

TEXTE

107/2017

Der gestaltende Staat im Kontext gesellschaftlichen Wandels

Herausforderungen und Gestaltungsansätze für
Nachhaltigkeitsstrategien und -politiken

TEXTE 107/2017

Umweltforschungsplan des
Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Forschungskennzahl 3714 111 000

Der gestaltende Staat im Kontext gesellschaftlichen Wandels

Herausforderungen und Gestaltungsansätze für Nachhaltigkeitsstrategien
und -politiken

von

Harald Heinrichs
Institut für Nachhaltigkeitssteuerung
Leuphana Universität Lüneburg, Lüneburg

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber:

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

 /umweltbundesamt.de
 /umweltbundesamt

Durchführung der Studie:

Institut für Nachhaltigkeitssteuerung
Leuphana Universität Lüneburg
Scharnhorststraße 1
21335 Lüneburg

Abschlussdatum:

März 2017

Redaktion:

Fachgebiet I 1.1 Grundsatzfragen, Nachhaltigkeitsstrategien und -szenarien,
Ressourcenschonung
Dr. Alexandra Lindenthal

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4359

Dessau-Roßlau, November 2017

Das diesem Bericht zu Grunde liegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit unter der Forschungskennzahl 3714 111 000 finanziert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Kurzbeschreibung

Die vorliegende Studie wurde im Rahmen des Ufoplan-Vorhabens „Herausforderungen und Gestaltungsansätze für Nachhaltigkeitsstrategien und -politiken“ verfasst. Anknüpfend an die Diskussion zum „gestaltenden Staat“ als Transformationsakteur für nachhaltige Entwicklung (WBGU 2012) wird in einem ersten Schritt auf der Grundlage soziologischer und politikwissenschaftlicher Literatur ein Strukturwandel von Staat und Gesellschaft nachgezeichnet. Es wird herausgearbeitet, dass vier grundlegende gesellschaftliche Dynamiken – Differenzierung, Pluralisierung, Optionensteigerung und Transnationalisierung –, denen vier staatliche Entwicklungen – Diversifizierung, Informationalisierung, Optionengestaltung und Kosmopolitisierung – gegenüberstehen, für das Verständnis und die Konzeptionierung eines „gestaltenden Staates“ von besonderer Bedeutung sind. In einem zweiten Schritt wird dann diskutiert, welche Herausforderungen sich aus dem Strukturwandel für staatliche und nicht-staatliche Akteure in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik ergeben. Die Studie schließt mit der Darstellung exemplarischer Handlungsoptionen.

Abstract

This study has been conducted within the UFOPLAN project “Challenges and Approaches for Sustainability Strategies and Policies”. Building on discussions regarding the “forming state” (“gestaltender Staat”) as transformation actor for sustainable development, as a first step a structural change of state and society is traced based on literature from sociology and political science. It is carved out, that four fundamental societal dynamics – differentiation, pluralization, option rising, and transnationalization – which are faced by four state developments – diversification, informationalization, option formation, and cosmopolitanization –, are of central relevance for the understanding and conceptualization of a “forming state”. As a second step it is discussed, which challenges arise from this structural change for state and non-state actors in environmental and sustainability policy. The study closes with the presentation of exemplary options for action.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	5
Tabellenverzeichnis	7
Zusammenfassung	8
Summary	13
1 Einleitung	18
2 Staat und Gesellschaft: Perspektiven und Verständnisse	19
3 Strukturwandel der Gesellschaft	21
3.1 Differenzierung	21
3.2 Pluralisierung	21
3.3 Optionensteigerung	22
3.4 Transnationalisierung	23
3.5 Gegenläufige Entwicklungen	24
4 Strukturwandel des Staates	25
4.1 Diversifizierung	25
4.2 Informationalisierung	26
4.3 Optionengestaltung	27
4.4 Kosmopolitisierung	28
5 Erstes Zwischenfazit: Dimensionen staatlichen und gesellschaftlichen Strukturwandels	30
6 Strukturwandel und staatliche Umweltpolitik	31
6.1 Gesellschaftliche Differenzierung und umweltstaatliche Diversifizierung	31
6.2 Gesellschaftliche Pluralisierung und staatliche Informationalisierung	33
6.3 Optionensteigerung und Optionengestaltung	34
6.4 Transnationalisierung und Kosmopolitisierung	35
7 Zweites Zwischenfazit : Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik	37
8 Nicht-staatliche Akteure im Handlungsfeld Umwelt und Nachhaltigkeit: Grenzen und Möglichkeiten	39
8.1 Gesellschaftliche Differenzierung und nicht-staatliche Akteure in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik	39
8.2 Gesellschaftliche Pluralisierung und nicht-staatliche Akteure in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik	41
8.3 Optionensteigerung und nicht-staatliche Akteure in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik	43
8.4 Transnationalisierung und nicht-staatliche Akteure in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik	45

9	Drittes Zwischenfazit: Möglichkeiten und Grenzen nicht-staatlicher Akteure in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik	47
10	Handlungsoptionen für staatliche und nicht-staatliche Akteure in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik	49
11	Quellenverzeichnis.....	57

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Differenzierung/Diversifizierung	9
Tabelle 2:	Pluralisierung/Informationalisierung.....	10
Tabelle 3:	Optionensteigerung/Optionengestaltung	11
Tabelle 4:	Transnationalisierung/Kosmopolitisierung	11
Tabelle 5:	Differentiation/Diversification.....	14
Tabelle 6:	Pluralization/Informationalization.....	15
Tabelle 7:	Option increase/Optionen shaping	15
Tabelle 8:	Transnationalization/Kosmopolitization	16
Tabelle 9:	Strukturwandel Gesellschaft/Staat.....	30
Tabelle 10:	Handlungskorridor staatlicher Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik ..	37
Tabelle 11:	Handlungskorridor nicht-staatlicher Akteure der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik	47
Tabelle 12:	Handlungsbedarfe und -optionen für staatliche und nicht-staatliche Akteure	53

Zusammenfassung

Biogeochemische Veränderungen wie Klimawandel, Biodiversitätsverlust oder Bodendegradation, gesellschaftliche Entwicklungen wie Demographie, Urbanisierung oder Wertewandel sowie durch Globalisierung und Mehrebenenpolitik geprägte nationalstaatliche Kontexte stellen aufgrund ihrer vielfältigen Wechselbeziehungen eine enorme Herausforderung für staatliche Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik dar. Der Wissenschaftliche Beirat Globale Umweltveränderungen (2012) hat in diesem Zusammenhang das Leitbild des „*gestaltenden Staates*“ entworfen. Staat wird dabei als wesentlicher Transformationsakteur betrachtet, der über die (traditionelle) Regulierungsfunktion hinausgehend ermöglicher Politikansätze bedarf. Um Handlungsmöglichkeiten und -grenzen eines gestaltenden, also regulierenden und ermöglichen Staates angemessen einschätzen zu können, soll der Blick in der vorliegenden Studie über konkrete Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik hinaus geweitet werden auf tieferliegende gesellschaftliche und staatliche Dynamiken. Beispielsweise würden Politikansätze, die die gesellschaftliche Heterogenität nicht hinreichend berücksichtigen ebenso an Grenzen stoßen, wie Empfehlungen, die die staatliche Ausdifferenzierung, beispielsweise in Form des Ressortprinzips, nicht hinreichend beachten. Auf der Grundlage soziologischer und politikwissenschaftlicher Literatur können vier fundamentale gesellschaftliche und staatliche Dynamiken konstatiert werden:

- ▶ Gesellschaftliche Differenzierung und staatliche Diversifizierung: Moderne Gesellschaften sind segmentär (Unternehmen, Haushalte etc.), stratifikatorisch (Schichten, Klassen etc.) und funktional (Politik, Wirtschaft, Medien etc.) differenziert. Eine vielfältige System- und Rollendifferenzierung ist somit zu beachten, wenn man von „der Gesellschaft“ spricht. Diese Differenzierung und die damit verbundene Vielfalt kollektiver Herausforderungen und Problemwahrnehmungen spiegeln sich in der modernen Demokratie in einer diversifizierten Akteur-, Parteien-, Ressort-, Institutionen- und Instrumentenlandschaft.
- ▶ Gesellschaftliche Pluralisierung und staatliche Informationalisierung: Moderne Gesellschaften sind geprägt durch Vielfalt an Wissensansprüchen, Wertvorstellungen und Interessen. Diese führen zu einer Ausweitung an individuellen und kollektiven Denk-, Handlungs- und Erfahrungsmöglichkeiten, die eine soziale Komplexitätssteigerung durch heterogene Problemwahrnehmungen und Lösungsansätze bedeuten. Die politisch-administrative Verarbeitung und Bearbeitung der Problem- und Perspektivenvielfalt durch einen diversifizierten Staat erfordert in besonderem Maße Kapazitäten zur Informationsverarbeitung und zum Umgang mit Akteursvielfalt. Informationalisierung und Interaktivierung sind daher von zentraler Bedeutung für moderne Staatlichkeit.
- ▶ Gesellschaftliche Optionensteigerung und staatliche Optionengestaltung: Zeitdiagnosen beschreiben moderne Gesellschaften als Multioptionsgesellschaft und erkennen eine fortlaufende Optionensteigerung. Aufgrund der sozialen Komplexität erscheint die Möglichkeit eines Ausstiegs aus der Optionensteigerung unrealistisch beziehungsweise unerwünscht. Allerdings scheint die (staatliche) Gestaltung der Optionensteigerung als notwendig, weil neben angestrebten Wirkungen auch unbeabsichtigte Neben- und Spätfolgen erzeugt werden. Dabei kann staatliche Optionengestaltung sowohl durch Ge- und Verbote regulierend als auch durch Förder- und Unterstützungsmaßnahmen ermöglichten stattfinden.
- ▶ Gesellschaftliche Transnationalisierung und staatliche Kosmopolitisierung: Eine substanziale Transnationalisierung nationalstaatlich organisierter Gesellschaften in ökonomischer, sozialer und ökologischer Hinsicht ist gut belegt. In Anbetracht der sich wandelnden Umfeldbedingungen einer transnationalen Weltgesellschaft und eines globalisierten weltpolitischen Systems ist die Kosmopolitisierung nationalstaatlicher Politik und Verwaltung bedeutsam. Politisch-administrative Strukturen und Prozesse, Organisationskultur, Instrumente und Maßnahmen sind

dabei so auszurichten, dass nationalstaatlich relevante inter- und transnationale Dynamiken proaktiv, also vorausschauend, diagnostiziert und bearbeitet werden können.

Diese fundamentalen gesellschaftlichen Dynamiken erscheinen trotz phasenweise gegenläufiger Tendenzen wie Homogenisierungs- oder Re-Nationalisierungsbestrebungen (rechts-)populistischer Bewegungen als relativ stabil. Dies scheint – bis auf weiteres – auch für die jüngste Phase von Re-Nationalisierungs-, Ent-Pluralisierungs- oder Protektionismusforderungen zu gelten. Gerade im verschärften Diskurs dazu zeigt sich, wie stark Differenzierung/Diversifizierung, Pluralisierung/Informationalisierung, Optionensteigerung/Optionengestaltung und Transnationalisierung/Kosmopolitisierung inzwischen die (Welt)Gesellschaft prägen.

Die vier identifizierten gesellschaftlichen und staatlichen Dynamiken bringen besondere Herausforderungen für staatliche, aber auch für nicht-staatliche Akteure der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik mit sich. Auf der Grundlage sozialwissenschaftlicher Literatur und von zwei Fokusgruppendifiskussionen mit wissenschaftlichen Experten und Expertinnen und staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren können Handlungskorridore und exemplarische Handlungsoptionen für die beschriebenen Herausforderungen skizziert werden. So stellt beispielsweise die Bearbeitung einer differenzierten Themenlandschaft, die durch vielfältige Wechselbeziehungen gekennzeichnet ist, eine Herausforderung für das Ressortprinzip dar. Eine Anpassung von Organisationsstrukturen und -prozessen, beispielsweise durch Organisationseinheiten mit (ressortübergreifender) Entscheidungsbefugnis oder eine verbesserte Digitalisierung der Verwaltung könnten hierfür nützlich sein. Ein Beispiel für nicht-staatliche Akteure wäre, der Fragmentierung der differenzierten Zivilgesellschaft in der Nachhaltigkeitspolitik durch neue themenübergreifende Allianzen im Kontext der globalen Nachhaltigkeitsziele zu begegnen, und damit eine wirkmächtigere soziale Bewegung für eine nachhaltige Entwicklung anzustoßen.

Die folgenden Tabellen geben einen zusammenfassenden Überblick über die vielfältigen im Text diskutierten Handlungskorridore und Handlungsoptionen.

Tabelle 1: Differenzierung/Diversifizierung

	Handlungskorridore	Handlungsoptionen
Staatliche Akteure	<p>inhaltlich, z.B. Digitalisierung, Migration, demographischer Wandel</p> <p>instrumentell, z.B. experimentelle und verhaltensbezogene Ansätze, wie soziale Innovationen, oder systemische Instrumente zur Förderung von Politikkohärenz, wie die Nachhaltigkeitsstrategie oder die Nachhaltigkeitsprüfung</p> <p>institutionell, z.B. flexiblere Organisationsansätze für neue und politikfeldübergreifende Themen und marginalisierte Akteurgruppen</p>	<p>Anpassung von Organisationsstrukturen und -prozessen; systemisch-integrative und flexible Ansätze, bspw. interne Start-ups, Organisationseinheiten mit (ressortübergreifender) Entscheidungsbefugnis, Digitalisierung</p> <p>Reflexion über Ressortprinzip</p> <p>(Verhandlungs-)Macht im Themen-/Ressort-Wettbewerb stärken</p> <p>Fördersysteme für zivilgesellschaftliche Akteure auch für kleinere Initiativen gestalten</p>

		<p>Staatliche (Struktur-) Unterstützung, um Ideen und Initiativen tragfähig zu machen</p> <p>Beteiligungsformate prüfen und weiterentwickeln</p>
Nicht-staatliche Akteure	<p>Wirtschaft: Disproportionale Umweltwirkung, Geschäftsmodellinnovation und -exnovation</p> <p>Zivilgesellschaft: Fragmentierung, neue Allianzen, Koordination</p> <p>Individuen: Heterogenität, ökologische Modernisierung unterschiedlicher Lebensstile</p>	<p>Themenübergreifende Allianzen zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren</p> <p>Unabhängigkeit nicht-staatlicher Akteure trotz punktueller Kooperation bewahren</p> <p>Legitimation nicht-staatlicher Akteure begründen</p>

Tabelle 2: Pluralisierung/Informationalisierung

	Handlungskorridore	Handlungsoptionen
Staatliche Akteure	<p>systematische Aufnahme von Wissens-, Werte- und Interessenpluralismus</p> <p>Stärkung von digitaler Interaktion, Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung</p> <p>inter- und transdisziplinäre Wissensorganisation</p>	<p>Meta-Narrativ und themenspezifische, zielgruppengerechte Narrative für konsistente und gleichzeitig anpassungsfähige Erzählung</p> <p>Narrative im Verhältnis zu Macht-/Interessen-/Realpolitik nicht überschätzen und potentielle Risiken von Narrativen erkennen</p>
Nicht-staatliche Akteure	<p>Wirtschaft: Neubewertung ökonomischer Wertorientierung und Wertschöpfungspraktiken</p> <p>Zivilgesellschaft: Berücksichtigung divergierender außer-ökologischer Werte, Wissensansprüche und Interessen</p> <p>Individuen: Wahrnehmung nachhaltiger Lebensstile und Handlungsmöglichkeiten</p>	<p>Situative soziale Themendynamiken nutzen</p>

Tabelle 3: Optionensteigerung/Optionengestaltung

	Handlungskorridore	Handlungsoptionen
Staatliche Akteure	<p>strategische Optionenbremse durch regulierende Maßnahmen für nicht-nachhaltige Optionen</p> <p>strategische Optionengestaltung durch (innovations-)fördernde Maßnahmen für nachhaltige soziale und technische Optionen</p>	<p>Foresight und experimentelle Ansätze</p> <p>Langfristig berechenbare Rahmenbedingungen durch strategische Optionengestaltung schaffen</p> <p>Vorbildfunktion des Staates nutzen, z.B. durch nachhaltige Beschaffung oder Haushaltssteuerung/Finanzpolitik</p> <p>Kern der Umweltpolitik (Grenzwerte, Verbote, Gewährleistung) erhalten und verbinden mit innovativen, experimentellen Ansätzen</p>
Nicht-staatliche Akteure	<p>Wirtschaft: zirkuläre Wertschöpfung, Ressourceneffizienz, Nachhaltigkeits-management</p> <p>Zivilgesellschaft: kritische Optionen-Begleitung, innovative soziale Praktiken jenseits von Arbeits- und Konsumgesellschaft</p> <p>Individuen: Wahlmöglichkeiten als politischer, wirtschaftlicher und sozialer Akteur; Erprobung neuer sozialer Praktiken</p>	<p>Monitoring durch Zivilgesellschaft stärken (Big Data, Digitalisierung)</p> <p>Risikoverteilung bei Transformation zur Green Economy thematisieren</p>

Tabelle 4: Transnationalisierung/Kosmopolitisierung

	Handlungskorridore	Handlungsoptionen
Staatliche Akteure	<p>Konzeptionelle Schärfung des Selbstverständnisses von Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik im globalen und europäischen Kontext</p> <p>Stärkung organisatorischer und instrumenteller Kompetenzen der transnationalen Vorausschau</p>	<p>Umweltaußenpolitik stärken</p> <p>Internationales „level playing field“ fördern (Umwelt-/Sozialstandards)</p> <p>Gestaltungspotential parlamentarischen Arbeit stärken</p>

	<p>Adressierung intervenierender Politikfelder, wie Handels- und Migrationspolitik</p>	
Nicht-Staatliche Akteure	<p>Wirtschaft: Nachhaltigkeitslösungen für Exportmärkte; nachhaltige Beschaffung und Wertschöpfungsketten</p> <p>Zivilgesellschaft: transnationale horizontale, diagonale und vertikale Kooperation, Bewusstseinsbildung</p> <p>Individuen: transnationale Perspektive in politischen, wirtschaftlichen, sozialen Entscheidungen</p>	Koordination/Kooperation zwischen (globalen) und (lokalen) zivilgesellschaftlichen Akteuren

Die in dieser Studie diskutierten gesellschaftlichen und staatlichen Dynamiken, die sich daraus ergebenden Herausforderungen für staatliche Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik sowie die exemplarische Darstellung von Handlungsoptionen verweisen auf den Bedarf, den „gestaltenden Staat“ systematisch im Kontext des gesellschaftlichen Wandels zu betrachten und weiterzuentwickeln. Die Konkretisierung dieser Ansatzpunkte, beispielsweise in Form von Leitfäden zum Beteiligungs- und Kooperationsmanagement, zur Organisationsentwicklung hinsichtlich systemisch-integrativer Anforderungen oder zur Nutzung von Foresight-Instrumenten für strategisches Optionenmanagement, sind in und durch die Praxis zu operationalisieren. Mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen und der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016 ist der Rahmen für die Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik der kommenden Jahre gesetzt. Jetzt gilt es, den institutionellen und instrumentellen Unterbau weiterzuentwickeln, um die gesteckten Ziele möglichst gut zu erreichen.

Summary

Biogeochemical changes such as climate change, biodiversity loss or soil degradation, societal developments such as demography, urbanization or value change, and nation state contexts which are shaped by globalization and multi-level-policy-making pose a challenge for environmental and sustainability policy due to its manifold interrelations. In this relation the German Advisory Council on Global Change has proposed the model of "formation state" ("gestaltender Staat"). Thereby the state is seen as essential actor for transformation, transgressing the (traditional) function of regulation towards enabling policy approaches. In order to assess adequately possibilities for action and potential limits of the "formation state", one should look beyond concrete environmental and sustainability policy towards subjacent societal and state-related dynamics. For example, policy approaches, which are not taking into account appropriately societal heterogeneity, would come up against borders, as well as recommendations, which do not consider sufficiently state differentiation represented in form of the resort principle. Based on literature from sociology and political science four fundamental societal and state dynamics can be stated:

- ▶ Societal differentiation and state diversification: Modern societies are differentiated segmental (enterprises, households etc.), stratificatory (classes, strata etc.) and functional (politics, economics, media etc.). A diverse differentiation in systems and roles must be considered, if one speaks about "the society". This differentiation and its related diversity of collective challenges and problem perceptions are reflected in modern democracies in a diversified landscape of actors, parties, resorts, institutions and instruments.
- ▶ Societal pluralization and state informationalization: Modern societies are characterized by a plurality of knowledge claims, value conceptions and interests. These result in an expansion of individual and collective possibilities of thoughts, actions and experiences, which means an increase in social complexity by heterogeneous perceptions of problems and solutions. The political-administrative handling of these plurality of perspectives by a diversified state requires notably capacities for information processing and handling of plurality of actors. Therefore informalization and interactivation are of central relevance for modern statehood.
- ▶ Societal increase of options and state shaping of options: present diagnosis describe modern societies as multi-option society and detect a continuously increase of options. Due to social complexity the possibility of a departure from option increase appears to be unrealistic or undesirable. However, the shaping of option increase seems to be necessary, because there are unintended side- and late-effects next to intended effects. State-led shaping of options can take place as well by regulation as by enabling and supporting mechanisms.
- ▶ Societal transnationalization and state cosmopolitization: A substantial transnationalization of nation-state societies regarding economic, societal and ecological aspects are well documented. Considering the changing context conditions of a transnationalized and globalized political system, cosmopolitization of nation-state policy-making and administration is of relevance. Political-administrative structures and processes, organizational culture, instruments and measures need to be organized in such a way, that transnational dynamics with relevance for a given nation state can be proactively, hence forward-looking, be diagnosed and dealt with.

These fundamental societal dynamics appear to be as relatively stable despite antagonistic tendencies at times, such as attempts of homogenization or re-nationalization of (right wing) populist movements. This seems to be valid – until further notice – for the most recent phase of claiming re-nationalization, de-pluralization or protectionism. Just the intensified discourse proves, to what extent the (world) society is shaped by differentiation/diversification, pluralization/informationalization, increase of options/shaping of options and transnationalization/cosmopolitization.

