



POSITION // SEPTEMBER 2020

Lehren aus der Corona-Krise: Neue Leitmotive für die Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik erforderlich? – ein Diskussionsbeitrag

Impressum

Die im Dokument enthaltenen Positionen stimmen nicht zwangsläufig mit denen des Umweltbundesamtes überein.

Herausgeber:

Umweltbundesamt
Postfach 14 06
06813 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt

 /umweltbundesamt

 /umweltbundesamt

Autoren:

Harald Ginzky, Christian Löwe, Carsten Neßhöver

Redaktion:

Harald Ginzky, Christian Löwe, Carsten Neßhöver

Satz und Layout:

le-tex publishing services GmbH

Publikationen als pdf:

www.umweltbundesamt.de/publikationen

Bildquellen:

Titel: GettyImages/Ababsolutum

S. 23: Shutterstock/Bildagentur Zoonar GmbH

Stand: September 2020

ISSN 2363-8273

POSITION // SEPTEMBER 2020

Lehren aus der Corona-Krise: Neue Leit motive für die Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik erforderlich? – ein Diskussionsbeitrag

Danksagung

Die im Dokument enthaltenen Positionen stimmen nicht zwangsläufig mit denen des Umweltbundesamtes überein.

Das Papier wurde im Rahmen einer ad-hoc Task-Force des Umweltbundesamtes zur Corona-Pandemie erarbeitet. Die Autorinnen und Autoren danken den Kolleginnen und Kollegen der UBA-Fachbereiche für zahlreiche Diskussionen und Anregungen zum Papier. Insbesondere geht der Dank an:

Hannah Auerochs, Matthias Koller, Jan Kosmol, Katja Kraus, Nadja Salzborn, Arn Sauer, Stefanie Wieck

Inhalt

Zusammenfassung	6
1. Einleitung	8
2. Schlaglichter der Veränderung in der Corona-Krise	9
2.1 Politische und gesellschaftliche Entwicklungen infolge der Corona-Pandemie	9
2.2 Corona-Krise und Klimawandel	13
2.3 Zur Rolle weiterer menschengemachter Krisenphänomene	14
2.4 Zwischenfazit: Neue Herausforderungen und Chancen für die Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik durch Corona	15
3. Ansätze für neue Leit motive für die Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik	16
3.1 Neue Leit motive nach Corona	16
3.2 Verhältnis der neuen Leit motive zu anerkannten Prinzipien und weiteren übergeordneten Vorgaben der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik	20
4. Wie weiter? Thesen für eine neue Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik	22

Zusammenfassung

Die Corona-Krise wird von vielen als eine historische Zäsur wahrgenommen. Infolge einer Zoonose kam es zu der Pandemie mit dem Virus Sars-CoV-2, die die weltweiten Abhängigkeiten zwischen Gesellschaft, Natur und wirtschaftlichem Handeln sichtbar machte. Ihre Eindämmung erfordert drastische Maßnahmen und in der Folge stellen sich neue Grundsatzfragen über Werte des wirtschaftlichen Handelns, der wechselseitigen Verantwortung zwischen Einzelnen aber auch zwischen Gesellschaften, sowie über das Verhältnis von Mensch und Natur.

Die Corona-Pandemie unterstreicht die Anfälligkeit der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen (Teil-)Systeme infolge des globalisierten Wirtschaftens. Es wird deutlich, dass die Beherrschbarkeit der Auswirkungen von den konkreten gesellschaftlichen Verfasstheiten abhängt. Insbesondere die Länder im globalen Süden sind in der Regel sehr viel mehr von den gesundheitlichen und ökonomischen Auswirkungen betroffen. Die Krise zeigt die Bedeutung der systemrelevanten Sektoren wie Gesundheitswesen, Sozialversicherungssystemen sowie der Nahrungsmittelversorgung. Die Frage steht erneut im Raum, ob im Grundsatz Wohlfahrt in einem umfassenden Sinne nicht wichtiger ist als materieller Wohlstand. In jedem Fall hat sich eine lernende Steuerung durch den Staat als notwendig erwiesen, da sich die Erkenntnislage zu Sars-CoV-2 kontinuierlich fortentwickelt hat. Die Wissenschaft hat erkennbar einen wesentlichen und unverzichtbaren Beitrag geleistet, um ein wissensbasiertes Entscheiden zu ermöglichen. Zugleich ist nicht zu verkennen, dass erfolgreiches Krisenmanagement die Einbindung und das Vertrauen der Bevölkerung und aller gesellschaftlichen Akteure voraussetzte. IT-gestützte Systeme haben sich zur Krisenbewältigung als hilfreich erwiesen.

Diese Beobachtungen sind auch für den fortschreitenden Klimawandel und die anderen Umweltkrisen relevant. Zu berücksichtigen ist, dass weitere Krisenphänomene wie Kriege und Rüstungsexporte, fragile Staatlichkeit, ungerechte Handelsbeziehungen sowie neokoloniales Strukturen die Vulnerabilität der

Gesellschaften verstärken. Sie müssen mitanalysiert und bei Problemlösung berücksichtigt werden, wenn eine Transformation zur Nachhaltigkeit gelingen soll.

Viele der geltenden Prinzipien und Grundsätze der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik wie etwa das Vorsorgeprinzip oder der Grundsatz des „Leave no one behind“ sind für eine ambitionierte Politik weiterhin unverzichtbar. Jedoch zeigen sich Lehren aus der Corona-Krise, die es nötig erscheinen lassen, auch die Grundlagen der Umweltpolitik zu hinterfragen bzw. zu ergänzen. Folgende Leitmotive sind hier für eine effektive Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik besonders relevant. Sie sollen die geltenden Prinzipien und übergeordneten Vorgaben konkretisieren und/oder ergänzen:

Stärkung des Nexus von Umwelt und Gesundheit

Der Nexus von Umwelt- und Gesundheitsschutz muss deutlich stärker als bisher bei allen sektoralen Politiken berücksichtigt werden. Zur Operationalisierung dieses Leitmotivs sollte der „One Health“-Ansatz genutzt werden.

Resilienz der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systeme

Durch eine Stärkung der „Resilienz der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systeme“ sollen die Fragilität und Anfälligkeiten des globalisierten Wirtschaftens gegenüber Krisen verringert werden. Die Corona-Krise hat nachdrücklich verdeutlicht, dass Systeme nicht allein auf Effektivität optimiert werden sollten, sondern dass Puffer im Sinne einer besseren Widerstandsfähigkeit dringlich erforderlich sind. Resilienz kann nur erreicht werden, wenn die Anforderung aus den Nachhaltigkeitszielen „niemanden zurückzulassen“ und die ökologischen Grenzen beachtet werden.

Strukturelle Gerechtigkeit

„Strukturelle Gerechtigkeit“ meint die Sicherstellung eines guten Lebens auf Basis einer sicheren Grundversorgung für alle Menschen weltweit. Durch strukturelle Gerechtigkeit könnten instabile Systeme vermieden werden.

Solidarität des Handels als Ausdruck der gesellschaftlichen Resilienz

Dieses Leitmotiv verlangt, dass alle staatlichen, gesellschaftlichen und privaten Akteure, soweit sie umwelt- und nachhaltigkeitspolitische Maßnahmen initiieren oder umsetzen, berücksichtigen, welche Wirkungen diese Maßnahmen für andere Akteure, insbesondere für deren Resilienz, haben.

Lernende Steuerung wegen einer sich stetig verändernden Erkenntnislage

Der „lernenden Steuerung“ kommt auf Grund der Notwendigkeit, bei sich stetig ändernder Erkenntnislage Entscheidungen treffen und diese kontinuierlich anpassen zu müssen, eine neue Wertigkeit zu.

Erhaltung und Stärkung handlungsfähiger öffentlicher Institutionen auf allen Ebenen

Es bedarf handlungsfähiger Staaten und internationaler Organisationen für das Krisenmanagement und um geeignete Maßnahmen für eine Transformation zur Nachhaltigkeit koordinieren sowie umsetzen zu können. Ebenso muss die lokale Ebene gestärkt werden.

Entwicklung einer digitalen Kultur

Das Potenzial der Digitalisierung muss, soweit möglich, mit Blick auf Umweltschutz, aber auch mit Blick auf die erforderlichen sozial-ökologischen

Transformationen systematisch erschlossen werden. Insofern bedarf es einer neuen digitalen Kultur, die auch die Rahmenbedingungen für die Digitalisierung aktiv bestimmt.

Die Krisen – die Corona-Pandemie wie auch die andauernden Umweltkrisen – verlangen, dass Umweltschutz und Nachhaltigkeit ins Zentrum des politischen Denkens und Gestaltens rücken. Dafür können die skizzierten Leitmotive helfen: Sinnvoll scheint eine Weiterentwicklung bis hin zu einer Verrechtlichung der Motive, um sie zu verbindlichen Maximen aller Politikfelder zu machen – sowohl national wie international. Sie ergänzen damit bestehende Motive und Leitprinzipien, wie etwa auch die UN-Nachhaltigkeitsziele. Dringlich ist, dass Resilienz gewährleistet ist. Der Staat muss aufgrund der verschiedenen Krisen seiner elementaren Rolle als Gestalter und Rahmensetzer in einem lernenden Modus gerecht werden und dabei eine organisierte Selbststeuerung der Gesellschaft ermöglichen und sicherstellen. Allerdings bedarf es noch der Konkretisierung der Inhalte dieser neuen Leitmotive sowie der Operationalisierung für einzelne Sektoren. Dies erfordert u. a. mehr transdisziplinäre Forschung, die ihre Ergebnisse und Maßnahmenvorschläge im Diskurs mit den betroffenen gesellschaftlichen Akteuren entwickelt.

1. Einleitung

Die Corona-Krise wird von vielen als eine historische Zäsur wahrgenommen. Ein neuartiges Virus, Sars-CoV-2, zwingt viele Staaten auf der ganzen Welt dazu, einen weitgehenden Shutdown – zumindest temporär – zu verhängen und damit das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben weitgehend einzuschränken. Die Entwicklung der Pandemie lässt erwarten, dass die Infektions- und Todeszahlen noch erheblich steigen werden und je nach Umgang der Staaten dadurch weitergehende erheblichen Folgen gesellschaftlicher und ökonomischer Art entstehen.¹

Ein unmittelbarer Vergleich mit anderen tiefen geschichtlichen Einschnitten und Katastrophen der letzten 150 Jahre ist schwierig, da sich Ursachen, Kontexte und Auswirkungen zu sehr unterscheiden. Allein das Ausmaß der wirtschaftlichen Effekte verdeutlicht aber, wie tiefgreifend die Wirkung der Krise sein wird. Klar ist damit, dass diese Pandemie in ihrer bisherigen Erscheinungsform und ihrem global-dynamischen Verlaufsmuster etwas Neues darstellt und vermutlich enorme, weitreichende und tiefgreifende Auswirkungen haben wird. Verstärkend wirkt, dass die Krise in einer Zeit auftritt, die ohnehin in den letzten zwanzig Jahren durch eine zunehmende Krisenhaftigkeit geprägt ist – einerseits durch die direkten Auswirkungen wie Naturkatastrophen, Kriege und wirtschaftliche Krisen wie die Finanzkrise ab 2007, andererseits aber auch durch die grundlegende Krisenhaftigkeit in der modernen Gesellschaft mit starken, auch kulturellen Dynamiken.

