

2. Ziel und Strategie der AGENDA 21

Die von den Vereinten Nationen im Jahr 1983 gegründete *World Commission on Environment and Development*^a legte 1987 den als *Brundtland-Report* bekannt gewordenen Zukunftsbericht "Our Common Future" vor, dessen Zusammenfassung neben der inzwischen geläufigen Definition (vgl. S. 4)

"Sustainable development meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs." (Brundtland, 1987)¹

folgende Punkte enthält (*World Commission on Environment and Development*, 1987)²:

- *The Commission sees the "possibility for a new era of economic growth, one that must be based on policies that sustain and expand the environmental resource base. And we believe such growth to be absolutely essential to relieve...poverty". Growth will come through better managing technology and social organization.*
- *The Commission's document is an overview of a conceptual/moral report on the state of global affairs in terms of environmental degradation, international economic inequality and poverty, and the inability of current national and international institutions to deal effectively with the challenges of securing equity for future generations. It provides a useful discussion of the interconnectedness of economic and environmental changes, of the interdependence of nations in both economic and ecological terms, and of the interconnectedness of regional ecological systems. The Commission concludes with recommendations for achieving global sustainable development.*
- *Sustainable development is defined as meeting "the [human] needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs". This concept implies that there are limits on environmental resources and the ability of the biosphere to absorb human activities. These limits are seen to have roots in technological inadequacies and inequitable social organization. Thus, sustainable development must entail: "a process of change in which the exploitation of resources, the direction of investments, the orientation of technological development, and institutional change are made consistent with future as well as present needs".*
- *Poverty is seen as a major cause and effect of environmental degradation. The resource gap between industrial and developing nations is widening, rule-making on global scale is dominated by industrial nations, and much of the earth's ecological capital has already been used in industrial development. The Commission views these inequalities as the crux of both the planet's environmental and development problems. The solution lies in economic growth that is equitable, and environmentally sustainable. This change will rely upon informed public participation and the political will to change.*
- *In addition to extensive attention to international equity and equity for future generations, briefly addressed are issues of gender equity (in regard to reproductive self-determination) and intra-national equity (in terms of indigenous peoples).*

^a Sachverständigenkommission, 19 Bevollmächtigte aus 18 Staaten unter Vorsitz der damaligen norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland. Aus der Kommission ging 1988 das *Centre for Our Common Future* in Genf hervor.

- *Issues of concern briefly outlined are developing and managing (1) population and human resources; (2) food production, distribution and terms of trade; (3) species and ecosystem preservation; (4) sustainable energy paths and consumption patterns; (5) industrial production and (6) rapid urbanization.*
- *The Commission calls for institutional reform in terms of: (1) balancing the terms of trade in the international economy to produce an international economic system geared to growth and the elimination of world poverty; (2) providing more comprehensive management of the global commons; (3) incorporating environmental concerns and investments into issues of national security; (4) changing the nature of institutions and laws to reflect the interconnectedness of environmental and economic problems.*

Hiernach müssen Entwicklungen unter Berücksichtigung ökonomischer, ökologischer und sozialer Perspektiven nachhaltig, d.h. so angelegt sein, dass sie im Prinzip in gleicher Weise ad infinitum fortsetzbar sind. Die Forderung der Nachhaltigkeit richtet sich an Industrie- und Entwicklungsländer unabhängig von deren politischer Konstitution. Die Kommission fordert *"eine neue Ära einer umweltgerechten und sozial verträglichen wirtschaftlichen Entwicklung"*. Hinsichtlich der Realisierbarkeit ihrer Forderung formuliert sie schließlich: *"Die Menschheit ist einer nachhaltigen Entwicklung fähig - sie kann gewährleisten, dass die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt werden, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu beeinträchtigen."*