The four identified societal and state dynamics imply special challenges for state as well as for non-state actors in environmental and sustainability policy. Based on social scientific literature and two focus group discussions with scientific experts and state and non-state actors corridors for action and exemplarily option for action can be sketched for the described challenges. For example, the handling of a differentiated landscape of policy topics, which are characterized by multiple interrelations, pose a challenge for the resort principle. Adaptation of organizational structures and processes, for instance by organizational units with (across the board) decision-making authority or an improved digitalization of the administration could be of use for this. An example for non-state actors would be the creation of new cross-cutting alliances in order to form a more effective social movement of sustainable development and encounter the fragmented civil society. The following table gives an overview of the multiple corridors as well as options for action discussed in this study.

Tabelle 5: Differentiation/Diversification

	Corridors for action	Options for action
State actors	<p>Contentwise, e.g.: digitalization, migration, demographic change</p> <p>Instrumental, e.g.: experimental and behavior-related approaches, such as social innovation, or systemic instruments for supporting policy-coherence, such as sustainability strategies or sustainability assessment</p> <p>Institutional, e.g.: flexible organizational approaches for new and across-the-board topics as well as marginalized actor groups</p>	<p>Adjustment of organizational structures and processes; systemic-integrative and flexible approaches, such as internal start-ups, organizational units with (resort overlapping) decision authority, digitalization</p> <p>Reflection of resort principle</p> <p>Strengthening (bargaining-)power in policy/resort competition</p> <p>Funding systems for civil society actors, as well for smaller initiatives</p> <p>State (structural) support, in order to make ideas and initiatives viable</p> <p>Checking formats of participation and further development</p>
Non-state actors	<p>Private sector: disproportional environmental impact, business model innovation and exnovation</p> <p>Civil society: fragmentation, new alliances, coordination</p>	<p>Cross-cutting alliances between civil society actors</p> <p>Safeguarding independence of non-state actors despite situative cooperation</p> <p>Rationalizing legitimization of non-state actors</p>

Individuals: heterogeneity, ecological modernization, heterogeneous lifestyles

Tabelle 6: Pluralization/Informationalization

	Corridors for action	Options for action
State actors	<p>Systematic reception of pluralism of knowledge claims, value conceptions and interests</p> <p>Strengthening of digital interaction, transparency and public participation</p> <p>Inter- and transdisciplinary knowledge organization</p>	<p>Meta-narrative and theme-specific, target-group oriented narratives for consistent and simultaneously adaptive stories</p> <p>No overestimation of the role of narratives in relation to power, interest, realpolitik and recognition of potential risks of narratives</p>
Non-state actors	<p>Private sector: reevaluation of economic value orientation and value creation practices</p> <p>Civil society: consideration of divergent non-ecological values, knowledge claims and interests</p> <p>Individuals: perception of sustainable lifestyles and options for action</p>	<p>Harnessing dynamics of situative public topics</p>

Tabelle 7: Option increase/Option shaping

	Corridors for action	Options for action
State actors	<p>Strategic option brake by regulatory measures for non-sustainable options</p> <p>Strategic option shaping by (innovation) supporting measures for sustainable social and technological options</p>	<p>Foresight and experimental approaches</p> <p>Creating calculable framework conditions by strategic option shaping</p> <p>Role model function of the state, e.g. through sustainable procurement or sustainable budgeting</p>

		Keeping core of environmental policy (regulatory limits, bans and commandments) and connecting with innovative, experimental approaches
Non-state actors	<p>Private sector: circular economy, resource efficiency, sustainability management</p> <p>Civil society: critical option backing, innovative social practices beyond labor and consumption society</p> <p>Individuals: selection options as political, economic and social actor; testing of new social practices</p>	<p>Monitoring by civil society (Big Data, digitalization)</p> <p>Addressing risk distribution at transformation to green economy</p>

Tabelle 8: Transnationalization/Cosmopolitization

	Corridors for action	Options for action
State actors	<p>Conceptual sharpening of self-understanding of environmental and sustainability policy within global and European context</p> <p>Strengthening of organizational and instrumental capacities of transnational foresight</p> <p>Addressing interventional policy fields, such as trade or migration policy</p>	<p>Strengthening environmental diplomacy</p> <p>Promotion international „level playing field“ (environmental and social standards)</p> <p>Fostering formation potential of parliamentarian work</p>
Non-state actors	<p>Private sector: sustainability solutions for export markets; sustainable procurement and value chains</p> <p>Civil society: transnational horizontal, diagonal and vertical cooperation, awareness raising</p> <p>Individual: transnational perspectives in political, economic and social decisions</p>	Coordination/cooperation between (global) and (local) civil society actors

The societal and state dynamics discussed in this study, the resulting challenges for environmental and sustainability policy and the exemplary presentation of options for action point to the need of putting the concept of “formation state” into the context of societal change and strive for its further development. The concretization of this starting points, for example in form of manuals on participation and cooperation management, organizational development regarding systemic-integrative requirements or use of foresight-instruments for strategic option management need to be operationalized within praxis. The United Nation’s 2030 Agenda for Sustainable Development and the German Sustainable Development Strategy – version 2016 sustainability strategy provide the framework for environmental and sustainability policy of the years ahead. Now is the right time, to develop further the institutional and instrumental foundation in order to realize the ambitious goals as good as possible.

1 Einleitung

Der Wissenschaftliche Beirat Globale Umweltveränderungen hat in seinem Gutachten „Welt im Wandel – Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation“ im Jahr 2011 das Leitbild des „Gestaltenden Staates“ entworfen (WBGU 2011). Jenseits von nicht hinreichend differenzierenden Konzeptionalisierungen eines regulierenden/starken Staates einerseits und eines deregulierenden/schwachen Staates andererseits wird ein handlungsfähiger und -williger Staat skizziert, der sowohl regulatorisch steuernd als auch aktivierend und ermöglicht Transformationsprozesse zur nachhaltigen Entwicklung (mit)gestaltet. Die Notwendigkeit für einen so agierenden Staat wird neben den biogeochemischen Herausforderungen wie Klimawandel, Biodiversitätsverlust oder BodenDegradation insbesondere begründet durch gesellschaftliche Veränderungen wie Demographie, Urbanisierung und Wertewandel sowie veränderte nationalstaatliche Kontexte durch Globalisierung und Mehrebenenpolitik.

Die vorliegende Studie schließt an diese Diskussion an. Der Ansatz des durch Regulation und Aktivierung gestaltenden Staates wird dabei jedoch erweitert und vertieft. Der Bericht gliedert sich in vier Bereiche: Zunächst wird der Blick auf den Strukturwandel von Staat und Gesellschaft gerichtet (Kapitel 2-5). Dabei werden zentrale Perspektiven und Verständnisse von „Staat“ und „Gesellschaft“ skizziert. Anschließend werden wesentliche Aspekte des Strukturwandels von Gesellschaft und Staat aufgearbeitet, die über die im WBGU-Gutachten thematisierten Trends und Entwicklungen hinausgehen und auf einer strukturell fundamentaleren Ebene liegen. In den Kapiteln 6 und 7 wird dargestellt, was der beschriebene Strukturwandel für staatliche Umweltpolitik bedeutet. Es wird diskutiert, inwieweit staatliche Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik strukturell, prozedural, instrumentell und organisatorisch auf die identifizierten Strukturveränderungen eingestellt ist. Danach wird der Blick gerichtet auf die Rolle nicht-staatlicher Akteure im Themenfeld Umwelt und Nachhaltigkeit (Kapitel 8 und 9). Es werden Handlungsmöglichkeiten und -grenzen der nicht-staatlichen Akteure betrachtet. Schließlich werden Gestaltungsoptionen für eine den Strukturwandel von Staat und Gesellschaft reflektierende Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik vorgestellt (Kapitel 10). Neben Handlungsoptionen für staatliche Akteure werden dabei auch Handlungspotenziale nicht-staatlicher Akteure aufgegriffen.

2 Staat und Gesellschaft: Perspektiven und Verständnisse

„Staat“ ist ein Begriff, der allgemein gebräuchlich ist und allgemein verständlich erscheint. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass er nicht leicht zu definieren ist, und je nach Beobachterperspektive unterschiedliche Verständnisse angelegt werden können. Während Vorformen staatsähnlicher sozialer und politischer Ordnung bis zur Antike und dem chinesischen Kaiserreich zurückreichen, wird die Entstehung moderner Staaten in der Zeit der italienischen Renaissance gesehen (Fukuyama 2014). Auch wenn der Staat von heute nicht vergleichbar ist mit dem Machtstaat Machiavellischer Prägung im 16. Jahrhundert oder dem preußischen Obrigkeitstaat unter Friedrich I., so sind dennoch zentrale staatstheoretische Ideen der vergangenen 500 Jahre für das Verständnis von Form und Funktion von heutigen Staaten ebenso relevant, wie historische Entwicklungspfade für die konkrete Staats-praxis prägend sind. Von besonderer Bedeutung für moderne Staaten sind folgende politisch-philosophische Grundüberlegungen:

1. Staat als machtbegründeter Territorialstaat, um auf einem abgegrenzten Staatsgebiet durch souveräne Gewaltmonopolisierung Frieden und Wohlstand zu sichern (Machiavelli, Hobbes);
2. Rechtsstaatlichkeit und Einhegung von staatlicher Macht durch Gewaltenteilung, um Privateigentum, individuelle Freiheit und Gerechtigkeit zu gewährleisten (Locke, Montesquieu);
3. Repräsentation von Bürgerwillen im (Vernunft)Staat als quasi-vertragliche Vereinbarung (Rousseau, Kant)
4. (Ideal-)Staat als sittlich höchster Form legaler Herrschaft von Menschen über Menschen, die sich in rationaler Bürokratie manifestiert (Hegel, Weber).

Diese unterschiedlichen, aber komplementären Perspektiven auf den Staat lassen sich im Dreiklang von Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt zur Charakterisierung von (nationaler) Staatlichkeit bündeln. Neben diesen klassischen Staat-konzeptionierenden Theorieansätzen sind auch staatskritische und staatsrelativistische Analyseperspektiven für die Auseinandersetzung über das staatliche Rollenverständnis zu berücksichtigen:

1. In staatskritischer Hinsicht lässt sich argumentieren, dass der Staat als soziales Gebilde nicht neutral ist, sondern gesellschaftliche Machtverhältnisse widerspiegelt, die in kapitalistischen Gesellschaften zum Partikularinteressen protezierenden „bürgerlichen Staat“ führen können, der jenseits von (offensichtlichem) gewaltbasiertem Zwang über differenziertere (weniger offensichtliche) Disziplinierungsfähigkeiten verfügt (Marx, Gramsci, Foucault).
2. In staatsrelativistischer Perspektive wird betont, dass der Staat nur ein Teilbereich von Gesellschaft ist, und es wird die Bedeutung von (Zivil-)Gesellschaft als Gegengewicht zum Staat, der nicht (mehr) als gesellschaftliches Zentrum gedacht wird, hervorgehoben (Toqueville, Luhmann).

Diese grundlegenden Staat konzipierenden, kritisierenden und relativierenden Perspektiven, sind insbesondere auch für das Verständnis von Handlungsmöglichkeiten und -grenzen im Bereich Umweltpolitik und nachhaltiger Entwicklung relevant, wie folgende Beispiele illustrieren: Die Idee des (absolut) souveränen Territorialstaats ist durch grenzüberschreitende Umweltveränderungen in Frage gestellt (1). Die Konzeptionierung von Staat als Gewährleister von Privateigentum und individueller Freiheit ist durch umwelt- und nachhaltigkeitspolitische Ansätze und Diskurse, beispielsweise zur Suffizienzpolitik, zum Verhältnis von Privat- und Gemeineigentum herausgefordert (2). Die Diskussion um die Stärkung repräsentativer Demokratie durch direktdemokratische Elemente spiegelt sich in der Forderung, nachhaltige Entwicklung stärker als kollektiven, Such-, Lern- und Gestaltungsprozess anzulegen (3). Die auf Aktenmäßigkeit, Spezialisierung und Hierarchie ausgerichtete rationale Bürokratie ist konfrontiert mit politikfeldübergreifenden Ursachen und (langfristigen) Wirkungen von Umweltschutz und nachhaltiger Entwicklung (4). Einflusspotentiale von Partikularinteressen auf staatliches Handeln

scheinen insbesondere im Umweltbereich bedeutsam zu sein (5). Schließlich ist die zentrale Bedeutung nicht-staatlicher, (zivil-)gesellschaftlicher Akteure seit Beginn der Umweltpolitik durch das Kooperationsprinzip aus den 1970er Jahren sowie den auf Kooperation und Partizipation ausgerichteten Ansatz der nachhaltigen Entwicklung seit den 1990er Jahren quasi-paradigmatisch für moderne Umweltpolitik geworden (6). Aus diesen Feststellungen lässt sich folgern, dass ein multiperspektivisches Staatsverständnis notwendig erscheint, um die (potentielle) Rolle von Staat in Umweltpolitik und nachhaltiger Entwicklung zu analysieren. Dazu gehört zuvorderst die Einsicht, dass Staat nicht außerhalb von Gesellschaft steht, sondern Gesellschaft und Staat zwei Seiten derselben Medaille darstellen, die in vielfältigen Wechselbeziehungen miteinander stehen und sich koevolutionär entwickeln. Um (umwelt-)staatliches Handeln zu verstehen, sind deshalb zunächst Kontinuität und Wandel gesellschaftlicher Strukturen in den Blick zu nehmen.

3 Strukturwandel der Gesellschaft

Sozialer Wandel, definiert als die in einem Zeitabschnitt erfolgenden Veränderungen in einer Sozialstruktur (Lexikon zur Soziologie 1988), ist ein fester Bestandteil menschlichen Zusammenlebens. Neben den großen strukturellen und kulturellen Phasenübergängen von der Jäger- und Sammlergesellschaft über die Agrargesellschaft hin zur Industriegesellschaft ist insbesondere in der sich seit der Aufklärung entfaltenden „modernen“ Gesellschaft, die in Abgrenzung zur traditionalen Gesellschaft durch Rationalität, Wissenschaft und Technik, Nationalstaat und kapitalistischer Wirtschaft gekennzeichnet ist, (gradueller) sozialer Wandel eher die Regel als die Ausnahme. Im Prozess der gesellschaftlichen Modernisierung – von der Dampfmaschine bis zum Internet der Dinge – kommt es zu erheblichen sozio-strukturellen und sozio-kulturellen Veränderungen mit jeweils spezifischen ökologischen Neben- und Spätfolgen. Von besonderer Relevanz für (umwelt-)staatliches Handeln erscheinen dabei vier grundlegende Dynamiken moderner Gesellschaften: Differenzierung, Pluralisierung, Optionensteigerung und Transnationalisierung.

3.1 Differenzierung

Soziale Differenzierung ist ein zentrales Merkmal moderner Gesellschaften (Schimank 1996). Drei Formen der Differenzierung sind zu unterscheiden: segmentäre Differenzierung meint die horizontale Aufteilung in strukturähnliche soziale Gebilde, wie beispielsweise Staaten, Haushalte oder Unternehmen; stratifikatorische Differenzierung verweist auf die vertikale, hierarchische Ordnung von Gesellschaft, zum Beispiel durch soziale Klassen und Schichten. Und funktionale Differenzierung fokussiert auf die Ausprägung verschiedenartiger sozialer Bereiche, die unterschiedliche gesellschaftliche Aufgaben erfüllen, wie beispielsweise die Funktionssysteme Politik, Wirtschaft, Wissenschaft oder Medien. Moderne Gesellschaften, wie die deutsche, lassen sich als diversifikatorisch differenziert beschreiben, da segmentäre, stratifikatorische und funktionale Differenzierung auf vielfältige Art und Weise ineinander greifen. Diese Differenzierung moderner Gesellschaften ermöglicht und restriktiert das Handeln individueller und korporativer Akteure und wird gleichzeitig fortlaufend durch das soziale Handeln reproduziert und modifiziert. So können Individuen beispielsweise als Währende oder Demonstrationsteilnehmende am Funktionssystem Politik beteiligt sein; gleichzeitig als Mitarbeitende eines Unternehmens und Konsumierende im Wirtschaftssystem involviert sein; Ehefrau /-mann und Familienmutter /-vater sein; als Leserinnen und Leser bzw. Zuschauerinnen und Zuschauer im Funktionsystem Medien integriert sein und einem Kleingärtnerverein angehören. Diese System- und Rollendifferenzierung stellt auch eine Hürde dar für ein konsistent umweltgerechtes Verhalten von Individuen und korporativen Akteuren. Heterogene und teilweise konfigurernde System- und Rollenerwartungen, wie beispielsweise eine berufsbedingte intensive Mobilität (Auto, Flugzeug) versus private Ansprüche an suffiziente Mobilität, sind für die meisten Akteure eher die Regel als die Ausnahme. Eine vielfältige Landschaft an Rollen- und Systemdifferenzierungen ist somit in Rechnung zu stellen, wenn man von „der Gesellschaft“ spricht. Diese, sich seit dem Übergang von der traditionalen zur modernen Gesellschaft entfaltende sozio-strukturelle Komplexitätssteigerung ist eng verbunden mit einer sozio-kulturellen Pluralisierung.

3.2 Pluralisierung

Moderne Gesellschaften sind geprägt durch eine Vielfalt an Wissensansprüchen, Wertvorstellungen und Interessen. Es lässt sich eine sozio-kulturelle Pluralisierung feststellen. Bezogen auf den Aspekt des Wissens zeigt sich dies insbesondere in der fortschreitenden Produktion und Ausdifferenzierung von wissenschaftlichem Wissen und dessen gesellschaftlicher und politischer Relevanz (Heinrichs 2002). In Zeitdiagnosen wird seit den 1960er Jahren die Bedeutung von Wissen besonders hervorgehoben, indem von „Wissenschaftsgesellschaft“, „Informationsgesellschaft“ oder „Wissensgesellschaft“

gesprochen wird. Dabei wird auch die Vielfalt und Verschiedenartigkeit von Wissensformen thematisiert. Neben wissenschaftlich (disziplinär, inter- oder transdisziplinär) generiertem Wissen sind weitere Wissensformen, wie professionelles Praxiswissen, indigenes Wissen oder Alltagswissen, relevant geworden, die moderne Gesellschaften zu pluralen Wissensgesellschaften haben werden lassen. Angesichts der hohen Abhängigkeit von Expertenwissen zur Diagnose von Umwelt- und Nachhaltigkeitsproblemen sowie der Frage nach dem (politischen) Umgang mit unsicherem Wissen – gerade bei zukunftsbezogenen Wissensansprüchen zur nachhaltigen Entwicklung – stellt die Vielfalt heterogener Wissensansprüche für Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik eine besondere Herausforderung dar. Auch für Werte, als „...allgemeine, grundlegende Vorstellungen des Wünschenswerten, die die Wahl von Handlungsarten und Handlungszielen beeinflussen...“ (Schäfers 1989, 373) lässt sich im Prozess der Modernisierung eine Pluralisierung diagnostizieren. Dazu trägt die Differenzierung der Funktionssysteme hinsichtlich abstrakter Wertsphären (Wirtschaft, Politik, Medien etc.) ebenso bei wie konkretisierende Wertorientierungen in Schichten, Klassen, Berufs- und Lebensstilgruppen. Sozialwissenschaftliche Analysen zu Individualisierungstendenzen, bei denen individuelles (Rollen-)Handeln zunehmend aus traditionalen Bindungen gelöst wird, verstärken den Wertpluralismus weiter, in dem die diversen Wertsysteme in divergierenden intrapersonalen Rangordnungen integriert werden. Dies führt im Umweltbereich dazu, dass trotz einer insgesamt hohen Wertschätzung für Umweltthemen in der deutschen Bevölkerung (UBA 2015), die Realisierung eines umweltangemessenen Verhaltens in konkreten Situationen durch konkurrierende Wertvorstellungen konterkariert wird.

Eng verknüpft mit dem Wissens- und Wertpluralismus sind individuelle und kollektive Interessen. Interessen, verstanden als Intentionalität einer Person oder Gruppe auf etwas hin – eine (andere) Person, eine (andere) Gruppe, Ideelles oder Materielles – haben sich durch die Ausdifferenzierung von Arbeitsteilung, Wertsphären und zweckrationaler Handlungsstruktur in der modernen Gesellschaft stark differenziert (Himmelmann 1977, 13). Die voranschreitende Interessenpluralisierung wird nicht zuletzt deutlich an der steigenden Zahl organisierter Interessengruppen, die versuchen, Politik zu beeinflussen. Aufgrund des Bedeutungsgewinns des Politikfelds Umwelt und Nachhaltigkeit in den vergangenen drei Jahrzehnten und trotz eines über verschiedenste Interessengruppen hinweg proklamierten Interesses an guter Umweltqualität ist bezogen auf konkrete Diagnosen und Gestaltungsoptionen für Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung der Interessenpluralismus signifikant. Die gesellschaftliche Komplexitätssteigerung moderner Gesellschaften lässt sich somit neben der sozio-strukturellen Differenzierung durch die sozio-kulturelle Pluralisierung erklären. Differenzierung und Pluralisierung führen zu einer Ausweitung an individuellen und kollektiven Denk-, Handlungs- und Erfahrungsmöglichkeiten.