Krisen bieten die Chance für grundlegende Einblicke in die aktuelle gesellschaftliche Situation und für Reformen und Modernisierungsbestrebungen.² So werden etwa gerade im Kontext der ökonomischen Wiederaufbauprogramme eine Stärkung von „grünen“ Ansätzen diskutiert – eine Diskussion, die noch in der Finanzkrise vor zehn Jahren nur randlich

eine Rolle spielte³. Auch die Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik sollte in solche Phase der Reflexion nutzen, um die Implikationen der aktuellen Krise zu diskutieren.

Dieser Beitrag möchte hierzu einladen: Er diskutiert zunächst die sich bisher abzeichnenden wesentlichen Aspekte der Corona-Krise mit dem Fokus auf Umwelt und Nachhaltigkeit.⁴ Auf dieser Grundlage werden Anregungen formuliert, wie die Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik in der Folge der Krise weiterentwickelt werden kann.

Das Ziel ist es dabei, bewusst aus dem Charakter der Krisenhaftigkeit heraus neue, innovative Ansätze zu entwickeln und sie zunächst neben die bestehenden Ziele und Prinzipien der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik zu stellen. Perspektivisch soll diese Diskussion dazu beitragen, die Umweltpolitik aus der Corona-Krise heraus zu stärken und mit weiteren gesellschaftlichen Bedarfen der Nachhaltigkeitspolitik, die durch die Krise stärker in den Blick geraten, zu verzahnen.

1 Vgl. zum Beispiel zu den ökonomischen Folgen: Welt online vom 14.04.2020: IWF prophezeit größten weltweiten Wirtschaftseinbruch seit 90 Jahren – <https://www.welt.de/wirtschaft/article207250323/Corona-Pandemie-IWF-erwartet-groessten-Wirtschaftseinbruch-seit-90-Jahren.html>, und FAZ online vom 30.07.2020: Historischer Wirtschaftseinbruch in Deutschland – <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/konjunktur/corona-folgen-historischer-einbruch-der-wirtschaft-in-deutschland-16882387.html>, (Zugriffe am 01.08.2020)

2 Nassehi, A (2010): Mit dem Taxi durch die Gesellschaft – Soziologische Storys. Murmann Verlag, Hamburg

3 Vgl. hierzu für eine Übersicht UBA (2020): Synopse-Papier zu Green Stimulus, sowie World Economic Forum (2020): The Future of Nature and Business Policy Companion -Recommendations for policy-makers to reset towards a new nature economy. online: http://www3.weforum.org/docs/WEF_NNER_II_The_Future_of_Business_and_Nature_Policy_Companion_2020.pdf (Zugriff 04.08.2020)

4 Diese Analyse wird in verschiedenen Bereichen durch weitere Arbeiten des UBA ergänzt, siehe hierzu www.umweltbundesamt.de/taskforce-corona

2. Schlaglichter der Veränderung in der Corona-Krise

In diesem Kapitel soll sich explorativ der Frage genähert werden, was aus der Krise für die zukünftige Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik gelernt werden kann. Zunächst geht es darum, die dafür wesentlichen aktuell beobachteten und diskutierten Aspekte der Corona-Krise zu bestimmen. Anschließend wird die Corona-Krise exemplarisch im Kontext des Klimawandels diskutiert, um deutlich zu machen, wo mögliche Verbindungen zwischen der Corona-Krise und Umweltkrisen liegen. Des Weiteren werden wichtige fortlaufende und andauernde Krisenphänomene in den Blick genommen. Die Ergebnisse werden in einem Zwischenfazit zusammengefasst.

Diese Analyse ist als vorläufig zu sehen, da die Corona-Krise wie auch das Krisenmanagement noch andauern, sodass eine abschließende Bewertung noch nicht möglich ist. Dies gilt sowohl für die Dauerhaftigkeit der beobachteten Effekte als auch für deren Auswirkungen auf Umwelt und Nachhaltigkeit.

2.1 Politische und gesellschaftliche Entwicklungen infolge der Corona-Pandemie

Die folgenden Punkte sollen schlaglichtartig zeigen, wie komplex und tiefgreifend sich die Corona-Krise auf Gesellschaft, Umwelt und Wirtschaft auswirkt. Vielfach werden durch die Krise dabei bestehende Trends verschärft bzw. stärker sichtbar.

Der Fokus der Betrachtung liegt auf den Entwicklungen in Deutschland, ergänzt durch eine kurze globale Perspektive in Kapitel 2.1.3. Ferner lassen sich einige der Entwicklungen, vielfach in anderer Ausprägung, auch in anderen Ländern beobachten.

2.1.1 Veränderte Wahrnehmung: Verwundbarkeit, Krisenhaftigkeit und Mensch-Natur-Beziehung

Die soziologische Diskussion zur Corona-Krise weist vielfach darauf hin, wie sehr eine akute Krise die Wahrnehmung der Menschen ändert und neue Blickwinkel entstehen lässt, bestehenden Trends und Defizite in der Gesellschaft offenlegt und dadurch neue Perspektiven für die Zukunft entstehen lässt. Dies lässt sich auch an verschiedenen Aspekten der Corona-Krise erkennen.

Verstärktes Bewusstsein für Krisenhaftigkeit der Moderne

Die Corona-Krise führt zu einem Diskurs über die Resilienz der Gesellschaften, auch im Hinblick auf langfristige Krisenphänomene wie Klimawandel und Umweltzerstörung (vgl. Kap. 2.2). Damit bekommen wissenschaftliche Diskussionen zur Komplexität moderner Gesellschaften eine neue Bedeutung, da sie bestehende Defizite weitergehend sichtbar machen als zuvor.⁵

Insbesondere die Anfälligkeit der wirtschaftlichen Verflechtungen aufgrund der Globalisierung wurde deutlich. Grundlegende, bisher meist ausgesparte Fragen, wie etwa die Frage nach der gesellschaftlich gewünschten Form eines „guten Lebens“ für alle Generationen werden verstärkt in der medialen Öffentlichkeit diskutiert. In der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion zur Krise wird nicht nur über die konkrete Folgenbewältigung, sondern auch über grundlegende Ansätze des Wirtschaftens, wie z. B. die Rolle von Wirtschaftswachstum für ein gutes Leben, diskutiert.⁶

Neues Verständnis von „Systemrelevanz“ während der Pandemie

Mit der Krise veränderte sich auch das Bewusstsein darüber, welche Personen und Berufsgruppen für ein Funktionieren der Gesellschaft von Bedeutung sind. Wurde in der Finanzkrise ab 2007 der Begriff „systemrelevant“ vornehmlich für große Banken und Unternehmen genutzt, die zuvorderst „die Wirtschaft am Laufen halten“, wurde in der Corona-Krise deutlich, dass vielmehr die Pflege- und Gesundheitsberufe und -institutionen sowie die Grundversorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs für die Gesellschaft essentiell sind. Auch wurde deutlich, dass in vielen der betroffenen Berufszweigen Frauen besonders stark vertreten sind und die Entlohnung dort schlecht ist.

⁵ Siehe hierzu beispielhaft: Nassehi, A. (2017): Die letzte Stunde der Wahrheit – Kritik der komplexitätsvergessenen Vernunft. Murmann-Verlag, Hamburg; sowie Reckwitz, A. (2019): Das Ende der Illusionen – Politik, Ökonomie und Kultur in der Spätmoderne. Suhrkamp, Berlin

⁶ Exemplarisch sei hier auf den (fach)öffentlichen Diskurs zahlreicher prominenter (vornehmlich deutscher) Ökonominen und Ökonomen über die Krise und ihre wirtschaftlichen Folgen auf Twitter (Hashtag #Econtwitter) verwiesen, der zahlreiche Veröffentlichungen zum Thema kritisch, aber fachlich offen und konstruktiv diskutiert.

Ferner verursachte die Schließung von Kitas und Schulen eine zusätzliche hohe Belastung von Familien, und auch hier haben Frauen häufig die Betreuungsaufgaben übernommen. Dies zeigte die hohe Bedeutung der Bildungseinrichtungen auch in der Frage der Betreuung Minderjähriger für ihre Eltern auf und verstärkte die Diskussion um Gleichberechtigung von Männern und Frauen in der Gesellschaft.⁷

Neubewertung der Mensch-Natur-Beziehung

Ursache der Pandemie ist nach derzeitigem Wissensstand eine direkte Übertragung des Virus von Wildtieren auf den Menschen.⁸ Solche Zoonosen nehmen tendenziell zu – aufgrund der Zerstörung und Inanspruchnahme von Lebensräumen von Wildtieren durch den Menschen und die intensive Tierhaltung und die daraus folgende zunehmende Auflösung der Grenze zwischen Mensch und Natur.⁹ Offenkundig waren die Sicherheitssysteme wie etwa Hygienestandards nicht ausreichend, um den Übergang des Virus auf den Menschen und dessen weltweite Verbreitung frühzeitig zu erkennen und einzugrenzen. Diese Gesamtproblematik ist seit langem in der Fachöffentlichkeit bekannt, führte im öffentlichen Handeln aber nur vereinzelt zu Konsequenzen (etwa mit praxis-erprobten Pandemie-Konzepten in einzelnen asiatischen Ländern).

Anders als bei der Reflektion zu anderen Naturkatastrophen oder dem Klimawandel scheinen die globale Pandemie-Erfahrung, die „Heimlichkeit“ der Virusausbreitung und die mögliche direkte Betroffenheit jedes einzelnen Menschen die Erkenntnis, dass die Menschen stets Teil der (am Ende nicht kontrollierbaren) Natur sind, wieder stärker in das Bewusstsein zu bringen. Die Bedeutung der planetaren Belastungsgrenzen sowie die Risiken der zunehmenden Aneignung der Natur bekam ein stärkeres Gewicht in der öffentlichen Diskussion.¹⁰

2.1.2 Entwicklungen in Deutschland

Deutschland ist, Stand Anfang August 2020, vergleichsweise glimpflich durch die erste Phase der Pandemie gekommen, auch wenn es aufgrund der starken internationalen Verflechtungen bereits frühzeitig betroffen war. Dabei haben sich einige Entwicklungen ergeben, die auch im Kontext der zukünftigen Umweltpolitik relevant erscheinen und die hier kurz diskutiert werden sollen.¹¹ Die Entwicklungen in der Digitalisierung ist aus unserer Sicht übergreifend und daher separat behandelt (Kapitel 2.1.4).

