßigkeitsprüfung“<sup>289</sup>, die Untersuchung der Frage, ob ein Steuerungsmaßnahme geeignet, erforderlich und angemessen erscheint. Doch auch die, so wird befürchtet, verliert seine grenzziehende Kraft, weil der Gesetzgeber beispielsweise im Umweltrecht materielle Vorgaben nur abstrakt vorgeben könne und den Verfahren und Abwägungsprozeduren der Verwaltung vertrauen müsse, die er durch Rahmenvorgaben präge.<sup>290</sup>

Im Ergebnis ist zu konstatieren, dass die Rechtsordnung sich – nicht zuletzt wegen der Notwendigkeit der Inkorporation der neuen Nachhaltigkeitsziele – in einem tiefgreifenden Wandel befindet, der zunehmend Instrumente zur Ermöglichung von Innovationen, insbesondere von nachhaltigkeitspezifischen Innovationen – realisiert. Die Folgen dieses Wandels sind für die Rechtswissenschaften aufarbeitungsbedürftig, denn die neuen Anforderungen schaffen erhebliche Unsicherheiten für das Verwaltungshandeln, das Routinen als Formen der Entlastung benötigt und nicht unbegrenzt dynamisiert und flexibilisiert werden kann, sollen nicht Risikoaversionen die Überhand gewinnen.<sup>291</sup> Deutlich wird bei alledem, dass rechtswissenschaftliche Innovationsforschung mehr ist als nur ein neues Etikett für bereits bekannte rechtswissenschaftliche Problemstellungen, sondern ein Aufgabengebiet, das vor allem mit der Verabschiedung der 2030 Agenda neue Konturen gewinnt.

---

288 Zur Innovationsoffenheit des Verhältnismäßigkeitsprinzips vgl. Schmidt, R.: Flexibilität und Innovationsoffenheit im Bereich der Verwaltungsmaßstäbe, in: Hoffman-Riem, Schmidt-Aßmann (Hrsg.): Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, 1994, S. 9 ff.

289 Vgl. dazu eingehend: Salzwedel, J.: Umweltvorsorge durch Emissionsminderung und Verhältnismäßigkeitsprinzip, in: Aktuelle Umweltfragen, 1983, S. 27 ff.

290 Vgl. am Beispiel der Verpackungsverordnung: Di Fabio, U.: Die Verfassungskontrolle indirekter Umweltpolitik am Beispiel der Verpackungsverordnung, in: NVwH 1995, S. 1 ff.

291 Vgl. Kern, H.: Das vertrackte Problem der Sicherheit. Innovationen im Spannungsfeld zwischen Ressourcenmobilisierung und Risikoaversion, in: Jahrbuch und Technik Arbeit, 1966, S. 196 ff.

## Anhang 1: Neue Nachhaltigkeitsziele

Die 2030 Entwicklungsagenda lautet einleitend, die Staats- und Regierungschefs seien entschlossen, die Menschheit von der Tyrannei der Armut und Not zu befreien, den Planeten zu sanieren und zu sichern sowie entschlossene und transformative Schritte vorzunehmen, um die Welt auf einen nachhaltigen und belastbaren Pfad zu bringen.

Sie seien entschlossen, Armut und Hunger in allen Formen und Dimensionen zu beenden und sicherzustellen, dass alle Menschen ihr Potenzial in Würde und Gleichheit und in einer gesunden Umwelt zur Geltung bringen können, ferner den Planeten vor Degradation zu schützen durch nachhaltigen Konsum und nachhaltige Produktion, nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und dringliche Maßnahmen gegen den Klimawandel. Auch seien sie entschlossen, friedliche, gerechte und integrative Gesellschaften zu gewährleisten frei von Angst und Gewalt. Es gebe keine nachhaltige Entwicklung ohne Frieden und keinen Frieden ohne nachhaltige Entwicklung.

Im Mittelpunkt der 2030 Entwicklungsagenda steht die Vision:

Wir sehen eine Welt vor uns, die frei von Armut, Hunger, Krankheit und Not ist und in der alles Leben gedeihen kann<sup>292</sup>. Eine Welt, die frei von Furcht und Gewalt ist. Eine Welt, in der alle Menschen lesen und schreiben können. Eine Welt mit gleichem und allgemeinem Zugang zu hochwertiger Bildung auf allen Ebenen, zu Gesundheitsversorgung und Sozialschutz, in der das körperliche, geistige und soziale Wohlergehen gewährleistet ist. Eine Welt, in der wir unser Bekenntnis zu dem Menschenrecht auf einwandfreies Trinkwasser und Sanitärversorgung bekräftigen, in der es verbesserte Hygiene gibt und in der ausreichende, gesundheitlich unbedenkliche, erschwingliche und nährstoffreiche Nahrungsmittel vorhanden sind. Eine Welt, in der die menschlichen Lebensräume sicher, widerstandsfähig und nachhaltig sind und in der alle Menschen Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher und nachhaltiger Energie haben.

Wir sehen eine Welt vor uns, in der die Menschenrechte und die Menschenwürde, die Rechtsstaatlichkeit, die Gerechtigkeit, die Gleichheit und die Nichtdiskriminierung allgemein geachtet werden, in der Rassen, ethnische Zugehörigkeit und kulturelle Vielfalt geachtet werden und in der Chancengleichheit herrscht, die

---

292 Vereinte Nationen A/70/L.1 Generalversammlung \*1515900\* Siebzigste Tagung: Von der Generalversammlung auf ihrer neunundsechzigsten Tagung an das Gipfeltreffen der Vereinten Nationen zur Verabschiedung der Post-2015-Entwicklungsagenda überwiegener Resolutionsentwurf: Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung.

die volle Entfaltung des menschlichen Potenzials gewährleistet und zu geteiltem Wohlstand beiträgt. Eine Welt, die in ihre Kinder investiert und in der jedes Kind frei von Gewalt und Ausbeutung aufwächst. Eine Welt, in der jede Frau und jedes Mädchen volle Gleichstellung genießt und in der alle rechtlichen, sozialen und wirtschaftlichen Schranken für ihre Selbstbestimmung aus dem Weg geräumt sind. Eine gerechte, faire, tolerante, offene und sozial inklusive Welt, in der für die Bedürfnisse der Schwächsten gesorgt wird.

Wir sehen eine Welt vor uns, in der jedes Land ein dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum genießt und es menschenwürdige Arbeit für alle gibt. Eine Welt, in der die Konsum- und Produktionsmuster und die Nutzung aller natürlichen Ressourcen – von der Luft bis zum Boden, von Flüssen, Seen und Grundwasserleitern bis zu Ozeanen und Meeren – nachhaltig sind. Eine Welt, in der Demokratie, gute Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit sowie ein förderliches Umfeld auf nationaler und internationaler Ebene unabdingbar für eine nachhaltige Entwicklung sind, darunter ein dauerhaftes und inklusives Wirtschaftswachstum, soziale Entwicklung, Umweltschutz und die Beseitigung von Armut und Hunger. Eine Welt, in der die Entwicklung und die Anwendung von Technologien den Klimawandel berücksichtigen, die biologische Vielfalt achten und resilient sind. Eine Welt, in der die Menschheit in Harmonie mit der Natur lebt und in der wildlebende Tiere und Pflanzen und andere Lebewesen geschützt sind.