3.3 Optionensteigerung

Zeitdiagnosen beschreiben moderne Gesellschaften als Multioptionsgesellschaft (Gross 1994) und erkennen eine fortlaufende Optionensteigerung (Nassehi 2015). In kapitalismuskritischen Ansätzen wird die Ursache der Optionensteigerung gesehen im (quantitativen) Wirtschaftswachstum, das durch die Mehrwert- und Zinsmechanismen angetrieben wird. Diese Reduzierung auf kapitalistisches Wirtschaftswachstum greift aber möglicherweise zu kurz. Es geht offenbar nicht nur um die Optionensteigerung im Waren- und Dienstleistungsangebot, sondern um Optionensteigerung in allen Lebensbereichen: Lebensstile, wissenschaftliche Erkenntnisse und alternative Wissensansprüche, Religions- und Spiritualitätserfahrungen, Medienkanäle und -informationen, Kunstrichtungen, (partei-)politische Angebote usw. Folgt man den Erkenntnissen der Systemtheorie, zeigt sich, dass es in modernen Gesellschaften nicht nur zur Ausdifferenzierung von Funktionssystemen – wie Wirtschaft, Politik, Medien, Wissenschaft, Kunst, Religion etc. – gekommen ist, sondern dass die Funktionssysteme, die in koevolutionärer Wechselbeziehung zueinander stehen, eine Eigendynamik entwickeln, die die gesellschaftli-

che Optionensteigerung bewirkt. Systemtheoretiker sind der Ansicht, dass es aufgrund der überindividuellen Systemdynamiken nicht möglich ist, unmittelbar wirkende Stopp-Regeln einzurichten. Vielmehr sollte es politisch darum gehen, die in den Funktionssystemen repräsentierte ‚verteilte Intelligenz‘ zu nutzen und ‚Übersetzungskonzepte‘ zu entwickeln, um die systemische Optionensteigerung nicht auszuhebeln, sondern durch verbesserte gesellschaftliche (Selbst-)Koordination zu kanalieren. System- und Akteurtheorie vermittelnde Ansätze sehen zwar auch nicht die Möglichkeit einer (teil-)systemischen Optionenbremse, jedoch sind sie – auch bezüglich der Rolle von Politik – optimistischer hinsichtlich der Gestaltung der Optionensteigerung. In dieser Perspektive werden die vermeintlich systemischen Eigendynamiken rekonstruiert als transintentionale Effekte, die im sozialen Handeln intentionaler Akteure entstehen (Schimank 1996). Da Akteurhandeln direkt adressiert werden kann und intersystemische Akteurnetzwerke möglich sind, erscheinen Grad und Ausprägung gesellschaftlicher Optionensteigerung somit als durchaus einflussbar. Übertragen auf die umweltpolitische Praxis bedeutet dies, dass beispielsweise die Optionensteigerung durch Innovationen im eigendynamischen Wirtschaftssystem insgesamt nicht durch Umweltpolitik gestoppt werden kann. Jedoch zeigen politische Entscheidungen wie die zur Energiewende in Deutschland oder der von der norwegischen Regierung angekündigte strategische Ausstieg aus der fossilen Mobilität, dass die Richtung der Optionensteigerung durchaus gestaltbar ist. Verstärkt und modifiziert werden Differenzierung, Pluralisierung und Optionensteigerung durch Globalisierungs- und Transnationalisierungsprozesse.

3.4 Transnationalisierung

Auch wenn die Menschheitsgeschichte insgesamt als „Globalisierungsbewegung“ beschrieben werden kann, so stellt die Entdeckung der neuen Welt im Jahr 1492 durch Kolumbus schließlich den Startschuss für die moderne Globalisierung dar. Nach Held et al. (1999, S. 21) lässt sich Globalisierung charakterisieren durch:

Spatio-temporal dimensions

1. The extensy of global networks
2. The intensity of global interconnectedness
3. The velocity of global flows
4. The impact propensity of global interconnectedness

Organizational dimensions

1. The infrastructure of globalization
2. The institutionalization of global networks and the exercise of power
3. The pattern of global stratification
4. The dominant modes of global interaction

Angetrieben durch ökonomische Liberalisierung, kommunikations- und verkehrstechnologische Innovationen, Tourismus und Migration, erreichte die ökonomische, kulturelle und politische Globalisierung in Quantität und Qualität in den 1980er Jahren eine neue Phase. Projektionen und Visionen einer weitgehenden Entgrenzung und „Verflüssigung“ von nationalen Gesellschaften hin zur Weltgesellschaft (Albrow 1998) erscheinen angesichts der fortwährenden Bedeutung von Nationalstaaten als überzogen. Eine substanzelle Transnationalisierung nationalstaatlich organisierter Gesellschaften in ökonomischer, sozialer und ökologischer Hinsicht ist jedoch empirisch gut belegt (Held 1999). Ebenso wie die Differenzierung, Pluralisierung und Optionensteigerung seit Beginn der (Industrie-)Moderne vorangeschritten ist, hat sich somit auch die Transnationalisierung, also grenzüberschreitende Verflechtung nationalstaatlich verfasster Gesellschaften, in den vergangenen drei Jahrzehnten intensiviert.

3.5 Gegenläufige Entwicklungen

Gesellschaftliche Entwicklungen und politische Prozesse sind durch vielfältige Einflussfaktoren und Wechselbeziehungen gekennzeichnet. Entsprechend war und ist auch der langfristige Strukturwandel hin zu gesellschaftlicher Differenzierung, Pluralisierung, Optionensteigerung und Transnationalisierung immer wieder durch gegenläufige Entwicklungen beeinflusst. Insbesondere in Kriegs- und Krisenzeiten gab es Homogenisierungsversuche durch Einschränkungen oder Unterdrückung von pluralen Lebensentwürfen, Optionenverengung oder dem Zurückdrängen transnationalen Austauschs. Seit dem Beginn der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, die im Zusammenbruch der US-Bank Lehmann Brother im Jahr 2008 ihren Ausgangspunkt hatte, lässt sich gegenwärtig eine erneute Welle gegenläufiger Tendenzen beobachten. Die Transnationalisierung ist im ökonomischen wie im politischen Bereich mit Re-Nationalisierungsdynamiken konfrontiert; und der Pluralisierung, Differenzierung und Optionenvielfalt werden von (rechts-)populistischen Bewegungen Homogenisierungsansprüche entgegengestellt. Diese an vielen Orten der Welt erkennbaren regressiven Tendenzen, die häufig eng verknüpft sind mit einer anti-aufklärerischen Grundhaltung, stellen eine Herausforderung für den langfristig sich entfaltenden gesellschaftlichen Strukturwandel dar. Inwieweit diese Entwicklungen eine zeitlich befristete, vorübergehende Krisenreaktion auf die Folgen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise oder den Beginn einer grundlegenden Trendumkehr darstellen, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt kaum abschätzen. Trotz der diagnostizierten regressiven Tendenzen und einer hohen (medialen) Aufmerksamkeit für diese erscheinen einschneidende Trendbrüche mit langfristiger Wirkung aber eher unwahrscheinlich. Die ökonomische Globalisierung schreitet weiter voran – wenn auch verlangsamt; (rechts-)populistische Bewegungen stehen nicht nur in Deutschland einer pluralen Mehrheitsgesellschaft gegenüber; die Optionensteigerung – insbesondere im technologischen Bereich – erlebt eine neue Dynamik; die Wahrnehmung transnationaler Phänomene, beispielsweise zum globalen Terrorismus und zur (Flucht-)Migration, und die dafür notwendige Handlungskoordination gewinnen an Bedeutung; und die umweltpolitische Transnationalisierung wird durch inter- und transnationale Diskurse und konkrete Vereinbarungen, beispielsweise zu globalen Nachhaltigkeitszielen, zum Klimawandel oder zur Biodiversität weiterentwickelt. Differenzierung, Pluralisierung, Optionensteigerung und Transnationalisierung bleiben somit auch angesichts von krisenbedingten Gegenbewegungen grundlegende und wirkmächtige Triebkräfte moderner Gesellschaften. Der durch diese Triebkräfte bedingte Strukturwandel der Gesellschaft steht in engem Zusammenhang mit staatlichem Strukturwandel.

4 Strukturwandel des Staates

Der Strukturwandel des Staates und der Strukturwandel der Gesellschaft bedingen sich wechselseitig. Weder lässt sich sagen, dass der Staat nur auf gesellschaftliche Veränderungen reagiert, noch, dass die Gesellschaft allein durch den Staat geleitet wird. Dies zeigt sich sowohl bei der Entstehung von Staaten im interkulturellen Vergleich als auch beim Wandel von Staatlichkeit in Nationalstaaten. Wie beispielsweise Francis Fukuyama (2014) überzeugend nachweist, ist das politische System der USA aufgrund der historischen gesellschaftlichen Bedingungen geprägt durch (Parteien-)Demokratie, gepaart mit einer schwachen – von Parteien okkupierten – Bürokratie und grundlegender Skepsis gegenüber dem Staat. Im Gegensatz dazu zeigt Fukuyama für Deutschland, dass aus der Monarchie heraus eine Tradition funktionierender Bürokratie entstanden ist und (parteien-)demokratische Elemente erst später hinzukamen. Die Entwicklung einer funktionsfähigen Umweltverwaltung in Deutschland und hohe gesellschaftliche Erwartungen an diese, sind vor diesem Hintergrund zu sehen. Die Ko-Evolution von Gesellschaft und Staat ist dementsprechend im Kontext ihrer historischen Pfadabhängigkeiten einzuordnen.

Der Wandel von Staatlichkeit lässt sich an zwei Beispielen illustrieren: Die durch staatliches Handeln geförderte Steigerung des Bildungsniveaus in der Bundesrepublik Deutschland ab den 1960er Jahren hat – im Zusammenspiel mit anderen Faktoren – zum Wertewandel bzw. zur Wertpluralisierung und dem Aufkommen einer aktiven Zivilgesellschaft, beispielsweise der Umweltbewegung ab den 1970er Jahren, geführt. Dadurch wuchsen Partizipationsansprüche an politische Entscheidungsprozesse, und eine Demokratisierung und Modernisierung staatlichen Handelns wurde notwendig. Ein anderes Beispiel für die Wechselbeziehung zwischen Staat und Gesellschaft stellt die neoliberalen Entstaatlichungspolitik der 1980er Jahre dar, bei der durch nationale und internationale Deregulierung Wirtschaftswachstum durch ökonomische Globalisierung katalysiert werden sollte. Diese Politik hatte nicht nur zur Folge, dass die wirtschaftliche Optionensteigerung stimuliert wurde, sondern auch – als Neben- und Spätfolge – die stratifikatorische Differenzierung in Form steigender sozialer Ungleichheit verändert wurde und Umweltprobleme durch steigenden Ressourcenverbrauch und Umweltemissionen sich verschärften.

Dieser Perspektive auf die dynamische Wechselbeziehung von Staat und Gesellschaft folgend, lassen sich analog zu den Merkmalen gesellschaftlichen Strukturwandels vier Aspekte staatlichen Strukturwandels identifizieren: gesellschaftliche Differenzierung <-> staatliche Diversifizierung; gesellschaftliche Pluralisierung <-> staatliche Informationalisierung; gesellschaftliche Optionensteigerung <-> staatliche Optionengestaltung; gesellschaftliche Transnationalisierung <-> staatliche Kosmopolisierung.

4.1 Diversifizierung

Moderne Gesellschaften sind, wie gezeigt, durch eine sich verstärkende soziale Differenzierung geprägt. Die segmentäre, stratifikatorische und funktionale Differenzierung erhöht die soziale Komplexität signifikant und erfordert eine politisch-administrative Komplexitätssteigerung mit Blick auf Institutionen, Instrumente, Themen und Organisationskulturen. Der Prozess der gesellschaftlichen Differenzierung seit Beginn der Moderne geht einher mit einer politisch-administrativen Diversifizierung (Holzer 2016). Unterbrochen von Entdifferenzierungs- und Homogenisierungsphasen in Krisenphasen wie dem Ersten Weltkrieg sowie dem Nationalsozialismus und Zweiten Weltkrieg hat sich das politisch-administrative System in Deutschland fortlaufend weiter diversifiziert. Liberal-demokratische Staatswesen haben zunächst nur wenige Politikfelder bearbeitet; insbesondere Innen-, Außen-, Verteidigungs- und Finanzpolitik und Gesetze stellten – abgesichert durch ein „Juristenmonopol“ in den Verwaltungen – das zentrale Instrumentarium dar (Rudzio 2015).

Für moderne Staaten im 21. Jahrhundert ist die institutionalisierte Bearbeitung einer Vielzahl von Politikfeldern ebenso charakteristisch wie der Einsatz eines breiten Instrumentenspektrums und – organisationskulturell bedeutsam – eine disziplinäre Diversifizierung. Analog dazu zeigt sich für die Bundesrepublik mit Blick auf die organisierten politischen Akteure sowohl eine Erweiterung der Parteienlandschaft als auch eine Diversifizierung bei nicht-staatlichen politischen Akteuren. Die koordinierte, korporatistische Demokratie der 1950er und 1960er Jahre entwickelte sich sukzessive hin zum Neokorporatismus: Das Dreieck von Staat, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden wurde erweitert um weitere Akteure wie beispielsweise Sozial- und Umweltverbände.

Die soziale Komplexität gesellschaftlicher Differenzierung und die damit verbundene Vielfalt kollektiver Herausforderungen und Problemwahrnehmungen spiegeln sich in der modernen Demokratie in einer diversifizierten Akteur-, Parteien-, Ressort- und Instrumentenlandschaft. Die in den 1970er Jahren aufgekommene Umweltpolitik gehört ebenso wie die – bislang weit weniger institutionalisierte – Nachhaltigkeitspolitik, die Europapolitik oder die Digitalisierungspolitik zu den jüngeren Politikthemen (Böcher & Töller 2012).

Parallel zu dieser politikfeldbezogenen institutionellen Aufgliederung hat sich die Instrumentenvielfalt vergrößert. Nicht zuletzt in der Umweltpolitik hat sich in den vergangenen vier Jahrzehnten das Instrumentenspektrum stark ausdifferenziert: von Gesetzen über marktwirtschaftliche, planerische, informatorische und partizipative Instrumente bis hin zu jüngeren Diskussionen über eine ermöglichte Politik durch experimentelle Ansätze wie soziale Innovationen oder Reallabore. Diese institutionelle, instrumentelle und organisationskulturelle Diversifizierung hat in den vergangenen vierzig Jahren zu einer erheblichen Komplexitätssteigerung des Staates geführt. Eine besondere Herausforderung dabei stellen eine komplexitätsadäquate Informationsverarbeitung sowie verbesserte Austauschprozesse innerhalb der staatlichen Institutionen ebenso wie zwischen den staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren des politisch-administrativen Systems dar.

4.2 Informationalisierung

Die gesellschaftliche Differenzierung führt zu einer quantitativ und qualitativ veränderten Landschaft kollektiver – und damit politischer – Problemlagen. Beispielsweise können eigendynamische Prozesse in einem Funktionssystem zu Neben- und Spätfolgen in anderen Funktionssystemen führen. Und politische Lösungsansätze in einem Politikfeld können neue Herausforderungen in anderen Politikfeldern auslösen. So hat beispielsweise die Politik der Finanzmarktderegulierung die Eigendynamik im Funktionssystem Wirtschaft angetrieben, bis die dadurch ausgelösten Spät- und Nebenfolgen in Form der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise das Funktionssystem Politik nicht nur in der Finanz- und Wirtschaftspolitik, sondern auch in der Sozialpolitik vor enorme Herausforderungen stellte und stellt. Ein umweltpolitisches Beispiel für dieses Phänomen ist die Förderung der Bioenergie, die beispielsweise adverse Effekte auf die Biodiversität mit sich bringt.

Diese strukturell veränderte Problemlandschaft ist zudem gekennzeichnet von einer Pluralisierung von Wissensansprüchen, Wertvorstellungen und Interessen, die zu heterogenen Problemwahrnehmungen und Lösungsansätzen der Akteure führen. Die politisch-administrative Verarbeitung und Bearbeitung der Problem- und Perspektivenvielfalt differenzierter Gesellschaften durch einen diversifizierten Staat erfordert in besonderem Maße Kapazitäten zur Informationsverarbeitung und zum Umgang mit Akteursvielfalt (Heinrichs 2002). Informationalisierung und Interaktivierung sind daher von zentraler Bedeutung für moderne Staatlichkeit.

Seit Beginn der 1970er Jahre sind staatliche Institutionen mit erhöhten Interaktivitätsanforderungen konfrontiert. Die durch soziale Bewegungen manifestierte Pluralisierung gesellschaftlicher Wertvorstellungen und damit verbundene steigende Partizipationserwartungen führten in den 1970er Jahren

sukzessive zu einer Demokratisierung von Demokratie durch partizipative Öffnung repräsentativ-parlamentarischer Politik. Das Leitbild des kooperativen Staates, beispielhaft expliziert im Kooperationsprinzip der Umweltpolitik, markierte den Beginn dessen, was ab den 1990er Jahren – etwas verwässernd – unter dem Begriff „Governance“ zum politisch-administrativen Megatrend avancierte. Der Staat wurde als kooperierende, moderierende und netzwerkende Institution in vielfältigen Beziehungsverhältnissen mit nicht-staatlichen Akteuren konzeptionalisiert (Böcher & Töller 2012).

Zentrale Ansätze zur Interaktivierung von Politik und Verwaltung waren und sind: Erweiterung der (politischen) Bürgerbeteiligung, bürger- und kundenorientierte Verwaltung, Neo-Korporatismus, Interessengruppen-Beteiligung („Multi-Stakeholder-Ansätze“) (Heinrichs 2005) und Professionalisierung politischer (Medien-)Kommunikation („Mediendemokratie“) (Marcinowski & Pfetsch 2009). Neben den veränderten gesellschaftspolitischen Erwartungen ist die Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien zum wichtigen Treiber des interaktiven, partizipativen Staates geworden. Neben der Ausdifferenzierung der Massenmedien in den 1980er Jahren ist seit den 1990er Jahren die internetbasierte Massenindividualkommunikation ein zunehmend bedeutsamer Einflussfaktor (Leggewie & Maar 1998). Die Digitalisierung von Politik und Verwaltung, in Form von „e-government“ und „liquid democracy“, steigert die seit 40 Jahren laufende Interaktivierung des Staates noch weiter.

Eine unausweichliche Folge der Entwicklung zum interaktiven Staat ist eine fortschreitende Informationalisierung. Informationsmenge und -geschwindigkeit steigen ebenso wie die Heterogenität an Wissensansprüchen. Staatliche Institutionen in modernen wissens- und wertepluralen Gesellschaften benötigen entsprechend angepasster Informationsverarbeitungskapazitäten. Notwendig sind dafür ebenso funktionsfähige Strukturen und Prozesse zur Verarbeitung wissenschaftlicher Expertise aus Politikberatung wie zum Umgang mit Informationen aus Beteiligungsverfahren mit Bürgerinnen und Bürgern sowie Interessengruppen, mit Medieninformationen als auch mit expandierenden Informationsflüssen zwischen und innerhalb der staatlichen Institutionen im politisch-administrativen Mehrebenensystem. Spiegelbildlich zur Informationsverarbeitung steht schließlich die zielgruppen- und themenadäquate Informationsproduktion und -kommunikation.

Moderne Staatlichkeit bedarf somit einer professionalisierten Interaktivitäts- und Informationskompetenz, um gestiegenen Anforderungen an Beteiligungserwartungen, Informationsangebot und –nachfrage, wie beispielsweise durch gesteigerte Transparenzerwartungen, gerecht zu werden. Die Herausforderung der Informationalisierung trifft für die Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik in besonderem Maße zu. Beispielhaft dafür stehen das Umweltinformationsgesetz, die hohe Bedeutung von partizipativen und kooperative Verfahren in Umweltplanung und Naturschutz oder auch die informationellen Herausforderungen von Umweltpolitikintegration und integrativer Nachhaltigkeitspolitik. Besondere Wachsamkeit ist dabei angezeigt gegenüber sozial ungleich verteilten Einflusspotentialen in den formalen und informalen Interaktivitäts- und Informationsprozessen. Wie Colin Crouch (2008) in seinen Überlegungen zur Postdemokratie dargelegt hat, gibt es erhebliche Risiken für die Glaubwürdigkeit und Funktionsfähigkeit demokratischer Systeme, wenn in Governance-Prozessen wirtschaftliche und gesellschaftspolitische Eliten unter sich bleiben.

4.3 Optionengestaltung

Eine Multioptionsgesellschaft, manifestiert in Güter- und Dienstleistungsvielfalt, Ausweitung wissenschaftlicher Erkenntnisse oder Auffächerung möglicher Lebensstile, erfordert staatliche Optionengestaltung, weil Optionen neben der angestrebten Wirkung auch unbeabsichtigte Neben- und Spätfolgen erzeugt. Medizinische Entwicklungen in der embryonalen Stammzellforschung bedürfen ebenso der Optionengestaltung wie digitale Peer-to-Peer-Plattformen der kollaborativen Ökonomie, biotechnologische Anwendungen in der Landwirtschaft, neue Mobilitätsformen wie Car-Sharing oder heterogene Ansätze in Klimaschutz und -anpassung.

Die Optionensteigerung konkretisiert sich in wachsenden Erwartungen gesellschaftlicher Akteure an das politische System. Die Ausdehnung (wohlfahrts-)staatlicher Aktivität in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik Deutschland kann in dieser Perspektive als Resultat gesellschaftlicher Optionensteigerung gesehen werden (Holzer 2016, 49 ff.). Diagnosen zum Staatsversagen und neoliberalen Forderungen nach Entstaatlichung Ende der 1970er/Anfang der 1980er Jahre stellten eine begrenzte Fähigkeit zur expandierenden staatlichen Optionengestaltung fest (Gerlach et al. 1996). Die Optionensteigerung sollte – neoliberalen Ansätzen folgend – einer stärkeren gesellschaftlichen Selbstorganisation überlassen bleiben.

Die Einschränkung bzw. Selbstbeschränkung staatlicher Optionengestaltung steigert aber das ohnehin bestehende Risiko, dass eine Optionensteigerung in einem gesellschaftlichen Bereich Neben- und Spätfolgen in einem anderen Bereich nach sich zieht. Eine wirtschaftlich möglicherweise vorteilhafte Optionensteigerung durch genetisch modifizierte Organismen kann beispielsweise unbeabsichtigte und unbeobachtete Folgen für Umwelt und Gesundheit verursachen. Ein anderes Beispiel ist die möglicherweise wirtschaftlich vorteilhafte Entwicklung digitaler Peer-to-Peer-Plattformen, die negative Folgen für Arbeitsschutz-, Qualitäts- und Sozialstandards bedeuten und ökologische (Rebound-)Effekte auslösen kann.