Leistungsfähiger Staat und die Rolle der Gesellschaft

Der Staat hat sich in Deutschland in vielen Aspekten der Corona-Krise als leistungsfähig erwiesen, er wird als erforderlicher „Organisator“ wahrgenommen, um öffentliche Güter, wie etwa das Gesundheitssystem, zu sichern und zu gewährleisten. Dass ohne einen handelnden Staat die Krise nicht zu managen wäre, ist offenkundig. Gleichzeitig legt die Krise aber auch Defizite in den Ressourcen und Infrastrukturen des States offen (Beispiel Bildungssystem). Für viele Bereiche wird die Frage der Resilienz gegenüber Krisenereignissen diskutiert (z. B. Lieferketten, Versorgung mit medizinischen Gütern und mit Krankenhausbetten, digitale Ressourcen). Kritisiert wurde auch, dass die Bundesregierung entgegen der eigenen Pandemiepläne¹² nicht hinreichend Vorsorge, bspw. bei medizinischer Schutzausrüstung, getroffen hat.

Ferner ist die Notwendigkeit des „lernenden“ Staates unter den Bedingungen von grundlegenden Wissenslücken und hoher Unsicherheit („Politik in Echtzeit“) klar zu Tage getreten.¹³ Die Reaktion auf die Pandemie stand unter hohem Handlungsdruck und hohen Risiken, etwa das Gesundheitssystem zu überfordern oder aber auch die Wirtschaft zu sehr zu schädigen.

Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger zum gemeinsamen Handeln

Zumindest in der Anfangsphase der Krise waren die Bürgerinnen und Bürger bereit, erhebliche Einschränkungen des wirtschaftlichen und gesell-

7 Vgl. hierzu detailliert Klatt, A., Spengler, L., Schwirn, K. & C. Löwe (2020): Gesellschaftliche Auswirkungen der Covid-19-Pandemie in Deutschland und mögliche Konsequenzen für die Umweltpolitik. Umweltbundesamt, Dessau

8 Nach derzeitigem Stand der Forschung, vgl. z. B. Andersen, K. G. et al. (2020): The proximal origin of SARS-CoV-2. Nature Medicine. DOI: 10.1038/s41591-020-0820-9

9 Vgl. Gibb, R. et al. (2020): Zoonotic host diversity increases in human-dominated ecosystems. Nature. DOI: 10.1038/s41586-020-2562-8

10 Vgl. Settele et al. (2020): COVID-19 Stimulus Measures Must Save Lives, Protect Livelihoods, and Safeguard Nature to Reduce the Risk of Future Pandemics. Online Artikel aus Sicht der IPBES-Assessments: <https://ipbes.net/covid19stimulus> (Zugriff: 05.06.2020), zur Gesamtproblematik siehe auch: Quammen, D. (2013): Spillover – Der tierische Ursprung weltweiter Seuchen. Deutsche Verlags-Anstalt, München

11 Für eine detaillierte Analyse gesellschaftlicher Trends in der Pandemie und ihrer möglichen Auswirkungen auf die Umweltpolitik, siehe: Klatt, A., Spengler, L., Schwirn, K. & C. Löwe (2020): Gesellschaftliche Auswirkungen der Covid-19-Pandemie in Deutschland und mögliche Konsequenzen für die Umweltpolitik. Umweltbundesamt, Dessau

12 Bundestagsdrucksache 17/12051 vom 03.01.2013

13 Vgl. Mukerji, N. & A. Mannino (2020) Covid-19: Über Philosophie in Echtzeit. Reclam, Stuttgart

schaftlichen Lebens mitzutragen. Im Rahmen des direkten Krisenmanagements überwog zunächst der Gemeinschaftssinn für die gemeinsame Krisenbewältigung. Die Gesellschaft zeigte sich als flexibel und anpassungsfähig. Erst nach der Kontrolle der ersten Epidemiewelle traten wieder vermehrt institutionelle und auch individuelle Partikularinteressen auf dem Plan, die sich auch in Protesten und Klagen gegen getroffene Maßnahmen äußern.¹⁴

Rolle der Wissenschaft

Wissenschaft leistet in der Krise eine wichtige Orientierung, die von den Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern bei den normativen Abwägungsentscheidungen zwischen verschiedenen Maßnahmen genutzt wird. Je stärker der normative Anteil der Entscheidung wird und je stärker Fragen der Verteilungsgerechtigkeit tangiert werden, desto mehr tritt der Einfluss der Wissenschaft zurück. Dabei zeigte sich auch, dass nicht nur Virologinnen und Virologen bzw. Epidemiologinnen und Epidemiologen Beachtung fanden, sondern auch andere Disziplinen wie Ökonomie und Soziologie in Diskussionen breit einbezogen wurden. Die Wertschätzung der Wissenschaft in der Gesellschaft ist dadurch zumindest vorübergehend stark gestiegen.¹⁵

Wissenschaftlichkeit und Transparenz spielen in der Krisenkommunikation dabei eine wichtige Rolle, um einerseits die Bedeutung politischer Entscheidungen nachvollziehen zu können und damit eine angemessene Krisenwahrnehmung innerhalb der Gesellschaft sicherzustellen. Andererseits half die wissenschaftliche Krisenkommunikation auch, die Möglichkeiten und Grenzen der Wissenschaft in einer akuten Gefahrenlage zu verdeutlichen.¹⁶

2.1.3 Globale Entwicklungen

Die Bedeutung der Corona-Krise für die internationale Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik wird an anderer Stelle detailliert diskutiert.¹⁷ An dieser Stelle sollen

nur ausgewählte Punkte angesprochen werden, die vermutlich dauerhafte und grundlegende Auswirkungen haben werden.

Die Krise ist zunächst insofern einschneidend, dass sie zu einer erheblich erhöhten Sterblichkeit führt. Daneben wird auch deutlich, dass es gesundheitliche Langzeitfolgen bei Erkrankten geben kann. In vielen Ländern des globalen Südens steht die Pandemie noch am Anfang (Stand August 2020). Hier werden die gesundheitlichen Folgen (Mortalität, Langzeitfolgen) vermutlich noch deutlich größer ausfallen, wie aktuelle Schätzungen¹⁸ und die konkreten Entwicklungen in einzelnen Schwellenländern, wie Brasilien und Chile, bereits zeigen.¹⁹

Darüber hinaus wirkt verunsichernd, dass Sars-CoV-2 durch Mutationen möglicherweise infektiöser wird oder stärkere Krankheitssymptome als bisher verursachen kann. Auch könnten weitere Pandemien infolge von Zoonosen auftreten. Die damit verbundenen Risiken sind dann aufgrund der aktuellen Erfahrungen neu zu bewerten. Ein Ausbau von Präventionsmaßnahmen ist in vielen Ländern in der Diskussion, soweit Mittel dafür zur Verfügung stehen. Auch der Zeitpunkt der Verfügbarkeit und die Wirksamkeit von Medikamenten und Impfstoffen gegen das Corona-Virus ist für die Optionen des Krisenmanagements entscheidend.²⁰

Die Krise hat zu einem Shutdown in den meisten Ländern geführt, mit erheblichen ökonomischen Folgen. Länder des globalen Nordens können allerdings mit umfassenden Stimulus-Programmen die kurzfristigen ökonomischen Konsequenzen noch relativ gut abpuffern, auch wenn der Erfolg dieser Maßnahmen vom weiteren Verlauf der Pandemie abhängen wird. Die G20 haben bereits Hilfsprogramme im Umfang von fünf Billionen Euro aufgelegt.²¹ In den Ländern des globalen Südens sind die Einschnitte hingegen viel dramatischer.²² Ursache

14 Vgl. hierzu auch die Ergebnisse der Mannheimer Corona Studie: <https://www.uni-mannheim.de/gip/corona-studie/> (Zugriff 01.08.2020)

15 Siehe Umfrage von Wissenschaft im Dialog: <https://www.wissenschaft-im-dialog.de/projekte/wissenschaftsbarometer/wissenschaftsbarometer-corona-spezial/> (Zugriff 18.06.2020)

16 Vgl. hierzu auch: NeBhöver, C. & M. Koller (2020): Wissenschaft und wissenschaftliche Politikberatung in „post-normalen“ Zeiten: Chancen und Herausforderungen. CSC-Blog: <https://www.csc-blog.org/de/wissenschaft-und-wissenschaftliche-politikberatung-post-normalen-zeiten-chancen-und> (Zugriff 01.08.2020)

17 Für eine detaillierte Analyse möglicher Auswirkungen der Pandemie auf die internationale Umweltpolitik, siehe: Ginzky, H., Kosmol, J. & K. Schwirn (2020): Internationale Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik während und nach der Covid-19 Pandemie. Umweltbundesamt, Dessau

18 International Rescue Committee (2020): Covid-19 in humanitarian crises: A double emergency. Online: <https://www.rescue.org/sites/default/files/document/4693/covid-19-doubleemergency-april2020.pdf> (Zugriff 18.06.2020)

19 Die Autoren verzichten aufgrund der schnellen Entwicklung der Pandemie auf aktuellen Zahlen. Diese finden sich in aktuellster Form im Covid-Dashboard der Johns Hopkins Universität (Stand 01.08.2020): <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

20 Siehe hierzu The Guardian vom 22.05.2020: <https://www.theguardian.com/world/2020/may/22/why-we-might-not-get-a-coronavirus-vaccine> (Zugriff 28.05.2020)

21 G20 (2020): G20 Leaders' Statement – Extraordinary G20 Leaders' Summit Statement on COVID-19. online: [https://g20.org/en/media/Documents/G20_Extraordinary%20G20%20Leaders%E2%80%99%20Summit_Statement_EN%20\(3\).pdf](https://g20.org/en/media/Documents/G20_Extraordinary%20G20%20Leaders%E2%80%99%20Summit_Statement_EN%20(3).pdf) (Zugriff 01.08.2020)

22 Ginzky, H., Kosmol, J. & K. Schwirn (2020). Siehe FN 17

sind u. a. oftmals schwache Gesundheits- und soziale Sicherungssysteme, geringe finanzielle Spielräume, der Rückgang der Exporte und die aktuelle Kapitalflucht großen Umfangs.²³ Sie werden deshalb auf Unterstützung internationaler Organisationen und der Länder des Nordens angewiesen sein. Die damit einhergehende staatliche Verschuldung bedeutet für alle eine langfristige hohe finanzielle Belastung, die die Investitionsmöglichkeiten über Jahrzehnte voraussichtlich negativ beeinflussen werden.²⁴

Je nach Verlauf der Krise in China, den USA, Europa und den anderen Teilen der Welt und der Wahrnehmung des jeweiligen Krisenmanagements sowie der internationalen Kooperationsbereitschaft kann es zu geopolitischen Machtverschiebungen kommen bzw. bereits bestehende Trends verstärken. So ist es denkbar, dass einzelne Tendenzen zur De-Globalisierung und Aufteilung in Macht- und Kooperationsphären zunehmen (z. B. bereits zuvor initiiert durch Handelskonflikte unter maßgeblicher Beteiligung der USA oder die Einflussnahme durch China im Projekt der Neuen Seidenstraße), es jedoch an anderen Stellen zu vermehrter, ggf. bilateraler Zusammenarbeit kommt. Dies wird auch für Europa relevant, wenn es darum geht, neben China und den USA globalen Einfluss zu bewahren.²⁵

2.1.4 Digitalisierung und neue digitale Kultur

Die Bedeutung der Informations- und digitalen Kommunikationstechnik für ein effektives Krisenmanagement hat die Corona-Krise eindrucksvoll unterstrichen. Es wurde deutlich, welchen Beitrag die Informationstechnik für eine effektive Informationssammlung und -verarbeitung sowie deren Auswertung auf Grund bestimmter Kriterien zur Darstellung der Infektions- und Todesfallentwicklung haben kann, um auf Basis dieser Grundlage die notwendigen Maßnahmen treffen zu können. Das gilt grundsätzlich auch für die Ländern des globalen Südens.