Die neuen Nachhaltigkeitsziele (goals) und Unterziele (targets)<sup>293</sup>:

### **Ziel 1. Armut in allen ihren Formen und überall beenden**

1.1 Bis 2030 die extreme Armut – gegenwärtig definiert als der Anteil der Menschen, die mit weniger als 1,25 Dollar pro Tag auskommen müssen – für alle Menschen überall auf der Welt beseitigen,

1.2 Bis 2030 den Anteil der Männer, Frauen und Kinder jeden Alters, die in Armut in all ihren Dimensionen nach der jeweiligen nationalen Definition leben, mindestens um die Hälfte senken,

1.3 Den nationalen Gegebenheiten entsprechende Sozialschutzsysteme und -maßnahmen für alle umsetzen, einschließlich eines Basisschutzes, und bis 2030 eine breite Versorgung der Armen und Schwachen erreichen,

---

<sup>293</sup> Vereinte Nationen A/70/L.1 Generalversammlung \*1515900\* Siebzigste Tagung: Von der Generalversammlung auf ihrer neunundsechzigsten Tagung an das Gipfeltreffen der Vereinten Nationen zur Verabschiedung der Post-2015-Entwicklungsagenda überwiegener Resolutionsentwurf: Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung.

1.4 Bis 2030 sicherstellen, dass alle Männer und Frauen, insbesondere die Armen und Schwachen, die gleichen Rechte auf wirtschaftliche Ressourcen sowie Zugang zu grundlegenden Diensten, Grundeigentum und Verfügungsgewalt über Grund und Boden und sonstigen Vermögensformen, Erbschaften, natürlichen Ressourcen, geeigneten neuen Technologien und Finanzdienstleistungen einschließlich Mikrofinanzierung haben,

1.5 Bis 2030 die Widerstandsfähigkeit der Armen und der Menschen in prekären Situationen erhöhen und ihre Exposition und Anfälligkeit gegenüber klimabedingten Extremereignissen und anderen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Schocks und Katastrophen verringern,

1.a Eine erhebliche Mobilisierung von Ressourcen aus einer Vielzahl von Quellen gewährleisten, einschließlich durch verbesserte Entwicklungszusammenarbeit, um den Entwicklungsländern und insbesondere den am wenigsten entwickelten Ländern ausreichende und berechenbare Mittel für die Umsetzung von Programmen und Politiken zur Beendigung der Armut in all ihren Dimensionen bereitzustellen,

1.b Auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene solide politische Rahmenbedingungen auf der Grundlage armutsorientierter und geschlechtersensibler Entwicklungsstrategien schaffen, um beschleunigte Investitionen in Maßnahmen zur Beseitigung der Armut zu unterstützen.

## **Ziel 2. Den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern,**

2.1 Bis 2030 den Hunger beenden und sicherstellen, dass alle Menschen, insbesondere die Armen und Menschen in prekären Situationen, einschließlich Kleinkindern, ganzjährig Zugang zu sicheren, nährstoffreichen und ausreichenden Nahrungsmitteln haben,

2.2 Bis 2030 alle Formen der Mangelernährung beenden, einschließlich durch Erreichung der international vereinbarten Zielvorgaben in Bezug auf Wachstumshemmung und Auszehrung bei Kindern unter 5 Jahren bis 2025, und den Ernährungsbedürfnissen von heranwachsenden Mädchen, schwangeren und stillenden Frauen und älteren Menschen Rechnung tragen,

2.3 Bis 2030 die landwirtschaftliche Produktivität und die Einkommen von kleinen Nahrungsmittelproduzenten, insbesondere von Frauen, Angehörigen indigener Völker, landwirtschaftlichen Familienbetrieben, Weidetierhaltern und Fischern, verdoppeln, unter anderem durch sicheren und gleichberechtigten Zugang zu Grund und Boden, anderen Produktionsressourcen und Betriebsmitteln, Wissen, Finanzdienstleistungen, Märkten sowie Möglichkeiten für Wertschöpfung und außerlandwirtschaftliche Beschäftigung,

2.4 Bis 2030 die Nachhaltigkeit der Systeme der Nahrungsmittelproduktion sicherstellen und resiliente landwirtschaftliche Methoden anwenden, die die Produktivität und den Ertrag steigern, zur Erhaltung der Ökosysteme beitragen, die Anpassungsfähigkeit an Klimaänderungen, extreme Wetterereignisse, Dürren, Überschwemmungen und andere Katastrophen erhöhen und die Flächen- und Bodenqualität schrittweise verbessern,

2.5 Bis 2020 die genetische Vielfalt von Saatgut, Kulturpflanzen sowie Nutz- und Haustieren und ihren wildlebenden Artverwandten bewahren, unter anderem durch gut verwaltete und diversifizierte Saatgut- und Pflanzenbanken auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene, und den Zugang zu den Vorteilen aus der Nutzung der genetischen Ressourcen und des damit verbundenen traditionellen Wissens sowie die ausgewogene und gerechte Aufteilung dieser Vorteile fördern, wie auf internationaler Ebene vereinbart,

2.a Die Investitionen in die ländliche Infrastruktur, die Agrarforschung und landwirtschaftliche Beratungsdienste, die Technologieentwicklung sowie Genbanken für Pflanzen und Nutztiere erhöhen, unter anderem durch verstärkte internationale Zusammenarbeit, um die landwirtschaftliche Produktionskapazität in den Entwicklungsländern und insbesondere den am wenigsten entwickelten Ländern zu verbessern,

2.b Handelsbeschränkungen und -verzerrungen auf den globalen Agrarmärkten korrigieren und verhindern, unter anderem durch die parallele Abschaffung aller Formen von Agrarexportsubventionen und aller Exportmaßnahmen mit gleicher Wirkung im Einklang mit dem Mandat der Doha-Entwicklungsrunde,

2. c Maßnahmen zur Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens der Märkte für Nahrungsmittelrohstoffe und ihre Derivate ergreifen und den raschen Zugang zu Marktinformationen, unter anderem über Nahrungsmittelreserven, erleichtern, um zur Begrenzung der extremen Schwankungen der Nahrungsmittelpreise beizutragen.