In modernen, differenzierten Gesellschaften mit heterogenen Wertvorstellungen und Präferenzen, in denen nicht von einem Konsens im Umgang mit Optionen ausgegangen werden kann, und in denen rechts-, sozial- und umweltstaatliche Ansprüche verfassungsmäßig verankert sind, wird eine (pro)aktive staatliche Optionengestaltung durch kollektiv bindende Entscheidungen und wirksame Umsetzung der Entscheidungen durch eine funktionsfähige Verwaltung unabdingbar. Ansätze, die der Logik von „Netzwerk-Governance“ mit der Leitidee des kooperativen, moderierenden Staates folgen, können daher als Versuch verstanden werden, die Optionsgestaltung durch neokorporatistische Arrangements angesichts staatlicher (Selbst-)Beschränkung aufzufangen (Benz et al. 2006). Dabei kann staatliche Optionengestaltung sowohl durch Ge- und Verbote regulierend als auch durch Förder- und Unterstützungsmaßnahmen ermöglichten stattfinden.

Beim FCKW-Verbot ebenso wie beim Atomausstieg, den Beschränkungen der grünen Gentechnik, der embryonalen Stammzellforschung oder bei der Bankenregulierung der jüngeren Zeit zeigt sich, dass der Staat trotz nicht vorhandener teilsystemischer Stopp-Regeln durchaus einzelne Optionen gestalten bzw. stoppen kann. Darüber hinaus fungiert der Staat mittels Forschungsförderung und vielfältiger anderer Programme und Mechanismen auch als aktiver Treiber von Optionensteigerung. Vor allem durch (technologische) Grundlagenforschung erhofft sich der Staat (überraschende) neue Optionen. Ähnliches gilt aber auch für die Initiierung und Unterstützung sozialer Innovationen. Eine zusätzliche Komplexitätssteigerung resultiert dabei aus der Transnationalisierung.

4.4 Kosmopolitisierung

Die durch (finanz-)wirtschaftliche Liberalisierung sowie informations-, kommunikations- und transporttechnologisch angetriebene Globalisierung und Transnationalisierung der vergangenen vier Jahrzehnte ist für nationalstaatliche Politik und Verwaltung bedeutsam. Analog zu Globalisierungsprozessen in anderen gesellschaftlichen Teilsystemen, wie Wirtschaft, Wissenschaft oder Medien, lässt sich auch eine politische Globalisierung konstatieren. Dabei können drei Formen unterschieden werden, die Elemente einer Weltstaatlichkeit repräsentieren: die Universalisierung des Nationalstaates, die Internationalisierung des Staatensystems und die Transnationalisierung politischer Prozesse, an denen staatliche wie nicht-staatliche Akteure beteiligt sind (Holzer 2016, 165).

Der Nationalstaat ist in den vergangenen zwei Jahrhunderten zum Standardmodell politischer Organisation geworden; selbst Terrorregime wie der „Islamische Staat“ bezeichnen sich als Staat. Die Welt

der Nationalstaaten hat zur Koordination der globalen öffentlichen Angelegenheiten – der Weltinnenpolitik – ein zunehmend dichtes Netz internationaler Institutionen wie der Vereinten Nationen, der WTO, aber auch regionaler Institutionen wie der Europäischen Union oder der ASEAN geschaffen. Und schließlich haben nationalstaatliche Grenzen überschreitende Phänomene vom wirtschaftlichen Austausch über Migration bis zu Umweltproblemen an Bedeutung zugenommen.

Wenn auch die in den 1990er Jahren diskutierte These vom Ende des Nationalstaates offenbar überzogen war, so lässt sich doch sagen, dass die Globalisierung der vergangenen dreißig Jahre zu einem Ende des Nationalstaates, wie wir ihn kannten, geführt hat (Albrow 1998). Wenn nationalstaatliche Souveränität gemeint sein sollte als nationalstaatliche Gestaltungsautonomie, so ist diese aufgrund enger gewordener wechselseitiger Abhängigkeiten sukzessive geringer geworden. Phasenweise – wie aktuell auch – aufkommende Re-Nationalisierungsdiskurse und entsprechende politische Handlungen widersprechen dieser Gesamtentwicklung nicht. Vielmehr reflektieren sie die weltgesellschaftliche Interdependenzverdichtung.

Dies gilt in besonderem Maß für die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, in der sich Nationalstaaten in einen Staatenverbund mit supranationalen Kompetenzen zusammengebunden haben und dadurch politisch-administrative Prozesse und Strukturen europäisch transnationalisiert wurden (Beck & Grande 2007; Habermas 2011). Trotz dieser Denationalisierungsdiagnose lösen sich Nationalstaaten nicht auf. Im Gegenteil, sie erscheinen als wesentliches Element in der entstehenden Weltstaatlichkeit des globalen Politiksystems (Gosepath & Merle 2002).

Zwischen den unwahrscheinlichen Extrempositionen eines Endes von Nationalstaaten einerseits oder einer radikal entglobalisierten, re-nationalisierten Staatenwelt andererseits, gilt es, nationalstaatliche Politik und Verwaltung in Anbetracht der sich wandelnden Umfeldbedingungen einer transnationalen Weltgesellschaft und eines globalisierten weltpolitischen Systems weiterzuentwickeln. Eine konsequente Kosmopolitisierung nationalstaatlicher Politik und Verwaltung erscheint dabei als zielführend. Damit ist gemeint, dass politische Entscheidungen in Nationalstaaten systematischer in einen globalen Bezugsrahmen gestellt werden. Dies könnte bedeuten, politisch-administrative Strukturen und Prozesse, Organisationskultur, Instrumente und Maßnahmen so auszurichten, dass nationalstaatlich relevante inter- und transnationale Dynamiken proaktiv, also vorausschauend, diagnostiziert und bearbeitet werden können. Für die Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik ist dies von besonderer Bedeutung, da Ursachen und Wirkungen ökologischer Probleme in hohem Maße globalisiert bzw. transnationalisiert sind. Bereits existierende Praktiken einer europäisch-kosmopolitisch orientierten nationalstaatlichen Politik, wie jüngere Ansätze zur Fluchtursachenbekämpfung wären dementsprechend als Handlungsroutinen auszubauen. Statt Ent- oder Renationalisierung ginge es dabei um die Neudeinition von Nationalstaat als kosmopolitischem Staat im komplexen System globaler Politik.

5 Erstes Zwischenfazit: Dimensionen staatlichen und gesellschaftlichen Strukturwandels

Der beschriebene Strukturwandel von Staat und Gesellschaft und die ihm zugrunde liegenden Triebkräfte sind zwar nicht teleologisch und unumkehrbar, aber im langfristigen Trend der gesellschaftlichen Modernisierung wirkmächtig.

Tabelle 9: Strukturwandel Gesellschaft/Staat

Gesellschaft	↔	Staat
Differenzierung	↔	Diversifizierung
Pluralisierung	↔	Informationalisierung
Optionensteigerung	↔	Optionengestaltung
Transnationalisierung	↔	Kosmopolitisierung

Die vier Dimensionen sind von zentraler Bedeutung für die Analyse von Form, Funktion und Praxis (national-)staatlicher Umweltpolitik und -verwaltung sowie für die Bewertung von Entwicklungspotentialen und die Ableitung von Gestaltungsoptionen. Sie berühren unmittelbar die zu Beginn des Dossiers genannten (national-)staatlichen Grundelemente:

- ▶ Gesellschaftliche Differenzierung und staatliche Diversifizierung stellen eine Herausforderung für die fachspezifische Bürokratie dar.
- ▶ Gesellschaftliche Pluralisierung und staatliche Informationalisierung stellen eine Herausforderung für die angemessene Repräsentation von Bürgerwillen dar.
- ▶ Gesellschaftliche Optionensteigerung und staatliche Optionengestaltung stellen eine Herausforderung für den Umgang mit Privateigentum, individueller Freiheit und Gerechtigkeit dar.
- ▶ Gesellschaftliche Transnationalisierung und staatliche Kosmopolitisierung stellen eine Herausforderung für territorialstaatliche Souveränität dar.
- ▶ In den vier Dimensionen sind zudem staatskritische und staatsrelativierende Aspekte von Relevanz: Die Informationalisierung der Politik erhöht beispielweise potentiell postdemokratische Risiken. Und das inhärent partizipative Leitbild nachhaltiger Entwicklung betont die Bedeutung der nicht-staatlichen Akteure für Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik.

Umweltpolitik, wenn sie sich als Politik für gesellschaftlichen Wandel hin zur nachhaltigen Entwicklung verstehen will, wäre vor diesem Hintergrund gut beraten, sich systematisch mit dem Strukturwandel von Staat und Gesellschaft auseinanderzusetzen. Damit ist gemeint, dass auf der Grundlage einer Bestandsaufnahme zur Bedeutung des beschriebenen Strukturwandels für einzelne umwelt- und nachhaltigkeitspolitische Herausforderungen Handlungsansätze entwickelt werden sollten. Eine Anpassung beziehungsweise Neu-Entwicklung von Instrumenten allein erscheint dabei als nicht hinreichend. Der Blick ist auch auf institutionelle, organisationskulturelle und inhaltliche Aspekte zu richten.

Die diskutierten vier Dimensionen werden im Folgenden genutzt, um das Potential umweltpolitischen Handelns staatlicher und nicht-staatlicher Akteure für eine Politik für nachhaltigen gesellschaftlichen Wandel zu analysieren und zu bewerten. Im abschließenden Teil dienen die vier Dimensionen als Orientierungsrahmen für die Entwicklung von institutionellen, instrumentellen und organisationskulturellen Gestaltungsoptionen für eine Umweltpolitik für nachhaltigen gesellschaftlichen Wandel.

6 Strukturwandel und staatliche Umweltpolitik

Der diagnostizierte gesellschaftliche und staatliche Strukturwandel ist für die staatliche Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik von besonderer Relevanz. Im Folgenden werden wesentliche Herausforderungen für umweltstaatliches Handeln hinsichtlich der vier Dynamiken diskutiert.

6.1 Gesellschaftliche Differenzierung und umweltstaatliche Diversifizierung

Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik und der Prozess umwelt- und nachhaltigkeitsstaatlicher Institutionalisierung in Deutschland sind Resultat und Gegenstand der im 3. Kapitel skizzierten gesellschaftlichen Differenzierung. Umweltpolitik wurde zu Beginn der 1970er Jahre in der Bundesrepublik als Reaktion auf die externalisierten Nebenfolgen industrieller Modernisierung als eigenständiges Politikfeld etabliert (Böcher & Töller 2012). Die mit der gesellschaftlichen Differenzierung – Wirtschaftsaktivitäten, Konsum- und Lebensstile – verbundene umweltbezogene Problemerweiterung und die gesteigerte gesellschaftliche Wahrnehmung – Luft-, Wasser-, Bodenqualität, Ressourcenverbrauch, Artenverlust, Meeresverschmutzung, Klimawandel, Chemikalien, Abfall, Gesundheitsbeeinträchtigung etc. – ist manifestiert in der Etablierung umweltstaatlicher Einrichtungen der vergangenen vier Jahrzehnte. Nachhaltigkeitspolitik ist demgegenüber (bislang) kein eigenständiges Politikfeld. Vielmehr ist es eine seit Beginn der 1990er Jahre in Entwicklung befindliche ressort- und politikfeldübergreifende Politikstrategie, die in Deutschland durch die Verabschiedung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie 2002 formalisiert wurde. Als Hybrid aus Umwelt(schutz-)politik und (Gesellschafts-)Entwicklungsarbeit stellt Nachhaltigkeitspolitik eine transnationale politische Langfrist- und Querschnittsaufgabe dar, die durch eine zunehmend eigenständige inhaltliche, konzeptionelle, normative Orientierung mit spezifischen institutionellen Arrangements und neuen Instrumenten gekennzeichnet ist (Heinrichs & Laws 2015). Im Folgenden ist der Fokus gerichtet auf Umweltpolitik und umweltstaatliche Institutionen im Kontext von nachhaltiger Entwicklung. Dabei wird Nachhaltigkeitspolitik aus umweltpolitischer Sicht mitbehandelt.

Seit Beginn der modernen Umweltpolitik ist auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene eine umfassende Institutionenlandschaft entstanden. Es zeigt sich sowohl eine Diversifizierung an umweltstaatlichen Institutionen als auch eine Diversifizierung in umweltstaatlichen Institutionen (Böcher & Töller 2012). Neben der Exekutive, inklusive der nachgeordneten Behörden, wurde Umweltpolitik auch in den Parlamenten auf Bundes- und Länderebene, in Stadt- und Gemeinderäten, in begleitenden Einrichtungen wie dem Normenkontrollrat sowie durch Institutionen der Judikative im politisch-administrativen Mehrebenensystem verankert. Innerhalb der Institutionen zeigt sich eine themenbezogene organisatorische Ausdifferenzierung, die einhergeht mit einer instrumentellen und organisationskulturellen Differenzierung. Das Spektrum der Politikinstrumente hat sich ebenso erheblich erweitert wie die professionellen, disziplinären Herkünfte der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen. Auch wenn je nach politischen Mehrheitsverhältnissen die umweltstaatliche Institutionalisierung im Zeitverlauf gefördert oder gebremst wurde, erscheint die umweltstaatliche Diversifizierung bezogen auf die vergangenen vierzig Jahre insgesamt als politisch-administrativer Lernprozess, bei dem mit beachtlicher Resonanzfähigkeit auf wachsende gesellschaftliche (Problem-)Differenzierung reagiert wurde.

Die Etablierung von Nachhaltigkeitspolitik und die Institutionalisierung von nachhaltigkeitsstaatlichen Elementen sind demgegenüber kritischer zu sehen (Heinrichs & Laws 2012). Zwar gibt es inzwischen institutionelle Strukturen und Mechanismen, wie den Staatssekretärsausschuss, Referate in Ministerien oder der Parlamentarische Beirat auf Bundesebene, Verfahrensweisen und Instrumente wie die Nachhaltigkeitsprüfung und die regelmäßig fortgeschriebene nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Trotzdem ist Nachhaltigkeitspolitik bislang inhaltlich und institutionell signifikant weniger fest und systematisch verankert, als es die Umweltpolitik nach zwei Jahrzehnten gewesen ist. Dies gilt insbe-

sondere auch für die subnationalen Ebenen. Im Vergleich zur erfolgreichen umweltstaatlichen Diversifikation ist staatliche Nachhaltigkeitspolitik möglicherweise nicht zuletzt deshalb bislang weniger wirkmächtig, weil den Nachhaltigkeitsherausforderungen bislang nur in begrenztem Maße eine inhaltliche, strukturelle, instrumentelle und organisationskulturelle Diversifizierung gegenüber steht. Anknüpfend an die gesellschaftlichen Differenzierungsdynamiken erscheinen folgende Diversifizierungs-herausforderungen staatlicher Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik von besonderer Relevanz:

1. An die Diversifizierung der Umweltpolitik der vergangenen Jahrzehnte anschließend gilt es, aktuelle gesellschaftliche Differenzierungen und neue Themenfelder auf ihre umwelt- und nachhaltigkeitspolitische Relevanz hin zu prüfen, und, ggf. durch organisatorische Anpassung und Kapazitätsentwicklung, die institutionelle Bearbeitungs- und Handlungsfähigkeit anzupassen. Beispielsweise hierfür wären die Prüfung der Umweltrelevanz von Digitalisierung, Wandel der Arbeitswelt, Migration oder demographischem Wandel sowie der Angemessenheit vorhandener Strukturen, Prozesse, Instrumente, Personalkapazitäten zum Umgang mit systemisch-transformativen Anforderungen.
2. Das Spektrum politischer Instrumente hat sich seit dem Beginn der Umweltpolitik stark diversifiziert und „smart regulation“ (Jänicke et al. 2003) unter Nutzung problemorientierter Instrumentenmixe gehört heute zum Standard. Der in jüngerer Zeit diskutierte „Experimental Turn“ hin zur Erprobung, Steuerung und Förderung von Nachhaltigkeitsansätzen aus der Nische in den Mainstream, der beispielsweise unter Begriffen wie Reallabore, soziale Innovation oder strategisches Nischenmanagement geführt wird, gehört hingegen noch nicht zum etablierten Instrumentenkasten (Rückert-John 2013; Grießhammer & Brohmann 2015). Von Advokaten und Advokatinnen werden diese Ansätze mit hohen Erwartungen für eine Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik, die transformativ wirken möchte, verbunden. Allerdings sind vielfältige demokratie- und bürokratietheoretische Fragen ebenso wie politikpraktische Herausforderungen bisher nur unzureichend diskutiert. Neben dem notwendigen Erproben der neueren experimentellen Politikansätze sind die politisch-administrativen Voraussetzungen für diesen Politikstil (Ergebnisoffenheit und Prozesshaftigkeit) ebenso gründlich zu reflektieren wie Legitimations- und Gerechtigkeitsfragen (beteiligte Bevölkerungsgruppen) oder Grundsatzfragen zum damit verbundenen Gesellschaftsbild (Gesellschaft als „Labor“).
3. Als Konsequenz der politisch-administrativen Diversifizierung gewinnen Koordinations- und Integrationsmechanismen an Bedeutung. Neben dem Ansatz der Umweltpolitikintegration sind insbesondere in der Nachhaltigkeitspolitik, beispielsweise durch den Staatssekretärsausschuss, Verfahrensweisen entwickelt worden, um Politikkohärenz zu steigern (Heinrichs & Laws 2012). Diese Ansätze sind zu evaluieren, weiterzuentwickeln und zu stärken, um Politikfeldspezialisierung zielgerichteter zu ergänzen um politikfeldübergreifende, systemische Koordination. Dabei wäre auch zu eruieren, inwieweit die Stärken bürokratischer Aufbau- und Ablauforganisation besser verbunden werden können mit agileren Organisationsansätzen wie beispielsweise Projektgruppen oder Kompetenzzentren zur – phasenweisen – Bearbeitung von Problemstellungen, die quer zu bisherigen Themendifferenzierungen liegen.
4. Eng verbunden mit den bislang beschriebenen Diversifizierungsherausforderungen ist die Frage der organisationskulturellen Voraussetzungen und Folgen. Dies gilt sowohl für die Resonanz- und Bearbeitungsfähigkeit gegenüber neuen und neuartigen umweltrelevanten Themenfeldern, für den Umgang mit neuen und neuartigen Politikinstrumenten als auch für die potentielle Entwicklung neuartiger Organisationsformen. Nachdem bereits in den vergangenen Jahren der ursprüngliche Fokus einer technisch basierten, verrechtlichten Umwelt(schutz-)politik um sozialwissenschaftliche Themen, wie Umweltbewusstsein und nachhaltiger Konsum, interdisziplinär erweitert wurde, ist davon auszugehen, dass eine Weiterentwicklung hin zu transdisziplinären

Ansätzen eines experimentellen, politikfeldübergreifenden Politikstils erneut eine organisations-kulturelle Anpassung erfordert.

5. Neben den Diversifikationsherausforderungen für die Umweltpolitik erscheint eine explizitere Bestimmung von Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik notwendig (Heinrichs 2014). Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik haben zwar erhebliche inhaltliche Schnittmengen, die sich auch organisatorisch im politisch-administrativen System widerspiegeln, beispielsweise durch die Ansiedlung von Verantwortlichkeit für Nachhaltigkeitsstrategien in Umweltministerien in vielen Bundesländern. Eine systematischere inhaltliche und organisatorische Unterscheidung von Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik erscheint jedoch ratsam, um der gesellschaftlichen Differenzierung gerecht zu werden, die sich beispielsweise in Nachhaltigkeitsabteilungen von Unternehmen, Nachhaltigkeitsinitiativen auf internationaler Ebene (SDGs) oder auch in der Wissenschaft findet. Die Diversifikation und schärfere konzeptionelle Trennung von umwelt-politischer Nachhaltigkeitspolitik, Nachhaltigkeitspolitik in anderen Politikfeldern – wirtschaftspolitische Nachhaltigkeitspolitik, sozialpolitische Nachhaltigkeitspolitik etc. – und Nachhaltigkeitspolitik als politikfeld-übergreifender Ansatz könnte zur Wirkmächtigkeit verzahnter Politikfelder beitragen.
6. Von einer Modernisierung der bundestaatlichen Umweltpolitik zur proaktiven Bewältigung der beschriebenen Diversifikationsherausforderungen könnte nicht nur die staatliche Umweltpolitik selbst profitieren, sondern auch die Nachhaltigkeitspolitik. Umweltpolitik allgemein und umwelt-politische Nachhaltigkeitspolitik speziell könnten so zum Treiber und Vorbild politisch-administrativen Handelns für eine nachhaltige Entwicklung im politisch-administrativen Mehrebenensystem werden.