Daneben hat sich ein Teil des „öffentlichen Lebens“ durch eine starke Ausweitung digitaler Sozial- und Alltagspraktiken in den digitalen Raum verlagert.

Dies zeigt sich in den enormen Steigerungsraten in fast allen digitalen Kenngrößen (z. B. Datentransfer, Anmeldungen auf sozialen Plattformen und im Onlinehandel, Kommunikationstechnologien). Auch die bereits bekannten Gefahren der digitalen Medien als Kanal für Fehlinformationen und Raum für die Entwicklung von Verschwörungsmythen zeigen sich in der Corona-Krise verstärkt.

Gleichzeitig zur fortschreitenden Nutzung digitaler Angebote wurden aber auch die bestehenden Defizite in der Ausstattung digitaler Techniken bzw. bei digitalen Angeboten deutlich: Digitale Bildungsangebote und -formate für Schulen und Universitäten waren oft nicht verfügbar oder ihre Nutzung war nicht erprobt. Auch konnten mangels technischer Ausstattung der Verwaltung viele öffentliche Dienstleistungen nicht oder nur sehr eingeschränkt zur Verfügung gestellt werden. Besonders deutlich wurde die Frage von digitalen Zugangsmöglichkeiten als Voraussetzung für soziale Teilhabe, Gerechtigkeit und Inklusion (z. B. Bildung).²⁶ So wurden Kinder aus ärmeren Haushalten aufgrund nicht vorhandener privater Geräte oder Verbindungsmöglichkeiten bei den Bildungsangeboten zusätzlich benachteiligt. In diesem Sinne offenbarte die Corona-Krise mehr denn je die Bedeutung der Digitalisierung als zentraler Aspekt öffentlicher Daseinsvorsorge, in der sie aktuell juristisch noch nicht explizit integriert ist.

Die Umweltauswirkungen der verstärkten Nutzung von digitalen Angeboten bleiben dabei unklar. Der Strombedarf der Dienste ist grundsätzlich hoch und scheint grundsätzlich weiter zu wachsen.²⁷ Inwieweit sich der Mehrbedarf aber in einem Weniger von Umweltbelastungen etwa durch vermiedene Wege zum Arbeitsplatz oder weniger Dienstreisen auswirkt, ist derzeit schwer abzuschätzen.²⁸

Zugleich wurde z. B. bei der Entwicklung der Nachverfolgungs-App in Deutschland deutlich, dass die Digitalität als sozio-kulturelle Herausforderung zu verstehen ist (Grundrechtsrelevanz).

23 Siehe z. B. Spiegel online vom 16.04.2020: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/corona-krise-kapitalflucht-aus-schwellenlaendern-staerker-als-zur-weltfinanzkrise-2008-a-42132876-7473-4dba-94de-5306e8a60809> (Zugriff 01.08.2020)

24 siehe z. B. Zahlen des Internationalen Währungsfonds: <https://blogs.imf.org/2020/05/20/tracking-the-9-trillion-global-fiscal-support-to-fight-covid-19/> (Zugriff 18.06.2020)

25 Vgl. z. B. Perthes, V. (2020): The Corona crisis and international relations: Open questions and tentative assumptions.- SWR Point of View, online: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/the-corona-crisis-and-international-relations-open-questions-tentative-assumptions/> (Zugriff 31.05.2020)

26 Siehe z. B. Anger, C. & A. Plümmecke (2020): Homeschooling und Bildungsgerechtigkeit.- IW-Kurzbericht 4/2020, <https://www.iwkoeln.de/studien/iw-kurzberichte/beitrag/christina-anger-axel-pluenecke-homeschooling-und-bildungsgerechtigkeit-464716.html> (Zugriff 01.08.2020)

27 Lange, S., Pohl, J. & T. Santarius (2020): Digitalization and energy consumption. Does ICT reduce energy demand?- Ecological Economics 176: 106760.

28 Für eine detaillierte Reflektion zum Thema Digitalisierung und Nachhaltigkeit, siehe: Umweltbundesamt (2019): Digitalisierung nachhaltig gestalten – Ein Impulspapier des Umweltbundesamtes.- Umweltbundesamt, Dessau. Online: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/digitalisierung-nachhaltig-gestalten> (Zugriff 01.08.2020)

2.2 Corona-Krise und Klimawandel

Im Global Risks Report des World Economic Forum von Januar 2020 dominieren derzeit Umweltrisiken und Pandemien unter den größten Risiken der globalisierten Gesellschaft.²⁹ Einer Pandemie wurde dort noch eine geringere Wahrscheinlichkeit zugemessen als etwa dem Klimawandel, die Auswirkungen wurden aber ähnlich hoch bewertet. Es drängt sich damit die Frage auf, inwiefern die Corona-Krise mit anderen Krisenphänomenen im Umwelt- und Nachhaltigkeitskontext in Zusammenhang zu bringen ist bzw. Ähnlichkeiten aufweisen, die Rückschlüsse für eine gemeinsame Bekämpfung ermöglichen. Exemplarisch soll dies anhand des Klimawandels dargestellt werden.³⁰ Ähnlichkeiten zwischen Corona-Krise und Klimawandel lassen sich für die folgenden Aspekte konstatieren:

- ▶ Beide Phänomene sind durch den Menschen und seine aktuellen Lebensweisen verursacht. Die Klimawandel geht vornehmlich auf die Übernutzung fossiler Energieträger durch den Menschen zurück; die Corona-Krise vermutlich auf die Übernutzung der Natur und die damit verbundene zunehmende Auflösung der Mensch-Wildtier-Grenze und die globale Mobilität. Krisenwahrnehmung und Krisenkommunikation sind in beiden Fällen zunehmend medial vermittelt und dabei stark wissenschaftsbasiert. Die wiedergegebenen wissenschaftlichen Erkenntnisse basieren dabei verstärkt auf digitalen Formen der daten-basierten Mustererkennung (Modellierung, Algorithmisierung) sowie auf statistisch-mathematisch-basierten Handlungsrationitäten.³¹
- ▶ Menschen sind und werden von den Folgen der Corona-Krise wie des Klimawandels sehr unterschiedlich betroffen sein (Ökonomie der Ungleichheit). Das gilt für den internationalen Vergleich zwischen Ländern des Nordens und des Südens. Das trifft aber auch auf die Betroffenheit in den einzelnen Gesellschaften zu. Fragen der strukturellen Gerechtigkeit und Verteilungsgerechtigkeit gewinnen somit zunehmend an Relevanz.

- ▶ Für beide Phänomene bestehen noch erhebliche Wissenslücken, deshalb müssen die Maßnahmen kontinuierlich nachjustiert werden. Eine lernende Steuerung scheint bei der Moderierung beider Krisen notwendig, damit neue Erkenntnisse zur Anpassung der Maßnahmen führen können.
- ▶ Gesellschaften müssen sowohl bei Corona als auch beim Klimawandel für komplexe ethisch-moralische Abwägungen politische Lösungen finden. Das heißt, die Risiken des Handelns gegen die Krise müssen mit den Risiken des Nichthandelns, inkl. den zugrundeliegenden Unsicherheiten abgewogen und die Ergebnisse zu Entscheidungen transparent dargelegt werden („kohärente Risikopraxis“).³²

Allerdings gibt es auch wichtige Unterschiede zwischen den beiden Krisen:

- ▶ Die Dauer: Bei der Corona-Krise ist mit einem Abflauen der Auswirkungen (wenigstens mittelfristig) zu rechnen, soweit geeignete Maßnahmen ergriffen werden oder wirksame Medikamente und/oder Impfstoffe einsatzbereit sind. Die Folgen des Klimawandels können hingegen langfristig bis irreversibel sein (Kippunkte, fundamentale veränderte ökologische Rahmenbedingungen). Als Beispiel sei nur das Verschwinden von Inselstaaten im Pazifik aufgrund des Meeresspiegelanstiegs genannt.
- ▶ Ausmaß möglicher Folgen: Die Klimakrise kann sehr viel dramatischere Auswirkungen haben, da die Steigerung der Temperaturen die ökologischen Systeme fundamental verändern wird.
- ▶ In Bezug auf mögliche Maßnahmen: Die Bandbreite der Maßnahmen zur Corona-Krise ist aktuell in ihrer Bandbreite relativ beschränkt, da es vornehmlich um die Beschränkung menschlicher Kontakte geht. Außerdem hat sich bereits gezeigt, dass die besonders einschränkenden Maßnahmen nur für einen übersichtlichen Zeitraum angeordnet werden müssen. Grundsätzlich ist daher von einer höheren Akzeptanz auszugehen, auch wenn die Ausdifferenzierung der Maßnahmen Verteilungsfragen und Fragen der Chancengerechtigkeit aufwirft. Maßnahmen in Bezug auf die Klimakrise sind hingegen langfristig und dauerhaft einzuführen. Sie bedürfen massiver individueller, gesellschaft-

²⁹ World Economic Forum (2020): Global Risks Report 2020. - WEF, Genf

³⁰ Zahlreiche Artikel und Blogs beschäftigen sich mit diesem Vergleich, siehe z. B. Weill, R. & M. Becker: <https://www.fr.de/politik/corona-folgen-klimakrise-gerecht-loesen-13635402.html> (Zugriff 18.06.2020), Carstens; P.: <https://www.geo.de/natur/nachhaltigkeit/22738-rtkl-corona-und-klimakrise-wir-koennen-auch-anders> (Zugriff 18.06.2020), Diefenbacher, H., Foltin; O. & V. Teichert: <https://www.csc-blog.org/de/corona-pandemie-und-klimaschutz-einige-anregungen-zur-diskussion> (Zugriff 18.06.2020)

³¹ Vgl.: Giordano, P. (2020): In Zeiten der Ansteckung. Rowohlt, Hamburg

³² Vgl. Mukerji, N. & Mannino, A. (2020): Covid-19: Was in der Krise zählt. Über Philosophie in Echtzeit. Reclam, Stuttgart

licher und wirtschaftlicher Umstellungen. Wegen der Komplexität gibt es viele Lösungsansätze, die verhandelt und kontinuierlich nachjustiert werden müssen. Insofern geht es auch um strukturelle Gerechtigkeits- und Verteilungsfragen, die aber deutlich langfristiger wirksam werden als die Maßnahmen gegen die Ausbreitung von Sars-CoV-2.