### **Ziel 3. Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern,**

3.1 Bis 2030 die weltweite Müttersterblichkeit auf unter 70 je 100.000 Lebendgeburten senken,

3.2 Bis 2030 den vermeidbaren Todesfällen bei Neugeborenen und Kindern unter 5 Jahren ein Ende setzen, mit dem von allen Ländern zu verfolgenden Ziel, die Sterblichkeit bei Neugeborenen mindestens auf 12 je 1.000 Lebendgeburten und bei Kindern unter 5 Jahren mindestens auf 25 je 1.000 Lebendgeburten zu senken,

3.3 Bis 2030 die Aids-, Tuberkulose- und Malariaepidemien und die vernachlässigten Tropenkrankheiten beseitigen und Hepatitis, durch Wasser übertragene Krankheiten und andere übertragbare Krankheiten bekämpfen,

3.4 Bis 2030 die Frühsterblichkeit aufgrund von nichtübertragbaren Krankheiten durch Prävention und Behandlung um ein Drittel senken und die psychische Gesundheit und das Wohlergehen fördern,

3.5 Die Prävention und Behandlung des Substanzmissbrauchs, namentlich des Suchtstoffmissbrauchs und des schädlichen Gebrauchs von Alkohol, verstärken,

3.6 Bis 2020 die Zahl der Todesfälle und Verletzungen infolge von Verkehrsunfällen weltweit halbieren,

3.7 Bis 2030 den allgemeinen Zugang zu sexual- und reproduktionsmedizinischer Versorgung, einschließlich Familienplanung, Information und Aufklärung, und die Einbeziehung der reproduktiven Gesundheit in nationale Strategien und Programme gewährleisten,

3.8 Die allgemeine Gesundheitsversorgung, einschließlich der Absicherung gegen finanzielle Risiken, den Zugang zu hochwertigen grundlegenden Gesundheitsdiensten und den Zugang zu sicheren, wirksamen, hochwertigen und bezahlbaren unentbehrlichen Arzneimitteln und Impfstoffen für alle erreichen,

3.9 Bis 2030 die Zahl der Todesfälle und Erkrankungen aufgrund gefährlicher Chemikalien und der Verschmutzung und Verunreinigung von Luft, Wasser und Boden erheblich verringern

3.a Die Durchführung des Rahmenübereinkommens der Weltgesundheitsorganisation zur Eindämmung des Tabakgebrauchs in allen Ländern nach Bedarf stärken,

3.b Forschung und Entwicklung zu Impfstoffen und Medikamenten für übertragbare und nichtübertragbare Krankheiten, von denen hauptsächlich Entwicklungsländer betroffen sind, unterstützen, den Zugang zu bezahlbaren unentbehrlichen Arzneimitteln und Impfstoffen gewährleisten, im Einklang mit der Erklärung von Doha über das TRIPS-Übereinkommen und die öffentliche Gesundheit, die das Recht der Entwicklungsländer bekräftigt, die Bestimmungen in dem Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums über Flexibilitäten zum Schutz der öffentlichen Gesundheit voll auszuschöpfen, und insbesondere den Zugang zu Medikamenten für alle zu gewährleisten,

3.c Die Gesundheitsfinanzierung und die Rekrutierung, Aus- und Weiterbildung und Bindung von Gesundheitsfachkräften in den Entwicklungsländern und insbesondere in den am wenigsten entwickelten Ländern und den kleinen Inselentwicklungsländern deutlich erhöhen,

3.d Die Kapazitäten aller Länder, insbesondere der Entwicklungsländer, in den Bereichen Frühwarnung, Risikominderung und Management nationaler und globaler Gesundheitsrisiken stärken.

**Ziel 4. Inklusive, gleichberechtigte und hochwertige Bildung gewährleisten und Möglichkeiten lebenslangen Lernens für alle fördern,**

4.1 Bis 2030 sicherstellen, dass alle Mädchen und Jungen gleichberechtigt eine kostenlose und hochwertige Grund- und Sekundarschulbildung abschließen, die zu brauchbaren und effektiven Lernergebnissen führt,

4.2 Bis 2030 sicherstellen, dass alle Mädchen und Jungen Zugang zu hochwertiger frühkindlicher Erziehung, Betreuung und Vorschulbildung erhalten, damit sie auf die Grundschule vorbereitet sind,

4.3 Bis 2030 den gleichberechtigten Zugang aller Frauen und Männer zu einer erschwinglichen und hochwertigen fachlichen, beruflichen und tertiären Bildung einschließlich universitärer Bildung gewährleisten,

4.4 Bis 2030 die Zahl der Jugendlichen und Erwachsenen wesentlich erhöhen, die über die entsprechenden Qualifikationen einschließlich fachlicher und beruflicher Qualifikationen für eine Beschäftigung, eine menschenwürdige Arbeit und Unternehmertum verfügen,

4.5 Bis 2030 geschlechtsspezifische Disparitäten in der Bildung beseitigen und den gleichberechtigten Zugang der Schwachen in der Gesellschaft, namentlich von Menschen mit Behinderungen, Angehörigen indigener Völker und Kindern in prekären Situationen, zu allen Bildungs- und Ausbildungsebenen gewährleisten,

4.6 Bis 2030 sicherstellen, dass alle Jugendlichen und ein erheblicher Anteil der männlichen und weiblichen Erwachsenen lesen, schreiben und rechnen lernen,

4.7 Bis 2030 sicherstellen, dass alle Lernenden die notwendigen Kenntnisse und Qualifikationen zur Förderung nachhaltiger Entwicklung erwerben, unter anderem durch Bildung für nachhaltige Entwicklung und nachhaltige Lebensweisen, Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung, eine Kultur des Friedens und der Gewaltlosigkeit, Weltbürgerschaft und die Wertschätzung kultureller Vielfalt und des Beitrags der Kultur zu nachhaltiger Entwicklung,

4.a Bildungseinrichtungen schaffen und ausbauen, die kinder-, behinderten- und geschlechtergerecht sind und eine sichere, gewaltfreie, inklusive und effektive Lernumgebung für alle bieten,

4.b Bis 2020 weltweit die Zahl der verfügbaren Stipendien für Entwicklungsländer, insbesondere für die am wenigsten entwickelten Länder, die kleinen Inselentwicklungsländer und die afrikanischen Länder, zum Besuch einer Hochschule,

einschließlich zur Berufsbildung und zu Informations- und Kommunikationstechnik-, Technik-, Ingenieurs- und Wissenschaftsprogrammen, in entwickelten Ländern und in anderen Entwicklungsländern wesentlich erhöhen,

4.c Bis 2030 das Angebot an qualifizierten Lehrkräften unter anderem durch internationale Zusammenarbeit im Bereich der Lehrerausbildung in den Entwicklungsländern und insbesondere in den am wenigsten entwickelten Ländern und kleinen Inselentwicklungsländern wesentlich erhöhen.