6.2 Gesellschaftliche Pluralisierung und staatliche Informationalisierung

Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik sind in besonderem Maße von der gesellschaftlichen Pluralisierung herausgefordert. Umweltschutz, eine hohe Umweltqualität und nachhaltige Entwicklung finden zwar generell eine breite gesellschaftliche Unterstützung, wie beispielsweise die UBA-Umweltbewusstseinsstudie (UBA 2014), die weite, nahezu flächendeckende Verbreitung von Nachhaltigkeitsberichten in börsennotierten Unternehmen (KPMG 2015) oder die Mitgliederzahlen von Umweltverbänden und ihre hohe soziale Anerkennung unterstreichen. Jedoch gibt es auch weiterhin signifikante Wahrnehmungs- und Bewertungsunterschiede zu Umweltproblemen und Problemlösungen. Es gibt in der Bevölkerung plurale Wertvorstellungen hinsichtlich des Verhältnisses von Umwelt- und Naturschutz zu wirtschaftlichen und technischen Entwicklungen oder sozialen Aspekten. Es gibt vielfältige Interessenlagen, wie Arbeitsplatzsicherheit, Konsummöglichkeiten oder Naturgenuss, und vielfältige Wissensansprüche, die oftmals durch Unsicherheit bis hin zum Nicht-Wissen geprägt sind und nicht selten miteinander konfigurieren. Die Einführung des Kooperationsprinzips in den 1970er Jahren zeigt die frühzeitige Einsicht, dass Umweltpolitik auf die Mitwirkung heterogener gesellschaftlicher Akteure angewiesen ist. Für die strukturierte Aufnahme und Verarbeitung von pluralen Perspektiven wurden in den vergangenen vier Jahrzehnten zunehmend unterschiedliche Verfahrensweisen genutzt (Böcher & Töller 2012; Heinrichs 2002): Einbezug der Umweltverbände; Stakeholder-Dialoge und Bürgerbeteiligung; Erweiterung wissenschaftlicher Expertise sowohl hinsichtlich der inhaltlichen Perspektiven – Natur- und Technikwissenschaften, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Inter- und Transdisziplinarität – als auch hinsichtlich der Politikberatungsformate. Staatliche Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik hat demzufolge in erheblichem Maße auf die gesellschaftliche Pluralisierung mit Interaktivierung und Informationalisierung reagiert. Aktuell sich abzeichnende Pluralisierungsdynamiken im Zusammenhang mit Digitalisierung, Migration oder dem demographischen Wandel, stellen die umwelt- und nachhaltigkeitsstaatliche Informationalisierung jedoch vor neue Herausforderungen:

1. Die Digitalisierung betrifft die Informationalisierung staatlicher Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik in dreifacher Hinsicht. Zum einen eröffnet die weitergehende Digitalisierung politisch-administrativer Institutionen (e-government) neue Potentiale des (internen) Informations- und Wissensmanagements (Hill et al. 2014). Dies gilt vor allem für die Bearbeitung von Themen, die quer zu bisherigen Ressort- und Referatsgrenzen liegen, sowie die Stärkung von Politikkoordination und -integration. Zum anderen ist die Digitalisierung bedeutsam für die Weiterentwicklung der Schnittstelle zu nicht-staatlichen Akteuren. Die Digitalisierung birgt großes Potential zum Ausbau der Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne des Umweltinformationsgesetzes, und sie eröffnet zusätzliche Optionen für die e-Partizipation (Hilgers 2012). Schließlich ist gerade für den Umweltbereich der mögliche Nutzen von großen, verteilten Daten und Datensätzen („Big Data“) zu eruieren. Umwelt- und nachhaltigkeitsstaatliche Digitalisierung könnte somit einen Beitrag leisten, die Resonanzfähigkeit gegenüber gesellschaftlicher Pluralisierung zu erhöhen.
2. Umwelt- und Nachhaltigkeitsthemen sind in besonderem Maße abhängig von wissenschaftlicher Expertise. Während viele „sichtbare“ Umweltprobleme in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten erfolgreich angegangen wurden, haben unsichtbare und schlechende Umweltveränderungen, die nur durch Wissenschaft sichtbar gemacht werden können, an Bedeutung gewonnen. Das Spektrum reicht von verfeinerten Messmethoden und -ansätzen zur Analyse hormonell wirkender Substanzen bis hin zur Modellierung der regionalen und lokalen Folgen von Klimawandel, Energiewendeszenarien oder Studien zur Biodiversitätsbewertung. In Anbetracht der Notwendigkeit zur systemischen Ausrichtung, bei der zukünftige Entwicklungen antizipiert und translokale Effekte berücksichtigt werden – ist moderne Umwelt(schutz-)politik und (umweltpolitische) Nachhaltigkeitspolitik in besonderem Maße herausgefordert, mit pluralen Wissensansprüchen und damit verbundener wissenschaftlicher Unsicherheit und/oder normativer Ambiguität angemessen umzugehen (von Detten et al. 2013). In diesem Zusammenhang wäre zu prüfen, inwiefern die umweltstaatliche Informationalisierung eingestellt ist auf die für umwelt- und nachhaltigkeitspolitische Gestaltung notwendige inter- und transdisziplinäre, modell- und szenariobasierte Wissensproduktion und ihre inhärente sachliche und normative Heterogenität.
3. Schließlich erfordert eine auf Transformation zielende Umweltpolitik sowie die neueren experimentellen Politikansätze eine Reflexion hinsichtlich des Umgangs mit gesellschaftlichem Pluralismus und staatlicher Informationalisierung. Ansätze von Nischen-Experimenten, die durch evidenzbasierte Politik auf übergeordnete Ebenen übertragen werden sollen, stehen beispielsweise vor der besonderen Herausforderung, gesellschaftliche Pluralität angemessen zu berücksichtigen, um das Risiko einer klientelistischen Umweltpolitik für spezifische Milieus zu vermeiden. Die staatliche Informationalisierung steht daher in zweierlei Hinsicht vor neuen Aufgaben: a) steigende Anforderungen an Informationsverarbeitung durch Monitoring von Nischenexperimenten; b) steigende Anforderungen durch Berücksichtigung gesellschaftlicher Pluralität.

Während umweltstaatliche Diversifikation gefordert ist, sich auf sozio-strukturelle Differenzierung einzustellen, ist die Angemessenheit umweltstaatlicher Informationalisierung hinsichtlich der soziokulturellen Pluralisierung von Wissen, Interessen, Wertvorstellungen und Lebenslagen zu überprüfen. Diversifikation und Informationalisierung stehen in enger Wechselbeziehung mit der dynamischen Optionensteigerung moderner Gesellschaften.

6.3 Optionensteigerung und Optionengestaltung

Die Perspektive auf Optionensteigerung und staatliche Optionengestaltung stellt besondere Herausforderungen an die Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik. Die Erweiterung von Denk-, Handlungs- und Erfahrungsoptionen, die in Wirtschaft und Gesellschaft entstehen und durch politisches Handeln unterstützt oder stimuliert werden, zum Beispiel durch Forschungs- und Innovationspolitik, haben oftmals Neben- oder Spätwirkungen, die umwelt- und nachhaltigkeitspolitisch relevant sind. Folgende Aspekte

sind für eine systematische Reflektion der Möglichkeiten und Grenzen umwelt- und nachhaltigkeitsstaatlicher Optionengestaltung von besonderer Bedeutung:

1. Jenseits von Ansprüchen an direkive Optionensteuerung sollte das Optimierungspotential der gegenstandsspezifischen Optionengestaltung gehoben werden. Die Energiewende bietet hierfür ein Beispiel: Bei der Energiewende geht es nicht um eine substanzielle Stopp-Regel für die Energieerzeugung und -nutzung, sondern um eine differentielle Optionengestaltung, die technikspezifische Stoppregeln (Atomkraft), mittelfristige Reduktionsansätze (Kohlekraft), Fördermöglichkeiten (erneuerbare Energien) und weitere technische (Energieeffizienz) und verhaltensbezogene (Energieberatung) Maßnahmen verbindet. Ein umwelt- und nachhaltigkeitspolitischer Ansatz differentieller Optionengestaltung würde entsprechend frühzeitig und systematisch Optionenentwicklung und -veränderung in Wirtschaft, Gesellschaft und anderen Politikbereichen beobachten, bewerten und beeinflussen.
2. Neben der umwelt- und nachhaltigkeitspolitischen Gestaltung von (Neben- und Spät-)Wirkungen von Optionen aus anderen Politikfeldern ist das Initiieren von umweltverträglichen und nachhaltigen Optionen bedeutsam. Nachhaltige Konsum- und Lebensstile, nachhaltige Technikoptionen, Ansätze nachhaltiger Kreislaufwirtschaft und erneuerbarer Ressourcen können hierfür beispielhaft genannt werden. Da in vielen Fällen die Optionen nicht allein aus der staatlichen Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik heraus organisiert werden können, erscheinen – analog zur regulierenden Optionengestaltung – auch hierfür Allianzen mit anderen Politikbereichen, anderen Politikebenen sowie nicht-staatlichen Akteuren notwendig.
3. Die fortschreitende Optionensteigerung – technisch, kulturell, medial, wirtschaftlich, politisch – birgt aufgrund gesellschaftlicher Eigendynamik und daraus resultierender sozialer und sachlicher Komplexität tendenziell ein Überforderungsrisiko für staatliche Akteure. Die neoliberalen Folgerung, deshalb auf staatliche Optionengestaltung zu verzichten oder diese einzuschränken und durch gesellschaftliche Selbststeuerung zu ersetzen, erscheint jedoch gerade für die staatliche Gewährleistungsfunktion im Umweltschutz und für nachhaltige Entwicklung problematisch. Es gilt, eine differentielle Optionengestaltung zu ermöglichen, die – unter Berücksichtigung von verfügbaren Ressourcen und (politischen) Problemriorisierungen – optionenregulierend und -initiierend wirkt.

Die umwelt- und nachhaltigkeitsstaatliche Optionengestaltung in Deutschland, als einem international eng vernetzten und europäisch eingebetteten Land, ist schließlich wesentlich durch die transnationalen Bedingungen bestimmt.

6.4 Transnationalisierung und Kosmopolitisierung

Die im 3. Kapitel diskutierte Transnationalisierung ist für die Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik von hoher Relevanz. Beispielsweise tragen einerseits globalisierte Lieferketten zu Verlagerung von Umweltbelastungen ins Ausland bei. Andererseits eröffnen die jüngsten internationalen Vereinbarungen zur Agenda 2030 und den globalen Nachhaltigkeitszielen sowie die Paris-Vereinbarung zum Klimawandel transnationale Problemlösungen. Und in jüngerer Zeit haben die Migrationsherausforderungen Diskussionen über Umweltdegradation als potentielle Fluchtursache ausgelöst.

Neben der globalen Transnationalisierung ist für die deutsche Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik zudem die europäische Transnationalisierung prägend. Gerade für den Umweltbereich wird davon ausgegangen, dass inzwischen 60-80% der umweltpolitischen Initiativen von der supranationalen Ebene der Europäischen Union angestoßen werden (Böcher & Töller 2012). Diese internationalen und europäischen Entwicklungen der vergangenen drei Jahrzehnte haben zu einer signifikanten Internationalisierung und Europäisierung von Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik geführt: Das Spektrum umfasst

international gerahmte nationale Strategien (Nachhaltigkeit, Biodiversität) und europäische Rahmen-
setzungen (Chemikalienpolitik, Agrarpolitik).

Bei der Transnationalisierung stellt sich verstärkt die Frage nach den Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik. Wenn auch in der politischen Praxis kaum von kosmopolitischer Politik gesprochen wird, lässt sich dennoch konstatieren, dass umwelt- und nachhaltigkeitsstaatliches Handeln durch die Transnationalisierung faktisch zunehmend kosmopolitisiert wird. Ein aktuelles Beispiel hierfür bietet die politische Debatte über Fluchtursachenbekämpfung im Kontext der – kriegsbedingten – Migrationsströme. Die gesellschaftliche Transnationalisierung und staatliche Kosmopolitisierung stellt eine Herausforderung für die Weiterentwicklung staatlicher Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik dar:

1. Angesichts der aktuellen Diskussionen über Entnationalisierung einerseits und Renationalisierung andererseits könnte die Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik, die in besonderem Maße mit grenzüberschreitenden Problemen konfrontiert ist, einen wichtigen Beitrag leisten für die konzeptionelle und kommunikative Schärfung, was ein kosmopolitischer Staat im komplexen System europäischer und globaler Politik sein und leisten kann. Aktuelle Testfelder dafür wären die kosmopolitisch orientierte nationalstaatliche Umsetzung der Paris-Vereinbarung und der Sustainable Development Goals und damit verbunden Themen wie die globale und europäische Energiewende. Die überarbeitete nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung ist hierfür ein gutes Beispiel, da nationale und internationale Maßnahmen zur Bewältigung globaler Herausforderungen explizit aufeinander bezogen werden.
2. Die staatliche Internationalisierung und Europäisierung ist bereits weit entwickelt. Existierende Praktiken, wie formale Abstimmungs- und Koordinationsmechanismen zwischen Europäischer Kommission, Umweltministerrat und Mitgliedsländern oder informellen Netzwerken wie dem European Sustainable Development Network sind wichtige Elemente einer europäisch-kosmopolitisch orientierten nationalstaatlichen Politik. Politisch-administrative Strukturen und Prozesse, Organisationskultur, Instrumente und Maßnahmen wären daran anknüpfend so weiterzuentwickeln, dass nationalstaatlich relevante inter- und transnationale Dynamiken proaktiv diagnostiziert und bearbeitet werden können. Das Spektrum denkbarer Möglichkeiten könnte beispielsweise von Monitoringsystemen zur Erfassung transnationaler Entwicklungen bis hin zu Austauschprogrammen für Verwaltungsmitarbeiter und -mitarbeiterinnen reichen, um ein differenzierteres Verständnis für transnationale Problemstellungen zu gewinnen.
3. Mit Blick auf den Querschnitts- und Langfristcharakter umwelt- und nachhaltigkeitspolitischer Herausforderungen bedeutet kosmopolitische Politik auch, andere umweltrelevante Politikbereiche, wie internationale Handelspolitik oder Migrationspolitik, hinsichtlich ihrer transnationalen Bedingungen und Effekte in kosmopolitischer Perspektive zu reflektieren. Handlungsmöglichkeiten und -grenzen nationalstaatlicher Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik wären dabei zu verdeutlichen.

Die Kosmopolitisierung nationalstaatlicher Politik – als unabdingbare Folge transnationaler Dynamiken – bildet gemeinsam mit staatlicher Diversifizierung, Informationalisierung und Optionengestaltung den Entwicklungsräum für staatliche Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik.

7 Zweites Zwischenfazit: Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik

Die exemplarische Analyse staatlicher Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik hinsichtlich wesentlicher gesellschaftlicher und staatlicher Strukturveränderungen – Differenzierung/Diversifizierung, Pluralisierung/Informationalisierung, Optionensteigerung/ Optionengestaltung, Transnationalisierung/Kosmopolitisierung – hat gezeigt, dass in den vergangenen Jahrzehnten relevante institutionelle, instrumentelle, inhaltliche und organisationskulturelle Entwicklungen zum Umgang mit Umwelt- und Nachhaltigkeitsherausforderungen stattgefunden haben. Die gewachsene soziale und sachliche Komplexität in modernen Gesellschaften stellt staatliche Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik vor neue Herausforderungen. Die Dynamik gesellschaftlicher Strukturveränderungen erfordert dafür jedoch eine Weiterentwicklung staatlicher Fähigkeiten hinsichtlich des Umgangs mit neuen gesellschaftlichen Differenzierungs-, Pluralisierungs-, Optionensteigerungs- und Transnationalisierungsphänomenen. Von besonderer Bedeutung erscheinen dabei Ansätze, die die Antizipations- und Strategiefähigkeit (Optionensteigerung/Optionengestaltung), die Integrations- und Koordinationsfähigkeit (Differenzierung/Diversifikation), die Interaktions- und Kooperationsfähigkeit (Pluralisierung/Informationalisierung), sowie die interkulturelle Diplomatiefähigkeit (Transnationalisierung/Kosmopolitisierung) stärken:

Tabelle 10: Handlungskorridor staatlicher Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik

Gesellschaftlicher Strukturwandel	Staatlicher Strukturwandel	Handlungskorridor staatlicher Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik
Differenzierung	Diversifizierung	inhaltlich, z.B. Digitalisierung, Migration, demographischer Wandel instrumentell, z.B. experimentelle und verhaltensbezogene Ansätze, wie soziale Innovationen oder systemische Instrumente zur Förderung von Politikkohärenz, wie die Nachhaltigkeitsstrategie oder die Nachhaltigkeitsprüfung
Pluralisierung	Informationalisierung	institutionell, z.B. flexiblere Organisationsansätze für neue und politikfeldübergreifende Themen und marginalisierte Akteurgruppen systematische Aufnahme von Wissens-, Werte- und Interessenpluralismus Stärkung von digitaler Interaktion, Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung

Optionensteigerung	Optionengestaltung	inter- und transdisziplinäre Wissensorganisation strategische Optionenbremse durch regulierende Maßnahmen für nicht-nachhaltige Optionen
Transnationalisierung	Kosmopolitisierung	strategische Optionengestaltung durch (innovations-)fördernde Maßnahmen für nachhaltige soziale und technische Optionen Konzeptionelle Schärfung des Selbstverständnisses von Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik im globalen und europäischen Kontext Stärkung organisatorischer und instrumenteller Kompetenzen der transnationalen Vorausschau Adressierung intervenierender Politikfelder, wie Handels- und Migrationspolitik

8 Nicht-staatliche Akteure im Handlungsfeld Umwelt und Nachhaltigkeit: Grenzen und Möglichkeiten

Der gesellschaftliche und staatliche Strukturwandel sowie die Darstellung der Folgen des Strukturwandels für umweltstaatliche Akteure haben bereits die Bedeutung von nicht-staatlichen Akteuren in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik verdeutlicht. Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik konkretisiert sich in der sozialen Praxis nicht-staatlicher – also wirtschaftlicher, zivil- und bürgergesellschaftlicher – Akteure und wird durch das (kommunikative) Handeln der Akteure in ihrer Genese beeinflusst. Ein differenziertes Verständnis staatlicher Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik erfordert daher auch einen genauen Blick auf die (potentielle) Rolle nicht-staatlicher Akteure für Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung. Im Folgenden werden Handlungsmöglichkeiten und -grenzen nicht-staatlicher Akteure zur proaktiven Umwelt- und Nachhaltigkeitsgestaltung diskutiert.

8.1 Gesellschaftliche Differenzierung und nicht-staatliche Akteure in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik

Die weiter oben thematisierte diversifikatorische Differenzierung moderner Gesellschaften (segmentär, stratifikatorisch, funktional) und die damit verbundene System- und Rollendifferenzierung ermöglicht und restriktiert das umwelt- und nachhaltigkeitsrelevante Handeln nicht-staatlicher Akteure. Von besonderer Bedeutung für Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik sind (kollektive) Akteure aus Wirtschaft, organisierter Zivilgesellschaft sowie die Bürger und Bürgerinnen, deren Handlungsmöglichkeiten in vielfältiger Art und Weise von der gesellschaftlichen Differenzierung beeinflusst werden. Die (Umwelt- und Nachhaltigkeits-)Wissenschaft, die durch Forschungs-, Entwicklungs- und Beratungsaktivitäten ebenfalls ein wichtiger Akteur für Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung ist, wird in dieser Studie nicht separat betrachtet. Zum einen, weil sie aufgrund der Struktur des Wissenschaftssystems (Universitäten und Forschungszentren als öffentliche Institutionen, staatliche Forschungsförderung) nicht zu den nicht-staatlichen Akteuren gehört. Zum anderen, weil die Rolle und Funktion von Wissenschaft in Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik inhaltlich und strukturell eine andere ist als die von Wirtschaft, organisierter Zivilgesellschaft und Bürgern und Bürgerinnen.

Akteure aus der Wirtschaft

Wirtschaftliche Akteure, insbesondere aus Industrie, industrienaher Dienstleistung und Landwirtschaft, sind aufgrund ihrer ressourcennutzenden Aktivitäten zentral für Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung. Dabei ist „die Wirtschaft“ kein monolithischer Block, sondern gerade auch in ihrer Umweltwirkung äußerst heterogen. Es besteht eine signifikante Disproportionalität in der Umweltrelevanz unterschiedlicher wirtschaftlicher Aktivitäten (Freudenburg 2006). Während einige Branchen erheblich negative Umweltwirkungen haben, beispielsweise Unternehmen im Bereich fossiler Energien, andere Bereiche begrenzte Umweltbelastungen mit sich bringen, wie die Gesundheitswirtschaft, stellen wieder andere Branchen Lösungen für Umweltprobleme bereit, beispielsweise durch Ansätze der Kreislaufwirtschaft oder Verwendung erneuerbarer Ressourcen. In allen Bereichen haben wirtschaftliche Akteure Handlungsmöglichkeiten, ihre Umweltperformance zu verbessern – jedoch in sehr unterschiedlichem Ausmaß. Industriesektoren mit Geschäftsmodellen, die explizit auf Ressourcenverbrauch und Emissionsproduktion basieren, können ihre Effizienz durch technologischen Fortschritt graduell verbessern, werden aber insgesamt keinen maßgeblichen Beitrag zur Lösung von Umweltproblemen leisten können. Dem stehen Sektoren wie Umwelttechnologien und Kreislaufwirtschaft, aber auch nachhaltiger Tourismus oder ökologische Landwirtschaft gegenüber, deren Geschäftsmodell auf Umweltschonung bzw. -verbesserung ausgerichtet ist. Neben der Optimierung von umweltbelastenden, nicht-nachhaltigen Geschäftsmodellen wäre demnach vor allem das Handlungspotenzial wirt-

schaftlicher Akteure hinsichtlich der Entwicklung und Etablierung substanziell nachhaltigkeitsorientierter Geschäftsmodelle bedeutsam (Schaltegger et al. 2012). Aufgrund von asymmetrischer Verteilung von Macht und Einflusspotentialen zwischen tradierten und neuen Geschäftsmodellen, aber auch aufgrund von technologischen und institutionellen Pfadabhängigkeiten, wird sich nachhaltigkeitsorientiertes Innovationspotenzial wirtschaftlicher Akteure nur dann durchsetzen, wenn politische Regulierung und Förderung strategisch entsprechend ausgerichtet sind. Die Disproportionalität der Wirtschaftssektoren hinsichtlich ihrer Umweltrelevanz wäre entsprechend durch staatliche Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik stärker sichtbar zu machen und systematischer zu adressieren, um die Handlungspotenziale wirtschaftlicher Akteure von Optimierung bis Erneuerung zielgerichtet zu heben.