Ähnliche Schlussfolgerungen lassen sich für andere komplexe Umweltthemen wie den Biodiversitätsverlust oder den Ressourcenverbrauch ziehen. Auch hier sind Effekte und Folgen dauerhafter und komplexer und mit kurzfristigen Maßnahmen allein nicht zu bekämpfen.

2.3 Zur Rolle weiterer menschengemachter Krisenphänomene

Es gibt neben der Corona-Krise weitere Krisenphänomene, die eine erfolgreiche Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik blockieren oder zumindest erschweren. Die Corona-Krise wirkt verschärfend, da es die Vulnerabilität von Gesellschaften noch erhöht. Gleichzeitig gilt jedoch auch, dass bei einigen Themen, wie etwa Armuts- und Hungerbekämpfung in den letzten Jahrzehnten erhebliche Erfolge vorzuweisen waren, wie sich etwa im Aufstieg der Mittelschichten in vielen Schwellenländern zeigt.³³ Allerdings sind nunmehr wegen Corona wieder mehr Menschen von Hunger betroffen.

Die Krisenphänomene werden daher unter Einbezug der Pandemie nachfolgend kurz angesprochen, um die Komplexität einer Transformation zur Nachhaltigkeit im Zusammenhang zwischen Corona-Folgenbewältigung und den Krisen zu unterstreichen. Sollte sich eine Neuausrichtung der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik als notwendig erweisen, wäre auch zu prüfen, ob die unten genannten fortlaufenden Krisenphänomene Konsequenzen für diese Neuausrichtung hätten.

Kriegerische Konflikte sind auch weiterhin ein zentrales weltweites Krisenphänomen. Trotz früher Appelle seitens der Vereinten Nationen zu einer weltweiten Waffenruhe³⁴ ist keine Entspannung bei kriegerischen Handlungen während der Corona-Krise zu sehen. Anhaltende Kriegshandlungen erschweren eine Transformation zu Nachhaltigkeit und die effiziente Eindämmung der Pandemie.

Rüstungsindustrie und ihrer Exporte sind ein eng mit militärischen Konflikten verbundenes Phänomen. Sie verbraucht in enormen Umfang natürliche Ressourcen, der Anteil, der durch die Produktion von Rüstungsgütern verursacht werden, an den weltweiten CO₂-Emissionen ist groß. Durch Exporte von militärischen Produkten und Dienstleistungen werden kriegerische Auseinandersetzungen befördert. Die weltweiten Rüstungsausgaben nehmen dabei seit mehreren Jahren massiv zu³⁵ und binden materielle und finanzielle Ressourcen, die dringend für die Krisenbewältigung und die Transformation zur Nachhaltigkeit benötigt werden.

In Afrika, aber auch im Nahen Osten und in Asien gibt es weiterhin eine Anzahl weitgehend handlungsunfähiger Staaten. In diesen Ländern fehlen die Akteure in Regierung und Gesellschaft, die eine gesellschaftliche Transformation koordinieren könnten. Auch dieses Krisenphänomen steht sowohl einer erfolgreichen Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik als auch einer erfolgreichen Pandemiebekämpfung entgegen.

In Feld der globalisierten Wirtschaft führte die Wachstums- und Gewinnmaximierungslogik der globalen Finanzmärkte zu diversen kleineren, aber auch größeren Krisen, wie der Banken- und Finanzkrise ab 2007. Die Finanzwirtschaft ist dabei vom realen Wirtschaftsgeschehen und noch mehr von Wohlstandsindikatoren entkoppelt und setzen damit falsche Anreize im Hinblick auf private Investitionen. Sie entziehen Staaten finanzielle Mittel für gesellschaftliche Aufgaben. Auf der realwirtschaftlichen Seite eng damit verbunden sind ungerechte Handelsbeziehungen und neokoloniale Strukturen, die zum Beispiel die illegale oder illegitime Aneignung von Land und Böden im globalen Süden ermöglichen und eine nachhaltige Entwicklung vor Ort erheblich erschweren.

Eine effektive und entwicklungsfähige Landwirtschaft ist für jede Gesellschaft essentiell für eine Grundversorgung für alle Bürgerinnen und Bürger. Auch wenn die Konzepte für eine nachhaltige Landwirtschaft weit entwickelt sind³⁶, kommt es doch aufgrund diverser Faktoren (Fragen des Landbesitzes, lokale Konflikte) und Naturkatastrophen weiterhin

³³ Siehe Milanovic, B. (2016): Die ungleiche Welt. Suhrkamp, Berlin
³⁴ Vgl. <https://news.un.org/en/story/2020/03/1059972> (Zugriff 01.08.2020)

³⁵ SIPRI (2020): Trends in World Military Expenditure – Factsheet. online: https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-04/fs_2020_04_milex_0_0.pdf (Zugriff 01.08.2020)

³⁶ Vgl. z. B. The Economics of Ecosystems and Biodiversity for Agriculture and Food, online: <http://teebweb.org/agrifood/> (Zugriff 01.08.2020)

zu Engpässen mit entsprechenden Hungerkrisen. Die Corona-Krise kann diese Grundversorgung gerade in Regionen Afrikas zusätzlich gefährden und die Abhängigkeit von Importen könnte weiter steigen.

Eng damit verbunden ist die Frage der steigenden Bevölkerungszahlen. Sozialwissenschaftliche Erkenntnisse unterstreichen, dass sich Volkswirtschaften ohne eine effektive Geburtenkontrolle nicht stabilisieren und entwickeln können.³⁷ Als stabilisierend bei der Entwicklung der Geburtenraten haben sich vor allem soziale Sicherungssysteme und die Erhöhung des allgemeinen Bildungsniveaus herausgestellt. Auch die Geschlechtergerechtigkeit spielt hier, wie auch bei den Punkten zuvor, eine wesentliche Rolle. Empfehlungen und Anreize, die sich gegen eine Geburtenkontrolle aussprechen – u. a. von religiösen Institutionen – erschweren erheblich eine Transformation zur Nachhaltigkeit. Inwieweit sich die Corona-Pandemie auf die Bevölkerungsentwicklung auswirken wird, ist derzeit nicht vorhersagbar.

2.4 Zwischenfazit: Neue Herausforderungen und Chancen für die Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik durch Corona

Die Corona-Krise hat vielen Menschen (in Deutschland) die Vulnerabilität der heutigen globalisierten Gesellschaft bewusst gemacht (vgl. Kap. 2.1.1) und die Grenzen der scheinbar möglichen Gesamtkontrolle des Systems und darin des persönlichen Umfelds vor Augen geführt. Selbstverständliche Freiheiten und Verfügbarkeiten von Waren und Dienstleistungen wurden teilweise massiv eingeschränkt. Die dadurch ausgelöste Unsicherheit trifft auf die sich ohnehin verändernde Lebenswelt, in der sich wieder stärker Klassen und „Verlierer und Gewinner“ herausbilden.³⁸ Auch wenn sich (in Deutschland) das politische und gesellschaftliche System in der Krise als handlungsfähig und verantwortungsvoll erwiesen hat, so hat sie doch auch Aspekte aufgezeigt, die auch für den weiteren Umgang mit den Umweltkrisen von grundlegender Bedeutung sind:

- ▶ Die Anfälligkeit der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen (Teil-)Systeme für externe Störungen wird deutlich.

- ▶ Die Erkenntnis, dass die Stabilität und Handlungsfähigkeit der sozialen und politischen Systeme („Systemrelevanz“³⁹) nicht allein als dem Blickwinkel einer vornehmlich ökonomischen Optimierung her betrachtet werden kann.
- ▶ Krisen treffen Menschen in Abhängigkeit ihrer Position in der Gesellschaft sehr unterschiedlich und verschärfen häufig bestehende Ungleichheiten.
- ▶ Lernende Steuerung durch den Staat ist notwendig und (auch kurzfristig) möglich unter Einbeziehung gesellschaftliche Akteure.
- ▶ Die Wissenschaft hat einen wesentlichen Beratungsbeitrag zur sachlichen Bewertung zu leisten, andere Akteure aus Zivilgesellschaft und Wirtschaft müssen einbezogen werden um Aspekte der praktischen Umsetzbarkeit von Maßnahmen und ihre transparente Kommunikation zu ermöglichen.
- ▶ Die Digitalisierung gewinnt als wichtiges gesellschaftliches Ordnungs- und Rationalisierungselement Bedeutung.

Der Vergleich mit dem Klimawandel sowie die Ausführungen zu den sonstigen fortlaufenden Krisenphänomenen unterstreichen, dass diese Problemlagen, Herausforderungen und Notwendigkeiten schon vorher bestanden. Die Corona-Krise hat aber die Dringlichkeit verdeutlicht und die Probleme werden sich durch sie zum Teil noch verschärfen. Ferner sind zwei Punkte zu konstatieren:

- ▶ Die Auswirkungen des Klimawandels werden dramatischer sein als die der Corona-Pandemie. Vergleichbares gilt für die Auswirkungen der weiteren Umweltkrisen. Es ist daher sinnvoll, ein hohes Augenmerk auf Maßnahmen in der Corona-Krise zu lenken, die Synergien in der Abschwächung der Umweltkrisen nutzen.
- ▶ Die sonstigen fortlaufenden Krisenphänomene müssen ebenfalls adressiert werden, anderenfalls kann die notwendige Transformation der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systeme nicht erreicht werden. Die Herausforderung besteht dabei darin, reaktive Maßnahmen auf die Krisen mit aktiven Maßnahmen der Transformation zu verbinden – auch in der Kommunikation über die Maßnahmen.

37 Siehe u. a. Lutz, W., Butz, W.P. & Samir, K.C. (2014): World Population and Human Capital in the Twenty-First Century. Oxford University Press, Oxford

38 Reckwitz, A. (2019): Das Ende der Illusionen – Politik, Ökonomie und Kultur in der Spätmoderne.- Suhrkamp, Berlin, Kap. 2

39 Bedeutung der systemrelevanten Infrastruktur wie Gesundheitswesen, technischer Infrastrukturen, Nahrungsmittelversorgung usw.

3. Ansätze für neue Leit motive für die Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik

Basierend auf den Ausführungen in Kapitel 2 sollen nachfolgend Vorschläge für neue Leit motive für die zukünftige Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik unterbreitet werden, die helfen können, die Erkenntnisse der Corona-Kurse und die Dynamiken ihrer Folgen dort zu integrieren.

