

TEXTE

83/2019

Perspektiven für Umweltpolitik: Ansätze zum Umgang mit neuartigen Herausforderungen

Abschlussbericht

TEXTE 83/2019

Umweltforschungsplan des
Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz und nukleare Sicherheit

Forschungskennzahl 3715 11 1020 „Umweltpolitik im 21. Jahrhundert –
Ansätze zur Bewältigung neuartiger Herausforderungen“
FB000152

Perspektiven für Umweltpolitik: Ansätze zum Umgang mit neuartigen Herausforderungen

Abschlussbericht

von

Franziska Wolff, Dr. Bettina Brohmann, Dr. Corinna Fischer, Prof. Dr. Rainer
Grießhammer, Martin Gsell, Dirk Arne Heyen
Öko-Institut e.V., Berlin / Darmstadt / Freiburg

Dr. Klaus Jacob, Lisa Graaf
Forschungszentrum für Umweltpolitik, Freie Universität, Berlin

Prof. Dr. Michael Pregernig, Dr. Cristina Espinosa
Institut für Umweltsozialwissenschaften und Geographie Albert-Ludwigs-
Universität Freiburg

Prof. Dr. Thomas Potthast, Dr. Simon Meisch, Matthias Kerr
Internationales Zentrum für Ethik in den Wissenschaften Eberhard Karls
Universität Tübingen

Dr. Carmen Richerzhagen, Dr. Steffen Bauer,
unter Mitarbeit von Dr. Clara Brandi
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn

Unter Mitarbeit von
Hannah Büttner, Christiane Fleischer, Theresa Dorn
IFOK GmbH, Berlin

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber:

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt

Durchführung der Studie:

Öko-Institut e.V., Berlin / Darmstadt / Freiburg
Schicklerstr. 5-7
D-10179 Berlin

Forschungszentrum für Umweltpolitik
Freie Universität Berlin
Innstraße 22
14195 Berlin

Institut für Umweltsozialwissenschaften und Geographie
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
Schreiberstraße 20
79085 Freiburg

Internationales Zentrum für Ethik in den Wissenschaften
Eberhard Karls Universität Tübingen
Wilhelmstr. 19
72074 Tübingen

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
Tulpenfeld 6
53113 Bonn

IFOK GmbH
Reinhardtstraße 58
10117 Berlin

Abschlussdatum:

Juli 2019

Redaktion:

Fachgebiet I 1.1 Grundsatzfragen, Nachhaltigkeitsstrategien und -szenarien,
Ressourcenschonung
Gerolf Hanke, Almut Jering

Publikationen als pdf:
<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, August 2019

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den
Autorinnen und Autoren.

Umweltforschungsplan des
Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz und nukleare Sicherheit

Forschungskennzahl FKZ 3715 11 1020
UBA-FB-00

Perspektiven für Umweltpolitik: Ansätze zum Umgang mit neuartigen Herausforderungen

Synthesebericht

**Ufoplan-Vorhaben „Umweltpolitik im 21. Jahrhundert – Ansätze zur
Bewältigung neuartiger Herausforderungen“ (FKZ 3715 11 102 0)**

von

Franziska Wolff, Dr. Bettina Brohmann, Dr. Corinna Fischer, Prof. Dr. Rainer Grießhammer,
Martin Gsell & Dirk Arne Heyen
Öko-Institut e.V., Berlin / Darmstadt / Freiburg

Dr. Klaus Jacob & Lisa Graaf
Forschungszentrum für Umweltpolitik, Freie Universität, Berlin

Prof. Dr. Michael Pregernig & Dr. Cristina Espinosa
Institut für Umweltsozialwissenschaften und Geographie
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Prof. Dr. Thomas Potthast, Dr. Simon Meisch & Matthias Kerr
Internationales Zentrum für Ethik in den Wissenschaften
Eberhard Karls Universität Tübingen

Dr. Carmen Richerzhagen & Dr. Steffen Bauer, unter Mitarbeit von Dr. Clara Brandi
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik

Unter Mitarbeit von Hannah Büttner, Christiane Fleischer & Theresa Dorn
IFOK GmbH, Berlin

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Im Mai 2019

Berichtskennblatt

Berichtsnummer	UBA-FB 00
Titel des Berichts	Perspektiven für Umweltpolitik: Ansätze zum Umgang mit neuartigen Herausforderungen – Synthesebericht
Autoren	Franziska Wolff, Steffen Bauer, Bettina Brohmann, Cristina Espinosa, Corinna Fischer, Lisa Graaf, Rainer Grießhammer, Martin Gsell, Dirk Arne Heyen, Klaus Jacob, Matthias Kerr, Simon Meisch, Thomas Potthast, Michael Pregernig, Carmen Richerzhagen, unter Mitarbeit von Clara Brandi, Hannah Büttner, Theresa Dorn & Christiane Fleischer
Durchführende Institutionen	Öko-Institut e.V., Berlin / Darmstadt / Freiburg Forschungszentrum für Umweltpolitik, Freie Universität, Berlin Institut für Umweltsozialwissenschaften und Geographie, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg Internationales Zentrum für Ethik in den Wissenschaften, Eberhard Karls Universität Tübingen Deutsches Institut für Entwicklungspolitik IFOK GmbH
Fördernde Institution	Umweltbundesamt Postfach 14 06 06813 Dessau-Roßlau
Abschlussjahr	2019
Forschungskennzahl (FKZ)	3715 11 1020
Seitenzahl des Berichts	112
Zusätzliche Angaben	
Schlagwörter	Umweltpolitik, Dynamiken der Umweltpolitik, Hemmnisse der Umweltpolitik, Parteien, Umweltpolitikintegration, Umweltpolitik im Mehrebenensystem, Konsum und Lebensstile, Umwelt und Wirtschaftswachstum, Umwelt und Handel, Diskurs, Narrativ, Effektivität, ökologische Modernisierung, Gutes Leben, Governance, Ökonomisierung, Monetarisierung, Kosten-Nutzen-Analyse, Anreizinstrumente, Eigentumsrechte, Marktbasierte Politikinstrumente, Marktschaffung, Biodiversitäts-Offsets, Eingriffs- und Ausgleichsregelung, Conservation & Wetland Banking (USA), Fischereiquoten (Island), Handel mit Stickstoff-Zertifikaten (Neuseeland), Inwertsetzung, Kommodifizierung, marktwirtschaftliche Prinzipien in staatlicher Aufgabenerledigung, Deregulierung, Privatisierung, Neoklassi-

	sche Theorie, Umwelt- und Ressourcenökonomik, Ökonomischer Institutionalismus, Ökologische Ökonomik, Gemeingüter Ökonomik, Vorsorgende Ökonomik, nachhaltiger Konsum, Mengenproblematik, (negative, positive; innere, äußere) Freiheit, (korrektive, distributive) Gerechtigkeit, Verantwortung, Methodischer Individualismus, Libertarismus, Nudging, Entscheidungsarchitekturen, Lebensstile, Lebensformen, Suffizienz, Suffizienzpolitik, (Re-) Framing, Entwicklungspolitik, nachhaltige Entwicklung, Agenda 2030, Ecuador, Vietnam, Kenia
--	--

Report Cover Sheet

Report No.	UBA-FB 00
Report Title	Perspectives for environmental policy: approaches to address novel challenges – synthesis report
Authors	Franziska Wolff, Steffen Bauer, Clara Brandi, Bettina Brohmann, Cristina Espinosa, Corinna Fischer, Lisa Graaf, Rainer Griebhammer, Martin Gsell, Dirk Arne Heyen, Klaus Jacob, Matthias Kerr, Simon Meisch, Thomas Potthast, Michael Pregernig & Carmen Richerzhagen, with the assistance of Hannah Büttner, Theresa Dorn & Christiane Fleischer
Performing Organisation	Oeko-Institut e.V., Berlin / Darmstadt / Freiburg Environmental Policy Research Center, Free University, Berlin Institute of Environmental Social Sciences and Geography, University of Freiburg International Centre for Ethics in the Sciences and Humanities, University of Tübingen German Development Institute IFOK GmbH
Funding Agency	Federal Environmental Agency (UBA) P.O. Box 14 06 06813 Dessau-Roßlau Germany
Report Date (Year)	2019
Project No. (FKZ)	3715 11 102 0
No. of Pages	112
Supplementary Notes	
Keywords	Environmental policy, dynamics of environmental policy, barriers of environmental policy, environmental policy integration, environmental policy in multilevel system, consumption and lifestyles, environment and economic growth, environment and trade, discourse, narrative, effectiveness, ecological modernization, governance, economisation, monetisation, cost-benefit-analysis, incentive instruments, property rights, market-based policy instruments, market creation, biodiversity offsets, conservation & wetland banking (USA), fishing quota (Iceland), tradable development rights (France), nitrogen trading (New Zealand), valorisation, commodification, market principles in public administration, deregulation, privatisation, neoclassical theory, environmental economics, evolutionary

	economics, ecological economics, commons based economy, care economy, degrowth, sustainable consumption, quantity problem, (negative, positive; internal, external) freedom, (corrective, distributive) equity, responsibility, Methodological Individualism, Libertarianism, nudging, choice architectures, lifestyles, life forms, Good Life, sufficiency, sufficiency policy, (re-) framing, development policy, environmental policy, discourses, sustainable development, Agenda 2030, Ecuador, Vietnam, Kenya
--	---

Kurzbeschreibung

Der Bericht führt Ergebnisse aus fünf Studien zusammen, die im Ressortforschungsplan-Vorhaben „Umweltpolitik im 21. Jahrhundert – Ansätze zur Bewältigung neuartiger Herausforderungen“ (FKZ 3715 11 102 0) durchgeführt wurden. Im Vorhaben wurden ausgewählte Herausforderungen und Ansatzpunkte von Umweltpolitik betrachtet, die einer vertieften Auseinandersetzung und strategischen Abwägung von Handlungsmöglichkeiten bedürfen. Konkret wurden folgende Herausforderungen bzw. Ansatzpunkte adressiert: Dynamiken und Lehren von Umweltpolitik; Narrative und Diskurse in der Umweltpolitik; Ökonomisierung von Umwelt(politik); Konsum und Verantwortung; Umweltpolitik im entwicklungspolitischen Kontext. Zur Analyse dieser Themenbereiche wurden (in unterschiedlicher Gewichtung) drei Perspektiven eingesetzt: auf Akteure und Institutionen, auf Diskurse und auf Ethik. Diese Perspektiven spielten auch für die Entwicklung von Handlungsansätzen in den jeweiligen Themenbereichen eine Rolle. Es werden einige themenfeldübergreifende Handlungsansätze präsentiert, die helfen können, die Legitimation von Umweltpolitik zu stärken. Abschließend wird weiterer Forschungsbedarf benannt.

Abstract

The report brings together results from five studies carried out within the Ressortforschungsplan project “Environmental policy in the 21st century – approaches to novel challenges” (FKZ 3715 11 102 0). The project examined selected challenges and approaches to environmental policy requiring in-depth discussion and strategic consideration of possibilities for action. In concrete terms, the following challenges and starting points were addressed: Dynamics and lessons of environmental policy; narratives and discourses in environmental policy; the economisation of the environment and of environmental policy; consumption and responsibility; environmental considerations in the context of development policy. Three perspectives were used (with different weighting) in the analysis of these thematic areas: on actors and institutions, on discourses and on ethics. These perspectives also played a role in the development of policy recommendations in the respective subject areas. A number of cross-cutting approaches to action are presented for strengthening the legitimacy of environmental policy. Finally, the report outlines further research needs.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	11
Tabellenverzeichnis	11
Abkürzungsverzeichnis	12
Zusammenfassung	13
Summary	25
1 Einleitung	36
1.1 Ausgangslage: Bilanz von Umweltpolitik	36
1.2 Ziele und Struktur des Vorhabens	38
1.3 Produkte des Vorhabens	39
1.4 Berichtsstruktur	40
2 Analytische Perspektiven auf Umweltpolitik	41
2.1 Perspektive „Akteure und Institutionen“	41
2.2 Perspektive „Diskurse“	42
2.3 Perspektive „Ethik“	44
3 Inhaltliche Perspektiven für ausgewählte Herausforderungen der Umweltpolitik	46
3.1 Handlungsbedarfe in der Umweltpolitik – Lehren aus umweltpolitischen Erfolgen und Dynamiken	46
3.1.1 Problemaufriss	46
3.1.2 Ergebnisse: Lehren aus vergangenen Dynamiken & Erfolgsfaktoren von Umweltpolitik	50
3.1.3 Handlungsansätze	51
3.2 Diskurse und Narrative in der Umwelt- und Entwicklungspolitik	54
3.2.1 Problemaufriss	54
3.2.2 Ergebnisse	55
3.2.2.1 Umweltdiskurse	55
3.2.2.2 Entwicklungsdiskurse	61
3.2.3 Handlungsansätze	66
3.3 Ökonomisierung von Umwelt und ihrem Schutz	68
3.3.1 Problemaufriss	68
3.3.3 Ergebnisse	70
3.3.4 Handlungsansätze	73
3.4 Freiheit, Konsum und die „Mengenproblematik“	75
3.4.1 Problemaufriss	75
3.4.2 Ergebnisse	76

3.4.2.1	Grundlegende politiktheoretische und ethische Rahmung der Mengenproblematik und Gegenpositionen	76
3.4.2.2	Nudging	79
3.4.2.3	Alternative Perspektiven auf Konsum und Verantwortung: Lebensformen/ Lebensweisen und ethisch basierte Suffizienzpolitik	81
3.4.3	Handlungsansätze	84
3.5	Entwicklungssensible Umweltpolitik und die Umsetzung der der „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“	85
3.5.1	Problemaufriss	85
3.5.2	Ergebnisse	86
3.5.2.1	Problematisierung der Zusammenhänge von Umwelt und Entwicklung	86
3.5.2.2	Reality Check: Umweltpolitik im Kontext nachhaltiger Entwicklung in Ländern des globalen Südens	89
3.5.3	Handlungsansätze	90
4	Fazit.....	94
4.1	Ausblick: Sechs Ansatzpunkte für eine zukunftsfähige Umweltpolitik.....	98
4.1.1	Wissen	98
4.1.2	Akteure und Institutionen.....	99
4.1.3	Diskurse	100
4.1.4	Ethik.....	101
4.2	Forschungsbedarf	103
4.2.1	Wissen	103
4.2.2	Akteure und Institutionen.....	103
4.2.3	Diskurse	104
4.2.4	Ethik.....	105
5	Quellen.....	107

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ansatzpunkte für eine Erhöhung der Akzeptanz und Akzeptabilität von Umweltpolitik	18
Figure 2: Starting points for increasing the acceptance and acceptability of environmental policy	30
Abbildung 3: Projektstruktur	38
Abbildung 4: Ansatzpunkte für eine Erhöhung der Akzeptanz und Akzeptabilität von Umweltpolitik	97

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Veranstaltungen im Rahmen des Vorhabens	39
Tabelle 2: Ökonomisierungspraktiken.....	70
Tabelle 3: Die untersuchten Herausforderungen und analytischen Perspektiven – Beispiele.....	95

Abkürzungsverzeichnis

AP	Arbeitspaket
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
d.h.	das heißt
i.e.S.	im engeren Sinn
SDG	Sustainable Development Goal
UBA	Umweltbundesamt
THG	Treibhausgas(e)
UN	United Nations
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
VN	Vereinte Nationen
vs.	versus

Zusammenfassung

Die materiellen Herausforderungen für Umweltpolitik haben sich in den letzten Jahren geändert: Während einige Umweltprobleme erfolgreich bekämpft werden konnten, haben sich andere geographisch verlagert und wieder andere verschärft (EEA 2015; Jacob und Wolff 2019; UNEP 2019). Neben materiellen Herausforderungen entstehen immer wieder auch gesellschaftliche Herausforderungen für Umweltpolitik: Klimawandelleugner ziehen die Wissensbasis von Umweltpolitik in Zweifel; die gesellschaftliche und politische Aufmerksamkeit für Umweltthemen unterliegt Konjunkturen; bestimmte Leitbilder fördern, andere blockieren in ihrer aktuellen Ausdeutung umweltpolitischen Fortschritt, um nur einige Beispiele zu nennen.

In diesem Zusammenhang betrachtete das vom Umweltbundesamt beauftragte Forschungsprojekt „Umweltpolitik im 21. Jahrhundert“ (FKZ 3715 11 102 0)¹ ausgewählte **Herausforderungen** und Ansatzpunkte von Umweltpolitik. Konkret wurden folgende Fragen untersucht:

- ▶ **Dynamiken der Umweltpolitik:** Was können wir aus vergangenen Erfolgsbedingungen und Hemmnissen von Umweltpolitik für deren künftige Stärkung lernen?
- ▶ **Narrative und Diskurse in der Umweltpolitik:** (Wie) Können Narrative und Diskurse strategisch für die Umweltpolitik genutzt werden? Wo liegen die Grenzen hierfür?
- ▶ **Ökonomisierung von Umwelt:** Welche Chancen und Risiken bergen Praktiken wie die Monetarisierung von Ökosystemleistungen oder die Schaffung von Zertifikatsmärkten? Lassen sich die Risiken durch kluges Instrumentendesign mindern?
- ▶ **Konsum und Verantwortung:** Wie kann Umweltpolitik mit dem (scheinbaren) Widerspruch zwischen Nachhaltiger Entwicklung und individueller (Konsum-)Freiheit umgehen?
- ▶ **Umweltpolitik im entwicklungspolitischen Kontext:** Wie kann Umweltpolitik ausgestaltet werden, um einen Beitrag zur Nachhaltigen Entwicklung (im Sinne der Agenda 2030) auch in Ländern des Globalen Südens zu leisten?

Ziel war es, sich mit diesen Herausforderungen vertieft auseinander zu setzen und strategische Handlungsmöglichkeiten abzuwägen. Im Vorhaben wurden hierfür drei analytische Perspektiven („Linsen“) genutzt; sie bezogen sich auf:

- ▶ die Rollen von **Akteuren und Institutionen** für die Ausgestaltung und den Erfolg von Umweltpolitik;
- ▶ die Rolle von **Diskursen** für die Denk-, Sag- und Machbarkeit von Problemen bzw. Problemlösungen in der Umweltpolitik;
- ▶ die Rolle von **Ethik** für die Legitimation von Umweltpolitik.

Die zentrale Ergebnisse und Empfehlungen des Vorhabens fassen wir in den folgenden Abschnitten zusammen.

¹ Das Vorhaben wurde zwischen August 2015 und Januar 2019 vom Öko-Institut, dem Forschungszentrum Umweltpolitik der FU Berlin, der Professur für Sustainability Governance der Universität Freiburg, dem Internationalen Zentrum für Ethik in den Wissenschaften (IZEW) der Universität Tübingen, dem Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) und der IFOK GmbH bearbeitet.

I. Dynamiken der Umweltpolitik

Unsere Untersuchung zeigt, dass deutsche Umweltpolitik in den letzten Jahrzehnten zu zahlreichen umweltpolitischen Neuerungen führte (Jacob et al. 2016). Gefördert wurden diese Innovationen durch politische Konflikte und den Wettbewerb um Umweltpolitik, die zwischen Staat und Zivilgesellschaft, zwischen Parteien, politisch-administrativen Ebenen und zwischen unterschiedlichen Politikfeldern ausgetragen wurden. Darüber hinaus leisteten – tatsächliche oder so empfundene – Krisen und Katastrophen (im Sinne von Gelegenheitsfenstern) der Weiterentwicklung von Umweltpolitik, aber auch sozialen und technischen Innovationen Vorschub.

Einige Probleme konnte Umweltpolitik erfolgreich thematisieren und bearbeiten (z.B. Atomenergie, Abfallproblematik, Luft-, Wasserqualität, Energie- und Ressourceneffizienz). Andere Themenfelder wurden jedoch bislang nicht oder nur mit begrenztem Erfolg umweltpolitisch bearbeitet, obwohl Wissenschaft und Zivilgesellschaft auf ihre Bedeutung für eine nachhaltige Entwicklung verweisen. Hierunter fallen insbesondere:

- ▶ wirksame Eingriffe in Konsum und Lebensstile, um diese ökologischer und international gerechter auszugestalten;
- ▶ eine Erhöhung der Preise für bzw. Senkung der Mengen von Umweltverbrauch entlang der Wertschöpfungskette;
- ▶ der Umgang mit Wirtschaftswachstum und Freihandel;
- ▶ die Regulierung von bereits etablierten Strukturen und Besitzständen (z.B. Altanlagen, Gebäudebestand, auf dem Markt befindliche Produkte);
- ▶ eine institutionelle Vorrangstellung von Umweltpolitik.

Die Ursachen dafür, dass diese Themen nicht oder nicht ausreichend wirksam angegangen werden, sind vielfältig. Sie reichen von kulturellen Faktoren über die Verteilung politischer Kompetenzen bis hin zur Machtverteilung zwischen gesellschaftlichen Interessen (Jacob et al. 2016).

Um die Herausforderungen für Umweltpolitik und die bislang noch nicht wirkungsvoll genug adressierten Handlungsfelder erfolgreich zu bearbeiten, ist eine **Stärkung von Umweltpolitik** vonnöten.

II. Narrative und Diskurse in der Umweltpolitik

Welche Bedeutung haben Narrative² und Diskurse³ für die Umweltpolitik? Wie kann mit ihnen umgegangen werden, und wie können sie gegebenenfalls aktiv für umweltpolitische Anliegen eingesetzt werden? Ausgangspunkt unserer Betrachtungen (Espinosa et al. 2017) ist, dass Umweltprobleme nicht als „objektiv“ gegebene Phänomene angesehen werden können, die sich mit rational auswählbaren Instrumenten wirksam lösen lassen. Vielmehr sind Themen wie Klimawandel oder Biodiversitätsverlust von widerstreitenden Perspektiven und Interpretationen geprägt, in die lokale Kontexte und auch Machtbeziehungen hineinspielen. Die jeweiligen Interpretationen beeinflussen, wie Umweltprobleme gesellschaftlich verstanden und politisch bearbeitet werden.

² „Narrative“ sind konkrete sprachliche Sequenzen und Argumentationsmuster, die der Repräsentation oder Darstellung von Ereignissen, Beziehungen, Prozessen und Phänomenen dienen, und die plausible und kohärente Erzählungen über komplexe Phänomene schaffen.

³ Unter „Diskurs“ verstehen wir breitere kollektive Wissens- und Sinnordnungen bzw. „Ensemble[s] von Ideen, Konzepten und Kategorien, durch die ein Phänomen mit Bedeutung versehen wird und das durch ein benennbares Set von Praktiken hervorgebracht wird“ (Hajer 1995, S. 44).

Vor diesem Hintergrund wurde in den letzten Jahrzehnten die Rolle von Sprache und Diskursen verstärkt in die Untersuchung umweltpolitischer Problemlagen einbezogen. Im Bericht (Espinosa et al. 2017) werden zentrale Konzepte geklärt, die in sprachsensitiven Theorien und empirischen Studien zu Umweltdiskursen verwendet werden. Grundsätzlich geht unsere Analyse davon aus, dass Diskurse und Narrative durch politische Akteure zwar zu einem gewissen Grad beeinflusst werden können. Allerdings sind Diskurse auch von situativen und strukturellen Faktoren abhängig, welche sich einer aktiven Steuerung entziehen.

Narrative erfüllen im politischen Prozess wichtige Funktionen: Sie schaffen Referenzpunkte, an denen sich gesellschaftliche Akteure orientieren können, unter anderem in Bezug darauf, was umweltpolitisch als anerkanntes Problem wahrgenommen wird und wie dieses Problem gelöst werden sollte. Sie können Wertesysteme stützen, aber auch zu ihrer Veränderung beitragen, und sie bilden die Grundlage strategischer Legitimation. Ganz grundsätzlich ermöglichen Narrative Kommunikation und damit letztlich gemeinsames Handeln und die Bildung politischer Allianzen.

Wir stellen sechs Hypothesen zu den Erfolgsbedingungen umweltpolitischer Narrative vor und illustrieren sie mit Beispielen. Ergebnis dieser Untersuchungen: Ein Narrativ kann dann erfolgreich sein, wenn es von Akteuren kommuniziert wird, die in der Öffentlichkeit als legitim und glaubwürdig anerkannt sind; wenn es Gemeinsamkeiten mit den Ideen, Konzepten und Kategorisierungen eines dominanten Diskurses aufweist und an diese anschlussfähig ist; wenn es offen angelegt ist und damit Anknüpfungspunkte für unterschiedliche Positionen und Interessen liefert; wenn es Bezüge zu Phrasen und Ausdrücken herstellt, die es in historische Ereignisse oder situative Gegebenheiten einbettet; wenn es Probleme durch in sich stimmige Narrativstrukturen kommunizierbar macht; wenn es in verständlicher Sprache erzählt wird, technisch-abstrakten Jargon vermeidet und damit gut an das Alltagsverständnis des Publikums anschließt.

Dier Ergebnisse bieten damit praktische Impulse für die Reflexion und Entwicklung politischer Strategien zur erfolgreichen umweltpolitischen Kommunikation.

III. Ökonomisierung von Umwelt

Die zunehmende Verwendung ökonomischer Ansätze stellt einen bedeutenden und nicht unstrittigen Trend der jüngeren Umweltpolitik dar. Fördert oder hemmt die so genannte „Ökonomisierung“ der Umwelt und des Umweltschutzes eine nachhaltige Entwicklung?

Unsere Analyse (Wolff und Gsell 2018) arbeitet zunächst auf, was unter Ökonomisierung zu verstehen ist. Wir identifizieren acht konkrete Praktiken einer Ökonomisierung, die für Umweltpolitik bedeutsam sein können: 1. Die Zuweisung von Geldwerten zu Umweltgütern oder Leistungen, die bislang nicht an Märkten gehandelt werden (Monetarisierung); 2. die Nutzung ökonomischer Verfahren der Entscheidungsunterstützung in Politik und Planung; 3. der Einsatz ökonomischer Anreizinstrumente (Umweltsubventionen, -steuern etc.); 4. die Zuweisung von Eigentumsrechten; 5. die Schaffung von Märkten für Umweltgüter bzw. -leistungen; 6. die Einführung marktwirtschaftlicher Prinzipien in staatlicher Aufgabenerledigung; 7. Deregulierung und 8. Privatisierung.

Darauf aufbauend untersuchen wir, wie wirtschaftswissenschaftliche Ansätze die jeweiligen Praktiken bewerten. Betrachtet werden die Positionen von Neoklassik, Umwelt- und Ressourcenökonomik, Ökonomischem Institutionalismus, Ökologischer Ökonomik und weiterer Strömungen der pluralen Ökonomik wie Care Economy, Gemeingüterökonomie und Postwachstumsansätze.

Die Schaffung von Umweltmärkten durch handelbare Rechte (Praktik Nr. 5 oben) ist – insbesondere im Management natürlicher Ressourcen – eine der strittigeren Ökonomisierungs-Praktiken. Mit Blick auf die Praxis werfen wir die Frage auf, welche Erfahrungen bisher mit diesem Instrument gemacht wurden. Eine empirische „Tiefenbohrung“ untersucht die drei Fallbeispiele Conservation Banking in

den USA, Stickstoffzertifikatshandel in Neuseeland (Lake Taupo) und handelbare Fischereiquoten in Island.

Wir arbeiten Chancen, Risiken und Gestaltungsoptionen heraus, die sich mit Praktiken einer Ökonomisierung von Umweltpolitik verbinden. Sowohl aus theoretischer als auch aus empirischer Perspektive sind die Befunde zu den Praktiken sehr heterogen. Wegen ihrer erheblichen Unterschiede wie auch der großen Rolle, die ihre konkrete Ausgestaltung, ihre Umsetzung und der Umsetzungskontext für ihre Nachhaltigkeitswirkungen spielen, lassen sich Ökonomisierungspraktiken nicht abschließend übergreifend beurteilen. Im Bericht wird jedoch mit einem Analyseraster die Grundlage für eine differenzierte Bewertung geschaffen.

IV. Konsum und Verantwortung

Wie kann Umweltpolitik in einem wahrgenommenen Spannungsfeld von Verantwortung, Nachhaltigkeit und Freiheit mit den Umweltbelastungen durch Konsum umgehen? Viele Umweltzerstörungen werden auf privaten Konsum zurückgeführt. Allerdings entstehen zerstörerische Auswirkungen oft in Folge zahlreicher Verbraucherentscheidungen, die im Einzelnen kaum schädlich sind – wie beispielsweise Flugreisen oder Konsum ressourcenaufwändig hergestellter Nahrungsmittel. Zum Umweltproblem entwickeln sie sich dadurch, dass solche Güter in immer größerem Umfang konsumiert werden (u.a. von immer mehr Menschen, aber auch durch die extreme Steigerung des individuellen Verbrauchs bestimmter gesellschaftlicher Schichten). Dieses Problem wird im Bericht (Meisch et al. 2018) unter dem Titel der *Mengenproblematik* diskutiert.

Unsere Ausgangsfrage lautet, ob es mit Blick auf die (Umwelt-)Gerechtigkeit zwischen Nord und Süd und zwischen den Generationen nicht geboten ist, dass Umweltpolitik privaten Konsum stärker reguliert – und inwiefern diese Eingriffe mit dem liberalen Freiheitsbegriff vereinbar sind. Zur Beantwortung der Frage werden die Hintergrundannahmen herausgearbeitet, die im Konzept der „Mengenproblematik“ enthalten sind. Sie werden mit Blick auf ethische Konzepte von Gerechtigkeit, Freiheit und Verantwortung kritisch diskutiert.

Hierauf aufbauend fragen wir, ob „*Nudging*“ einen Ausweg aus dem wahrgenommenen Dilemma bietet. Nudging wird als ein Set von Politikinstrumenten gesehen, um privaten Konsum zu beeinflussen, ohne ausdrückliche Vorgaben zu machen. Es werden Erfahrungen mit diesen Instrumenten vorgestellt und ihre Legitimität diskutiert. Teils wird Nudging als manipulativ problematisiert. Hier ist darauf hinzuweisen, dass Konsum stets durch „*Entscheidungsarchitekturen*“ (wie auch Nudging sie darstellt) beeinflusst wird. Zumeist geschieht dies allerdings im Rahmen von Produktvermarktung, also nicht demokratisch legitimiert und eher auf Absatz denn auf eine nachhaltige Entwicklung ausgerichtet.

Im Ergebnis lässt sich die Mengenproblematik als scheinbar individuelle Konsumfrage umformulieren als eine soziale Frage von *Lebensstilen und -formen*. Sie betrifft die politische Auseinandersetzung um das „Gute Leben“ und den liberalen Freiheitsbegriff, der in einer nicht-verkürzten Form zugleich auch Verantwortung einschließt. Wir argumentieren, dass Konsum immer auch eine öffentliche Angelegenheit ist. Es ist sinnvoll, die Mengenproblematik nicht in erster Linie oder gar ausschließlich am Ende der Wertschöpfungskette bei den Verbrauchenden zu adressieren (und so zu „privatisieren“). Vielmehr ist sie in die gesellschaftliche Diskussion um eine Suffizienzpolitik („Was brauchen wir wirklich für ein gutes Leben“?) einzubetten. Dabei kann ethisch begründet werden, dass Konsum als Teil von Lebensformen Gegenstand von Umweltpolitik werden muss, um die Mengenproblematik bearbeiten zu können.

V. Umweltpolitik im entwicklungspolitischen Kontext

Globale Umweltprobleme wie auch die weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Gewichte haben sich in den letzten zehn bis zwanzig Jahren stark verändert. Insbesondere bei globalen Umweltproblemen

wie dem Klimawandel fallen Verursachung und Betroffenheit geographisch oft auseinander: Industrieländer tragen maßgeblich die historische Verantwortung, wenngleich zunehmend auch Schwellen- und Entwicklungsländern globale Umweltprobleme verschärfen. Zugleich bleiben die Länder des Globalen Südens stärker von den negativen Auswirkungen der Probleme betroffen. Mit der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung und den UN-Nachhaltigkeitszielen (SDGs) hat sich die internationale Gemeinschaft auf eine neue Programmatik verständigt, um diese Zusammenhänge zu adressieren. Was sind die Folgerungen für Umweltpolitik im entwicklungspolitischen Kontext?

Unsere Studie (Richerzhagen et al. 2019) untersucht zunächst, welche Diskurse und Strategien eine Transformation hin zu nachhaltigen Entwicklungspfaden in Entwicklungs-, Schwellen- und Industrieländern unterstützen. Diskurse, die sowohl die Entwicklungs- als auch die Umweltpolitik seit Ende des zweiten Weltkriegs bis heute stark geprägt haben, werden historisch eingeordnet und kritisch diskutiert. Sie zeigt, dass die entwicklungspolitischen Diskurse der Gegenwart zunehmend ressourcen- und umweltbezogene Aspekte menschlicher Entwicklung widerspiegeln. Die chronologische Betrachtung der entsprechenden Diskurse zeichnet nach, wie sich ein ursprünglich eng auf ökonomisches Wachstum fokussierter Entwicklungsbegriff über Jahrzehnte schrittweise in ein differenzierteres Verständnis nachhaltiger Entwicklung gewandelt hat. Nachhaltige Entwicklung hat sich seit Beginn der 1990er Jahre als das international maßgebliche Paradigma zur Verzahnung sozioökonomischer und ökologischer Entwicklungsziele etabliert. Das Konzept ist seither handlungsleitend im multilateralen System und der internationalen Zusammenarbeit.

Aus der Analyse der Diskurse leiten wir Handlungsperspektiven für staatliche Akteure der Umweltpolitik ab: Umwelt- und Entwicklungspolitik sind institutionell besser zu koordinieren und verzahnen. Eine „entwicklungspolitische Sensibilisierung“ von Umweltpolitik kann die Legitimation umweltpolitischer Zielsetzungen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft stärken. Sie kann helfen, dass Umweltpolitik so ausgestaltet wird, dass soziale Ungleichheiten in Deutschland und der EU sowie international gemindert werden, und eine bessere Kommunikation der Erfolge ermöglichen.

In einem weiteren Schritt betrachten wir beispielhaft die Umsetzung von Strategien nachhaltiger Entwicklung, die an unterschiedlichen der diskutierten Diskurse ausgerichtet sind – in Ecuador („Buen Vivir“), Vietnam („Green Growth“) und Kenia („Agenda 2030“). Damit vollziehen wir im Sinne eines „Reality Checks“ nach, wie die diskutierten Umwelt- und Entwicklungsdiskurse in der Praxis umgesetzt werden. Die Fallstudien zeigen, dass die politische Bedeutung des Konzepts Nachhaltiger Entwicklung in den Ländern des Südens durch die Agenda 2030 und die SDGs national und international weiter gestärkt wird. Es wird jedoch auch deutlich, dass die Wohlfahrtsmodelle der Länder trotz der unterschiedlichen nationalen Nachhaltigkeitsstrategien in der Regel einem wachstumsorientierten, ressourcenintensiven kapitalistischen Wirtschaftsmodell verhaftet bleiben, wie es auch die wohlhabenden Nationen des Globalen Nordens prägt. Umweltpolitik und internationale Umweltkooperation sollten („entwicklungssensibel“) die soziale Dimension von Umweltpolitik im internationalen Kontext stärken. Damit einhergehend sollten Industriestaaten aber eigene umweltpolitische Interessen und Zielvorstellungen weiterhin ambitioniert verfolgen und nicht verwässern, um die eigene Glaubwürdigkeit aufrechtzuerhalten bzw. zu stärken.

Fazit

Die betrachteten Herausforderungen von und Ansatzpunkte für künftige Umweltpolitik unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht. Als zusammenführendes Fazit lässt sich festhalten,

- dass Umweltpolitik künftig eine Reihe bislang noch nicht oder noch nicht wirkungsvoll bearbeiteter Handlungsfelder adressieren sollte, u.a. wirksame Regelwerke für generationengerechten Konsum und Lebensstile, Steuerung von Preisen und Mengen des Umweltverbrauchs, der Umgang mit Wirtschaftswachstum und Freihandel, die Regulierung von Besitzständen und eine institutionelle Vorrangstellung von Umweltpolitik;

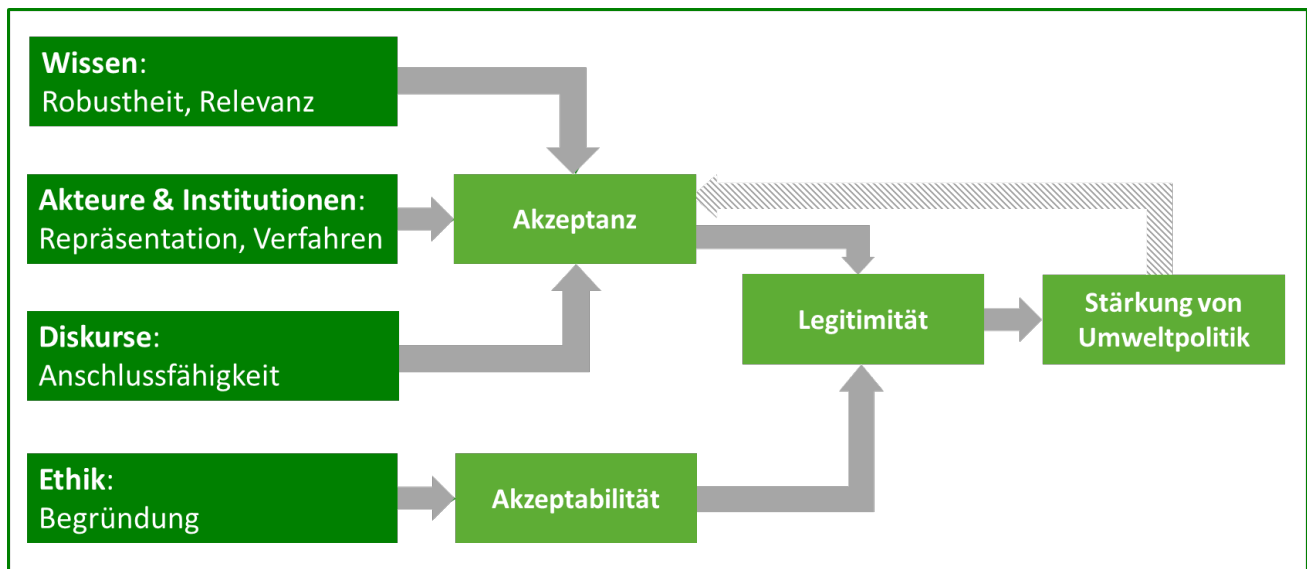
- ▶ dass das Agenda-Setting für diese neuen Politikfelder von wirkungsvollen Narrativen und ethischen Argumentationen profitieren würde;
- ▶ dass zur effektiven Bearbeitung der Themen unter anderem ökonomische Anreizinstrumente (Steuern und Abgaben, Subventionen, Haftungsregelungen etc.) genutzt werden können, der Einsatz strittigerer Ökonomisierungspraktiken jedoch wohl abgewogen werden und kluges Design gegen die mit ihnen verbundenen Risiken absichern muss; und
- ▶ dass die entwicklungspolitischen Wirkungen bei der Ausgestaltung von Umweltpolitik stets mit zu bedenken sind.

Noch grundsätzlicher gilt, dass eine *Stärkung von Umweltpolitik* vonnöten ist, um die Herausforderungen für Umweltpolitik zu meistern und die künftig zu bearbeitenden Handlungsfelder erfolgreich zu gestalten. Eine zukunftsfähige Umweltpolitik muss in der Lage sein, ambitionierte Ziele nicht nur zu definieren, sondern auch umzusetzen.

Ausblick: Sechs Ansatzpunkte für eine zukunftsfähige Umweltpolitik

Weil starke Umweltpolitik vermeintlich mehr in die Interessen und Präferenzen von Bürgern und Unternehmen eingreift, muss sie ihre Grundlagen stets erneut (und teils auch gegen Widerstände) legitimieren. Es gilt daher, die politische Auseinandersetzung um die *Legitimität* von Umweltpolitik zu stärken (SRU 2019).

Abbildung 1: Ansatzpunkte für eine Erhöhung der Akzeptanz und Akzeptabilität von Umweltpolitik



Quelle: Eigene Darstellung (Öko-Institut, Freie Universität Berlin, Universität Freiburg, Universität Tübingen, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik).

Legitimität ist ein vielschichtiger Begriff. In der Literatur wird häufig zwischen einer normativen und einer empirischen Lesart unterschieden: „Während sich das empirische Begriffsverständnis auf die tatsächliche Akzeptanz gesellschaftlicher Regeln oder Strukturen bezieht, geht es im Fall der normativ verstandenen Legitimität um Akzeptabilität, das heißt um die Frage, unter welchen Bedingungen es gute Gründe gibt, gesellschaftliche Regeln und Strukturen als gerechtfertigt zu akzeptieren“ (Dingwerth 2004, S. 80–81). Das in Abbildung 3 dargestellte Modell greift auf eine dritte – strategische – Lesart zurück. Aus dieser eher instrumentellen Perspektive wird Legitimität als eine „Ressource“ gesehen, die politische Akteure gezielt zur Erreichung ihrer Ziele einsetzen können (Suchman 1995; Hogg et al. 2012). Diese strategische Perspektive geht nicht so weit anzunehmen, dass Legitimation von Akt-

euren beliebig steuerbar wäre, wohl aber sieht sie Ansatzpunkte für aktive Interventionen (Black 2008).

Das Modell in Abbildung 1 sieht zwei Ansatzpunkte zur Stärkung der Legitimation von Umweltpolitik vor, nämlich Akzeptanz und Akzeptabilität. „Akzeptanz“ bedeutet tatsächliche, explizite oder implizite Zustimmung zu etwas. „Akzeptabilität“ bezieht sich demgegenüber auf ethische Begründbarkeit. In der Umweltpolitik können sich Akzeptanz und Akzeptabilität beispielsweise auf einen gegebenen bzw. künftig erwarteten Umweltzustand, auf ökologische Risiken oder aber auf Maßnahmen beziehen. Akzeptanz kann durch unterschiedliche Faktoren beeinflusst werden, die am politischen Prozess und seinen Verfahren (Input-Seite) oder an ihren Ergebnissen (Output-Seite) ansetzen. Die obige Abbildung greift zentrale im Projekt adressierte Faktoren auf, die sich auf Akzeptanz und Akzeptabilität auswirken können – auch wenn die Wirkbeziehungen hier sehr vereinfacht dargestellt sind.

Vor dem Hintergrund der skizzierten Zusammenhänge können die folgenden sechs Handlungsansätze (in grüne Kästen gesetzt) dazu beitragen, Akzeptanz und Akzeptabilität von Umweltpolitik zu erhöhen und mittelbar Umweltpolitik zu stärken. Im Gegenzug kann der Erfolg von starker Umweltpolitik wiederum ihre Akzeptanz kräftigen. Die Handlungsansätze beziehen sich auf die übergreifenden Bereiche Wissen, Akteure und Institutionen, Diskurse sowie Ethik.

A. Wissen

Das Verständnis der Ursachen und Folgen von Umweltproblemen ist eine wesentliche Voraussetzung für den wirkungsvollen Schutz von Natur und Umwelt; die Wissensbasierung von Umweltpolitik eine der stärksten Quellen für ihre Akzeptanz und Legitimation.

Handlungsansatz 1: Die Akzeptanz von Umweltpolitik kann gestärkt werden, indem eine politisch relevante und sozial robuste Wissensbasis geschaffen wird.

Der Nachweis von positiven „Impacts“ einer ambitionierten Umweltpolitik – durch eine Wirkungsabschätzung vor ihrer Umsetzung oder als Wirkungsnachweis danach – ist wesentlich, um die Akzeptanz entsprechender Maßnahmen zu erhöhen. Ein wichtiger Schritt dazu ist die Schaffung und Vermittlung einer politisch relevanten, aber auch sozial robusten Wissensbasis. Konkret sollten damit mehrere Ziele verfolgt bzw. *Prinzipien* berücksichtigt werden: Zum einen sollten politische Entscheidungen auf eine gut fundierte Informationsgrundlage gestellt werden (evidenzgestützte Politikgestaltung); zum Zweiten sollte wissenschaftlicher Input in politische Prozesse möglichst politik- und entscheidungsorientiert sein; und schließlich sollten auch Prozesse von (wissenschaftlicher) Politikberatung normativen Kriterien von Transparenz und Beteiligung entsprechen.

Entlang dieser Prinzipien lassen sich einige konkretere Handlungsoptionen ableiten:

- ▶ Durch *integrierte Bewertungen (Integrated Assessments)* zur Umweltsituation eine breite, multidisziplinäre Wissensbasis herstellen, die gegebenenfalls weniger anfällig dafür ist, durch enge sektorale Interessenspositionen ausgehebelt zu werden.
- ▶ *Transparenz der Analysen bei der Gesetzesfolgenabschätzung erhöhen*, besonders der Nachhaltigkeitsprüfung: Welche Methoden und Daten wurden genutzt, wer wurde wann und zu welchen Fragen konsultiert, welche Studien beauftragt und genutzt?
- ▶ *Offenheit im Umgang mit wissenschaftlichen Unsicherheiten* pflegen, weil die Kommunikation vermeintlicher Sicherheiten im „Krisen-Fall“ leicht durch Gegner instrumentalisiert werden kann (siehe Klimaskeptiker).
- ▶ *Relevante Akteure, auch Bürgerinnen und Bürger*, in die Entwicklung von Fragestellungen und die Bewertung politikrelevanter Wissensbestände *einbeziehen* („Co-Design“ bzw. „Co-Produktion“ von Wissen, z.B. in Form von „Reallaboren“). Auch in der interministeriellen Zu-

sammenarbeit sollten Formate wie Policy-Labs genutzt werden, in denen Politikinnovationen gemeinsam entwickelt und erprobt werden.

- *„Co-Benefits“ identifizieren und stärker herausstellen:* Umweltpolitik hat zahlreiche so genannte Co-Benefits (d.h. positive gesellschaftliche Effekte zusätzlich zum Umweltschutz), etwa für ländliche Entwicklung, Gesundheit, Beschäftigung und Innovation, und sie kann künftige Wertverluste (z.B. aus dem Klimawandel und Gesundheitsschäden) verhindern. Umweltpolitische Akteure sollten solche Co-Benefits noch systematischer identifizieren und auch stärker auf sie verweisen. Auf dieser Basis können breitere und durchsetzungsstarke Akteurskoalitionen entwickelt und Umweltpolitikintegration gestärkt werden.

B. Akteure und Institutionen

Handlungsansatz 2: Die Akzeptanz von Umweltpolitik kann gefördert werden, indem Umweltpolitik im politischen Wettbewerb gestärkt wird.

Umweltpolitik kann gestärkt werden, indem der politische Wettbewerb um sie verschärft wird, statt sie zum Gegenstand eines überparteilichen (und vermeintlichen) Konsenses zu machen. Eine Politisierung zielt darauf ab, neue Ideen für eine stärkere Umweltpolitik zu entwickeln und dafür Akzeptanz zu suchen. Konkrete Handlungsoptionen umfassen:

- *Föderalismus in der Umweltpolitik wieder stärken:* Die im deutschen Föderalismus gegebene Möglichkeit einer abweichenden Umweltgesetzgebung wird durch die Länder kaum genutzt. Ein Ideen- und Politik-Wettbewerb zwischen den Bundesländern könnte die Diskussion dynamisieren. Ein möglicher Ausgangspunkt können Peer-Reviews der Länder sein.
- *Wahlprogramme* unter dem Gesichtspunkt ihrer Umweltwirkungen analysieren, beispielsweise durch ein wissenschaftliches Beratungsgremium (ähnlich dem Vorbild Niederlande): So wird die öffentliche Diskussion um Umweltpolitik angeregt.
- *Förderprogramm für soziale Innovationen einrichten:* Innovative soziale Praktiken, z.B. Sharing-Angebote, suffiziente Geschäftsmodelle usw. sollten (analog zu technischen Innovationen) Förderung für die Entwicklung und Markteinführung erhalten. Denkbar wäre ein (zunächst) „1.000 Räume Programm“ zur Förderung von im öffentlichen Raum zugänglichen Orten, an denen ressourcen- und klimaschonend experimentiert werden kann.
- Auf Krisen und Katastrophen als *Möglichkeitsfenster* zeitnah reagieren: Ideen (Blueprints) für Strategien oder Gesetzesvorhaben können auch „für die Schublade“ entwickelt werden, um sie bei Öffnung des Möglichkeitsfensters schnell in den Politikprozess einspeisen zu können. Dies setzt entsprechende Kompetenzen und Freiräume in der Verwaltung voraus.
- *Systematisch Stakeholder-Beziehungen aufbauen*, beispielsweise durch den strategischen Aufbau und die Sichtbarmachung von Unterstützerkreisen zu den wichtigsten umweltpolitischen Handlungsfeldern (z.B. Klima, Biodiversität, Ressourcenschutz, Landwirtschaft und Mobilität). Dabei sollte der Fokus auf die Zustimmung zu Zielen („1,5° Club“), nicht zu den Instrumenten (z.B. Umweltsteuern) gelegt werden. Es geht auch um neue Akteursallianzen, z.B. mit Krankenkassen und Ärzten zu Luftschadstoffen/ Diesel, Stärkung zivilgesellschaftlicher Umweltakteure im Politikprozess. Ein zweiter Ansatz ist die Schaffung neuer Akteure mit Eigeninteresse an starker Umweltpolitik (Bsp. wie geschehen mit Anbietern regenerativer Energien durch die Strommarktliberalisierung) oder mit einem Mandat für entsprechende Tätigkeiten (Bsp. „Agora Verkehrswende“). Ihre Einmischung und Vermittlerfunktion in gesellschaftlichen bzw. politischen Debatten oder in Märkte prägt den Diskurs bzw. den Markt. Schließlich sollten zivilgesellschaftliche Umweltakteure in Politikprozessen gefördert werden (finanziell, institutionell, durch verbesserten Zugang zu Politikentwicklung). Dies erhöht die Sichtbarkeit von umweltpolitischen Anliegen und Argumenten und kann zu deren Akzeptanz beitragen.

- *„Tiefe“ Partizipationsformen ermöglichen:* Damit Partizipation tatsächlich die Legitimation von Umweltpolitik stärken kann, sind solche Formate wichtig, in denen eine intensive Auseinandersetzung mit ökologischen Fragestellungen stattfinden kann und Beiträge von Bürgerinnen und Bürger ernst und aufgenommen werden (Bsp. Irischer Verfassungskonvent 2012 – 2014, oder Einbezug von Bürgerinnen und Bürgern in Modellprojekte, in denen umweltpolitische Maßnahmen zeitlich und räumlich begrenzt getestet und ausgewertet werden).

Handlungsansatz 3: Die Akzeptanz von Umweltpolitik kann gestärkt werden, indem das Erreichte institutionalisiert wird.

Umweltpolitik stärken bedeutet auch, das bisher Erreichte institutionell zu stärken. Mögliche Ansatzpunkte hierfür sind:

- *Das Vorsorgeprinzip erneuern und stärken:* Gerade in der gegenwärtigen Diskussion zu vermuteten Hemmnissen von Innovation durch das Vorsorgeprinzip gilt es, mögliche Technikfolgen aus der Perspektive einer nachhaltigen Entwicklung zu bewerten und zwischen den Chancen, mittels Innovationen Nachhaltigkeitsziele zu erreichen, und ihren Risiken transparent abzuwägen.
- *Nutzung von so genannten „Ratchet-Mechanismen“* als Instrument der „Besseren Rechtssetzung“: In Umweltgesetzen und -Verordnungen sollte eine stetige Ambitionssteigerung aufgenommen werden; für Umweltsteuern heißt dies beispielsweise: dynamisch ansteigende Steuersätze, bei Standards eine laufende und automatische Anhebung.
- *Verfassungsrecht erproben und schärfen,* so dass Umweltaspekte in den verschiedenen Politikfeldern wirksam Berücksichtigung finden und dies gegebenenfalls auch einer verfassungsrechtlichen Kontrolle unterzogen wird. Bei Gesetzesvorhaben, die schädliche Umweltwirkungen haben, kann das Instrument der Normenkontrollklage genutzt werden, um dem Artikel 20a des Grundgesetzes Bedeutung zu verschaffen. Gegebenenfalls sollten Vorschläge zur Stärkung von (Umwelt-) Verfassungsrecht ausgearbeitet werden.