### **Ziel 5. Geschlechtergleichstellung erreichen und alle Frauen und Mädchen zur Selbstbestimmung befähigen,**

5.1 Alle Formen der Diskriminierung von Frauen und Mädchen überall auf der Welt beenden

5.2 Alle Formen von Gewalt gegen alle Frauen und Mädchen im öffentlichen und im privaten Bereich einschließlich des Menschenhandels und sexueller und anderer Formen der Ausbeutung beseitigen,

5.3 Alle schädlichen Praktiken wie Kinderheirat, Frühverheiratung und Zwangsheirat sowie die Genitalverstümmelung bei Frauen und Mädchen beseitigen,

5.4 Unbezahlte Pflege- und Hausarbeit durch die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen und Infrastrukturen, Sozialschutzmaßnahmen und die Förderung geteilter Verantwortung innerhalb des Haushalts und der Familie entsprechend den nationalen Gegebenheiten anerkennen und wertschätzen,

5.5 Die volle und wirksame Teilhabe von Frauen und ihre Chancengleichheit bei der Übernahme von Führungsrollen auf allen Ebenen der Entscheidungsfindung im politischen, wirtschaftlichen und öffentlichen Leben sicherstellen,

5.6 Den allgemeinen Zugang zu sexueller und reproduktiver Gesundheit und reproduktiven Rechten gewährleisten, wie im Einklang mit dem Aktionsprogramm der Internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung, der Aktionsplattform von Beijing und den Ergebnisdokumenten ihrer Überprüfungs-konferenzen vereinbart,

5.a Reformen durchführen, um Frauen die gleichen Rechte auf wirtschaftliche Ressourcen sowie Zugang zu Grundeigentum und zur Verfügungsgewalt über Grund und Boden und sonstige Vermögensformen, zu Finanzdienstleistungen, Erbschaften und natürlichen Ressourcen zu verschaffen, im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften,

5.b Die Nutzung von Grundlagentechnologien, insbesondere der Informations- und Kommunikationstechnologien, verbessern, um die Selbstbestimmung der Frauen zu fördern

5. c Eine solide Politik und durchsetzbare Rechtsvorschriften zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und der Selbstbestimmung aller Frauen und Mädchen auf allen Ebenen beschließen und verstärken.

**Ziel 6. Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle gewährleisten,**

6.1 Bis 2030 den allgemeinen und gerechten Zugang zu einwandfreiem und bezahlbarem Trinkwasser für alle erreichen,

6.2 Bis 2030 den Zugang zu einer angemessenen und gerechten Sanitärversorgung und Hygiene für alle erreichen und der Notdurftverrichtung im Freien ein Ende setzen, unter besonderer Beachtung der Bedürfnisse von Frauen und Mädchen und von Menschen in prekären Situationen,

6.3 Bis 2030 die Wasserqualität durch Verringerung der Verschmutzung, Beendigung des Einbringens und Minimierung der Freisetzung gefährlicher Chemikalien und Stoffe, Halbierung des Anteils unbehandelten Abwassers und eine beträchtliche Steigerung der Wiederaufbereitung und gefahrlosen Wiederverwendung weltweit verbessern,

6.4 Bis 2030 die Effizienz der Wassernutzung in allen Sektoren wesentlich steigern und eine nachhaltige Entnahme und Bereitstellung von Süßwasser gewährleisten, um der Wasserknappheit zu begegnen und die Zahl der unter Wasserknappheit leidenden Menschen erheblich zu verringern,

6.5 Bis 2030 auf allen Ebenen eine integrierte Bewirtschaftung der Wasserressourcen umsetzen, gegebenenfalls auch mittels grenzüberschreitender Zusammenarbeit,

6.6 Bis 2020 wasserverbundene Ökosysteme schützen und wiederherstellen, darunter Gebirge, Wälder, Feuchtgebiete, Flüsse, Grundwasserleiter und Seen,

6.a Bis 2030 die internationale Zusammenarbeit und die Unterstützung der Entwicklungsländer beim Kapazitätsaufbau für Aktivitäten und Programme im Bereich der Wasser- und Sanitärversorgung ausbauen, einschließlich der Wassersammlung und -speicherung, Entsalzung, effizienten Wassernutzung, Abwasserbehandlung, Wiederaufbereitungs- und Wiederverwendungstechnologien,

6.b Die Mitwirkung lokaler Gemeinwesen an der Verbesserung der Wasserbewirtschaftung und der Sanitärversorgung unterstützen und verstärken.

## **Ziel 7. Zugang zu bezahlbarer, verllässlicher, nachhaltiger und moderner Energie für alle sichern,**

7.1 Bis 2030 den allgemeinen Zugang zu bezahlbaren, verllässlichen und modernen Energiedienstleistungen sichern,

7.2 Bis 2030 den Anteil erneuerbarer Energie am globalen Energiemix deutlich erhöhen,

7.3 Bis 2030 die weltweite Steigerungsrate der Energieeffizienz verdoppeln,

7.a Bis 2030 die internationale Zusammenarbeit verstärken, um den Zugang zur Forschung und Technologie im Bereich saubere Energie, namentlich erneuerbare Energie, Energieeffizienz sowie fortschrittliche und saubere Technologien für fossile Brennstoffe, zu erleichtern, und Investitionen in die Energieinfrastruktur und saubere Energietechnologien fördern,

7.b Bis 2030 die Infrastruktur ausbauen und Technologien modernisieren, um in den Entwicklungsländern und insbesondere in den am wenigsten entwickelten Ländern, den kleinen Inselentwicklungsländern und den Binnenentwicklungsländern im Einklang mit ihren jeweiligen Unterstützungsprogrammen moderne und nachhaltige Energiedienstleistungen für alle bereitzustellen.

## **Ziel 8. Dauerhaftes, breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern,**

8.1 Ein Pro-Kopf-Wirtschaftswachstum entsprechend den nationalen Gegebenheiten und insbesondere ein jährliches Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von mindestens 7 Prozent in den am wenigsten entwickelten Ländern aufrechterhalten,

8.2 Eine höhere wirtschaftliche Produktivität durch Diversifizierung, technologische Modernisierung und Innovation erreichen, einschließlich durch Konzentration auf mit hoher Wertschöpfung verbundene und arbeitsintensive Sektoren,

8.3 Entwicklungsorientierte Politiken fördern, die produktive Tätigkeiten, die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze, Unternehmertum, Kreativität und Innovation unterstützen, und die Formalisierung und das Wachstum von Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen unter anderem durch den Zugang zu Finanzdienstleistungen begünstigen,

8.4 Bis 2030 die weltweite Ressourceneffizienz in Konsum und Produktion Schritt für Schritt verbessern und die Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Umweltzerstörung anstreben, im Einklang mit dem Zehnjahres-Programmrahmen für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster, wobei die entwickelten Länder die Führung übernehmen,

8.5 Bis 2030 produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle Frauen und Männer, einschließlich junger Menschen und Menschen mit Behinderungen, sowie gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit erreichen,

8.6 Bis 2020 den Anteil junger Menschen, die ohne Beschäftigung sind und keine Schul- oder Berufsausbildung durchlaufen, erheblich verringern,

8.7 Sofortige und wirksame Maßnahmen ergreifen, um Zwangsarbeit abzuschaffen, moderne Sklaverei und Menschenhandel zu beenden und das Verbot und die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, einschließlich der Einziehung und des Einsatzes von Kindersoldaten, sicherstellen und bis 2025 jeder Form von Kinderarbeit ein Ende setzen

8.8 Die Arbeitsrechte schützen und sichere Arbeitsumgebungen für alle Arbeitnehmer, einschließlich der Wanderarbeitnehmer, insbesondere der Wanderarbeitnehmerinnen, und der Menschen in prekären Beschäftigungsverhältnissen, fördern,

8.9 Bis 2030 Politiken zur Förderung eines nachhaltigen Tourismus erarbeiten und umsetzen, der Arbeitsplätze schafft und die lokale Kultur und lokale Produkte fördert,

8.10 Die Kapazitäten der nationalen Finanzinstitutionen stärken, um den Zugang zu Bank-, Versicherungs- und Finanzdienstleistungen für alle zu begünstigen und zu erweitern,

8.a Die im Rahmen der Handelshilfe gewährte Unterstützung für die Entwicklungsländer und insbesondere die am wenigsten entwickelten Länder erhöhen, unter anderem durch den Erweiterten integrierten Rahmenplan für handelsbezogene technische Hilfe für die am wenigsten entwickelten Länder,

8.b Bis 2020 eine globale Strategie für Jugendbeschäftigung erarbeiten und auf den Weg bringen und den Globalen Beschäftigungspakt der Internationalen Arbeitsorganisation umsetzen.