Unter dem Begriff „Leit motive“ sollen übergeordnete Anforderungen verstanden werden, die bei der Ausgestaltung der zukünftigen Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik zu beachten sind. Diese Leit motive können sich sowohl auf inhaltliche Zielvorgaben als auch methodische Anforderungen sowie den Einsatz bestimmter Maßnahmen und Instrumente beziehen.

Wir gehen davon aus, dass die von uns vorgeschlagenen Leit motive erforderlich sind, damit die zukünftige Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik in der Lage ist, zwei zentrale Herausforderungen erfolgreich zu meistern:

- ▶ Das Management der gegenwärtigen Corona-Krise und anderer zukünftiger Krisen sowie
- ▶ Die Transformation hin zu Klimaverträglichkeit und Nachhaltigkeit im Allgemeinen

Um eine steuernde Wirkung entfalten zu können, müssen die Leit motive von politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger, aber auch von allen sonstigen gesellschaftlichen Akteurinnen und Akteure breit anerkannt sein. Zur weiteren Entwicklung der Leit motive finden sich im Kapitel 4 einige Überlegungen.

Nachfolgend werden zunächst die neuen Leit motive eingeführt und erläutert, die sich aus den Beobachtungen und Schlussfolgerungen in Kapitel 2 herleiten. Anschließend wird kurz auf das Verhältnis zu anerkannten Prinzipien und sonstigen übergeordneten Vorgaben der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik eingegangen.

3.1 Neue Leit motive nach Corona

Einleitend ist es wichtig zu betonen, dass die Leit motive als inhaltlich verbunden verstanden werden sollen. Das bedeutet, dass die nachfolgenden Leit motive nur als Gesamtkonzept „funktionieren“.

Leit motive: Stärkung des Nexus von Umwelt und Gesundheit

Die Nachhaltigkeitsagenda 2030 der Vereinten Nationen von 2015 bestimmt mit den 17 Nachhaltigkeitszielen und 169 Unterzielen gemeinsam anerkannte Anforderungen und Ziele der internationalen Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik.⁴⁰ Da die Nachhaltigkeitsagenda sowohl die Industrie- als auch Entwicklungsländer in die Pflicht nimmt, kann sie als „neuer Gesellschaftsvertrag“ verstanden werden,

Die Corona-Krise hat gezeigt, dass der Nexus zwischen Umwelt- und Gesundheitsschutz stärker in den Blick genommen werden muss. Einerseits wirkt sich die Qualität der Umwelt erheblich auf die Gesundheit und Wohlbefinden des Menschen aus.⁴¹ Andererseits hat das immer weitere Vordringen der Menschheit in die Naturräume und der Klimawandel negative Auswirkungen auf die Ökosysteme und ihre Leistungen für das menschliche Wohlergehen.⁴² Die Corona-Pandemie als wahrscheinliche Folge einer Zoonose verdeutlicht diesen Zusammenhang. Neben der Folge von unzureichender Beachtung von Tierwohl und -gesundheit sind auch die erheblichen menschlichen Eingriffe in die Natur entscheidend für das höhere Risiko von Zoonosen.⁴³

Der Nexus von Umwelt- und Gesundheitsschutz muss daher bei allen sektoralen Politiken berücksichtigt werden. Zur Operationalisierung dieses Leit motives

40 UN-Nachhaltigkeitsagenda siehe unter <https://sdgs.un.org/goals> (Zugriff 01.08.2020);

Zur Erläuterung der Nachhaltigkeitsagenda siehe statt vieler: Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General (2019): Global Sustainable Development Report 2019: The Future is Now – Science for Achieving Sustainable Development. Vereinte Nationen, New York

41 WHO (2015): Connecting Global Priorities: Biodiversity and Human Health – A State of the Knowledge Review. online: <https://www.who.int/globalchange/publications/biodiversity-human-health/en/> (Zugriff 01.08.2020)

42 OECD (2012): OECD-Umweltausblick bis 2050: Die Konsequenzen des Nichthandelns. online: <https://www.oecd.org/berlin/publikationen/umweltausblick.htm> (Zugriff 01.08.2020)

43 Gibb, R. et al. (2020): Zoonotic host diversity increases in human-dominated ecosystems. Nature. DOI: 10.1038/s41586-020-2562-8

sollte der „One-Health“-Ansatz⁴⁴ genutzt werden. Denn der „One-Health“-Ansatz berücksichtigt die engen Verknüpfungen zwischen menschlicher und tierischer Gesundheit, einer gesunden Umwelt, Lebensmittel- und Ernährungssicherheit sowie Landwirtschaft.

Das Leitmotiv greift die wichtige Erkenntnis aus der Corona-Krise auf, dass die Gesundheit ein wichtiger Motivationsgrund für das individuelle Handeln ist und sich damit auch ein umweltfreundliches Handeln verbinden lässt.

Resilienz der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systeme

Die „Resilienz der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systeme“ sicherzustellen, sollte ein Leitmotiv der zukünftigen Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik sein. Das Leitmotiv bezeichnet die Fähigkeit eines Systems, auf Abweichungen vom Normalbetrieb, insbesondere auch durch exogene Schocks, zu reagieren und diese auszugleichen, mit dem Ziel, dass die erwartete Dienstleistung des Systems weiterhin erbracht wird („Absorptions- und Anpassungsfähigkeit“). Dabei ist es auch erforderlich, dass das jeweilige System in der Lage ist, sich selbst zu reflektieren und entsprechend der äußeren Veränderungen zu transformieren („Transformationsfähigkeit“).⁴⁵ Dieses Leitmotiv gilt für die Gesellschaften als Ganzes, aber auch für wirtschaftliche Systeme (etwa betriebliches Wirtschaften, Lieferketten und Finanzmärkte) und für gesellschaftliche Systeme (zum Beispiel: Gesundheitssystem, Lebensmittelversorgungssysteme, Bildung). Auch die Resilienz der ökologischen Systeme ist dabei selbstverständlich zu berücksichtigen.⁴⁶

Die Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik muss also dafür sorgen, dass Abweichungen und Fehler für die Teil-Systeme tolerierbar sind. Ferner müssen Spielräume beibehalten und geschaffen werden, die eine

angemessene Reaktion auf Phänomene erlauben, die auf Grund von Kenntnislücken nicht prognostizierbar waren.

Die Krise hat nachdrücklich verdeutlicht, dass Systeme nicht allein auf Effizienz optimiert werden sollten, sondern dass Puffer im Sinne einer besseren Widerstandsfähigkeit dringlich erforderlich sind. Beispiele sind der derzeit in vielen Städten diskutierte Platzbedarf für verschiedene Aktivitäten (Pop-Up-Fahrradstraßen und -Cafés) und die Aufrechterhaltung von sicheren und fehlerfreundlichen globalen Lieferketten.

Die Resilienz-Anforderung würde mittelbar auch der Vermeidung von Schäden dienen. Der Stern-Bericht zur Klimapolitik⁴⁷ (bereits 2006) oder z. B. die Erläuterungen der „Economics of land degradation“ Initiative⁴⁸ haben verdeutlicht, dass die Vermeidung von Umweltschäden volkswirtschaftlich günstiger ist als nachfolgende Reparaturen.

Eine Konsequenz aus dem neuen Leitmotiv der „Resilienz“ sollten auch veränderte Parameter zur Wohlbefindensmessung sein. Sie könnten eine Bewertung erlauben, ob die Sicherung der Grundbedürfnisse innerhalb ökologischer Grenzen gewährleistet und wieviel mehr Wohlstand darüber hinaus erreicht ist. Wirtschaftliche Kernindikatoren wie das Bruttoinlandsprodukt, das zeigt auch die aktuelle Krise, sind dafür ungeeignet. Ein erster Ansatzpunkt sind die bekannten OECD-Indikatoren.⁴⁹

Strukturelle Gerechtigkeit

„Strukturelle Gerechtigkeit“ meint die Sicherstellung eines guten Lebens auf Basis einer sicheren Grundversorgung für alle Menschen weltweit. Dadurch soll und kann gewährleistet werden, dass jeder Einzelne grundsätzlich in der Lage ist, autonom und selbstbestimmt zu agieren.

Strukturelle Gerechtigkeit würde insofern auch sicherstellen, dass instabile Gesellschaften vermieden werden, die wiederum Probleme für internati-

44 Zur Definition, siehe <https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/Antibiotikaresistenz/One-Health/One-Health-Konzept.html> (Zugriff 01.08.2020)

45 Siehe hierzu das von der gemeinsamen Forschungsstelle (Joint Research Center – JRC) der EU Kommission entwickelte Konzept der „transformativen Resilienz“, unter: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/building-scientific-narrative-towards-more-resilient-eu-society-part-1-conceptual-framework> (Zugriff 01.08.2020)

46 Zusammenfassend für die umfangreiche Resilienz-Diskussion im ökologischen Kontext, siehe: Weise, H., et al. (2020). Resilience trinity: safeguarding ecosystem functioning and services across three different time horizons and decision contexts. *Oikos* 129(4): 445–456.

47 Stern, N. et al. (2006): The Economics of Climate Change: the Stern Review. - <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/publication/the-economics-of-climate-change-the-stern-review/> (Zugriff 01.08.2020)

48 Siehe Reports unter <https://www.eld-initiative.org/en/publications/eld-publications/> (Zugriff 01.08.2020)

49 Siehe etwa: OECD Better Life Index: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/de/about/better-life-initiative/>; Well-being Economy Alliance: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264307292-en.pdf> (Zugriffe 19.04.2020)

onale Politik verursachen können (z. B. politische Konflikte infolge von Migration). Insofern würde das Leitmotiv „strukturelle Gerechtigkeit“ die Resilienz der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systeme unterstützen.

Ein Beispiel: Die zu erwartende Vertiefung des Nord-Süd-Gefälles infolge der Corona-Krise wird voraussichtlich auch die Handlungsmöglichkeiten der Länder im Norden beschränken. Ist also strukturelle Gerechtigkeit nicht gewährleistet, wirkt sich das eben oftmals auf die Resilienz anderer Systeme aus.⁵⁰

Solidarität des Handelns als Ausdruck der gesellschaftlichen Resilienz

Das Leitmotiv „Solidarität des Handelns als Ausdruck der gesellschaftlichen Resilienz“ verlangt, dass alle staatlichen, gesellschaftlichen und privaten Akteure, soweit sie umwelt- und nachhaltigkeitspolitische Maßnahmen initiieren oder umsetzen, berücksichtigen, welche Wirkungen diese Maßnahmen für andere Akteure haben werden.

Da Resilienz der Systeme erforderlich ist, müssen die Akteure bei ihren Entscheidungen berücksichtigen, dass auch die Resilienz von Systemen etwa auch in anderen Staaten gewährleistet bleibt. Das Leitmotiv des „solidarischen Handelns“ unterstützt damit auch das Leitmotiv der Resilienz. Entsprechend wäre etwa auch der internationale Handel neu auszurichten.