C. Diskurse

Handlungsansatz 4: Die Akzeptanz von Umweltpolitik kann gefördert werden, indem Umweltpolitik diskursiv gestärkt wird.

Die gesellschaftliche Wahrnehmung komplexer Umweltthemen und damit auch deren Legitimation im politischen Prozess hängen stark davon ab, ob sie in sinnstiftende Erzählungen (Narrative) eingebunden sind. Umweltpolitik lässt sich damit auch *diskursiv stärken*, wobei diskursive Stärkung nicht bloß als verbesserte Öffentlichkeitsarbeit verstanden und die aktive Steuerbarkeit von Diskursen nicht überschätzt werden sollten.

- *Umweltpolitik in überzeugende und gut vorbereitete Narrative übersetzen:* Gute Kommunikation trägt maßgeblich dazu bei, Zustimmung auch zu ambitionierter Umweltpolitik aufzubauen. Umweltpolitik kann und sollte daher im politischen Diskurs in überzeugende und gut vorbereitete Narrative übersetzt werden. Wie oben beschrieben, sind Narrative dann erfolgreich, wenn sie von in der Öffentlichkeit als legitim und glaubwürdig anerkannten Akteuren getragen werden; wenn sie an dominante Diskurse anschlussfähig sind; wenn sie offen angelegt sind, sodass sich unterschiedliche Positionen und Interessen daran anknüpfen lassen; wenn sie Bezüge zu historischen Ereignissen oder situativen Gegebenheiten aufzeigen; wenn sie Probleme durch ansprechende Narrativstrukturen kommunizierbar machen; und wenn sie in verständlicher Sprache erzählt werden und damit gut an das Alltagsverständnis des Publikums anschließen.
- Ein Beispiel könnte die *„Nutzung“ gesellschaftlicher Trends und sozialer Innovationen* sein: Umweltpolitik kann auf gesellschaftliche Trends und soziale Innovationen verweisen, auf diese

aufbauen und diese unterstützen. Immer mehr Menschen verzichten auf das eigene Auto, fleischlastige Ernährung oder andere umweltintensive Praktiken – das kann Umweltpolitik nutzen und verstärken.

- Zu einer erfolgreichen Kommunikation gehört auch eine gezielte Auseinandersetzung mit *destruktiven Narrativen*, Gegenargumenten, „alternativen Fakten“ und Falschaussagen. Diese Auseinandersetzung muss über ein reflexhaftes Zurückweisen hinausgehen. Vielmehr muss sie die Argumentation dieser destruktiven Ansätze rekonstruieren und im öffentlichen Diskurs nachdrücklich widerlegen. Dies gilt auch für den Umgang mit wissenschaftlichen Beiträgen, die gezielt versuchen, einen weitreichenden wissenschaftlichen Konsens zu Umweltproblemen zu delegitimieren und wieder aufzubrechen, um politische Eingriffe zurückzuweisen (durch so genannte „Merchants of Doubt“, vgl. Oreskes & Conway 2010).

D. Ethik

Ethische Argumentation kann zum einen helfen, die normativen Grundlagen der (Umwelt)Politik besser zu verstehen, indem Begriffe wie Freiheit, Gerechtigkeit oder Verantwortung in ihrer Bedeutung kritisch analysiert und präzisiert werden. Sie kann zum zweiten dazu beitragen, Umweltpolitik in solchen Feldern zu stärken, die bislang noch nicht oder noch nicht wirksam genug adressiert wurden, aber ein hohes Potenzial für positive Nachhaltigkeitseffekte und Umweltwirkungen bergen. Ein solches Feld ist der Konsum in all seinen Facetten, einschließlich der Frage nach Suffizienz.

Handlungsansatz 5: Die Akzeptabilität von Umweltpolitik kann gestärkt werden, indem ihre ethische Legitimation thematisiert wird.

Konkrete Handlungsoptionen sind unter anderem:

- *Normative Grundlagen offenlegen*, um Akzeptabilität von Argumenten und Handlungsansätzen überprüfbar zu machen: Umweltpolitik kann und sollte nicht alleine aus ihrer scheinbar rein sachlichen Notwendigkeit, der technischen und ökonomischen Vorteilhaftigkeit abgeleitet werden, sondern letztlich aus zustimmungsfähigen ethischen Prinzipien. Zugleich sollten sich Umweltpolitikerinnen und -politiker ausdrücklich mit den normativen Grundlagen jener Politik auseinandersetzen, die sie für Prozesse einer nicht-nachhaltigen Entwicklung verantwortlich machen und die sie mit guten Gründen ersetzen möchten.
- *In nationaler und internationaler Umweltpolitik stärker Aspekte sozialer Ungleichheit und sozialer Exklusion berücksichtigen – im Sinne nachhaltiger Entwicklung*: Umweltpolitische Maßnahmen, die sozialen Ausschluss verschärfen, sind kaum mit dem Anspruch der 2030 Agenda („leave no one behind“) vereinbar. Steigert Umweltpolitik ihre Kompetenz in sozialen und entwicklungspolitischen Fragen, lassen sich auch Widerstände konkurrierender Politikfelder und Ressorts sowie populistischer Akteure adressieren. Gelingt es, die sozialpolitischen Synergien („Co-Benefits“) wirksamer Umweltpolitik nachvollziehbar zu belegen, mindert dies den Rechtfertigungsdruck, dem umweltpolitische Regulierung oft ausgesetzt ist. Zugleich kann Umweltpolitik sich dabei bestehender Ansätze des sozialen Ausgleichs bedienen, die in anderen Feldern bereits etabliert sind (Gesundheitsversorgung, Mobilität, Wohnen etc.).

Handlungsansatz 6: Die Akzeptabilität von Umweltpolitik kann gefördert werden, indem bisher nicht erfolgreich adressierte Themenfelder (zum Beispiel nachhaltiger Konsum) mit ethischen Argumenten erschlossen werden.

Ethische Argumentation kann helfen, Umweltpolitik in solchen Feldern zu stärken, die bislang noch nicht oder noch nicht wirksam genug adressiert wurden, aber ein hohes Potenzial für positive Nachhaltigkeitseffekte und Umweltwirkungen bergen. Ein solches Feld ist der Konsum, insbesondere wenn viele unbedeutende private Konsumententscheidungen in der Summe zu gravierenden Nachhaltigkeitsproblemen führen (so genanntes „Mengenproblem“). Angesichts der weltweiten sozial-ökologischen

Auswirkungen des Massenkonsums kann Konsumverhalten vor allem in den wohlhabenden Ländern nicht länger als Privatsache gelten.

- ▶ *Nicht allein auf Konsum fokussieren:* Wenn private Konsumententscheidungen zu sozial-ökologischen Problemen führen, stellt sich die Frage, wer dazu verpflichtet ist, sein Handeln zu ändern. Oft richtet sich die Aufmerksamkeit fast nur auf individuelle Konsumentinnen und Konsumenten. Es wäre allerdings ungerecht, Menschen in die Verantwortung zu nehmen, wenn Konsumverhalten allein überhaupt nicht zur Lösung des Problems führen kann. Vielmehr gilt es, die strukturellen Rahmenbedingungen des Konsums – gesellschaftliche Leitbilder, Produktionsmuster, das gegebene marktwirtschaftliche System etc. – zu berücksichtigen und zu ändern. Vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Konflikte um Freiheit und Gerechtigkeit ist in einem liberalen Staat eine Diskussion darüber zu führen, wie Verantwortung zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Akteursgruppen wahrgenommen werden soll und welche Teilverantwortung Verbraucherinnen und Verbraucher tatsächlich übernehmen können.
- ▶ *Gerechtigkeitsaspekte der Mengenproblematik aufzeigen:* Der Umgang mit der Mengenproblematik betrifft Fragen des Gerechten (das heißt, wozu wir anderen berechtigterweise verpflichtet sind) und Fragen des Guten (das heißt, wie unser individuell gelingendes Leben aussehen soll; Gutes Leben). Der politische Umgang mit der Mengenproblematik sollte die Gerechtigkeitsbezüge hervorheben, weil die Konsequenzen von individuellen Handlungen und Lebensformen notwendig auch andere – und zwar sowohl aktuell in globaler Hinsicht als auch künftige Generationen – betreffen.
- ▶ *Suffizienz-Denken und Suffizienzpolitiken fördern:* Suffizienz bedeutet, Bedürfnis- und damit auch Konsummuster so ändern, dass unerwünschte sozial-ökologische Konsequenzen vermieden werden. Dabei entstehen zugleich neue Formen des gemeinschaftlichen Zusammenlebens, wenn gefragt wird: „Was brauchen wir wirklich für ein Gutes Leben, ohne dass wir damit andere schädigen?“. Allerdings ist es weder möglich noch erstrebenswert, dass der demokratische Staat alle Fragen des Guten Lebens reguliert. Dagegen kann eine breitere Debatte zu den (umweltrelevanten) Bedingungen des Guten Lebens das Suffizienz-Denken sowie eine Änderung von Konsumverhalten unterstützen und auch neue gesellschaftliche Gruppen erreichen, die sich bislang mit diesem Thema nicht befasst haben. Suffizienz-Politiken eignen sich, um eine insgesamt problematische Nutzung von umweltrelevanten Gütern zu adressieren und in ein (neues) Verhältnis mit den Bedingungen des Guten Lebens zu setzen. Die Verbindung von Fragen der Gerechtigkeit und des individuellen und gemeinschaftlichen Guten Lebens bildet dabei die zentrale Grundlage suffizienter Lebensweisen.
- ▶ *Entscheidungsarchitekturen transparent machen und gerechter gestalten:* Im öffentlichen Diskurs werden Eingriffe in die vermeintliche Freiheit von Konsumentinnen und Konsumenten oft vehement abgelehnt.⁴ Dabei wird übersehen, dass Konsum immer in sozial gestalteten Ordnungen stattfindet, die bestimmte Konsummuster anderen gegenüber bevorzugen („Entscheidungsarchitekturen“). Da Konsum immer sozial ermöglicht ist, ist daran nichts zu beanstanden. Jedoch müssen diese Architekturen auf ihre Umweltverträglichkeit hin geprüft und gerecht gestaltet werden. Dabei können auch politische Instrumente eingesetzt werden, die Konsumentinnen und Konsumenten bei nachhaltigeren Entscheidungen unterstützen („Nudging“).

⁴ „Vermeintlich“ ist Konsumfreiheit deshalb, weil dies nur unter Annahme eines verkürzten Freiheitsbegriffs gilt, der nur auf so genannte negative Freiheiten abstellt und der jedes Regelwerk als bloße Freiheitseinschränkung missversteht. Regelwerke sind jedoch eine Ermöglichungsbedingung positiver Freiheit und gemeinsamen sozialen Handelns. Zudem ist jede Konsumfreiheit nur scheinbar frei, weil sie unterschlägt, welche möglichen besseren Angebote nicht bereitgestellt werden.

Änderungen in diesen Entscheidungsarchitekturen können dann mit guten Gründen bisherige, aber problematische Freiheitsräume einschränken. Dabei ist es legitim, auch nicht-marktliche Regulierungsformen zu nutzen.

- *Ethische Grundlagen der Nachhaltigen Entwicklung neu denken:* Die Idee der Nachhaltigen Entwicklung ist eine Konkretisierung von Gerechtigkeit gegenüber allen heute und künftige Lebenden. Dies bildet den Rahmen, vor dem Fragen des individuellen Konsums, von Entscheidungsarchitekturen und anderen Dimensionen der Mengenproblematik zu stellen und zu beantworten sind. Nachhaltige Entwicklung steht nicht mit der Freiheit von Individuen in Konflikt, die ihr gelingendes Gutes Leben moralisch verantwortlich führen (wollen). Im Gegenteil: eine richtig verstandene Freiheit und Verantwortung bedingen einander. Letztendlich liegt die Lösung der Mengenproblematik in einer solidarischen Lebensweise, die derzeit erst in Konturen sichtbar ist. Umweltpolitik sollte künftig noch stärker als bislang an den gesellschaftlichen Auseinandersetzungen um diese gerechten gemeinsamen Zukünfte teilnehmen.

Summary

The substantive challenges for environmental policy have changed in recent years: While some environmental problems have been successfully tackled, others have shifted geographically and some have become more acute (EEA 2015; Jacob und Wolff 2019; UNEP 2019). In addition to substantive challenges, societal challenges for environmental policy continue to arise: climate change deniers cast doubt on the knowledge base of environmental policy; societal and political attention to environmental issues is dictated by economic cycles; certain societal guiding principles promote environmental policy progress while others currently block it, and so on.

In this context, the research project titled “Environmental policy in the 21st century” (FKZ 3715 11 102 0),⁵ commissioned by the Federal Environment Agency, considered selected **challenges** and starting points for environmental policy. Specifically, the following questions were examined:

- ▶ **The dynamics of environmental policy:** How can we better learn from past successes and obstacles for environmental policy in the future?
- ▶ **Narratives and discourses in environmental policy:** How can narratives and discourses strategically advance environmental policy? Where are the limits here?
- ▶ **The economisation of the environment:** Which chances and risks come with practices such as the monetarisation of ecosystem services or tradable certificates? Can the risks be lessened through intelligent instrument design?
- ▶ **Consumption and responsibility:** How can environmental policy address the (apparent) contradiction between sustainable development and individual (consumer) freedom?
- ▶ **Environmental policy in the context of development policy:** How can environmental policy be designed to contribute to sustainable development also in countries of the Global South (in accordance with the Agenda 2030)?

The aim was to examine these questions in greater depth and assess strategic options for action. Three analytical perspectives (“lenses”) were used in the project. They relate to:

- ▶ the role of **actors and institutions** in the design and success of environmental policy;
- ▶ the role of discourses in the conception, expression and feasibility of problems and solutions in environmental policy;
- ▶ the role of ethics in the legitimisation of environmental policy.

The main results and recommendations of the project are summarised below. The respective individual reports are referred to below.

I. The dynamics of environmental policy

Our study shows that German environmental policy has led to numerous environmental policy innovations in recent decades (Jacob et al. 2016). These innovations have been promoted by political conflicts and competition over environmental policy between the state and civil society, between parties, between political and administrative levels, and between different policy fields. In addition, actual or

⁵ This project was carried out from August 2015 to May 2019 by Oeko-Institut, the Environmental Policy Research Centre (FFU) at the Free University of Berlin, the Professor for Sustainability Governance at the University of Freiburg, the International Centre for Ethics in the Sciences and Humanities (IZEW) University of Tuebingen, the German Institute for Development Policy (DIE) and IFOK GmbH.

perceived crises and catastrophes (as windows of opportunity) have encouraged the further development of environmental policy as well as social and technical innovations.

Environmental policy has successfully addressed and dealt with some problems (e.g. nuclear energy, waste issues, air and water quality, energy and resource efficiency). However, other issues have so far not been addressed in environmental policy terms, or only with limited success, although science and civil society point to their importance for sustainable development. These include in particular:

- ▶ effective interventions in consumption and lifestyles in order to make them more ecological and internationally just;
- ▶ increased prices and reduced volumes of environmental consumption along the value chain;
- ▶ dealing with economic growth and free trade;
- ▶ the regulation of vested rights, established structures and assets (e.g. old facilities, existing structures, products on the market);
- ▶ an institutional prioritisation of environmental policy.

There are many reasons why these issues have not been addressed or not addressed effectively enough. They range from cultural factors and the distribution of political competencies to the distribution of power between social interests (Jacob et al. 2016).

Environmental policy thus needs to be strengthened in order to successfully address the challenges for environmental policy and fields of action that have not yet been addressed effectively enough.

II. Narratives und discourses in environmental policy

What significance do narratives⁶ and discourses⁷ have for environmental policy? How can they be approached and actively instrumentalised for environmental policy issues? The starting point of our examination (Espinosa et al. 2017) is that environmental problems cannot be regarded as “objectively” given phenomena that can be effectively solved with rationally selected instruments. Rather, issues such as climate change or biodiversity loss are characterised by conflicting perspectives and interpretations, in which local contexts and power relations also play a role. The respective interpretations influence how environmental problems are socially understood and politically addressed.

Against this background, the role of language and discourses has in recent decades been increasingly included in the assessment of environmental problem areas. Our report (Espinosa et al. 2017) clarifies key concepts used in language-sensitive theories and empirical studies on environmental discourses. Our analysis fundamentally assumes that discourses and narratives can be influenced to a certain degree by political actors. However, discourses are also dependent on situational and structural factors that elude active control.

Narratives fulfil important functions in the political process: they create reference points by which social actors can orient themselves, among other things with regard to what is perceived as a recognised problem in environmental policy and how this problem should be solved. They can support value systems, but also contribute to their change, and they form the basis of strategic legitimacy. In principle, narratives enable communication and thus ultimately joint action and the formation of political alliances.

⁶ “Narratives” are concrete linguistic sequences and argumentation patterns that serve to represent or depict events, relationships, processes and phenomena, and that create plausible and coherent stories on complex phenomena.

⁷ By “discourse” we mean broader collective orders of knowledge and meaning or “ensembles of ideas, concepts and categories that give meaning to a phenomenon and are produced by a defined set of practices” (Hajer 1995, S. 44).

We present six hypotheses on the conditions for successful environmental narratives and illustrate them with examples. Our findings include: A narrative can be successful if it is communicated by actors who are seen as legitimate and credible by the public; if it is similar and can be connected to the ideas, concepts and categorisations of a dominant discourse ('discursive affinity'); if it is sufficiently openly to provide points of contact for different positions and interests; if it establishes references to phrases and expressions that embed it in historical events or situational circumstances; if it makes problems communicable through coherent narrative structures; if it uses comprehensible language, avoids technical-abstract jargon and thus connects well with the everyday understanding of the audience.

The results thus offer practical impulses for the reflection and development of political strategies for successful environmental communication.

III. The economisation of the environment

The increasing use of economic approaches represents a significant but also controversial trend in recent environmental policy. Does the so-called "economisation" of the environment and of environmental policy promote or inhibit sustainable development?

Our analysis (Wolff und Gsell 2018) first seeks to define economisation. We identify eight concrete practices of economisation that can be significant for environmental policy: 1. the allocation of monetary values to environmental goods or services that are not yet traded on markets (monetarisation); 2. the use of economic tools to support decision-making in policy and planning; 3. the use of economic incentives (environmental subsidies, levies, etc.); 4. the allocation of property rights; 5. the creation of markets for environmental goods or services; 6. the introduction of market principles in governmental processes; 7. deregulation and 8. privatisation.

Building on this, we examine how different approaches of economic theory assess the respective practices. We scrutinise the positions of neoclassical economics, environmental and resource economics, economic institutionalism, ecological economics and other branches of plural economics such as care economy, commons economy and post-growth approaches.

The creation of environmental markets through tradable rights (practice no. 5 above) is one of the more controversial economisation practices, especially in the management of natural resources. With regard to its implementation, we explore the practical experiences that have been gained with this instrument so far. A deeper empirical analysis examines three case studies: conservation banking in the USA, nitrogen certificate trading in New Zealand (Lake Taupo) and tradable fishing quotas in Iceland.

We identify the opportunities, risks and design options that are associated with economising environmental policy. From both a theoretical and an empirical perspective, the findings on practices are very heterogeneous. Economisation practices are very diverse and their concrete design, implementation and context largely determine their sustainability impact. Thus, these practices cannot be assessed conclusively as a whole. The report therefore uses an analysis grid to conduct a differentiated assessment.

IV. Consumption and responsibility

How can environmental policy deal with the environmental impact of consumption, given the perceived tension between responsibility, sustainability and freedom? Many cases of environmental degradation can be attributed to private consumption. However, destructive effects are often the result of numerous consumer decisions that are hardly harmful on their own – such as air travel or the consumption of resource-intensive food. These develop into environmental problems when such goods are consumed on an ever-increasing scale (e.g. due to population growth, but also the drastic increase

in the individual consumption in certain social classes). This problem is discussed in the report (Meisch et al. 2018) under the title of *the quantity problem*.

Our initial question is whether, with a view to (environmental) justice between the global North and South and between generations, environmental policy is needed to regulate private consumption more strongly – and to what extent these interventions are compatible with the liberal concept of freedom. To answer this question, we revisit the background assumptions contained in the concept of “the quantity problem”. They are critically discussed with a view to ethical concepts of justice, freedom and responsibility.

Building on this, we ask whether *nudging* could offer a solution to this perceived dilemma. Nudging can be seen as a set of policy instruments to influence private consumption without explicit regulation. Experiences with these instruments are presented and their legitimacy discussed. Nudging is criticised by some as being manipulative. However it should be noted here that consumption is always influenced by different “*decision architectures*” (such as inherent in nudging). Yet in most cases this takes place within the framework of product marketing, i.e. not democratically legitimised and geared more toward sales than sustainable development.

As a result, the quantity problem can be reformulated from a seemingly individual question of consumption into a societal question of *lifestyles and -forms*. It concerns the political debate over “good living” and the liberal concept of freedom, which in its unabridged form also includes responsibility. We argue that consumption is always also a public matter. It makes sense not to address the quantity problem primarily or even exclusively at the consumer level at the end of the value chain (and thus to “privatise” it). Rather, it should be embedded in the social discussion over a sufficiency policy (“What do we really need for a good life?”). It can be ethically justified to consider consumption, as a part of living, as an environmental policy issue in order to be able to address the quantity problem.

V. Environmental policy in the context of development policy

Global environmental problems as well as the global economic and power balance have changed considerably over the last ten to twenty years. Particularly in the case of global environmental problems such as climate change, we see causes and impacts often diverging geographically: industrialised countries bear a significant historical responsibility, even though emerging and developing countries are increasingly aggravating global environmental problems. At the same time, the countries of the global South continue to be more strongly affected by the negative effects of the problems. With the “Agenda 2030” and the UN Sustainable Development Goals (SDGs), the international community has agreed on a new programme to address these interrelationships. What are the implications for environmental policy in the context of development policy?

Our study (Richerzhagen et al. 2019) first examines which discourses and strategies support a transformation towards sustainable development paths in developing, emerging and industrialised countries. Discourses that have had a strong influence on both development and environmental policy since the end of the Second World War are classified historically and discussed critically. The examination shows that today’s discourses on development policy increasingly reflect resource- and environment-related aspects of human development. The chronological examination of the corresponding discourses shows how the concept of “development” that was originally closely focused on economic growth has gradually changed over time into a more differentiated understanding of sustainable development. Since the beginning of the 1990s, sustainable development has established itself as the decisive paradigm for interlinking international socio-economic and ecological development goals, and has guided action in the multilateral system and international cooperation.

From the analysis of discourses, we derive options for state action on environmental policy: environmental and development policy is to be better coordinated and interlinked institutionally. “Sensitising”

environmental policy for development concerns can strengthen the legitimacy of environmental policy objectives in politics, business and society. It can further help to shape environmental policy in such a way as to reduce social inequalities in Germany and the EU, as well as internationally, and to facilitate better communication of successes.

In a further step, we look at the implementation of different sustainable development strategies in Ecuador (“Buen Vivir”), Vietnam (“Green Growth”) and Kenya (“Agenda 2030”), which are based on the different discourses discussed. This is a reality check of how the discussed environmental and development discourses are put into practice. The case studies show that the political significance of the concept of sustainable development in southern countries is further strengthened by Agenda 2030 and the SDGs both nationally and internationally. It also becomes clear, however, that despite their different sustainability strategies, the welfare models of the countries generally remain tied to a growth-oriented, resource-intensive capitalist economic model, which also shapes the wealthy nations of the global North. Environmental policy and international environmental cooperation should strengthen the social dimension of international environmental policy (in a “development sensitive” way). However, industrialised countries should still ambitiously pursue their own environmental policy interests and objectives and not water them down, in order to maintain or strengthen their credibility.

Conclusion

The challenges and starting points for future environmental policy examined here differ in many respects. However, it can be concluded that:

- ▶ in the future, environmental policy should address a number of issues that have not yet been addressed or have not yet been effectively addressed, including stringent regulations for inter-generationally equitable consumption and lifestyles, control of prices and quantities of environmental consumption, an approach to economic growth and free trade, the regulation of vested rights and an institutional prioritisation of environmental policy;
- ▶ agenda-setting for these new policy areas would benefit from effective narratives and ethical argumentation;
- ▶ economic incentives (taxes and levies, subsidies, liability regulations, etc.), among others, can be used to deal effectively with the issues, but that the use of more contentious economisation practices must be evaluated carefully and hedged against the associated risks through smart design; and that
- ▶ impacts on development must always be taken into account when designing environmental policy.

Even more fundamentally, it is necessary to strengthen environmental policy in order to master its challenges and successfully shape the issues to be addressed in the future. Sustainable environmental policy must be able to define as well as implement ambitious goals.

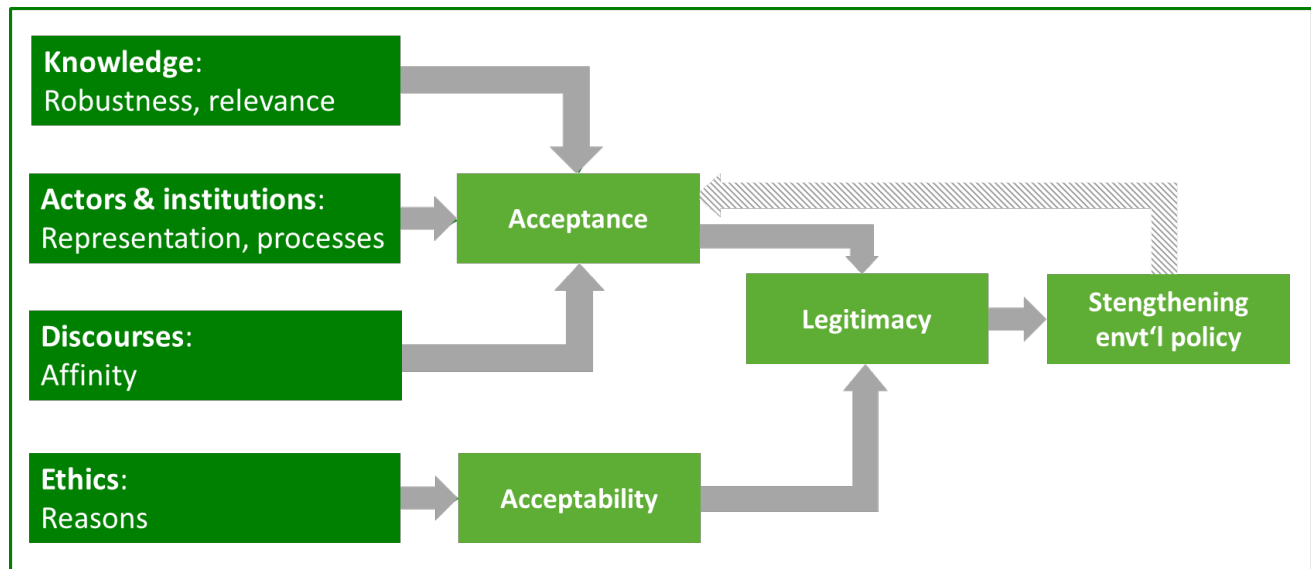
Outlook: six starting points for sustainable environmental policy

Because strong environmental policy purportedly intervenes more in the interests and preferences of citizens and businesses, it must always legitimise its foundations anew (in some cases facing opposition). It is therefore important to strengthen the *legitimacy* of environmental policy (SRU 2019).

Legitimacy is a complex concept. A distinction is often made in the literature between a normative and an empirical understanding: “While the empirical understanding of the term refers to the actual acceptance of social rules or structures, in the case of normatively understood legitimacy it is about acceptability, i.e. the question of under which conditions there are good reasons to accept social rules and structures as justified” (Dingwerth 2004, S. 80–81; own translation).

The model depicted in Abbildung 1 draws on a third, strategic reading. From this rather instrumental perspective, legitimacy is seen as a “resource” that political actors can use specifically to achieve their goals (Suchman 1995; Hogl et al. 2012). This strategic perspective stops short of assuming that the legitimacy of actors can be arbitrarily controlled, but it does see starting points for active interventions (Black 2008).

Figure 2: Starting points for increasing the acceptance and acceptability of environmental policy



Source: own illustration (Oeko-Institut, Free University of Berlin, University of Freiburg, University of Tübingen, German Development Institute).

The model in Figure 2 provides two starting points for strengthening the legitimacy of environmental policy, namely *acceptance* and *acceptability*. “Acceptance” means actual, explicit or implicit consent to something. “Acceptability”, on the other hand, refers to ethical justifiability. In environmental policy, acceptance and acceptability can refer, for example, to a given or expected future state of the environment, to ecological risks or to measures. Acceptance can be influenced by a variety of factors, starting with the political process and its procedures (input) or its results (output). The figure above depicts central factors identified in the project which can have an impact on acceptance and acceptability – albeit with simplified causal relationships.

Against the background of the outlined interrelationships, the following six approaches (in green boxes) can help to increase the acceptance and acceptability of environmental policy and indirectly strengthen it. Conversely, the success of a strong environmental policy can also strengthen its own acceptance. The approaches to action relate to the overarching areas of knowledge, actors and institutions, discourses and ethics.

A. Knowledge

Understanding the causes and consequences of environmental problems is an essential prerequisite for the effective protection of nature and the environment; the knowledge base of environmental policy is one of the strongest sources of its acceptance and legitimacy.

Approach 1: Acceptance for environmental policy can be strengthened by establishing a politically relevant and socially robust knowledge base.

The proof of positive impacts of an ambitious environmental policy – through an impact assessment before its implementation or an evaluation of its subsequent impact – is essential for increasing the acceptance of corresponding measures. An important step in this direction is the creation and com-

munication of a *politically relevant but also socially robust knowledge base*. In concrete terms, several objectives should be pursued or *principles* taken into account. On the one hand, political decisions should be based on well-founded information (evidence-based policy-making). On the other hand, scientific input into political processes should be as policy- and decision-oriented as possible. And finally, processes of (scientific) policy advice should also meet normative criteria of transparency and participation.

Along these principles, more concrete options for action can be derived, such as:

- ▶ *Establishing a broad, multidisciplinary knowledge base through integrated assessments* of the environmental situation. These are potentially less susceptible to leveraging by narrow sectoral interests.
- ▶ *Increasing the transparency of regulatory impact assessments*, particularly of sustainability impact assessments: Which methods and data were used, who was consulted when and regarding which questions, which studies were commissioned and used?
- ▶ *Maintaining openness in dealing with scientific uncertainties*. The communication of alleged truths can easily be exploited by opponents (e.g. climate change deniers) in the event of a “crisis”.
- ▶ *Involving relevant actors, including citizens*, in the development of questions and the assessment of policy-relevant knowledge (“co-design” or “co-production” of knowledge, e.g. in the form of field tests). Formats such as policy labs, in which policy innovations are jointly developed and tested should also be used in interministerial cooperation.
- ▶ *Identifying “co-benefits” and emphasising them more strongly*: Environmental policy has numerous so-called co-benefits (i.e. positive social effects in addition to environmental protection), for example for rural development, health, employment and innovation. Moreover, environmental policy can prevent future losses in value (e.g. from climate change and damage to health). Political actors should identify such co-benefits more systematically and refer to them more often. On this basis, broader and more assertive coalitions of actors can be developed and environmental policy integration can be strengthened.

B. Actors und institutions

Approach 2: The acceptance of environmental policy can be promoted by strengthening it in political competition.

Environmental policy can be strengthened by intensifying political competition for it rather than making it the subject of a non-partisan (and supposed) consensus. Politicisation aims to develop new ideas for stronger environmental policy and to seek acceptance for them. Concrete options for action include:

- ▶ *Reinforcing federalism in environmental policy*: The possibility of deviating environmental legislation under German federalism is rarely used by the Bundesländer. A competition of ideas and policies between the federal states could stimulate the discussion. One possible starting point could be peer reviews of the Bundesländer.
- ▶ *Analysing election programmes* for their environmental impacts, for example by means of a scientific advisory body (similar to the Netherlands): this would stimulate public discussion on environmental policy.
- ▶ *Establishing a funding programme for social innovation*: Innovative social practices, e.g. sharing platforms, sufficiency-based business models, etc. should receive support for development and market introduction (analogous to technical innovations). An example could be an (initially)

“1,000 Spaces Programme” to promote accessible public spaces where experiments can be carried out on resource- and climate-friendly practices.

- ▶ Responding promptly to *windows of opportunity* created by crises and catastrophes. Ideas (blueprints) for strategies or legislative projects can also be developed in advance and quickly introduced into the policy process when a window of opportunity presents itself. This requires appropriate competencies and freedom in the administration.
- ▶ *Systematically building stakeholder relationships*, for example by strategically building up and promoting support groups for the most important environmental policy fields (e.g. climate, biodiversity, resource conservation, agriculture and mobility). The focus should be on setting collective objectives (“1.5° Club”), not on instruments (e.g. environmental taxes). New actor alliances should be formed, e.g. with health insurance providers and doctors on air pollutants/diesel, strengthening civil environmental actors in the policy process. A second approach is to establish new actors with a self-interest in ambitious environmental policy (e.g. as happened with the emergence of suppliers of renewable energies through the electricity market deregulation) or those with a mandate for corresponding activities (e.g. “Agora Verkehrswende”). Their intervention and mediating functions can shape the discourse or the market. Finally, civil environmental actors should be promoted in policy processes (financially, institutionally, through improved access to policy development). This increases the visibility of environmental policy concerns and arguments and can contribute to their acceptance.
- ▶ *Enabling “deep” forms of participation*: In order for participation to actually strengthen the legitimacy of environmental policy, formats are important in which an intensive discussion of ecological issues can take place and in which contributions from citizens are taken seriously and are taken up (e.g. Irish Constitutional Convention 2012 – 2014, or inclusion of citizens in model projects in which environmental policy measures are tested and evaluated in areas limited in time and space).

Approach 3: The acceptance of environmental policy can be strengthened by institutionalising achievements.

Strengthening environmental policy also means institutionally strengthening what has been achieved so far. Possible starting points include:

- ▶ *Renewing and strengthening the precautionary principle*: Particularly in the current discussion on perceived obstacles to innovation resulting from the precautionary principle, it is important to assess possible technological consequences from the perspective of sustainable development. The chances of achieving sustainability goals through innovation should also be transparently weighed against the risks involved.
- ▶ *Utilising so-called “ratchet mechanisms”* as an instrument of better law-making: environmental laws and ordinances should include a continuous increase in their ambition levels; for environmental taxes, for example, this means dynamically rising tax rates, for regulations a continuous and automatic increase of their standards.
- ▶ *Testing and reinforcing constitutional law* to effectively consider environmental aspects in the various policy areas and if necessary include constitutional control mechanisms. In the case of legislative proposals with harmful environmental impacts, the instrument of judicial review can be used to reinforce Article 20a of the German Grundgesetz. If necessary, proposals for strengthening (environmental) constitutional law should be developed.

C. Discourse

Approach 4: Acceptance can be promoted by strengthening environmental policy in discourses.

The societal perception of complex environmental issues and thus also their legitimacy in the political process strongly depends on whether these issues are integrated into meaningful narratives. Environmental policy can thus also be *strengthened in discourse*, whereby this should not merely be understood as improved public relations work. The active controllability of discourses should also not be overestimated. Concrete action could include:

- ▶ *Translating environmental policy into convincing and well-prepared narratives*: Good communication plays a key role in gaining support for ambitious environmental policy. Environmental policy can and therefore should be translated into convincing and well-prepared narratives in political discourse. As described above, narratives are successful if they are supported by actors recognized by the public as legitimate and credible; if they can be linked to dominant discourses ('discursive affinity'); if they are sufficiently open for different positions and interests to be tied to them; if they can be associated with historical events or situational circumstances; if they make problems communicable through appealing narrative structures; and if they are narrated in comprehensible language and thus connect well with the everyday understanding of the audience.
- ▶ An example could be the '*use*' of *societal trends and social innovations*: environmental policy can refer to societal trends and social innovations, can build on and support them. More and more people are abandoning their private cars, meat-based diets or other environmentally-intensive practices – this can benefit and reinforce environmental policy.
- ▶ A purposeful approach to dealing with *destructive narratives*, counterarguments, "alternative facts" and false statements is essential to successful communication of environmental policy. This approach must go beyond a reflexive rejection. Rather, it must reconstruct these destructive arguments and refute them emphatically in public discourse. This also applies to scientific contributions that deliberately attempt to delegitimise and break up a far-reaching scientific consensus on environmental problems in reaction to political interventions (through so-called "merchants of doubt", see Oreskes & Conway 2010).

D. Ethics

Ethical argumentation can help improve understanding of the normative foundations of (environmental) policy by critically analysing and specifying the meaning of concepts such as freedom, justice or responsibility. It can further contribute to strengthening environmental policy in fields that have yet to be addressed or that have not been addressed effectively enough, but which have a high potential for positive sustainability effects and environmental impacts. One such field is consumption in all its facets and references to questions of sufficiency policy.

Approach 5: The acceptability of environmental policy can be strengthened by addressing its ethical legitimacy.

Concrete approaches include, inter alia:

- ▶ *Disclosing normative principles* in order to make the acceptability of arguments and approaches verifiable: environmental policy cannot and should not be derived solely from its apparent purely factual necessity stemming from its technical and economic advantages, but ultimately from acceptable ethical principles. At the same time, environmental policy-makers should explicitly deal with the normative foundations of those policies that they make responsible for non-sustainable development processes and that they want to see replaced for good reasons.

- *Incorporating aspects of social inequality and social exclusion more strongly into national and international environmental policy – in the sense of sustainable development:* Environmental policy measures that exacerbate social exclusion are hardly compatible with the 2030 Agenda (“leave no one behind”). If environmental policy increases its competence in social and development policy issues, resistance from competing policy fields and ministries as well as populist actors can be better countered. If the social policy synergies (“co-benefits”) of effective environmental policy can be demonstrated in a comprehensible way, this will reduce the pressure to justify environmental regulation. At the same time, environmental policy can make use of existing approaches for social equity that are already established in other fields (healthcare, mobility, housing, etc.).

Approach 6: The acceptability of environmental policy can be promoted by using ethical arguments to support issues which have so far not been successfully addressed (e.g. sustainable consumption).

Ethical argumentation can help to strengthen environmental policy in those fields that have not yet been addressed or have not yet been addressed effectively enough, but have a high potential for positive sustainability effects and environmental impacts. One such field is consumption, especially if many insignificant private consumption decisions lead to serious sustainability impact (so-called “quantity problem”). In view of the worldwide socio-ecological effects of mass consumption, consumer behaviour can no longer be regarded as a private matter, especially in affluent countries. Concrete actions could be i.e.:

- *Not focusing solely on consumption:* When private consumption decisions lead to socio-ecological problems, the question arises of who is obliged to change their actions. Often, attention is focused almost exclusively on individual consumers. However, it would be unfair to hold people responsible if consumer behaviour alone could not lead to a solution to the problem. Rather, the structural framework conditions of consumption – societal guiding principles, production patterns, the existing market economy system, etc. – must be taken into account and changed. Against the background of social conflicts over freedom and justice, a liberal state must discuss how responsibility should be distributed between the various groups of social actors and what partial responsibility consumers can actually assume.
- *Pointing out aspects of justice in the “quantity problem”:* Dealing with the quantity problem concerns questions of justice (i.e. what we are justifiably obliged to do for others) and questions of good (i.e. what our individually successful life should look like; good life). The political approach to the quantity problem should emphasise issues of justice, because the consequences of individual actions and ways of life necessarily also affect others – both currently on a global scale as well as future generations.
- *Promoting sufficiency thinking and sufficiency policies:* Sufficiency means changing need and consumption patterns in such a way that undesirable social-ecological consequences are avoided. At the same time, new forms of communal living emerge when one asks: “What do we really need for a good life without harming others?”. However, it is neither possible nor desirable for the democratic state to regulate all questions of good living. A broader debate on the (environmentally relevant) conditions of good living, on the other hand, can support sufficiency thinking and a change in consumer behaviour and can also reach new social groups that are not yet aware of this issue. Sufficiency policies are suitable for addressing an overall problematic use of environmentally relevant goods and placing them in a (new) relationship with the conditions of good living. The connection between questions of justice and individual and collective good living forms the central basis of sufficient lifestyles.
- *Making decision frameworks transparent and fairer:* In public discourse, interventions in the supposed freedom of consumers are often vehemently rejected. This overlooks the fact that

consumption always takes place in socially designed orders that favour certain consumption patterns over others ("decision architectures"). Since consumption is always socially enabled, we cannot see anything wrong with this. However, these architectures must be tested for their environmental compatibility and designed fairly. Political instruments can also be used to support consumers in making more sustainable decisions ("nudging"). Changes in these decision architectures can then, for good reasons, restrict existing but problematic freedom. It is legitimate to use non-market forms of regulation as well.

- *Rethinking the ethical foundations of sustainable development:* The idea of sustainable development is a concretisation of justice towards all living beings today and in the future. This forms the framework within which questions of individual consumption, decision architectures and other dimensions of the quantity problem must be asked and answered. Sustainable development does not conflict with the freedom of individuals who (want to) lead their successful good lives in a morally responsible manner. On the contrary: a correctly understood freedom and responsibility are mutually dependent. Ultimately, the solution to the quantity problem lies in a way of life based on solidarity, which is currently only visible in contours. In the future, environmental policy should participate more strongly in social debates about a just common future.

1 Einleitung

Die materiellen Herausforderungen für Umweltpolitik haben sich in den letzten Jahren geändert: Während einige Umweltprobleme erfolgreich bekämpft werden konnten, haben sich andere geographisch verlagert und wieder andere verschärft (siehe unten). Neben diesen materiellen Herausforderungen entstehen immer wieder auch gesellschaftliche Herausforderungen für Umweltpolitik. Sie betreffen beispielsweise die Akzeptanz der Wissensbasis von Umweltpolitik; die gesellschaftliche und politische Aufmerksamkeit für Umweltthemen; die Legitimität und Wirksamkeit umweltpolitischer Ziele und Instrumente; die fördernde oder blockierende Rolle spezifischer Diskurse, Narrative und Leitbilder (wie „Wachstum“, „Freiheit“); die umweltpolitische Steuerungsfähigkeit angesichts einer globalisierten Wirtschaft; aber auch die Frage nach Leitbildern für eine gesellschaftliche Entwicklung, die global „verallgemeinerbar“ ist und die ökologischen Belastungsgrenzen nicht überschreitet.

Im Ressortforschungsplan-Vorhaben „Umweltpolitik im 21. Jahrhundert – Ansätze zur Bewältigung neuartiger Herausforderungen“ (FKZ 3715 11 102 0) wurden einige solche gesellschaftliche Herausforderungen und Ansatzpunkte von Umweltpolitik herausgegriffen, die einer vertieften Auseinandersetzung und strategischen Abwägung von Handlungsmöglichkeiten bedürfen.

Das Vorhaben wurde zwischen August 2015 und Mai 2019 vom Öko-Institut, dem Forschungszentrum Umweltpolitik der FU Berlin, dem Lehrstuhl „Environmental Governance“ der Universität Freiburg, dem Internationales Zentrum für Ethik in den Wissenschaften (IZEW) der Universität Tübingen, dem Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) und der IFOK GmbH bearbeitet.

Im Folgenden wird zunächst die Ausgangslage kurz skizziert – die Bilanz von Umweltpolitik in Deutschland. Anschließend fassen wir die Ziele und Struktur sowie die zentralen Produkte des Vorhabens kurz zusammen und geben einen Ausblick auf die Struktur dieses Syntheseberichts.

1.1 Ausgangslage: Bilanz von Umweltpolitik

Zu **Verbesserungen** haben Umweltgesetzgebung und (Filter-, Effizienz-) Technologien geführt, mit deren Hilfe die Luft und viele Gewässer sauberer, eine Reihe von Produkten und Produktionsprozessen energie- und ressourceneffizienter wurden. Der Ausstieg aus der Atomenergie mindert die Risiken dieser Form der Energieerzeugung. Auch die Herstellung und Nutzung einer Reihe gefährlicher Chemikalien wurde reguliert.

Mit der **Verlagerung** verschiedener Industrien in andere Produktionsländer (oft im globalen Süden) und mit der Internationalisierung von Lieferketten wurden bestimmte Formen der Verschmutzung und Ressourceninanspruchnahme allerdings nicht gemindert, sondern im Wesentlichen verlagert – teils in Staaten mit nur schwacher Umweltgesetzgebung. Dies gilt nicht nur für belastende und toxische Emissionen, die mit industrieller Produktion oder dem Abbau von Metallen, fossilen Energieträgern oder seltenen Erden einhergehen, sondern beispielsweise auch für die Flächen- und Wassernutzung, die mit dem Verbrauch von im Ausland erzeugten Produkten einhergeht. So wird für den Konsum deutscher Verbraucherinnen und Verbraucher etwa doppelt so viel Ackerlandfläche belegt, wie im Inland zur Verfügung steht, und auch bei Grünland ist Deutschland ein bedeutender Netto-Importeur (Fischer et al. 2017). Der „externe Wasser-Fußabdruck“, d.h. die Menge von Wasser, die im Ausland zur Herstellung von (meist landwirtschaftlichen) Produkten für den deutschen Konsum beansprucht wird, wird auf 67 Mrd. m³ pro Jahr geschätzt,⁸ das sind über 10% mehr als unsere Nutzung heimischer Wasservorkommen. Bei Rohstoffen, die in hier konsumierten Produkten eingesetzt wer-

⁸ <http://virtuelles-wasser.de/wasserfussabdruck.html>

den, lag der ausländische Anteil am Rohstoffkonsum 2011 bei 71 % , mit ansteigender Tendenz (UBA 2016, S. 47).

Verschärft haben sich vor allem solche Umweltprobleme, deren Ursachen eng mit den Grundstrukturen unseres Wirtschaftens und Konsumierens verbunden sind (UBA 2017):

- ▶ der *Klimawandel*, dessen Hauptursache das Verbrennen fossiler Energieträger ist. Es ist bisher nicht gelungen, den Primärenergieverbrauch wie auch die Endenergieverbräuche im Verkehr und in privaten Haushalten ausreichend zu senken, und Effizienzgewinne in der Nutzung von Energie werden teilweise durch Mehrverbräuche an anderer Stelle kompensiert (Rebound-Effekt);
- ▶ der *Verlust von biologischer Vielfalt* an Land und in Gewässern. Er hängt stark mit der Flächeninanspruchnahme durch Siedlungen und Verkehr zusammen (zulasten u.a. von artenreichem Grünland), mit der Ausbreitung intensiver Landwirtschaft (mit großflächigem und monokulturellem Pflanzenanbau, Verzicht auf vielseitige und standortangepasste Fruchtfolgen, hohem Einsatz von Pflanzenschutz- und Düngemitteln, abnehmender Sorten- und Rassenvielfalt auf dem Feld und im Stall, Intensivtierhaltung von Hochleistungsrassen etc.) und mit intensiver Befischung, Übernutzung und Schadstoffeinträgen in die Meere;
- ▶ der hohe *Ressourcenverbrauch*, der trotz steigender Ressourcenproduktivität immer noch eng gekoppelt ist an wirtschaftliche Entwicklung (und zugleich an Energieverbräuche), und an dessen Ende Abfälle (ebenfalls energie- und treibhausgasintensiv) entsorgt oder idealiter recycelt werden müssen;
- ▶ *Schadstoffemissionen* jenseits der (o.g.) Klimagase, die sich mit denselben Praktiken von Produktion und Konsum verbinden: Feinstäube, Stickoxide und -dioxide aus dem Verkehr; Stickstoff-Emissionen, Nährstoffbelastung des Grundwassers, Eutrophierung von Gewässern und Versauerung von Landökosystemen durch die Landwirtschaft; langsam abbaubare, sich in Lebewesen anreichernde, hormonell wirksame und/ oder giftige Schadstoffe aus Produkten oder industriellen Produktionsprozessen.

Jenseits solcher globaler Problemlagen haben sich auch einige lokale Belastungen („hot spots“) verschärft, wie Luftverschmutzung und Lärmbelastung an verkehrsreichen Orten oder die Degradation vormals fruchtbarer Böden (UBA 2017).

Insgesamt ist es bislang nicht gelungen, das Wirtschaften und Konsumieren dauerhaft und weltweit innerhalb sicherer ökologischer Grenzen zu gestalten. Rockström et al. (2009) definierten neun globale, biophysikalische „planetare Grenzen“,⁹ die einen „sicheren Handlungsraum“ für die Menschheit abstecken und deren Überschreitung zur Gefährdung komplexer Gleichgewichtszustände der Erde und entsprechenden Risiken für die Menschheit führt. Bereits jetzt gelten einige dieser planetaren Grenzen als überschritten (Klimawandel, Biodiversität, Landnutzung und biogeochemische Kreisläufe, vgl. Steffen et al. 2015). Nach Einschätzung des WWF (2016) beträgt der Ressourcenverbrauch der Menschheit rund das Eineinhalbfache der biologischen Leistungsfähigkeit („Biokapazität“) der Erde.

Es ist davon auszugehen, dass der Problemdruck weiter steigt. Die United Nations Population Division prognostiziert für das Jahr 2050 in der mittleren Variante eine Weltbevölkerung von rund 9,7 Mrd., für 2100 gar von 11,2 Mrd. (UN ESA 2015). Zudem entstehen in den Schwellenländern zunehmend Mittel- und Oberschichten, die ähnlich ressourcenintensive Lebensstile anstreben, teilweise auch erreichen oder sogar übertreffen, wie sie in Industrieländern verbreitet sind.

⁹ Klimawandel, Versauerung der Ozeane, Abbau der stratosphärischen Ozonschicht, Stickstoffeintrag in die Biosphäre, globale Süßwassernutzung, Landnutzungsveränderungen, Verlust von Biodiversität, Verschmutzung durch Chemikalien, atmosphärische Aerosolbelastung.

1.2 Ziele und Struktur des Vorhabens

Vor diesem Hintergrund war es das übergreifende Ziel des Vorhabens zu klären, „welche Leitideen, Konzepte und Strategien Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik im 21. Jahrhundert für eine ökologisch und sozioökonomisch wünschenswerte Entwicklung im globalen Norden wie im Süden leiten können, die im Lichte heutiger Erkenntnisse plausibel und ethisch gut begründet und angesichts der sozialen, politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Rahmenbedingungen zielführend sind.“¹⁰

Dieses übergreifende Ziel wurde heruntergebrochen auf mehrere Fragekomplexe:

- ▶ **Dynamiken der Umweltpolitik:** Was können wir aus vergangenen Erfolgsbedingungen und Hemmnissen von Umweltpolitik für deren künftige Stärkung lernen? (Arbeitspaket 2)¹¹
- ▶ **Narrative und Diskurse in der Umweltpolitik:** (Wie) Können Narrative und Diskurse strategisch für die Umweltpolitik genutzt werden? Wo liegen die Grenzen hierfür? (Arbeitspaket 3)
- ▶ **Ökonomisierung von Umwelt:** Welche Chancen und Risiken bergen Praktiken wie die Monetarisierung von Ökosystemleistungen oder die Schaffung von Zertifikatsmärkten? Lassen sich die Risiken durch kluges Instrumentendesign mindern? (Arbeitspaket 4)
- ▶ **Konsum und Verantwortung:** Wie kann Umweltpolitik mit dem (scheinbaren) Widerspruch zwischen Nachhaltiger Entwicklung und individueller (Konsum-)Freiheit umgehen? (Arbeitspaket 5)
- ▶ **Umweltpolitik im entwicklungspolitischen Kontext:** Wie kann Umweltpolitik ausgestaltet werden, um einen Beitrag zur Nachhaltigen Entwicklung (im Sinne der Agenda 2030) auch in Ländern des Globalen Südens zu leisten? (Arbeitspaket 6)

Die Fragekomplexe wurden in unterschiedlichen Arbeitspaketen des Vorhabens adressiert (vgl. die abgebildete Projektstruktur).