Akteure der Zivilgesellschaft

Neben wirtschaftlichen Akteuren ist die organisierte Zivilgesellschaft für staatliche Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik bedeutsam. Die sozio-strukturelle, aber auch die thematische Differenzierung im Umwelt- und Nachhaltigkeitsbereich spiegelt sich in einer vielfältigen zivilgesellschaftlichen Akteurlandschaft. Mit jeweils spezifischen Schwerpunktsetzungen und strategischen Ausrichtungen fungieren sie als Treiber, kritischer Begleiter und Umsetzungshelfer der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik (Grunwald & Kopfmüller 2006, S. 121 ff.). Sie bringen Handlungsoptionen ein, kooperieren mit wirtschaftlichen Akteuren und unterstützen die Entwicklung von neuen Geschäftsmodellen. Sie beobachten und kritisieren Politik und Wirtschaft bei nicht hinreichender Umweltleistung und unterstützen durch Bildung und Kommunikation, aber auch durch konkrete Projekte, wie die Einrichtung und Betreuung von Naturschutzgebieten oder Energiedienstleistungen, die gesellschaftliche Umsetzung von Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik. Weitet man den Blick über Umwelt- und Naturschutz im engeren Sinne hinaus in Richtung Nachhaltigkeitspolitik, wird deutlich, dass das Handlungspotenzial der organisierten Zivilgesellschaft sich bislang nicht hinreichend entfaltet hat. Die Landschaft sozialer Bewegungen erscheint aus nachhaltigkeitspolitischer Perspektive fragmentiert. Umwelt- und Sozialverbände, Kirchen und Migrationsinitiativen, aber auch globalisierungs- oder kapitalismuskritische Bewegungen adressieren ihre jeweiligen Spezialthemen, beziehen sich dabei teilweise auch auf Nachhaltigkeitsaspekte, ohne aber den Querschnitts- und Langfristcharakter nachhaltiger Entwicklung systematisch zu berücksichtigen. Nicht selten werden auch konkurrierende Ziele verfolgt, beispielsweise hinsichtlich sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit. Es mangelt an Kooperation und Koordination der Repräsentanten von sozialen, ökologischen und ökonomischen Gemeinwohlinteressen. Die globalen Nachhaltigkeitsziele könnten ein Referenzrahmen sein, um die Ausrichtung von wichtigen Teilen der organisierten Zivilgesellschaft auf eine nachhaltige Entwicklung hin zu stärken, und damit die Sensibilität für die jeweiligen Neben- und Spätwirkungen der partikularen Gemeinwohlinteressen zu erhöhen. Die (Selbst-)Einordnung der jeweils akteurspezifischen Perspektive in den Kontext der globalen Nachhaltigkeitsziele und die Initiierung neuer Allianzen von nachhaltigkeitswilligen Akteuren könnte das Bewusstsein für systemische Herausforderungen und neue Lösungsansätze auch in der Zivilgesellschaft schärfen. Ebenso wie politische Institutionen stehen zivilgesellschaftliche Organisationen vor der Herausforderung, Silo-Denken und -Handeln zu durchbrechen, um das Handlungspotential der Zivilgesellschaft für Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung in einer differenzierten Gesellschaft zu stärken. Durch den Ausbau informationeller Instrumente, wie beispielsweise Dialogforen, könnte staatliche Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik hierbei initierend und unterstützend wirken.

Individuen als Akteure

Die Bevölkerung hat in vielfältigen Rollen – zum Beispiel als Staatsbürger und Staatsbürgerinnen, Konsumenten und Konsumentinnen, Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, Familienmitglieder etc. – umwelt- und nachhaltigkeitspolitisches Handlungspotenzial. Die sozio-strukturelle Differenzierung bedingt dabei eine soziale Ungleichheit gerade auch in Bezug auf Umweltnutzung und -verschmutzung und individuelle Beiträge zur (nicht-)nachhaltigen Entwicklung (Kuckartz 2013). Wie Meinungsumfragen zu Umwelt- und Nachhaltigkeitsthemen zeigen, ist die Problemwahrnehmung und das Umweltbewusstsein seit vielen Jahren auf einem stabil hohen Niveau (UBA 2014). Umweltschutz und Nachhaltigkeit sind zu einer breit akzeptierten sozialen Norm geworden. Jedoch gibt es eine erhebliche Diskrepanz zwischen der Unterstützung der sozialen Norm und dem konkreten umwelt- und nachhaltigkeitsrelevanten Verhalten. Insbesondere in ihren Rollen als politischer Akteur (Bürger und Bürgerinnen) und wirtschaftlicher Akteur (Konsumenten und Konsumentinnen, Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen etc.) verfügt die Bevölkerung aber über erhebliches umwelt- und nachhaltigkeitsrelevantes Handlungspotenzial. Es lassen sich explizit umwelt- und nachhaltigkeitsorientierte Lebensstile identifizieren. Allerdings werden diese nicht von der Mehrheit der Bevölkerung gelebt. Politisches und bürger-schaftliches Engagement für Umwelt- und Nachhaltigkeitsthemen wird ebenso nur von kleineren Bevölkerungsteilen praktiziert wie alternative Formen des kollaborativen, subsistenzwirtschaftlichen Arbeits und Tätigseins als Gegenentwurf zur kapitalistischen Arbeits- und Konsumgesellschaft. Die sozio-strukturelle Differenzierung der Bevölkerung lässt eine Homogenisierung in Richtung spezifischer umwelt- und nachhaltigkeitsorientierter Lebensstile unwahrscheinlich erscheinen. Die Entfaltung von Handlungspotenzialen für Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung erfordert daher eine weitergehende ökologische Modernisierung unterschiedlicher Lebensstile (Rink 2002). Da individuelles Handeln als soziale Praxis von strukturellen Bedingungen geprägt ist, wird sich das Handlungspotential von Bürgerinnen und Bürgern in der Breite nur entfalten können, wenn nicht-nachhaltige wirtschaftliche Angebote staatlich sanktioniert und Angebote, die nachhaltige Lebensweisen unterstützen, gefördert werden.

Für die hier betrachteten nicht-staatlichen Akteure aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft sowie Bürger-schaft kann somit durchaus Handlungspotenzial zur produktiven Mitwirkung in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik konstatiert werden. Die gesellschaftliche Differenzierung hat auch im Themen-feld Umwelt und Nachhaltigkeit zur Ausdifferenzierung umwelt- und nachhaltigkeitsaffiner Ak-teurgruppen geführt. Jedoch zeigt die Diskussion auch, dass gerade wegen der Differenzierung eine Verbreitung spezifischer nachhaltiger Handlungsweisen unwahrscheinlich ist. Das Handlungspotenzial nicht-staatlicher Akteure für Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung wird ohne politische Ge-staltung begrenzt bleiben. Von besonderer Relevanz erscheinen einerseits regulatorische Maßnahmen zur Begrenzung beziehungsweise mittel- bis langfristigen De-Institutionalisierung nicht-nachhaltiger Praktiken. Andererseits erscheinen unterstützende Maßnahmen angezeigt, die neue Koalitionen jen-seits bisheriger Akteur-Netzwerke ebenso ermöglichen wie soziale Innovationen.

8.2 Gesellschaftliche Pluralisierung und nicht-staatliche Akteure in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik

Die sozio-strukturelle Differenzierung moderner Gesellschaften geht einher mit der sozio-kulturellen Pluralisierung von Werten, Wissensansprüchen und Interessen. Ab den 1970er Jahren wurde in west-lichen Gesellschaften ein Wertewandel diagnostiziert: postmaterialistische Wertvorstellungen wie die Orientierung auf Umweltqualität, gelingende Sozialbeziehungen, Selbstverwirklichung gewannen ge-genüber materiellen Wertvorstellungen wie Arbeit, Besitz und Sicherheit an Bedeutung (Inglehardt 1998). Dieser Wertewandel ist in engem Zusammenhang zu sehen mit dem Erwachsenwerden der ers-

ten Nachkriegsgeneration, mit einem seit den 1960er Jahren kontinuierlich gestiegenen Bildungsniveau, mit einer Steigerung des sozioökonomischen Standards sowie mit einem gewachsenen Bewusstsein für soziale und ökologische Problemlagen und deren wissenschaftlicher Analyse. Tradierte Werte-Wissens- und Interessenordnungen wurden herausgefordert durch alternative Wirklichkeitsinterpretationen und Bewertungen. Sozialwissenschaftliche Studien der jüngeren Zeit bestätigen, dass postmaterialistische Werte inzwischen eine weite Verbreitung gerade auch in Deutschland gefunden haben (Heinrichs & Grunenberg 2012). Dies bedeutet jedoch nicht, dass es gesamtgesellschaftlich eine Ablösung von materialistischen durch postmaterialistische Wertvorstellungen gegeben hat. Vielmehr ist von einer Heterogenität der Präferenzordnungen und einem Wertpluralismus auszugehen, der sich mit pluralen Wissensansprüchen und Interessen verbindet und sich in heterogenen Lebensstilen und sozialen Praxen konkretisiert. Postmaterialisten im engen Sinne mit umfassender umwelt- und nachhaltigkeitsorientierter Lebensweise stellen daher (weiterhin) nur eine Lebensstilgruppe und nicht die Mehrheit dar. Aus dieser Perspektive heraus ist das Handlungspotenzial nicht-staatlicher Akteure aus Wirtschaft und organisierter Zivilgesellschaft sowie Bürgerinnen und Bürger für Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung differenziert zu bewerten.

Akteure der Wirtschaft

Für wirtschaftliche Akteure ist eine ökonomische Wertorientierung naturgemäß handlungsleitend. Jedoch kann die ökonomische Wertorientierung unterschiedlich ausgeprägt werden. Das Spektrum reicht von (kurzfristiger) Renditemaximierung über shared-value Ansätze, bei denen wirtschaftliche mit gesellschaftlicher Wertsteigerung verbunden wird, langfristig orientierten genossenschaftlichen Modellen bis hin zu nicht-profitorientierten Formen sozialen Unternehmertums. Das Handlungspotenzial wirtschaftlicher Akteure zur proaktiven Mitwirkung in Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik kann entsprechend deutlich über die Erfüllung umweltregulatorischer Pflichten hinausgehen. Umweltschutz und nachhaltige (gesellschaftliche) Entwicklung als Geschäftsmodell realisiert sich dann, wenn die ökonomische Wertorientierung von Unternehmen substanzell ergänzt wird um weitere gesellschaftliche Werte. Ansätze wie Corporate Social Responsibility, Nachhaltigkeitsmanagement und -berichterstattung, Gemeinwohlökonomie, Sozialunternehmertum und Genossenschaften zielen in diese Richtung (Porter & Kramer 2011; von Then et al. 2012). Die Entfaltung dieses umwelt- und nachhaltigkeitspolitisch relevanten Handlungspotenzials erfordert eine Neubewertung von ökonomischen Wertorientierungen. Hierfür ist eine Veränderung von Wissensbeständen ebenso notwendig wie das Hinterfragen von Interessen und Präferenzen. Aufgrund der Dominanz tradierte ökonomischer Wertorientierungen, etablierter Interessensstrukturen und pfadabhängiger Wissensbestände ist das transformative Handlungspotenzial der wirtschaftlichen Akteure jedoch zunächst als begrenzt einzuschätzen. Gezielte politische Rahmensetzungen erscheinen notwendig, um das Handlungspotenzial zu heben.

Akteure der Zivilgesellschaft

Die organisierte Zivilgesellschaft repräsentiert den gesellschaftlichen Wertpluralismus. Sozial- und Umweltverbände beispielsweise sind spezialisiert auf unterschiedliche gesellschaftspolitische Werte, verfügen entsprechend über themenspezifisches Wissen und vertreten divergierende Gemeinwohlinneressen. Das Handlungspotenzial zur Unterstützung staatlicher Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik ist insgesamt als hoch einzuschätzen, da der organisierten Zivilgesellschaft aufgrund ihrer relativ breiten Akzeptanz in der Bevölkerung Einfluss auf Politik, Wirtschaft und öffentliche Meinungsbildung zugeschrieben werden kann (Grunwald & Kopfmüller 2006). Das Handlungspotential ist aber in zweierlei Hinsicht ausbaufähig. Zum einen sind Umweltverbände – analog zu den Herausforderungen, die eine transformationsorientierte Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik an staatliche Institutionen stellt – damit konfrontiert, über ökologische Wertorientierungen, Wissensbestände und Interessen hinaus-

gehend andere soziale Werte und damit zusammenhängende Wissensansprüche und Interessen stärker zu berücksichtigen. Analog zu den Feststellungen zur Bedeutung gesellschaftlicher Differenzierung für den Beitrag der Zivilgesellschaft zur nachhaltigen Entwicklung wären im Rahmen einer Neujustierung staatlicher Umweltpolitik Impulse in die zivilgesellschaftliche Akteurlandschaft – beispielsweise im Kontext der globalen Nachhaltigkeitsziele – hineinzugeben, um die partikularen Wertorientierungen im Hinblick auf die Querschnitts- und Langfristherausforderungen nachhaltiger Entwicklung neu zu reflektieren.

Individuen als Akteure

Die Bevölkerung kann in ihren Rollen als Staatsbürger und -bürgerinnen, Konsumenten und Konsumentinnen sowie Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen einen wesentlichen Beitrag zur Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik leisten. Wie bereits erwähnt, kann für die vergangenen Jahrzehnte ein Bedeutungsgewinn von postmaterialistischen Werten ebenso diagnostiziert werden wie eine geschärfte Problemwahrnehmung für Umwelt- und Nachhaltigkeitsherausforderungen. Trotzdem finden sich je nach sozialer Lage und Lebensstil divergierende Werthierarchien, Handlungskompetenzen und -bereitschaften (Kuckartz 2013). Es gibt proaktive Bürgerinnen und Bürger, die politisch engagiert und/oder durch umweltbewussten Konsum sowie gezielte Arbeitsplatzwahl beziehungsweise zivilgesellschaftliches Engagement Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung unterstützen. Es gibt auch andere Lebensstilgruppen, denen Umweltschutz zwar allgemein wichtig ist, aber nicht konsistent die oberste Priorität genießt. Schließlich gibt es auch Gruppen, für die Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung keine relevante Handlungsmotivation darstellen – beispielsweise weil aufgrund einer prekären sozialen Lage sozioökonomische Aspekte im Vordergrund stehen oder weil konsumorientierte, hedonistische Motive dominieren. Geht man davon aus, dass das „Sein“ einen hohen Einfluss auf das „Bewusstsein“ hat, andererseits aber das Bewusstsein nicht durch das Sein determiniert wird, sondern zu Neuinterpretationen fähig ist und das Sein modifizieren kann, erscheinen für die weitere Entfaltung umwelt- und nachhaltigkeitsförderlichen Handlungspotenzials vier Aspekte relevant zu sein: Zum einen sollten umwelt- und nachhaltigkeitsinnovative Lebensstile und soziale Praktiken – noch stärker unterstützt und sichtbar gemacht werden. Zum zweiten wären (politische und wirtschaftliche) Gelegenheitsstrukturen noch zielgerichtet so weiterzuentwickeln, dass es Menschen möglichst leicht gemacht wird und attraktiv erscheint, umwelt- und sozialverträgliche Alternativen auszuwählen. Zum dritten wäre im gesellschaftspolitischen Diskurs die Neubewertung von Werten, Wissen und Interessen bezüglich des Verhältnisses von materiellen und immateriellen Werten und Bedürfnissen zu Umweltschutz und nachhaltiger Entwicklung expliziter zu adressieren. Schließlich wären nicht-nachhaltige Lebensstile zu identifizieren und entsprechende soziale Praktiken zu sanktionieren. Hierbei lässt sich anknüpfen an Erfahrungen aus anderen Handlungsfeldern, wie beispielsweise im Gesundheitsbereich (Rauchen). Das Handlungspotenzial der Bevölkerung als politische, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure ist als erheblich einzustufen. Jedoch werden ohne fördernde und regulierende politische Maßnahmen substanzell nachhaltige Lebensstile (weiterhin) nur von begrenzten Bevölkerungsgruppen praktiziert werden.

8.3 Optionensteigerung und nicht-staatliche Akteure in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik

Wie zu Beginn Berichts ausgeführt, ist in globalisierten liberal-demokratischen Marktwirtschaften eine umwelt- und nachhaltigkeitspolitisch begründete Optionensteuerung nur begrenzt möglich. Nicht-staatliche Akteure sind daher für die Optionengestaltung von besonderer Bedeutung.

Akteure aus der Wirtschaft

Wirtschaftliche Akteure schaffen in der auf Wachstum ausgerichteten Marktwirtschaft durch Prozess-, Produkt- und Dienstleistungsinnovationen neue Optionen. Je stärker Umweltschutz und Nachhaltigkeit als zentrale Kriterien im Kerngeschäft verankert sind beziehungsweise die Entwicklung von neuen Geschäftsmodellen daraufhin orientiert werden, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit der Entwicklung nachhaltiger Optionen (Schaltegger et al. 2012). Neben Umwelttechnologien im engeren Sinne erscheint das Potential von Produkt-Dienstleistungssystemen, der zirkulären Wertschöpfung und kollaborativen Eigentums- und Nutzungsformen für eine intelligente, Ressourcen nutzende im Gegensatz zur Ressourcen verbrauchenden Wirtschaftsweise erheblich (Ellen Macarthur Foundation 2013, Heinrichs 2014). Digitale Technologien können für diese Formen der Optionengestaltung eine wichtige Unterstützungs- bzw. Treiberfunktion einnehmen. Neben einer umwelt- und nachhaltigkeitsorientierten Optionensteigerung ist aber auch eine Reduktion nicht-nachhaltiger Optionen notwendig. Unwahrscheinlich ist, dass wirtschaftliche Akteure freiwillig auf solche Optionen verzichten. Neben der systematischen Förderung und Institutionalisierung von angemessenen Rahmenbedingungen für nachhaltige Optionen bedarf es politischer Intervention auch bei der systematischen Sanktionierung und De-Institutionalisierung von nicht-nachhaltigen Optionen, wie beispielsweise durch geplante Exnovation wie beim Atomausstieg. Das Zusammenspiel zwischen staatlichen und wirtschaftlichen Akteuren ist erforderlich, um Optionensteigerung in eine nachhaltige Richtung zu lenken. Dabei sind asymmetrische Machtverhältnisse als Herausforderung anzuerkennen und zu adressieren.

Akteure der Zivilgesellschaft

Zivilgesellschaftliche Akteure können in zweierlei Hinsicht an der nachhaltigen Gestaltung der Optionensteigerung mitwirken. Einerseits können sie mit öffentlicher Kritik an nicht-nachhaltigen Prozess-, Produkt- und Dienstleistungsoptionen und innovativen Vorschlägen, Kooperationen und öffentlicher Unterstützung für nachhaltige Optionen einen wichtigen Beitrag zur Veränderung von Angebot und Nachfrageverhalten leisten. Ebenso wichtig erscheint auch das Potenzial zivilgesellschaftlicher Akteure, Impulse für eine Optionenerweiterung über wirtschaftliche Optionen hinaus zu setzen. Neben der Entkopplung wirtschaftlicher Aktivitäten vom Ressourcenverbrauch wird die Entkopplung von Lebensqualität von wirtschaftlichen Aktivitäten im Nachhaltigkeitsdiskurs als ein Lösungsansatz diskutiert (Jackson 2012). Die Entwicklung, Erprobung und öffentliche Thematisierung von Optionen jenseits der Arbeits- und Konsumgesellschaft erscheint als ausbaufähiges Feld für Akteure der organisierten Zivilgesellschaft. Staatliche Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik könnte hierbei initiierend und unterstützend wirken, beispielsweise durch die Initiierung von Dialogen zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren zu diesem Thema.

Individuen als Akteure

Die Bevölkerung schließlich verfügt in ihren Rollen als Bürger und Bürgerinnen und Konsumenten und Konsumentinnen über vielfältiges Handlungspotenzial, um an einer Optionengestaltung in Richtung Umweltschutz und Nachhaltigkeit mitzuwirken. Als (parteipolitische) Wählerinnen und Wähler nehmen sie ebenso Einfluss auf die politische Ausrichtung der (wirtschaftlichen) Optionensteigerung wie als Konsumenten und Konsumentinnen (Soper 2007). Darüber hinaus sind sie aber auch von zentraler Bedeutung für die zivilgesellschaftlich zu realisierende Optionenerweiterung über wirtschaftliche Optionen hinaus. Inwieweit (neue) soziale Praktiken jenseits von Erwerbsarbeits- und Konsumgesellschaft – ehrenamtliches Engagement, Eigenarbeit, Sorgearbeit, nicht-konsumtive Freizeitgestaltung etc. – von größeren Bevölkerungsgruppen angenommen werden, ist entscheidend dafür, ob eine nicht primär wirtschaftlich ausgerichtete Optionenerweiterung einen nennenswerten Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten kann. Staatliche Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik kann im Wesentlichen

durch informatorische Instrumente sowie durch die Schaffung förderlicher Rahmenbedingungen für (neue) soziale Praktiken die Handlungspotenziale der Bevölkerung zur nachhaltigen Optionengestaltung unterstützen.

Die Diskussion zum Handlungspotential nicht-staatlicher Akteure in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik zeigt, dass gesellschaftliche Differenzierungs-, Pluralisierungs- und Optionensteigerungstrends sowohl begrenzend wirken als auch neue Möglichkeiten eröffnen. Der nächste Abschnitt diskutiert, welche Bedeutung dabei der Globalisierung und Transnationalisierung der vergangenen drei Jahrzehnte zukommt.

8.4 Transnationalisierung und nicht-staatliche Akteure in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik

Die globale und insbesondere die europäische Transnationalisierung beeinflussen in erheblichem Maße das umwelt- und nachhaltigkeitsbezogene Handlungspotenzial nicht-staatlicher Akteure. Dies gilt in besonderem Maße für die wirtschaftlichen Akteure, trifft aber auch für weite Teile der organisierten Zivilgesellschaft und der Bevölkerung insgesamt zu. Die umwelt- und nachhaltigkeitspolitisch bedeutsame Transnationalisierung umfasst ein breites Themenspektrum, das von internationalem Wettbewerb für Unternehmen über globalisierte Wertschöpfungsketten und Migrationsbewegungen bis zum globalen Klimawandel und Konsummöglichkeiten reicht. Die Transnationalisierung eröffnet dabei nicht-staatlichen Akteuren einerseits Handlungsoptionen für nachhaltige Entwicklung, andererseits restriktiv sie diese auch.