### **Ziel 9. Eine widerstandsfähige Infrastruktur aufbauen, breitenwirksame und nachhaltige Industrialisierung fördern und Innovationen unterstützen,**

9.1 Eine hochwertige, verlässliche, nachhaltige und widerstandsfähige Infrastruktur aufbauen, einschließlich regionaler und grenzüberschreitender Infrastruktur, um die wirtschaftliche Entwicklung und das menschliche Wohlergehen zu unterstützen, und dabei den Schwerpunkt auf einen erschwinglichen und gleichberechtigten Zugang für alle legen,

9.2 Eine breitenwirksame und nachhaltige Industrialisierung fördern und bis 2030 den Anteil der Industrie an der Beschäftigung und am Bruttoinlandsprodukt entsprechend den nationalen Gegebenheiten erheblich steigern und den Anteil in den am wenigsten entwickelten Ländern verdoppeln,

9.3 Insbesondere in den Entwicklungsländern den Zugang kleiner Industrie- und anderer Unternehmen zu Finanzdienstleistungen, einschließlich bezahlbaren Krediten, und ihre Einbindung in Wertschöpfungsketten und Märkte erhöhen,

9.4 Bis 2030 die Infrastruktur modernisieren und die Industrien nachrüsten, um sie nachhaltig zu machen, mit effizienterem Ressourceneinsatz und unter vermehrter Nutzung sauberer und umweltverträglicher Technologien und Industrieprozesse, wobei alle Länder Maßnahmen entsprechend ihren jeweiligen Kapazitäten ergreifen,

9.5 Die wissenschaftliche Forschung verbessern und die technologischen Kapazitäten der Industriesektoren in allen Ländern und insbesondere in den Entwicklungsländern ausbauen und zu diesem Zweck bis 2030 unter anderem Innovationen fördern und die Anzahl der im Bereich Forschung und Entwicklung tätigen Personen je 1 Million Menschen sowie die öffentlichen und privaten Ausgaben für Forschung und Entwicklung beträchtlich erhöhen,

9.a Die Entwicklung einer nachhaltigen und widerstandsfähigen Infrastruktur in den Entwicklungsländern durch eine verstärkte finanzielle, technologische und technische Unterstützung der afrikanischen Länder, der am wenigsten entwickelten Länder, der Binnenentwicklungsländer und der kleinen Inselentwicklungsländer erleichtern,

9.b Die einheimische Technologieentwicklung, Forschung und Innovation in den Entwicklungsländern unterstützen, einschließlich durch Sicherstellung eines förderlichen politischen Umfelds, unter anderem für industrielle Diversifizierung und Wertschöpfung im Rohstoffbereich,

9. c Den Zugang zur Informations- und Kommunikationstechnologie erheblich erweitern sowie anstreben, in den am wenigsten entwickelten Ländern bis 2020 einen allgemeinen und erschwinglichen Zugang zum Internet bereitzustellen.

## **Ziel 10. Ungleichheit in und zwischen Ländern verringern,**

10.1 Bis 2030 nach und nach ein über dem nationalen Durchschnitt liegendes Einkommenswachstum der ärmsten 40 Prozent der Bevölkerung erreichen und aufrechterhalten

10.2 Bis 2030 alle Menschen unabhängig von Alter, Geschlecht, Behinderung, Rasse, Ethnizität, Herkunft, Religion oder wirtschaftlichem oder sonstigem Status zu Selbstbestimmung befähigen und ihre soziale, wirtschaftliche und politische Inklusion fördern,

10.3 Chancengleichheit gewährleisten und Ungleichheit der Ergebnisse reduzieren, namentlich durch die Abschaffung diskriminierender Gesetze, Politiken und Praktiken und die Förderung geeigneter gesetzgeberischer, politischer und sonstiger Maßnahmen in dieser Hinsicht,

10.4 Politische Maßnahmen beschließen, insbesondere fiskalische, lohnpolitische und den Sozialschutz betreffende Maßnahmen, und schrittweise größere Gleichheit erzielen,

10.5 Die Regulierung und Überwachung der globalen Finanzmärkte und -institutionen verbessern und die Anwendung der einschlägigen Vorschriften verstärken,

10.6 Eine bessere Vertretung und verstärkte Mitsprache der Entwicklungsländer bei der Entscheidungsfindung in den globalen internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen sicherstellen, um die Wirksamkeit, Glaubwürdigkeit, Rechenschaftslegung und Legitimation dieser Institutionen zu erhöhen,

10.7 Eine geordnete, sichere, reguläre und verantwortungsvolle Migration und Mobilität von Menschen erleichtern, unter anderem durch die Anwendung einer planvollen und gut gesteuerten Migrationspolitik,

10.a Den Grundsatz der besonderen und differenzierten Behandlung der Entwicklungsländer, insbesondere der am wenigsten entwickelten Länder, im Einklang mit den Übereinkünften der Welthandelsorganisation anwenden,

10.b Öffentliche Entwicklungshilfe und Finanzströme einschließlich ausländischer Direktinvestitionen in die Staaten fördern, in denen der Bedarf am größten ist, insbesondere in die am wenigsten entwickelten Länder, die afrikanischen Länder, die kleinen Inselentwicklungsländer und die Binnenentwicklungsländer, im Einklang mit ihren jeweiligen nationalen Plänen und Programmen,

10.c Bis 2030 die Transaktionskosten für Heimatüberweisungen von Migranten auf weniger als 3 Prozent senken und Überweisungskorridore mit Kosten von über 5 Prozent beseitigen.