Abbildung 3: Projektstruktur



Quelle: eigene Darstellung (Öko-Institut).

Für die unterschiedlichen Herausforderungen wurden mithilfe dreier analytischer Perspektiven („Linsen“) jeweils eine inhaltliche Bestandsanalyse vorgenommen und Handlungsoptionen entwickelt.

¹⁰ Leistungsbeschreibung, „Umweltpolitik im 21. Jahrhundert - Ansätze zur Bewältigung neuartiger Herausforderungen“, Az 90 020/2, Dessau-Roßlau, 14.04.2015.

¹¹ Arbeitspaket 1 umfasste das Projektmanagement.

Diese analytischen Perspektiven bezogen sich auf:

- ▶ die Rollen von **Akteuren und Institutionen** für die Ausgestaltung und den Erfolg von Umweltpolitik
- ▶ die Rolle von **Diskursen** für die Denk-, Sag- und Machbarkeit von Problemen bzw. Problemlösungen in der Umweltpolitik
- ▶ die Rolle von **Ethik** für die Akzeptabilität von Umweltpolitik.

1.3 Produkte des Vorhabens

Das Vorhaben resultierte in sechs Teilberichten, dem vorliegenden Synthesebericht und mehreren Veranstaltungen.

Die **Teilberichte** der Arbeitspakete wurden in folgender Form veröffentlicht:

- ▶ Jacob, Klaus; Wolff, Franziska; Graaf, Lisa; Heyen, Dirk A. & Guske, Anna-Lena (2016): Dynamiken der Umweltpolitik in Deutschland. Rückschau und Perspektiven (UBA-Texte 70/2016). Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. (im Folgenden: Jacob et al. 2016)
- ▶ Espinosa, Cristina; Pregernig, Michael & Fischer, Corinna (2017): Narrative und Diskurse in der Umweltpolitik: Möglichkeiten und Grenzen ihrer strategischen Nutzung. UBA-Texte 86/2017). Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. (im Folgenden: Espinosa et al. 2017)
- ▶ Wolff, Franziska & Gsell, Martin (2018): Ökonomisierung der Umwelt und ihres Schutzes: Unterschiedliche Praktiken, ihre theoretische Bewertung und empirische Wirkungen (UBA-Texte 71/2018). Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt (im Folgenden: Wolff und Gsell 2018)
- ▶ Meisch, Simon; Kerr, Matthias; Potthast, Thomas; Brohmann, Bettina (2018): Mengenproblematik: Wenn individuelle Entscheidungsfreiheit (scheinbar) mit der Nachhaltigkeit in Konflikt gerät (UBA-Texte). Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. (im Folgenden: Meisch et al. 2018)
- ▶ Richerzhagen, Carmen; Bauer, Steffen; Espinosa, Cristina & Pregernig, Michael (2019): Entwicklungspolitisch sensible Umweltpolitik (UBA-Texte). Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. (im Folgenden: Richerzhagen et al. 2019)

Im Rahmen des Vorhabens wurden zudem sieben **Veranstaltungen** durchgeführt (Arbeitspaket 8). Der Zweck des Kolloquiums (mit ca. 80 Teilnehmenden) und der fünf Fachgespräche (mit rund 30 Teilnehmenden) war es, die erarbeiteten Inhalte mit dem Umweltbundesamt, dem Bundesumweltministerium und externen Expertinnen und Experten zu diskutieren. Eine Abschlusskonferenz (mit rund 100 Teilnehmenden) stellte die Projektergebnisse und entwickelten Politikoptionen der Fachöffentlichkeit vor. Die Veranstaltungen werden in Tabelle 1 im Überblick gelistet.

Tabelle 1: Veranstaltungen im Rahmen des Vorhabens

Datum	Ort	Thema
15.02.2016	Berlin	Kolloquium „Dynamiken der Umweltpolitik: Rückschau und Perspektiven“
19. 07. 2016	Berlin	Fachgespräch „Narrative und Diskurse in der Umweltpolitik: (Wie) Können sie strategisch genutzt werden?“
10.03.2017	Berlin	Fachgespräch „Ökonomisierung der Umweltpolitik: Chancen, Risiken, Gestaltungsoptionen“
11.07.2017	Berlin	Fachgespräch „Mengenproblematik: Wenn individuelle Entscheidungsfreiheit mit der Nachhaltigkeit in Konflikt gerät“
05.03.2018	Berlin	Fachgespräch „Umweltpolitik im Kontext entwicklungspolitischer Diskurse und Praktiken: Perspektiven für das 21. Jahrhundert“

Datum	Ort	Thema
18.09.2018	Berlin	Konferenz „Perspektiven für eine zukunftsfähige Umweltpolitik“
10.01.2019	Berlin	Workshop „Umweltpolitik und Populismus“

Quelle: Eigene Darstellung (Öko-Institut).

1.4 Berichtsstruktur

Der vorliegende Bericht stellt zentrale Ergebnisse sowie im Projekt entwickelten Schlussfolgerungen und Handlungsoptionen in verdichteter Form vor. Wir umreißen zunächst die drei analytischen Perspektiven auf Umweltpolitik, die der Projektbearbeitung zugrunde lagen – die Perspektive „Akteure und Institutionen“, „Diskurse“ und „Ethik“ (Kapitel 2). Darauf aufbauend präsentieren wir die inhaltlichen Perspektiven für die oben benannten Herausforderungen der Umweltpolitik (Kapitel 3). In jedem Teilkapitel erfolgt zunächst ein Problemaufriss, dann werden die Ergebnisse der Analysen dargestellt und abschließend Handlungsansätze benannt, mit denen die spezifische Herausforderung angegangen werden können. Abschließend ziehen wir ein Fazit (Kapitel 4). In ihm diskutieren wir die Anwendung der analytischen Perspektiven auf die Fragestellungen und stellen einige übergreifende Politikoptionen zur Stärkung der Legitimität von Umweltpolitik vor, die an diesen Perspektiven ansetzen. Auch werden weiterführende Forschungsfragen benannt.

2 Analytische Perspektiven auf Umweltpolitik

Für die Analyse, aber auch die Entwicklung von Politik ist es nützlich, unterschiedliche analytische Perspektiven zu integrieren. Im Vorhaben wurden folgende drei Perspektiven miteinander kombiniert und mit unterschiedlichen Schwerpunkten in der Bearbeitung der Fragestellungen integriert:

- ▶ Perspektive auf die Rollen von **Akteuren und Institutionen** für die Ausgestaltung und den Erfolg von Umweltpolitik
- ▶ Perspektive auf die Rolle von **Diskursen** und von sozialer Konstruktion für die Denk-, Sag- und Machbarkeit von Problemen bzw. Problemlösungen in der Umweltpolitik
- ▶ Perspektive auf die Rolle von **Ethik** für die Stärkung der Akzeptabilität von Umweltpolitik

Die drei Perspektiven werden im Folgenden skizziert.

2.1 Perspektive „Akteure und Institutionen“

Umweltpolitik wird durch Akteure betrieben bzw. betrifft Akteure, die jeweils unterschiedliche Interessen haben und diese realisieren möchten. Akteure handeln in einem institutionellen Rahmen, d.h. innerhalb formeller und informeller Regeln, die ihnen Handlungsspielräume geben bzw. begrenzen. Der (sich immer wieder ändernde) institutionelle Rahmen, aber auch neue Problemwahrnehmungen (vgl. Perspektive „Diskurse“) beeinflussen die Interessen von Akteuren, die entsprechend nicht statisch sind.

Umweltpolitik zielt darauf, Praktiken und insbesondere die Nutzung von Technologien, von denen umweltschädliche Wirkungen ausgehen, zu verändern. Dem Innovations-, Investitions- und Konsumgeschehen soll eine andere, umweltfreundlichere Richtung gegeben werden. Damit sind die Interessen zahlreicher Akteure betroffen – sowohl von solchen, die entsprechende Bemühungen unterstützen, als auch von solchen, die sich dadurch in ihren Möglichkeiten eingeschränkt sehen. Institutionen regeln den Interessenausgleich und ermöglichen die Artikulation und Verwirklichung von Interessen. Sie sind damit eine wesentliche Quelle von Macht. Umweltpolitik wirkt an der Entwicklung von Institutionen mit und befähigt damit Akteure zur Teilhabe an den Entscheidungsprozessen.

In demokratischen Systemen stehen Akteure in einem Wettbewerb, ihre Vorstellungen, Präferenzen und Interessen zu vertreten bzw. vertreten zu lassen. Sie kooperieren miteinander, stimmen sich ab und arbeiten zusammen um ihre Ziele zu erreichen. Wettbewerb und Konkurrenz genauso wie Kooperation betrifft auch die Umweltpolitik. Welches Gewicht umweltpolitische Fragen in Politik und Gesellschaft erhalten, mit welchen Mitteln oder in welchem Tempo umweltpolitische Problemlagen adressiert werden, ist Gegenstand dieses Wettbewerbs. Diese Auseinandersetzungen geschehen allerdings nicht völlig frei, sondern innerhalb von Regeln, die die Handlungsmöglichkeiten von Akteuren einschränken oder erweitern. Diese formellen sowie informellen Regeln können im Anschluss an North (1990) als „Institutionen“ verstanden werden.

Institutionen werden als vom Menschen gemachte Schemata, Normen und Regulationen verstanden, die das Verhalten von Akteuren ermöglichen, beschränken und die Interessen von Akteuren prägen. Institutionen kommt eine Koordinationsfunktion zu, indem sie das Handeln von Akteuren lenken und ordnen sowie erwartbare und dauerhafte Handlungsmuster sicherstellen (Raffaelli et al. 2013; Raffaelli und Glynn 2015). Einerseits stabilisieren Institutionen vorhandene Praktiken, Sichtweisen, Interessen und damit verbundene Akteure. Andererseits können Institutionen auch die gegebenen Konfigurationen gesellschaftlicher Systeme in Frage stellen; sie können gegebenenfalls auch disruptive Innovationen anstoßen oder deren Verbreitung unterstützen. Dies geht mit einer Ambiguität von Institutionen und ihrer Wirkrichtung einher: Es gibt gleichzeitig Institutionen, die darauf ausgerichtet sind oder zumindest nicht verhindern, dass Emissionen und Ressourcennutzung zunehmen, wie auch solche, die auf Umweltschutz hinwirken.

Institutionen wirken mithin sowohl stärkend als auch schwächend auf Umweltpolitik: So wird im Grundgesetz Eigentum geschützt, Berufsfreiheit garantiert oder die Aufgaben zwischen Bund und Ländern verteilt. Im Ergebnis werden so umweltpolitische Interventionsmöglichkeiten begrenzt. Auf der anderen Seite steht das Staatsziel des Umweltschutzes oder die Sozialbindung von Eigentum, aus denen umweltpolitische Eingriffe gerechtfertigt werden können. Institutionen wirken auch mittelbar auf die Möglichkeiten, umweltpolitische Anliegen zu vertreten und durchzusetzen: Dazu gehören beispielsweise die Möglichkeiten für neue Akteure (Zivilgesellschaft, neue Parteien, usw.), sich Gehör und Zugang zu Entscheidungsprozessen zu verschaffen, Anforderungen an die Transparenz von Entscheidungen zu stellen und vieles andere mehr. Institutionen befähigen und beschränken Akteure bei der Verfolgung von umweltpolitischen Anliegen und sie prägen auch Akteurskonstellationen (Scharpf 1997).

Weder die Akteurslandschaft noch der institutionelle Rahmen, in dem Umweltpolitik entwickelt wird, sind statisch. Sie entwickeln sich und sind selbst Gegenstand von Politik. Maßgebliche Entwicklungslinien waren in der Vergangenheit:

- ▶ die Schaffung, Etablierung und Befähigung von „neuen“ Akteuren sowohl in der Zivilgesellschaft als auch in der Wirtschaft, die sich Umweltanliegen zu eigen machen, z.B. im Rahmen von Verbändeförderung oder als Ergebnis von marktschaffender Umweltpolitik;
- ▶ die Schaffung und Stärkung von staatlichen umweltpolitischen Akteuren, insbesondere im Hinblick auf ihre Durchsetzungsstärke gegenüber anderen Ressorts;
- ▶ die Etablierung von Institutionen, um Umweltanliegen zu stärken und entweder dem Handeln von Konsumentinnen und Konsumenten, Wirtschaftsakteuren, zivilgesellschaftlichen oder staatlichen Akteuren eine Richtung zugunsten von Umweltanliegen zu geben, oder aber bisherige (umweltschädliche) Praktiken einzuschränken.

Diese Anstrengungen bewegen sich wiederum in einem dynamischen Umfeld von Akteuren und Institutionen anderer Politikfelder. Sie sind zudem nicht auf eine einzelne politische Ebene beschränkt, sondern (in wachsendem Maße) im Mehrebenensystem – von der kommunalen bis zur internationalen Ebene – relevant.

2.2 Perspektive „Diskurse“

Interpretationen von Natur, Umwelt und Umweltproblemen sind sozial konstruiert. Damit kommt Diskursen und Narrativen sowohl im Verständnis von umweltpolitischen Dynamiken wie auch in der aktiven Gestaltung von Umweltpolitik große Bedeutung zu.

Im Zentrum der Umweltpolitik stehen Auseinandersetzungen über die Zuweisung von Sinn und Bedeutung zu sich wandelnden physischen Bedingungen. Ergebnisse der Umweltpolitik sind nicht im Voraus bekannt. Deswegen ist es wichtig zu verstehen, wie umweltpolitische Problemlagen denjenigen erscheinen, die sich aktiv an diesen Auseinandersetzungen um Sinn- und Bedeutungszuweisungen beteiligen. Gleichzeitig müssen die strukturellen Zwänge, die in solchen politischen Prozessen auftreten, berücksichtigt werden. Diskurse formen das Denk-, Sag- und Machbare. Eine Diskursperspektive bietet damit wichtige Anhaltspunkte für das Verständnis umweltpolitischer Dynamiken ebenso wie für die Ableitung praktischer umweltpolitischer Interventionen.

Die Liste von Umweltproblemen, die öffentliche Aufmerksamkeit wecken, ist lang und vielfältig. Sie umfasst lokale Phänomene wie Abfallentsorgung ebenso wie globale Herausforderungen wie Klimawandel, Biodiversitätsverlust, Entwaldung und Bodendegradation. Selbst wenn Umweltprobleme in sichtbaren und spürbaren Veränderungen physischer Bedingungen zum Ausdruck kommen (was nicht für alle Formen der Umweltbelastung der Fall ist), ist keineswegs automatisch mit politischen und gesellschaftlichen Reaktionen zu rechnen. Darüber hinaus können politische Ansätze zur Problemlösung nicht als direkte Folge eines rationalen Abwägungsprozesses in der Wahl der effektivsten In-

strumente gesehen werden. Stattdessen ergeben sich umweltpolitische Maßnahmen und Aktionen oft aus gesellschaftlich höchst umstrittenen Prozessen der Bedeutungszuweisung. Akteure versuchen, ihre Interpretationen der Wirklichkeit, ihre Sorgen und die Bedeutungen, die sie verschiedenen Phänomenen zuschreiben, mit anderen Akteuren zu teilen. Sie mobilisieren Unterstützung für die Interventionen, die sie als dringend und notwendig erachten. Die Einsicht über die wichtige Rolle von Bedeutungen und Prozessen der Bedeutungszuweisung hat in den letzten drei Jahrzehnten dazu geführt, dass in der Analyse umweltpolitischer Problemlagen vermehrt *sprachsensitive und diskursive Ansätze* zur Anwendung kommen. Dies geschieht quer über verschiedene sozialwissenschaftliche Disziplinen hinweg, von der Soziologie über die Politische Ökologie bis zur Politikfeldanalyse.

Sprachsensitive und diskursive Ansätze bringen ein weites Set an analytischen Kategorien und Konzepten zur Anwendung. Zwei Kernkonzepte sind jene von „Diskurs“ und „Narrativ“. Diese beiden Konzepte werden in der einschlägigen Literatur jedoch höchst uneinheitlich verwendet. Wir verwenden hier „Diskurs“ in Anlehnung an die viel zitierte Begriffsfassung des niederländischen Politikwissenschaftlers Maarten Hajer. Er definiert Diskurs als „Ensemble von Ideen, Konzepten und Kategorien, durch die ein Phänomen mit Bedeutung versehen wird und das durch ein benennbares Set von Praktiken hervorgebracht wird“ (Hajer 1995, S. 44). Hajer belegt das analytische Potenzial dieser Definition unter anderem an Untersuchungen zum Aufstieg des Konzepts der „ökologischen Modernisierung“ und den damit schlüssig erklärbaren Unterschieden des Umgangs mit dem Phänomen „saurer Regen“ in Großbritannien und den Niederlanden. Mit dem Diskurs der ökologischen Modernisierung sind unter anderem spezifische Muster im Umgang mit Umweltproblemen verbunden, spezifische Ideen über die Rolle von Aufsichtsbehörden und spezifische Annahmen darüber, welche Sektoren für Luftverschmutzung zur Verantwortung gezogen werden sollen. Diese Definition verdeutlicht auch sehr gut eine der zentralen Grundannahmen der Diskursforschung, dass nämlich Diskurse das Denk-, Sag- und Machbare formen.

Umweltpolitische Problemlagen sprechen nicht für sich selbst. Sie müssen erzählt werden. Dies geschieht mit Hilfe von *Narrativen*. Der Begriff „Narrativ“ steht in der Sprachwissenschaft für sprachliche Sequenzen, die der Repräsentation oder Darstellung von Ereignissen, Beziehungen, Prozessen und Phänomenen dienen. Als sprachliche Sequenzen schaffen Narrative plausible und kohärente Erzählungen über komplexe Phänomene. Indem sie verschiedene sprachliche Elemente (zum Beispiel Ideen, Argumente, Metaphern) auf eine Weise zusammenbringen, so dass diese in Bezug zueinander Konsistenz erhalten und die Grenzen zwischen „Realität“ und „Fiktion“ verschwimmen lassen, ermöglichen Narrative Kommunikation. Narrative schaffen in komplexen gesellschaftlichen Situationen soziale und moralische Ordnung, indem sie Leitprinzipien und Werte kommunizieren. Konkret umfassen die Schlüsselfunktionen von Narrativen in umweltpolitischen Auseinandersetzungen: das Ermöglichen von Kommunikation; die Schaffung von Referenzpunkten, an denen sich gesellschaftliche Akteure orientieren können; die Konfiguration kollektiven Handelns und die Etablierung politischer Allianzen; die Klärung politischer Positionen und die Schaffung strategischer Legitimation; die Charakterisierung des Status-quo und die Ableitung, was getan werden muss; sowie die Erhaltung oder Transformation von Wertesystemen.

Im Folgenden verwenden wir den Begriff „Diskurse“, wenn von breiteren kollektiven Wissens- und Sinnordnungen die Rede ist; demgegenüber beziehen wir uns auf „Narrative“, wenn auf konkrete sprachliche Sequenzen und Argumentationsmuster verwiesen wird.

2.3 Perspektive „Ethik“

Umweltpolitik ist in ihrem Kern bewertend (evaluativ) und vorschreibend (normativ). Wie jede Politik gestaltet sie Regelwerke – oder sorgt für deren Abwesenheit –, um bestimmte gesetzte Ziele zu erreichen. Ethik als moralphilosophische Disziplin arbeitet die den Zielen zugrundeliegenden Normen und Werte heraus, und prüft die Argumente für oder gegen bestimmte Bewertungen und normative Setzungen. Sie stellt damit zum einen Transparenz hinsichtlich der Wertgrundlagen dar (Analyse und Kritik) und kann zur besseren Begründung von Umweltpolitik gute Argumente (Kritik und Begründung) liefern.

Warum sollen sich alle gesellschaftlichen Akteure bemühen, dazu beizutragen die Klimaschutzziele einzuhalten, und warum soll die Umweltpolitik entsprechend gestaltende Maßnahmen ergreifen? Wer in systematischer Weise nach der Stichhaltigkeit von Bewertungen, Zielsetzungen und den zugrundeliegenden Begründungen fragt, betreibt Ethik im Sinne von Moralphilosophie, zu der auch die politische Philosophie gehört. Umweltpolitik muss die Gründe für Maßnahmen – oder deren Unterlassung – gut begründen können. Der erste, analytische, Schritt besteht darin, die Werte und Normen aufzuweisen, die bestimmten Positionen zugrunde liegen, um Transparenz herzustellen. Auch wenn es eine Pluralität von Moralvorstellungen gibt, sollte es in einem zweiten Schritt möglich sein, gute von weniger guten Begründungen unterscheiden zu können. In diesem Sinne ergänzt die ethische Perspektive auch die Legitimation von Umweltpolitik, weil sie bestehende Begründungsmuster, Zielsetzungen und Strategien kritisch hinsichtlich ihrer Akzeptabilität untersucht. Sie gibt dabei keine moralischen „Wahrheiten“ vor, sondern öffnet den Raum für angemessene Auseinandersetzungen (Deliberationen) über die normativen Grundlagen und Zielsetzungen umweltpolitischen Handelns. Das gute Argument für Akzeptabilität sichert damit noch nicht den Erfolg im Sinne von gesellschaftlicher Akzeptanz der Ziele und Maßnahmen. Aber eine demokratische Politik beruht ja genau auf der Idee, dass alle Fakten und Werte angemessen aufgearbeitet sein müssen, um dann in den entsprechenden Gremien besprochen und beschlossen werden können – auch und gerade dann, wenn dies oft durch taktische und strategische Fragen überlagert wird.

Wie bereits angedeutet, ist die Weltgesellschaft derzeit mit zahlreichen schwerwiegenden Themen konfrontiert: Es geht, wie oben skizziert, unter anderem um das Aussterben von Arten, nicht nachhaltig genutzte Ressourcen, negative Auswirkungen des Klimawandels auf Umwelt, Ernährung und Gesundheit von Menschen (UNEP 1995, UN 2005, IPCC 2007; 2013). Eine solche Aufzählung macht klar, dass sich hier geradezu fast zwingend die Beschreibung mit Bewertungen verbindet, nämlich, dass diese Situation nicht gut ist (Bewertung), dass sie sich ändern sollte, beispielsweise der übermäßige Verbrauch von natürlichen Ressourcen und die Zerstörung der biologischen Vielfalt gestoppt werden sollte (normative Handlungsaufforderung), und dass dazu unter anderem der Ausstoß von Treibhausgasen massiv zu reduzieren ist. Sollen aus Beschreibung und Bewertung Handlungsverpflichtungen präskriptiver (also vorschreibender/ normativer) Art abgeleitet werden, müssen Fragen der Ethik beantwortet und durch Politik und (staatlich gesetztes und in einem eigenen System praktiziertes) Recht institutionalisiert werden. In diesem Sinne ist der skizzierte Fakte-Werte-Kontext der Politik und dem Recht vorgängig, wobei selbstverständlich der Rahmen des ethisch Denk- und Sagbaren, sowohl auf individueller als auch auf kollektiver Ebene, stark von politischen und rechtlichen Bedingungen mitbestimmt wird (siehe dazu oben die Perspektiven „Akteure & Institutionen“ und „Diskurse“).

Doch so trivial diese Frage erscheinen mag: Warum sollen sich Menschen in moralischer Hinsicht um die Welt kümmern und die bedrohte Umwelt eigentlich retten, und warum soll dies auch durch staatliches Handeln unterstützt und gestaltet werden? Wer nach systematisch gerechtfertigten Begründungen eines Wertens bzw. Sollens fragt, betreibt Ethik. In der so genannten anwendungsbezogenen Ethik, die sich in diesem Fall auf das Thema Umwelt und Nachhaltige Entwicklung bezieht, kommt der Kombination von empirisch-wissenschaftlichen, technischen und normativen Kontexten eine besondere Bedeutung zu. Anwendungsbezogene Ethik ist in dieser Hinsicht notwendig interdisziplinär, weil die Fakten, wie oben angedeutet, maßgeblich den Horizont moralischer Fragen mitbestimmen – keineswegs aber die Antworten vorgeben können (vgl. Ammicht, Quinn & Potthast 2015).

„Ethik“ ist dem hier verwendeten Begriffsverständnis nach die Reflexionstheorie der Moral. Sie lässt sich grob unterteilen in a) deskriptive Ethik (inklusive Moralgeschichte, Moralsoziologie etc.), b) Metaethik (Sprachanalyse der Moral und der Ethik) sowie c) normative Ethik (Moralphilosophie i.e.S.). Die normative Ethik untersucht die Stichhaltigkeit der Gründe (d.h. Akzeptabilität) für moralische Verpflichtungen und Wertungen, sowohl mit Bezug auf allgemeine Prinzipien als auch auf Einzelurteile. Allgemeine Prinzipien sind beispielsweise die Menschenwürde und bestimmte materiale Auffassungen von Gerechtigkeit. Ein spezielles Urteil bezöge sich beispielsweise auf die Frage, ob der umgehende Ausstieg aus der Braunkohle als Energiequelle in Deutschland moralisch geboten sei und welche Maßnahmen dabei gegebenenfalls (in)akzeptabel wären. Solche begrifflichen Überlegungen sind keine bloßen akademischen Glasperlenspiele: Die Unterscheidung von Moral und Ethik macht unter anderem klar, dass Jede und Jeder sich – privat und zugleich als Staatsbürgerin bzw. Staatsbürger – ihrer und seiner moralischen Urteilskraft zu bedienen hat und moralische Überlegungen und Entscheidungen nicht an Moralapostel und Moralprediger delegieren kann. Ethikerinnen und Ethiker sind dann Expertinnen bzw. Experten für Moralphilosophie, also die theoretische Reflexionsebene, nicht für die praktizierte Moral selbst. Nichtsdestotrotz können sie selbst begründete Bewertungen zu moralischen Themen in die akademische und auch die öffentliche Debatte einbringen. Diese Art von Reflexion erkennt den bestehenden Pluralismus von moralischen Werten und Normen an, sucht aber zugleich nach Zielsetzungen und Handlungsoptionen, die besser begründet erscheinen. In diesem Sinne ergänzt die ethische Perspektive auch die Legitimation von Umweltpolitik, weil sie bestehende Begründungsmuster, Zielsetzungen und Strategien auch hinsichtlich ihrer Akzeptabilität untersucht, und nicht nur politik-strategisch und diskursanalytisch mit Bezug auf Durchsetzbarkeit im Sinne von Akzeptanz. Diese Perspektiven schließen sich nicht aus, sondern sind vielmehr gleichzeitig zu bearbeiten.

3 Inhaltliche Perspektiven für ausgewählte Herausforderungen der Umweltpolitik

Die drei analytischen Perspektiven (auf Akteure und Institutionen, auf Diskurse und auf Ethik) werden im Folgenden in unterschiedlicher Gewichtung angewendet, wenn die im Projekt bearbeiteten Herausforderungen von Umweltpolitik inhaltlich diskutiert werden. Die betrachteten Herausforderungen umfassen: Lehren aus umweltpolitischen Erfolgen und Dynamiken (Kapitel 3.1); Narrative und Diskurse in der Umweltpolitik (Kapitel 3.2); Ökonomisierung von Umwelt (Kapitel 3.3); Konsum und Verantwortung (Kapitel 3.4); sowie Umweltpolitik im entwicklungspolitischen Kontext (Kapitel 3.5). Diese Herausforderungen werden nun jeweils zunächst in einem Problemaufriss beschrieben. Im Anschluss werden die Forschungsergebnisse knapp zusammengefasst und die entwickelten Handlungsempfehlungen dargelegt. Für jedes der Teilkapitel wurde ein ausführlicher Bericht erstellt; eine Übersicht über die Berichte bietet Kapitel 1.3.

3.1 Handlungsbedarfe in der Umweltpolitik – Lehren aus umweltpolitischen Erfolgen und Dynamiken

3.1.1 Problemaufriss

Umweltpolitik in Deutschland ist einerseits Gegenstand dynamischer Weiterentwicklung. Andererseits bleiben einige Herausforderungen ungelöst und werden nicht hinreichend adressiert. Für beides – dynamische Entwicklung und vernachlässigte Felder – gibt es systematische Gründe.

Umweltpolitik ist Gegenstand von Wettbewerb: zwischen Parteien, Ressorts und Ebenen. Dies hat dazu beigetragen, dass umweltpolitische Innovationen entwickelt wurden und im demokratischen Ringen um die überzeugenden und geeigneten Lösungen eine Reihe von Problemen wirksam adressiert worden sind. Allerdings bleiben auch eine Reihe von Handlungsfeldern wie Konsum und Lebensstile oder die Integration von Umwelterfordernisse in zentrale wirtschaftspolitische Prozesse nicht hinreichend adressiert.

Im Folgenden werden Überlegungen zu den Ursachen dargestellt und Empfehlungen für den Umgang mit diesen Handlungsfeldern entwickelt. Die ausführlichen Erläuterungen finden sich im Teilbericht von Jacob et al. (2016).

Den Erfolgen von Umweltpolitik stehen eine Reihe von Themenfeldern gegenüber, die von vielen wissenschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren für umweltpolitisch relevant erachtet werden, aber bislang politisch wenig bzw. nur mit begrenztem Erfolg bearbeitet wurden. Dies sind insbesondere:

- ▶ Konsum und Lebensstile
- ▶ Wirtschaftswachstum
- ▶ Freihandel(spolitik)
- ▶ Etablierte Strukturen und Besitzstände
- ▶ Preise und Mengen von Umweltverbrauch entlang der Wertschöpfungskette
- ▶ Priorisierung von Umweltpolitik.

Die Thesen greifen folgende (oft miteinander zusammenhängende) Hemmnisse für die Weiterentwicklung von Umweltpolitik auf:

- ▶ *Problemstruktur*: spezifische Problemstrukturen
- ▶ *Institutionen*: institutionelle Faktoren, z.B. mangelnde Umweltpolitikintegration

- *Kultur*: kulturelle Werte und Normalitätsvorstellungen
- *Diskurs*: wirkungsschwache oder „kontraproduktive“ Narrative, Leitbilder, Rahmungen etc.
- *Politische Ökonomie*: spezifische Machtkonstellationen zwischen gesellschaftlichen Interessen
- *Situationsstruktur*: mangelnde Nutzung von Gelegenheitsfenstern

Unpopuläre Einschränkungen von Konsumweisen

Der oft langfristige ökologische Schaden aktueller Konsumweisen verteilt sich auf viele Menschen – gerade auch in anderen Weltregionen und in der Zukunft. Dem steht in der Regel ein oftmals höher gewichteter kurzfristig-individueller Konsum-Nutzen gegenüber (*Problemstruktur*). Dieser kann in Besitz und Gebrauch von Gütern bestehen, aber auch im Gefühl der Selbstverwirklichung und im sozialen Status (Stengel 2011). Dies gilt umso mehr in einer konsumbasierten Anerkennungskultur, in der sich das Individuum auch durch „Positions-“ bzw. „Geltungsgüter“ (Binswanger 2009, S. 54) definiert (*Kultur*). Selbst wenn die Ökologisierung von Konsumweisen einen langfristigen, oft auch extraterritorialen (Umwelt-) Nutzen bringt, erfordert sie häufig kurzfristige individuelle Beschränkungen, die in einer von individuellem, kurzfristigen Nützlichkeits- und Statusdenken geprägten „Konsum-Gesellschaft“ auf Widerstände trifft.

Staatliche Eingriffe in Konsumententscheidungen gelten zudem oft als illegitim (siehe Abschnitt „Einseitiger Freiheitsbegriff“ unten) und verfassungsrechtlich problematisch (*Kultur, Institutionen*) und werden im *Parteienwettbewerb* entsprechend scharf kritisiert.

Gesellschaftliche Abhängigkeiten vom Wirtschaftswachstum

Wirtschaftswachstum – das immer noch nicht absolut von Umweltverbrauch entkoppelt ist – erleichtert den Erfolg von Unternehmen und die Sicherung von Arbeitsplätzen sowie die Finanzierung öffentlicher Haushalte, sozialpolitischer Maßnahmen und der sozialen Sicherungssysteme durch Abschöpfung der Produktivitätsgewinne (*Problemstruktur, Institutionen*). Selbst zur Entwicklung nachhaltiger Technologien und Infrastrukturen gilt Wachstum als wichtig. Entsprechend stoßen wachstumseinschränkende Maßnahmen sowohl auf starken Widerstand von Wirtschaftsvertretern als auch von den meisten politischen Akteuren (*Politische Ökonomie*).

Wachstum als emotionsbeladenes Narrativ

Jenseits sachlicher Argumente ist „Wachstum“ zum emotionsbeladenen Narrativ geworden, das das individuelle, gesellschaftliche und politische Denken prägt. Das in der industriellen Moderne gebildete, mit Wachstum verbundene Verständnis von Fortschritt und Wohlstand wurde Bestandteil unserer „mental Infrastruktur“ (Welzer 2013, S. 56) (*Kultur*). Dabei gibt es empirische Hinweise, dass ab einem gewissen Wohlstand weiteres Wachstum keinen Zuwachs an Lebenszufriedenheit bringt (Easterlin et al. 2010). Mit der gesellschaftlichen „Wachstumsideologie“ geht laut Miegel (2010, S. 12) eine entsprechende Medienberichterstattung und ein politischer Konsens einher, dass die Wirtschaft wachsen müsse. Auch die Umweltpolitik bedient sich regelmäßig Wachstums-Argumenten und -Narrativen (z.B. hinsichtlich des Wachstumspotenzials und der Exportchancen bei Effizienztechnologien).

Mangelnde Umweltintegration in der Handelspolitik

Eine ökologischere Ausgestaltung internationaler Handelsverträge wird dadurch erschwert, dass handelspolitische Politikformulierung überdurchschnittlich intransparent und von der Öffentlichkeit abgeschottet ist (*Institutionen*). Dies gilt für Verhandlungen innerhalb der WTO und noch mehr für bilaterale und regionale Freihandelsabkommen. Innerhalb Europas ist Handelspolitik eine exklusive Kompetenz der EU und die Rolle des Europäischen Parlamentes (EP) wie auch nationaler Parlamente ist im Rahmen europäischer Handelspolitik beschränkt. Nationale Parlamente werden am Ende des Prozesses mit fertigen Verträgen konfrontiert, denen sie zustimmen oder die sie ablehnen können;

Details können sie nicht mehr ändern. Zudem wird Wirtschaftsinteressen ein vorrangiger Zugang zu den entsprechenden Prozessen gewährt (*Politische Ökonomie, Institutionen*). Dadurch lassen sich Umweltinteressen verhältnismäßig schlecht einbringen. Diese Konstellation wird in dem Maße ausgeweitet, in dem „Handelspolitik“ mittlerweile Themen umfasst, die sehr weit über die Regulierung von Zöllen und Quoten hinausgehen: bspw. intellektuelle Eigentumsrechte, Investitionsschutz und mithin jedwede Regulierung von Produkten, Produktion und Konsum, die als (nicht-tarifäres) Handelshemmnis gewertet werden kann.

Regulatory chill als Folge internationalen Handelsrechts

Auf nationaler und europäischer Ebene unterbleiben immer wieder umweltpolitische Maßnahmen wegen befürchteter Konflikte mit internationalem Handelsrecht, das die Regelungsautonomie von Nationalstaaten (Prinzip der Nichteinmischung in die Souveränität anderer Staaten) typischerweise über den Schutz globaler Gemeinschaftsgüter oder den Umweltschutz im Exportland stellt (*Institutionen*). Die Unterlassung von Regulation im Vorgriff auf befürchtete Sanktionen wird als „regulatory chill“ bezeichnet. Insbesondere eine Diskriminierung von importierten Gütern auf der Grundlage von (vermuteten) Umweltwirkungen bei ihrer Herstellung wird in der gängigen Auslegung des internationalen Handelsrechts abgelehnt (*Institutionen*) – diese Interpretation gilt jedoch nicht als unüberwindbar (Cosbey 2001; Charnovitz 2002). Die Konstellation wird allerdings dadurch erschwert, dass Handelseinschränkungen auf Grundlage von Produktionsmethoden absehbar von Industriestaaten gegenüber Entwicklungsländern ausgeübt würden und sich dann Spannungen zwischen Nord- und Südhalbkugel über „Öko-Imperialismus“ verschärfen könnten.

Wirtschaftliche Bedeutung etablierter Strukturen

Maßnahmen in Richtung eines radikalen Strukturwandels besonders umweltbelastender Sektoren führen zu Sorgen um den Fortbestand betroffener Unternehmen und damit zum Widerstand organisierter Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Interessen. Während Strukturwandel für einige, v.a. neue Unternehmen neue (Wachstums-) Möglichkeiten bieten mag, kann er anderen Unternehmen massive, auch existenzgefährdende Verluste bringen. Es liegt nahe, dass sich diese für eine Bewahrung des Status quo einsetzen. Besitzstandswahrende „vested interests“ sind in politischen Auseinandersetzungen häufig besonders stark, weil sie bereits organisiert sind und lange Jahre Ressourcen und Beziehungen aufbauen konnten (Bardach 1976) (*Politische Ökonomie*). Entsprechende Interessen werden auch (partei)politisch und durch andere Regierungsressorts vertreten (*Institutionen*). Hinzu kommt teilweise eine hohe wirtschaftliche Bedeutung der Branchen für einzelne Regionen (*Problemstruktur*) und damit zusätzliche Bemühungen regionaler Politikerinnen und Politiker, den Status quo zu bewahren.

Zögerliche Nutzung verfassungsrechtlicher Spielräume bei Eigentumseingriffen

Zwar können das in der Verfassung verankerte Verhältnismäßigkeitsprinzip und das Prinzip des Vertrauensschutzes (in die Beständigkeit der Gesetze), die sich beide aus dem Rechtsstaatsprinzip ableiten, als mögliche Schranken dagegen wirken, Altanlagen, installierte Technologien oder andere Besitzstände mit umweltpolitischen Auflagen zu belegen. Allerdings: Wenn die Auflage als verhältnismäßig eingestuft wird bzw. mithilfe von Übergangsregelungen und/ oder finanziellem Ausgleich verträglich ausgestaltet wird, so sind Altbestandsregelungen rechtlich durchaus zulässig (*Institutionen*). Umweltpolitik nutzt die bestehenden verfassungsrechtlichen Spielräume bislang zu selten, um Besitzstände wie Bestandsanlagen oder Altbauten zu regulieren. Dahinter steht eine Zögerlichkeit, die Sozialpflichtigkeit von Eigentum umweltpolitisch zu interpretieren. Sie resultiert aus der Unpopularität solcher Maßnahmen im politischen Prozess. Der Unpopularität liegt eine oft vertretene Meinung zugrunde, dass man eine Sache, die man rechtmäßig erworben hat, unverändert weaternutzen dürfen sollte (*Kultur*).

Widerstand bei preisbasierten Instrumenten

Nachdem Umweltpolitik in Deutschland von seinen Ursprüngen an vor allem ordnungsrechtlich ausgerichtet war, wurden Preisinstrumente erst ab den 1980ern in kleinem Umfang eingesetzt. Eine Umstellung der Steuerungslogik – weg von der Definition von Grenzwerten oder dem Stand der Technik hin zu Handlungsspielräumen beim Verschmutzer und zur Steuermathematik in der Verwaltung – erforderte auch kulturelle und fachliche Umstellungen bei den verantwortlichen Administratoren (Héritier et al. 1994) (*Institutionen, Kultur*). Diese erfolgten verstärkt im Laufe der 1990er Jahre, unter anderem getrieben von Impulsen der europäischen Ebene.

Neben der ordnungsrechtlich fokussierten Regulierungskultur wurden insbesondere Verschmutzungsrechte von Umweltverbänden zunächst als „Umweltzerstörung legitimierend“ kritisiert. Widerstand aus der Wirtschaft gegen eine Verteuerung von Umwelt- und Ressourcenverbrauch war v.a. dann schlagkräftig, wenn sie im Parteienwettbewerb gestützt wurde oder wenn Arbeitgeber und -nehmer am selben Strang zogen.

Widerstand bei absoluten Obergrenzen

Absolute Verbrauchsobergrenzen für natürliche Ressourcen (Rohstoffe, Fläche etc.) sind zum einen dann schwer durchsetzbar, wenn deren Notwendigkeit bezweifelt wird und zum anderen, wenn an den Ressourcen Eigentumsrechte existieren.

Einseitiger Freiheitsbegriff als normative Rahmung zur Ablehnung von Regulation (von Konsums und Produktion)

Zu den diskursiven Aspekten, die bestimmte Problemfelder der Umweltpolitik ausblenden oder als schwer bzw. gar nicht zu bearbeiten erscheinen lassen, gehört die Art und Weise, wie „Freiheit“ verstanden und kommuniziert wird bzw. was als (un)zumutbare Freiheitseinschränkung gilt (*Kultur, Diskurs*). Dies bezieht sich insbesondere, aber keinesfalls nur auf Fragen des Konsums, sondern ganz allgemein auf die normative Rahmung, wenn beispielsweise von „Bevormundung“ oder gar „Ökodiktatur“ gesprochen wird. In der gesellschaftlichen Debatte werden umweltpolitische Maßnahmen häufig zurückgewiesen, weil sie (vermeintlich) ungebührlich in die Entscheidungsfreiheit von Bürgerinnen und Bürgern (oft reduziert auf die Rolle als Konsumierende) oder Unternehmen eingreifen würden. Dies betrifft grundsätzlich die Frage nach legitimen Formen der gemeinsamen Handlungskoordination, so dass schädliche Folgen nicht eintreten, ohne individuelle oder korporative Freiheiten zu beschneiden. Freiheit wird in einer solchen Rahmung oft enggeführt auf „negative Freiheit“: die Abwesenheit von vor allem äußeren, aber auch inneren Zwängen und Hindernissen, das tun zu können, was eine Person will oder soll. In einem solchen Modell werden Aspekte „positiver Freiheit“ ignoriert bzw. geraten ganz aus dem Blick: Das Vorhandensein von äußeren Möglichkeitsbedingungen, das tun zu können, was eine Person möchte.

Das zweite Problem in der Fokussierung auf „negative Freiheit“ ist noch grundsätzlicher: Es betrachtet schädliche Auswirkungen einer konsumorientierten Lebensweise als Ergebnis von individuellen Konsumentscheidungen (methodischer Individualismus) und will erstere daher auch auf der Ebene der Individuen bearbeiten. Entsprechende Lösungsansätze (wie etwa Teile des Nudging) setzen auf der individuellen Ebene an und greifen entsprechend meist zu kurz, weil die soziale und kollektive Dimension – und damit Gerechtigkeits- und Verantwortungsfragen tendenziell ignoriert werden bzw. gar nicht erst in den Blick geraten. Dies führt in der Tendenz zu einer systematischen Delegitimierung umweltpolitischer Governance, weil sie (fälschlicherweise) stets als (Konsum-) Freiheitseinschränkung missverstanden wird.

Verteidigung institutioneller Zuständigkeiten

Institutionelle Zuständigkeiten für bestimmte Sektoren und Politikbereiche werden erfolgreich gegen Versuche der Umweltpolitikintegration verteidigt (*Institutionen*). Vielfach sind diese auch grundgesetzlich abgesichert (Ressortprinzip, Föderalismus).

3.1.2 Ergebnisse: Lehren aus vergangenen Dynamiken & Erfolgsfaktoren von Umweltpolitik

In Anbetracht der oben dargestellten ungelösten Umweltprobleme fragen wir im Folgenden nach den Anlässen und Ursachen für Erfolge und Tatendrang – kurz: nach den Dynamiken – in der Umweltpolitik. Offenkundig ist, dass es weiterer Entwicklungsschübe bedarf, um die genannten Probleme rechtzeitig und wirksam zu adressieren. Überwiegend wird Umweltpolitik jedoch als Fachpolitik verwaltet: Anliegen des Naturschutzes, der Abfallwirtschaft, Anlagenzulassung, Emissionsnormen, usw. gelangen, wenn überhaupt, nur ausnahmsweise auf die allgemeine politische Tagesordnung. Allenfalls Fragen des Klimaschutzes und der Energiewende stellen eine Ausnahme dar. Woran also liegt es, dass bestimmte Umweltfragen politisch angegangen bzw. erfolgreich gelöst werden, andere aber nicht? Was erklärt eine verlangsamte Dynamik der Umweltpolitik oder wenig (erfolgreich) bearbeitete Themen (Desiderate) in der Umweltgesetzgebung?

Es gibt verschiedene, mehr oder weniger empirisch abgesicherte und theoretisch kohärente Hypothesen über die Bedingungen der (Weiter-)Entwicklung von Umweltpolitik: Proteste von Bürgerinnen und Bürgern (z.B. Roose 2006), das Vorhandensein institutioneller Kapazitäten, günstiger ökonomischer Rahmenbedingungen und die Wissensbasis für die Lösung von Problemen (Jänicke 1997) oder von kapazitätsabhängiger Wahrnehmung der Handlungsrelevanz (Prittwitz 1990), Katastrophen wie die Reaktorunglücke von Tschernobyl oder Fukushima usw. (Kuckartz 1999, Fischer 2017). Gemeinsam ist diesen Hypothesen, dass sie Momente thematisieren, in denen es für politische Akteure attraktiv war, bestimmte umweltpolitische Themen aufzugreifen – sei es, weil damit Wählerstimmen gewonnen werden oder weil das Umweltressort durch umweltpolitische Aktivitäten Zuständigkeiten aus anderen Politikbereichen für sich reklamieren kann. Die Dynamik der Umweltpolitik entsteht aus dieser Perspektive aus verschiedenen Formen des politischen Wettbewerbs zwischen Parteien, Ressorts oder politisch-administrativen Ebenen. Entsprechend lautet unsere Grundthese: politische Konflikte und politischer Wettbewerb sind notwendig dafür, dass fachpolitische Vorschläge auf die allgemeine politische Tagesordnung kommen und letztlich zu umweltpolitischen Neuerungen führen.

Im Folgenden stellen wir die Ergebnisse unserer Analyse dar, was die Ursachen für das Aufgreifen (oder Ausblenden) von umweltpolitischen Fragestellungen auf der allgemeinen politischen Tagesordnung betrifft.

Umweltpolitik wurde bisher insbesondere dann weiterentwickelt, wenn Parteien diese zum Gegenstand ihres Wettbewerbs machten. Parteien stellen in ihren Wahlprogrammen und im Wahlkampf immer wieder umweltbezogene Problemdeutungen und Lösungsansätze zentral, um sich damit zu profilieren und Wählerstimmen zu gewinnen. Umweltthemen werden von den Parteien in die jeweiligen parteipolitischen Weltsichten integriert. Dies trägt dazu bei, dass die gesellschaftliche Akzeptanz für Umweltpolitik insgesamt wächst. Zugleich aber besteht das Risiko, dass Umweltthemen an Bedeutung im Parteienwettbewerb verlieren, wenn andere Themen geeigneter erscheinen, die jeweiligen Positionen zu vermitteln.

Eine weitere Quelle der Dynamik von Umweltpolitik ist die internationale Vorreiterrolle Deutschlands im Bereich der Umwelttechnologien und die damit einhergehenden Exportvorteile. Allerdings werden weder die sich aus den internationalen Prozessen ergebenden außenpolitischen Handlungschancen (insbesondere auch solche jenseits völkerrechtlich verbindlicher Abkommen) noch die nach wie vor gegebenen Vorteile aus einer umwelttechnologischen Vorreiterrolle systematisch genutzt. Dabei profitiert die Legitimation und damit Weiterentwicklung nationaler Umweltpolitik spätestens seit der Rio-

Konferenz 1992 von dem Verweis auf globale Problemlagen und internationale Prozesse. Auch die Verfasstheit und Organisationsstruktur europäischer Institutionen ist grundsätzlich günstig für die Weiterentwicklung von Umweltpolitik. Die europäische Ebene war vielfach nützlich, um umweltpolitische Innovationen zu entwickeln und zu verbreiten, die auf nationaler Ebene zum Scheitern verurteilt gewesen wären.

Die Ebenen des bundesdeutschen Föderalismus können dagegen kaum zur Weiterentwicklung von Umweltpolitik genutzt werden. Insbesondere die Integration von Umweltanliegen in relevante Politikfelder gelingt nicht, wenn die Zuständigkeit zwischen den Ebenen verteilt ist. Zu beobachten sind allerdings ein horizontaler Wettbewerb und Diffusion zwischen den Gebietskörperschaften auch jenseits parteipolitischer Prägungen.

Umweltpolitik ist weiterhin Gegenstand des Wettbewerbs zwischen den Ressorts: Umweltanliegen wurden erfolgreich in andere Politikfelder integriert, wenn sie zur „Chef- bzw. Chefinnensache“ erklärt wurden. Die Integration gelingt ebenfalls, insoweit sich das Thema in das Zielsystem anderer Ressorts integrieren lässt und zu deren Legitimation beiträgt – sie ist aber vielfach nicht dauerhaft. Eine wichtige Rolle bei der Umweltintegration spielt die transparente Wissensbasierung und neue Formen der Beteiligung als wichtige Legitimationsquellen für die Weiterentwicklung von Umweltpolitik, auch entgegen sektoraler Interessen. Diese Potentiale werden in Deutschland allerdings nicht systematisch ausgeschöpft.

Die Zivilgesellschaft als kritische Bürgerbewegung hat mittels Protesten wie auch klassischer Lobbyarbeit immer wieder die unzureichende oder ausbleibende Umweltpolitik kritisiert und damit Impulse zur Weiterentwicklung gegeben bzw. eigene Lösungsvorschläge erarbeitet. Sie nutzte dabei Krisen und Katastrophen als Möglichkeitsfenster für die Weiterentwicklung von Umweltpolitik – insbesondere, wenn dabei auf vorher vorhandenen Deutungen aufgebaut wurde und existierenden Problemlösungsvorschlägen zusätzliche Legitimation verschafft wurden. Das Wissen um krisenhafte Entwicklungen und mögliche Katastrophen wird in Deutschland jedoch nicht systematisch, sondern überwiegend ad-hoc für die Legitimation und Weiterentwicklung von Umweltpolitik genutzt.

3.1.3 Handlungsansätze

Wie könnten diese zuletzt dargestellten Dynamiken genutzt und weiterentwickelt werden um die identifizierten Handlungsbedarfe wirksam zu adressieren? Im Folgenden skizzieren wir Handlungsansätze, die wir aus den Analyseergebnissen abgeleitet haben. Dabei fokussieren wir auf das institutionelle Setting von Umweltpolitik.

Ein Schlüssel ist die Schaffung von Legitimation und Akzeptanz für weiterreichende umweltpolitische Maßnahmen: Demokratische (Input-)Legitimation entsteht letztendlich aus Mehrheiten in Wahlen und gesellschaftlichen Diskursen. Aber um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, können weitere Legitimations- und Akzeptanzquellen genutzt werden:

Handlungsansatz 1: Um Legitimation und Akzeptanz von Umweltpolitik zu stärken, kann eine sozial robuste Wissensbasis geschaffen werden.

Handlungserfordernisse und Handlungsoptionen sollten auf einer inter- und transdisziplinären Wissensbasis abgeleitet und bewertet werden, die die Sichtweisen von relevanten Akteuren einbezieht. Durch integrierte Bewertungen (Integrated Assessments) oder durch transparente Folgenabschätzungen, bei denen relevante Akteure, ggf. auch Bürgerinnen und Bürger, in die Entwicklung von Fragestellungen und der Bewertung von Wissensbeständen einbezogen werden, kann eine sozial robuste Wissensbasis entwickelt werden. Das wechselseitige Infragestellen durch Gutachten und Gegengutachten kann dadurch möglicherweise vermieden werden und die Diskussionen versachlicht werden.