Das Leitmotiv bezieht sich auf den Kant'schen Imperativ „Was Du nicht willst, das man Dir tu, das füg auch keinem anderen zu“: die eigenen Wertvorstellungen und Erwartungen auch zum Maßstab für den Umgang mit anderen zu machen.

Die Corona-Krise hat (einmal mehr) aufgezeigt, dass Solidarität in Krisen ein leitendes Handlungsmotiv sein sollte, auch wenn es (sowohl individuell als auch auf staatlicher Ebene) mit Eigennutz-Erwägungen in Konflikt steht. In der aktuellen Umweltpolitik findet sich das Motiv etwa in der Idee einer „just transition“ und des „Leave no one behind“ auf EU- wie auf UN-Ebene wieder.

Lernende Steuerung wegen einer sich stetig verändernden Erkenntnislage

Die Corona-Krise zeigt auf, dass weitreichende Maßnahmen regelmäßig bei noch bestehenden Wissenslücken zu treffen waren und dass sich die Erkenntnislage kontinuierlich verändert hat. Insofern müssten die Maßnahmen immer wieder den neuen Erkenntnissen angepasst werden. Vergleichbares lässt sich für die Klima- und die Biodiversitätskrise feststellen. Daher muss eine „lernende Steuerung wegen einer sich stetig verändernden Erkenntnislage“ als wichtiges Leitmotiv beachtet werden. Dieses Leitmotiv soll – im Sinne einer kohärenten Risikopraxis – die Resilienz der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systeme unterstützen. Lernende Steuerung ist nur im „solidarischen Miteinander“ aller Akteure möglich.⁵¹

Eine lernende Steuerung benötigt Transparenz und eine „digitale Kultur“, um erfolgreich werden zu können.⁵² Für die Wissensgenerierung als Grundlage von Entscheidungen bedeutet dies auch eine stärkere Nutzung von transdisziplinären Ansätzen, wie sie auf lokaler und regionaler Ebene (Reallabore und ähnliches) bereits breit erprobt sind und vermehrt Anwendung finden.

Eine solche lernenden Steuerung ist nicht für alle Politikbereiche erforderlich: Es wird zahlreiche Bereiche geben, die durch Politik und Verwaltung direkt und mit etablierten Verfahren der Entscheidungsfindung organisiert werden können (z. B. Festlegung von Grenzwerten, Vergabe von Fördermitteln, Verkehrskontrollen).

Erhaltung und Stärkung handlungsfähiger öffentlicher Institutionen auf allen Ebenen

In der Corona-Krise haben sich die Staaten, aber auch internationale Institutionen als wichtige und notwendige Krisenmanager erwiesen. Handlungsfähige Akteure auf allen Ebenen und deren effektives Zusammenwirken sind essentiell, um die Diskurse um geeignete Maßnahmen koordinieren sowie deren Umsetzung sicherstellen zu können.⁵³ Handlungsfä-

50 Das Leitmotiv der „strukturellen Gerechtigkeit“ knüpft an der Debatte zur „Environmental Justice“ an, etwa in Bezug auf Teilhaberechte. Vgl. z. B. Menton, M. et al. (2020). Environmental justice and the SDGs: from synergies to gaps and contradictions. Sustainability Science. DOI: 10.1007/s11625-020-00789-8

51 Hier schließt das Konzept an die Analyse des Global Sustainability Development Report 2019 an, die das individuelle und kollektive Handeln als wichtigen Hebel für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsagenda diskutiert, vgl.: Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General (2019): Global Sustainable Development Report 2019: The Future is Now – Science for Achieving Sustainable Development. Vereinte Nationen, New York

52 Zum Leitmotiv der „Digitalität“ gleich nachfolgend.

53 Siehe auch hier Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General (2019): Die Governance wird dort als wichtiger Hebel diskutiert

higkeit ist auch erforderlich, um andere Leit motive wie insbesondere eine „lernende Steuerung“ oder „digitale Kultur“ (gleich nachfolgend) implementieren zu können.

Die öffentlichen Akteure können aber die notwendige Transformation nicht allein bewirken. Insofern sind alle zivilgesellschaftlichen Akteure und Einzelpersonen in der Verantwortung, sich für eine erfolgreiches Krisenmanagement und eine erfolgreiche Transformation einzusetzen und dementsprechend ihren jeweiligen Beitrag zu leisten. So hat sich auch während des Shutdowns infolge der Corona-Krise gezeigt, dass der Staat zwar den Rahmen setzen muss, aber die Gesellschaft selbst entscheidender Akteur für das Krisenmanagement ist. Staatliche Rahmensetzung muss daher das Ziel haben, die gesellschaftlichen Akteure in die Lage zu versetzen, ihren Aufgaben im Sinne des Kooperationsprinzips in neuer Qualität nachzukommen.⁵⁴

Handlungsfähige Akteure werden vor allem auf der Ebene des Nationalstaats, bei regionalen Kooperationen (z. B. Europäische Union, African Union) als auch auf UN-Ebene benötigt. Von herausragender Bedeutung ist aber auch eine Stärkung der lokalen Strukturen, also von Städten und Kommunen.⁵⁵ Denn Städte und Kommunen sind als die staatlichen „Problemlöser vor Ort“ in der Pflicht und der Verantwortung.⁵⁶ Das verlangt neben dem Erhalt und die Förderung der Eigenart der Städte und Kommunen die Sicherung ihrer finanziellen und politischen Handlungsfähigkeit.⁵⁷

Die Legitimität der öffentlichen Akteure ist für ihren Rückhalt in der Gesellschaft entscheidend. Insofern ist auch eine nachvollziehbare, wissenschaftliche und diskursive (Krisen-) Kommunikation von entscheidender Bedeutung.

Digitale Kultur/Digitalität

Diese Leitprinzip unterstreicht, dass eine digitale Kultur für die Erreichung von Nachhaltigkeit essentiell ist. „Digitale Kultur“ meint eine neue Form der Systemsteuerung (und damit eine verbesserte Basis einer wissenschaftlichen Umweltpolitik). Insofern stellt sie einen neuen Modus sozialer und kultureller Interaktion und Kreativität dar, die die Möglichkeiten der Digitalisierung nutzt, aber ihr auch Grenzen setzt.⁵⁸

Während der Corona-Krise hat sich gezeigt, welche Bedeutung für das Krisenmanagement die Nutzung von Instrumenten der künstlichen Intelligenz haben kann. Dieses Potenzial muss mit Blick auf Umwelt- und Klimaschutz, aber auch mit Blick auf die erforderlichen sozial-ökologischen Transformationen systematisch erschlossen werden.

Voraussetzung ist hierbei jedoch, dass die fortschreitende Digitalisierung nicht nur als eine technische und als infrastrukturelle Herausforderung und als wirtschaftliche Option betrachtet wird. Vielmehr ist die Nutzung der künstlichen Intelligenz als ein „öffentliches Gut“ zu verstehen, um die gesellschaftliche Innovationsfähigkeit für Nachhaltigkeit sicherzustellen. Insofern müssen gemeinwohlorientierte Rahmenbedingungen durch den Staat festgelegt werden, die den allgemeinen Zugriff auf dieses „öffentliche Gut“ gewährleisten. Die Resilienz der digitalen Systeme, insbesondere der menschlichen Handlungsfähigkeit bei Fehlern derselben, ist eine essentielle Anforderung, die durch die Rahmenbedingungen gewährleistet sein muss.

Die G20-Staaten haben in einer „ministerial declaration“ vom Juli 2020 erste Anforderungen formuliert, die sicher beachtet werden sollten: (1) inklusives Wachstum für alle, (2) für das Wohlergehen aller Menschen sowie Fairness, (3) Transparenz und Verständlichkeit, (4) Robustheit, Datenschutz und Verlässlichkeit und (5) Zurechenbarkeit.⁵⁹

54 Siehe Ginzky, H. (2020): Überlegungen zur Akteureinbindung nach Corona: oder – Es gibt nichts Gutes, außer man tut es!, www.csc-blog.org

55 Vgl. WBGU (2019): Unsere gemeinsame Digitale Zukunft. WBGU Berlin; Sachs, J. D. et al. (2019). Six Transformations to achieve the Sustainable Development Goals. *Nature Sustainability* 2(9): 805–814.

56 Siehe WBGU, Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte, 2016: unter: <https://www.wbgu.de/de/publikationen/publikation/forschung-fuer-die-transformation-der-staedte-zur-nachhaltigkeit>

57 Vgl. Hierzu entsprechende Empfehlungen in Gibis et al. (2020): Nachhaltige Wege aus der Wirtschaftskrise – Umwelt und Klima schützen, Beschäftigung sichern, sozialverträgliche Transformation einleiten.- Umweltbundesamt, Dessau

58 Siehe hierzu zum Beispiel die vom WBGU angestoßene Diskussion um eine Charta für ein nachhaltiges digitales Zeitalter: <https://www.wbgu.de/de/publikationen/charta> (Zugriff 01.08.2020)

59 In einer Erklärung der G20 Staaten sind erste Anforderungen formuliert worden: <http://sdg.iisd.org/news/g20-meetings-review-responses-to-pandemic-discuss-role-of-digital-technologies-in-accelerating-recovery/> (Zugriff 01.08.2020)

3.2 Verhältnis der neuen Leit motive zu anerkannten Prinzipien und weiteren übergeordneten Vorgaben der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik

Die Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik kennt einige Prinzipien oder sonstige übergeordnete Vorgaben, die handlungsleitend für einzelne Entscheidungen, Absprachen und Maßnahmen sein sollen. Sie sind teils rechtlich verankert, teils auch lediglich politisch vereinbart. Prinzipien oder sonstige übergeordnete Vorgaben finden sich in den nationalen Rechtsordnungen, im regionalen und internationalen Umweltvölkerrecht sowie in politischen Vereinbarungen.⁶⁰

Als wesentliche Prinzipien können das Vorsorge-, Verursacher-, Kooperations- und Gemeinlastprinzip genannt werden.⁶¹ Zumindest die ersten drei Prinzipien sind auch völkerrechtlich anerkannt, wobei der genaue Inhalt der Prinzipien streitig ist.⁶² Das EU-Recht kennt daneben noch das Integrationsprinzip, das Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik als Querschnittsaufgabe bestimmt und daher verlangt, dass alle anderen Politikfeldern die Anforderungen berücksichtigen.⁶³

Das Umweltvölkerrecht kennt neben den Vorsorge- und Verursacherprinzipien noch den Grundsatz der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung von Industrie- und Entwicklungsländern“, der zumindest in die drei Rio-Verträgen von Anfang der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts aufgenommen worden ist.⁶⁴

Als neuer internationaler Gesellschaftsvertrag formuliert die Nachhaltigkeitsagenda 2030 der Vereinten Nationen übergeordnete Anforderungen an die Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik, die allerdings nicht rechtlich verbindlich sind. Von besonderer Bedeutung ist hier der Grundsatz „Leave

no one behind“.⁶⁵ Der Grundsatz verlangt, dass eine Nachhaltigkeitspolitik alle Menschen erreichen und einbeziehen muss.⁶⁶

Die neuen Leit motive sollen die anerkannten Prinzipien und übergeordneten Vorgaben nicht in Frage stellen. Denn viele dieser Prinzipien und übergeordneten Vorgaben wie etwa das Vorsorgeprinzip oder die Nachhaltigkeitsziele sind für eine ambitionierte Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik unverzichtbar. Die neuen Leit motive sollen die anerkannten Prinzipien und übergeordneten Vorgaben konkretisieren und/oder ergänzen. Ggf. ist auch eine neue Schwerpunktsetzung erforderlich.