## **Ziel 11. Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten,**

11.1 Bis 2030 den Zugang zu angemessenem, sicherem und bezahlbarem Wohnraum und zur Grundversorgung für alle sicherstellen und Slums sanieren,

11.2 Bis 2030 den Zugang zu sicheren, bezahlbaren, zugänglichen und nachhaltigen Verkehrssystemen für alle ermöglichen und die Sicherheit im Straßenverkehr verbessern, insbesondere durch den Ausbau des öffentlichen Verkehrs, mit besonderem Augenmerk auf den Bedürfnissen von Menschen in prekären Situationen, Frauen, Kindern, Menschen mit Behinderungen und älteren Menschen,

11.3 Bis 2030 die Verstärkung inklusiver und nachhaltiger gestalten und die Kapazitäten für eine partizipatorische, integrierte und nachhaltige Siedlungsplanung und -steuerung in allen Ländern verstärken,

11.4 Die Anstrengungen zum Schutz und zur Wahrung des Weltkultur- und -naturerbes verstärken,

11.5 Bis 2030 die Zahl der durch Katastrophen, einschließlich Wasserkatastrophen, bedingten Todesfälle und der davon betroffenen Menschen deutlich reduzieren und die dadurch verursachten unmittelbaren wirtschaftlichen Verluste im Verhältnis zum globalen Bruttoinlandsprodukt wesentlich verringern, mit Schwerpunkt auf dem Schutz der Armen und von Menschen in prekären Situationen,

11.6 Bis 2030 die von den Städten ausgehende Umweltbelastung pro Kopf senken, unter anderem mit besonderer Aufmerksamkeit auf der Luftqualität und der kommunalen und sonstigen Abfallbehandlung,

11.7 Bis 2030 den allgemeinen Zugang zu sicheren, inklusiven und zugänglichen Grünflächen und öffentlichen Räumen gewährleisten, insbesondere für Frauen und Kinder, ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen,

11.a Durch eine verstärkte nationale und regionale Entwicklungsplanung positive wirtschaftliche, soziale und ökologische Verbindungen zwischen städtischen, stadtnahen und ländlichen Gebieten unterstützen,

11.b Bis 2020 die Zahl der Städte und Siedlungen, die integrierte Politiken und Pläne zur Förderung der Inklusion, der Ressourceneffizienz, der Abschwächung des Klimawandels, der Klimaanpassung und der Widerstandsfähigkeit gegenüber Katastrophen beschließen und umsetzen, wesentlich erhöhen und gemäß dem Sendai-Rahmen für Katastrophenvorsorge 2015-2030 ein ganzheitliches Katastrophensrisikomanagement auf allen Ebenen entwickeln und umsetzen,

11. c Die am wenigsten entwickelten Länder unter anderem durch finanzielle und technische Hilfe beim Bau nachhaltiger und widerstandsfähiger Gebäude unter Nutzung einheimischer Materialien unterstützen.

## **Ziel 12. Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherstellen,**

12.1 Den Zehnjahres-Programmrahmen für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster umsetzen, wobei alle Länder, an der Spitze die entwickelten Länder, Maßnahmen ergreifen, unter Berücksichtigung des Entwicklungsstands und der Kapazitäten der Entwicklungsländer,

12.2 Bis 2030 die nachhaltige Bewirtschaftung und effiziente Nutzung der natürlichen Ressourcen erreichen,

12.3 Bis 2030 die weltweite Nahrungsmittelverschwendung pro Kopf auf Einzelhandels- und Verbraucherebene halbieren und die entlang der Produktions- und Lieferkette entstehenden Nahrungsmittelverluste einschließlich Nachernteverluste verringern,

12.4 Bis 2020 einen umweltverträglichen Umgang mit Chemikalien und allen Abfällen während ihres gesamten Lebenszyklus in Übereinstimmung mit den vereinbarten internationalen Rahmenregelungen erreichen und ihre Freisetzung in Luft, Wasser und Boden erheblich verringern, um ihre nachteiligen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt auf ein Mindestmaß zu beschränken,

12.5 Bis 2030 das Abfallaufkommen durch Vermeidung, Verminderung, Wiederverwertung und Wiederverwendung deutlich verringern,

12.6 Die Unternehmen, insbesondere große und transnationale Unternehmen, dazu ermutigen, nachhaltige Verfahren einzuführen und in ihre Berichterstattung Nachhaltigkeitsinformationen aufzunehmen,

12.7 In der öffentlichen Beschaffung nachhaltige Verfahren fördern, im Einklang mit den nationalen Politiken und Prioritäten,

12.8 Bis 2030 sicherstellen, dass die Menschen überall über einschlägige Informationen und das Bewusstsein für nachhaltige Entwicklung und eine Lebensweise in Harmonie mit der Natur verfügen,

12.a Die Entwicklungsländer bei der Stärkung ihrer wissenschaftlichen und technologischen Kapazitäten im Hinblick auf den Übergang zu nachhaltigeren Konsum- und Produktionsmustern unterstützen,

12.b Instrumente zur Beobachtung der Auswirkungen eines nachhaltigen Tourismus, der Arbeitsplätze schafft und die lokale Kultur und lokale Produkte fördert, auf die nachhaltige Entwicklung entwickeln und anwenden,

12.c Die ineffiziente Subventionierung fossiler Brennstoffe, die zu verschwenderischem Verbrauch verleitet, durch Beseitigung von Marktverzerrungen entsprechend den nationalen Gegebenheiten rationalisieren, unter anderem durch

eine Umstrukturierung der Besteuerung und die allmähliche Abschaffung dieser schädlichen Subventionen, um ihren Umweltauswirkungen Rechnung zu tragen, wobei die besonderen Bedürfnisse und Gegebenheiten der Entwicklungsländer in vollem Umfang berücksichtigt und die möglichen nachteiligen Auswirkungen auf ihre Entwicklung in einer die Armen und die betroffenen Gemeinwesen schützenden Weise so gering wie möglich gehalten werden.

**Ziel 13. Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen**<sup>294</sup>,

13.1 Die Widerstandskraft und die Anpassungsfähigkeit gegenüber klimabedingten Gefahren und Naturkatastrophen in allen Ländern stärken,

13.2 Klimaschutzmaßnahmen in die nationalen Politiken, Strategien und Plannungen einbeziehen,

13.3 Die Aufklärung und Sensibilisierung sowie die personellen und institutionellen Kapazitäten im Bereich der Abschwächung des Klimawandels, der Klimaanpassung, der Reduzierung der Klimaauswirkungen sowie der Frühwarnung verbessern,

13.a Die Verpflichtung erfüllen, die von den Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, die entwickelte Länder sind, übernommen wurde, bis 2020 gemeinsam jährlich 100 Milliarden Dollar aus allen Quellen aufzubringen, um den Bedürfnissen der Entwicklungsländer im Kontext sinnvoller Klimaschutzmaßnahmen und einer transparenten Umsetzung zu entsprechen, und den Grünen Klimafonds vollständig zu operationalisieren, indem er schnellstmöglich mit den erforderlichen Finanzmitteln ausgestattet wird,

13.b Mechanismen zum Ausbau effektiver Planungs- und Managementkapazitäten im Bereich des Klimawandels in den am wenigsten entwickelten Ländern und kleinen Inselentwicklungsländern fördern, unter anderem mit gezielter Ausrichtung auf Frauen, junge Menschen sowie lokale und marginalisierte Gemeinwesen.

**Ziel 14. Ozeane, Meere und Meeresressourcen im Sinne nachhaltiger Entwicklung erhalten und nachhaltig nutzen,**

14.1 Bis 2025 alle Arten der Meeresverschmutzung, insbesondere durch vom Lande ausgehende Tätigkeiten und namentlich Meeresmüll und Nährstoffbelastung, verhüten und erheblich verringern,

---

<sup>294</sup> In Anerkennung dessen, dass das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen das zentrale internationale zwischenstaatliche Forum für Verhandlungen über die globale Antwort auf den Klimawandel ist.