Handlungsansatz 2: Um Legitimation und Akzeptanz von Umweltpolitik zu stärken, können „Co-Benefits“ identifiziert und stärker herausgestellt werden.

Umweltpolitik hat zahlreiche so genannte Co-Benefits (d.h. positive gesellschaftliche Effekte zusätzlich zum Umweltschutz), etwa für ländliche Entwicklung (z.B. lokale Wertschöpfung durch Erneuerbare Energien, Tourismus in geschützten Gebieten, usw.), für Gesundheit (Reduzierung von Lärm, Schadstoffen), für Beschäftigung und Innovation (aus Umweltindustrien und Dienstleistungen) usw. Im Gegenzug hat unterlassene Umweltpolitik Nachteile in Bezug auf andere Ziele, z.B. enorme Wertverluste aus dem Klimawandel und Gesundheitsschäden, die zudem ungleich verteilt sind und ärmere Bevölkerungskreise vielfach stärker treffen. Eine Umweltpolitik, die nicht alleine aus Normen und Wertvorstellungen einer intakten Natur und Umwelt begründet wird, sondern weitere gesellschaftlichen Interessen entspricht, ist ungleich durchsetzungstärker. Sie ermöglicht, auch andere als die klassischen Umweltakteure in Allianzen für den Umweltschutz zu mobilisieren und so mit einer breiteren Akteurskoalition in der öffentlichen Debatte und im politischen Prozess für die Maßnahmen zu werben.

Handlungsansatz 3: Um Legitimation und Akzeptanz von Umweltpolitik zu stärken, können die normativen Grundlagen von Umweltpolitik offengelegt werden – so kann die Akzeptabilität von Argumenten und Handlungsansätzen überprüfbar gemacht werden.

Im Unterschied zu Akzeptanz (d.h.: faktischer Zustimmung) meint Akzeptabilität die prinzipielle Zustimmungsfähigkeit aufgrund guter, nachvollziehbarer Gründe. Die Ableitung von Argumenten für die Weiterentwicklung von Umweltpolitik nicht alleine aus ihrer sachlichen Notwendigkeit, der technischen und ökonomischen Machbarkeit, sondern auch aus zustimmungsfähigen ethischen Prinzipien könnte eine zusätzliche Grundlage für Legitimation und Verbreiterung von Akzeptanz darstellen.

Handlungsansatz 4: Um Legitimation und Akzeptanz von Umweltpolitik zu stärken, kann Kommunikation vereinfacht werden.

Umweltpolitik kann und sollte im politischen Diskurs in überzeugende und gut vorbereitete Narrative übersetzt werden, die wiederum idealer Weise in Bildern oder Symbolen verdichtet werden (ein Beispiel ist das 2-Grad-Ziel in der Klimapolitik). Eine technisch oder abstrakt (z.B. Transformation) begründete Umweltpolitik wird kaum die notwendige Zustimmung finden. Zu einer erfolgreichen Kommunikation gehört auch eine antizipierende und gezielte Auseinandersetzung mit destruktiven Narrativen, Gegenargumenten und Falschaussagen (wie z.B. Arbeitsplatzverluste durch Braunkohleausstieg).

Handlungsansatz 5: Um Legitimation und Akzeptanz von Umweltpolitik zu stärken, können gesellschaftliche Trends und soziale Innovationen genutzt werden.

Umweltpolitik kann auf gesellschaftliche Trends und soziale Innovationen verweisen, auf diese aufbauen und diese unterstützen. Immer größere Teile der Gesellschaft betrachten ein „gutes Leben“ nicht nur als ein Mehr an Konsumgütern, sondern experimentieren mit verschiedenen Formen der so genannten *Sharing Economy* (das gemeinschaftliche Nutzen und Teilen von Gütern und Dienstleistungen), bewussterem und insbesondere regionalem Konsum, Vegetarismus, Suche nach Gemeinschaft, usw. Vielfach geschieht dies ganz ohne, gelegentlich sogar in Abkehr von Politik. Diese Innovationen und Trends können aber in weitaus stärkerem Maße als heute als Referenzpunkt und zur Begründung der Machbarkeit und Akzeptanz von Umweltpolitik herangezogen werden.

Für die Weiterentwicklung von Umweltpolitik ist nicht nur die Begründung, sondern auch ein Nutzen und Gestalten von Gelegenheitsfenstern („Timing“) von Initiativen erforderlich. Auch wenn unser Befund ist, dass eine Politisierung von Umweltthemen im Rahmen des (partei-)politischen Wettbewerbs oft wesentlich zur Weiterentwicklung beigetragen hat, sind damit auch Risiken verbunden: Themen können „verbrannt“ werden, wenn sie ohne hinreichende Unterstützung platziert werden. Eine strate-

gische Nutzung bzw. das Schaffen von Gelegenheitsfenstern könnte daher die folgenden Elemente beinhalten:

Handlungsansatz 6: Um Gelegenheitsfenster für Umweltpolitik zu nutzen bzw. zu schaffen, kann eine Wissensbasis geschaffen werden und Alternativen erprobt werden.

Möglichkeitsfenster können dadurch geschaffen werden, dass eine Wissensbasis zu Handlungserfordernissen und -optionen geschaffen wird und diese in den politischen und öffentlichen Raum getragen werden. In der Vergangenheit gab es immer wieder durch Studien ausgelöste öffentliche Debatten, die zur Weiterentwicklung von Umweltpolitik herangezogen werden konnten. Besonders prominent sind die Veröffentlichungen des IPCC, aber auch die Studien zu Kosten des Klimawandels, Grenzen des Wachstums oder planetare Grenzen. Solche Studien tragen dazu bei bisherige Praktiken und Entwicklungspfade in Frage zu stellen und Alternativen aufzuzeigen. Auch Pilotprojekte oder Experimente können Machbarkeit und Nutzen von sozialen, politischen und technischen Innovationen demonstrieren und damit ein Möglichkeitsfenster für weitreichende Veränderungen eröffnen.

Handlungsansatz 7: Um Gelegenheitsfenster für Umweltpolitik zu nutzen bzw. zu schaffen, können alternative Leitbilder entwickelt und Konflikte benannt werden.

Die alternativen Entwicklungspfade sollten klar benannt und als positive Vision entwickelt werden. Die Interessenlagen und Machtverhältnisse, die mit dem Status quo verbunden sind, sollten im Zusammenhang mit alternativen Leitbildern herausgestellt und kommuniziert werden.

Handlungsansatz 8: Um Gelegenheitsfenster für Umweltpolitik zu nutzen bzw. zu schaffen, können Akteure identifiziert und ein Unterstützerkreis entwickelt werden.

Umweltpolitik benötigt Unterstützerinteressen. Durch die Vernetzung von Nachhaltigkeitsinitiativen und Innovatoren können diese sichtbar und aussagefähig gemacht werden. Umgekehrt kann eine gezielte Fragmentierung derjenigen Akteursallianzen, die sich gegen die entsprechende Umweltpolitik zusammenschließen, eine sinnvolle Strategie sein. In der Energiepolitik ist mittlerweile eine Pluralität von Akteuren und Interessensvertretungen entstanden, in der Agrarpolitik lässt sich ähnliches beobachten, während dies in anderen umweltpolitischen Handlungsfeldern, wie z.B. der Verkehrspolitik, weniger entwickelt ist.

Handlungsansatz 9: Um Gelegenheitsfenster für Umweltpolitik zu nutzen bzw. schaffen, können Blaupausen für zu erwartende Gelegenheitsfenster entwickelt werden.

Auf der Basis von Wissen, verfügbaren Alternativen, günstigen Akteurskonstellationen und klaren Konfliktlinien können Ereignisse oder internationale oder europäische Prozesse genutzt, ggf. auch geschaffen werden, um Konflikte auf die Spitze zu treiben und zur Entscheidung zu bringen. So können bspw. bereits (schnell anzupassende) Vorschläge für die nächste Finanzkrise, das nächste Konjunkturprogramm, die nächste großflächige Überschwemmung etc. vorliegen.

Handlungsansatz 10: Um Gelegenheitsfenster für Umweltpolitik zu nutzen, können Zuständigkeiten und künftige Prozesse festgelegt werden.

Das Ziel der Energiewende war nicht mit dem erneuten Atomausstieg nach Fukushima abgeschlossen, sondern ist ein langfristig umzusetzender Prozess. Um die Dynamik, die durch Katastrophen entstehen können, dauerhaft zu nutzen, ist es sinnvoll nicht nur Sachentscheidungen herbeizuführen, sondern auch Zuständigkeiten zu institutionalisieren. Ein weiteres innovatives Element, um Dynamik dauerhaft zu nutzen, sind Beschleunigungsstrategien, bei denen Ziele, Instrumente, Grenzwerte usw. periodisch aufgerufen und Verbesserungen aufgenommen werden, und somit ein Zurückfallen hinter ein einmal ausgehandeltes Niveau nicht mehr akzeptiert wird (s.a. Jänicke 2015).

Handlungsansatz 11: Um Gelegenheitsfenster für Umweltpolitik zu nutzen, können Umweltpolitikanliegen auch verrechtlicht werden.

Gegebenenfalls ist zu erwägen, das jeweilige Anliegen im Rahmen eines Gelegenheitsfensters gezielt aus dem (partiell)politischen Wettbewerb zu nehmen und so hochrangig zu institutionalisieren (insbesondere zu verrechtlichen) (z.B. Grundrechtsklausel), dass ein „Roll-back“ ausgeschlossen wird. Dies setzt allerdings voraus, dass das jeweilige Anliegen auf Dauer und hinreichend gelöst werden kann und absehbar keine weiteren Verbesserungsschritte erforderlich sind.

3.2 Diskurse und Narrative in der Umwelt- und Entwicklungspolitik

3.2.1 Problemaufriss

Die gesellschaftliche Wahrnehmung komplexer Umweltthemen hängt stark davon ab, wie diese sprachlich gefasst sind und wie gut sie in eine sinnstiftende „Erzählung“ eingebunden sind.

Umwelt- und Entwicklungsprobleme sind nicht einfach objektiv gegebene Phänomene, die mittels rational ausgewählter Instrumente effektiv gelöst werden können. Klimawandel, Biodiversitätsverlust, Entwaldung, Wüstenbildung, Armut und andere Probleme sind von Machtbeziehungen, aber auch von widerstreitenden Perspektiven und Interpretationen durchzogen, die zusätzlich hochgradig kontextabhängig sind. Diese Arrangements bestimmen auf komplexe Weise, wie Umwelt- und Entwicklungsprobleme gesellschaftlich verstanden und politisch adressiert werden. Die Frage lautet nicht, ob diese Perspektiven richtig oder falsch sind, sondern welche sich erfolgreich durchsetzen.

Aus einer diskursanalytischen Perspektive kann Politik als andauernder Kampf um die symbolische Ordnung in einer Gesellschaft verstanden werden: Akteure stehen in der Artikulation von Narrativen fortwährend in Konkurrenz zueinander. Sie trachten danach, dass ihre Definition davon, was sinnvoll, relevant und wahr ist, ankommt und die Art und Weise beeinflusst, wie an Probleme herangegangen wird und welche Politiken umgesetzt werden.

Vor diesem Hintergrund wird zuletzt auch in umwelt- und entwicklungspolitischen Debatten häufig auf die „Macht des Diskurses“ und die Bedeutung der „sprachlichen Rahmung“ politischer Probleme verwiesen. Parallel dazu werden in der wissenschaftlichen Politikanalyse vermehrt sprachensitive und diskursive Ansätze zur Anwendung gebracht. Das analytische Interesse richtet sich dabei auf jene Mechanismen, mittels derer komplexen Umwelt- und Entwicklungsproblemen Bedeutungen zugeschrieben, verhandelt und in Frage gestellt werden. Damit wird keineswegs die „reale“ physische und materielle Existenz von umwelt- und entwicklungspolitischen Problemen in Frage gestellt, sondern es wird vielmehr der analytische Fokus auf die Verwendung von Sprache gerichtet, durch die solchen Ereignissen spezifische Bedeutungen zugeschrieben und Deutungsmuster entwickelt werden.

Politik im Allgemeinen und Umwelt- und Entwicklungspolitik im Speziellen sind durchwegs von konkurrierenden Diskursen geprägt. Da sich diese Diskurse über die Zeit hinweg verändern und zum Teil überschneiden, ist es wichtig, ihre historische Entwicklung zu kennen. Im Folgenden (Kapitel 3.2.2) liefern wir deshalb einen Überblick zu unterschiedlichen, zum Teil konkurrierenden, zum Teil überlappenden, Diskursen in der Umwelt- und Entwicklungspolitik, vermittelt derer in den letzten Jahrzehnten komplexe ökologische, politische, ökonomische und kulturelle Phänomene und Prozesse gerahmt wurden.

Eine für die praktische Politikgestaltung zentrale Frage ist jene nach den Möglichkeiten und Grenzen der strategischen Nutzung von Narrativen; konkret: Was lässt Narrative „ankommen“ und was beeinflusst ihren Erfolg? In der einschlägigen Literatur finden sich sowohl steuerungsoptimistische Ansätze, die zumeist auf akteurszentrierte Theorien Bezug nehmen, wie auch eher steuerungspessimistische Ansätze, die zumeist auf (post-)strukturalistischen Annahmen fußen (siehe Espinosa, Pregernig und

Fischer, 2017). Im Rahmen dieses Projektes wurde eine pragmatische Mitteposition eingenommen; dies spiegelt sich auch in den in Kapitel 3.2.3 referierten Handlungsansätzen: Während Inszenierungsfähigkeiten, dramaturgische Kapazitäten und Allianznetzwerke von Akteuren zumindest teilweise gesteuert werden können, lassen sich andere Faktoren, welche die öffentliche Kommunikation und soziale Akzeptanz eines Narrativs beeinflussen, nicht auf Akteure reduzieren und von diesen kontrollieren. In Kapitel 3.2.3 skizzieren wir in sechs Thesen ausgewählte Elemente, die zum „Erfolg“ von Narrativen beitragen. Wir verstehen „Erfolg“ dabei als „*diskursive Wirkung*“, festgemacht an der Verbreitung eines Narratives in relevanten (Fach-)Öffentlichkeiten und der politischen Akzeptanz eines Narratives im Sinne der aktiven Einbindung in die politische Kommunikation.

3.2.2 Ergebnisse

In Arbeitspaket 3 des Projekts (Espinosa et al. 2017) wurden umweltpolitische Diskurse, in Arbeitspaket 6 (Richerzhagen et al. 2019) entwicklungspolitische Diskurse analysiert und beschrieben. Für beide Felder wurden beispielhafte, die Debatte prägende Diskurse ausgewählt und es wurde ein Augenmerk darauf gelegt, sowohl historische als auch aktuelle Diskurse abzubilden, um damit diskursive Entwicklungen und Dynamiken nachzeichnen zu können. In den folgenden beiden Unterabschnitten werden zunächst ausgewählte Umweltdiskurse und danach ausgewählte Entwicklungsdiskurse kurz skizziert.

3.2.2.1 Umweltdiskurse

Umweltpolitik war seit ihrer Entstehung von einer Reihe von wirkmächtigen Diskursen geprägt, welche sich über die Zeit hinweg zum Teil verändert haben, zum Teil aber aktuell geblieben sind.

Umweltbezogene Diskurse beziehen sich grundsätzlich auf das Verhältnis zwischen Menschen und der Umwelt. Umweltdiskurse sind maßgebliche und weit verbreitete Weltanschauungen, die ein bestimmtes Verständnis der Existenz (einschließlich deren Leugnung) und Ursachen von Umweltproblemen sowie legitimer Handlungsrahmen (einschließlich eines umweltpolitischen Nichtstuns) ermöglichen. Umweltpolitische Diskurse greifen nicht nur unterschiedliche Inhalte auf, sie unterscheiden sich auch hinsichtlich ihrer Reichweite beziehungsweise ihrer gesellschaftlichen Resonanz. Einige der im Folgenden vorgestellten Varianten weisen demnach eher den Charakter übergeordneter Meta-Diskurse auf, wohingegen andere als bloße Varianten eines breiteren Diskurses verstanden werden könnten. Im Folgenden werden beispielhaft einige zentrale Umweltdiskurse kurz vorgestellt.

Modernisierung und Industrialisierung

Der Modernisierungsdiskurs war vor allem in der Mitte des 20. Jahrhunderts verbreitet. Er basiert auf der Leitvorstellung, dass die Menschheit physische Beschränkungen durch Technik und wissenschaftlichen Fortschritt weitgehend überwinden kann. Die Natur kommt dabei zum Teil als Hindernis in den Blick (zum Beispiel in Kontext von so genannten „Naturgefahren“), wird vorwiegend jedoch als eine Ressource gesehen, die durch menschliche Fähigkeiten angeeignet und genutzt werden kann (Merchant 2003). Die Vorstellung von Natur als „Ressource“ ist zentral für die Durchsetzung der wirtschaftlichen Strukturen kapitalistischer Gesellschaften (Gephart 1998). Demnach geht es im Modernisierungsdiskurs um die Überwindung eines Naturzustandes. Die Beschränkungen traditionaler Gesellschaften sollen durch die Schaffung einer rationalen und modernen Gesellschaftsordnung überwunden werden.

Der Modernisierungsdiskurs ist eng mit dem Industrialisierungsdiskurs verbunden. Der Industrialisierungsdiskurs war bis in die 1960er Jahre hegemonial (Dryzek 2005; S. 22). Er zeichnet sich durch Betonung von Wachstum der Produktion von Waren und Dienstleistungen und damit verbundenen materiellen Wohlstand aus (Dryzek 2005; S. 22). Er postuliert, dass ein wachsender Wohlstand auch är-

meren Schichten der Gesellschaft zu Gute kommen wird; demgegenüber spielen Gerechtigkeits Themen kaum eine Rolle.

In seiner bekannten Studie zu Umweltdiskursen argumentiert John Dryzek (2005; S. 20) schlüssig, dass umweltbezogene Diskurse sehr stark als Reaktion auf den Industrialisierungs-Diskurs, oft auch aus Ablehnung ihm gegenüber, entstanden sind.

Grenzen des Wachstums (*Limits to Growth*)

Die Grenzen des Wachstums sind ein Beispiel für einen explizit gegen Industrialisierungs- und Modernisierungsdiskurse gerichteten Diskurs. Er entstand in den späten 1960er und frühen 1970er Jahren und damit in einer Zeit, die von der Ölkrise, zunehmender Umweltverschmutzung und -zerstörung und in den Industrieländern von Rezession und Inflation geprägt war (Adams 2009; S. 51).

Der Diskurs präsentiert die Erde als einen Planeten mit endlichen Ressourcen, und er verdeutlicht dies durch Metaphern wie „Only One Earth“ (Ward & Dubos 1972) und „Spaceship Earth“ (Boulding 1966). Demnach setzt die Endlichkeit der Ressourcen menschlichen Aktivitäten – und damit auch dem Wirtschaftswachstum – physische Grenzen. Die Ausbeutung und Erschöpfung natürlicher Ressourcen, zum Beispiel von Fisch- und Waldbeständen, fossilen Brennstoffen, Mineralien und Ackerland, wird als Signal für deren Endlichkeit gesehen (Dryzek 2005). Gegenüber den Modernisierungs- und Industrialisierungsdiskursen, die natürliche Ressourcen als unerschöpflich betrachten, führt diese Interpretation eine wichtige konzeptionelle Neuerung ein: In Anbetracht der Endlichkeit wird der Grund irreversibler Störungen natürlicher Systeme in menschlichen Aktivitäten, wie industriellen Prozessen, Landwirtschaft und Handel, gesehen. Aufgrund der Übernutzung und Erschöpfung von Ressourcen sieht der Diskurs menschliche Zivilisationen Risiken wie Knappheit, Hunger, Entbehrung, zunehmender Gewalt und Krieg ausgesetzt (Adams 2009).

Im Diskurs der Grenzen des Wachstums kommt der Metapher der „ökologischen Tragfähigkeit“ zentrale Bedeutung zu. Sie verleiht dem Diskurs einen katastrophalen und apokalyptischen Charakter. Dies spiegelt sich auch in den Titeln von Leitpublikationen dieser Ära, wie zum Beispiel dem Buch „*The Population Bomb*“ von Paul und Anne Ehrlich aus dem Jahr 1970. Der Einfluss neo-malthusianischer Argumente in der Umweltschutzbewegung der 1960er und 1970er Jahre wird damit offensichtlich.

Im Jahr 1972 wurde das Buch „*The Limits to Growth*“ (Meadows, Meadows, Randers, & Behrens III 1972) veröffentlicht. Es präsentiert die Ergebnisse globaler Computermodelle des so genannten „Weltsystems“, die von einer Expertengruppe des Massachusetts Institute of Technology (MIT) für den *Club of Rome* entwickelt wurden. Die Studie gab dem Diskurs bedeutenden Aufwind, und sie stellt bis heute eine der meist zitierten Abhandlungen der Umweltschutzbewegung der 1970er Jahre dar (Dryzek 2005). Darüber hinaus stand der Diskurs in Verbindung mit globalen Ereignissen, wie der Konferenz der Vereinten Nationen über die Umwelt des Menschen (Stockholm 1972) und der Einrichtung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP), aber auch mit Aktivitäten auf nationaler Ebene, wie der Gründung von Umweltagenturen und Umweltministerien (Pülzl 2010).

Der Diskurs zu den Grenzen des Wachstums setzt sich für eine weitreichende Neuverhandlung gesellschaftlicher Ziele und Machtstrukturen ein (Dryzek 2005). Die angestrebten Reformen zielen auf eine Wirtschaft mit Nullwachstum, die sich in einem Gleichgewichtszustand befindet („*steady state economy*“, vgl. Daly 1991) (Adams 2009). Die aufgeführten Lösungsvorschläge sind in eine „industrielle Disziplinierungs- und Kontrollstruktur“ (Dryzek 2005; S. 39-40) eingebettet, die strenge Regierungskontrolle und technische Vorgaben präferiert. Politische Eliten, nicht die allgemeine Bevölkerung, werden als treibende Kräfte des Wandels gesehen.

Ökologische Modernisierung

Das Konzept der „Ökologischen Modernisierung“ hat historisch betrachtet in den 1980er Jahren in Westeuropa, besonders in den Niederlanden, Deutschland und dem Vereinigten Königreich, seine Wurzeln (Adams 2009, Bäckstrand & Lövbrand 2006). Als Paradebeispiel für „ökologische Modernisierung“ wird häufig die Reaktion der deutschen Politik auf die Folgen des durch komplexe Faktoren verursachten Waldsterbens in den 1980er Jahren angeführt (Hajer 1995). Eine Problemlösung wurde weniger im fundamentalen Umbau des industriegesellschaftlichen Systems gesehen, als vielmehr in der Bereitstellung technischer Innovationen wie Pkw-Katalysatoren und Filteranlagen für Industrie und Kraftwerke. Ähnlich wie der Diskurs zu den Grenzen des Wachstums weist jener der ökologischen Modernisierung jedenfalls einen expliziten Umweltbezug auf; gleichzeitig unterscheiden sich die beiden Diskurse auch deutlich voneinander (Bäckstrand & Lövbrand 2006): Der Diskurs der ökologischen Modernisierung gründet auf einem optimistischen Verständnis der umweltpolitischen Lage und betont ausdrücklich die Vereinbarkeit von Wirtschaftswachstum und Umweltschutz (Dryzek 2005).

Obwohl der Diskurs der ökologischen Modernisierung zu keiner fundamentalen Infragestellung des Status-Quo tendiert, wird die Notwendigkeit bestimmter Reformen anerkannt (Hopwood et al. 2005): Umweltzerstörung wird als ein strukturelles Problem gerahmt. Es sei somit ein industrieller Strukturwandel notwendig, um Umweltbelastungen zu reduzieren und das natürliche Gleichgewicht zu erhalten (Hajer 1995). Gleichzeitig wird die Umwelt, so wie im klassischen Modernisierungsdiskurs, weiterhin als Quelle für Ressourcen und als Ort des Recyclings von Schadstoffen verstanden (Dryzek 2005).

Der Diskurs ist klar technozentrisch, da er Konzepte des Fortschritts, der technologischen Innovation und der Wettbewerbsfähigkeit eng zueinander in Beziehung setzt (Dryzek 2005). Er wurzelt in dem Glauben, dass Modernisierungsprozesse weitgehend autokorrektiv sind (Adams 2009). Ein zentrales Narrativ des Diskurses entkoppelt Umweltzerstörung vom Wirtschaftswachstum und eröffnet so die Möglichkeit, Kapitalismus und Industrialisierung als potenziell umweltfreundlich zu konzeptionalisieren (Hajer 1995). Die in diesem Narrativ dargestellte *win-win*-Situation gründet wesentlich auf den Erfahrungen fortschrittlicher Industrieländer (Bäckstrand & Lövbrand 2006).

Im Diskurs der ökologischen Modernisierung werden drei miteinander verbundene Handlungswege aufgezeigt: Erstens können Investitionen und technologische Innovationen ökologische Effizienz fördern, zum Beispiel durch integrierte Abgasreinigung. In diesem Zusammenhang setzen Unternehmen auf die Einführung und Implementierung sich rentierender umweltfreundlicherer Produktionsprozesse (Hajer 1995, Dryzek 2005). Zweitens werden flexible, marktorientierte und kostenoptimale Lösungen für Umweltprobleme gesucht, welche die Internalisierung umweltbezogener Externalitäten versprechen und welche am besten in weitgehend freien, nicht regulierten Märkten funktionieren (Arts et al. 2010). Schließlich schreibt dieser Diskurs, drittens, staatlichen Akteuren eine neue Rolle zu. Staatliche Steuerung soll sich durch Flexibilität, Dezentralisierung und kooperative Politikgestaltung auszeichnen (Bäckstrand & Lövbrand 2006). Es werden neue Partnerschaften zwischen staatlichen und privaten Akteuren ausgemacht (Dryzek 2005) und freiwillige bzw. selbstverwaltete Ansätze bevorzugt (Adams 2009).

Der Diskurs der ökologischen Modernisierung wird mit den Arbeiten von Sozialwissenschaftlern, wie den Deutschen Joseph Huber und Martin Jänicke und den Niederländern Arthur Mol und Gert Spaargaren, in Verbindung gebracht (Mol et al. 2009). Darüber hinaus hat die Veröffentlichung des Brundtland-Berichtes „*Our Common Future*“ im Jahr 1987 einen wichtigen Beitrag zur Institutionalisierung dieses Diskurses geleistet (Bäckstrand & Lövbrand 2006). In den 1990er Jahren wurde der Diskurs von führenden politischen Akteuren, wie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) oder der Weltbank, aufgegriffen (Arts et al. 2010). Zudem nehmen auch etablierte Naturschutzorganisationen, wie die Weltnaturschutzunion (IUCN), das World Resources Institute (WRI) und der World Wide Fund For Nature (WWF), sowie Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen

und umweltpolitische Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen stark auf ökologische Modernisierung Bezug. Insgesamt war und ist der Diskurs der ökologischen Modernisierung damit äußerst einflussreich. So wurde das allgemeine Verständnis von nachhaltiger Entwicklung nach dem Erdgipfel in Rio de Janeiro 1992 weitgehend von Ideen der ökologischen Modernisierung geprägt (Adams 2009).

Nachhaltige Entwicklung: Der Umweltfokus

Der Diskurs der „nachhaltigen Entwicklung“ umfasst ein breites Spektrum an Bedeutungen. Dies erklärt unter anderem, warum dieser Diskurs gesellschaftlich so viel Resonanz gefunden und dabei sowohl die umwelt- als auch die entwicklungspolitische Debatte stark geprägt hat. Der umweltpolitische Strang des Diskurses wird an dieser Stelle, der entwicklungspolitische in Kapitel 3.2.2.2 näher beleuchtet.

Die gängige Lesart von nachhaltiger Entwicklung geht auf eine Reihe von politischen Dokumenten aus den 1980er und frühen 1990er Jahren zurück, insbesondere die Weltnaturschutzstrategie (IUCN 1980) sowie die Berichte „*Unsere gemeinsame Zukunft*“ (UN 1987) und „*Caring for the Earth*“ (IUCN 1991) (Adams 2009, Haque 2000, Redclift 2005). Eine weit verbreitete Definition nachhaltiger Entwicklung stammt aus dem Brundtland-Bericht (Brundtland 1987; S. 43), und sie besagt im Kern:

Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, die die Lebensqualität der gegenwärtigen Generation sichert und gleichzeitig zukünftigen Generationen die Wahlmöglichkeit zur Gestaltung ihres Lebens erhält.

Nachhaltige Entwicklung fußt zentral auf einem *win-win*-Narrativ, laut dem globale Ungleichheit und Armut bekämpft und gleichzeitig Umweltschutz und Wirtschaftswachstum gewährleistet werden können (Adams 2009). Daher griff der Diskurs der nachhaltigen Entwicklung einige Sprachelemente der Umweltschutzbewegung der 1970er Jahre auf, ohne jedoch die Notwendigkeit von Wachstum und technologischem Fortschritt in Frage zu stellen oder einen katastrophalen und apokalyptischen Tonfall zu verwenden (Adams 2009). Dies steht in engem Zusammenhang mit einem grundsätzlichen Vertrauen in die Anpassungsfähigkeit moderner politischer und ökonomischer Strukturen.

Nationale Regierungen sind in diesem Diskurs weniger bedeutend als in staatszentrierten Diskursen. Von staatlichen Akteuren wird verlangt, internationale Partnerschaften mit Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen aufzubauen (Dryzek 2005, Arts und Buizer 2009). Dies ist eines der Hauptmerkmale der Agenda 21, des auf dem Erdgipfel 1992 vorgeschlagenen Aktionsrahmens. Die Agenda 21 strebt darüber hinaus partizipative Prozesse als Teil fristgerechter Entwicklungsplanung an (Redclift 2005). Ebenso werden intergouvernementale Organisationen und Graswurzelbewegungen im Diskurs als relevante Akteure anerkannt (Dryzek 2005). Dies verdeutlicht, dass zwischen den Diskursen der ökologischen Modernisierung und der nachhaltigen Entwicklung zahlreiche Schnittstellen bestehen (Arts et al. 2010). Jedoch bezieht der Diskurs der nachhaltigen Entwicklung Bemühungen zur Reduzierung von Armut stärker mit ein und verspricht, diese mit Umweltschutz in Einklang zu bringen. Dadurch spricht er explizit Akteure nicht-industrialisierter Länder an (Dryzek 2005).

Nutzungsgrenzen des Planeten (*planetary boundaries*)

Seit seiner Entstehung in den 1970er Jahren wurde der oben diskutierte Diskurs zu den Grenzen des Wachstums mehrfach neu interpretiert und aktualisiert (Dryzek 2005). Zuletzt wurde dem Diskurs durch das Konzept der „Nutzungsgrenzen des Planeten“ neue Bedeutung verliehen (Dryzek 2013). Das Konzept der „*planetary boundaries*“ wurde auf einem Workshop des Stockholm Resilience Centres, des Stockholm Environment Institute und der Tällber Foundation 2008 durch eine Gruppe von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler unterschiedlicher Disziplinen vorgestellt. Diese beschäftigte dabei die Frage, welche globalen Dynamiken nötig sind, um die Erde in dem als Holozän bezeichneten Erd-

zeitabschnitt, dessen stabiles Klima menschlichen Fortschritt ermöglicht und vorangetrieben hat, zu erhalten (Pisano & Berger 2013). In einem nächsten Schritt der Operationalisierung wurden neun planetare Grenzen, mit welchen ein sicherer Handlungsraum für die Menschheit umrissen werden kann, vorgeschlagen und empirisch ausgeleuchtet (Rockström et al. 2009). Das vorgeschlagene Konzept basiert auf der Annahme, dass solange die planetaren Grenzen nicht überschritten werden, das Wohlergehen zukünftiger Generationen gewährleistet werden kann. In diesem Sinne werden im Diskurs Obergrenzen für Umweltverschmutzung vorgegeben sowie Mindestwerte für soziale Standards gesetzt.

Konzeptionell sind die Nutzungsgrenzen des Planeten an eine Reihe von umweltpolitischen Perspektiven und Prinzipien angelehnt: Sie stehen vor allem im Zusammenhang mit Konzeptionen von „Risiko“, Vorsorgeprinzip und Warnungen vor irreversiblen Veränderungen der Umwelt (Pisano & Berger 2013). Rockström et al. (2009; S. 5) definieren das Konzept planetarer Nutzungsgrenzen als *„human determined values of the control variable set at a ‘safe’ distance from a dangerous level (for processes without known thresholds at the continental to global scales) or from its global threshold“*. Grenzen werden auf Grundlage normativer Urteile festgelegt, die zwar von wissenschaftlichen Erkenntnissen beeinflusst werden, jedoch größtenteils auf menschlicher Risikowahrnehmung beruhen (Steffen, Rockström & Constanza 2011). Sowohl die Ausgangsstudie aus 2009 (Rockström et al. 2009) als auch das Update aus 2015 (Steffen et al. 2015) weisen drei planetare Grenzen als überschritten auf: Klimawandel, Verlust von Biodiversität und Stickstoffkreislauf.

Anschließend an diese empirischen Einsichten argumentieren einige Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, dass die Erde in das neue geologische Zeitalter des „*Anthropozäns*“ eingetreten ist. Die Debatten darüber, ob es für die Hypothese eines Anthropozäns genügend Beweise gibt, dauert noch an. Zumeist wird jedoch argumentiert, dass das Anthropozän mit der Industriellen Revolution begann, als die Nutzung fossiler Brennstoffe sich verbreitete und sich menschliche Aktivitäten und Einflüsse drastisch verstärkten (Pisano & Berger 2013).

Die Nutzungsgrenzen des Planeten sind diskursiv eng mit anderen Konzepten verknüpft: Es sind dies z.B. jene der „Kipp-Punkte“ (*tipping points*) und der „kritischen Übergänge“ (*critical transitions*). Beide Konzepte spiegeln die Vorstellung wider, dass kleine Störungen bestimmter Teile des Erdsystems unter bestimmten Bedingungen zum Übergang in einen neuen Zustand und damit einen neuen Stabilitätsbereich führen (Biermann et al. 2012; Rockström et al. 2009).

Die Forschungsergebnisse von Rockström et al. aus dem Jahr 2009 erweckten große Aufmerksamkeit von Entscheidungsträgerinnen, Staatschefs und Wissenschaftlerinnen. Der (ehemalige) Generalsekretär der Vereinten Nationen, Ban Ki-moon, beispielsweise hat bei Diskussionen über nachhaltige Entwicklung mehrfach auf die „Nutzungsgrenzen des Planeten“ Bezug genommen. Zudem enthalten bereits viele Berichte und Dokumente der UN das Konzept (UNDESA 2014; UN 2012).

Das Konzept der Nutzungsgrenzen des Planeten findet durchaus auch im Kreise der (kritischen) Sozialwissenschaft Anklang und Unterstützung. So argumentieren zum Beispiel Hajer et al. (2015), dass das Konzept der Nutzungsgrenzen gut dafür geeignet ist, die Dringlichkeit umweltpolitischer Probleme hervorzuheben und damit Aspekte der nachhaltigen Entwicklung in die Programme und Praktiken zentraler politischer und wirtschaftlicher Handlungsträger einzubringen. Hajer et al. (2015) argumentieren, dass die neun Bedingungen durch die Definition als „Nutzungsgrenzen“ soziale und politische Aufmerksamkeit generieren und die Bedeutung eines alternativen Entwicklungspfades, der auf global vereinbarten Nachhaltigkeitszielen beruht, hervorheben können (Hajer et al. 2015).

Dem Konzept der Nutzungsgrenzen des Planeten wurden gleichzeitig auch verschiedene Kritiken entgegengebracht: Einmal wird argumentiert, dass das Konzept der Nutzungsgrenzen zur Verlagerung von Problemen führen könne. Eine Verbesserung mit Bezug auf eine Nutzungsgrenze könnte zur Verschlechterung mit Bezug auf eine andere Grenze führen (Galaz et al. 2012). Eine weitere Kritik richtet sich gegen die „globale Perspektive“, welche zu einer Homogenisierung der Menschheit führe. Die un-

terschiedlichen Ansprüche, Interessen und Fähigkeiten von Ländern und gesellschaftlichen Gruppen würden ignoriert (Palsson et al. 2013) und Gerechtigkeit und Fairness im Zusammenhang mit dem globalen Umweltwandel übergangen.

Bioökonomie

Während das Konzept der Nutzungsgrenzen des Planeten anfangs vor allem von wissenschaftlichen Akteuren geprägt war und bis heute stark expertisegetrieben ist, ist das Konzept der „Bioökonomie“ stärker mit politischen und ökonomischen Akteuren und deren Agenden verknüpft. Der Begriff „Bioökonomie“ erlangte im Jahr 2005 im Rahmen einer breit angelegten Konsultation der Europäischen Union (EU) größere Bekanntheit. Auf nationaler Ebene veröffentlichte das Bundesministerium für Bildung und Forschung im Jahr 2010 die „Nationale Forschungsstrategie BioÖkonomie 2030“ und initiierte zusammen mit dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz den Forschungs- und Technologierat „Bioökonomie“. Seitdem wird der Begriff Bioökonomie in politischen Dokumenten, zum Beispiel der Strategie der Europäischen Kommission *„Innovation für nachhaltiges Wachstum: eine Bioökonomie für Europa“*, prominent verwendet (Staffas et al. 2013). Viele Staaten haben seitdem eigene Strategien und Programme zur Biotechnologie und zu biobasierten Produkten und Industrien entwickelt (Pülzl et al. 2014).

Allgemein bezieht sich der Begriff „Bioökonomie“ auf die „Biologisierung“ der Wirtschaft als Industriestrategie (Braun 2013). Der Begriff stammt ursprünglich aus dem Bereich biomedizinischer Technologien. Aufgrund des Potentials oder Versprechens ökonomischer Wertschöpfung wird er jedoch auch in anderen Technologien gerechtfertigt. Hinzu kommt die Möglichkeit, individuelle Lebenssituationen durch eine bessere Verfügbarkeit von Gesundheitsdienstleistungen zu verbessern. Folglich haben viele Regierungen begonnen, Bioforschung, Biotechnologie und Biomedizin zu fördern, indem bestimmte Regionen oder Städte zu bioökonomischen Zentren ausgebaut wurden (Petersen & Krisjansen 2015).

Die Bioökonomie ist – ihrem Versprechen nach – stark von Innovationen getrieben; dementsprechend ist auch der verknüpfte Diskurs sehr technozentrisch geprägt. Die Schaffung und die ökonomische Verwertung von Ideen insbesondere über das Patentsystem sind heute wesentliche Bestandteile der Bioökonomie.

Der gesellschaftliche Mehrwert bleibt allerdings nicht auf ökonomische Aspekte beschränkt: Befürworterinnen und Befürworter der Bioökonomie argumentieren, dass diese auch einen zentralen Beitrag zum Umgang mit Problemen des zunehmenden Bevölkerungswachstums, höherer Lebensstandards und abnehmender Ressourcenvorkommen leisten kann. Außerdem können bio-basierte erneuerbare Ressourcen zur notwendigen Verringerung des Verbrauchs fossiler Brennstoffe beitragen (Braun 2013). Die „Bioökonomie“ steht für ihre Proponentinnen und Proponenten für einen Wandel hin zur nachhaltigen Nutzung von Ressourcen, einschließlich Abfall und Nebenprodukte, die neue Marktchancen eröffnen und gleichzeitig die Wahrscheinlichkeit von Umweltbelastungen reduzieren (Braun 2013). Für die OECD erfordert wirtschaftliches Wachstum innerhalb einer „Bioökonomie“ die Entkopplung des wirtschaftlichen Wachstums von der Umweltverschmutzung und gewährleistet daher Nachhaltigkeit. Auch die deutsche Strategie nahm eine eher weit gefasste Definition des Begriffes an, indem sie „Bioökonomie“ als „wissensbasierte Erzeugung und Nutzung biologischer Ressourcen, um Produkte, Verfahren und Dienstleistungen in allen wirtschaftlichen Sektoren im Rahmen eines zukunftsfähigen Wirtschaftssystems bereitzustellen“ (Bioökonomierat 2013) definierte.

Wie oben bereits festgehalten, entstand das Konzept der „Bioökonomie“ erst Mitte der 2000er Jahre, einer Zeit, die an sich von den Diskursen in der nachhaltigen Entwicklung, des Neoliberalismus und der „globalen Governance“ bestimmt waren (Pülzl et al. 2014). Dementsprechend Patchwork-artig stellt sich auch die Begründungsstruktur der Bioökonomie dar: In ihr verbinden sich Ideen und Argumente aus dem Diskurs zu den Grenzen des Wachstums, wenn auf Ressourcenengpässe verwiesen wird (Petschow 2018), zur ökologischen Modernisierung, wenn in technischen Innovationen die Lö-

sung gesehen wird, und zum Neoliberalismus, wenn die Marktwirtschaft als probater Ordnungsrahmen dargestellt wird. Insgesamt weist das Konzept deutlich reformorientierte Züge auf, obwohl sich Reformen natürlich vor allem auf die Entwicklung wirtschaftlicher Perspektiven beziehen. Das Ziel der Bioökonomie sollte es sein, nachhaltige Entwicklung zu unterstützen, wobei jedoch in der realweltlichen Umsetzung regelmäßig soziale und ökologische Aspekte gegenüber ökonomischen Aspekten vernachlässigt werden (Pülzl et al. 2014). Für Petschow (2018) spiegelt sich darin die Vorstellung, „dass die Grenzen des Wachstums durch das Wachstum der Grenzen überwunden werden können“.

Kritikerinnen und Kritiker bemängeln dementsprechend, dass es sich bei Bioökonomie um kein innovatives Konzept, sondern nur um einen neuen Slogan für alte Ideen handelt (Pülzl et al. 2014). Während die Bioökonomie zwar hohe Erwartungen in Bezug auf die Lösung zahlreicher Nachhaltigkeitsprobleme (von Klimakrise über Ressourcenmangel bis Energieknappheit) evoziert, bleiben realweltliche Problemlösungen bislang weitgehend aus. Zudem wird, so ein weiterer Kritikpunkt, die optimistische Stimme, die an die Lösung der aktuellen Probleme durch die Bioökonomie glaubt, von einem Wiederaufleben der Vormachtstellung des Privatsektors und „neutraler“ Wissenschaft bei der Bestimmung von sozialer Wohlfahrt begleitet. Dabei wird die Möglichkeit sozialer Konflikte weitgehend ignoriert (Sodano 2013). Schließlich wird argumentiert, dass die Umsetzung bioökonomischer Prinzipien und Ziele die Gefahr berge, einer zunehmenden Aneignung der Ressourcen der Länder des globalen Südens durch die Länder des globalen Nordens Vorschub zu leisten (ETC Group 2011). Parallel dazu – und z.T. als Antwort darauf – entstanden zuletzt einige Gegendiskurse, die Gleichheit sowie Menschen- und Naturrechte zu den zentralen Pfeilern moderner Gesellschaften machen und einen kulturellen Wandel in Bezug auf den Umgang mit Natur fordern.

3.2.2.2 Entwicklungsdiskurse

Eine chronologische Betrachtung der Entwicklungsdiskurse seit dem zweiten Weltkrieg zeigt eine inkrementelle Abkehr vom tradierten Nord-Süd-Denken mit einer klassischen Wachstumsfokussierung hin zu einem differenzierten Verständnis nachhaltiger Entwicklung.

Nachhaltige Entwicklung hat sich seit Beginn der 1990er Jahre als das international maßgebliche Paradigma zur Verzahnung sozioökonomischer und ökologischer Entwicklungsziele etabliert und ist seither handlungsleitend im multilateralen System und der internationalen Zusammenarbeit. Die Ergebnisse des „Rio+20“-Gipfels von 2012 und die daraus hervorgegangene Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung von 2015 sowie auf nationaler Ebene die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie von 2016 belegen dies.

Alternative Konzepte und Gegendiskurse wie u.a. Green Economy bzw. Green Growth, Degrowth, Postwachstum und das vor allem in Teilen Lateinamerikas prominente Konzept des „buen vivir“ sind demgegenüber eher Randdiskurse. Sie grenzen sich unterschiedlich stark, aber in allen Fällen gezielt vom Mainstream-Verständnis nachhaltiger Entwicklung ab. Keines dieser alternativen Konzepte konnte sich bislang als global konsensfähig erweisen. Vielmehr bleiben sie in ihrer Interpretation von strukturellen Dichotomien, etwa zwischen „Nord“ und „Süd“ oder zwischen öffentlichen und privaten Akteuren geprägt. So gewinnt etwa die Degrowth-Bewegung vor allem im wohlhabenden globalen Norden an Zulauf, während das in den Ländern des Südens eingeforderte Recht auf Entwicklung und die Notwendigkeit zur Armutsreduzierung in aller Regel nach wie vor eng mit dem Bedürfnis nach Industrialisierung und klassischen Wachstumserwartungen verknüpft sind. Konzepte wie „buen vivir“ finden unterdessen zwar auch bei wachstumskritischen zivilgesellschaftlichen Akteuren im Norden Anklang, werden in der Handlungspraxis ihrer Protagonisten, wie z.B. Ecuador, häufig mit staatlich gelenkter, extraktivistischer Wachstumspolitik verbunden.

Im Folgenden werden relevante Entwicklungsdiskurse und ihre Schnittstelle zur Umweltpolitik beleuchtet, und Umweltdiskurse, die sowohl die Entwicklungs- als auch die Umweltpolitik nach Ende des zweiten Weltkriegs bis heute stark geprägt haben, historisch eingeordnet und diskutiert.

Entwicklung durch Wachstum

Entwicklung ist seit Ende des zweiten Weltkrieges und der fortschreitenden Dekolonisation ein Hauptziel der internationalen Gemeinschaft. Dominierende Entwicklungsdiskurse haben sich fortan in fast jeder Dekade geändert und waren jeweils von neuen Entwicklungsdefinitionen und Instrumenten geprägt. Umweltaspekte bzw. nachhaltige Entwicklung sind erst seit Ende der 1980er und 1990er Jahre Teil dieser Entwicklungsdiskurse. In den 1950er Jahren lag im Diskurs „Entwicklung durch Wachstum“ das Hauptaugenmerk auf Fortschritt, Produktivitätssteigerung und Wirtschaftswachstum. Es lag die Annahme zugrunde, dass sich alle Länder in eine Richtung entwickeln könnten. „Unterentwicklung“ wurde nicht als Gegensatz von Entwicklung angesehen, sondern als eine Vorstufe auf dem Entwicklungspfad. Arme Länder sollten von den Technologien und Erfahrungen entwickelter Länder profitieren und sich damit auch schneller entwickeln als ihre Vorbilder. Entwicklungshilfe sollte diesen Prozess durch Zuschüsse und Kredite sowie durch Beratung beschleunigen. Freihandel und Weltmarktintegration wurden als wesentliche Rahmenbedingungen betrachtet. Die „entwickelte“ Industriegesellschaft in den USA war der Referenzpunkt (Ziai 2006, Rist 2014). Als Richtgröße für Wachstum wurde dabei traditionell das Bruttoinlandsprodukt bzw. das Pro-Kopf-Einkommen gemessen. „Entwicklung durch Wachstum“ kristallisierte sich als ein Diskurs heraus, bei dem trotz des kalten Krieges ein relativ großer Konsens bestand und der dementsprechend von der UN sowie deren Mitgliedsstaaten aufgegriffen wurde. In vielen Ländern wurden Entwicklungshilfeinstitutionen gegründet. Gleichzeitig wurde der Diskurs aber auch dafür kritisiert, dass im wesentlichen nicht die Bekämpfung der Armut, sondern der politische Einfluss der Geber und das Sichern strategischer Ziele im Vordergrund stand. Der Diskurs „Entwicklung durch Wachstum“ wurde vor allem von zwei Perspektiven – von der Modernisierungstheorie (Modernisierung = Entwicklung) und der Dependenztheorie (Entwicklungsdefizit der Entwicklungsländer aufgrund der Abhängigkeit von Industrieländern) – stark geprägt. Fragen des Ressourcenverbrauchs und der Umweltbelastung wurden dabei völlig ausgeblendet.

Menschliche Entwicklung

In den 1970er Jahren hat sich der Fokus zu menschlicher Entwicklung und Wohlbefinden („well-being“) verschoben und damit sozioökonomische Aspekte von Entwicklung stärker ins Zentrum gestellt. Dem Konzept der "menschlichen Entwicklung" (human development) liegt in Abgrenzung zum lange vorherrschenden Entwicklungsverständnis die Ansicht zugrunde, dass das Menschsein sich durch mehr auszeichnet, als durch die Produktion von wirtschaftlichem Wachstum und materiellem Wohlstand bereitgestellt werden kann. Zudem erkennt es an, dass Menschen eine Vielzahl von Dingen wertschätzen, die sich nicht oder allenfalls bedingt mit ökonomischen Richtgrößen wie insbesondere Marktpreisen abbilden lassen. Dem folgend setzte sich mit der Zeit die Einsicht durch, dass die Messung der Wirtschaftskraft in Form des Bruttoinlandsprodukts kein angemessener oder zumindest kein hinreichender Indikator für den Entwicklungsstand von Völkern und Nationen ist. Die Befürworter eines breiteren Entwicklungsverständnisses betonten insbesondere die Bedeutung der menschlichen Gesundheit und Fragen der Bildung als grundlegende Dimensionen menschlicher Entwicklung, die neben wirtschaftlichen Faktoren zu berücksichtigen seien. Dem entspricht seit 1990 die Messung menschlicher Entwicklung in Form des Human Development Index.

Nachhaltige Entwicklung: Der Entwicklungsfokus

Erst Ende der 1980er Jahre wurden Umwelt- und Ressourcenschutz in einen Entwicklungsdiskurs integriert. Das Prinzip der Nachhaltigkeit und das Konzept der nachhaltigen Entwicklung bilden seit der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) von 1992 das offizielle und gemeinsame Leitbild der internationalen Umwelt- und Entwicklungspolitik, bei dem eine Balance zwischen ökonomischen, sozialen und ökologischen Zielen nachhaltiger Entwicklung angestrebt wird.

Damit sollte das erstarkte umweltpolitische Interesse der westlichen Industrieländer und die Entwicklungsinteressen der vormalig als „Dritte Welt“ bezeichneten Ländergruppe in einem Konzept integriert werden. Das Konzept definiert das Bemühen der internationalen Gemeinschaft, allen Ländern und Völkern gleiche Entwicklungsmöglichkeiten zu eröffnen und dabei ausdrücklich auch die Interessen nachfolgender Generationen zu berücksichtigen (Bauer 2008). Damit wird zumindest implizit anerkannt, dass das Konzept der menschlichen Entwicklung ob der Ausblendung ökologischer Aspekte zu kurz greift. Entsprechend ist die Entstehung des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung eng verknüpft mit der Genese der internationalen Umweltpolitik und dem weltweit steigenden Bewusstsein für die Wechselwirkungen zwischen soziökonomischer Entwicklung einerseits und den damit einhergehenden Fragen des Ressourcenverbrauchs und offenkundiger Umweltbelastungen andererseits (vgl. Borowy 2014). Das Konzept hat im Kontext der Vereinten Nationen seither paradigmatische Bedeutung erlangt. Mit Verabschiedung der Agenda 2030 und der nachhaltigen Entwicklungsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) im Jahr 2015 hat die internationale Gemeinschaft dies erneut unterstrichen. Gleichwohl haben sich seit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise zu Beginn des neuen Jahrtausends alternative Konzepte wie Green Economy, Buen Vivir, Degrowth und Post-Development parallel etabliert, die das vorherrschende Verständnis von nachhaltiger Entwicklung kritisch ergänzen bzw. sich als explizite Alternativen davon abgrenzen.