Akteure der Wirtschaft

Die ökonomische Globalisierung hat beispielsweise neue Marktchancen für Umwelttechnologien eröffnet (Jänicke & Zischank 2008). Gleichzeitig setzt sie aber auch Unternehmen im internationalen Wettbewerb unter Kostendruck. Komplexe globale Wertschöpfungsketten ermöglichen Produktivitätssteigerungen und Kostensenkung, erschweren aber gleichzeitig die Erfüllung von Umwelt- und Nachhaltigkeitsanforderungen. Dies gilt nicht nur für multinational agierende Konzerne, sondern auch für kleine und mittelständische Unternehmen in ihren Beschaffungspraktiken (Petersen et al. 2011). Angesichts der enormen Umwelt- und Nachhaltigkeitsherausforderungen, insbesondere in Entwicklungsländern mit Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum, ist das Handlungspotenzial wirtschaftlicher Akteure, die Umwelt- und Nachhaltigkeitslösungen anbieten, als insgesamt hoch einzuschätzen. Begrenzt wird die Entfaltung des Handlungspotenzials allerdings dadurch, dass weltweit – nach wie vor – politische Rahmenbedingungen nicht hinreichend auf die Etablierung umwelt- und nachhaltigkeitsorientierter Geschäftsmodelle ausgerichtet sind. Eine kosmopolitisch orientierte, staatliche Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik erscheint daher notwendig, um im internationalen Dialog auf die Weiterentwicklung von Rahmenbedingungen einzuwirken, und nationale Themen wie Verlagerung von Umweltbelastungen, nachhaltiges Beschaffungs- und Wertschöpfungskettenmanagement und nachhaltige Geschäftsmodellinnovation für entsprechende Exportmärkte zu adressieren.

Akteure der Zivilgesellschaft

Auch Akteure der organisierten Zivilgesellschaft verfügen im Hinblick auf die Transnationalisierung über spezifisches Handlungspotential zur Unterstützung staatlicher Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik. Neben (international agierenden) Umweltverbänden sind es insbesondere Initiativen der Entwicklungszusammenarbeit, die als „Watch Dogs“ und „Policy Entrepreneure“ die Transnationalisierung staatlicher Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik kritisch begleiten und antreiben. Daneben spielen sie durch öffentliche Kommunikation und Bildungsinitiativen eine wichtige Rolle für globales Lernen

(Zimmer 2002). Obwohl es bereits eine beeindruckende Fülle an Aktivitäten der organisierten Zivilgesellschaft in diesem Zusammenhang gibt, könnte das Handlungspotenzial zu Umweltschutz und Nachhaltigkeit in zwei Bereichen weiterentwickelt werden: In der Diskussion zur Differenzierung der organisierten Zivilgesellschaft wurde gezeigt, dass es in nachhaltigkeitspolitischer Perspektive neuer Koalitionen bedarf, die quer zu etablierten Politikfeldern liegen; dies gilt umso mehr mit Blick auf die Transnationalisierung, beispielsweise für Entwicklungs-, Umwelt- und Sozialverbände. Zum anderen erscheint von Relevanz, Brückenschläge zwischen (inter-)national agierenden Akteuren und lokalen Initiativen anzustreben; vertikale und diagonale Kooperationen zivilgesellschaftlicher Akteure könnten Transnationalisierung stärken. Die staatliche Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik könnte für die (Weiter-)Entwicklung der Kooperation und Koordination der organisierten Zivilgesellschaft initiiierend und unterstützend wirken.

Individuen als Akteure:

Die Bevölkerung schließlich hat als Bürgerschaft (politisch und zivilgesellschaftlich) sowie als Konsumentenschaft prinzipiell ein hohes Handlungspotenzial (Grunwald & Kopfmüller, 114 ff.). Als politische (Wahl-)Bürger und Bürgerinnen können sie kosmopolitische Politik stärken; als zivile Bürger und Bürgerinnen können sie transnationale Solidarität beispielsweise durch Spenden oder ehrenamtliches Engagement ausüben; und als Konsumenten und Konsumentinnen können sie nachhaltige, umweltfreundliche und faire Produkte und Dienstleistungen auswählen. Wie in den Abschnitten zu gesellschaftlicher Differenzierung und Pluralisierung gezeigt, ist aber zu konstatieren, dass aus verschiedenen Gründen nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Mehrheit der Bevölkerung Umweltschutz und Nachhaltigkeit umfänglich lebt. Gerade in Zeiten von Re-Nationalisierung und transnationaler Ent-Solidarisierung ist das Engagement von transnational orientierter Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft notwendig, um über Diskurs sowie wirtschaftliche und politische Angebote transnationales Bewusstsein und Handeln in der Bevölkerung zu stärken. Besonderes Augenmerk ist im Umwelt- und Nachhaltigkeitsdiskurs darauf zu richten, dass Strategien zu lokaler und regionaler (Selbst-) Versorgung, wie sie insbesondere in Postwachstumsansätzen postuliert werden (Paech 2012), transnational gerahmt werden, um nicht Gefahr zu laufen, einen Lokalismus und Regionalismus zu befördern, der internationale Solidarität untergräbt. Beispielsweise könnte im Rahmen einer Postwachstums-Folgenabschätzung analysiert werden, ob und inwieweit es potentielle Zielkonflikte mit entwicklungspolitischen Strategien geben könnte.

Das Handlungspotenzial nicht-staatlicher Akteure zur Unterstützung transnationaler Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik erscheint erheblich. Eine ihrerseits kosmopolisierte staatliche Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik kann initierend und unterstützend die Kosmopolitisierung nicht-staatlicher Akteure befördern.

9 Drittes Zwischenfazit: Möglichkeiten und Grenzen nicht-staatlicher Akteure in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik

Die Diskussion zur Rolle nicht-staatlicher Akteure in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik hat gezeigt, dass wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure, aber auch Bürgerinnen und Bürger, über signifikantes Handlungspotenzial verfügen. Dabei wurde auch deutlich, dass es politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedingungen gibt, die eine breite Entfaltung des Handlungspotenzials blockieren. Aus dieser Perspektive folgt, dass staatliche Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik einerseits durch Regulierung und Sanktionierung zur De-Institutionalisierung nicht-nachhaltiger Praktiken beitragen kann und andererseits durch Initiierung und Unterstützung das Handlungspotenzial nicht-staatlicher Akteure für umweltgerechte und nachhaltige soziale Praktiken evozieren kann.

Tabelle 11: Handlungskorridor nicht-staatlicher Akteure der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik

Gesellschaftlicher Strukturwandel	Staatlicher Strukturwandel	Handlungskorridore nicht-staatlicher Akteure der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik
Differenzierung	Diversifizierung	<p>Wirtschaft: Geschäftsmodellinnovation und -exnovation (Disproportionale Umweltwirkung)</p> <p>Zivilgesellschaft: neue Allianzen, Koordination (Fragmentierung)</p> <p>Individuen: ökologische Modernisierung unterschiedlicher Lebensstile (Heterogenität)</p>
Pluralisierung	Informationalisierung	<p>Wirtschaft: Neubewertung ökonomischer Wertorientierung und Wertschöpfungspraktiken</p> <p>Zivilgesellschaft: Berücksichtigung divergierender außer-ökologischer Werte, Wissensansprüche und Interessen</p> <p>Individuen: Wahrnehmung nachhaltiger Lebensstile und Handlungsmöglichkeiten</p>
Optionensteigerung	Optionengestaltung	<p>Wirtschaft: zirkuläre Wertschöpfung, Ressourceneffizienz, Nachhaltigkeitsmanagement</p> <p>Zivilgesellschaft: kritische Optionen-Begleitung, innovative soziale Praktiken jenseits von Arbeits- und Konsumgesellschaft</p>

Transnationalisierung	Kosmopolitisierung	<p>Individuen: Wahlmöglichkeiten als politischer, wirtschaftlicher und sozialer Akteur; Erprobung neuer sozialer Praktiken</p> <p>Wirtschaft: Nachhaltigkeitslösungen für Exportmärkte; nachhaltige Beschaffung und Wertschöpfungsketten</p> <p>Zivilgesellschaft: transnationale horizontale, diagonale und vertikale Kooperation, Bewusstseinsbildung</p> <p>Individuen: transnationale Perspektive in politischen, wirtschaftlichen, sozialen Entscheidungen</p>
-----------------------	--------------------	---

10 Handlungsoptionen für staatliche und nicht-staatliche Akteure in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik

Aufbauend auf den Feststellungen zum gesellschaftlichen und staatlichen Strukturwandel, zur Relevanz des Strukturwandels für staatliche und nicht-staatliche Akteure in Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik sowie der Identifikation von Handlungskorridoren für staatliche und nicht-staatliche Akteure folgt nun die exemplarische Darstellung von Handlungsoptionen.

Die Handlungsoptionen wurden in zwei Fokusgruppen-Diskussionen mit staatlichen Akteuren, Experten und Expertinnen und nicht-staatlichen Akteuren aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft erarbeitet. Die Handlungsoptionen lassen sich den vier Dimensionen gesellschaftlichen und staatlichen Strukturwandels zuordnen. Die dem langfristig beobachtbaren Strukturwandel entgegen laufenden Entwicklungen, wie beispielsweise die Re-Nationalisierung, werden dabei berücksichtigt.

Handlungsbedarf und -möglichkeiten zu Differenzierung/Diversifizierung

Der angemessene Umgang mit gesellschaftlicher Differenzierung ist eine permanente Aufgabe von Staat in modernen liberal-demokratischen Gesellschaften. Angesichts von disruptivem sozio-technischem Wandel einerseits und gestiegenen Nachhaltigkeitsanforderungen andererseits, bei denen es im Kern darum geht, (potentielle) Neben- und Spätfolgen gesellschaftlicher Entwicklungen systematischer in politischen Entscheidungen zu berücksichtigen, erscheint es notwendig, staatliche Organisationsstrukturen, -prozesse und Instrumente weiterzuentwickeln. Dabei geht zuvorderst um die Verbesserung der systemisch-integrativen Problembehandlungsfähigkeiten staatlicher Institutionen. Zunächst wäre dafür – mit Blick auf die Exekutive – das Ressortprinzip, dessen Stärken in der Arbeitsteilung und der Machtdezentralisierung liegen, hinsichtlich möglicher kontraproduktiver Effekte auf die Ermöglichung von Politikkohärenz hin zu prüfen. Es wäre zu eruieren, ob und wie das Ressortprinzip angepasst werden kann, um den systemisch-integrativen Anforderungen nachhaltigkeitsorientierter Politik besser zu entsprechen. Unterhalb der grundsätzlichen Frage nach der Ausgestaltung des Ressortprinzips lassen sich auf der Ebene von Organisationsstrukturen, -prozessen und Instrumenten drei konkrete Ansatzpunkte zum Umgang mit gesellschaftlicher Differenzierung und staatlicher Diversifizierung benennen: 1) Flexiblere staatliche Organisationseinheiten könnten im Sinne „interner Start-ups“, die thematisch ausgerichtet und ressortgrenzen-überschreitend angelegt sein sollten, einen Beitrag leisten, innovative Lösungen zu gesellschaftspolitischen Langfrist- und Querschnittsherausforderungen zu entwickeln. 2) Je nach Politikproblem könnten einschlägige staatliche Organisationseinheiten – zeitlich und thematisch befristet – mit (ressort-übergreifender) Entscheidungsbefugnis ausgestattet werden. 3) Schließlich wäre fortlaufend zu prüfen, wie Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik (Verhandlungs-)Macht im Themen- und Ressort-Wettbewerb über die Verknüpfung mit ressourcen- und interessenstarken Themenfeldern aufbauen kann. Im aktuellen Ressortzuschnitt gilt dies beispielsweise für den Bereich Bauen und Wohnen.

Analog zur Herausforderung im öffentlichen Sektor Organisationsformen zu etablieren, die helfen, Politikkohärenz durch politikfeldübergreifende Lern- und Gestaltungsprozesse zu verbessern, lässt sich mit Blick auf die ausdifferenzierte und fragmentierte (organisierte) Zivilgesellschaft auch Koordinations- und Kooperationspotential identifizieren. Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik ist mit vielfältigen Wechselwirkungen zwischen ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Dynamiken konfrontiert. Umweltpolitische Forderungen zivilgesellschaftlicher Akteure, die soziale Aspekte ignorieren, erscheinen dabei ebenso problematisch, wie wirtschaftliche Politikforderungen, die soziale und ökologische (Folge-)Wirkungen ignorieren oder soziale Ansprüche, die wirtschaftlich und ökologisch blind sind. Innovative und kreative Problemlösungen für eine nachhaltige Entwicklung bedürfen entsprechend

neuer Allianzen und Kooperationen von zivilgesellschaftlichen Akteuren, die jenseits etablierter sektoraler Aktivitäten liegen. Auch wenn neue themenübergreifende Koalitionen aus der Eigendynamik der Zivilgesellschaft heraus entstehen können, können staatliche Institutionen katalysierend wirken. Ansatzpunkte sind zum einen die angepasste Verbändeförderung, die jenseits etablierter Verbände auch kleineren, weniger formalisierten Organisationen die Teilnahme ermöglicht und explizit transsektorale Allianzen und „Verbände-Verbünde“ anregt. Zum anderen wären neue Möglichkeiten der staatlichen Struktur-Unterstützung, jenseits der punktuellen Projektförderung zu eruieren, wie beispielsweise durch Plattform-Infrastrukturen die Tragfähigkeit von (transformativen) Ideen und Initiativen gesteigert werden kann. Analog zur Weiterentwicklung von Fördermechanismen wären auch die existierenden Beteiligungsformate hinsichtlich ihrer Angemessenheit zum systematischen Einbezug der differenzierten Zivilgesellschaft in Politikgestaltung zu prüfen und weiterzuentwickeln. Angesichts der hohen Bedeutung zivilgesellschaftlicher Akteure für eine gelingende Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik ist dabei stets die Legitimation nicht-staatlicher Akteure bei der Mitwirkung von Entscheidungen und ihrer Umsetzung sorgfältig zu reflektieren. Ebenso gilt es, die Unabhängigkeit nicht-staatlicher Akteure trotz punktueller Kooperation zu gewährleisten und die Diversität zu unterstützen.

Vor diesem Hintergrund sollte staatliche Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik im Sinne eines Diversifizierungsmanagements organisationsstrukturelle, -prozedurale, -kulturelle und instrumentelle Bedingungen prüfen und weiterentwickeln – sowohl intern als auch mit Blick auf die Kooperation mit externen Akteuren. Die im Kontext der Differenzierung diskutierte gegenläufige Tendenz der Differenzierung in Form von Homogenisierungsansprüchen rechtspopulistischer Parteien ist dabei explizit mit einzubeziehen. Zum einen, weil sie selbst eine Form der Differenzierung eines spezifischen Milieus darstellt. Zum anderen aber, weil dieses Milieu Differenzierung grundsätzlich in Frage stellt. Da ökologische Nachhaltigkeits-Narrative, wie Regionalisierung, Subsistenz, Gemeinschaft, Heimat und Natur von rechtspopulistischen und –extremen Bewegungen genutzt werden, ist umwelt- und nachhaltigkeitspolitisches Diversifizierungsmanagement in besonderem Maße gefordert.

Handlungsbedarf und -möglichkeiten zu Pluralisierung/Informationalisierung

Der gesellschaftliche Pluralismus an Wissensansprüchen, Interessen, Werten, Meinungen stellt Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik vor eine nicht einfach zu lösende Aufgabe. Angesichts der Vielfalt an umweltbezogenen Problemwahrnehmungen, -bewertungen und sozialen Praktiken in unterschiedlichen Milieus und Schichten, bedarf Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik themen- und zielgruppengerechter Ansätze. Ein „One-size-fits-all“-Ansatz erscheint problematisch. Dies gilt insbesondere für die Ebene gesellschaftlicher Diskurse. Angesichts einer Pluralität von miteinander konkurrierenden Narrativen, wie beispielsweise Digitalisierung, Postwachstum, inklusives Wachstum, Multikulturalismus, Nationalismus, Suffizienz etc., erscheint eine konsistente umweltpolitische Erzählung schwierig. Eine mögliche Option, um dieser Gemengelage zu begegnen, wäre, eine Meta-Erzählung, die am umwelt- und nachhaltigkeitspolitischen Kern ansetzt – Schutz von Mensch und Umwelt zur Daseinsvorsorge in inter- und intragenerationeller Verantwortung – in themen- und milieuspezifischen Teil-Erzählungen auszudifferenzieren und situativ anschlussfähig zu machen. Ein solcher Ansatz ist aber nicht frei von Risiken und potentiellen Nebenwirkungen. Durch das „Aufspringen“ auf laufende Narrative kann zwar einerseits gelingen, die umwelt- und nachhaltigkeitspolitischen Anliegen in zentrale gesellschaftliche Diskurse einzubringen. Andererseits können sich dabei aber dominante Diskursakteure umweltpolitische Narrative für eigene Zwecke aneignen und interessengeleitet umdeuten. Durch Mitmachen bei anderen, laufenden Diskursen erlangt man noch keine Deutungshoheit. Deshalb bleibt – weiterhin – eine konsistente eigenständige umwelt- und nachhaltigkeitspolitische Erzählung wichtig. Über die Ebene von Diskursen, Narrativen, Inhalten, zielgruppengerechter Kommunikation hinausgehend – und mit dieser eng verwoben – ist für den Umgang mit Pluralisierung der Blick auf Machtverhältnisse, Inter-

ressenkoalitionen und Realpolitik zentral. Auch wenn öffentlich zirkulierende Narrative für die gesellschaftliche Problemwahrnehmung, -bewertung und Handlungsorientierung bedeutsam sind, so sind die oftmals verschleierten, zugrundeliegenden Macht- und Interessenkonstellationen ebenso relevant, wenn nicht relevanter für die politischen Entscheidungen. Der Umgang staatlicher Akteure der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik mit Pluralisierung erfordert somit sowohl Ansätze zur Entwicklung von konsistenten, gleichzeitig aber auch anpassungsfähigen Narrativen als auch Ansätze zur Begegnung ungleich verteilter Machtpotentiale und Interessen.

Auch für umwelt- und nachhaltigkeitspolitische relevante nicht-staatliche Akteure stellt die Pluralisierung eine Herausforderung dar. Ebenso wie staatliche Akteure sind sie gefordert ihre jeweiligen Perspektiven in der Diskursvielfalt zu platzieren. Da nicht-staatliche Akteure in besonderem Maße darauf angewiesen sind, gesellschaftliche Akzeptanz für ihre partikulären Anliegen zu finden, ist das situative Anschließen an soziale Dynamiken für sie von besonderer Bedeutung. Über die Diskursebene hinaus sind für nicht-staatliche Akteure faire Beteiligungschancen an politischen Prozessen zentral. Es bedarf staatlicher Beteiligungsformate, die dem gesellschaftlichen Pluralismus unter Berücksichtigung ungleich verteilter Machtpotentiale und heterogener Interessen gerecht werden. Neben etablierten Verfahren der Öffentlichkeits- und Verbändebeteiligung bieten digitale Plattformen und online-Konsultationen interessante Möglichkeiten. Ebenso wie im Bereich Differenzierung/Diversifizierung gilt auch für die Pluralisierung, dass regressive Tendenzen, die Pluralisierung einschränken wollen und dafür eigene (rechtspopulistische) Narrative in die vielfältige Diskurslandschaft einbringen, gerade auch für Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik eine Herausforderung darstellen. Rechtspopulistische Bewegungen nutzen teilweise gezielt ökologische Narrative, von ökologischer Landwirtschaft über Regionalisierungs- und Lokalisierungsstrategien bis hin zu Suffizienz- und Subsistenzansätzen (Heinrich-Böll-Stiftung 2012). Insgesamt stehen staatliche Akteure der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik im Sinne eines Informationalisierungsmanagements vor der Aufgabe, die gesellschaftliche Pluralität, inklusive ihrer Erweiterung um Gegner der Pluralität, sowohl auf der Ebene von Diskursen und Narrativen als auch hinsichtlich inklusiver Beteiligungsstrukturen, angemessen abzubilden. Eine Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik, die die Herausforderungen der Pluralität nicht proaktiv aufgreift, läuft Gefahr, an gesamtgesellschaftliche Relevanz zu verlieren.

Handlungsbedarf und -möglichkeiten zu Optionensteigerung/Optionengestaltung

In differenzierten und pluralen Gesellschaften, die auf wissenschaftlich-technischen Fortschritt orientiert und liberal-demokratisch sowie marktwirtschaftlich organisiert sind, ist Optionensteigerung ein charakteristisches Merkmal. Entsprechend gibt es auch politischen Handlungsbedarf zur Optionengestaltung, um negative Neben- und Spätfolgen von realisierten Optionen zu regulieren oder wünschenswerte Optionen zu fördern. Angesichts von verteilter Macht zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren und komplexen räumlichen und zeitlichen Wirkungsketten ist Optionengestaltung eine anspruchsvolle politische Aufgabe. In einer auf Transformation ausgerichteten Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik gewinnt Optionengestaltung an Bedeutung, um Veränderungsprozesse zu ermöglichen. Drei Ansätze erscheinen dafür besonders relevant: zum einen geht es neben der Analyse von Umweltproblemen um die Fähigkeit, durch Vorausschau (Foresight) auf sozio-technischen Wandel (potentielle) Umwelt- und Nachhaltigkeitswirkungen systematisch zu identifizieren und regulierend einzutreten. Zum anderen eröffnen experimentelle Ansätze die Möglichkeit, sozio-technische Innovationen in Nischen zu testen, ihre Wirksamkeit begleitend zu evaluieren, um erfolgversprechende Entwicklungen zu befördern. Schließlich haben staatliche Akteure die Möglichkeit als Vorbild, wie beispielsweise im Bereich nachhaltiger öffentlicher Beschaffung oder an Nachhaltigkeitskriterien ausgerichtete Haushaltssteuerung, die Verbreitung wünschenswerter Optionen zu unterstützen. Diese und ähnliche Ansätze für eine transformative Optionengestaltung sind relevant, allerdings stellen sie keinen Ersatz dar.

für klassische Umweltpolitik, die besonders kritische Optionen durch Grenzwerte und Verbote regelt. Vielmehr sind etablierte umweltpolitische Instrumente und Vorgehensweisen und neuere Ansätze komplementär zu einander einzusetzen.