Die konkreten Teilgebiete der AGENDA 21 sind: Internationale Zusammenarbeit zur Beschleunigung nachhaltiger Entwicklung in den Entwicklungsländern, Armutsbekämpfung, Veränderung der Konsumgewohnheiten, Bevölkerungsdynamik und nachhaltige Entwicklung, Schutz und Förderung der menschlichen Gesundheit, Förderung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung, Integration von Umwelt- und Entwicklungszielen in die Entscheidungsfindung, Schutz der Erdatmosphäre, nachhaltige Bewirtschaftung von Bodenressourcen, Bekämpfung der Entwaldung, Bekämpfung der Wüstenbildung und Dürren, nachhaltige Bewirtschaftung von Berggebieten, nachhaltige Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums, Erhaltung der biologischen Vielfalt, umweltverträgliche Nutzung der Biotechnologie, Schutz und Nutzung der Meere und Küstengebiete, Schutz und Nutzung der Süßwasserressourcen, umweltverträglicher Umgang mit toxischen Chemikalien, umweltverträgliche Entsorgung gefährlicher Abfälle, umweltverträglicher Umgang mit festen Abfällen und Klärschlämmen sowie sicherer und umweltverträglicher Umgang mit radioaktiven Abfällen.

Für den internationalen Diskurs über Entwicklungs- und Umweltpolitik hat der Abschlussbericht der Brundtland-Kommission deswegen einen so hohen Stellenwert, weil hier erstmals das *"Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung"* entworfen wurde, das die Realität der Endlichkeitsfalle vor der internationalen Öffentlichkeit ausbreitet. Die Umweltkonferenz Rio '92 schließlich hat die Gedanken und Prinzipien der Brundtland-Kommission in Form der AGENDA 21 quasi zum kategorischen Imperativ für künftige Entwicklungen auf dem Planeten Erde erklärt.

Die mutmaßlich erste Studie zur Nachhaltigkeit *Grenzen des Wachstums*^b wurde 1972 auf Initiative des *Club of Rome* von einer Gruppe junger Wissenschaftler des *MIT (Massachusetts Institute of Technology)* um Dennis Meadows verfasst und erschien als erster Bericht des 1968 gegründeten *Club of Rome*³. Ihr Bericht wurde in 28 Sprachen publiziert und erreichte eine Auflage von über

^b MIT, finanziert durch die Volkswagen-Stiftung

800.000 Exemplaren. Die Forschergruppe um Meadows hatte durch Computersimulationen eine Reihe von Szenarien künftiger Entwicklungsmöglichkeiten beschrieben. Nach den plausibelsten Prognosen sollte es im Status quo weltweit einen starken Rückgang des Lebensstandards sowie eine drastische Abnahme der Weltbevölkerung innerhalb der nächsten 50 bis 100 Jahren geben, was seinerzeit jene weltweite Debatte um die Zukunft der Menschheit auslöste, die die umweltpolitischen Diskurse der 70er und 80er Jahre entscheidend geprägt hatte. Die Studie bestätigte auch zum ersten Mal einige der Thesen jener Umweltaktivisten, denen bisher nur die Rolle der Cassandra geblieben war.

Der Begriff *Sustainable Development (SD)* oder *Nachhaltige Entwicklung* steht heute schlicht für zukunftsverträgliche Entwicklung, bei der ein Ausgleich zwischen (1) den Generationen, (2) den sozialen Gruppen sowie (3) zwischen Ökonomie und Ökologie sichergestellt ist. Als Präambel ist die Aufforderung so formuliert, dass jegliche Entwicklung verpflichtet ist, die Dimensionen Ökonomie, Ökologie und Soziale Verantwortung auf eine Weise in Einklang zu bringen, die prinzipiell eine Fortsetzung menschlichen Tuns ad infinitum zulässt. Seit der Veröffentlichung des Brundtland-Berichts *Our Common Future (1987)* verbinden wir mit diesem Begriff eine neue Entwicklungsperspektive, die sich mit der Globalität der ökologischen Krise und der Verschärfung der sozialen Ungleichheit auseinandersetzt.