Green Economy und Green Growth

Im Jahre 2008 wurde mit der Gründung einer Green Economy Initiative der Vereinten Nationen (UNEP) ein Versuch gestartet, umweltökonomisch informierte Antworten auf die globale Finanz- und Wirtschaftskrise bzw. auf die von Entwicklungsforscherinnen und -forschern diagnostizierte „triple crisis“ (Addison and Tarp 2010, Addison et al. 2011) zu formulieren, die zusätzlich das Problem der globalen Ernährungssicherung und die zunehmende Umweltdegradation mit in den Blick nahm. 2011 wurde im Rahmen der Initiative der viel beachtete Green-Economy-Bericht mit dem Titel *„Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication“* veröffentlicht. Entsprechend solle eine globale Green Economy zu einem größeren Wohlstand der Menschheit und zu mehr sozialer Gerechtigkeit führen und zugleich ökologische Risiken und Ressourcenknappheit verringern oder knappe Ressourcen zumindest nachhaltig bewirtschaften. Die Entkoppelung des Rohstoff- und Energieverbrauchs vom Wirtschaftswachstum ist dabei ebenso explizit als Ziel benannt, wie positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte, die aus Investitionen in grüne Schlüsselsektoren und Ökosystemdienstleistungen erwachsen sollen (vgl. Unmüßig 2012). Offensiv argumentierte UNEP vor diesem Hintergrund, dass eine derart orientierte Transformation von Politik und Wirtschaft einen naheliegenden Ausweg aus den marktwirtschaftlichen Krisenlagen der Gegenwart böte.

Die Prävalenz des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung im multilateralen Kontext des UNEP, macht die explizite Bezugnahme und Positionierung des Green-Economy-Konzepts gegenüber ersterem unumgänglich. Zu den Gemeinsamkeiten beider Ansätze zählt zweifelsfrei der dreidimensionale Ansatz, wonach die sozialen, ökonomischen und ökologischen Dimensionen von Politik und Gesellschaft in Einklang zu bringen seien. Die Green-Economy-Perspektive unterscheidet sich aber fundamental dadurch, dass sie eine effizient funktionierende Wirtschaft nicht als Ergebnis eines Austarierens der drei Dimensionen betrachtet, sondern als grundlegende Voraussetzung (Lederer et al. 2017, 2018). Damit einhergehend ist das Green-Economy-Konzept durch einen dezidiert optimistischen Blick auf die Potenziale technologischer Innovation und die regulierende Kraft von Marktinstrumenten geprägt (vgl. Sachs 2011, Bina 2013, Lütkenhorst et al. 2014, Gasparatos and Stevens 2015). Außerdem betonen viele Green-Economy-Befürworter die Möglichkeit, mittels umweltpolitischer Maßnahmen Wachstum zu stimulieren und die Kosten nachhaltigen Wirtschaftens zu reduzieren (vgl. Jacobs 2013, Stepping and Stoevers 2014). Ein weiterer Unterschied zwischen Green-Economy-Ansätzen und dem Konzept nachhaltiger Entwicklung liegt weiterhin in der besonderen Betonung der Rolle des Staates. Dieser solle im Sinne grüner(er) Volkswirtschaften mittels

hierarchischer Steuerung dafür Sorge tragen, dass unter anderem umweltschädliche Subventionen abgebaut und Investitionen in grüne Technologien und Innovationen gefördert werden. Dieser explizite Anspruch an Staaten beziehungsweise ihre jeweiligen Regierungen unterscheidet den Green-Economy-Ansatz zumindest von dem operativen Zugang zur Förderung nachhaltiger Entwicklung, der in den 1990er Jahren und nach der Jahrtausendwende sehr stark auf zivilgesellschaftliches Engagement und die Einbindung des Privatsektors in transnational organisierten Public-Private-Partnerships setzte (vgl. Andonova and Levy 2003, Weiss and Thakur 2010).

Parallel zu den Ausformulierungen des Green-Economy-Berichts veröffentlichte die OECD einen Green Growth-Bericht, demnach Wirtschaftswachstum und Entwicklung in einer Weise gefördert werden sollen, die sicherstellt, dass Umwelt und Ressourcen weiterhin als Lebensgrundlage zur Verfügung stehen. Neben der OECD verschieben sich auch die Weltbank, das 2010 von Südkorea gegründete Global Green Growth Institute und einzelne Entwicklungsländer wie z.B. Äthiopien und Rwanda explizit der Förderung grünen Wachstums, mit jeweils unterschiedlichen Nuancierungen. Der umweltpolitisch motivierte Grundgedanke einer Green Economy im Sinne des UNEP-Konzepts tritt dabei stets gegenüber dem übergeordneten Ziel wirtschaftlichen Wachstums in den Hintergrund.

Degrowth

Die Ursprünge des Degrowth-Konzeptes finden sich in Frankreich in den 1970er Jahren. Der Begriff *Décroissance* (französisch für Degrowth) wurde 1972 zum ersten Mal von André Gorz, einem französischen Sozialphilosophen und später führenden Theoretiker der Politischen Ökologie, benutzt. Er stellte bereits damals die Frage, ob das Gleichgewicht der Erde vereinbar ist mit dem Überleben des kapitalistischen Systems (Gorz 1972). Jedoch mit dem Ende der Ölkrise und dem Erstarken des Neoliberalismus in den 1980er und 1990er Jahren ging das Interesse an einem Degrowth-Diskurs zunächst zurück. In den 2000er Jahren, auch verstärkt durch die Finanzkrise im Jahr 2008, erfuhr Degrowth einen neuen Aufschwung, sowohl in Wissenschaftskreisen als auch bei Nichtregierungsorganisationen. 2008 fand die erste große internationale Degrowth-Konferenz in Paris statt. Während sich in Italien, Spanien und Frankreich der Begriff Degrowth (Beschreibung eines Prozesses) durchgesetzt hat, wird in Deutschland vorwiegend der Begriff Post-Wachstum, häufiger auch Postwachstum (Beschreibung eines Zustandes) geschrieben, benutzt (Muraca 2013).

Degrowth thematisiert in erster Linie die Eigenschaften und die Effekte von Wirtschaftswachstum und das Verhältnis von Wachstum und Wohlstand. In der klassischen wirtschaftswissenschaftlichen Lehre entsteht Wachstum in einer gut funktionierenden freien Marktwirtschaft, in der Angebot und Nachfrage den Preis bestimmen und in der der Staat kaum Einfluss auf das Wirtschaftsgeschehen hat. Degrowth hingegen macht auf die sozio-ökologischen Externalitäten, wie zum Beispiel die Übernutzung fossiler Rohstoffe, des Wachstums aufmerksam und entwirft das Bild einer Gesellschaft, die nicht auf Wachstum basiert, weniger Ressourcen verbraucht und das Leben anders als heute organisiert (Kallis et al., 2014; Whitehead, 2013).

In der Literatur wird die Degrowth-Debatte entlang unterschiedlicher thematischer Ansatzpunkte differenziert. In einer Synthese der Diskurs-Strukturierungen von Ott (2012) und van den Bergh (2011) lassen sich vier Diskursstränge unterscheiden:

- ▶ Bruttoinlandsprodukt (BIP)-Degrowth: Ablehnung des Indikators BIP zur Messung von Wohlstand und zur Messung von politischem Erfolg, Konzept mit beschränkter inhaltlicher Reichweite sowie großer Verständlichkeit und Akzeptanz (z.B. Sozialdemokraten, Konservative, Kirchen, Ökonomen),
- ▶ Physisches Degrowth: Strategie zur Erreichung von Umweltzielen durch Reduzierung von Materialverbrauch, Umweltgerechtigkeit und der Berücksichtigung zukünftiger Ressourcenver-

fügarkeit, keine Ablehnung des Wachstums als solches, Degrowth in Industrieländern wird als Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung in Entwicklungsländern gesehen;

- Degrowth von Konsum und Arbeitszeit: anthropologische und soziale Kritik von Wachstum, zielt auf ganzheitliche Verbesserung der Lebensqualität ab, Befreiung von nachteiligen Effekten der Wachstumsgesellschaft wie Konkurrenzdruck, Abhängigkeit von monetärem Einkommen und erhöhter Lebensgeschwindigkeit;
- Degrowth als Teil einer umfassenden Transformationsstrategie z.B. in Bezug auf Eigentumsrechte, Kontrolle über Kapitalstöcke, Steuersysteme, Gegenentwurf zum Kapitalismus.

Kritisiert wird die These einiger Degrowth-Befürworter, dass Degrowth quasi zwangsläufig zur Verbesserung ökologischer Parameter führe. Dies ist empirisch zumindest umstritten. Kritiker betonen zudem die schwierige politische Durchsetzbarkeit von Degrowth-Politiken, u.a. wegen der Einschränkung der Konsumentensouveränität, der geringen ökonomischen Effizienz (Erreichung eines Umweltziels zu hohen Kosten) und einer mangelnden ökologischen Treffsicherheit (z.B. verhindert ein geringeres Einkommen nicht unbedingt den Konsum schädlicher Produkte) (van den Bergh 2011, S. 887).

Degrowth ist aufgrund der vielfältigen unterschiedlichen Strömungen bislang kein einheitliches Konzept. Allen Degrowth-Ansätzen ist aber gemeinsam, dass sie eine deutliche Kritik am vorherrschenden, auf Wachstum konzentrierten Wirtschaftssystem beinhalten und dadurch eine kritische Diskussion des Wachstumsbegriffs angeregt haben. Bislang sind Degrowth-Theorien und Konzepte in und für Industrieländer entwickelt und diskutiert worden. Ob und wie ein Degrowth auch in Entwicklungsländern möglich oder überhaupt nötig wäre, wird bislang kaum adressiert. Auch nicht, welche Auswirkungen ein Degrowth in Industrieländern für Schwellen- und Entwicklungsländer hätte.

Buen Vivir

Seitdem Ende der 1990er verstärkt die negativen sozialen und Umweltwirkungen eines neoliberalen Entwicklungsmodells, das auf fortschreitender Ausbeutung natürlicher Ressourcen basierte, sichtbar wurden (Espinosa 2015, 2010b, Radcliffe 2012, Acosta 2015), wurden in Regierungs- und Nichtregierungskreisen Lateinamerikas vermehrt alternative Entwicklungsansätze diskutiert (Cortez & Wagner 2013, S. 100). So entstand der Diskurs um *Buen Vivir*.

Buen vivir verknüpft Elemente unterschiedlicher Traditionen, insbesondere jene indigener Kulturen der Anden und der Amazonasregion, die unter anderem die Aspekte der Harmonie, Reziprozität und Relationalität mit der Natur hervorheben (Espinosa 2015). In der Präambel der ecuadorianischen Verfassung 2008 werden *buen vivir* und *sumak kawsay* als „eine Form bürgerlicher Koexistenz in Vielfalt und Harmonie mit Natur“ definiert. Dies verbindet *buen vivir* mit der Metapher der Mutter Erde oder Pacha Mama, welche Natur als lebendes, geistiges und heiliges Wesen auffasst, von dem Menschen ein integraler Bestandteil sind (Espinosa 2015). Auf dieser Verbindung aufbauend argumentierten Akademikerinnen und Aktivisten (e.g. Gudynas 2009a, Zaffaroni 2011, Murcia 2012, Martínez 2009), dass *buen vivir* ein biozentrischer Ansatz ist, der den unabhängigen moralischen Status aller lebenden Wesen anerkennt. Zusätzlich betont der Diskurs um *buen vivir* die Bedeutung kommunitärer Beziehungen, wobei die Gemeinschaft als vernetztes Leben und Ausdruck relationaler Ontologie verstanden wird (Alonso González & Vázquez 2015). Der Diskurs um *buen vivir* greift ebenfalls Ideen und Argumente westlicher, kritischer Denkschulen auf, die auf akademische und politische Literatur zu Post-Wachstum und Degrowth und Diskussionen der ökologischen Ökonomie zurückzuführen sind (z.B. Austerität und Suffizienz). Ebenso werden ökofeministische und neo-aristotelische Perspektiven des guten Lebens einbezogen und beeinflussen die diskursive Entwicklung von *buen vivir* (Cortez & Wagner 2013). *Buen vivir* steht des Weiteren in engem Austausch mit der dekolonialen Wende in den Gesellschaftswissenschaften, welche eurozentrische Perspektiven ablehnt, um marginalisierten und unterdrückten Identitäten und Wissensansätzen Raum zu geben (Walsh 2012, Escobar 2015).

Buen vivir-Diskurse erhielten größere öffentliche Aufmerksamkeit und politische Anerkennung durch ihre Schlüsselrolle in den Verfassungsreformprozessen Ecuadors (2008) und Boliviens (2009) (Cortez und Wagner, 2013, p.100, Espinosa 2013, Radcliffe 2013). Die erfolgreiche rechtliche und politische Institutionalisierung regte Diskussionen um *buen vivir* in weiteren Ländern Lateinamerikas. *Buen vivir* wurde schließlich im internationalen Kontext während des Weltsozialforums 2010 in Porto Alegre als eine Alternative zu Kapitalismus und Realsozialismus diskutiert (Cortez & Wagner 2013: 101) und erhielt zunehmend Zuspruch in Debatten um Nachhaltigkeit und globalen Umweltwandel. In Deutschland wurde *buen vivir* von politischen Stiftungen, wie der Friedrich Ebert Stiftung, der Heinrich Böll Stiftung, und der Rosa Luxemburg Stiftung, mit großem Interesse aufgenommen und in die deutsche Debatte eingebracht. Außerdem fand *buen vivir* in Teilen der deutschen Wissenschaft große Resonanz, in denen Kritik gegenüber Kapitalismus und Konsumgesellschaft artikuliert wurde und neue Begriffe wie Post-Wachstum und Degrowth angesichts zeitgenössischer Nachhaltigkeits- und Umweltherausforderungen rezipiert wurden (Escobar 2015).

3.2.3 Handlungsansätze

Vor dem Hintergrund der beispielhaften Rekonstruktion wirkmächtiger Diskurse der Umwelt- und Entwicklungspolitik der letzten Jahrzehnte wollen wir im Folgenden die Kraft wie auch die Grenzen von Narrativen als Kommunikationsinstrumente in der Umweltpolitik anhand von sechs Thesen zu den Erfolgsbedingungen von Narrativen ausleuchten. Narrative „bewegen“ sich dabei stets im Rahmen der Diskurse, denen sie zugehören. Die hier präsentierten Thesen wollen Impulse zur Reflektion und Entwicklung von Strategien einer sinnvollen und erfolgreichen politischen Kommunikation von Umwelt und Entwicklungsproblemen geben. Dies ist ein notwendiger Teil umweltpolitischer Strategien, da diese Probleme meist nicht lediglich einfache monokausale Phänomene sind, die rational aufgearbeitet und unkompliziert, effektiv und direkt gelöst werden können. Im Gegenteil: Diese Probleme sind häufig geprägt von Machtfragen und Interessenkonflikten, sind eingebettet in unterschiedliche institutionelle Arrangements, und sind wechselseitig konkurrierenden Perspektiven ausgesetzt, welche ihrerseits beeinflussen, wie sie sozial verstanden und politisch verhandelt werden.

Handlungsansatz 1: Die Erfolgsaussichten eines Narrativs können erhöht werden, wenn es von Akteuren kommuniziert wird, die in der Öffentlichkeit als legitim und glaubwürdig anerkannt sind.

Ein Narrativ ist erfolgreich, wenn es von Akteuren kommuniziert wird, die in der Öffentlichkeit als legitim und glaubwürdig anerkannt sind. Je nach Kontext sind dies Individuen aber auch so genannte kollektive Akteure wie soziale Bewegungen, politische Parteien oder zwischenstaatliche Kommissionen. Politische Akteure vermögen ihre Legitimität und Glaubwürdigkeit zum Teil durch Mechanismen der Selbstbeschreibung zu steuern, z.B. indem sie sich als Vertreter kollektiver oder universeller Interessen darstellen; sie können aber auch „Diskurskoalitionen“ (Hajer 1995) im Sinne von Allianzen bilden, die sich um einen spezifischen Diskurs formieren, um Druckmittel gegen ihre Gegner zu erlangen. Ein Beispiel für eine Diskurskoalition stellt die „Brundtland Kommission“ dar, welcher es über die Besetzung eines „win-win“-Narrativs zum Einklang zwischen Wirtschaftswachstum, Umweltschutz und Armutsbekämpfung gelang, das Konzept der nachhaltigen Entwicklung zu einem global anerkannten Referenzrahmen für umweltfreundliche Entwicklung und soziale Gerechtigkeit zu machen.

Handlungsansatz 2: Die Erfolgsaussichten eines Narrativs können erhöht werden, wenn es Gemeinsamkeiten mit den Ideen, Konzepten und Kategorisierungen eines dominanten Diskurses aufweist und an diese anschlussfähig ist.

So weist z.B. das Narrativ der „planetaren Grenzen“, welches zuletzt in der globalen Umweltpolitikdebatte starke Resonanz gefunden hat, evidente ideelle Affinitäten mit dem Diskurs der „Grenzen des Wachstums“ auf, welcher in den frühen 1970er Jahren v.a. durch den Club of Rome populär gemacht wurde. Dort wurden Narrative über Umweltverschmutzung, Ressourcenübernutzung und Bevölke-

rungswachstum inhaltlich verknüpft und vermittelt dramatischer, teilweise apokalyptischer Rahmungen durch Schlüsselbegriffe wie „Bevölkerungsexplosion“ oder „Raumschiff Erde“ zu einem Bild der beschränkten Tragfähigkeit des Planeten verdichtet. Mehr als vier Jahrzehnte später evoziert und aktualisiert das Narrativ der planetaren Grenzen diese Rahmungen. Planetare Nutzungsgrenzen umreißen den „sicheren Handlungsraum für die Menschheit“, welcher durch wissenschaftlich identifizierte Obergrenzen absteckt werden kann und soll. Gleichzeitig werden v.a. durch das Konzept des „Anthropozäns“ neue Vorstellungswelten mobilisiert, indem auf die geologische Kraft menschlicher Aktivitäten Bezug genommen wird (Espinosa und Pregernig, 2018).

Handlungsansatz 3: Die Erfolgsaussichten eines Narrativs können erhöht werden, wenn es offen und mehrdeutig angelegt ist.

Mehrdeutigkeit öffnet Narrative für unterschiedliche Interpretationen. Akteure gewinnen an Flexibilität und vermögen so, neue Ereignisse, die mit den Grundaussagen des Narrativs konsistent sind, einzubinden. Prominente Beispiele sind die so genannten „Großen Erzählungen“ des 20. Jahrhunderts wie z.B. „Kalter Krieg“. Diese scheinen „geradezu die Kraft des Fiktionalen heraufbeschwören und das Imaginäre am Politischen erkennbar machen zu können“ (Gadinger et al. 2014, S. 13). Eine zeitgenössische Illustration dieser These bietet der Diskurs zur „Bioökonomie“. Offen und mehrdeutig angelegt bindet dieser Diskurs mehrere Narrative zusammen: jenes von der „Biologisierung“ der Wirtschaft als industrielle Strategie, das Versprechen wissenschaftlicher Innovationen, um Rohstoffknappheit angesichts wachsender Bevölkerung und ressourcenintensiver Lebensstile zu überwinden, und zuletzt das Ziel, durchgehend fossile Materialien und Brennstoffe durch biobasierte, erneuerbare Ressourcen zu ersetzen.

Handlungsansatz 4: Die Erfolgsaussichten eines Narrativs können erhöht werden, wenn es Bezüge zu Phrasen, Ausdrücken und Wörtern herstellt, die seine Einbettung in historische Ereignisse oder situative Gegebenheiten aufzeigen.

Ein erfolgreiches Narrativ stellt schlüssige Bezüge zu aktuellen oder vergangenen (kommunikativen) Ereignissen her. Es appelliert an kontextspezifisch geprägte Voreinstellungen und moralische Werte. Als Beispiel mag die deutsche „Energiewende“ dienen: In Folge des Reaktorunfalls von Fukushima hat sich ein *win-win*-Narrativ herausgebildet, in dem historische Atomkraftressentiments schlüssig mit Referenzen auf deutschen Erfindergeist und Ingenieurskunst zusammengeführt und in Richtung einer Positionierung des Landes als „globaler Champion“ im Bereich erneuerbarer Energien und Energieeffizienz gebündelt werden konnten.

Handlungsansatz 5: Die Erfolgsaussichten eines Narrativs können erhöht werden, wenn es Probleme durch konsistente und kohärente Narrativstrukturen kommunizierbar macht.

Wichtig ist dabei der „Plot“, der in einem Narrativ das „Wer, Was, Wie, Wo und Warum“ in einem konsistenten und kohärenten Erzählschema erläutert (Viehöver 2006). Plots umfassen Konfliktstrukturen, welche die Ursachen eines Problems erklären und verschiedenen Akteuren zentrale Rollen (Held, Anti-Held, Helfer usw.) bezüglich dieses Problems zuschreiben. Problematisierungen, Konfliktstrukturen und Rollen von Akteuren sind oft mit den dramaturgischen Handlungs- und Zeitstrukturen eines Plots verbunden. Das zuletzt in der umweltpolitischen Debatte so prominent diskutierte Konzept der „*tip-ping points*“ (Kipppunkte) liefert ein gutes Beispiel für das erfolgreiche Rekurrenieren auf dramatische Handlungs- und Zeitstrukturen. Kipppunkte spiegeln die Vorstellung wider, dass kleine Störungen in kritischen Teilen des Erdsystems zu abrupten Brüchen und damit zum Übergang in einen neuen Zustand führen können. Sie beschreiben damit Szenarien, die eine drohende planetare Katastrophe für die nahe Zukunft voraussagen, und sie schaffen damit – zumindest kurzfristig – erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit.

Handlungsansatz 6: Die Erfolgsaussichten eines Narrativs können erhöht werden, wenn es in verständlicher Sprache erzählt wird, technisch-abstrakten Jargon vermeidet und damit gut an das Alltagsverständnis des Publikums anschließt.

In der Umweltkommunikation stellt dies häufig eine große Herausforderung dar, da viele Umweltprobleme mit komplexen Ursachenfaktoren, Langzeitwirkungen und einem erhöhten Grad an Unsicherheit behaftet sind. Häufig werden rhetorische und figurative Elemente eingesetzt, um die Kommunikation von Umweltthemen zu unterstützen (Lakoff 2010). Wirkstarke Metaphern finden sich zum Beispiel in der Darstellung des Planeten Erde als „Raumschiff“, wodurch ein Bild von Endlichkeit und Zerbrechlichkeit evoziert wird, der Charakterisierung von Natur als „Mutter Erde“, „Göttin“ (z.B. Gaia) oder „Organismus“, wodurch deren Würde, Heiligkeit, Bedeutung für den Menschen oder Schutzbedürftigkeit begründet wird, und der dramatischen Etikettierung von Umweltproblemen als „Waldsterben“ oder „Klimakatastrophe“, wodurch Handlungsdruck aufgebaut wird.

Ob ein spezifisches Narrativ gesellschaftliche und politische Wirkungsmacht erreicht, lässt sich zu-
meist erst im Rückblick erklären. Wie unsere Analysen gezeigt haben, sind Diskurse, als die Metastrukturen, in die Narrative eingebettet sind, mächtig, aber nicht undurchdringlich. Auch wenn einzelne Akteure einen Diskurs nicht einfach „wenden“ können, so können sie ihn in mehrerlei Hinsicht mitgestalten. Von den oben beschriebenen Elementen sind manche leichter gestaltbar, zum Beispiel die sozialen Attribute von Akteuren (Handlungsansatz 1), die Mitglieder von diskurstragenden Allianzen (Handlungsansatz 1), die spezifischen Inhalte und Argumente (Handlungsansätze 2 und 3), deren dramaturgische Gestaltung (Handlungsansätze 4 bis 6), das Nutzen von Gelegenheitsfenstern etc. Umgekehrt sind andere Elemente (so gut wie) nicht gestaltbar, zum Beispiel die öffentliche Rezeption oder der jeweils „herrschende“ Metadiskurs.

Im Anschluss diese diskursanalytische Perspektive wäre nun aus ethischer Sicht zu fragen, ob es gut begründete bzw. begründbare Leitbilder und Narrative gibt, die Umweltpolitik stärker nutzen kann und sollte. Generelle Ratschläge sind hier, wie ausgeführt, schwierig, aber vielleicht lässt sich andeuten, dass es beispielsweise für eine Politik des nachhaltigen Konsums nicht sinnvoll und auch nicht gut begründet ist, den Fokus alleine auf individuelle Konsumierende zu lenken, sondern auf die Entscheidungsarchitekturen, die Konsumententscheidungen beeinflussen; darüber hinaus ist auch das Narrativ der Bürgerinnen und Bürger vor allem oder allein als Konsumentinnen bzw. Konsumenten nicht zielführend, und der Konsumdiskurs sollte auch nicht als Verzichtsdiskurs geführt werden. Schließlich gibt es, das Narrativ der Freiheit zu transformieren und Aspekte positiver, ermöglichender Freiheit deutlich zu betonen (siehe dazu ausführlich unter Kapitel 3.4).

3.3 Ökonomisierung von Umwelt und ihrem Schutz

3.3.1 Problemaufriss

Ein bedeutender Diskurs und zugleich ein umstrittener Trend in der jüngeren Umweltpolitik ist die zunehmende Verwendung ökonomischer Ansätze.

Dabei ist noch nicht befriedigend geklärt, ob die so genannte „Ökonomisierung“ der Umwelt und ihres Schutzes die gesellschaftliche Transformation in Richtung Nachhaltigkeit hemmt, oder ob sie sie fördert. Eine Antwort darauf setzt auch eine Klärung voraus, was genau „Ökonomisierung“ überhaupt umfasst, und wie verbreitet sie ist.

In den vergangenen Jahren ist ein umweltpolitisches Narrativ erstarkt, das sich unter dem Schlagwort „Natur in Wert setzen“ zusammenfassen lässt. Ihm zufolge „lohnen“ sich Schutz und nachhaltige Nutzung von Natur – „auch ökonomisch gesehen“ (TEEB DE 2017). Die Idee ist nicht neu: Bereits seit den

1970er Jahren wird Naturschutzpolitik mit ökonomischen Argumenten legitimiert. Dies reichte bis zur Schaffung von neuen Wörtern wie „Ökosystemdienstleistungen“ (Ehrlich und Ehrlich 1970) oder „Naturkapital“ (Schumacher 1973; Costanza 1992), mithilfe derer Vertreterinnen und Vertreter der Naturschutzbiologie und der Ökologischen Ökonomik Politik und Gesellschaft für den Wert von Natur und Umwelt sensibilisieren und für ihren Schutz werben wollten. Im Kontext industrieller Umweltbelastungen befassten sich die Wirtschaftswissenschaften ab den 1960er Jahren mit ökonomischen Anreizinstrumenten (v.a. Steuern, handelbare Rechte) und der Monetarisierung von Umweltschäden. Im politischen Raum wurden neben schon länger genutzten Anreizinstrumenten wie Subventionen und Abgaben ab den 1970ern auch handelbare (Verschmutzungs-, Extraktions-) Rechte im Umweltschutz und dem Management natürlicher Ressourcen eingesetzt. Ab etwa 2000 wurde der Zertifikatshandel zum geradezu ikonischen Instrument des Klimaschutzes. Demgegenüber blieb der Naturschutz noch stärker durch Planungs- und Ordnungsrecht dominiert, allenfalls gestützt durch eine finanzielle Förderung von Naturschutzmaßnahmen. Die fortschreitende Degradation von Biodiversität und Ökosystemleistungen konnte damit allerdings nicht aufgehalten werden.

An diesem Tatbestand setzt die neue Ökonomisierungs-Debatte an. Spätestens seit dem Millennium Ecosystem Assessment (MA 2005) und verstärkt durch den Stern Report zur Ökonomie des Klimawandels (Stern 2006) als Modellansatz haben sich die Stimmen vervielfacht, die eine „Inwertsetzung“ von Natur als nötige Gegenstrategie gegen den Verlust und die Degradation von biologischer Vielfalt und Ökosystemleistungen fordern. Davon zeugen unter anderem die TEEB-Initiative („The Economics of Ecosystems Services and Biodiversity“) wie auch die Green Economy Debatte (TEEB 2010; IRP 2011; UNGA 2012; OECD 2011). Allerdings sind die empfohlenen Ökonomisierungspraktiken, insbesondere die Kommodifizierung von Biodiversität oder Ökosystemleistungen, auch umstritten – aus ethischen, ökologischen und/ oder sozialen Gründen.

In Arbeitspaket 4 des Vorhabens (Wolff und Gsell 2018) haben wir das Phänomen der Ökonomisierung zunächst definiert und konzeptionell aufbereitet. Wir haben acht spezifische Praktiken von Ökonomisierung, die für den Umwelt- und Naturschutz relevant sein können, voneinander abgegrenzt. Auf dieser Grundlage zeichnen wir nach, wie weit „Ökonomisierung“ in der deutschen Umweltpolitik vorangeschritten ist. Im Anschluss verorten wir die Praktiken in der wirtschaftswissenschaftlichen Debatte: Wir zeigen auf, wie die Praktiken durch wirtschaftswissenschaftliche Theorien begründet, aber auch kritisiert werden. Dabei betrachten wir die Positionen von Neoklassik, Umwelt- und Ressourcenökonomik, Ökonomischem Institutionalismus, Ökologischer Ökonomik und weiteren Strömungen der pluralen Ökonomie (Care Economy, Gemeingüterökonomie, Postwachstumsansätze).¹² Für eine spezifische Ökonomisierungspraktik – den Zertifikatshandel – werten wir empirische Erfahrungen im Hinblick auf Nachhaltigkeitswirkungen aus. Abschließend schlagen wir übergreifende Handlungsansätze für den Umgang mit Ökonomisierungspraktiken vor. Die Ergebnisse und Handlungsansätze stellen wir im Folgenden knapp zusammengefasst vor.

¹² Auf die Untersuchung weiterer, ebenfalls einflussreicher Ansätze wie der Neueren Institutionenökonomik oder der Evolutiven Ökonomik musste aus Kapazitätsgründen verzichtet werden. Da Argumentationslinien dieser Ansätze zumindest teilweise von den hier betrachteten Theorieansätzen aufgegriffen werden, werden sie jedoch teils indirekt referiert.

3.3.3 Ergebnisse

Ökonomisierung: Begriffsverständnis und Praktiken

Ökonomisierung im Umweltschutz ist ein komplexes Phänomen, unter dem sehr unterschiedliche Praktiken zusammengefasst werden. Diese gilt es zunächst voneinander abzugrenzen.

Die Unterscheidung der Praktiken hilft, die Diskussion um Ökonomisierung differenzierter zu führen. Wir unterscheiden acht konkrete politikrelevante Praktiken: die Zuweisung von Geldwerten (Monetarisierung); die Nutzung ökonomischer Verfahren der Entscheidungsunterstützung in Politik und Planung; der Einsatz ökonomischer Anreiz-Instrumente wie Steuern, Subventionen oder handbarer Rechte; die Zuweisung von Eigentumsrechten; die Schaffung von Märkten für Umweltgüter bzw. -leistungen; die Nutzung marktwirtschaftlicher Prinzipien in staatlicher Aufgabenerledigung; Deregulierung und Privatisierung.

Unter „Ökonomisierung“ verstehen wir *Praktiken und Prozesse, durch die marktwirtschaftliche Ordnungsprinzipien in gesellschaftlichen Bereichen und gesellschaftspolitischen Strategien mehr Geltungskraft gewinnen*. In der Folge weiten sich marktbasierende Tauschbeziehungen auf Bereiche aus, die bisher anders koordiniert wurden (z.B. durch Ordnungsrecht, private Sorge, Solidarität, Wahl etc.); oder in Bereichen, die bereits vorher durch Markttausch charakterisiert waren, intensiviert sich die Anwendung von Effizienz- oder Rentabilitätskriterien.

Der effiziente Einsatz von Ressourcen zur Erreichung bestimmter gesellschaftlicher Ziele gilt allerdings nicht per se als Ökonomisierung. Manche Autoren und Autorinnen verstehen unter Ökonomisierung, dass sich die gesellschaftlichen Teilbereiche (s.o.: Umweltschutz etc.) auf eine *profitable* Leistungserbringung ausrichten müssen. Unter welchen Umständen genau von der „Ökonomisierung“ eines Gesellschaftsbereichs gesprochen wird, ist allerdings umstritten und eine empirisch schwer handhabbare und normativ aufgeladene Fragestellung. In der Praxis können jedoch zahlreiche konkrete politikrelevante Praktiken identifiziert werden, die mit Ökonomisierung einhergehen (siehe Tabelle).

Tabelle 2: Ökonomisierungspraktiken

Ökonomisierungspraktiken	
1. Zuweisung von Geldwerten (Monetarisierung)	(Messen und) Bewertung von Dingen/ Prozessen durch Zuweisung von Geldwerten, z.B. Abschätzung von Umweltschäden oder des Werts von Ökosystemleistungen
2. Ökonomische Verfahren der Entscheidungsunterstützung in Politik & Planung	Nutzung ökonomischer Bewertungsverfahren zur Folgenabschätzung in Politik-/ Planungsprozessen oder zur Wirkungsanalyse von Instrumenten/ Programmen (Bsp. Kosten-Nutzen-, Kosten-Wirksamkeits-Analyse)
3. Ökonomische Anreiz-Instrumente	Pol. Steuerung über positive und negative Anreize (z.B. finanzielle Förderungen umweltfreundlichen Verhaltens, Besteuerung umweltschädlichen Verhaltens)
4. Zuweisung von Eigentumsrechten	Politische Steuerung durch Zuweisung (+ Durchsetzung) neuer, exklusiver Eigentumsrechte, u.a. zur Ermöglichung privater Kompensationslösungen (z.B. PES)
5. Schaffung von Märkten (für Umweltgüter/ -leistungen)	Politische Steuerung durch Schaffung von Märkten an (Umwelt-) Gütern bzw. Leistungen, die bisher nicht marktfähig waren (Kommodifizierung), z.B. durch Einführung handelbarer Rechte/ Zertifikate (Verschmutzungs-, Extraktionsrechte, ökologische Kompensationspflichten, Weiße und Grüne Zertifikate etc.)
6. Marktwirtschaftliche Prinzipien in staatlicher Aufgabenerledigung	Einsatz marktwirtschaftlicher Prinzipien – Wettbewerb, Verlustvermeidung, Gewinnerzielung – in der staatlichen Aufgabenerstellung (gegen „bürokratische Organisation“)
7. Deregulierung	Bürokratieabbau und Deregulierung (gegen „zu viel Regulierung“)
8. Privatisierung	Delegation staatlicher Aufgaben an und Bereitstellung öffentlicher Güter durch private Akteure, die an Märkten operieren (gegen „zu viel Staat“)

Quelle: Eigene Darstellung (Öko-Institut).

Während das Konzept „Ökonomisierung“ konkrete Praktiken und Prozesse bezeichnet, beschreibt der Begriff *Ökonomismus* den „fundamentalistische[n] Glaube[n] an nichts als die Logik des Marktes; damit einher geht die Verabsolutierung der Effizienz (ökonomische Rationalität) zum Inbegriff der Vernunft schlechthin und die normative Überhöhung des Zwangs zur Selbstbehauptung unter den Bedingungen des Wettbewerbs zum Ethos einer ganzen (unternehmerischen) Lebensform“ (Ulrich 1997, S. 140). Das Gute und Richtige liegt aus der Perspektive des Ökonomismus darin, die marktbasierten Tauschbeziehungen auf möglichst alle Lebensbereiche auszuweiten und zu legitimieren.

Praktiken der Ökonomisierung: Verbreitung in der deutschen Umweltpolitik

Unterschiedliche Ökonomisierungspraktiken sind in der deutschen Umwelt- und Naturschutzpolitik unterschiedlich weit verbreitet.

Auf Grundlage der Unterscheidung in konkrete Praktiken können wir genauer nachvollziehen, wie weit „Ökonomisierung“ in der deutschen Umweltpolitik vorangeschritten ist – indem wir für die spezifische Praktiken zeigen, wo sie eingesetzt werden und wie verbreitet sie sind. Dabei zeigt sich, dass die acht identifizierten Ökonomisierungs-Praktiken für die deutsche Umwelt- und Naturschutzpolitik unterschiedlich relevant und unterschiedlich weit fortgeschritten sind. Trotz zunehmender Diffusion ist jedoch keine der Praktiken im Verhältnis zu *nicht*-ökonomischen Alternativen dominant.

In Deutschland findet die ökonomische bzw. monetäre Bewertung von Natur und Umwelt regelmäßig im Rahmen von Kosten-Nutzen- bzw. Nutzen-Kosten-Analysen in politischen Planungsprozessen statt, u.a. für größere Investitionsmaßnahmen sowie bei der Bundesverkehrswegeplanung und im Gewässerschutz. Unter den ökonomischen Anreizinstrumenten hat die naturschutzrechtliche Eingriffs- und Ausgleichsregelung eine lange Tradition, weitere Anreizinstrumente wurden verstärkt seit den 1990er Jahren in der Umweltpolitik eingesetzt. Allerdings ist der Anteil der Umweltsteuern¹³ am deutschen Steueraufkommen seit Jahren rückläufig, d.h. Umweltbelastung wird deutlich weniger besteuert (2016: 4,6%) als die Faktoren Kapital (12,3%) oder Arbeit (63,6%) (Ludewig et al. 2016). Im Hinblick auf Eigentumsrechte existiert traditionell ein komplexes Geflecht unterschiedlicher Typen von Eigentumsformen (Privat-, öffentlicher, Gemeinbesitz) und von Verfügungsrechten an umweltrelevanten Gütern wie Boden, Bodenschätzen, Wald, Wild, Gewässern und Fischen. Sie gehen teils seit langem mit naturschutzrechtlichen Pflichten oder anderen Einschränkungen im öffentlichen Interesse einher. Der einzige existierende Umwelt(zertifikats)markt in Deutschland ist der Emissionshandel im Klimaschutz. Seit längerem wird u.a. auch ein Flächenzertifikatshandel diskutiert, eine Einführung steht aber in näherer Zukunft nicht bevor. Während der Einsatz marktwirtschaftlicher Prinzipien im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells eine eher geringe Relevanz für den Umweltschutz hat, wirken sich Maßnahmen der „Besseren Rechtssetzung“ und Deregulierung teils negativ auf die Legitimität und Durchsetzbarkeit von Umweltpolitik aus. Beispielsweise erfordert die „one in, one out“-Regelung, dass neue – auch ökologisch begründete – Belastungen für die Wirtschaft durch den Abbau von Erfüllungsaufwand an anderer Stelle in gleichem Umfang kompensiert werden müssen; dies erschwert die Einführung neuer Umweltgesetze und bringt gleichzeitig alte unter Druck, weil diese gegebenenfalls zur Kompensation zurück gebaut werden. Auch dass die Gesetzesfolgenabschätzung auf Kosten fokussiert und Nutzen weitgehend vernachlässigt, ist für umweltpolitische Gesetzesvorhaben in der Praxis oft nachteilig: Umweltpolitik verursacht oft kurzfristige Kosten bei der Wirtschaft, während ihr Nutzen tendenziell langfristig und indirekt (somit schwer zu quantifizieren bzw. monetarisieren) ist. Die Darstellung von „Nutzen oder Vorteilen“ wird aktuell nur erfordert, wenn diese der Wirtschaft zugutekommen; meist entstehen bei der Wirtschaft aber ja eher Kosten, während der Nutzen der Breite der

¹³ i.e.S.: Energiesteuern, Stromsteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Kernbrennstoffsteuer sowie Luftverkehrsteuer.

Gesellschaft zukommt (z.B. vermiedene Gesundheitsschäden). Umweltrelevante Privatisierungen fanden seit den 1990ern in größerem Ausmaß statt. Zwar blieben Zuständigkeiten und Aufgabenverantwortung oft beim Staat (teils in privatwirtschaftlicher Rechtsform), doch wurden demokratische Einflussmöglichkeiten geschwächt.

Praktiken der Ökonomisierung: Beiträge wirtschaftswissenschaftlicher Perspektiven zur Debatte

Unsere Analyse bereitet die theoretische Verankerung der Ökonomisierungsdebatte auf und soll so helfen, den Bezug zwischen „ökonomischem Begreifen“ (den Theorien) und „gesellschaftlichen Wirkungen“ (den empirischen Praktiken) zu verstehen. Zugleich begründet die Untersuchung, warum eine Engführung der Debatte auf die neoklassischen (bzw. aus der Neoklassik abgeleiteten) Positionen problematisch ist.

In den Wirtschaftswissenschaften ist die Bewertung der verschiedenen Ökonomisierungspraktiken uneinheitlich: Neoklassik und von ihr beeinflusste Ansätze rücken die Chancen solcher Praktiken für Effizienz in den Vordergrund, während Ökologische Ökonomik und heterodoxe Ansätze auf damit verbundene ökologische und soziale Risiken hinweisen.

Einige wirtschaftswissenschaftliche Ansätze liefern theoretische Begründungen für bestimmte Ökonomisierungspraktiken – andere Ansätze kritisieren sie aber auch. Die Position(en) der Wirtschaftswissenschaften ist bzw. sind hier von Interesse, weil Umweltpolitik im Kontext gesellschaftlicher Diskurse steht und entsteht. Viele dieser Diskurse sind dabei geprägt von Vorannahmen, auf die ökonomisches Denken einen wesentlichen Einfluss hat. Für die Umweltpolitik stellen wirtschaftliche – und wirtschaftswissenschaftlich hergeleitete – Erwägungen einerseits Legitimationsmöglichkeiten dar (z.B. „grünes Wachstum“). Andererseits wirken diese auch als angeblich nicht veränderbare „Sachzwänge“ auf die politische Entscheidungsfindung zurück und schränken Handlungsmöglichkeiten ein (z.B. Gefährdung von Arbeitsplätzen durch mehr Regulierung, etwa im Automobilsektor). Die Wirkung der Wirtschaftswissenschaft auf Wirtschaft und Gesellschaft wird von Michel Callon als Performativität bezeichnet („*Economics performs the economy*“). In ihren Wechselwirkungen mit der real existierenden Wirtschaft prägt die Wirtschaftswissenschaft das Phänomen, das sie beschreibt (Cochoy et al. 2010; Callon 2006).

Nach der Umwelt- und Ressourcenökonomik, aber auch der Ökologischen Ökonomik kann die Monetarisierung von Umweltgütern und -schäden helfen, ein Bewusstsein für Umweltprobleme zu schaffen und diese in politischen Entscheidungsprozessen „sichtbar“ zu machen. Gleichzeitig zeigen beide Ansätze aber auch Grenzen der Monetarisierung auf (z.B. bei Entscheidungen unter Unsicherheiten, irreversiblen Schäden; nur Berücksichtigung dessen, was dem Menschen Nutzen stiftet). Ökonomische Verfahren wie die Kosten-Nutzen-Analyse werden von Neoklassik und Umwelt- und Ressourcenökonomik zur rationalen Entscheidungsfindung befürwortet, während die Ökologische Ökonomik auf Schwierigkeiten ökonomischer Verfahren der Entscheidungsunterstützung hinweist (z.B. Vorrang des Effizienzkriteriums, Abdiskontierung künftiger Kosten beziehungsweise künftigen Nutzens, Verrechnung von nicht vergleichbaren Werten) und stattdessen für multikriterielle Verfahren wirbt. Im Hinblick auf Anreizinstrumente befürwortet die Neoklassik Steuern und Subventionen für die Internalisierung externer Effekte, während die Umwelt- und Ressourcenökonomik Verhandlungslösungen und die Zuweisung durchsetzbarer Eigentumsrechte fordert. Einige Vertreterinnen und Vertreter der Ökologischen Ökonomik und der Gemeingüter-Ökonomik befürchten, dass durch die Zuweisung von exklusiven Eigentumsrechten an vormalig freien Gütern wirtschaftliche Interessen staatliche Verantwortung verdrängen könnten. Auch könnte die marktliche Allokation einen angemessenen Zugang (insbesondere für weniger zahlungskräftige Akteure) zu Umweltressourcen beschränken. Werden Ökosystemfunktionen monetär „in Wert“ gesetzt und wie Waren auf Märkten behandelt, könnte zudem die ökologische Integrität einer Schutzmaßnahme den Anforderungen des Marktes untergeordnet werden und freiwilliges Engagement für Umwelt- und Naturschutz verdrängt werden („crowding out“). Die Verbreitung marktwirtschaftlicher Prinzipien in der Daseinsvorsorge und der Bereitstellung öffentlicher Güter

wird von Neoklassik und Umwelt- und Ressourcenökonomik mit dem Informations- und Effizienzvorsprung des Marktes, der Stärkung von Wachstum und Innovation, von Eigeninitiative und Selbstregulierung legitimiert. Ein „Weniger an Staat“ lässt sich teilweise auch auf heterodoxe Ansätze zurückführen. Ihnen geht es jedoch in erster Linie darum, Individuen stärker an der Bewirtschaftung von Gemeingütern zu beteiligen. Der Ökonomische Institutionalismus hebt demgegenüber den Nutzen staatlicher Eingriffe in wirtschaftliche Prozesse hervor, insbesondere angesichts von sozialen Kosten des Wirtschaftens. Statt Deregulierung wird ein aktiver Staat propagiert, in dem wirtschaftliche Aktivitäten an sozialen und ökologischen Minimalstandards ausgerichtet sind. Auch die Ökologische Ökonomik ist skeptisch gegenüber der vermeintlichen Effizienz von Märkten und sieht die Notwendigkeit, Wirtschaft und Ökologie durch Institutionen in Balance zu halten.

Erfahrungen mit Zertifikatshandel: Nachhaltigkeitswirkungen anhand von drei Fallbeispielen

Die praktischen Erfahrungen mit Ökonomisierung sind ebenfalls ambivalent.

Hierbei gilt, dass der Typus der Ökonomisierungspraktik, aber auch seine konkrete Instrumentierung und wiederum das Ambitionsniveau und Design innerhalb des konkreten Instrumentes ebenso wie der Umsetzungskontext eine große Rolle für Nachhaltigkeitswirkungen spielt.

Im Vorhaben wurden drei Fallbeispiele einer eher strittigen Praktik – der Schaffung von Umweltmärkten durch handelbare Rechte – vertieft betrachtet: das Conservation Banking in den USA, Stickstoffzertifikatshandel in Neuseeland (Lake Taupo) und handelbare Fischereiquoten in Island. An ihnen wurde eine Reihe von Thesen zu den Wirkungen ökonomischer (bzw. spezifischer: marktbasierter) Politikinstrumente überprüft. Als positive Wirkung bestätigen die Fallbeispiele v.a. die *Kosteneffizienz* des Zertifikatshandels. *Ökologische Effektivität* und Anreize für *Innovationen*, die die ökologische Wirksamkeit erhöhen, attestieren die Fälle jedoch nicht durchweg. Weitere der diskutierten Thesen betrafen mögliche strukturelle Wirkungen: Ob die Einführung der Instrumente freiwillige Naturschutzmaßnahmen verdrängt hat („*crowding out*“), lässt sich zwar nur schwer bewerten. *Soziale Ausschluss-Wirkungen* und *politische Lock-In Effekte* scheinen jedoch besonders im Fall von Fischereiquoten problematisch zu sein (d.h. bei handelbaren Extraktionsrechten, die von Verschmutzungsrechten abzugrenzen sind). Durch eine kluge Ausgestaltung können diese Risiken teilweise begrenzt werden. Allerdings weist der Zertifikatshandel auch einige systemische Eigenschaften auf, die unabhängig von der konkreten Ausgestaltung bestehen: Er institutionalisiert ein instrumentelles Mensch-Umwelt-Verhältnis und schützt (nur), was sich für Handel kommerziell eignet und wofür sich der Markt interessiert. Er stärkt die Rolle wirtschaftlicher Akteure in umweltpolitischer Steuerung und kann zur Verfestigung von Partikularinteressen beitragen (in dem Maße, in dem Zertifikate Vermögenswerte begründen). Schließlich ist Zertifikatshandel ein verhältnismäßig komplexes Instrument. Solche Instrumente sind gesellschaftlich schlecht(er) vermittelbar und demokratisch weniger kontrollierbar als andere Instrumente.

3.3.4 Handlungsansätze

Handlungsansatz 1: Ökonomisierungspraktiken lassen sich nicht grundsätzlich empfehlen oder grundsätzlich verwerfen. Es ist fallspezifisch zu bewerten, wie eine spezifische Praktik oder ein Instrument wirkt bzw. wirken kann. Hierfür kann auf ein Bewertungsraster zurück gegriffen werden.

Sowohl aus theoretischer als auch empirischer Perspektive sind die Befunde zu den unterschiedlichen Ökonomisierungspraktiken sehr heterogen. Die Frage nach den Nachhaltigkeitswirkungen und dem Nutzen der Praktiken lässt sich daher nicht abschließend übergreifend bewerten. Grund für die uneinheitlichen Befunde sind zum einen unterschiedliche Prämissen und Wertmaßstäbe in den Theorieansätzen. So befördert die grundlegende Orientierung am Kriterium der Effizienz in der Neoklassik und in den von ihr inspirierten Ansätzen eine Neigung zu Monetarisierung und zur Nutzung von Preisen und Märkten als Steuerungsmittel. Steht dem das Prinzip der lebensdienlichen Bedürfnisbefriedigung

gegenüber, so sind auch ganz andere Mechanismen vorstellbar. Schließlich ist auch das empirische Phänomen der „Ökonomisierung“ ausgesprochen komplex. Wir haben versucht, die Komplexität zu mindern, indem wir das Phänomen auf acht politisch relevante Praktiken herunter gebrochen haben. Allerdings zeigt sich allein am Beispiel der „Umweltmärkte“, dass sich eine Praktik wiederum in mehrere verschiedene Instrumententypen (handelbare Verschmutzungs-, Extraktions-, Einsparquoten etc.) und Mechanismen (Cap & Trade, Offsets) übersetzen lässt, die sich in ihren Eigenschaften durchaus signifikant unterscheiden. Über die Chancen und Risiken in Bezug auf Nachhaltigkeit entscheiden darüber hinaus aber auch konkrete Ausgestaltungs- und Designoptionen und nicht zuletzt das Zusammenspiel der realen Instrumente mit ihrem Kontext vor Ort. All dies stellt die Möglichkeit einer übergreifenden, substanziellen Bewertung der Praktiken in Frage.

Allerdings lässt sich eine Grundlage für die nötige differenzierte Bewertung schaffen. Für eine systematische Bewertung der Chancen und Risiken von Ökonomisierung können einige grundsätzliche Fragen helfen, eine differenzierte Bewertung zu treffen: Um welche konkrete Praktik handelt es sich? Welche Chancen und Risiken, Stärken und Schwächen werden mit dieser Praktik in der Literatur und öffentlichen Diskussion identifiziert? Liegen die jeweiligen Risiken und Schwächen in den grundlegenden Mechanismen oder in der konkreten Ausgestaltung, dem Kontext und der Umsetzung begründet? Welche Ausgestaltungsoptionen oder Vollzugsformen wären denkbar, um solche nicht-systemischen Risiken zu adressieren? Welche grundsätzlichen (nicht-ökonomischen) Alternativen stehen zur Verfügung und welche Risiken verbinden sich wiederum mit diesen?

Handlungsansatz 2: Wird die Einführung einer Ökonomisierungspraktik befürwortet, lassen sich unerwünschte Nebeneffekte durch bestimmte Kniffe mindern.

So gilt es, die Praktik nach bewährten Prinzipien der Umweltpolitik auszugestalten (Vorsorge-, Verursacher-, Nachhaltigkeitsprinzip), gesellschaftliche Kräfte (auch marginale Akteure) in ihre Entwicklung einzubeziehen und die Praktik zunächst im Rahmen von Modellprojekten zeitlich und räumlich begrenzt zu testen und evaluieren.