Für eine umwelt- und nachhaltigkeitspolitisch erfolgreiche, also wirksame, Optionengestaltung ist das Handeln nicht-staatlicher Akteure essentiell. Drei Handlungsbedarfe und -möglichkeiten erscheinen besonders bedeutsam: Wirtschaftliche Akteure bedürfen berechenbarer, mittel- und langfristig ausgerichteter Rahmenbedingungen, um sich an neue Anforderungen anzupassen zu können. Zu berücksichtigen wäre in den Übergangsphasen, wie die Risikoverteilung für die wirtschaftliche Entwicklung umwelt- und nachhaltigkeitspolitisch gewünschter Optionen – von der Elektromobilität bis zur ökologischen Landwirtschaft – effizient und fair gestaltet werden kann. Schließlich erhalten zivilgesellschaftliche Akteure durch Fortschritte in der Digitalisierung, beispielsweise durch Erhebungs- und Auswertungsmöglichkeiten großer, dezentraler Datensätze, neue Monitoring-Möglichkeiten zur kritischen Begleitung von Optionen und Optionengestaltung. Insgesamt geht es für die staatliche Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik darum, im Sinne eines (strategischen) Optionenmanagements systematisch und vorausschauend auch Entwicklungen, die nicht primär umweltpolitischen Bezug haben, frühzeitig zu erkennen und auf Umwelt- und Nachhaltigkeitsrelevanz hin zu prüfen. Mit etablierten umweltpolitischen Verfahrensweisen und innovativen Ansätzen wäre dann zu einer mittel- und längerfristig ausgerichteten Optionengestaltung beizutragen, die mittel- und längerfristig berechenbare Rahmenbedingungen für Anpassungsprozesse nicht-staatlicher Akteure schafft.

Handlungsbedarf und -möglichkeiten zu Transnationalisierung/Kosmopolitisierung

Obwohl die (ökonomische) Globalisierung im Nachgang der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008 in ihrer Dynamik abgebremst wurde, kann dennoch nicht die Rede vom Ende der Transnationalisierung sein. Allen voran die europäischen Nationalstaaten und insbesondere exportorientierte Länder wie Deutschland sind hochgradig transnationalisiert – ökonomisch, kulturell, politisch. Ebenso treiben globale Herausforderungen vom Klimawandel bis zur Migration und internationale Lösungsansätze wie die Paris-Vereinbarung zum Klimawandel oder die Transformationsagenda 2030 die Transnationalisierung weiter voran. Angesichts der weit fortgeschrittenen globalen Vernetzung und der gemeinsamen globalen Herausforderungen, erscheinen Re-Nationalisierungsbestrebungen als problematisch. Eine proaktive Kosmopolitisierung erscheint insbesondere für Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik angezeigt. Konkrete Ansatzpunkte hierbei wären die (weitere) Stärkung der Umweltaußenpolitik. Dies gilt nicht nur mit Blick auf die Mitgestaltung von Umweltabkommen im engeren Sinne, sondern auch für eine Stärkung von umwelt- und nachhaltigkeitspolitischen Anliegen in anderen außenpolitischen Themenfeldern, von der Handelspolitik bis zur Friedenspolitik. Ein Feld von besonderer Bedeutung ist hierbei die internationale Handels-, Finanz- und Wirtschaftspolitik. Aufgabe einer Umwelt- und nachhaltigkeitspolitischen Außenpolitik wäre es dabei, internationale Umwelt- und Sozialstandards, beispielsweise in Handelsabkommen, verbindlich zu regeln, um international ein „level playing field“ zu fördern, dass insbesondere für die stark exportorientierte deutsche Wirtschaft von hoher Relevanz ist. Eine kosmopolitische Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik umfasst aber nicht nur die Wirkung nach außen, ebenso gilt es, die „Welt nach innen“ zu holen. Dazu gehört internationales Politiklernen, in dem innovative Handlungsoptionen weltweit beobachtet werden und ihre potentielle Anwendbarkeit im deutschen Kontext geprüft wird. Aber auch Beiträge zur Verbesserung des kosmopolitischen Umwelt- und Nachhaltigkeitsbewusstseins in der Bevölkerung wären in diesem Kontext zu nennen. Beispielsweise im Hinblick auf die Wirkungszusammenhänge globaler Wertschöpfungsketten oder Folgen internationaler sozialer Ungleichheit. Besonderen Handlungsbedarf erzeugt die Transnationalisierung für die Kosmopolitisierung der parlamentarischen Arbeit zu Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik. Einerseits wird das Parlament durch die Europäisierung und Internationalisierung nationalstaatlicher Politik zur Auseinandersetzung mit Themen der Transnationalisierung gezwungen. Andererseits

könnten aber – proaktiv – gerade aus dem Umweltausschuss und dem Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung Impulse zur Stärkung kosmopolitischer Perspektiven, beispielsweise durch Bezugnahme auf die globalen Nachhaltigkeitsziele, gesetzt werden. Neben der Kosmopolitisierung staatlicher Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik können auch nicht-staatliche Akteure, vor allem der Zivilgesellschaft, wichtige Beiträge leisten. Durch eine besser abgestimmte Arbeitsteilung, Koordination und Kooperation zwischen international agierenden und national bzw. lokal aktiven zivilgesellschaftlichen Organisationen aus unterschiedlichen umwelt- und nachhaltigkeitspolitischen Themenfeldern, ließe sich die Wahrnehmung für oftmals nicht unmittelbar erkennbare Wirkungszusammenhänge zwischen globalen und lokalen Handlungsebenen und darauf gründende Gestaltungsansätze verbessern. Staatliche Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik könnte hierfür, im Sinne eines Kosmopolitisierungsmanagements, das darauf zielt, das Bewusstsein und die Kapazitäten von Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Bürgerinnen und Bürgern für das Handeln in der weit fortgeschrittenen „kosmopolistischen Realität“ zu stärken.

Die den vier Dimensionen gesellschaftlichen und staatlichen Strukturwandels identifizierten Handlungsbedarfe und -optionen stellen zweifelsohne keine vollumfängliche und abschließende Auflistung dar. Als Handlungsmöglichkeiten, die von einschlägigen Experten sowie staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren im freien Brainstorming in Fokusgruppen-Diskussionen herausgearbeitet wurden, ist aber davon auszugehen, dass es sich um besonders wichtige Handlungsfelder der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik handelt. Die folgende Tabelle gibt einen Gesamtüberblick über die Handlungsbedarfe und -optionen:

Tabelle 12: Handlungsbedarfe und –optionen für staatliche und nicht-staatliche Akteure

Gesellschaftlicher Strukturwandel	Staatlicher Strukturwandel	Handlungsbedarfe und -optionen für staatliche Akteure	Handlungsbedarfe und -optionen für nicht-staatliche Akteure
Differenzierung	Diversifizierung	Anpassung von Organisationsstrukturen und -prozessen; systemisch-integrative und flexible Ansätze, bspw. interne Start-ups, Organisationseinheiten mit (ressortübergreifender) Entscheidungsbefugnis, Digitalisierung Reflektion über Ressort-prinzip (Verhandlungs-)Macht im Themen-/Ressort-Wettbewerb stärken Fördersysteme für zivilgesellschaftliche Akteure auch für kleinere Initiativen gestalten	Themenübergreifende Allianzen zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren Unabhängigkeit nicht-staatlicher Akteure trotz punktueller Kooperation bewahren Legitimation nicht-staatlicher Akteure begründen

		<p>Staatliche (Struktur-)Unterstützung, um Ideen und Initiativen tragfähig zu machen</p> <p>Beteiligungsformate prüfen und weiterentwickeln</p>	
Pluralisierung	Informationalisierung	<p>Meta-Narrativ und themenspezifische, zielgruppengerechte Narrative für konsistente und gleichzeitig anpassungsfähige Erzählung</p> <p>Narrative im Verhältnis zu Macht-/Interessen-/Realpolitik nicht überschätzen und potentielle Risiken von Narrativen erkennen</p>	Situative soziale Themendynamiken nutzen
Optionensteigerung	Optionen-gestaltung	<p>Foresight und experimentelle Ansätze</p> <p>Langfristig berechenbare Rahmenbedingungen durch strategische Optionengestaltung schaffen</p> <p>Vorbildfunktion des Staates nutzen, z.B. durch nachhaltige Beschaffung oder Haushaltssteuerung/Finanzpolitik</p> <p>Kern der Umweltpolitik (Grenzwerte, Verbote, Gewährleistung) erhalten und verbinden mit innovativen, experimentellen Ansätzen</p>	<p>Monitoring durch Zivilgesellschaft stärken (Big Data, Digitalisierung)</p> <p>Risikoverteilung bei Transformation zur Green Economy thematisieren</p>
Transnationalisierung	Kosmopolitisierung	Umweltaußenpolitik stärken	Koordination/Kooperation zwischen (global)

	<p>Internationales „level playing field“ fördern (Umwelt-/Sozialstandards)</p> <p>Gestaltungspotential parlamentarischen Arbeit stärken</p>	<p>len) und (lokalen) zivilgesellschaftlichen Akteuren</p>
--	---	--

Fazit

Zu Beginn der Studie wurde anhand von staatkonzipierenden, -kritisierenden und -relativierenden Perspektiven darauf verwiesen, dass das Rollenverständnis von Staat und Gesellschaft für die Ausgestaltung von Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik fundamental ist. Durch die Diskussion der vier Dimensionen gesellschaftlichen und staatlichen Strukturwandels sowie der Identifizierung von relevanten Handlungskorridoren und Handlungsoptionen kann nun der Weiterentwicklungsbedarf des Selbst- und Rollenverständnisses staatlicher und nicht-staatlicher Akteure konkretisiert werden:

1. Die Idee des (absolut) souveränen Territorialstaats ist durch grenzüberschreitende Umweltveränderungen in Frage gestellt:

Für die politische Gestaltung der Transnationalisierung gewinnt eine systematische Kosmopolitisierung staatlicher Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik, die nach außen und innen wirkt, ebenso an Bedeutung wie eine verbesserte Koordination und Kooperation global und lokal agierender nicht-staatlicher Umwelt- und Nachhaltigkeitsakteure.

2. Die Konzeptionierung von Staat als Gewährleister von Privateigentum und individueller Freiheit ist durch umwelt- und nachhaltigkeitspolitische Ansätze und Diskurse, beispielsweise zur Suffizienzpolitik, zum Verhältnis von Privat- und Gemeineigentum herausgefordert:

Für die politische Gestaltung der Optionensteigerung gewinnt eine vorausschauende Optionengestaltung staatlicher Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik, die nicht-nachhaltige Optionen identifiziert und reguliert und nachhaltige Optionen durch experimentelle Ansätze erprobt und fördert, ebenso an Bedeutung wie verbessertes Monitoring von Entwicklungsdynamiken durch nicht-staatliche Akteure.

3. Die Frage nach dem Verhältnis von repräsentativer und direkter Demokratie wird konkretisiert in der Forderung, nachhaltige Entwicklung stärker als kollektiven Such-, Lern- und Gestaltungsprozess anzulegen:

Für die politische Gestaltung der Pluralisierung gewinnt eine strukturierte Informationalisierung staatlicher Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik, die konsistente, aber situativ anwendbare umwelt- und nachhaltigkeitspolitische Narrative entwickelt, ebenso an Bedeutung wie nicht-staatliche Akteure, die flexibel an soziale Themendynamiken anschließen und situativ untereinander kooperieren.

4. Die auf Aktenmäßigkeit, Spezialisierung und Hierarchie ausgerichtete rationale Bürokratie ist konfrontiert mit politikfeldübergreifenden Ursachen und (langfristigen) Wirkungen von Umweltschutz und nachhaltiger Entwicklung:

Für die politische Gestaltung der Differenzierung gewinnt eine strukturierte Diversifizierung staatlicher Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik, die insbesondere durch integrativ-systemische Organisati-

onselemente nachteilige Effekte von Ressortprinzip und Arbeitsteilung adressiert, ebenso an Bedeutung wie neue Allianzen zwischen – ebenfalls themen- und arbeitsteilig operierenden – nicht-staatlichen Akteuren.

5. Einflusspotentiale von Partikularinteressen auf staatliches Handeln scheinen insbesondere im Umweltbereich bedeutsam zu sein:

Für die politische Gestaltung von Differenzierung, Pluralisierung und Optionensteigerung gewinnen Transparenz und Zugangsgerechtigkeit bei der Mitwirkung an umwelt- und nachhaltigkeitspolitischen Entscheidungsprozessen ebenso an Bedeutung wie die begründete Legitimation der Beteiligung nicht-staatlicher Akteure.

6. Schließlich ist die zentrale Bedeutung nicht-staatlicher, (zivil-)gesellschaftlicher Akteure seit Beginn der Umweltpolitik durch das Kooperationsprinzip aus den 1970er Jahren sowie den auf Kooperation und Partizipation ausgerichteten Ansatz der nachhaltigen Entwicklung seit den 1990er Jahren quasi-paradigmatisch für moderne Umweltpolitik geworden:

Für die politische Gestaltung der Interaktion zwischen staatlichen Institutionen und nicht-staatlichen Akteuren in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik gewinnt die systematischere Nutzung digitaler Möglichkeiten und innovativer Beteiligungsformate unter Beachtung der Wahrung der Unabhängigkeit nicht-staatlicher Akteure ebenso an Bedeutung wie die Entwicklung der Fähigkeiten zur Kooperation der nicht-staatlichen Akteuren untereinander.

Aus den Überlegungen und Ergebnissen des vorliegenden Arbeitsberichts lässt sich schlussfolgern, dass zwar keine Neuerfindung der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik notwendig erscheint, aber Weiterentwicklungsbedarf für staatliche Institutionen und nicht-staatliche Akteure konstatiert werden kann und auf konzeptioneller Ebene Handlungsoptionen dazu benannt werden können. Die in dieser Studie herausgearbeiteten Handlungsbedarfe und -optionen, die auf zentrale, langfristig wirkende Entwicklungen gesellschaftlichen und staatlichen Strukturwandels bezogen sind, sollen als Orientierungswissen Akteuren der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik Ansatzpunkte für die inhaltliche und organisatorische Weiterentwicklung von Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik aufzeigen. Die Konkretisierung dieser Ansatzpunkte, beispielsweise in Form von Leitfäden zum Beteiligungs- und Kooperationsmanagement, zur Organisationsentwicklung hinsichtlich systemisch-integrativer Anforderungen oder zur Nutzung von Foresight-Instrumenten für strategisches Optionenmanagement, sind in und durch die Praxis zu konkretisieren. Mit der globalen Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016 ist der Rahmen für die Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik der kommenden Jahre gesetzt. Jetzt gilt es, den institutionellen und instrumentellen Unterbau weiterzuentwickeln, um die gesteckten Ziele möglichst gut zu erreichen.

11 Quellenverzeichnis

- Albrow, Martin (1998): Abschied vom Nationalstaat. Suhrkamp-Verlag, Frankfurt.
- Beck, Ulrich; Grande, Edgar (2007): Das kosmopolitische Europa. Suhrkamp, Frankfurt a.M.
- Benz, Arthur et al. (Hrsg.) (2006): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. VS Verlag, Wiesbaden.
- Böcher, Michael; Töller, Annette Elisabeth (2012): Umweltpolitik in Deutschland. Eine politikfeldanalytische Einführung. Springer VS, Wiesbaden
- Crouch, Colin (2008): Postdemokratie. Suhrkamp, Frankfurt a.M.
- Freudenburg, Bill (2006): Environmental degradation, disproportionality, and the double diversion: reaching out, reaching ahead, and reaching beyond. *Rural Sociology* 71,1: 3-32.
- Fuchs, Wolfgang et al. (Hrsg.) (1988): Lexikon zur Soziologie. Westdeutscher Verlag, Opladen.
- Fukuyama, Francis (2014): Political Order and Political Decay. Profile Books, London.
- Gerlach, Irene et al. (Hrsg.) (1996): Der verzagte Staat. Policy-Analysen Sozialpolitik, Staatsfinanzen, Umwelt. Leske + Budrich, Opladen.
- Gosepath, Stefan; Merle Jean-Christophe (2002): Weltrepublik. Globalisierung und Demokratie. C.H. Beck, München.
- Grießhammer, Rainer; Brohmann, Bettina (2015): Wie Transformationen und gesellschaftliche Innovationen gelingen können. Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.
- Gross, Peter. (1994): Die Multioptionsgesellschaft. Suhrkamp, Frankfurt a.M.
- Grunwald, Armin; Kopfmüller, Jürgen (2006): Nachhaltigkeit. Campus Verlag, Frankfurt a.M.
- Habermas, Jürgen (2011): Zur Verfassung Europas. Ein Essay. Suhrkamp, Frankfurt a.M.
- Heinrich Böll Stiftung (Hrsg.) (2012): Braune Ökologen. Hintergründe und Strukturen am Beispiel Mecklenburg-Vorpommerns. In: Schriften zur Demokratie, Band 26. Berlin.
- Heinrichs, Harald (2002): Politikberatung in der Wissensgesellschaft. Eine Analyse umweltpolitischer Beratungssysteme. Deutscher Universitäts-Verlag, Wiesbaden.
- Heinrichs, Harald (2005): Herausforderung Nachhaltigkeit: Transformation durch Partizipation. In: Feindt, Peter; Newig, Jens (Hrsg.): 43-64.
- Heinrichs, Harald; Laws; Norman (2012): Mehr Macht für eine nachhaltige Zukunft: Politikbarometer zur Nachhaltigkeit in Deutschland. WWF-Deutschland.
- Heinrichs, Harald; Grunenberg, Heiko (2012): Sharing Economy: Auf dem Weg in eine neue Konsumkultur? CSM, Leuphana Universität Lüneburg.
- Heinrichs, Harald (2014): Sharing Economy: a potential new pathway to sustainability. *GAIA-Ecological Perspectives of Science and Society*, 22, Nr. 4: 228-231.
- Heinrichs, Harald (2014): Politik und nachhaltige Entwicklung. In: Heinrichs, Harald; Michelsen, Gerd (Hrsg.): Nachhaltigkeitswissenschaften. SpringerSpektrum, Heidelberg. S. 279-290.
- Heinrichs, Harald & Laws, Norman (2015): Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln. Grundlagen – Analysen – Gestaltungsoptionen. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Held, David et al. (Hrsg.) (1999): Global Transformations. Politics, Economics and Culture. Stanford University Press. Stanford, California.
- Hilgers, Dennis (2012): Open Government: Theoretische Bezüge und konzeptionelle Grundlagen einer neuen Entwicklung in Staat und öffentlichen Verwaltungen. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Vol. 82, Nr. 6: 631-660.

- Hill, Hermann; Martini, Mario; Wagner, Edgar (Hrsg.) (2014): Transparenz, Partizipation, Kollaboration. Die digitale Verwaltung neu denken. Nomos-Verlag, Baden-Baden.
- Himmelmann, Gerhard (1977): Politische Ökonomie – Herkunft, Probleme, Ansätze: eine Übersicht. In: Böhret, Carl (Hrsg.): Politik und Wirtschaft. Politische Vierteljahresschrift, Nomos-Verlag, Baden-Baden.
- Holzer, Boris (2016): Politische Soziologie. Nomos-Verlag, Baden-Baden.
- Inglehardt, Ronald (1998): Kultureller Umbruch. Campus-Verlag, Frankfurt a.M.
- Jackson, Tim (2012): Wohlstand ohne Wachstum. Oekom Verlag, München.
- Jänicke, M.; Kuning, P.; Stitzel, M. (2003): Umweltpolitik. Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen. Dietz-Verlag, Bonn.
- Jänicke, Zischank (2008)
- KPMG (2015): Currents of change. The KPMG Survey of Corporate Responsibility Reporting 2015. Geneva, Switzerland.
- Kuckartz, Udo (2013): Umweltbewusstsein und Umweltverhalten. Springer-Verlag, Heidelberg.
- Leggewie, Claus; Maar, Christa (1998): Internet Politik. Von der Zuschauer- zur Beteiligungsdemokratie. Böhlau, Köln.
- MacArthur, Ellen (2013): Towards the circular economy. In: Journal of Industrial Ecology.
- Marcinowski, Frank; Pfetsch, Barbara (Hrsg.): Politik in der Mediendemokratie. PVS - Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 42/2009.
- Nassehi, Armin (2015): Die letzte Stunde der Wahrheit. Murmann, Hamburg.
- Paech, Niko (2012): Befreiung vom Überfluss. Auf dem Weg in die Postwachstumsökonomie. Oekom Verlag, München.
- Petersen, Holger et al. 2011: Nachhaltigkeitsmanagement und Innovationsfähigkeit im Mittelstand. Schriftenreihe. Innovative Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis 298: 41-50.
- Porter, Michael; Kramer, Mark R. (2011): Creating shared value. How to reinvent capitalism – and unleash a wave of innovation and growth. Harvard Business Review 89, Nr. 1/2: 62-77.
- Rink, Dieter (2002): Lebensstile und Nachhaltigkeit: Konzepte, Befunde und Potentiale. Leske+Budrich, Opladen.
- Rudzio, Wolfgang (2015): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Springer VS, Wiesbaden.
- Rückert-John, Jana (2013): Soziale Innovation und Nachhaltigkeit. Springer-Verlag, Heidelberg.
- Schaltegger, Stefan; Lüdeke-Freund, Florian; Hansen, Erik G. (2012): Business cases for sustainability: the role of business model innovation for corporate sustainability. In: International Journal of Innovation and Sustainable Development, 6/2: 95-119.
- Schäfers, Bernhard (1989): Grundbegriffe der Soziologie. UTB, Opladen.
- Schimank, Uwe (1996): Theorien gesellschaftlicher Differenzierung. UTB, Opladen.
- Soper, Kate (2007): Re-thinking the „Good Life“. The citizenship dimension of consumer disaffection with consumerism. In: Journal of Consumer Culture, Vol. 7, Nr. 2: 205-229.
- Umweltbundesamt (Hrsg.) (2015): Umweltbewusstsein in Deutschland 2014. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage. Dessau-Roßlau.
- Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen (WBGU) (2011): Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Berlin.
- Von Detten, Roderich; Faber, Fenn; Bemann, Martin (2013): Unberechenbare Umwelt. Zum Umgang mit Unsicherheit und Nicht-Wissen. Springer-Verlag, Heidelberg.
- Von Then, Volker; Scheuerle, Thomas; Schmit, Björn (2012): Sozialunternehmer – Chancen für soziale Innovationen in Deutschland. Stiftung Mercator GmbH, Essen.
- Zimmer, Annette (2002): NGOs als Akteure einer internationalen Zivilgesellschaft. Zivilgesellschaft international. In: Frantz, Christiane; Zimmer, Annette (Hrsg.): Alte und neue NGOs. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.