14.2 Bis 2020 die Meeres- und Küstenökosysteme nachhaltig bewirtschaften und schützen, um unter anderem durch Stärkung ihrer Resilienz erhebliche nachteilige Auswirkungen zu vermeiden, und Maßnahmen zu ihrer Wiederherstellung ergreifen, damit die Meere wieder gesund und produktiv werden,

14.3 Die Versauerung der Ozeane auf ein Mindestmaß reduzieren und ihre Auswirkungen bekämpfen, unter anderem durch eine verstärkte wissenschaftliche Zusammenarbeit auf allen Ebenen,

14.4 Bis 2020 die Fangtätigkeit wirksam regeln und die Überfischung, die illegale, ungemeldete und unregulierte Fischerei und zerstörerische Fangpraktiken beenden und wissenschaftlich fundierte Bewirtschaftungspläne umsetzen, um die Fischbestände in kürzest-möglicher Zeit mindestens auf einen Stand zurückzuführen, der den höchstmöglichen Dauerertrag unter Berücksichtigung ihrer biologischen Merkmale sichert,

14.5 Bis 2020 mindestens 10 Prozent der Küsten- und Meeresgebiete im Einklang mit dem nationalen Recht und dem Völkerrecht und auf der Grundlage der besten verfügbaren wissenschaftlichen Informationen erhalten,

14.6 Bis 2020 bestimmte Formen der Fischereisubventionen untersagen, die zu Überkapazitäten und Überfischung beitragen, Subventionen abschaffen, die zu illegaler, ungemeldeter und unregulierter Fischerei beitragen, und keine neuen derartigen Subventionen einführen, in Anerkennung dessen, dass eine geeignete und wirksame besondere und differenzierte Behandlung der Entwicklungsländer und der am wenigsten entwickelten Länder einen untrennbaren Bestandteil der im Rahmen der Welthandelsorganisation geführten Verhandlungen über Fischereisubventionen bilden sollte<sup>295</sup>,

14.7 Bis 2030 die sich aus der nachhaltigen Nutzung der Meeresressourcen ergebenden wirtschaftlichen Vorteile für die kleinen Inselentwicklungsländer und die am wenigsten entwickelten Länder erhöhen, namentlich durch nachhaltiges Management der Fischerei, der Aquakultur und des Tourismus,

14.a Die wissenschaftlichen Kenntnisse vertiefen, die Forschungskapazitäten ausbauen und Meerestechnologien weitergeben, unter Berücksichtigung der Kriterien und Leitlinien der Zwischenstaatlichen Ozeanographischen Kommission für die Weitergabe von Meerestechnologie, um die Gesundheit der Ozeane zu verbessern und den Beitrag der biologischen Vielfalt der Meere zur Entwicklung der Entwicklungsländer, insbesondere der kleinen Inselentwicklungsländer und der am wenigsten entwickelten Länder, zu verstärken,

---

<sup>295</sup> Unter Berücksichtigung der laufenden Verhandlungen im Rahmen der Welthandelsorganisation, der Entwicklungsagenda von Doha und des Mandats der Ministererklärung von Doha.

14.b Den Zugang der handwerklichen Kleinfischer zu den Meeresressourcen und Märkten gewährleisten,

14.c Die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Ozeane und ihrer Ressourcen verbessern und zu diesem Zweck das Völkerrecht umsetzen, wie es im Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen niedergelegt ist, das den rechtlichen Rahmen für die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Ozeane und ihrer Ressourcen vorgibt, worauf in Ziffer 158 des Dokuments „Die Zukunft, die wir wollen“ hingewiesen wird.

**Ziel 15. Landökosysteme schützen, wiederherstellen und ihre nachhaltige Nutzung fördern, Wälder nachhaltig bewirtschaften, Wüstenbildung bekämpfen, Bodendegradation beenden und umkehren und dem Verlust der biologischen Vielfalt ein Ende setzen,**

15.1 Bis 2020 im Einklang mit den Verpflichtungen aus internationalen Übereinkünften die Erhaltung, Wiederherstellung und nachhaltige Nutzung der Land- und Binnensüßwasser-Ökosysteme und ihrer Dienstleistungen, insbesondere der Wälder, der Feuchtgebiete, der Berge und der Trockengebiete, gewährleisten,

15.2 Bis 2020 die nachhaltige Bewirtschaftung aller Waldarten fördern, die Entwaldung beenden, geschädigte Wälder wiederherstellen und die Aufforstung und Wiederaufforstung weltweit beträchtlich erhöhen,

15.3 Bis 2030 die Wüstenbildung bekämpfen, die geschädigten Flächen und Böden einschließlich der von Wüstenbildung, Dürre und Überschwemmungen betroffenen Flächen sanieren und eine Welt anstreben, in der die Landdegradation neutralisiert wird,

15.4 Bis 2030 die Erhaltung der Bergökosysteme einschließlich ihrer biologischen Vielfalt sicherstellen, um ihre Fähigkeit zur Erbringung wesentlichen Nutzens für die nachhaltige Entwicklung zu stärken,

15.5 Umgehende und effektive Maßnahmen ergreifen, um die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume zu verringern, dem Verlust der biologischen Vielfalt ein Ende zu setzen und bis 2020 die bedrohten Arten zu schützen und ihr Aussterben zu verhindern,

15.6 Die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen ergebenden Vorteile und den angemessenen Zugang zu diesen Ressourcen fördern, wie auf internationaler Ebene vereinbart,

15.7 Dringend Maßnahmen ergreifen, um der Wilderei und dem Handel mit geschützten Pflanzen- und Tierarten ein Ende zu setzen und dem Problem des Angebots illegaler Produkte aus wildlebenden Pflanzen und Tieren und der Nachfrage danach zu begegnen

15.8 Bis 2020 Maßnahmen einführen, um das Einbringen invasiver gebietsfremder Arten zu verhindern, ihre Auswirkungen auf die Land- und Wasserökosysteme deutlich zu reduzieren und die prioritären Arten zu kontrollieren oder zu beseitigen,

15.9 Bis 2020 Ökosystem- und Biodiversitätswerte in die nationalen und lokalen Planungen, Entwicklungsprozesse, Armutsbekämpfungsstrategien und Gesamtrechnungssysteme einbeziehen,

15.a Finanzielle Mittel aus allen Quellen für die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt und der Ökosysteme aufbringen und deutlich erhöhen,

15.b Erhebliche Mittel aus allen Quellen und auf allen Ebenen für die Finanzierung einer nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder aufbringen und den Entwicklungsländern geeignete Anreize für den vermehrten Einsatz dieser Bewirtschaftungsform bieten, namentlich zum Zweck der Walderhaltung und Wiederaufforstung,

15.c Die weltweite Unterstützung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Wilderei und des Handels mit geschützten Arten verstärken, unter anderem durch die Stärkung der Fähigkeit lokaler Gemeinwesen, Möglichkeiten einer nachhaltigen Existenzsicherung zu nutzen.