Handlungsansatz 3: Es bedarf einer grundlegenden gesellschaftlichen Debatte darüber, welche Art des Wirtschaftens und welcher Umgang mit der Natur gewünscht ist.

Die Bewertung von Ökonomisierungspraktiken verweist auch auf tiefergehende, grundsätzlichere Fragen: Wie kann der gesellschaftliche Umgang mit Natur und natürlichen Ressourcen in der Zukunft gestaltet werden? Die betrachteten Praktiken sind auf Grundlage von Prämissen entwickelt worden, die nur im Deutungsrahmen einer kapitalistischen Marktwirtschaft verständlich, anwendbar und erfolgversprechend sind. Die entsprechenden Handlungslogiken übertragen sich auf das Bild, das wir uns von Natur machen. Dienen natürliche Prozesse in erster Linie als Input für die Produktion von Waren, setzt sich eine instrumentelle Zweck-Rationalität im Umgang mit Natur und natürlichen Ressourcen stärker durch. Mit den pluralen Ansätzen ist ein anderes Gesellschafts- und Wirtschaftsverständnis verbunden: Eine Wirtschaftsweise, die den Fokus auf lebensdienliche Bedürfnisbefriedigung richtet und nicht auf den Verkauf von Waren, befördert – vermutlich – auch eine andere Sichtweise auf die Natur und einen anderen Umgang mit ihr. Jenseits der Diskussion einzelner Ökonomisierungspraktiken gilt es die Fragen aufzugreifen, welche Art des Wirtschaftens und des Umgang mit Natur, welche „gesellschaftlichen Naturverhältnisse“ wir wollen. Erst vor diesem Hintergrund kann sinnvoll entschieden werden, ob und wo dem Markt wieder stärker Grenzen zu setzen sind. Diese Fragen können nur im Rahmen eines gesellschaftlichen Diskurses verhandelt werden.

3.4 Freiheit, Konsum und die „Mengenproblematik“

3.4.1 Problemaufriss

Umweltpolitische Maßnahmen mit Bezug auf den Konsum – sei es über Nutzungseinschränkungen, Verteuerung durch oder indirekte Handlungssteuerung („Nudging“) – stehen als unzumutbare Eingriffe in die individuelle Freiheit schnell in der Kritik. Zugleich stellt der massenhafte Konsum, den der Staat in der zuvor genannten Lesart aber nicht beschränken darf, über den damit verbundenen massiven Ressourcenverbrauch eine Ursache für erhebliche Umweltschäden dar.

Individuelle Konsumfreiheit scheint mit Zielen der nachhaltigen Entwicklung in direktem Widerspruch zu stehen. Dienstliche und urlaubsbedingte Flüge sind beispielsweise eine der Hauptquellen des Treibhausgasausstoßes, paradoxerweise gerade bei akademisch Gebildeten, denen die Problematik durchaus bewusst ist: Eine Transkontinentalreise beansprucht oft mehr als das gesamte Jahresbudget an Treibhausgasemissionen, das jeder und jedem mit Blick auf den Klimaschutz zustehen sollte. Was tun? Soll – endlich – Kerosin in Deutschland besteuert und gegebenenfalls auch anderweitig das Fliegen verteuert oder durch andere Maßnahmen reduziert werden, um somit die Nachhaltigkeitsziele erreichen zu können? Das scheint auf Kosten der und des Einzelnen im Sinne einer finanziell bedingten Einschränkung bisheriger Freiheit zu gehen. Muss Umweltpolitik hier dennoch eingreifend gestalten? Doch was bedeutet eigentlich genau *Freiheit* und was bedeutet es, Staatsbürgerinnen und Staatsbürger vor allem als Konsumierende zu verstehen? Gibt es angemessenere Beschreibungen und Rahmungen und Lösungsansätze dessen, was hier als „Mengenproblem“ angesprochen ist?

Die tägliche Fahrt mit dem Auto zur Arbeit, das saftige Schweinenackensteak beim sommerlichen Grillen mit Freunden, der Urlaubsflug in den warmen Süden oder der günstige Möbelkauf – dabei handelt es sich um teils lieb gewonnene, teils unvermeidliche alltägliche Konsumententscheidungen. Jede für sich alleine betrachtet scheint zunächst unbedenklich; problematisch werden sie aber dadurch, dass viele Millionen Menschen sie treffen. Die Summe dieser je einzelnen Konsumententscheidungen trägt bereits heute zu einer Vielzahl von Umweltproblemen bei, wie etwa dem Ausstoß von Treibhausgasemissionen, der Abholzung von Regenwäldern oder dem Wassermangel durch die Landwirtschaft, um nur wenige Beispiele zu nennen. Zahlreiche dieser Probleme werden erst künftige Generationen in ihrem ganzen Ausmaß zu spüren bekommen. Hinzu kommt, dass die Verbreitung westlicher Lebensstile bei gleichzeitigem Wachstum der Weltbevölkerung die künftige Zahl individueller Konsumentinnen und Konsumenten in allen Sektoren ressourcenrelevant steigern wird. Vor dem Hintergrund politischer Diskussionen um die „Grenzen des Wachstums“ oder „Planetaren Grenzen“ muss davon ausgegangen werden, dass die natürliche Umwelt bereits heute so stark unter Druck ist, dass bestehende (westliche) Konsumlevel nicht nur nicht weiter ausgedehnt werden können, sondern zurückgeführt werden müssten. Für die Umweltpolitik stellt sich die Frage, inwiefern sie dieses individuelle Konsumverhalten steuern kann und darf.

Die derart beschriebene Problemkonstellation wird im Folgenden als *Mengenproblematik* bezeichnet. Darunter wird verstanden, dass die je individuellen Entscheidungen einer großen Anzahl von Konsumentinnen und Konsumenten in der Summe zu ungewollten und schädlichen Umweltfolgen auf kollektiver Ebene führen. Damit ist folglich ein Gerechtigkeitsproblem angezeigt und somit besteht Handlungsbedarf. Die Umweltpolitik steht zugleich aber vor der Herausforderung, dass Eingriffe in die Entscheidungsfreiheit von Konsumentinnen und Konsumenten als freiheitseinschränkend begriffen und daher als illegitim zurückgewiesen werden.

Die Ergebnisse zur Reflektion dieser Fragen im Arbeitspaket 5 des Vorhabens (ausführlich in Meisch et al. 2018) stellen wir im Folgenden kurz dar.

3.4.2 Ergebnisse

Für eine Politik des nachhaltigen Konsums gilt es den Blick auf die Entscheidungsarchitekturen zu lenken, die Konsumententscheidungen beeinflussen – nicht alleine auf individuelle Konsumierende. Der Konsumdiskurs sollte auch nicht als Verzichtsdiskurs geführt werden. Darüber hinaus sind Bürgerinnen und Bürger nicht nur als (vor allem oder allein) „Konsumierende“ zu betrachten: Dies lässt andere Dimensionen bürgerschaftlich-politischer Aktivitäten aus dem Blick geraten. Schließlich gilt es, das Freiheitsnarrativ zu transformieren und Aspekte positiver, *ermöglichender* Freiheit deutlich zu betonen.

Auf dieser Basis können und sollten ethische Fragen des Konsums reformuliert werden als gesellschaftspolitische Kritik so genannter „imperialer Lebensweisen“. Diese zu verändern erfordert umweltpolitische Gestaltung, die nicht zuletzt auf der Ebene von Suffizienzpolitik ansetzt. Dabei bleibt die Verantwortung der und des Einzelnen bestehen, wenn aus der Suffizienzperspektive nach dem gelingenden eigenen Leben gefragt wird.

Alle, die Fleisch essen, tragen zur Verschmutzung der Umwelt, zum Leid von Tieren und zur Ausbeutung von Menschen in Schlachthöfen bei; daher soll der Fleischkonsum reduziert oder sogar massiv beschränkt werden. So oder so ähnlich wird an Konsumentinnen und Konsumenten appelliert, einen entscheidenden Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung zu leisten. Dieser Diskurs verkennt in Teilen aber, dass die Grundlagen von Fleischkonsum in hohem Maße durch staatliche Rahmenbedingungen (wie Agrar- und Exportsubventionen), ökonomische Entscheidungen (wie Fleisch als Lockangebote in Discountern) und kulturelle Bilder (wie solche, die Fleisch mit Kraft und „sexiness“ verbinden) geprägt werden, die jenseits der Entscheidung einzelner Verbraucherinnen und Verbraucher liegen. Wirksame Maßnahmen setzen auch an diesen Punkten an, denn diese systemischen Faktoren führen dazu, dass wir heute mit unseren Vorstellungen und Praktiken von Konsumfreiheit in globaler und temporaler Perspektive „über die Kosten anderer Menschen“ (imperiale Lebensweisen) leben und damit deren Handlungsfreiheiten einschränken. Suffizienzorientierte Umweltpolitiken können Rahmenbedingungen schaffen, die einen deutlich geringeren, aber gerechten Fleischkonsum ermöglichen.

Dieser auf die Änderungen von systemischen Faktoren zielende Ansatz lädt Verbraucherinnen und Verbraucher nicht ein, die Hände in den Schoß zu legen und zu warten. Sie können und sollen jetzt schon gemäß ihren Überzeugungen handeln, indem sie etwa weniger oder kein Fleisch essen und nachhaltige und tiergemäße Formen der Fleischproduktion unterstützen. Gerechtigkeitsorientierte Umweltpolitik kann gegen gerechtigkeitsindifferente Bürgerinnen und Bürgern kaum erfolgreich sein, sondern benötigt solche, die sie mittragen und unterstützen.

3.4.2.1 Grundlegende politiktheoretische und ethische Rahmung der Mengenproblematik und Gegenpositionen

Eine ausführliche Analyse der normativen Grundlagen (auch) der Debatte um Konsum, Nachhaltigkeit und Freiheit zeigt, dass der Freiheitsbegriff meist isoliert und nicht genug bezogen auf Gerechtigkeits- und Verantwortungskonzepte ins Feld geführt wird. Im Folgenden soll ausgeführt werden, welche Schwachstellen in der Argumentation liegen, wenn ein einseitiger Freiheitsbegriff verwendet wird, der der Abwertung und Ablehnung (Delegitimierung) von umweltpolitischer Governance insgesamt oft zugrunde liegt.

Gerechtigkeits- und Verantwortungskonzepte

Freiheit wird hinsichtlich negativer (Freiheit von) und positiver Freiheit (Freiheit zu) unterschieden. Im ersten Fall geht es um die Abwesenheit von Zwängen, die Menschen daran hindern, so handeln zu können, wie sie wünschen. Im zweiten Fall geht es darum, dass die Voraussetzungen vorhanden sind, dass Menschen überhaupt gemäß ihren Wünschen handeln können. Von Freiheit im umfassenden Sinne kann gesprochen werden, wenn beide Hinsichten erfüllt sind. In konkreten Situationen gibt es oft gute Gründe (wie Gerechtigkeitserwägungen), dass die negative Freiheit von einigen Menschen eingeschränkt werden muss, um die positiven Freiheiten anderer sicherstellen zu können.

Gerechtigkeit bezeichnet seit der Europäischen Antike den Umstand, dass eine Handlung jedem und jeder das gibt, was er oder sie verdient. Dies kann im Falle der *korrektiven* Gerechtigkeit eine angemessene Strafe bzw. Entschädigung sein, die ein Täter bzw. sein Opfer verdienen. Bei der distributiven Gerechtigkeit geht es um die Kriterien, nach denen so zu verteilen ist, dass jede und jeder das erhält, was er verdient. Dabei ist auch zu klären, was überhaupt zu verteilen ist. Neben Rechten und Macht geht es in modernen Gesellschaften immer auch um materielle Güter.

Bei **Verantwortung** handelt es sich um einen Zuschreibungs- bzw. mehrstelligen Relationsbegriff. Sie entsteht durch einen Sprechakt und nicht aufgrund von einer Eigenschaft (wie Größe oder Haarfarbe). Verantwortung wird zugesprochen oder übernommen und entsteht damit in dieser (ausdrücklichen oder impliziten) Sprech-Situation. Mit einem Relationsbegriff ist im Sinne von „W-Fragen“ gemeint, dass jemand (Verantwortungssubjekt; wer?) für etwas (Tun oder Unterlassen als Verantwortungsgegenstand; wofür?) gegenüber jemandem (Verantwortungsinstanz; wem gegenüber?) aufgrund bestimmter Werte und Normen (Verantwortungsgrund; warum?) verantwortlich ist. Um jemanden zu Verantwortung ziehen zu können, muss diese Person in der Lage gewesen sein, frei (negativer wie positiver Freiheitsbegriff) zu handeln und zwischen Alternativen wählen zu können. Die Bestimmung der Grenzen von Verantwortung dient auch dazu, Menschen vor unmäßiger Verantwortungsbürde und Schuldzuschreibung zu schützen.

Für den gesellschaftspolitischen Diskurs spielen die Konsequenzen aus der Unterscheidung von negativer und positiver Freiheit eine bedeutsame Rolle (zur Diskussion vgl. etwa Dierksmeier 2016). In der liberalen Theorie lassen sich grob zwei Richtungen unterscheiden (vgl. insbesondere Pettit 2017). Beide teilen die Vorstellung, dass Freiheit als Nichteinmischung ein zentraler Wert ist, der durch Recht und Gesetze geschützt und gefördert werden soll. In der einen Denkrichtung entstehen Bürgerinnen und Bürgern Freiheitsräume überhaupt erst durch gesellschaftliche Regeln, weil diese sicherstellen, dass manche Menschen nicht die Freiheiten anderer beschränken. Vertreterinnen und Vertreter dieser Position ist sehr wohl bewusst, dass Gesetze als Mittel auch missbräuchlich genutzt werden können; sie teilen aber die Sicht, dass der Rechtsstaat Freiheiten grundsätzlich schützen kann und muss. Diese Tradition ist mit Namen wie John Locke, Immanuel Kant, John Rawls und Ronald Dworkin verbunden. Die andere liberale Richtung geht von der Vorstellung einer ursprünglichen Freiheit aus und weist Recht und Gesetz die Aufgabe zu, diesen Zustand so umfassend wie möglich herzustellen. Die Regierung habe daher ins Leben von Menschen so wenig wie möglich einzugreifen und sei auf ein Minimum zu beschränken. Gesetze gelten hier grundsätzlich als eine ungebührliche Einschränkung von Freiheit. Diese liberale Tradition wird auch Libertarismus genannt und ist mit Namen wie Friedrich von Hayek, Robert Nozick oder Milton Friedman verbunden. Seit den 1970er Jahren ist sie – nicht zuletzt durch die Politik von Ronald Reagan und Margaret Thatcher – zur diskursbestimmenden Variante des Liberalismus geworden (vgl. Mirowski 2014; Meisch 2014). Aus dieser Gegenüberstellung wird ersichtlich, dass ein liberaler Freiheitsbegriff, der sich auf die erste Tradition beruft, Umweltpolitik grundsätzlich eine Rolle zuweisen kann, wenn es darum geht, die Freiheitsräume von Menschen zu schützen. Die zweite Variante des Liberalismus wird umweltpolitische Maßnahmen als illegitime Einmischung zurückweisen, beruft sich dabei aber auf fragwürdige Prämissen (Meisch et al. 2018, Kap. 2.3.2).

In der politischen Diskussion wird immer wieder die Position vertreten, dass der Markt die freiheitsförderlichste gesellschaftliche Organisation sei. Als empirische Aussage ist dies jedoch nicht ohne weiteres haltbar. Dies mag allenfalls dann richtig sein, wenn dieser Markt die positiven Freiheiten aller berücksichtigt (Crouch 2011; Mirowski 2013, Brenner & Theodore 2002). Der Reiz des Marktmodells liegt für seine Befürworterinnen und Befürworter darin, dass der Markt die Präferenzen von Marktteilnehmerinnen und Marktteilnehmern nicht bewerten möchte beziehungsweise dies gar nicht darf: Jede oder jeder ist frei zu wählen, was er oder sie möchte. Für die Frage nach der De-Privatisierung von Konsum hat dies zwei Konsequenzen. Erstens erscheinen aus libertärer Sicht alle Versuche, Konsum zu einer öffentlich zu diskutierenden Angelegenheit zu machen, als eine ungebührliche Einmischung des Staates in private Angelegenheiten (Tugendhat 2012). Die extrem polemischen Debatten

um den „Veggie-Day“ illustrieren dies (Meisch 2014; 2015). Zweitens werden die Grundlagen für eine öffentliche Auseinandersetzung mit Konsum delegitimiert (vgl. Crouch 2011, Sandel 2012). Da aber die libertäre Form der sozialen Organisation entstehende Gerechtigkeits- und Freiheitsprobleme nicht lösen kann, muss über bessere Formen der Organisation gesprochen werden (können). Zentrale Freiheitsgarantien kann der Markt selbst nicht zur Verfügung stellen, sondern diese setzen eine politisch-rechtliche Ordnung bereits voraus. Gegen marktwirtschaftliche Instrumente bestehen keine prinzipiellen Einwände, wenn es sich um regulierte Märkte handelt und es Formen von Kooperation gibt, die nicht marktlich organisiert sind.

Im Folgenden umreißen wir den Rahmen, in dem Umweltpolitik Lösungen der Mengenproblematik angehen kann:

- ▶ Es ist sozialetisch und gesellschaftstheoretisch weder notwendig noch zwingend, die Gerechtigkeitsprobleme, die sich aus der Mengenproblematik ergeben, in einer Weise Freiheitsverständnissen gegenüberzustellen, dass scheinbar ein unlösbarer Gegensatz entsteht. Freiheit und Gerechtigkeit sind keine widerstreitenden Positionen, sondern von vornherein aufeinander bezogen (Pettit 2017, Höffe 2015a, b). Insofern handelt es sich bei den gesellschaftlichen Herausforderungen durch die Mengenproblematik um Sachverhalte, die in dem Feld bearbeitet werden können, das sich durch diese beiden ethischen Begriffe aufspannt. Dass dies prinzipiell möglich ist, verspricht noch nicht, dass es sich dabei um eine einfache ethische Abwägung handelt.
- ▶ Die realen Ungleichheiten in Gesellschaften erfordern es, die Bedingungen für den Erwerb und die Entwicklung von Fähigkeiten von Menschen zu fördern, so dass sie ihr Freiheitspotential ausüben können. Gerade der zentrale Wert des Liberalismus, die Freiheit, setzt aus Gründen der Gerechtigkeit voraus, dass individuelle Freiheiten von einigen eingeschränkt werden, um die anderer fördern zu können. Es wäre eine nicht zu akzeptierende primäre Diskriminierung, wenn der Freiheitsanspruch (im Konsum) einiger verhinderte, dass andere ihre (ggf. basalen) Freiheiten ausüben können.
- ▶ Diejenigen Positionen der negativen Freiheit und erworbenen Rechte, die durch das libertaristische Verständnis vorgebracht werden, begründen eine soziale Ordnung, die dem liberalen Selbstanspruch der Freiheit als eines Merkmals, das allen Menschen zukommt, widerspricht. Zugleich wirft dieses Verständnis erhebliche Gerechtigkeitsfragen auf. Daher können wir sagen, dass es sich dabei um ein Verständnis handelt, das für sich berechtigterweise nicht beanspruchen kann, politische Legitimität zu erzeugen.
- ▶ Unsere Analyse zeigt, dass (ohne staatliche Rahmensetzung) der Markt selbst theoretisch nicht das Ziel und empirisch nicht die Wirkung hat, eine gerechte Verteilung herbeizuführen.
- ▶ Die Forderung, Konsum allein als private Angelegenheit zu betrachten, in die sich der Staat nicht einmischen dürfe, steht auf problematischen argumentativen Grundlagen. Jede Bearbeitung der Mengenproblematik hat zu beachten, dass die Freiheitsrechte *aller* Menschen zu schützen sind. Dies schließt den Schutz jener sozialen und natürlichen Voraussetzungen mit ein, die die Ausübung von Freiheitsrechten ermöglichen (Voget-Kleschin & Meisch 2015). Dies bedeutet zugleich aber auch, dass Umweltpolitik, die sich mit der Mengenproblematik auseinandersetzt, ethisch nicht in einem Rechtfertigungsdruck ist – oder zumindest sein müsste. Im Grunde müsste die umgekehrte Beweislast gelten: Positionen, die sich auf die negative Freiheit und erworbene Rechte beziehen, haben zu zeigen, dass sie keine primäre Diskriminierung betreiben und wie sie unweigerlich entstehende Gerechtigkeitsprobleme lösen wollen.
- ▶ Der liberale Staat braucht das Engagement seiner Bürgerinnen und Bürger. Er soll es fördern und nur subsidiär unterstützen. Das bedeutet aber, dass Bürgerinnen und Bürger die öffentliche Diskussion über gesellschaftliche Belange führen können müssen und damit auch, wie sie

in einem Gemeinwesen zusammenleben wollen. Insofern die Produktion und der Konsum von Waren und Gütern in industrialisierten Gesellschaften immer sozial ermöglicht und gestaltet sind und durch spezifische Formen der Organisation das Problem der Mengenproblematik entstehen kann, sind Fragen des Konsums als öffentliche und nicht allein als private Angelegenheiten zu betrachten. Vor diesem Hintergrund hat eine Diskussion über die Höhe von Fleischkonsum oder die Häufigkeit von Flugreisen als legitim zu gelten.

- Wir haben bisher ein Argument entwickelt, wonach eine staatliche Umweltpolitik legitim ist, die sich auch auf Konsumfragen auswirkt, insofern Gerechtigkeitsfragen und die positive Freiheit von Menschen betroffen sind. Wir haben in diesem Zusammenhang nicht geklärt, was die Überlegungen für nationale Umweltpolitik bedeuten, wenn betroffene Personen nicht im Bereich der nationalstaatlichen Politik leben oder noch gar nicht leben. Dies stellt die normative Geltungsebene nicht in Frage, formuliert aber Herausforderungen an eine gerechte globale Ordnung, die selbst wiederum ein Referenzrahmen für die Bearbeitung der Mengenproblematik ist. Ein besonders deutliches Beispiel sind die UN-Nachhaltigkeitsziele und das Abkommen von Paris (2015) sowie die wechselseitigen Bezüge.
- In der Betrachtung der Mengenproblematik besteht die Gefahr, in einer problematischen Weise die Perspektive des so genannten methodischen Individualismus für die Diskussion von Lösungsansätzen zugrunde zu legen. Wir schlagen vor, zwar den Fokus auf der individuellen Freiheit zu belassen, jedoch statt der Perspektive des methodischen Individualismus die eines legitimatorischen Individualismus einzunehmen. Das bedeutet, die legitime politische Ordnung und damit auch die legitime Umweltpolitik daraus zu begründen, dass sie die Interessen aller gleichmäßig berücksichtigt. Dadurch verändert sich auch die Rahmung (das „framing“) der Mengenproblematik. Wenn wir die Perspektive aufs Individuum einnehmen, dann um uns nach der Legitimität von gesellschaftlicher Ordnung zu fragen, jedoch nicht, um auf die auf Konsumierende verkürzte Bürger und Bürgerinnen zu verpflichten, durch Konsumhandeln schädliche Konsequenzen zu vermeiden. Es wäre gerade nicht gerecht, Individuen für etwas in die Verantwortung zu nehmen, dass sie selbst direkt nicht hinreichend beeinflussen können.
- Wir könnten die Mengenproblematik auch anders fassen: wenn der gegenwärtige Konsum intra- und intergenerationelle Gerechtigkeitsprobleme verursacht, dann wäre es auch denkbar, auf kollektiver Ebene Begrenzungen für bestimmte Güter zu formulieren. Innerhalb dieser Mengen müssten sich dann neue und andere Formen des gesellschaftlichen Zusammenlebens entwickeln. Dies wird einerseits massive Widerstände hervorrufen, die mit der negativen Freiheit argumentieren, könnte aber andererseits auch das Zusammenspiel von Politik, Gesellschaft und ihren Märkten auf eine gerechtere Grundlage stellen.

Die kritische Analyse grundlegender konzeptioneller Fragen von Freiheit und Verantwortung im Kontext der Mengenproblematik hat auch Implikationen für ein aktuelles und besonders strittiges Instrument umweltpolitischer Governance des Konsums – das so genannte „Nudging“, also Anstöße, die Konsumentinnen und Konsumenten gleichsam unfreiwillig in eine nachhaltigere Richtung „stupsen“ sollen.

3.4.2.2 Nudging

Das Etikett „Nudging“ wird als Sammelbegriff für verschiedene Arten von verhaltensbasierten Instrumenten eingesetzt. Diese unterscheiden sich oft in unterschiedlichen Dimensionen stark – beispielsweise im Hinblick auf ihre Eingriffstiefe (beispielsweise Erinnerung vs. Default-Optionen) oder den Steuerungsmechanismus (Bereitstellung von Information vs. Selbstbindung). Es scheint nicht notwendig und teilweise sogar irreführend, diese unterschiedlichen Instrumente unter einen Begriff zu fassen – zumal einen, der mit paternalistischen, also unerwünscht bevormundenden, Prinzipien verbunden wird. Die Empfehlung ist, hier auf den Begriff zu verzichten und entweder von „strategisch verhaltensbasierten Instrumenten“ oder von „umweltpolitischen Entscheidungsarchitekturen“ zu sprechen.

Keines der im Diskurs genannten und diskutierten Instrumente erscheint grundsätzlich unvereinbar mit dem Leitbild der individuellen Entscheidungsfreiheit von Konsumenten und Konsumentinnen. Im Rahmen einer zielorientierten Programmatik, die gesellschaftlich anerkannt ist, ist der Einsatz der verhaltensbasierten Instrumente durch eine demokratisch befugte öffentliche Instanz legitimiert.

Unseres Erachtens können strategisch verhaltensbasierte Instrumente damit einen Beitrag zur Lösung der Mengenproblematik leisten – allerdings im Wesentlichen als Ergänzung und Arrondierung ordnungsrechtlicher Verfahren oder ökonomischer Anreize, die man mit ihrer Hilfe zielgenauer („treffsicherer“) ausgestalten kann. Zu berücksichtigen ist dabei jeweils auch das Umweltentlastungspotenzial: Wie groß das faktische Potenzial entsprechender Maßnahmen ist, Energie- und Ressourcenverbräuche sowie Emissionen zu mindern, ist empirisch zu prüfen. Eine sozialökologische Transformation der Gesellschaft bedarf vieler Ansätze; dabei können strategisch verhaltensbasierte Instrumente eine stärkende, aber nicht die einzige Rolle spielen. Jenseits der Verbräuche von Haushalten sind die Verbräuche von Industrie und Staat zu berücksichtigen, die ja auch zur Mengenproblematik beitragen. Zudem befinden sich die Endverbraucher oft in einer strukturell schwachen Position, die ihnen nicht ermöglicht, mit ihren Kaufentscheidungen den Markt wirksam zu mehr Nachhaltigkeit anzureizen – beispielsweise, wo nur wenige Anbieter den Markt dominieren, wo Produzenten im Ausland agieren, oder wo ökologisch problematische Güter keine Endprodukte (sondern Halbfertigprodukte oder Betriebsmittel) sind und nicht im Lichte der kritischen Öffentlichkeit stehen. Hier blieben Instrumente, die am Produzenten oder Händler ansetzen, unerlässlich.

Innerhalb der *ergänzenden* Rolle strategisch verhaltensbasierter Instrumente steht die Gestaltung der Entscheidungsarchitektur, die alle Konsumententscheidungen grundsätzlich umgibt, im Zentrum. Es geht darum, diese Architektur so zu verändern, dass nachhaltige Verbraucherentscheidungen leichter werden. Die Instrumente sind strategisch entlang verschiedener Konsumbereiche (besonders umweltrelevant: Ernährung, Mobilität, Energie) zu entwickeln und auf den spezifischen Ebenen der Umsetzung (wie Kommunal-, Landes- oder Bundesebene) konkret mit Akteuren der Umsetzung zu diskutieren.

Durch verbesserte und sich ergänzende Instrumentenpassung kann Umweltpolitik damit effektiver, gegebenenfalls sogar effizienter werden. Zu einer Instrumentenanpassung sollte ergänzend auch der Abbau von – mit Blick auf Nachhaltigkeitsziele – „falschen“ Anreizen zählen, wie beispielsweise die Begünstigung ressourcenintensiver Verhaltensweisen (wie Preisgestaltung durch steuerliche Subventionen für Flugbenzin). Derartige nachhaltigkeitschädliche Entscheidungsarchitekturen können in einem ersten Schritt transparent gemacht werden (als eine Variante oder Form der strategisch verhaltensbasierten Instrumentierung). Im nächsten Schritt sind sie dann abzubauen – zum Beispiel mit ordnungsrechtlichem Repertoire.

Um eine (verbesserte) gesellschaftliche Einbettung und Akzeptabilität von Instrumenten und Maßnahmen zu erreichen, ist aus den oben genannten Erfahrungen eine Kooperation zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Partnern – insbesondere Umwelt- und Verbraucherverbände sowie Handel und Produzenten – anzustreben. Diese gestalten – nach ihren Bedürfnissen und Möglichkeiten – einen deliberativen Prozess. Dabei kommt dem gemeinsamen Ziel- und Wertekanon eine wichtige Rolle zu, wie aktuelle empirische Arbeiten zeigen (Sunstein et al. 2017). Liegt dieser für den entsprechenden Handlungsbereich (noch) nicht vor, ist ein entsprechender Leitbild- und Zielfindungsprozess im Vorfeld einzuleiten.

Grundsätzlich interessant – gerade auch im Hinblick auf die kooperativen Ansätze in Skandinavien – erscheint bei der Implementierung die Frage, wer die „Anbieter“ oder Umsetzer der verhaltensbasierten Instrumente – unter welchen Bedingungen und mit welchem Ziel – sein könnten. In Dänemark hat sich hier eine kooperative Praxis entwickelt, wie das Beispiel des Danish Nudging Network zeigt: Verschiedene Akteure aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Verwaltung verständigen sich über eine zielorientierte, gesellschaftlich erwünschte Intervention.

Die strategisch verhaltensbasierte Instrumentierung kann über die individuelle Ebene hinaus unterstützend eingesetzt werden, sowohl für soziale Settings des Konsums (zum Beispiel strategischer Konsum durch virtuelle Communities), für Kompetenzaufbau in der Beschaffung (zum Beispiel Unterstützung von Konsumgemeinschaften), aber auch für materielle Arrangements im Konsumkontext (zum Beispiel Re-Use Optionen in Kooperation mit Handwerk) (vgl. Jaeger-Erben et al., 2017).¹⁴ Die von Jaeger-Erben et al. genannten Beispiele gehören in den Kanon erfolgreicher sozialer Innovationen, zu deren Förderung aus umweltpolitischer Sicht bereits Vorschläge entwickelt wurden. Als zentral sehen Scholl & Gossen (2017: 62) hier

- ▶ die Verbesserung ökonomisch-rechtlicher Rahmenbedingungen,
- ▶ den Abbau von Umsetzungsbarrieren und die Bereitstellung von Entwicklungsressourcen,
- ▶ eine moderierende Rolle der Umweltpolitik.

Ein Beispiel für konkrete Maßnahmen strategisch verhaltensbasierter Instrumente betrifft Zugangssituationen mit Voreinstellung (Defaults), die als Grundeinstellung zu einem bestimmten erwünschten Produkt führen können – beispielsweise beim Öko-Strom. Dabei muss einerseits im Design zugleich die Opt-out Variante sichtbar sein (im Beispiel: zu „konventionellen“ Stromquellen) und es ist die konkrete Ausgestaltung jeweils rechtlich zu prüfen (vgl. Thorun et al. 2017). Andererseits ist bei teureren Default-Optionen zudem eine sozialpolitische Flankierung für einkommensschwache Haushalte nötig, um Gerechtigkeitsaspekte aufzugreifen.

3.4.2.3 Alternative Perspektiven auf Konsum und Verantwortung: Lebensformen/ Lebensweisen und ethisch basierte Suffizienzpolitik

Die Mengenproblematik wurde bis hierher aus zwei Perspektiven analysiert: Zum ersten erfolgte die philosophisch-politikwissenschaftliche Kritik an verkürzten und wenig plausiblen libertaristischen Ideen zu individuellem Konsum als reiner Privatangelegenheit, in die der Staat sich nicht einmischen dürfe. Unter Bezug auf ein umfassenderes Freiheitsverständnis wurde gezeigt, dass es dagegen sehr wohl gute Gründe geben kann, warum ein liberaler Staat den Konsum umweltpolitisch regulieren darf, ja sogar mit Blick auf die Daseinsvorsorge für Andere und insbesondere auch für kommende Generationen muss. Zum zweiten ging es auf dieser Basis im Speziellen um eine Kritik an Engführungen und Fehlorientierungen des „Nudging“-Konzepts als Steuerungsmöglichkeit individuellen Konsumverhaltens. Nudging, in seinem üblichen Verständnis, fokussiert auf eine bestimmte Form von Präferenzbildung, nämlich individuelle Konsumententscheidungen. Dabei gerät aus dem Blick, wie sehr andere Entscheidungsarchitekturen und vor allem auch soziale Rahmenbedingungen Konsumententscheidungen beeinflussen und sogar festlegen können. Diese Kritik lässt sich produktiv wenden, indem verhaltenswissenschaftlich basierte Instrumente – als Ergänzung und Arrondierung ordnungsrechtlicher Verfahren oder ökonomischer Anreize – einen gewissen Beitrag zur Lösung der Mengenproblematik leisten können, wenn sie gesellschaftspolitisch gut eingebettet werden, also wenn die Gründe sowie die Ziele und Mittel transparent dargelegt werden.

Die grundsätzlichen Schwierigkeiten eines nichtnachhaltigen Umgangs mit natürlichen Ressourcen, die mit dem Begriff der „Mengenproblematik“ in den Blick geraten, erfordern offenkundig ein erhebliches Umsteuern auf individuellen ebenso wie auf kollektiven politischen Ebenen. Es wurde bereits mehrfach diskutiert, dass zugrundeliegende ethisch-politische Konzepte (positive und negative Frei-

¹⁴ Auf die große Bedeutung der letztgenannten Aspekte der materiellen Infrastruktur für das Konsumverhalten verweisen die Arbeiten der Konsumsoziologie (zum Überblick vgl. Brohmann et al. 2009). Insbesondere Shove (2003) hat ausführlich auf die Veränderung von Routinen und sozialen Normen durch den Zugang zu neuer (alternativer) Infrastruktur und Komfort hingewiesen: Entscheidungsfreiheit, Habitus und sozialer Kontext werden durch physische Bedingungen mitbestimmt.

heit), Annahmen über die Grundlagen des Wirtschaftens (Markt- und/ oder staatliche Steuerung) sowie übergreifende konzeptionelle Rahmungen (*framings*) und sinnstiftende Erzählungen (Narrative) eine erhebliche Auswirkung auf die Art und Weise der Problemformulierung haben. Dadurch erscheinen dann bestimmte Maßnahmen als inakzeptabler Zwang („ökologische Bevormundung“), die – anders betrachtet – schlicht als legitime Umsetzung einer langfristig orientierten Daseinsvorsorge gelten.

Die erwähnten Rahmungen und Narrative sollen im Folgenden hinsichtlich zweier Perspektivenwechsel erweitert werden:

1) Der Mengenproblematik liegt das Narrativ zugrunde, dass hier Bürgerinnen und Bürger primär – oder gar nur – als Konsumentinnen und Konsumenten wahrgenommen werden, deren *persönliche* „Lebensstile“ zur Debatte stehen. Dies kann zur vielfach konstatierten individuellen Überforderung führen, weil eben allein „ökologisch korrekter Konsum die Umwelt nicht retten“ kann (Grunwald 2012, Untertitel). Eine andere Sichtweise des Konsums und der Mengenproblematik ergibt sich, wenn sie in den Horizont von Fragen der Lebensformen oder Lebensweisen gestellt wird, weil sich hier unter anderem Fragen der Verantwortung und Verantwortlichkeit angemessener stellen lassen.

2) In der Debatte um Verantwortungsebenen von Einzelnen, Gruppen und Institutionen mit Blick auf die Mengenproblematik ist die Frage einer suffizienzpolitischen Neuvermessung dessen, was ein „gutes Leben“ ist, von großer Bedeutung: Moralphilosophisch und auch im Rahmen liberaler politischer Theorie wird die Idee des Guten Lebens so verstanden, dass dessen konkrete Inhalte „privat“ sind und kein Gegenstand universeller Gerechtigkeitsfragen der moralischen Verpflichtung gegenüber anderen. Suffizienzpolitik bedeutet dagegen, auch Fragen der scheinbar privaten Lebensführung (Was benötige ich für ein gelingendes Leben? Was ist „genug“ – mit Bezug auf bestimmte Bedürfnisse?) in einen gesellschaftlichen Kontext zu stellen, also die eigene Lebensführung sozialetisch zu situieren. Die inzwischen weit verbreiteten öffentlichen Debatten um „Gutes Leben“ müssen dabei allerdings differenziert betrachtet werden, weil damit im Einzelnen sehr Unterschiedliches gemeint sein kann (vgl. Espinosa et al. 2017).

Beide Aspekte – der Zugang zu Lebensformen bzw. Lebensweisen und das Gute Leben – hängen eng miteinander zusammen, weil sie andere Sichtweisen auf individuelles Handeln und menschliches Zusammenleben entwickeln können und sollen. Diese lösen sicherlich nicht das Problem der Mengenproblematik, bieten aber neue Ansatzpunkte, wie und auf welchen unterschiedlichen Ebenen sie angegangen werden kann.

Vorstellungen des Guten Lebens können zur Orientierung für eine Umweltpolitik dienen, die sich mit den Einstellungen und Werten nicht zur Nachhaltigkeit motivierter Akteurinnen und Akteure auseinandersetzt. Dabei müssen die Konzepte des Guten Lebens verbunden werden mit den Prinzipien der globalen und intergenerationellen Gerechtigkeit, um umweltrelevante Problemkontexte behandeln zu können. Der dabei entstehende vermeintliche ethik-theoretische und zugleich politisch-praktische Zielkonflikt zwischen der Gerechtigkeit als universell geltende Norm des Zusammenlebens und dem Guten Leben als Gesichtspunkt individueller Gültigkeit muss durch eine öffentliche Diskussion darüber aufgelöst werden, welche Bedingungen (Güter, Institutionen, Politiken) für ein gerechtes und Gutes Leben tatsächlich nötig sind und wie wir das Gute (Strebens-/ Tugendethik) in den Kontext des Gerechten (Pflichten-/ Sozialetik) einbinden können (Suffizienzpolitik).

Diese Überlegungen verweisen entsprechend neben Verpflichtungen der Gerechtigkeit (analog: gesellschaftliche Verantwortung) zugleich auf eine strebens- bzw. tugendethische Orientierung, die einen Beitrag zu der Frage leisten kann, welche Wertvorstellungen und Verhaltensweisen tatsächlich einen positiven Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten können. Ohne an dieser Stelle die Frage diskutieren zu können, ob dieses Konzept eine für die kommunikativen Zwecke geeignete diskursive Figur darstellt, verdeutlichen die obigen Ausführungen, dass eine diskursive Figur beziehungsweise ein kommunikatives Element nötig wäre, welche die besondere Bedeutung des Glücks, das mit der Nachhaltigkeit im Einklang steht, herausstellen und sie von rein individuell-hedonistischen Glücksauffas-

sungen abgrenzen, die dem entgegengesetzt stehen. Im Kontext der Mengenproblematik sind besonders wirkmächtige hedonistische Glücksauffassungen, die häufig mit nachhaltigen beziehungsweise umweltfreundlichen Einstellungen und Handlungen konfliktieren, zu problematisieren. Für die Umweltpolitik ist entsprechend von großer Relevanz, welche Auffassung von Glück sich innerhalb der breiten Öffentlichkeit durchsetzt. Hedonistische, materialistisch geprägte Glücksauffassungen führen durch ihre Nähe zu einem nicht-nachhaltigen Konsumverhalten (Konsum löst Glücksempfindungen aus) zu Problemtypen wie der Mengenproblematik. Eudaimonistische Glücksauffassungen hingegen stehen den Zielen der Nachhaltigkeitspolitik deutlich näher. Eine universell strebens- bzw. tugendethisch orientierte Nachhaltigkeitspolitik kann hedonistische von eudaimonistischen Perspektiven abgrenzen. Werte, die im Postwachstumsdiskurs an ein gutes Leben gebunden werden (zum Beispiel Besonnenheit, Harmonie, Zeitwohlstand, ein gutes soziales Umfeld) können durch Politiken gestärkt werden. Sinnvoll ist es, wenn nicht nur die Bewertung der Handlung als solche im Vordergrund der nachhaltigkeitsbezogenen Überlegungen steht, sondern die moralischen Akteure und Akteurinnen selbst: also auch ihre Motivationen und Emotionen, ihre Suche nach der eigenen guten und gelingenden Lebensführung im Zusammenhang zur Beförderung zentraler Wohlfahrtsziele einer Gemeinschaft (Tugendethik). Dabei spielt insbesondere eine eudaimonistische Auffassung von Glück in Abgrenzung zu einer hedonistischen (individuell ausgerichteten) eine große Rolle. Eine universell strebens- beziehungsweise tugendethisch orientierte Nachhaltigkeitspolitik ermöglicht diese Abgrenzung.

Die Umweltpolitik hat bei der institutionellen Umsetzung der Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Entwicklung die Aufgabe, Strukturen, Möglichkeiten und soziale Handlungskontexte zu schaffen, in denen die öffentliche Auseinandersetzung mit dem Ziel geführt werden kann, suffizienzpolitische Leitlinien gemeinschaftlich zu ermitteln. Durch diese – letztlich zugleich gerechtigkeits- und strebensbeziehungsweise tugendethisch orientierte – Nachhaltigkeitspolitik werden die Bürger und Bürgerinnen dabei in ihrer Kompetenz unterstützt, an deliberativen Prozessen teilzunehmen. Als kritische Bürgerinnen und Bürger, die *auch* Konsumhandlungen vornehmen, beeinflussen sie partizipativ, durch Kollaboration, teils subversiv und transformativ auch Marktprozesse und Unternehmen. Das Gerechtigkeits-Thema Lebensweise steht dabei ebenso im Zentrum wie Fragen des Guten Lebens; möglicherweise bietet das Konzept der Lebensformen eine Brückenfunktion dafür.

Demokratischen Gemeinwesen stehen unterschiedliche institutionelle Modelle zur Verfügung, die Mengenproblematik als kollektiven Problemtypus verantwortungsvoll zu bearbeiten, durch eine Kombination sozial- und strebens-/ tugendethischer Überlegungen Suffizienzschranken anzugehen und damit die Transformationsprozesse gegenwärtiger Lebensformen hin zu einer nachhaltigen Kultur zu unterstützen. Ethik vollzieht sich in einer Praxis des Gründe-Gebens und Gründe-Nehmens bezüglich der Akzeptabilität von Werten und Normen, was zu unterscheiden ist von persuasiven und anderen Strategien der Durchsetzung und Schaffung von Akzeptanz. Es lässt sich, wie gezeigt, plausibel ethisch argumentieren für eine Kombination der Governance durch Märkte, den Staat (Ordnungsrecht) und auch durch gesellschaftliche Selbstorganisation, zum Beispiel über Interessenverbände (Neokorporatismus) oder frühzeitige Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern auch in nichtstaatlichen beziehungsweise privatwirtschaftlichen Innovationsprozessen (Meisch 2014). Ob dieses im Grunde lange bestehende Set von Instrumenten hinreichend ist, die „imperiale Lebensweise“ letztlich in Richtung nachhaltige Entwicklung zu transformieren, oder ob zunächst die Abschaffung des Kapitalismus erfolgen muss (wie es Lessenich 2016 und Brand & Wissen 2017 implizieren), kann und soll hier nicht entschieden werden.

Wir möchten darauf hinweisen, dass institutionelle Steuerung in Kombination mit den oben dargestellten neuen Framings sowie mit sozial- und strebens-/ tugendethischen Überlegungen es erfordert, die Schwerpunkte auf neue und andere Instrumente zu setzen. Die genaue Diskussion der einzelnen Instrumente geht über die Fragestellung dieses Projekt weit hinaus, doch entscheidend im Lichte des oben Ausgeführten ist der Wechsel des Narratives oder Denkrahmens weg von einer falschen Gegen-

überstellung Freiheit versus Nachhaltigkeit. Insofern bieten sich hier neue Perspektiven auch auf der Instrumentenebene, weil sie nicht von vornherein ausgeschlossen werden.

Insofern sollte hier gezeigt werden, dass verschiedenste Maßnahmen und Instrumente zur Minderung der Mengenproblematik in einer Umweltpolitik des demokratischen Staates ihren *gut begründeten Platz* haben und dass sie vielversprechende Lösungsansätze jenseits der reinen Fokussierung auf die – ebenfalls notwendige – direkte Regulierung bestimmter Konsumhandlungen anzeigen.

3.4.3 Handlungsansätze

Zum Abschluss sei in sechs Empfehlungen für die Einschätzung und dem politischen Umgang mit der Mengenproblematik zusammengefasst:

Handlungsansatz 1: Die „Mengenproblematik“ kann produktiv bearbeitet werden, indem die Handlungsebenen geklärt werden.

Grundsätzlich stellt sich die Frage nach der Verantwortung der oder des Einzelnen mit Bezug auf den Konsum und seinen Grenzen. In ethischer und rechtlicher Tradition ergibt es sich zunächst, dass niemand zu mehr verpflichtet ist, als er oder sie zu leisten fähig ist (*ultra posse nemo obligatur*). Daher ist zu klären, welchen Beitrag die einzelne Konsumentin oder der einzelne Konsument wirklich leisten kann und wann übergeordnete politische Ebenen zu adressieren sind. Insofern muss sich das Können auch nach dem Ideal des Sollens gleichsam strecken. Es wäre einerseits nicht gerecht, Individuen für etwas allein in die Verantwortung zu nehmen, das sie selbst direkt nicht beeinflussen können. Zugleich aber sollte sich jede und jeder an diejenigen Maximen halten, die sie oder er als gerechtfertigt ansieht, selbst wenn die Folgen dessen scheinbar gering oder nicht genau vorhersehbar sind. Dies bedeutet, dass verantwortlicher Konsum nicht erst bei Fragen der Mengenproblematik beginnt.

Handlungsansatz 2: Die „Mengenproblematik“ kann produktiv bearbeitet werden, indem die einseitige Fokussierung auf privaten Konsum abgelehnt wird.

Eine einseitige Fokussierung auf die Verantwortung von Konsumentinnen und Konsumenten wird der Komplexität der Mengenproblematik nicht gerecht. Vor dem Hintergrund von Verpflichtungen, die sich aus dem Freiheits- und dem Gerechtigkeitsbegriff ergeben, ist auch in einem liberalen Staat eine Diskussion darüber zu führen, wie gesellschaftlich Verantwortung wahrgenommen werden soll und welche Teilverantwortung dabei Verbraucherinnen und Verbrauchern zukommt.

Handlungsansatz 3: Die „Mengenproblematik“ kann produktiv bearbeitet werden, indem die damit verbundenen Gerechtigkeitsfragen aufgezeigt werden.

Diese öffentliche Auseinandersetzung betrifft vor allem die Frage, wie „wir“ zusammenleben wollen (Sozialethik). Hier verbinden sich Fragen des Gerechten (wozu wir anderen berechtigterweise verpflichtet sind) und des Guten (wie unser individuell gelingendes Leben aussehen soll; Gutes Leben). Die Mengenproblematik betrifft maßgeblich die Dimension der Gerechtigkeit, weil die Konsequenzen von individuellen Handlungen und Lebensformen notwendig auch andere betreffen.

Handlungsansatz 4: Die „Mengenproblematik“ kann produktiv bearbeitet werden, indem Suffizienz-Denken und Suffizienzpolitiken gefördert werden.

Zugleich aber reicht diese notwendige Verschiebung von scheinbar privaten Fragen des Guten Lebens ins Feld der Gerechtigkeitsfragen nicht aus: Es ist in einem demokratischen Staat weder möglich noch wünschenswert, alle Fragen des Guten Lebens zu regulieren. Die Diskussion über die notwendigen (umweltrelevanten) Bedingungen des Guten Lebens ermöglicht jedoch auch dort Diskurse anzustoßen und Handlungen zu motivieren, wo Bürgerinnen und Bürger keine direkten Verpflichtungen haben, sich aber dennoch Fragen des moralisch gelingenden eigenen Lebens stellen. Insbesondere Suffizienz-

politiken eignen sich um eine insgesamt (implizite oder explizite) problematische Nutzung von umweltrelevanten Gütern zu adressieren und in ein Verhältnis mit den Bedingungen des Guten Lebens zu setzen. Mit Bezug auf nachhaltige Entwicklung ist damit die Suffizienzfrage – was ist für ein gerechtes und gutes Leben nötig? – weiterhin nicht nur pflichten-, sondern auch tugendethisch zu stellen. Diese doppelte Rahmung (Gerechtigkeit und Gutes Leben) bildet die Grundlage suffizienter Lebensweisen, die ihrerseits als problemlösungsorientierte Lebensformen die Lebensqualität steigern (das heißt, das Gute Leben befördern), zur sozialen- und Umwelt-Resilienz beitragen und der Mengenproblematik entgegenwirken. Diese können ausgesprochen weit in die bisherige vermeintliche Freiheit der Konsumierenden eingreifen, wenn ernsthaft versucht wird, Externalisierung und imperiale Lebensweise zu vermeiden.

Handlungsansatz 5: Die „Mengenproblematik“ kann produktiv bearbeitet werden, indem alle Instrumente gestaltender Umweltpolitik genutzt werden.

Demokratischen Gemeinwesen stehen unterschiedliche institutionelle Modelle zur Verfügung, die Mengenproblematik als kollektiven Problemtypus zu bearbeiten, Suffizienzfragen zu reflektieren und damit die Transformationsprozesse gegenwärtiger Lebensformen hin zu einer nachhaltigen Kultur zu unterstützen. Dazu gehört die Kombination von Governance durch – regulierte(!) – Märkte, Ordnungsrecht *und* gesellschaftliche Selbstorganisation.

Handlungsansatz 6: Die „Mengenproblematik“ kann produktiv bearbeitet werden, indem das wenig überzeugende Narrativ „(Konsum-)Freiheit oder Nachhaltigkeit“ ersetzt wird durch die Perspektive „Suffizienz, Gutes Leben und Verantwortung aus einer umfassend verstandenen Freiheit“.

Individuelle Entscheidungsfreiheit gerät insofern nur scheinbar mit Nachhaltigkeit in Konflikt. Nachhaltige Entwicklung als eine Konkretisierung von Gerechtigkeit steht nicht mit der Freiheit von Individuen in Konflikt, die ihr gelingendes Gutes Leben moralisch reflexiv führen (wollen) und selbststimmt nach dem Gerechten und dem Guten aus Freiheit heraus und in Freiheit fragen. Letztendlich liegt die Lösung der Mengenproblematik in einer umfassend zu verstehenden solidarischen Lebensweise, die derzeit erst in Konturen sichtbar ist.