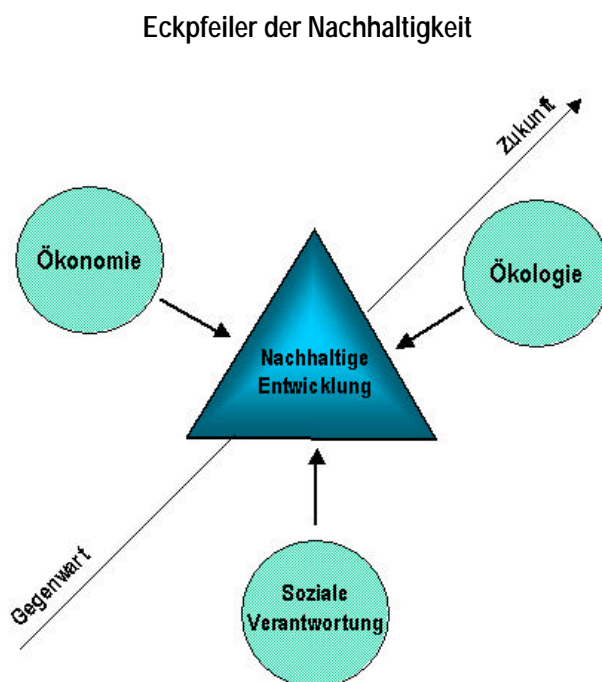


Abbildung 2.1

Anerkannt wurde dieses Leitbild von der internationalen Staatengemeinschaft auf der Konferenz für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen (UNCED) '92 in Rio. Das angestrebte Ziel war und ist die Vereinigung von Umwelt- und Entwicklungsinteressen und ihre stärkere Beachtung, die

Deckung der Grundbedürfnisse, die Verbesserung des Lebensstandards aller Menschen, ein größerer Schutz und eine bessere Bewirtschaftung der Ökosysteme und eine gesicherte, gedeihlichere Zukunft. Angestrebt wird eine Vereinigung zahlreicher Nationen, die auf eine nachhaltige Entwicklung ausgerichtet sind, einer Art globale Partnerschaft. Dabei wird die Existenz ökologischer Grenzen für die ökonomische und soziale Entwicklung ausdrücklich anerkannt. Die Unterzeichnerstaaten einigten sich darauf, künftig von den "Zinsen" zu leben und das "Naturkapital" für die Nachfolgenerationen zu erhalten.

Idee und Konzept der AGENDA 21 erschöpfen sich nicht in der Aufstellung "umweltsittlicher" Normen für die künftigen Entwicklungen durch den Menschen. AGENDA 21 ist auch und insbesondere ein "Marketingkonzept", mit dem versucht werden sollte, Idee und Prinzipien der Nachhaltigkeit weltweit durch die Inszenierung vieler kleiner lokaler AGENDA 21 zu verdeutlichen und auf dem Wege der Nachahmung im Schneeballprinzip zur allgemein für unabdingbar erachteten Verhaltensnorm zu machen. Die Initiatoren von Rio '92 wollten die Forderungen der AGENDA 21 quasi als eine Art "Umweltreligion" kommunizieren in der Hoffnung, dass hierdurch dann von der Basis auf die Regierungen der Länder ein beständiger Druck ausgeübt würde, den Regeln der nachhaltigen Entwicklung nicht nur im Notfall, sondern stets und offensiv zu folgen.

Wie wird die AGENDA 21 umgesetzt?