**Ziel 16. Friedliche und inklusive Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen,**

16.1 Alle Formen der Gewalt und die gewaltbedingte Sterblichkeit überall deutlich verringern

16.2 Missbrauch und Ausbeutung von Kindern, den Kinderhandel, Folter und alle Formen von Gewalt gegen Kinder beenden,

16.3 Die Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene fördern und den gleichberechtigten Zugang aller zur Justiz gewährleisten,

16.4 Bis 2030 illegale Finanz- und Waffenströme deutlich verringern, die Wiedererlangung und Rückgabe gestohlener Vermögenswerte verstärken und alle Formen der organisierten Kriminalität bekämpfen,

16.5 Korruption und Bestechung in allen ihren Formen erheblich reduzieren,

16.6 Leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und transparente Institutionen auf allen Ebenen aufbauen

16.7 Dafür sorgen, dass die Entscheidungsfindung auf allen Ebenen bedarfsorientiert, inklusiv, partizipatorisch und repräsentativ ist,

16.8 Die Teilhabe der Entwicklungsländer an den globalen Lenkungsinstitutionen erweitern und verstärken

16.9 Bis 2030 insbesondere durch die Registrierung der Geburten dafür sorgen, dass alle Menschen eine rechtliche Identität haben,

16.10 Den öffentlichen Zugang zu Informationen gewährleisten und die Grundfreiheiten schützen, im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften und völkerrechtlichen Übereinkünften,

16.a Die zuständigen nationalen Institutionen namentlich durch internationale Zusammenarbeit beim Kapazitätsaufbau auf allen Ebenen zur Verhütung von Gewalt und zur Bekämpfung von Terrorismus und Kriminalität unterstützen, insbesondere in den Entwicklungsländern,

16. b Nichtdiskriminierende Rechtsvorschriften und Politiken zugunsten einer nachhaltigen Entwicklung fördern und durchsetzen.

### **Ziel 17. Umsetzungsmittel stärken und die Globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung mit neuem Leben erfüllen,**

#### **Finanzierung**

17.1 Die Mobilisierung einheimischer Ressourcen verstärken, einschließlich durch internationale Unterstützung für die Entwicklungsländer, um die nationalen Kapazitäten zur Erhebung von Steuern und anderen Abgaben zu verbessern,

17.2 Sicherstellen, dass die entwickelten Länder ihre Zusagen im Bereich der öffentlichen Entwicklungshilfe voll einhalten, einschließlich der von vielen entwickelten Ländern eingegangenen Verpflichtung, die Zielvorgabe von 0,7 Prozent ihres Bruttonationaleinkommens für öffentliche Entwicklungshilfe zugunsten der Entwicklungsländer und 0,15 bis 0,20 Prozent zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder zu erreichen; den Gebern öffentlicher Entwicklungshilfe wird nahegelegt, die Bereitstellung von mindestens 0,20 Prozent ihres Bruttonationaleinkommens zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder als Zielsetzung zu erwägen,

17.3 Zusätzliche finanzielle Mittel aus verschiedenen Quellen für die Entwicklungsländer mobilisieren,

17.4 Den Entwicklungsländern dabei behilflich sein, durch eine koordinierte Politik zur Förderung der Schuldenfinanzierung, der Entschuldung beziehungsweise der Umschuldung die langfristige Tragfähigkeit der Verschuldung zu erreichen, und das Problem der Auslandsverschuldung hochverschuldeter armer Länder angehen, um die Überschuldung zu verringern,

17.5 Investitionsförderungssysteme für die am wenigsten entwickelten Länder beschließen und umsetzen,

## **Technologie**

17.6 Die regionale und internationale Nord-Süd- und Süd-Süd-Zusammenarbeit und Dreieckskooperation im Bereich Wissenschaft, Technologie und Innovation und den Zugang dazu verbessern und den Austausch von Wissen zu einvernehmlich festgelegten Bedingungen verstärken, unter anderem durch eine bessere Abstimmung zwischen den vorhandenen Mechanismen, insbesondere auf Ebene der Vereinten Nationen, und durch einen globalen Mechanismus zur Technologieförderung,

17.7 Die Entwicklung, den Transfer, die Verbreitung und die Diffusion von umweltverträglichen Technologien an die Entwicklungsländer zu gegenseitig vereinbarten günstigen Bedingungen, einschließlich Konzessions- und Vorzugsbedingungen, fördern,

17.8 Die Technologiebank und den Mechanismus zum Kapazitätsaufbau für Wissenschaft, Technologie und Innovation für die am wenigsten entwickelten Länder bis 2017 vollständig operationalisieren und die Nutzung von Grundlagentechnologien, insbesondere der Informations- und Kommunikationstechnologien, verbessern,

## **Kapazitätsaufbau**

17.9 Die internationale Unterstützung für die Durchführung eines effektiven und gezielten Kapazitätsaufbaus in den Entwicklungsländern verstärken, um die nationalen Pläne zur Umsetzung aller Ziele für nachhaltige Entwicklung zu unterstützen, namentlich im Rahmen der Nord-Süd- und Süd-Süd-Zusammenarbeit und der Dreieckskooperation,

## **Handel**

17.10 Ein universales, regelgestütztes, offenes, nichtdiskriminierendes und gerechtes multilaterales Handelssystem unter dem Dach der Welthandelsorganisation fördern, insbesondere durch den Abschluss der Verhandlungen im Rahmen ihrer Entwicklungsagenda von Doha,

17.11 Die Exporte der Entwicklungsländer deutlich erhöhen, insbesondere mit Blick darauf, den Anteil der am wenigsten entwickelten Länder an den weltweiten Exporten bis 2020 zu verdoppeln,

17.12 Die rasche Umsetzung des zoll- und kontingentfreien Marktzugangs auf dauerhafter Grundlage für alle am wenigsten entwickelten Länder im Einklang mit den Beschlüssen der Welthandelsorganisation erreichen, unter anderem indem sichergestellt wird, dass die für Importe aus den am wenigsten entwickelten Ländern geltenden präferenziellen Ursprungsregeln transparent und einfach sind und zur Erleichterung des



## **Die Vision der UNO für die Zukunft der Welt: die 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung**

Das Leitbild der Nachhaltigkeit hat durch den 2030-Agenda-Diskurs neue Aktualität erlangt, nachdem es zuvor verbreitet zu einer Leerformel ohne veränderungswirksamen Gehalt verkürzt und häufig zu einem Epitheton ornans abgewertet worden war.

In Regierung und Verwaltung sind das Verständnis und der Umgang mit dem Nachhaltigkeitsprinzip ambivalent: Nachhaltigkeit wird verbreitet nicht als Verpflichtung zu einer nachhaltigkeitsgerechten Politik in den Grenzen der ökologischen Leitplanken verstanden, sondern als Umsetzung eines sehr viel weniger anspruchsvollen Drei-Säulen-Modells, das dem Sinngehalt der nachhaltigen Entwicklung nicht entspricht.

Die von der Vollversammlung der UNO im September 2015 einstimmig beschlossene 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung, die im Kern eine zeitaktuelle Konkretisierung des Nachhaltigkeitsgedankens zum Gegenstand hat, ist das umfassendste Vorhaben, das die Vereinten Nationen in den letzten Jahren auf den Weg gebracht haben.

ISBN 978-3-7983-2785-6 (print)

ISBN 978-3-7983-2786-3 (online)



ISBN 978-3-7983-2785-6



<http://verlag.tu-berlin.de>