3.5 Entwicklungssensible Umweltpolitik und die Umsetzung der der „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“

3.5.1 Problemaufriss

Sowohl die globalen Umweltprobleme als auch die weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Gewichte haben sich seit der Jahrtausendwende stark verändert. Viele Umweltprobleme haben sich zum Teil dramatisch verschärft, wobei Ursachen und Betroffenheit speziell bei den globalen Umweltproblemen geographisch in der Regel auseinanderfallen. Die Verantwortung für die dramatisch verschlechterte ökologische Ausgangslage liegt historisch betrachtet maßgeblich bei den Industrieländern. Inzwischen trägt jedoch auch eine Reihe von Ländern des globalen Südens aufgrund ihrer wirtschaftlichen Dynamik, steigender Bevölkerungszahlen und entsprechend steigender Umweltverbräuche zur Verschärfung globaler Umweltprobleme bei, auch wenn die Pro-Kopf-Beiträge, beispielsweise bei den CO₂-Emissionen, noch deutlich unter denen der Industrieländer bleiben (Pauw et al. 2014). Zu diesen Ländern gehören insbesondere die großen und bevölkerungsreichen Schwellenländer („emerging economies“) wie China, Indien, Indonesien und Brasilien, aber auch kleinere „Nachrücker“ wie z.B. Vietnam, Ecuador und Kenia. Gleichzeitig sind gerade diese Länder stark von den Folgen der globalen Umweltveränderung, wie dem Klimawandel, durch die direkte wirtschaftliche Abhängigkeit (z.B. Landwirtschaft) und durch mangelnde Anpassungskapazitäten betroffen.

Umwelt und Entwicklung sind konsequent zusammen zu denken – auch und gerade in der Umsetzung von Zielen nachhaltiger Entwicklung.

Um diesen Herausforderungen gerecht zu werden, muss künftige Umweltpolitik eine Transformation zur Nachhaltigkeit in allen Ländern zum Ziel haben. Diese Transformation muss innerhalb der planetarischen Leitplanken verlaufen und die Lebensgrundlagen auch für zukünftige Generationen sichern. Demnach müssen Industrieländer nicht-nachhaltige Entwicklungspfade verlassen. Die Länder des globalen Südens sollten technologische Entwicklungsstufen überspringen und das Ziel einer an Nachhaltigkeitskriterien ausgerichteten nachholenden Entwicklung verfolgen (WBGU 2011, S. 66).

Auf internationaler politischer Ebene ist hier durch die Verabschiedung der „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ und den darin enthaltenen 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) ein wichtiger Meilenstein erreicht worden. Erstmals sind hier im internationalen Konsens internationale Umwelt- und Entwicklungsziele in einer Agenda vereint worden, die für alle Länder gilt. Die Erfahrungen aber zeigen, dass die Umsetzung vielerorts hinter den erklärten Ambitionen zurückbleibt.

Vor diesem Hintergrund war die übergreifende Fragestellung von Arbeitspaket 6 des Vorhabens (Richterzhagen et al. 2019), welche Diskurse und Strategien zu einer Transformation zur Nachhaltigkeit in Entwicklungs-, Schwellen- und Industrieländern beitragen und bisher vernachlässigte, ungelöste oder neu auftretende Umweltprobleme adressieren können. Im Folgenden stellen wir die Kernergebnisse vor.

3.5.2 Ergebnisse

Wie in Kapitel 3.2.2.2 bereits näher aufgezeigt, weisen entwicklungspolitische Diskurse seit dem Zweiten Weltkrieg einen fortschreitenden Bedeutungszuwachs von ressourcen- und umweltbezogenen Aspekten menschlicher Entwicklung auf, insbesondere seit den 1970er Jahren. Zudem reflektieren sie eine schrittweise Abkehr vom tradierten Nord-Süd-Denken, wie es sich im Zuge der Dekolonisation etabliert und im Kontext des Ost-West-Konflikts im Begriff der „Dritten Welt“ verfestigt hatte. Die einseitige Wachstumsfokussierung der 1950er und 1960er Jahre ist dabei mit der Zeit einem differenzierteren Verständnis nachhaltiger menschlicher Entwicklung gewichen, das wirtschaftliche Modernisierung und Dynamik mit Zielen der Armutsbekämpfung und des Umweltschutzes in Einklang zu bringen sucht.

Die im Jahr 2015 von der UN-Generalversammlung verabschiedete Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung ist in diesem Kontext als eine umfassende und im internationalen Konsens beschlossene Entwicklungsagenda für alle Politikbereiche zu berücksichtigen und keineswegs als exklusiver Auftrag an die Entwicklungspolitik zu verstehen. Die Umsetzung der Agenda 2030 und ihrer 17 Ziele für Nachhaltige Entwicklung erfordert vielmehr eine neue Qualität der Kooperation nationaler Fachministerien mit Blick sowohl auf binnen- als auch außenorientierte Politiken. Dies betrifft auch und insbesondere die Umweltpolitik in ihrer gesamten Breite. Dies erfordert eine entwicklungspolitische Sensibilisierung der Umweltpolitik, die gleichermaßen die Interdependenz der Umweltpolitik mit sozialen und ökonomischen Nachhaltigkeits-Aspekten als auch die transnationalen Wirkungen umweltpolitischer Steuerung erfasst und berücksichtigt.

Eine derartige Aktualisierung der deutschen Umweltpolitik kann zugleich die Legitimation umweltpolitischer Zielsetzungen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft stärken und die Motivation zur Durchsetzung umweltpolitischer Interessen durch gesellschaftliche, privatwirtschaftliche wie auch öffentliche Akteure fördern. Umweltpolitik wird im 21. Jahrhundert umso erfolgreicher sein, je besser es ihr gelingt, die Bewältigung umweltpolitischer Herausforderungen mit Fragen der sozialen Gerechtigkeit im Inneren wie auch in globaler Perspektive zu verknüpfen.

3.5.2.1 Problematisierung der Zusammenhänge von Umwelt und Entwicklung

Seit Beginn der 1990er Jahre werden die Zusammenhänge zwischen sozioökonomischer Entwicklung, Ressourcenverbrauch und ökologischer Degradierung vor allem im Kontext „nachhaltiger Entwick-

lung“ diskutiert. Das ursprünglich von der *World Commission on Environment and Development* (WCED, auch Brundtland-Kommission) 1987 vorgelegte Konzept hat sich seither als das international maßgebliche Paradigma zur Verzahnung sozioökonomischer und ökologischer Entwicklungsziele etabliert. Es wurde seit dem „Erdgipfel“ von Rio de Janeiro, der 1992 als UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) als bis dahin größter UN-Gipfel stattfand, zunehmend handlungsleitend im multilateralen System und für die internationale Zusammenarbeit. Die Ergebnisse des „Rio+20“-Gipfels von 2012 und die daraus hervorgegangene, 2015 verabschiedete Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung bestätigen den paradigmatischen Anspruch des Konzepts auf zwischenstaatlicher Ebene.

Dessen ungeachtet existiert eine Reihe alternativer und kritischer Diskurse und Perspektiven, die sich teilweise gezielt vom international etablierten Verständnis nachhaltiger Entwicklung abgrenzen. Dazu zählen insbesondere Ansätze wie Green Economy/ Green Growth, Degrowth, Post-Development und das vor allem in Teilen Lateinamerikas prominente Konzept des „Buen Vivir“ (vgl. Kapitel 3.2.2.2). Diese finden in unterschiedlichem Maße und mit konjunkturellen Schwankungen ebenfalls Eingang in die politischen wie auch wissenschaftlichen Auseinandersetzungen über die Interpretation von nachhaltiger Entwicklung und deren Übersetzungen in die politische Praxis.

Im Kern kreisen viele der alternativen Diskurse und Konzepte um die Funktion und die Relevanz wirtschaftlichen Wachstums für umweltverträgliche Entwicklungsprozesse. Im Mainstream der gegenwärtigen Nachhaltigkeitsdebatte wird Wachstum hingegen nicht grundsätzlich hinterfragt, wenngleich das klassische Wachstumsdenken in den der Brundtland-Definition zugrundeliegenden Prozesse und Diskussionen zumindest problematisiert wurde.

Befürworter von Degrowth- und Post-Development-Ansätzen argumentieren hingegen offensiv, dass wirtschaftliches Wachstum einer gerechten und die ökologischen Belastbarkeitsgrenzen berücksichtigenden globalen Entwicklung grundsätzlich zuwiderlaufe. In einer dynamisch wachsenden Weltwirtschaft greifen demnach Problemlösungsstrategien zu kurz, die vor allem auf Effizienzsteigerungen und Recycling setzen. Angesichts absoluter Ressourcenknappheit und „planetarischer Grenzen“ bleibe dies zwangsläufig unzureichend.

Demgegenüber zielen wachstumszentrierte Konzepte wie Green Economy und Green Growth auf eine wirtschaftsorientierte Anpassung des etablierten Verständnisses nachhaltiger Entwicklung. Der entsprechende Anpassungsbedarf wird unter Verweis auf eine umfassend globalisierte Ökonomie sowie die Erfahrungen der jüngeren Finanzkrisen begründet. Grenzen des Ressourcenverbrauchs und damit verbundene Suffizienzfragen werden dabei jedoch weitgehend ausgeblendet. Die Wachstumskompatibilität einer ökologisch tragfähigen wirtschaftlichen Entwicklung wird vielmehr angenommen oder sogar ökonomisches Wachstum als Erfolgsbedingung umweltverträglichen Wirtschaftens vorausgesetzt.

Die Wahrnehmung und Wertschätzung bzw. Ablehnung der einzelnen Konzepte und Diskurse unterscheidet sich in unterschiedlichen Akteurskonstellationen mitunter deutlich. Stark aggregiert lassen sich vor allem zwei grundlegende Dichotomien nachvollziehen: Zum einen die zwischen dem „globalen Norden“ – im Wesentlichen abgebildet durch die Regierungen und konsumierenden Mittelklassen der OECD-Staaten – und dem „globalen Süden“ – dem Gros der armen Entwicklungsländer und aufstrebenden Ökonomien Afrikas, Asiens, der Karibik und Südamerikas. Zum anderen die zwischen öffentlichen und privaten Akteuren (wobei beide Kategorien jeweils stark ausdifferenzieren sind).

So gewinnt etwa die Degrowth-Bewegung vor allem im wohlhabenden globalen Norden an Zulauf, während das in den Ländern des Südens eingeforderte Recht auf Entwicklung und die Notwendigkeit zur Armutsreduzierung in aller Regel nach wie vor eng mit dem Bedürfnis nach Industrialisierung, dem Auf- und Ausbau „moderner“ (vielfach ressourcenintensiver) Infrastrukturen und klassischen Wachstumserwartungen verknüpft sind. Konzepte wie „Buen Vivir“ wiederum finden zwar auch bei wachstumskritischen zivilgesellschaftlichen Akteuren im Norden Anklang, werden zugleich aber im Süden häufig mit staatlich gelenkter, extraktivistischer Wachstumspolitik verbunden.

In jedem Fall befördern die alternativen Diskurse die kritische Reflexion des vorherrschenden Leitbilds der Nachhaltigen Entwicklung. Diese Reflexion hilft, ein tieferes Verständnis der Wechselwirkungen zwischen ökologischen, ökonomischen und sozialen Entwicklungsdimensionen zu entwickeln und insbesondere die damit zusammenhängenden Funktionen von Wachstum genauer zu reflektieren. So entstehen zusätzliche Blickwinkel und Ansatzpunkte, die umweltpolitisch relevante Problemzusammenhänge von Entwicklungsprozessen verdeutlichen und damit einhergehende Gerechtigkeitsfragen aufwerfen. Beides rührt an die Grundlagen des ursprünglichen Nachhaltigkeitskonzepts der Brundtland-Kommission, das wirtschaftliche Entwicklung mit ökologischer Verantwortung und sozialer Gerechtigkeit in Einklang zu bringen beansprucht.

Bezogen auf die konkreten Umsetzungs Herausforderungen einer an Nachhaltigkeit orientierten Politik, wie sie formal in den Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen oder der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie postuliert wird, hilft die kritische Reflexion, Zielkonflikte zwischen den einzelnen Dimensionen nachhaltiger Entwicklung zu identifizieren. Damit erfüllt sie eine maßgebliche Voraussetzung, um diese vielfach unvermeidlichen Zielkonflikte für eine sachgerechte politische Bearbeitung in der Umsetzung überhaupt zugänglich zu machen.

Allein die 169 Unterziele der SDGs bieten vielfältige und konkrete Anhaltspunkte, um die Kohärenz und Konsistenz vermeintlich nachhaltiger Entwicklungspraktiken auf den Prüfstand zu stellen: Wo der Ausbau eines bestimmten Energiesystems oder städtischer Infrastrukturmaßnahmen vordergründig der Zielerreichung eines SDG dienen mag, geschieht dies nicht notwendigerweise im übergeordneten und universellen Sinne nachhaltiger Entwicklung.

Ungeachtet der kritischen Diskurse und der empirisch nachweisbaren Widersprüche der gegenwärtigen Nachhaltigkeits-Realpolitik bleiben Wachstumsziele für die meisten Länder und Gesellschaften in der Regel eine übergeordnete Priorität. Im engeren Sinne umweltpolitische Ziele bleiben diesen im Zweifel untergeordnet. So erklärt sich auch der paradigmatische Stellenwert des Konzepts nachhaltiger Entwicklung nicht zuletzt aus seiner wachstumsfreundlichen Interpretierbarkeit: Die wohlhabenden Staaten konnten sich dem Konzept ohne größere Schmerzen verschreiben; bei Entwicklungs- und Schwellenländern konnte es – anders als dezidiert umweltpolitisch motivierte internationale Initiativen, wie etwa die Gründung einer starken Weltumweltorganisation – seit dem Erdgipfel von 1992 erkennbar an Akzeptanz und Bedeutung gewinnen. Allenfalls ist zu verzeichnen, dass Wachstumsziele vermehrt durch Fragen nach der Qualität von Wachstum ergänzt und gerahmt werden: Was soll wachsen, wie und zu welchem Zweck; welche Messgrößen sind dafür zielführend?

Die politische Relevanz des Konzepts nachhaltiger Entwicklung wurde in den Ländern des Südens durch die Agenda 2030 weiter gestärkt. Sie stellt fortan einen wichtigen Bezugsrahmen in den Ländern selbst wie auch in der internationalen Zusammenarbeit dar. Diese Grundausrichtung wird sowohl im globalen Norden als auch im globalen Süden getragen. Dies gilt speziell für öffentliche Akteure auf allen politischen Handlungsebenen, aber auch für breite zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteursgruppen. Dabei darf nicht übersehen werden, dass diese das Konzept Nachhaltiger Entwicklung vielfach mit unterschiedlichen Interpretationen und Schwerpunktsetzungen verknüpfen. Arme Länder und Länder mittleren Einkommens betonen in der Regel stärker die sozialen und ökonomischen Dimensionen nachhaltiger Entwicklung und fordern hinsichtlich der ökologischen Dimension Unterstützung der wohlhabenden Länder ein.

Die rasch wachsenden so genannten Schwellenländer und aufstrebenden Volkswirtschaften treten international zunehmend selbstbewusst auf und verweisen auf eigene Handlungsmöglichkeiten und Beiträge zu nachhaltiger Entwicklung. Insbesondere werden Erfolge in der Armutsbekämpfung betont, die in der Regel durch wirtschaftliches Wachstum erklärt werden. Hinsichtlich der Übernutzung globaler Ressourcen, einschließlich der mit Treibhausgasen aufgeheizten Erdatmosphäre, pochen sie weiterhin auf die historische Verantwortung der westlichen Industrienationen.

Die wohlhabenden Industrieländer betonen wiederum im Umkehrschluss die gewachsene Verantwortung und den absoluten Ressourcenverbrauch der großen Schwellenländer, der im Sinne nachhaltiger globaler Entwicklung unabdingbar zu adressieren sei. Sie verweisen auf die eigenen langfristigen Anstrengungen etwa bei der umweltpolitischen Regulierung ihrer Gesellschaften und Volkswirtschaften und die von ihnen eingegangenen internationalen Verpflichtungen ebenso wie auf wissenschaftliche Erkenntnisfortschritte, welche die historische Verantwortung – etwa bezüglich der Emission von Treibhausgasen – relativieren sollen.

Zivilgesellschaftliche Akteure, sowohl im Norden als auch im Süden, neigen in ihrer heterogenen Bandbreite je nach ihrer Genese, thematischen Basis und ideologischen Ausrichtung stärker sozialpolitisch, menschenrechtlich oder ökologisch motivierten Interpretationen nachhaltiger Entwicklung zu. Große Unterschiede gibt es dabei jeweils zwischen Akteuren und Akteursnetzwerken, die eher globale und universalistische Perspektiven einnehmen und die vielfach transnational agieren, und solchen, die auf nationale und lokale Handlungsebenen und Entwicklungschancen fokussieren.

Privatwirtschaftliche Akteure und Unternehmen bekennen sich weltweit zunehmend zu ihrer Verantwortung (*Corporate Social Responsibility*). Sie betonen sowohl die mit entsprechenden Innovationen und Investitionen verbundenen Geschäftschancen als auch ihre materiellen Beiträge zu nachhaltiger Entwicklung. Dabei setzen sie nachhaltige Entwicklung häufig implizit mit dauerhaftem Wachstum gleich und betonen die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten für die jeweils eigene Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit. Zunehmend werden dabei auch ärmere Bevölkerungsgruppen in Entwicklungsländern als Konsumenten adressiert.

3.5.2.2 Reality Check: Umweltpolitik im Kontext nachhaltiger Entwicklung in Ländern des globalen Südens

Wie stellt sich Umweltpolitik im Kontext nachhaltiger Entwicklung in Ländern des globalen Südens dar? Im Vorhaben wurden drei Länder-Fallbeispiele – Ecuador, Vietnam und Kenia – im Sinne eines „Reality Check“ untersucht. Die Ergebnisse der Analyse unterstreichen deutlich, dass Umweltpolitik stets auch entwicklungssensibel sein muss. Den jeweiligen nationalen Kontexten kommt dabei sowohl für die Politikgestaltung als auch hinsichtlich der Umsetzungsbedingungen hohe Bedeutung zu.

Das Beispiel **Kenia** orientiert sich am Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung und der Agenda 2030. Dies wird von einer breiten Basis der handelnden Akteure in Staat, Regierung und Gesellschaft getragen. Im Zuge seiner Verfassungsreform und der damit verbundenen Dezentralisierungsbestrebungen liegen erhebliche Chancen für eine langfristige Politikgestaltung im Sinne nachhaltiger Entwicklung. Kurz- und mittelfristig ist jedoch zu erwarten, dass die Umsetzungs Herausforderungen, die mit Devolution und Dezentralisierung einhergehen, und das Streben nach wirtschaftlichem Wachstum das politische Geschehen dominieren. Die in Kenia durch anhaltendes Wirtschaftswachstum, eine spezifische Urbanisierungsdynamik und die tiefgreifenden politischen Reformprozesse gegebenen Ausgangsbedingungen bieten zugleich reale Gestaltungsmöglichkeiten in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung, die auch im Zuge internationaler Zusammenarbeit systematisch genutzt werden können.

Das Beispiel **Vietnam** orientiert sich an einer Strategie „grünen Wachstums“, die ambitionierte Ziele für ein ökologisch nachhaltiges Wachstum setzt. Gesetzgebung und nationale Initiativen spiegeln den politischen Willen wider, grünes und sozial inklusives Wachstum zu vereinen. Die Umsetzung anspruchsvoller Politiken bleibt dabei eine große Herausforderung, zumal Erfolge im Umweltsektor durch nicht-nachhaltiges Wachstum konterkariert werden. Generell dominieren Wachstumsziele weiterhin über soziale und ökologische Ziele. Die Umsetzung internationaler Vorgaben, z.B. in der Klimapolitik, ist nicht kohärent. Nationale Strategien werden auf lokaler Ebene aufgrund von Zielkonflikten und schwacher Kapazitäten vielerorts weder durchgesetzt noch kontrolliert.

Das Beispiel **Ecuador** orientiert sich programmatisch am Konzept des „buen vivir“. Dessen Interpretation durch die Regierung, die stark auf die Ausbeutung extraktiver Ressourcen setzt, zeitigt offenkun-

dige Widersprüche zur Verwirklichung Nachhaltiger Entwicklung. Einerseits verbesserte und verbreiterte der Staat zwar das Leistungsangebot für zuvor marginalisierte Bevölkerungsgruppen. Andererseits fördert er den Ressourcenextraktivismus in mega-biodiversen, zumeist naturschutzrechtlich geschützten Gebieten und soziokulturell bedeutsamen Territorien indigener Völker. Soziale, ökologische und ökonomische Konflikte bestehen also unter dem Dach des „buen vivir“ fort. Volatile Rohstoffpreise, die fortgesetzt schwierige ökonomische Situation des Landes und eine stark polarisierte politische Landschaft erschweren eine konsequentere Umsetzung transformativer Politik.

3.5.3 Handlungsansätze

Koordinieren, sensibilisieren und informieren: Umweltpolitische Voraussetzungen für eine breitenwirksame Umsetzung der Agenda 2030

Aus dem transformativen Anspruch der Agenda 2030 erwachsen konkrete Handlungsbedarfe, um die Beiträge der Umweltpolitik zu ihrer Umsetzung zu stärken: eine stärkere institutionelle Verzahnung der Umweltpolitik mit anderen Politikfeldern, insbesondere der Entwicklungspolitik (Politikintegration); ein „Mitdenken“ entwicklungspolitischer Voraussetzungen umweltpolitischer Ziele (Sensibilisierung); eine breitenwirksame Kommunikation umweltpolitischer Erfordernisse und ihrer sozioökonomischen Zusammenhänge (Information). Je besser dies gelingt, desto stärker wird Umweltpolitik legitimiert sein und die Umsetzung der Agenda 2030 in ihrem Sinne mitgestalten können.

Aus der Befassung mit den genannten entwicklungspolitischen Konzepten und Diskursen ergeben sich umweltpolitische Handlungsansätze vor allem in drei Bereichen, die nachfolgend skizziert werden: in der institutionellen Koordination und Verzahnung von Umwelt- und Entwicklungspolitik; in der entwicklungspolitischen Sensibilisierung von Umweltpolitik; und in der umweltpolitischen Information und Durchdringung breiter verstandener Gesellschaftspolitik.

Handlungsansatz 1: Die Umsetzung der Agenda 2030 erfordert eine bessere institutionelle Koordination von Umwelt- und Entwicklungspolitik

Ganz allgemein gilt es die institutionelle Koordination und Verzahnung von Umweltpolitik und Entwicklungspolitik sowie angrenzender Politikfelder und ihrer jeweiligen Strategien und Programme zu verbessern. Ist der Ruf nach mehr oder besserer Koordination als politisches Desiderat auch banal, so ist Koordination in der politischen Praxis alles andere als trivial. Die sektorale Differenzierung sowohl zwischen als auch innerhalb einzelner Politikfelder und Fachressorts ist in der Regel funktional begründet und administrativ rational. Sie stößt aber an ihre Grenzen, wenn eine Neuausrichtung an übergeordneten Zielsetzungen erforderlich wird. Der explizit transformative Anspruch der 2030 Agenda erfordert eine solche Neuausrichtung.

Handlungsansatz 2: Die entwicklungspolitische Sensibilisierung von Umweltpolitik erleichtert die Umsetzung der Agenda 2030

Die entwicklungspolitische Dimension von Umweltpolitik ist zukünftig auch in der nationalen Umweltpolitik sehr viel stärker zu berücksichtigen, als dies von ihrer zeitgeschichtlichen Genese bislang der Fall war und ist. Internationale Umweltkooperation ist im Sinne des Leitbilds nachhaltiger Entwicklung und der Umsetzung der Agenda 2030 auszubauen, wobei im Sinne des transformativen Anspruchs der Agenda auf steigende Ambitionen zu achten und „business as usual“ zu vermeiden ist. Umweltpolitischer Dialog nach innen und außen, wirtschaftliche Zusammenarbeit, Unterstützung der Zivilgesellschaft und Förderung von Forschungsk Kooperation, insbesondere in Bereichen, die sich nicht ohnehin mit wirtschaftlichen Zielen verbinden lassen, bieten hierfür geeignete Formate. Eine in diesem Sinne entwicklungspolitisch sensible Umweltpolitik wird die Gestaltungs- und Steuerungspotenziale internationaler Kooperation strategisch für die Umsetzung umweltpolitischer Ziele im In- und Ausland nutzen können.

Eine stärkere Öffnung der deutschen und europäischen Umweltpolitik für entwicklungspolitische Aspekte im Sinne einer „entwicklungssensiblen Umweltpolitik“ kann die Aufmerksamkeit für umweltpolitische Belange vergrößern und die Legitimationsbasis von Umweltpolitik verbreitern. Die empirische Sozialforschung zeigt, dass umweltpolitisch interessierte Bürgerinnen und Bürger in hohem Maße auch für entwicklungspolitische Anliegen sensibel sind. Sie begreifen die Verknüpfung von Ökologie und Sozialem als gesellschaftliche Chance, die unmittelbar auch mit Fragen von unter anderem Lebensqualität, Ernährung, Gesundheit und Gerechtigkeit verknüpft sind.

Umweltpolitik leistet bereits konkrete Beiträge zur Minderung sozialer Ungleichheit national wie international. Dies einerseits besser zu kommunizieren und andererseits durch den Ausbau der eigenen Kompetenz in sozialen Fragen weiter zu verstärken kann Widerstände konkurrierender Interessengruppen, anderer Ressorts sowie populistischer Akteure adressieren. Damit sinkt der Rechtfertigungsdruck, dem sich Umweltpolitik gegenüber sozialen Fragen vielfach ausgesetzt sieht. Dies gilt sowohl für eine sozialpolitische Einbettung von Umweltpolitik im Inneren als auch für die internationale Dimension nationaler und europäischer Umweltpolitik.

Die Weiterentwicklung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie von 2016 ist hierbei wegweisend, indem sie insbesondere die internationale Verantwortung Deutschlands in den Vordergrund rückt. Dies stellt eine aus entwicklungspolitischer Perspektive wesentliche Weiterentwicklung der ursprünglichen, stark binnenorientierten Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie von 2002 dar. Die neue Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie bietet somit eine gute Grundlage, um die entwicklungs- wie umweltpolitisch bedeutsame Problematik transnationaler Wirkungszusammenhänge nationaler Politikentscheidungen zu adressieren. Entsprechend sind umweltpolitische Einzelstrategien zukünftig konsequent internationaler und sozialer auszurichten. Agenda 2030 und die SDGs bieten hierfür einen geeigneten Bezugsrahmen.

Eine in diesem Sinne entwicklungssensible Umweltpolitik...

- ▶ *...greift in ihrer nationalen wie internationalen Orientierung stärker Aspekte sozialer Ungleichheit und sozialer Exklusion auf:* Umweltpolitische Maßnahmen, die soziale Exklusion verschärfen, sind nicht mit dem Anspruch der 2030 Agenda vereinbar. Entsprechende Zielkonflikte und die Möglichkeiten, diese mittels umweltpolitischer Steuerung sinnvoll zu adressieren, sind bei der Diskussion um eine sozial-ökologische Transformation unserer Gesellschaft stärker in den Blick zu nehmen. Der universelle Anspruch der SDGs und das in der Agenda 2030 verankerte Prinzip „leave no one behind“ bieten hierfür geeignete normative Grundlagen, auf die sich Umweltpolitik konsequent beziehen sollte.
- ▶ *...zielt auf einen wechselseitigen Transfer von umweltpolitischen Konzepten und Instrumenten zwischen Süd und Nord:* Speziell bei der Verzahnung sozial- und umweltpolitischer Belange können Deutschland und Europa auch von Entwicklungs- und Schwellenländern lernen. So wurde etwa die Auktionierung von Einspeise-Tarifen für Erneuerbare Energien ursprünglich in Indien entwickelt. Auch umweltrelevante Dienstleistungen und alternative Praktiken in so unterschiedlichen Bereichen wie Ernährung, Verkehr oder Müllvermeidung bieten vielfältiges Anschauungsmaterial. Ein effizienter Austausch über innovative und angepasste Technologien und soziale Praktiken braucht neben der grundsätzlichen Offenheit für äußere Impulse vor allem geeignete institutionelle Kapazitäten, um Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch („lessons learned“) anzuregen und zu verstetigen.
- ▶ *...setzt im Inland insbesondere an Themen an, die Ressourcenausbeutung und Umweltprobleme im globalen Süden maßgeblich beeinflussen:* Transnationale Lieferketten und Konsumgewohnheiten im Norden betreffen mittel- und unmittelbar die Ausbeutung und Nutzung von Ressourcen im Süden. Die Attraktivität von Wirtschafts- und Wachstumsmodellen, die auf der exportorientierten Ausbeutung natürlicher Ressourcen beruht, ist vielerorts in hohem Maße der Nachfrage westlicher Industriestaaten geschuldet.

- *...zielt sowohl auf eine stärkere Berücksichtigung der ökologischen und sozialen Effekte transnationaler Lieferketten als auch auf die Reduzierung des Konsums importierter Ressourcen und ressourcenintensiver Importprodukte im Inland.* Die Beobachtung und Bewertung einschlägiger transnationaler Lieferkette, etwa hinsichtlich technologisch relevanter seltener Erden und Metalle oder in der Textilindustrie, sind vielversprechende Handlungsfelder partnerschaftlicher internationale Zusammenarbeit. Neben der eigentlichen Überprüfung sozial- und umweltpolitischer Standards können sie zugleich die Wechselwirkungen zwischen nationalen und transnationalen Produktions- und Wertschöpfungsprozessen begreiflich und somit kommunizierbar machen.
- *...fördert den Technologietransfer im Sinne ressourcen- und umweltschonender Produktionsprozesse und Lieferketten.* Sie setzt sich für Handelsbedingungen ein, die hinsichtlich zweckdienlicher Technologien und Technologieinnovationen auch präferenzielle Regelungen im Rahmen bi- und multilateraler Handelsvereinbarungen zulassen. Sie berücksichtigt, dass entsprechende Technologien häufig kontextspezifisch angepasst werden müssen, um im Sinne nachhaltiger Entwicklung wirken zu können.
- *...passt ihre Indikatoren im Sinne nachhaltiger globaler Entwicklung an:* National fokussierte Indikatoren greifen zu kurz, um etwa die Wirkung CO₂- und schadstoffintensiver Produktimporte oder außenwirtschaftliche Wechselwirkungen hinsichtlich Entwaldung, Landdegradation und Biodiversitätsverlusten zu erfassen. Die gegenwärtig gegebenen, im nationalen Kontext ausgehandelten 63 Indikatoren der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie bleiben vor diesem Hintergrund unbefriedigend. Neben gut quantifizier- und messbaren Umwelt- und Sozialindikatoren wären auch Richtgrößen zur Abbildung von Gerechtigkeitsaspekten – etwa international vergleichbare pro-Kopf-Verbräuche – aussagekräftig.

Handlungsansatz 3: Eine umweltpolitische informierte Gesellschaftspolitik verbessert die allgemeinen Voraussetzungen zur Umsetzung der Agenda 2030

Eine entwicklungssensible Umweltpolitik muss die Gesellschaftspolitik insgesamt adressieren, um gesellschaftlichen Wandel mit ihren wesentlichen Inhalten zu durchdringen. Ein entsprechender gesellschaftlicher Wandel scheint erforderlich, um das Gewicht Deutschlands im Sinne einer nachhaltigen globalen Entwicklung international zum Tragen zu bringen.

Das mangelhafte Ambitionsniveau und die unzureichende Priorisierung der umweltpolitischen Politikziele gefährden die Glaubwürdigkeit, die Deutschland als führungsstarker umweltpolitischer Partner international in Anspruch nehmen will. Prominentes Beispiel hierfür sind die innenpolitischen Kontroversen um den Kohleausstieg und die Relevanz des Verkehrssektors sowie das damit einhergehende Verschleppen der deutschen Klimaziele. Auch weniger präsente Trends, wie etwa die fortschreitende Flächenversiegelung mit ihren weitreichenden Folgen für den Natur- und Artenschutz, sind hierfür exemplarisch.

Mit der eigenen Glaubwürdigkeit schwindet zugleich die politische Legitimität, von anderen Staaten die Einhaltung umweltvölkerrechtlicher Vereinbarungen oder gar gesteigerte Ambitionen in ihren jeweiligen umwelt- und nachhaltigkeitspolitischen Zielsetzungen einzufordern. Eine internationale Zusammenarbeit mit dynamisch wachsenden Schwellen- und Entwicklungsländern, die Finanztransfers an umwelt- oder nachhaltigkeitspolitische Prioritäten koppeln will, wird auf umso größere Akzeptanzprobleme stoßen, je größer die Widersprüche zur eigenen Praxis sind.

Es ist ethisch fragwürdig, Entwicklungsländer zu alternativen, weniger umweltschädlichen Wachstumsmodellen anregen zu wollen, ohne die etablierten kapitalistischen Wirtschaftsstrukturen im eigenen Land erkennbar zu reformieren. Sofern zumindest eine kritische innergesellschaftliche Auseinandersetzung um die gegebenen Strukturen wie auch um die Notwendigkeit und Qualität von Wachstum befördert wird, kann ein entsprechender Diskurs auch glaubwürdig nach außen transportiert werden und konstruktives Feedback generieren.

Das gesellschaftliche Bewusstsein für umweltpolitische Problemlagen und die Verknüpfung von sozialen, ökologischen und entwicklungspolitischen Fragen ist generell gewachsen. Weite Bevölkerungsteile in Deutschland empfinden globale Umweltrisiken wie den Klimawandel, die Abholzung von Wäldern oder die Verschmutzung der Weltmeere durch Plastikmüll als bedrohlich und nehmen Gesundheitsrisiken infolge von Wasser- und Luftverschmutzung sowie durch Umweltveränderungen als sozial ungerecht wahr. Entsprechend lassen sich vielfältige Ansatzpunkte identifizieren, eine noch diffuse Veränderungsbereitschaft im Sinne echten gesellschaftlichen Wandels zu bündeln und im Sinne nachhaltiger globaler Entwicklung voranzutreiben.

4 Fazit

Wie soll, wie kann es weitergehen in der Umweltpolitik? Was sind Perspektiven für die Zukunft? Wir haben im Bericht einige (teils neuartige bzw. sich verstärkt stellende) **Herausforderungen** von Umweltpolitik geschildert, die einer vertieften Auseinandersetzung und strategischen Abwägung von Handlungsmöglichkeiten bedürfen. Konkret haben wir die Dynamiken von Umweltpolitik untersucht – ihre Erfolgsfaktoren und Hemmnisse, erfolgreich bearbeiteten Themen und offenen Handlungsbedarfe –, um Lehren für die Zukunft daraus zu ziehen. Wir haben die Rolle von Diskursen und Narrativen in der Umwelt- und Entwicklungspolitik und die Frage nach ihrer Gestaltbarkeit betrachtet. Wir haben die Chancen und Risiken einer Ökonomisierung von Umwelt bzw. Umweltschutz beleuchtet und das Verhältnis von Freiheit und Konsum im Kontext der sich global verschärfenden „Mengenproblematik“ des Konsums. Wir haben schließlich den Beitrag skizziert, den eine entwicklungssensible Umweltpolitik für die Umsetzung der 2030 Agenda der Vereinten Nationen leisten kann.

Für die genannten Herausforderungen wurden mithilfe dreier analytischer Perspektiven („Linsen“) jeweils eine inhaltliche Bestandsanalyse vorgenommen und Handlungsoptionen entwickelt. Die Perspektiven bezogen sich auf:

- ▶ die Rollen von **Akteuren und Institutionen** für die Ausgestaltung und den Erfolg von Umweltpolitik
- ▶ die Rolle von **Diskursen** für die Denk-, Sag- und Machbarkeit von Problemen bzw. Problemlösungen in der Umweltpolitik
- ▶ die Rolle von **Ethik** für die Akzeptabilität von Umweltpolitik.

Tabelle 3 (umseitig) wirft Schlaglichter auf diese grundlegende Systematik. Sie zeigt exemplarisch, welche Rolle Akteure und Institutionen, Diskurse und Ethik in der Analyse der ausgewählten Herausforderungen gespielt haben.

Tabelle 3: Die untersuchten Herausforderungen und analytischen Perspektiven – Beispiele

	Dynamiken von Umwelt-politik	Diskurse in der Umwelt- und Entwicklungspolitik	Ökonomisierung von Um-welt und Umweltschutz	Konsum und Mengenprob-lematik	Entwicklungssensible Um-weltpolitik
Akteure & Institutionen	Wettbewerb von Parteien und administrativen Ebenen als förderlich für starke Um-weltpolitik	Diskurskoalitionen als Träger (& Treiber) bestimmter Ideen	Ökonomisierung der Instru-menten und Institutionenvon Umweltpolitik; neue Einfluss-möglichkeiten von Marktak-teuren auf Umweltpolitik durch marktbasierende Instru-mente	Analyse unterschiedlicher Verantwortungsdimensionen des Mengenproblems (auch institutioneller Dimensionen); Änderungen von Entschei-dungsarchitekturen des Kon-sums	Übersetzung entwicklungspoli-tischer Diskurse in die Praxis durch nationale Akteure und Institutionen in drei untersuch-ten Ländern (Fallbeispielen)
Diskurse	Negativer Freiheitsbegriff als Hemmnis für starke Umwelt-politik	Mainstreaming „moderater“ Umweltdiskurse (wie nachhal-tige Entwicklung, Ökologische Modernisierung), Randständig-keit „radikalerer“ Diskurse (wie Degrowth)	TEEB-Diskurs als Treiber marktbasierter Instrumente im Naturschutz	Kritik am einseitigen Fokus auf privaten Konsum als einzige Ursache des Mengenproblems; Kritik einseitiger Freiheitsdis-kurse	Mainstreaming „moderater“ Umweltdiskurse (wie nachhal-tige Entwicklung, Ökologische Modernisierung), Randständig-keit „radikalerer“ Diskurse (wie Degrowth)
Ethik	Konsumbasierte Anerken-nungskultur als Hemmnis für starke Umweltpolitik	Rekurs auf breit akzeptierte Werte und Normen als Erfolgs-kriterium für die Entwicklung von umweltpolitischen Narra-tiven	Anthropozentrisch-nutzenorientierte Grundlage des Naturverständnisses im Kontext der Kommodifizierung von Ökosystemleistungen	Förderung von öffentlichen Deliberationen zu Gutem Le-ben und Suffizienz	Verpflichtung von Industrie-ländern, nicht-nachhaltige Entwicklungspfade zu verlas-sen, um Lebensgrundlagen im Süden und für zukünftige Ge-nerationen zu erhalten

Quelle: Eigene Darstellung (Öko-Institut, Freie Universität Berlin, Universität Freiburg, Universität Tübingen, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik).

Eine Analyse der Umweltpolitik der letzten Jahrzehnte zeigt, dass politische Konflikte und politischer Wettbewerb um Umweltpolitik vielen umweltpolitischen Neuerungen zum Durchbruch verhelfen, und zwar Konflikte bzw. Wettbewerb zwischen:

- ▶ Staat und Zivilgesellschaft
- ▶ Parteien
- ▶ politisch-administrativen Ebenen und
- ▶ Politikfeldern

Darüber hinaus förderten – tatsächliche bzw. so empfundene – Krisen und Katastrophen (als Gelegenheitsfenster), aber auch soziale und technische Innovationen die Weiterentwicklung von Umweltpolitik.

Im Ergebnis wurden einige Umweltfragen erfolgreich thematisiert und adressiert (z.B. Atomenergie, Abfallproblematik, Luft-, Wasserqualität, Energie- und Ressourceneffizienz etc.). Bestimmte Themenfelder, die zwar von vielen wissenschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten für wichtig erachtet werden, werden bislang nicht oder nur mit begrenztem Erfolg umweltpolitisch bearbeitet. Hierunter fallen insbesondere:

- ▶ wirksame Regelwerke für generationengerechten Konsum und Lebensstile
- ▶ die konsequentere ökologische Ausgestaltung der Preise und Mengen von Umweltverbrauch entlang der Wertschöpfungskette
- ▶ der Umgang mit Wirtschaftswachstum und Freihandel
- ▶ die Regulierung von bereits etablierten Strukturen und Besitzständen (z.B. Altanlagen, Gebäudebestand, auf dem Markt befindliche Produkte)
- ▶ eine institutionelle Vorrangstellung von Umweltpolitik

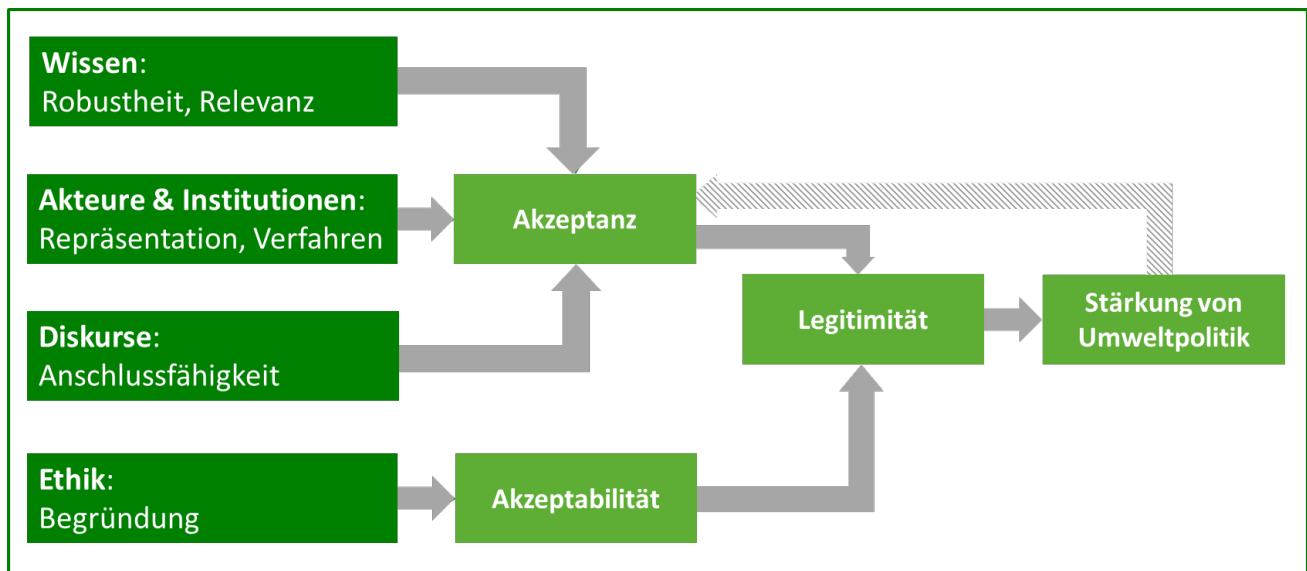
Die Ursachen dafür, dass diese Themen nicht oder nicht wirksam angegangen werden, sind vielfältig. Sie reichen von kulturellen Faktoren über die Verteilung politischer Kompetenzen bis hin zu Machtkonstellationen zwischen gesellschaftlichen Interessen (vgl. Jacob et al. 2015).

Um die Herausforderungen für Umweltpolitik und bislang noch nicht wirkungsvoll adressierten Handlungsfelder erfolgreich zu bearbeiten, ist eine *Stärkung von Umweltpolitik* vonnöten. Eine zukunftsfähige Umweltpolitik muss ambitionierte Ziele nicht nur definieren, sondern auch umzusetzen.

Weil starke Umweltpolitik vermeintlich mehr in die Interessen und Präferenzen von Bürgern und Unternehmen eingreift, muss sie ihre Grundlagen erneut (und gegen Widerstände) legitimieren. Es gilt daher, die politische Auseinandersetzung um die *Legitimation* von Umweltpolitik zu stärken.

Legitimität ist ein vielschichtiger Begriff. In der Literatur wird häufig zwischen einer normativen und einer empirischen Lesart unterschieden: „Während sich das empirische Begriffsverständnis auf die tatsächliche Akzeptanz gesellschaftlicher Regeln oder Strukturen bezieht, geht es im Fall der normativ verstandenen Legitimität um Akzeptabilität, das heißt um die Frage, unter welchen Bedingungen es gute Gründe gibt, gesellschaftliche Regeln und Strukturen als gerechtfertigt zu akzeptieren“ (Dingwerth 2004, S. 80-81). Das in Abbildung 3 dargestellte Modell greift auf eine dritte – strategische – Lesart zurück. Aus dieser eher instrumentellen Perspektive wird Legitimität als eine „Ressource“ gesehen, die politische Akteure gezielt zur Erreichung ihrer Ziele einsetzen können (Suchman 1995, Hogg et al. 2012). Diese strategische Perspektive geht aber nicht so weit anzunehmen, dass Legitimation von Akteuren beliebig steuerbar wäre, wohl aber sieht sie Ansatzpunkte für aktive Interventionen (Black 2008).

Abbildung 4: Ansatzpunkte für eine Erhöhung der Akzeptanz und Akzeptabilität von Umweltpolitik



Quelle: Eigene Darstellung (Öko-Institut, Freie Universität Berlin, Universität Freiburg, Universität Tübingen, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik).

Das Modell in Abbildung 4 sieht zwei Ansatzpunkte zur Stärkung der Legitimation von Umweltpolitik vor, nämlich *Akzeptanz* und *Akzeptabilität*. „Akzeptanz“ bedeutet tatsächliche, explizite oder implizite Zustimmung zu etwas. „Akzeptabilität“ bezieht sich demgegenüber auf ethische Begründbarkeit. In der Umweltpolitik können sich Akzeptanz und Akzeptabilität beispielsweise auf einen gegebenen bzw. künftig erwarteten Umweltzustand, auf ökologische Risiken oder aber auf Maßnahmen beziehen. Akzeptanz kann durch unterschiedliche Faktoren beeinflusst werden, die am politischen Prozess und seinen Verfahren (Input-Seite) oder an ihren Ergebnissen (Output-Seite) ansetzen. Die obige Abbildung greift zentrale im Projekt adressierte Faktoren auf, die sich auf Akzeptanz und Akzeptabilität auswirken können – auch wenn die Wirkbeziehungen hier sehr vereinfacht dargestellt sind.

Vor dem Hintergrund der skizzierten Zusammenhänge können die folgenden sechs Handlungsansätze¹⁵ dazu beitragen, Akzeptanz und Akzeptabilität von Umweltpolitik zu erhöhen und mittelbar Umweltpolitik zu stärken. Im Gegenzug kann der Erfolg von starker Umweltpolitik wiederum ihre Akzeptanz kräftigen. Die sechs Handlungsansätze lassen sich dabei vier Ansatzpunkten für eine Stärkung der Legitimation von Umweltpolitik zuordnen: Wissen¹⁶, Akteuren und Institutionen, Diskursen sowie Ethik.

¹⁵ Die Handlungsansätze wurden aus den Arbeitspaketen des Vorhabens entwickelt, so dass sich Schnittmengen mit den in Kapitel 3 vorgestellten Handlungsansätzen ergeben können.

¹⁶ Wissen stellt eine wichtige Ressource für die Entstehung von Legitimität dar. Wir beziehen es hier daher zusätzlich zu den drei bereits eingeführten analytischen Perspektiven „Akteure und Institutionen“, „Diskurse“ und „Ethik“ ein. (Im Unterschied zu diesen Perspektiven spielte Wissen als eine *analytische* (z.B. wissenssoziologische) Perspektive für die Fragestellungen des Vorhabens oben keine vergleichbare Rolle).

4.1 Ausblick: Sechs Ansatzpunkte für eine zukunftsfähige Umweltpolitik

4.1.1 Wissen

Das Verständnis der Ursachen und Folgen von Umweltproblemen ist eine wesentliche Voraussetzung für den wirkungsvollen Schutz von Natur und Umwelt; die Wissensbasierung von Umweltpolitik eine der stärksten Quellen für ihre Akzeptanz und Legitimation (SRU 2019).

Handlungsansatz 1: Die Akzeptanz von Umweltpolitik kann gestärkt werden, indem eine politisch relevante und sozial robuste Wissensbasis geschaffen wird.

Der Nachweis von positiven „Impacts“ einer ambitionierten Umweltpolitik – als Wirkungsabschätzung vor ihrer Umsetzung oder als Wirkungsnachweis danach – ist wesentlich, um die Akzeptanz entsprechender Maßnahmen zu erhöhen. Ein wichtiger Schritt dazu ist die Schaffung und Vermittlung einer *politisch relevanten, aber auch sozial robusten Wissensbasis*. Konkret sollten damit mehrere Ziele verfolgt bzw. *Prinzipien* berücksichtigt werden: Einmal sollten politische Entscheidungen auf eine besser fundierte Informationsgrundlage gestellt werden (evidenzgestützte Politikgestaltung); zum Zweiten sollte wissenschaftlicher Input in politische Prozesse möglichst politik- und entscheidungsorientiert sein; und schließlich sollten auch Prozesse von (wissenschaftlicher) Politikberatung normativen Kriterien von Transparenz, Beteiligung und Ähnlichem entsprechen.

Entlang dieser Prinzipien lassen sich einige konkretere Handlungsoptionen ableiten:

- ▶ Durch *integrierte Bewertungen (Integrated Assessments)* zur Umweltsituation eine breite, multidisziplinäre Wissensbasis herstellen, die gegebenenfalls weniger anfällig dafür ist, durch enge sektorale Interessenspositionen ausgehebelt zu werden.
- ▶ *Transparenz der Analysen bei der Gesetzesfolgenabschätzung erhöhen*, besonders der Nachhaltigkeitsprüfung: Welche Methoden und Daten wurden genutzt, wer wurde wann und zu welchen Fragen konsultiert, welche Studien beauftragt und genutzt?
- ▶ *Offenheit im Umgang mit wissenschaftlichen Unsicherheiten* pflegen, weil die Kommunikation vermeintlicher Sicherheiten im „Krisen-Fall“ leicht durch Gegner instrumentalisiert werden kann (siehe Klimaskeptiker).
- ▶ *Relevante Akteure, auch Bürgerinnen und Bürger*, in die Entwicklung von Fragestellungen und die Bewertung politikrelevanter Wissensbestände *einbeziehen* („Co-Design“ bzw. „Co-Produktion“ von Wissen, z.B. in Form von „Reallaboren“). Auch in der interministeriellen Zusammenarbeit sollten Formate wie Policy-Labs genutzt werden, in denen Politikinnovationen gemeinsam entwickelt und erprobt werden.
- ▶ *„Co-Benefits“ identifizieren und stärker herausstellen*: Umweltpolitik hat zahlreiche so genannte Co-Benefits (d.h. positive gesellschaftliche Effekte zusätzlich zum Umweltschutz), etwa für ländliche Entwicklung, Gesundheit, Beschäftigung und Innovation, und sie kann künftige Wertverluste (z.B. aus dem Klimawandel und Gesundheitsschäden) verhindern. Umweltpolitische Akteure sollten solche Co-Benefits noch systematischer identifizieren und auch stärker auf sie verwiesen. Auf dieser Basis können breitere und durchsetzungsstarke Akteurskoalitionen entwickelt werden und Umweltpolitikintegration gestärkt werden.

4.1.2 Akteure und Institutionen

Handlungsansatz 2: Die Akzeptanz von Umweltpolitik kann gefördert werden, indem Umweltpolitik im politischen Wettbewerb gestärkt wird.