In Bezug auf die Nachhaltigkeitsziele lässt sich folgendes sagen: Die neuen Leit motive erweitern den Blick der Umweltpolitik noch weiter in eine integrierte Betrachtung des Nachhaltigkeitsdiskurses und der Nachhaltigkeitsziele hinein, teilweise gehen sie aber noch darüber hinaus: Bereits vor der Corona-Krise wurde z. B. thematisiert, dass die digitale Kultur in den Nachhaltigkeitszielen nur unzureichend abgebildet ist.⁶⁷ Auch in der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie kommt es entsprechend nur randlich vor. Dabei gilt es, über die direkten positiven wie negativen Auswirkungen der Digitalisierung auf Umwelt und Nachhaltigkeit hinaus zu denken und auf eine nachhaltige digitalisierte Gesellschaft hin zu arbeiten.⁶⁸

Ebenso finden sich Ansätze zur Stärkung der Resilienz nur verstreut und in einzelnen thematischen Nachhaltigkeitszielen. Resilienz wird hier nicht als definiertes Konzept, sondern eher als erstrebenswerte Eigenschaft im Kontext von Armut, Infrastruktur, Klimaanpassung Landwirtschaft und Städten genutzt.⁶⁹

Die Leit motive der strukturellen Gerechtigkeit und Solidarität des Handelns sind für die Agenda 2030 auch als handlungsleitende Prinzipien zu sehen,

60 Zur Entwicklung der handlungsleitenden Ziele der Umweltpolitik, siehe Radkau, J. (2011): Die Ära der Ökologie – eine Weltgeschichte. - C. H. Beck, München

61 Statt vieler: Klöpfer, M. (2016): Umweltrecht, 4. Auflage, C. H. Beck, München

62 Auf internationaler Ebene gibt es keinen Konsens bzgl. des Vorsorgeprinzips. Einige Staaten, u. a. die USA, gehen nur von einem vorsorgenden Ansatz aus.

63 Artikel 11 und 191 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union).

64 Ob dieser Grundsatz bereits völkergewohnheitsrechtliche Geltung beanspruchen kann, ist strittig.

65 Siehe hierzu Erläuterungen der Vereinten Nationen unter: <https://unsdg.un.org/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind> (Zugriff 08.06.2020)

66 Auch die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie greift einige dieser Prinzipien auf und bietet mit seinen Managementregeln Ansatzpunkte für die Umsetzung der hier diskutierten Leit motive: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/nachhaltigkeitspolitik/eine-strategie-begleitet-uns/managementkonzept> (Zugriff 01.08.2020)

67 WBGU 2019, Sachs et al.

68 WBGU (2019)

69 Bahadur, A. et al. (2015). Resilience in the SDGs. - ODI Briefing August 2015: 1–7. Online: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9780.pdf> (Zugriff 09.06.2020)

allerdings werden sie, aufgrund verschiedener Auffassungen etwa von „Gerechtigkeit“ auf der Welt, dort nicht explizit gefasst und prioritär gesetzt.⁷⁰

Das Leitmotiv der „Stärkung von Umwelt- und Gesundheitspolitik“ kann als eine Art Priorisierung der Zielstellung im Rahmen der Nachhaltigkeitsagenda 2030 verstanden werden.

In Bezug auf die vier zentralen Prinzipien – Vorsorge-, Verursacher-, Kooperations- und Gemeinlastprinzip – lassen sich die folgenden Aussagen treffen:

Das Leitmotiv der Resilienz ist als Konkretisierung des Vorsorgeprinzips zu sehen, geht aber auch darüber hinaus, als es eine qualitative Anforderung für die Systeme selbst formuliert.

Das Leitmotiv „Lernende Steuerung“ und „handlungsfähige staatliche Institutionen“ sind als Konkretisierung des Vorsorge- und Kooperationsprinzips zu verstehen. Sie formulieren zugleich Anforderungen, die die genannten Prinzipien nicht enthalten.

Somit sind die hier vorgeschlagenen neuen Leitmotivs anschlussfähig an die Agenda 2030 und den sonstigen anerkannten Prinzipien, gehen aber vor allem konzeptionell darüber hinaus und stellen zudem die Bedeutung der Umweltthemen als Grundlage der Erreichung aller SDGs heraus.⁷¹

⁷⁰ Zur Analyse des Begriffes „Gerechtigkeit“ in den SDGs, vgl. Menton et al. (2020). Menton et al. weisen auch auf bestehende Lücken und Widersprüche in den SDGs im Bezug auf Umweltgerechtigkeit hin.

⁷¹ Vgl. hierzu auch den Review: Scharlemann, J. P. W. et al. (2020). Towards understanding interactions between Sustainable Development Goals: the role of environment–human linkages. Sustainability Science. DOI: 10.1007/s11625-020-00799-6

4. Wie weiter? Thesen für eine neue Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik

Neben den neuen Leitmotiven können auf der Basis der Analyse der Corona-Krise unter Berücksichtigung des Klimawandels und weiterer Krisenphänomene einige Empfehlungen über ein grundsätzlich verändertes Selbstverständnis der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik gegeben werden. Aus Sicht der Autoren sind hier vor allem sechs Punkte zu nennen.

Umweltschutz und Nachhaltigkeit als zentrale Anforderungen der Politik: Umweltschutz und Nachhaltigkeit sollen als handlungsleitende Entscheidungsmatrix ins Zentrum der Politik rücken, das weit über das lange kolportierte „Mainstreaming“ hinausgeht – sowohl um die Beachtung der planetaren Grenzen einzufordern und durchzusetzen, als auch um flexible, innovative und kontinuierlich adaptierte Lösungen zu finden.

Eine zentrale politische Herausforderung ist es, trotz der enormen Komplexität der Herausforderungen Lösungen zu identifizieren, die die Bedarfe der Menschen und des Umweltschutzes in einen guten Ausgleich bringen und so ein positives und tragfähiges Zukunftsbild anbieten.

Leitprinzip Resilienz: Resilienz (ökologisch, gesellschaftlich, wirtschaftlich) sollte das wesentliche substantielle Leitprinzip der zukünftigen Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik sein. Es setzt dabei einen Kontrapunkt gegenüber der für lange Zeit dominierenden Logik (vornehmlich ökonomisch definierter) Effizienz, ohne den Effizienzgedanken dabei komplett zur Seite zu schieben. Eine erfolgreiche Implementierung des Leitmotivs der Resilienz kann nur gelingen, wenn auch die anderen Leitmotive als handlungsleitend anerkannt und entsprechend implementiert werden.

Verrechtlichung: Leitmotive, die eine tatsächlich steuernde Wirkung entfallen sollen, bedürfen des gesellschaftlichen Konsenses. Die gesellschaftlichen Akteure, politische Entscheidungsträger als auch die Gesellschaft als Ganzes müssen sich auf die Leitmotive verständigen und sie als handlungsleitende „Wegweiser“ akzeptieren. Eine Verrechtlichung einiger der Leitmotive, zum Beispiel durch eine Ergänzung und/oder Fortschreibung von Artikel 20a

Grundgesetz oder Artikel 191 des Vertrages der Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) oder auch durch internationale Absprachen, ist ein geeigneter Mechanismus, um einen solchen Konsens zu erreichen bzw. abzusichern.

Rolle des Staates, lernende Steuerung und zivilgesellschaftliche Akteure: Die Corona- und Klimakrise führen zu großer Verunsicherung in der Gesellschaft. Staatliche Steuerung muss daher im Sinne eines „positiven und tragfähigen Zukunftsbildes“ eine Richtung für eine „Hoffnung auf Besserung“ vorgeben. Der Staat muss aufgrund der verschiedenen Krisen seiner elementaren Rolle als Gestalter und Rahmensetzer in einem lernenden Modus gerecht werden und dabei eine organisierte Selbststeuerung der Gesellschaft ermöglichen und sicherstellen. Gesellschaftliche Akteure müssen entsprechend eingebunden werden.

Bedarf an neuer Operationalisierung: Diese neue Wertigkeit und Orientierung der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik verlangt die Übersetzung, Ausformulierung und Operationalisierung für die verschiedenen thematischen Bereiche des Umweltschutzes und der Nachhaltigkeitspolitik, national, im EU-Kontext sowie hinsichtlich der internationalen Kooperation.

Stärkung der transdisziplinären Forschung und Beratung: Für eine Operationalisierung werden neben der bisher und weiterhin notwendigen disziplinären und interdisziplinären Umweltforschung in zunehmenden Maße transdisziplinäre Forschungsaktivitäten, die also auch auf den Diskurs mit den gesellschaftlichen Akteuren setzen, notwendig. Deren Umfang muss erheblich erweitert werden.

Ebenso muss sich die Politikberatung stärker integrativ aufstellen und transdisziplinäre Formate stärker annehmen. Dies sollte im Sinne eines post-normalen Ansatzes geschehen, in dem durch die Wissenschaft anerkannt wird, dass für heutige komplexe gesellschaftliche Probleme ein Ansatz der Beratung

notwendig ist, der nicht-Forschungsakteure aktiv in den gesamten Beratungsprozess einbezieht.⁷² Dies ist bisher nur in Ansätzen sichtbar.

Die vorgeschlagenen Leitmotive und die hier angesprochenen Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Selbstverständnisses der Umwelt- und

Nachhaltigkeitspolitik sehen wir als Einladung für eine tiefgehende Diskussion zur Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik „nach Corona“. Bei Betrachtung der tiefgreifenden Veränderungen durch die Corona-Krise, die zum Großteil auch erst in den nächsten Jahren sichtbar werden, scheint ein solche Diskussion (nicht nur für die Umweltpolitik, sondern für alle Politikfelder) dringend geboten.

⁷² Zum post-normalen Ansatz siehe als Grundlage: Funtowicz, S. & J. Ravetz (1993): Science for the post-normal age. *Futures* 25: 739–755





► **Unsere Broschüren als Download**
Kurzlink: bit.ly/2dowYYI

 www.facebook.com/umweltbundesamt.de
 www.twitter.com/umweltbundesamt
 www.youtube.com/user/umweltbundesamt
 www.instagram.com/umweltbundesamt/