Umweltpolitik kann gestärkt werden, indem der politische Wettbewerb um sie verschärft wird, statt sie zum Gegenstand eines überparteilichen (und vermeintlichen) Konsenses zu machen. Eine Politisierung zielt darauf ab, neue Ideen für eine stärkere Umweltpolitik zu entwickeln und dafür Akzeptanz zu suchen. Konkrete Handlungsoptionen umfassen:

- ▶ *Föderalismus in der Umweltpolitik wieder stärken:* Die im deutschen Föderalismus gegebene Möglichkeit einer abweichenden Umweltgesetzgebung wird durch die Länder kaum genutzt. Ein Ideen- und Politik-Wettbewerb zwischen den Bundesländern könnte die Diskussion dynamisieren. Ein möglicher Ausgangspunkt können Peer-Reviews der Länder sein.
- ▶ *Wahlprogramme unter dem Gesichtspunkt ihrer Umweltwirkungen analysieren, beispielsweise durch ein wissenschaftliches Beratungsgremium (ähnlich dem Vorbild Niederlande):* So wird die öffentliche Diskussion um Umweltpolitik angeregt.
- ▶ *Förderprogramm für soziale Innovationen einrichten:* Innovative soziale Praktiken, z.B. Sharing-Angebote, suffiziente Geschäftsmodelle usw. sollten (analog zu technischen Innovationen) Förderung für die Entwicklung und Markteinführung erhalten. Denkbar wäre zudem ein „1.000 Räume Programm“ zur Förderung von im öffentlichen Raum zugänglichen Orten, an denen ressourcen- und klimaschonend experimentiert werden kann.
- ▶ *Auf Krisen und Katastrophen als Möglichkeitsfenster zeitnah reagieren:* Ideen (Blueprints) für Strategien oder Gesetzesvorhaben können auch „für die Schublade“ entwickelt werden, um sie bei Öffnung des Möglichkeitsfensters schnell in den Politikprozess einspeisen zu können. Dies setzt entsprechende Kompetenzen und Freiräume in der Verwaltung voraus.
- ▶ *Systematisch Stakeholder-Beziehungen aufbauen,* beispielsweise durch den strategischen Aufbau und die Sichtbarmachung von Unterstützerkreisen zu den wichtigsten umweltpolitischen Handlungsfeldern (z.B. Klima, Biodiversität, Ressourcenschutz, Landwirtschaft und Mobilität). Dabei sollte der Fokus auf die Zustimmung zu Zielen („1,5° Club“), nicht zu den Instrumenten (z.B. Umweltsteuern) gelegt werden. Es geht auch um neue Akteursallianzen, z.B. mit Krankenkassen und Ärzten zu Luftschadstoffen/ Diesel, und um die Stärkung zivilgesellschaftlicher Umweltakteure im Politikprozess. Ein zweiter Ansatz ist die Schaffung neuer Akteure mit Eigeninteresse an starker Umweltpolitik (Bsp. wie geschehen mit Anbietern regenerativer Energien durch die Strommarktliberalisierung) oder mit einem Mandat für entsprechende Tätigkeiten (Bsp. „Agora Verkehrswende“). Ihre Einmischung und Vermittlerfunktion in gesellschaftlichen bzw. politischen Debatten oder in Märkte prägt den Diskurs bzw. den Markt. Schließlich sollten zivilgesellschaftliche Umweltakteure in Politikprozessen gefördert werden (finanziell, institutionell, durch verbesserten Zugang zu Politikentwicklung). Dies erhöht die Sichtbarkeit von umweltpolitischen Anliegen und Argumenten und kann zu deren Akzeptanz beitragen.
- ▶ *„Tiefe“ Partizipationsformen ermöglichen:* Damit Partizipation tatsächlich die Legitimation von Umweltpolitik stärken kann, sind solche Formate wichtig, in denen eine intensive Auseinandersetzung mit ökologischen Fragestellungen stattfinden kann und Beiträge von Bürgerinnen und Bürger ernst und aufgenommen werden (Bsp. Irischer Verfassungskonvent 2012 – 2014, oder Einbezug von Bürgerinnen und Bürgern in Modellprojekte, in denen umweltpolitische Maßnahmen zeitlich und räumlich begrenzt getestet und ausgewertet werden).

Handlungsansatz 3: Die Akzeptanz von Umweltpolitik kann gestärkt werden, indem das Erreichte institutionalisiert wird.

Umweltpolitik zu stärken bedeutet auch, das bisher Erreichte institutionell zu konsolidieren. Mögliche Ansatzpunkte hierfür sind:

- ▶ *Das Vorsorgeprinzip erneuern und stärken:* Gerade in der gegenwärtigen Diskussion zu vermuteten Hemmnissen von Innovation durch das Vorsorgeprinzip gilt es, mögliche Technikfolgen aus der Perspektive einer nachhaltigen Entwicklung zu bewerten und zwischen den Chancen, mittels Innovationen Nachhaltigkeitsziele zu erreichen, und ihren Risiken transparent abzuwägen.
- ▶ *Nutzung von so genannten „Ratchet-Mechanismen“* als Instrument der „Besseren Rechtssetzung“: In Umweltgesetzen und -Verordnungen sollte eine stetige Ambitionssteigerung aufgenommen werden; für Umweltsteuern heißt dies beispielsweise: dynamisch ansteigende Steuersätze, bei Standards eine laufende und automatische Anhebung.
- ▶ *Verfassungsrecht erproben und schärfen*, so dass Umweltaspekte in den verschiedenen Politikfeldern wirksam Berücksichtigung finden und dies gegebenenfalls auch einer verfassungsrechtlichen Kontrolle unterzogen wird. Bei Gesetzesvorhaben, die schädliche Umweltwirkungen haben, kann das Instrument der Normenkontrollklage genutzt werden, um dem Artikel 20a des Grundgesetzes Bedeutung zu verschaffen. Gegebenenfalls sollten Vorschläge zur Stärkung von (Umwelt-) Verfassungsrecht ausgearbeitet werden.

4.1.3 Diskurse

Handlungsansatz 4: Die Akzeptanz von Umweltpolitik kann gefördert werden, indem Umweltpolitik diskursiv gestärkt wird.

Die gesellschaftliche Wahrnehmung komplexer Umweltthemen und damit auch deren Legitimation im politischen Prozess hängen stark davon ab, ob sie in sinnstiftende Erzählungen (Narrative) eingebunden sind. Umweltpolitik lässt sich damit auch *diskursiv stärken*, wobei diskursive Stärkung nicht bloß als verbesserte Öffentlichkeitsarbeit verstanden und die aktive Steuerbarkeit von Diskursen nicht überschätzt werden sollten.

- ▶ *Umweltpolitik in überzeugende und gut vorbereitete Narrative übersetzen:* Gute Kommunikation trägt maßgeblich dazu bei, Zustimmung auch zu ambitionierter Umweltpolitik aufzubauen. Umweltpolitik kann und sollte daher im politischen Diskurs in überzeugende und gut vorbereitete Narrative übersetzt werden. Wie oben beschrieben, sind Narrative dann erfolgreich, wenn sie von in der Öffentlichkeit als legitim und glaubwürdig anerkannten Akteuren getragen werden; wenn sie an dominante Diskurse anschlussfähig sind; wenn sie offen angelegt sind, sodass sich unterschiedliche Positionen und Interessen daran anknüpfen lassen; wenn sie Bezüge zu historischen Ereignissen oder situativen Gegebenheiten aufzeigen; wenn sie Probleme durch ansprechende Narrativstrukturen kommunizierbar machen; und wenn sie in verständlicher Sprache erzählt werden und damit gut an das Alltagsverständnis des Publikums anschließen.
- ▶ Ein Beispiel könnte die *„Nutzung“ gesellschaftlicher Trends und sozialer Innovationen* sein: Umweltpolitik kann auf gesellschaftliche Trends und soziale Innovationen verweisen, auf diese aufbauen und diese unterstützen. Immer mehr Menschen verzichten auf das eigene Auto, fleischlastige Ernährung oder andere umweltintensive Praktiken – das kann Umweltpolitik nutzen und verstärken.
- ▶ Zu einer erfolgreichen Kommunikation gehört auch eine gezielte Auseinandersetzung mit *destruktiven Narrativen*, Gegenargumenten, „alternativen Fakten“ und Falschaussagen. Diese Auseinandersetzung muss über ein reflexhaftes Zurückweisen hinausgehen. Vielmehr muss sie

die Argumentation dieser destruktiven Ansätze rekonstruieren und im öffentlichen Diskurs nachdrücklich widerlegen. Dies gilt auch für den Umgang mit wissenschaftlichen Beiträgen, die gezielt versuchen, einen weitreichenden wissenschaftlichen Konsens zu Umweltproblemen zu delegitimieren und wieder aufzubrechen, um politische Eingriffe zurückzuweisen (durch so genannte „Merchants of Doubt“, vgl. Oreskes & Conway 2010).

4.1.4 Ethik

Ethische Argumentation kann zum einen helfen, die normativen Grundlagen der (Umwelt)Politik besser zu verstehen, indem Begriffe wie Freiheit, Gerechtigkeit oder Verantwortung in ihrer Bedeutung kritisch analysiert und präzisiert werden. Sie kann zum zweiten dazu beitragen, Umweltpolitik in solchen Feldern zu stärken, die bislang noch nicht oder noch nicht wirksam adressiert wurden, aber ein hohes Potenzial für positive Nachhaltigkeitseffekte und Umweltwirkungen bergen. Ein solches Feld ist der Konsum in all seinen Facetten, einschließlich der Frage nach Suffizienz.

Handlungsansatz 5: Die Akzeptabilität von Umweltpolitik kann gestärkt werden, indem ihre ethische Legitimation thematisiert wird.

Konkrete Handlungsoptionen sind unter anderem:

- ▶ *Normative Grundlagen offenlegen*, um Akzeptabilität von Argumenten und Handlungsansätzen überprüfbar zu machen: Umweltpolitik kann und sollte nicht alleine aus ihrer scheinbar rein sachlichen Notwendigkeit, der technischen und ökonomischen Vorteilhaftigkeit abgeleitet werden, sondern letztlich aus zustimmungsfähigen ethischen Prinzipien. Zugleich sollten sich Umweltpolitikerinnen und -politiker ausdrücklich mit den normativen Grundlagen jener Politik auseinandersetzen, die sie für Prozesse einer nicht-nachhaltigen Entwicklung verantwortlich machen und die sie mit guten Gründen ersetzen möchten.
- ▶ *In nationaler und internationaler Umweltpolitik stärker Aspekte sozialer Ungleichheit und sozialer Exklusion berücksichtigen – im Sinne nachhaltiger Entwicklung*: Umweltpolitische Maßnahmen, die sozialen Ausschluss verschärfen, sind kaum mit dem Anspruch der 2030 Agenda („leave no one behind“) vereinbar. Steigert Umweltpolitik ihre Kompetenz in sozialen und entwicklungspolitischen Fragen, lassen sich auch Widerstände konkurrierender Politikfelder und Ressorts sowie populistischer Akteure adressieren. Gelingt es, die sozialpolitischen Synergien („Co-Benefits“) wirksamer Umweltpolitik nachvollziehbar zu belegen, mindert dies den Rechtfertigungsdruck, dem umweltpolitische Regulierung oft ausgesetzt ist. Zugleich kann Umweltpolitik sich dabei bestehender Ansätze des sozialen Ausgleichs bedienen, die in anderen Feldern bereits etabliert sind (Gesundheitsversorgung, Mobilität, Wohnen etc.).

Handlungsansatz 6: Die Akzeptabilität von Umweltpolitik kann gefördert werden, indem bisher nicht erfolgreich adressierte Themenfelder (zum Beispiel nachhaltiger Konsum) mit ethischen Argumenten erschlossen werden.

Ethische Argumentation kann helfen, Umweltpolitik in solchen Feldern zu stärken, die bislang noch nicht oder noch nicht wirksam adressiert wurden, aber ein hohes Potenzial für positive Nachhaltigkeitseffekte und Umweltwirkungen bergen. Ein solches Feld ist der Konsum, insbesondere wenn viele unbedeutende private Konsumententscheidungen in der Summe zu gravierenden Nachhaltigkeitsproblemen führen (so genanntes „Mengenproblem“). Insofern kann angesichts der sozial-ökologischen Auswirkungen des Massenkonsums vor allem in den wohlhabenden Ländern das Konsumverhalten nicht länger als Privatsache gelten.

- ▶ *Nicht allein auf Konsum fokussieren*: Wenn private Konsumententscheidungen zu sozial-ökologischen Problemen führen, stellt sich die Frage, wer dazu verpflichtet ist, sein Handeln zu ändern. Oft richtet sich die Aufmerksamkeit fast nur auf individuelle Konsumentinnen und

Konsumenten. Es wäre allerdings ungerecht, Menschen in die Verantwortung zu nehmen, wenn Konsumverhalten allein überhaupt nicht zur Lösung des Problems führen kann. Vielmehr gilt es, die strukturellen Rahmenbedingungen des Konsums – gesellschaftliche Leitbilder, Produktionsmuster, das gegebene marktwirtschaftliche System etc. – zu berücksichtigen und zu ändern. Vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Konflikte um Freiheit und Gerechtigkeit ist in einem liberalen Staat eine Diskussion darüber zu führen, wie Verantwortung zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Akteursgruppen wahrgenommen werden soll und welche Teilverantwortung Verbraucherinnen und Verbraucher tatsächlich übernehmen können.

- ▶ *Gerechtigkeitsaspekte der Mengenproblematik aufzeigen:* Der Umgang mit der Mengenproblematik betrifft Fragen des Gerechten (das heißt, wozu wir anderen berechtigterweise verpflichtet sind) und Fragen des Guten (das heißt, wie unser individuell gelingendes Leben aussehen soll; Gutes Leben). Der politische Umgang mit der Mengenproblematik sollte die Gerechtigkeitsbezüge hervorheben, weil die Konsequenzen von individuellen Handlungen und Lebensformen notwendig auch andere – und zwar sowohl aktuell in globaler Hinsicht als auch künftige Generationen – berührt.
- ▶ *Suffizienz-Denken und Suffizienzpolitiken fördern:* Suffizienz bedeutet, Bedürfnis- und damit auch Konsummuster so ändern, dass unerwünschte sozial-ökologische Konsequenzen vermieden werden. Dabei entstehen zugleich neue Formen des gemeinschaftlichen Zusammenlebens, wenn gefragt wird: „Was brauchen wir wirklich für ein Gutes Leben, ohne dass wir damit andere schädigen?“. Allerdings ist es weder möglich noch erstrebenswert, dass der demokratische Staat alle Fragen des Guten Lebens reguliert. Dagegen kann eine breitere Debatte zu den (umweltrelevanten) Bedingungen des Guten Lebens das Suffizienz-Denken sowie eine Änderung von Konsumverhalten unterstützen und auch neue gesellschaftliche Gruppen erreichen, die bislang mit diesem Thema nicht befasst haben. Suffizienz-Politiken eignen sich, um eine insgesamt problematische Nutzung von umweltrelevanten Gütern zu adressieren und in ein (neues) Verhältnis mit den Bedingungen des Guten Lebens zu setzen. Die Verbindung von Fragen der Gerechtigkeit und des individuellen und gemeinschaftlichen Guten Lebens bildet dabei die zentrale Grundlage suffizienter Lebensweisen.
- ▶ *Entscheidungsarchitekturen transparent machen und gerechter gestalten:* Im öffentlichen Diskurs werden Eingriffe in die vermeintliche Freiheit von Konsumentinnen und Konsumenten oft vehement abgelehnt. Dabei wird übersehen, dass Konsum immer in sozial gestalteten Ordnungen stattfindet, die bestimmte Konsummuster anderen gegenüber bevorzugen („Entscheidungsarchitekturen“). Da Konsum immer sozial ermöglicht ist, ist daran nichts zu beanstanden. Jedoch müssen diese Architekturen auf ihre Umweltverträglichkeit hin geprüft und gerecht gestaltet werden. Dabei können auch politische Instrumente eingesetzt werden, die Konsumentinnen und Konsumenten bei nachhaltigeren Entscheidungen unterstützen („Nudging“). Änderungen in diesen Entscheidungsarchitekturen können dann mit guten Gründen bisherige, aber problematische Freiheitsräume einschränken. Dabei ist es legitim, auch nicht-marktliche Regulierungsformen zu nutzen.
- ▶ *Ethische Grundlagen der Nachhaltigen Entwicklung neu denken:* Die Idee der Nachhaltigen Entwicklung ist eine Konkretisierung von Gerechtigkeit gegenüber allen heute und künftige Lebenden. Dies bildet den Rahmen, vor dem Fragen des individuellen Konsums, von Entscheidungsarchitekturen und anderen Dimensionen der Mengenproblematik zu stellen und zu beantworten sind. Nachhaltige Entwicklung steht nicht mit der Freiheit von Individuen in Konflikt, die ihr gelingendes Gutes Leben moralisch verantwortlich führen (wollen). Im Gegenteil: eine richtig verstandene Freiheit und Verantwortung bedingen einander. Letztendlich liegt die Lösung der Mengenproblematik in einer solidarischen Lebensweise, die derzeit erst in Konturen sichtbar ist. Umweltpolitik sollte künftig noch stärker als bislang an den gesellschaftlichen Auseinandersetzungen um diese gerechten gemeinsamen Zukünfte teilnehmen.

Die hier skizzierten unterschiedlichen Legitimationsquellen von Umweltpolitik werden in der gegenwärtigen politischen Praxis oft genug gegeneinander ausgespielt. Stattdessen sollten sie systematisch miteinander verknüpft werden.

4.2 Forschungsbedarf

Die Bearbeitung der vielfältigen Fragestellungen im Projekt hat weitere Fragen aufgeworfen. Eine Auswahl davon wird im Folgenden dargelegt.

4.2.1 Wissen

- ▶ *Umgang mit „post-faktischer“ Wissenschaftsskepsis:* Umweltpolitik beruht in besonderem Maße auf wissenschaftlicher, insbesondere naturwissenschaftlicher Evidenz. Jenseits des „Experimentendilemmas“, also konfligierender wissenschaftlicher Einschätzungen, besteht eine neue – oder zumindest gesellschaftlich und in politischen Parteien zunehmend verbreitete – Herausforderung durch so genannte „Skeptikerinnen“ und „Skeptiker“. Diese erkennen keinerlei Kriterien für Wissenschaftlichkeit an, sondern nur noch gleichrangige „alternative Fakten“. Die (von Lobbys finanzierten) Klimawandelleugner sind die bekanntesten in dieser Gruppe. Mit interdisziplinären Teams sollte a) empirisch erhoben werden, wie in unterschiedlichen Themenfeldern und Institutionen der Umweltpolitik und -verwaltung mit solchen „Skeptikern“ umgegangen wird. Darüber hinaus sind b) wissenschaftstheoretische und diskursanalytische Analysen der Taktik und Strategie der „Skeptiker“ nötig. Hierauf aufbauend können c) Folgerungen für die Wissenschaftskommunikation in der Umweltpolitik erwogen werden.
- ▶ *Integrated Assessment für Deutschland – Schaffung einer sozial robusten Wissensbasis, Entwicklung und Analyse von Szenarien und Entwicklungspfaden:* Im Rahmen einer Machbarkeitsstudie könnten Integrierte Assessments auf a) internationaler Ebene und b) in anderen Ländern ausgewertet werden, um Optionen für die Prozessgestaltung für die Einführung eines Integrated Assessments für Deutschland auszuarbeiten. Weiterhin könnte eine Bestandsaufnahme von integrierten Szenarien zum Umweltzustand oder Nachhaltigkeit erhoben werden und auf ihre Eignung für eine Analyse im Rahmen von Integrierten Assessments untersucht werden. Auf dieser Basis könnte dann ein Integriertes Assessment durchgeführt werden, das den Stand des Wissens zum Zustand der Umwelt, den wesentlichen Treibern, der Effektivität von Umweltpolitik und möglichen Szenarien für Deutschland zusammenfasst.

4.2.2 Akteure und Institutionen

- ▶ *Voraussetzungen zur Nutzung von Gelegenheitsfenstern:* Die Bedeutung von Gelegenheitsfenstern für die Weiterentwicklung von Umweltpolitik wird immer wieder hervorgehoben. Insbesondere sollen Pläne vorbereitet und vorgehalten werden, die dann in geeigneten Momenten umgesetzt werden. Unklar ist aber, was überhaupt Gelegenheitsfenster sind, was sie konstituiert und inwieweit diese eventuell auch gestaltet oder herbeigeführt werden können. In hohem Maße plausibel ist weiterhin, dass zu einer Nutzung von Gelegenheitsfenstern und der Umsetzung von vorbereiteten Plänen und Programmen auch alternative Leitbilder gehören, sowie Akteursstrukturen, die dann aktiviert werden können. Ob und inwieweit dies auch eine Gestaltungsaufgabe von Umweltpolitik sein kann, sollte vertieft untersucht werden.
- ▶ *Quellen umweltpolitischer Innovation:* Es gibt zahlreiche, zum Teil miteinander konkurrierende Hypothesen zum Ursprung von umweltpolitischer Neuerung: Gehen solche Innovationen auf Initiativen von politischen Verwaltungen zurück, von Parteien, Zivilgesellschaft, Wissenschaft, auf Beispiele aus anderen Ländern oder sind sie Ergebnis der Umsetzung internationaler oder europäischer Vorgaben? Wie greifen umweltpolitische Innovationen ineinander? Welche An-

satzpunkte ergeben sich, um Innovationsdynamiken besser zu nutzen? Auf der Basis von Literatur und validiert durch Fallstudien könnte ein konzeptionelles Modell für umweltpolitische Innovation erarbeitet werden.

- *Analyse empirischer Wirkungen von „Besserer Rechtssetzung“ und „one in, one out“-Regelung auf Umweltpolitikentwicklung und umweltpolitische Standards:* Im Kontext der Betrachtung von Ökonomisierungspraktiken wurden im Vorhaben (Kapitel 3.3) die Praktiken der „Besseren Rechtssetzung“ kurz beleuchtet. In Deutschland ist deren Anspruch zunächst nicht, (Umwelt-)Politik materiell zu deregulieren; vielmehr stehen die Minderung der Menge von Regelungen und der Dichte sowie Komplexität ihrer administrativen Ausgestaltung im Vordergrund. Allerdings wird bereits am Beispiel der „one in, one out“-Regelung deutlich, dass „Bessere Rechtssetzung“ faktisch dazu führen kann, dass die Durchsetzbarkeit von Umweltpolitiken – u.a. solcher mit Monitoring-Auflagen für Unternehmen – erschwert wird; dass jede neue (umwelt-)politische Maßnahme schwer zu legitimieren ist, weil an anderer Stelle Erfüllungsaufwand gemindert werden muss. Auch die aktuelle Ausgestaltung der Gesetzesfolgenabschätzung kann Umweltpolitikvorhaben eher erschweren. Hier wäre eine umfangreichere empirische Analyse von Gesetzgebungsprozessen in den zurückliegenden Jahren nötig, um empirisch zu überprüfen, ob „Bessere Rechtssetzung“ mittelbar nicht doch zu einer materiellen Deregulierung oder einer vorseilenden Minderung umweltpolitischer Gesetzgebung („regulatory chill“) geführt hat. Dazu würde sich die Methode des Process Tracing, unterstützt durch Experteninterviews mit an den Gesetzgebungsprozessen Beteiligten, anbieten.

4.2.3 Diskurse

- *Visuelle (umwelt-) politische Kommunikation:* Die Forschung zu umweltpolitischen Diskursen und Narrativen ist bislang stark auf *sprachliche* Repräsentationsformen fokussiert. In umweltpolitischen Auseinandersetzungen kommt jedoch *visuellen* Repräsentationen mitunter ebenso große Bedeutung zu; sei es bei der Vermittlung umweltpolitischer Problemlagen (etwa durch Bilder von zerberstenden Eisbergen oder Plastikinseln im Meer) wie auch bei der Stilisierung von angesagten Problemlösungen (etwa durch ästhetisierte Erneuerbare-Energielandschaften oder emotionsgeladene Bilder von umweltpolitischem Protest). Forschungsbedarf besteht damit hinsichtlich der Frage, unter welchen Bedingungen visuelle politische Kommunikation erfolgversprechend ist, ob und wie sich komplexe Umweltzusammenhänge „angemessen“ visuell repräsentieren lassen, welche Transmissionsriemen zwischen medialer Repräsentation und politischem Handeln stehen etc.
- *Empirische Überprüfung der Erfolgsfaktoren umweltpolitischer Narrative:* Um die Wirksamkeitsbedingungen für Narrative besser zu verstehen, sollte anhand einer systematischen inhaltsanalytischen und akteursbezogenen Analyse realer gesellschaftlicher Diskussionen im Kontext der Umweltpolitik empirisch überprüft werden, inwieweit die in Kapitel 3.2.3 thesenartig formulierten Handlungsansätze vorzufinden sind und welchen Erfolg sie tatsächlich zeitigen.
- *Sozialen Nutzen (Co-Benefits) von Umweltpolitik empirisch analysieren und für den politischen Diskurs aufbereiten:* Die umweltpolitikwissenschaftliche Fachliteratur geht begründet von zahlreichen sozialen Co-Benefits der Umweltpolitik aus, insbesondere von umweltpolitischen Beiträgen zur Minderung sozialer Ungleichheit auf nationaler und internationaler Ebene. Die Kompetenz, die sozialen Beiträge von Umweltpolitik besser kommunizieren zu können, wird im vorliegenden Bericht als ein wichtiger Faktor identifiziert, um die sozial- und entwicklungspolitische Einbettung von Umweltpolitik und somit ihre Legitimationsbasis und Durchschlagskraft zukünftig zu stärken. Dies setzt ein präziseres Verständnis solcher sozial- und entwicklungspolitischer Co-Benefits im In- und Ausland wie auch der aus umweltpolitischen

Maßnahmen erwachsenden sozioökonomischen Zielkonflikte voraus. Es bedarf daher robuster empirischer Forschungsarbeiten, die umweltpolitische Wirkungen im Kontext etablierter Sozial- und Nachhaltigkeitsindikatoren bewerten, um anschließend derart identifizierte Co-Benefits und Zielkonflikte in den politischen Diskurs einbringen zu können.

- *Mögliche Auswirkungen von Degrowth-, Postwachstums- und Green Economy-Diskursen im globalen Norden auf Länder des globalen Südens:* Alternative umwelt- und entwicklungspolitische Diskurse und Konzepte hinterfragen insbesondere die Funktion und die Relevanz wirtschaftlichen Wachstums für umweltverträgliche Entwicklungsprozesse und streben programmatisch entsprechende Veränderungen des gängigen Wirtschafts- und Entwicklungsmodells an. Befürworter von Degrowth- und Postwachstum kritisieren Wachstum als maßgebliches Ziel von Entwicklung grundsätzlich und insbesondere im globalen Norden. Green Economy hingegen wird als eine an Nachhaltigkeitskriterien ausgerichtete Wirtschaftsweise verstanden, in der Wachstum nicht per se abgelehnt wird. Während im Vorhaben betrachtet wurde, wie eine Umsetzung solcher Konzepte in Entwicklungsländern betrachtet wird, ist bisher unerforscht, welche Auswirkungen ihre mögliche Umsetzung in Industrie- oder Schwellenländern haben würde – insbesondere hinsichtlich mittelbarer Auswirkungen auf Länder des globalen Südens. Zu erwarten wären Auswirkungen in den Bereichen Politik, Handel, Wirtschaft und Produktion, Ressourcen und Umwelt, die etwa anhand von Modellen und Szenarien gemäß ihrer umwelt- und entwicklungspolitischen Relevanz zu analysieren wären.
- *Wirkungen von Digitalisierung auf die Kommunikation von Umweltpolitik:* In den vergangenen Jahren ist offensichtlich geworden, dass neue technische Rahmenbedingungen wie die Computerisierung und Digitalisierung von Kommunikation und Medien die Dynamik politischer Diskurse prägt. Konzeptionell und empirisch gälte es zu untersuchen, wie sich die Kommunikation von Umweltpolitik unter dem Einfluss von Internet und sozialen Medien und den damit ermöglichten Praktiken und Effekten (Kommunikationsgeschwindigkeit, Interaktivität, Filterblasen, Einsatz von Bots, ökonomischer Druck auf den Journalismus und dessen professionelle Qualitätsnormen etc.) ändert. Darauf aufbauend sind die Herausforderungen für Umweltpolitik-kommunikation herauszuarbeiten und strategische Ansatzpunkte für den Umgang damit zu entwickeln.

4.2.4 Ethik

- *Gute Argumente und die Rolle von Emotionen:* Ethik als wissenschaftliche Disziplin versteht sich als vernunftbasiert, deliberativ und auf den „zwanglosen Zwang des Arguments“ setzend. Dies gilt analog für die gesamte wissenschaftliche Fundierung der Umweltpolitik. Doch was ist der Ort für Gefühle in der umweltethischen und umweltpolitischen Debatte? Schließen sich Vernunft und Gefühl gegenseitig aus? Wie können Gefühle, die ja oft mit starken moralischen Überzeugungen einhergehen, ethisch und politisch angemessen berücksichtigt werden, ohne Deliberationsprozesse entgleisen zu lassen? Derzeit existieren Grundlagenarbeiten in der Philosophie zur Ethik der Gefühle, politikwissenschaftliche und psychologische Analysen zu Emotionen in der Politik sowie kommunikationswissenschaftliche Ansätze zum strategischen Einsatz von Emotionen. Diese Ansätze sollten interdisziplinär mit Bezug auf die (ethische Basis der) Umweltpolitik zusammengeführt werden. Dies kann zum einen Teil als Grundlagenstudie dienen, zum anderen Teil als exploratives Projekt, um künftige Gefahren und Möglichkeiten auszuloten. Beides sollte auch in gemeinsamen Workshops mit Praktikerinnen und Praktikern aus der Umweltpolitik erfolgen. Ausdrücklich soll es dabei nicht um Emotion als reine Polemik (i.S. des Populismus) gehen, sondern um den Umgang mit und Ort für Emotionen bei Personen und Gruppen, die sich zugleich vernünftigen Argumenten aufgeschlossen zeigen. Dies hätte auch Implikationen für die Kommunikationsebene (Stichwort „Apokalyptik“ versus „Spaß an Nachhaltigkeitstransformationen“).

- *Ethische Abwägung in umweltpolitischen Konfliktlagen:* Innerhalb des Zielsystems der Umweltpolitik bestehen Spannungen zwischen Zielen, die nicht oder zumindest nicht immer gleichzeitig zusammen erreichbar scheinen. Teils ist dies abhängig von den gewählten Umsetzungsmaßnahmen. Solche Konflikte bestehen zwischen einzelnen UN-Nachhaltigkeitszielen (SDGs), zuweilen bei Natur- versus Klimaschutz im Energiebereich oder genereller bei der Frage, welche Handlungsfelder prioritär behandelt (und finanziert) werden sollen. Solche Prioritätensetzung und Abwägungen scheinen zuweilen ad hoc und situativ bedingt entschieden zu werden. Lassen sich hier systematischere Hinsichten, Kriterien und Abwägungsregeln entwerfen, die im Einzelfall zwar nicht die Entscheidung abnehmen, diese aber besser begründen und damit kommunizierbar machen? Wichtig ist, dass hiermit nicht die politische Kompromissfindung zwischen den verschiedenen Politikressorts gemeint ist und auch nicht die politische Entscheidung am Ende eines Prozesses. Vielmehr geht es um die Schritte innerhalb des wissenschaftlichen und administrativen Vorfelds, insbesondere auch der wissenschaftlichen Politikberatung. Dazu wäre ein interdisziplinär zu bearbeitender Dreischritt: a) eine empirische Erhebung des Umgangs mit Abwägung und Priorisierung in unterschiedlichen Themenfeldern und Institutionen der Umweltpolitik und -verwaltung; b) ethische und entscheidungstheoretische Analysen dazu; c) Herausarbeitung möglicher Implikationen für die Priorisierungs-, Abwägungs- und damit verbundenen Kommunikationsprozesse in der Umweltpolitik; jeweils in Rückkopplung mit Praktikerinnen bzw. Praktikern.

5 Quellen

- Adams, W. M. (2009). *Green Development: Environment and Sustainability in the Third World* (3rd ed.). London and New York: Routledge.
- Addison, T. & Tarp, F. (2010). *The Triple Crisis: Finance, Food and Climate Change*. Our World: Development & Society. Retrieved from <https://ourworld.unu.edu/en/the-triple-crisis-finance-food-and-climate-change>.
- Addison, T., Channing, A. & Tarp, F. (2011). The Triple Crisis and the Global Aid Architecture. *African Development Review*, 23(4), 461-478.
- Ammicht Quinn, R. & Potthast, T. (Hg.) (2015). *Ethik in den Wissenschaften – 1 Konzept, 25 Jahre, 50 Perspektiven*. Materialien zur Ethik in den Wissenschaften 10, mit Julia Dietrich, Jessica Heesen, Birgit Kroeber und Simon Meisch, IZEW, Tübingen.
- Arts, B., Appelstrand, M., Kleinschmit, D., Pülzl, H., Visseren-Hamakers, I., Atyi, R. E. a., et al. (2010). *Discourses, actors and instruments in international forest governance* (Vol. 28): IUFRO (International Union of Forestry Research Organizations) Secretariat.
- Arts, B. & Buizer, M. (2009). Forests, discourses, institutions: A discursive-institutional analysis of global forest governance. *Forest Policy and Economics* 11 (5-6), S. 340–347.
- Bäckstrand, K. & Lövbrand, E. (2006). Planting trees to mitigate climate change: Contested discourses of ecological modernization, green governmentality and civic environmentalism, *Global Environmental Politics* 6.1 (2006): 50-75.
- Bauer, S. (2008). *Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung*. Informationen zur politischen Bildung, 287 (überarbeitete Neuauflage), S. 16-20.
- Biermann, F.; Abbott, K.; Andresen, S.; Bäckstrand, K.; Bernstein, S.; Betsill, M. M.; Bulkeley, H.; Cashore, B.; Clapp, J.; Folke, C.; Gupta, A.; Gupta, J.; Haas, P. M.; Jordan, A.; Kanie, N.; Kluvánková-Oravská, T.; Lebel, L.; Liverman, D.; Meadowcroft, J.; Mitchell, R. B.; Newell, P.; Oberthür, S.; Olsson, L.; Pattberg, P.; Sánchez-Rodríguez, R.; Schroeder, H.; Underdal, A.; Vieira, S. C.; Vogel, C.; Young, O. R.; Brock, A. & Zondervan, R. (2012). Science and government. Navigating the anthropocene. Improving Earth system governance. *Science* 335 (6074), S. 1306–1307.
- Bioökonomierat (2013). *Eckpunktepapier des Bioökonomierates*. Berlin.
- Black, J. (2008). Constructing and contesting legitimacy and accountability in polycentric regulatory regimes, *Regulation & Governance*, 2(2): 137-64.
- Borowy, I. (2014). *Defining Sustainable Development: The World Commission on Environment and Development* (Brundtland Commission). Abingdon: Routledge.
- Boulding, K. E. (1966). The Economics of the Coming Spaceship Earth. In: Jarrett, H. (ed.): *Environmental Quality in a Growing Economy*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press. 3-14.
- Brand, U. & Wissen, M. (2017). *Imperiale Lebensweise. Zur Ausbeutung von Mensch und Natur in Zeiten des globalen Kapitalismus*. München: oekom verlag.
- Braun, J. v. (2013). *Bioeconomy—science and technology policy for agricultural development and food security*, Cornell, NY: Cornell University.
- Brenner, N. & Theodore, N. (2002). Cities and the Geographies of „Actually Existing Neoliberalism“. *Antipode* 34 (3), S. 349–379.
- Charnovitz, S. (2002). The Law of Environmental PPMs in the WTO: Debunking the Myth of Illegality. *Yale Journal of International Law* 27, S. 59.
- Cosbey, A. (2001). The WTO and PPMs: Time to drop a taboo. *Bridges Between Trade and Sustainable Development* 5, S. 1–3.
- Costanza, R. (1992). *Ecological economics: the science and management of sustainability*. New York: Columbia University Press.
- Crouch, C. (2011). *Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus*. Berlin: Suhrkamp.
- Daly, Herman E. (1991). *Steady-state economics*. Washington, D.C.: Island Press.
- Dierksmeier, C. (2016). *Qualitative Freiheit. Selbstbestimmung in weltbürgerlicher Verantwortung*. Berlin: Moderne-Postmoderne.

- Dingwerth, K. (2004). Effektivität und Legitimität globaler Politiknetzwerke, In: T. Brühl, H. Feldt, B. Hamm, H. Hummel and J. Martens (eds.): *Unternehmen in der weltpolitik. Politiknetzwerke, Unternehmensregeln und die Zukunft des Multilateralismus*, Bonn: Dietz, S. 74-95.
- Dryzek, J. (2005). *The Politics of the Earth. Environmental Discourses* (2nd ed.). New York: Oxford University Press.
- Ehrlich, P. R. & Ehrlich, A. H. (1970). *Population, resources, environment: issues in human ecology*. San Francisco: WH Freeman.
- Espinosa, C. (2013). The riddle of leaving the oil in the soil – Ecuador's Yasuní-ITT project from a discourse perspective. *Forest Policy and Economics*, 36, 27-36.
- Espinosa, C. & Pregernig, M. (2018). Narrative in der Umweltpolitik: Möglichkeiten und Grenzen. *politische ökologie*, 152, 41-46.
- Espinosa, C.; Pregernig, M. & Fischer, C. (2017): Narrative und Diskurse in der Umweltpolitik: Möglichkeiten und Grenzen ihrer strategischen Nutzung. Zwischenbericht (UBA-Texte 86/2017). Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.
- ETC Group (2011). *Who will control the Green Economy. Action Group on Erosion, Technology and Concentration*, Ottawa.
- Fischer, G.; Tramberend, S.; Bruckner, M. & Lieber, M. (2017). Quantifying the land footprint of Germany and the EU using a hybrid accounting model (Umweltbundesamt, Hrsg.) (UBA-Texte 78/2017).
- Fukuda-Parr, S., Lopes, C., & Malik, K. (2002). Overview. Institutional innovations for capacity development. In S. Fukuda-Parr, C. Lopes, & K. Malik (Eds.), *Capacity for Development: New Solutions to Old Problems*. London, Sterling: Earthscan Publications Ltd.
- Galaz, V.; Biermann, F.; Crona, B.; Loorbach, D.; Folke, C.; Olsson, P.; Nilsson, M.; Allouche, J.; Persson, Å. & Reischl, G. (2012). 'Planetary boundaries'—exploring the challenges for global environmental governance. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 4 (1), S. 80–87.
- Gephart, W. (1998). *Die Sakralisierung der Natur im Wandel des Naturverhältnisses Bilder der Moderne. Studien zu einer Soziologie der Kunst- und Kulturinhalte*. Opladen: Leske & Budrich.
- Grunwald, A. (2012). *Ende einer Illusion. Warum ökologisch korrekter Konsum die Umwelt nicht retten kann*. München: oekom.
- Hajer, M. A. (1995). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Clarendon Press.
- Haque, M. S. (2000). Environmental discourse and sustainable development: Linkages and limitations." *Ethics and the Environment*, S. 3-21.
- Héritier, A.; Mingers, S.; Knill, C. & Becka, M. (1994). *Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa: Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der Europäischen Union*. Wiesbaden: Springer-Verlag.
- Höffe, O. (2015a). *Gerechtigkeit* (5. Aufl.). München: C.H.Beck.
- Höffe, O. (2015b). *Kritik der Freiheit. Das Grundproblem der Moderne*. München: Verlag C.H. Beck.
- Hogl, K., Kvarda, E., Nordbeck, R. and Pregernig, M. (2012). Legitimacy and effectiveness of environmental governance: Concepts and perspectives, In: K. Hogl, E. Kvarda, R. Nordbeck and M. Pregernig (eds.): *Environmental governance: The challenge of legitimacy and effectiveness*, Cheltenham; Northampton, MA: Edward Elgar, S. 1-26.
- Hopwood, B., Mellor, M. and O'Brien, G. (2005). Sustainable development: Mapping different approaches, *Sustainable Development*, 13(1): 38-52.
- IPCC (2007). *Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Intergovernmental Panel on Climate Change: Climate Change, Geneva/Switzerland, 2007.
- IPCC (2014). *Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Intergovernmental Panel on Climate Change: Climate Change, Geneva/Switzerland, 2014.
- IRP (2011). *Towards a green economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication. A Synthesis for Policy Makers* (International Resource Panel, Hrsg.), Nairobi.
- Jacob, K.; Wolff, F. (2019): *Schlussfolgerungen aus dem Global Environmental Outlook 6 für Deutschland, Hintergrundpapier*. Berlin.
- Jacob, K.; Wolff, F.; Graaf, L.; Heyen, D. A. & Guske, A. (2016). *Dynamiken der Umweltpolitik in Deutschland. Rückschau und Perspektiven* (UBA-Texte 70/2016). Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.

- Jaeger-Erben, M.; Rückert-John, J. & Schäfer, M. (2017). Do-it-yourself oder do-it-together? – Eine Typologie sozialer Innovationen für nachhaltigen Konsum. In M. Jaeger-Erben, J. Rückert-John & M. Schäfer (Hrsg.), *Soziale Innovationen für nachhaltigen Konsum. Wissenschaftliche Perspektiven, Strategien der Förderung und gelebte Praxis* (S. 23–50). Wiesbaden: Springer VS.
- Kallis, G., Demaria, F., & D'Alisa, G. (2014). Introduction. In G. Kallis, F. Demaria, & G. D'Alisa (Eds.), *Degrowth: A Vocabulary for a New Era* (pp. 1-17). New York, London: Routledge.
- Kuckartz, U. (1999). Umweltbildung und Umweltkommunikation in der Mediengesellschaft im Wandel. Vortrag gehalten auf der Tagung „Lust auf Zukunft“ des Forum Umweltbildung, Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie, 26. und 27. November 1999 in Wien. Verfügbar unter <https://docplayer.org/15071734-Umweltbildung-und-umweltkommunikation-in-der-mediengesellschaft-im-wandel.html>
- Lessenich, S. (2016): Neben uns die Sintflut. Die Externalisierungsgesellschaft und ihr Preis. München: Hanser Berlin.
- MA (2005). Ecosystems and Human Well-being: Synthesis. In MA (Hrsg.), *Millennium Ecosystem Assessment. Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*. Washington, D.C: Island Press.
- Meadows, D. H., Meadows, D. I., Randers, J., & Behrens III, W. W. (1972). *The Limits to Growth. A Report to the Club of Rome*. New York: Signet.
- Meisch, S. (2014). Bewusster Fleischkonsum – wie kann Politik gestaltend eingreifen? In L. Voget-Kleschin, L. Bossert & K. Ott (Hrsg.), *Nachhaltige Lebensstile. Welchen Beitrag kann ein bewusster Fleischkonsum zu mehr Naturschutz, Klimaschutz und Gesundheit leisten?* (S. 411–436). Marburg: Metropolis-Verlag.
- Meisch, S. (2015). Knowing one's food – making food a public issue. In D. E. Dumitras, I. M. Jitea & S. Aerts (Hrsg.), *Know your food* (S. 306–311). Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
- Meisch, S.; Kerr, M.; Potthast, T. & Brohmann, B. (2018). Mengenproblematik: Wenn individuelle Entscheidungsfreiheit (scheinbar) mit der Nachhaltigkeit in Konflikt gerät (UBA-Texte 113/2018). Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.
- Merchant, C. (2003). *Reinventing Eden: The Fate of Nature in Western Culture*. New York, NY; London: Routledge.
- Mirowski, P. (2013). *Never let a serious crisis go to waste. How neoliberalism survived the financial meltdown*. London: Verso.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge NY, USA: Cambridge University Press.
- OECD (2011). *Towards Green Growth*, Paris.
- Ott, K. (2012). Variants of de-growth and deliberative democracy: A Habermasian proposal. *Futures*, 44(6), 571-581.
- Oreskes, N. & Conway, E. M. (2010). *Merchants of Doubt: How a Handful of Scientists Obscured the Truth on Issues from Tobacco Smoke to Global Warming*. Bloomsbury.
- Palsson, G., Szerszynski, B., Sörlin, S., Marks, J., Avril, B., Crumley, C., Hackmann, H., Holm, P., Ingram, J., Kirman, A., Buendía, M.P. and Weehuizen, R. (2013). Reconceptualizing the 'anthropos' in the anthropocene: Integrating the social sciences and humanities in global environmental change research, *Environmental Science & Policy*, 28: 3-13.
- Pauw, P.; Bauer, S.; Richerzhagen, C.; Brandi, C. & Schmole, H. (2014). Different perspectives on differentiated responsibilities: a state-of-the-art review of the notion of common but differentiated responsibilities in international negotiations. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Petersen, A. & Krisjansen, I. (2015). Assembling 'the bioeconomy': Exploiting the power of the promissory life sciences. *Journal of Sociology*, March 2015 51: 28-46
- Petschow, U. (2018). Wider das Wachstum der Grenzen. *Ökologisches Wirtschaften*, 33(1), 10.
- Pettit, P. (2017). The republican ideal of freedom. In D. Miller (Hrsg.), *The Liberty Reader* (S. 223–242). Abingdon: Routledge.
- Pisano, U. & Berger, G. (2015). Planetary boundaries for Sustainable Development: From an international perspective to national applications: ESDN Quarterly Report.
- Prittwitz, V. (1990). *Das Katastrophenparadox: Elemente einer Theorie der Umweltpolitik*: Leske+ Budrich Opladen.
- Pülzl, H.; Kleinschmit, D. & Arts, B. (2014). Bioeconomy – an emerging meta-discourse affecting forest discourses? *Scandinavian Journal of Forest Research* 29 (4), S. 386–393.

- Radcliffe, S. A. (2012). Development for a postneoliberal era? Sumak kawsay, living well and the limits to decolonisation in Ecuador. *Geoforum* 43 (2), S. 240–249.
- Raffaelli, R. & Glynn, M. A. (2015). Institutional Innovation: Novel, Useful. In C. Shalley, M. A. Hitt & J. Zhou (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Creativity, Innovation, and Entrepreneurship* (S. 407–420). Oxford: Oxford University Press.
- Raffaelli, R.; Glynn, M. A. & Strandgaard Pedersen, J. (2013). Towards a general theory of the institutional field (Working Paper Nr. 2013). Boston, MA: Harvard Business School.
- Redclift, M. (2005). Sustainable development (1987–2005). An oxymoron comes of age. *Sustainable development*, 13(4), 212–227.
- Richerzhagen, C.; Bauer, S.; Espinosa, C. & Pregernig, M. (2019). *Entwicklungspolitisch sensible Umweltpolitik* (UBA-Texte 20/2019). Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.
- Rist, G. (2014). *The history of development. From Western Origins to global faith* (4 ed.). London, New York: Zed Books.
- Rockström, J.; Steffen, W.; Noone, K.; Persson, Å.; Chapin, F. S. et al. (2009). Planetary Boundaries. Exploring the Safe Operating Space for Humanity. *Ecology and Society* 14 (2).
- Sandel, M. J. (2012). *Was man für Geld nicht kaufen kann. Die moralischen Grenzen des Marktes*. Berlin: Ullstein.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview.
- Scholl, G. & Gossen, M. (2017). Wie kann die Umweltpolitik soziale Innovationen für nachhaltigen Konsum fördern? In M. Jaeger-Erben, J. Rückert-John & M. Schäfer (Hrsg.), *Soziale Innovationen für nachhaltigen Konsum. Wissenschaftliche Perspektiven, Strategien der Förderung und gelebte Praxis* (S. 51–69). Wiesbaden: Springer VS.
- Schumacher, E. F. (1973). *Small is beautiful: Economics as if people mattered*. New York.
- Sodano, V. (Hrsg.) (2013). *Pros and cons of the bioeconomy: a critical appraisal of public claims through Critical Discourse Analysis*.
- SRU (2019). *Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen – Zur Legitimation von Umweltpolitik. Sondergutachten. Sachverständigenrat für Umweltfragen*, Berlin.
- Staffas, L.; Gustavsson, M. & McCormick, K. (2013). Strategies and policies for the bioeconomy and bio-based economy: An analysis of official national approaches. *Sustainability* 5 (6), S. 2751–2769.
- Steffen, W., Rockström, J., & Costanza, R. (2011). How Defining Planetary Boundaries Can Transform Our Approach to Growth. *Solutions: For A Sustainable & Desirable Future*, 2(3), 59–65.
- Steffen, W.; Richardson, K.; Rockström, J.; Cornell, S.; Fetzer, I.; Bennett, E. M.; Biggs, R.; Carpenter, S.R.; Vries, W. de; Wit, C. A. de; Folke, C.; Gerten, D.; Heinke, J.; Mace, G. M.; Persson, L. M.; Ramanathan, V.; Reyers, B. & Sörlin, S. (2015). Planetary Boundaries: Guiding human development on a changing planet. *Science* 347 (6223).
- Stern, N. (2006). *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. Cambridge, UK: CUP.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches, *The Academy of Management Review*, 20(3): 571–610.
- Sunstein, C. R.; Reisch, L. A. & Rauber, J. (2017). A worldwide consensus on nudging? Not quite, but almost. *Regulation & Governance* 127, S. 1593.
- TEEB (2010). *Mainstreaming the economics of nature: a synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB*, n.p.
- TEEB DE (2017). *Über TEEB DE*. Verfügbar unter <http://www.naturkapital-teeb.de/ueber-teeb-de/ueberblick-projekthintergrund.html>.
- Thorun, C.; Diels, J.; Vetter, M.; Reisch, L.; Bernauer, M.; Micklitz, H.-W.; Rosenow, J.; Forster, D. & Sunstein, C. R. (2017). *Nudge-Ansätze beim nachhaltigen Konsum. Ermittlung und Entwicklung von Maßnahmen zum „Anstoßen“ nachhaltiger Konsummuster* (Umweltbundesamt, Hrsg.), Dessau-Roßlau.
- Tugendhat, E. (2012). *Vorlesungen über Ethik* (8. Aufl.). Frankfurt am Main: Suhrkamp
- UBA (2016). *Die Nutzung natürlicher Ressourcen. Bericht für Deutschland 2016*. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.
- UBA (2017). *Daten zur Umwelt 2017. Indikatorenbericht*. Dessau: Umweltbundesamt.

- Ulrich, P. (1997). Arbeitspolitik jenseits des neoliberalen Ökonomismus - das Kernstück einer lebensdienlichen Sozialpolitik. *Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften* 38, S. 136–152.
- UN (1987). Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, New York.
- UN (2005). Millennium Ecosystem Assessment Synthesis Report. United Nations, Washington DC.
- UN (2012). High-Level Report. Resilient people, resilient planet. A future worth choosing. New York: United Nations Secretary-General's High-Level Panel on Global Sustainability.
- UNEP (2019). GEO-6: Global Environment Outlook, Healthy planet, healthy people. United Nations Environment Programme, Nairobi.
- UN ESA (2015). World Population Prospects. Key Findings and Advance Tables. 2015 Revision (Working Paper ESA/P/WP.241). New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- UNDESA (2014). Global Sustainable Development Report. Prototype edition. United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- UNEP, Heywood, V. H. (1995). Global Biodiversity Assessment. Cambridge University Press, Cambridge 1995.
- UNGA (2012). The future we want (January), Annex, Resolution 66/288 adopted by the General Assembly.
- van den Bergh, J. (2011). Environment versus growth — A criticism of “degrowth” and a plea for “a-growth”. *Ecological Economics* 70 (5), S. 881–890.
- Voget-Kleschin, L. & Meisch, S. (2015). Concepts and Conceptions of Sustainable Development. A Comparative Perspective. In S. Meisch, J. Lundershausen, L. Bossert & M. Rockoff (Hrsg.), *Ethics of Science in the Research for Sustainable Development* (S. 45–72). Baden-Baden: Nomos.
- Ward, B. & Dubos, R. (1972). Only One Planet: The Core and Maintenance of a Small Planet, New York: W.W. Norton
- WBGU (2011). Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation (Hauptgutachten, 2., veränderte Auflage). Berlin: WBGU.
- Whitehead, M. (2013). Editorial: Degrowth or Regrowth? *Environmental Values*, 22(2), 141-145.
- Wolff, F. & Gsell, M. (2018). Ökonomisierung der Umwelt und ihres Schutzes: Unterschiedliche Praktiken, ihre theoretische Bewertung und empirische Wirkungen (UBA-Texte 71/2018). Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.
- WWF (2016). Living Planet Report 2016. Risk and resilience in a new era.
- Ziai, A. (2006). Zwischen Global Governance und Post-Development - Entwicklungspolitik aus diskursanalytischer Perspektive. Münster: Westfälisches Dampfboot.