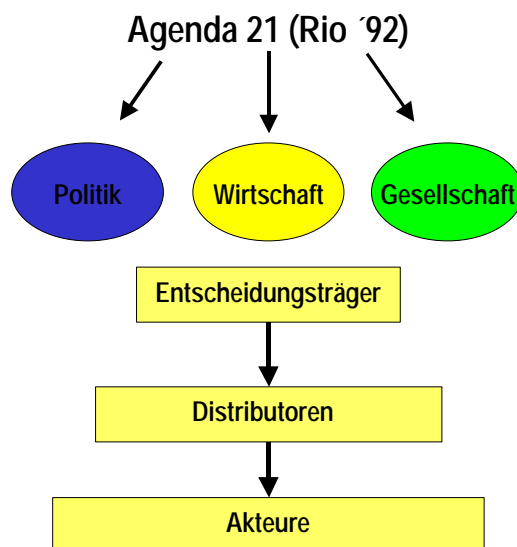


Abbildung 2.2

Entscheidungen werden von Politikern und Unternehmen am "Grünen Tisch" getroffen. Sie gaben zwar den Anstoß für die Umsetzung der AGENDA 21, übertragen den eigentlichen Prozess jedoch an ihre Distributoren. Auf politischer Ebene sind dies die Kommunalvertreter, auf wirtschaftlicher Ebene werden beispielsweise Arbeitskreise oder Zusammenschlüsse von Interessenvertretern mit der Umsetzung betraut. Die Gesellschaft wird von NGO's mobilisiert. Die Distributoren initiieren die Bewusstseinsbildung, verbreiten Informationen, verteilen Gelder etc. und kommunizieren Leitbilder. Die Umsetzung der Inhalte der AGENDA 21 erfolgt schließlich vor Ort, in den Kommunen, den Abteilungen der Unternehmen und in den Haushalten.

2.1. Der Begriff Nachhaltigkeit und seine gesellschaftliche Akzeptanz

Die Forderungen der AGENDA 21 reflektieren die Gefährdung des Naturkapitals durch Übernutzung und Vergeudung mit dem unweigerlichen "Ziel" einer dramatischen Verknappung notwendiger natürlicher Ressourcen. Die Ziele der Agenda benötigen für ihre Verfolgung und Durchsetzung Wahrnehmung und Akzeptanz im öffentlichen Raum, d.h. in der Bevölkerung. Insofern sind diese Parameter naturgemäß von allgemeinem Interesse. Zu dieser Frage liegen für die Bundesrepublik Deutschland einige Studien vor.

- *Grober (2001)*⁴ konstatiert, dass der Mehrheit der Gesellschaft nicht bewusst sei, welche Verpflichtung mit der Ratifikation der AGENDA 21 eingegangen wurde.
- Die Studie *Umweltbewusstsein in Deutschland 2002 (Kuckartz/Grunenberg, 2002)*⁵ berichtet von einer langsamen aber deutlich zunehmenden Popularität des Begriffs "Nachhaltige Entwicklung". Hiernach ist dessen Bekanntheit nunmehr auf 28 Prozent gestiegen, was eine Verdoppelung gegenüber dem Jahr 2000 bedeutet.

Bemerkenswert ist dabei jedoch die deutliche Diskrepanz zwischen der Zustimmung zu den Inhalten der nachhaltigen Entwicklung und seiner begrifflichen Fassung. Obwohl die Mehrheit den Begriff nicht zuordnen kann, stimmt sie - nach Nennung - doch mit den inhaltlichen Grundprinzipien des Nachhaltigkeitskonzeptes überein. Nahezu 85 Prozent der Befragten unterstützen das Prinzip des Interessenausgleichs zwischen den Generationen und 83 Prozent halten es für erstrebenswert, nicht mehr von den natürlichen Ressourcen zu verbrauchen als wieder nachwachsen kann. Befragte mit Kleinkindern sowie jene mit religiöser Bindung akzeptieren die Forderungen signifikant häufiger. Offenbar müssen diese empirischen Befunde unter dem Vorbehalt der sozialen Wünschbarkeit gesehen werden. Es darf bzw. muss unterstellt werden, dass Zustimmungen zu den "positiven" Normen der AGENDA 21 nicht gleichzusetzen sind mit einer tatsächlichen Bereitschaft zur Veränderung von Lebensstilen als Voraussetzung für das notwendige Umsteuern in eine nachhaltige Entwicklung.

Eine Bilanzierung der Wirkung der AGENDA 21 hinsichtlich ihrer Zielsetzungen ist methodisch kaum bzw. nur punktuell möglich. Ein "Kontrollversuch" steht nicht zur Verfügung.

Insofern reduzierte sich die im Jahre 2002 wissenschaftlich und in den Medien geführte Diskussion "*AGENDA 21, 10 Jahre danach*" auf Indizienbeweise, bei denen insbesondere die öffentliche Bekanntheit des Begriffs "Nachhaltigkeit" als Indikator verwendet wurde. Die hieraus abgeleitete Desillusionierung wirft insbesondere die beiden folgenden Fragen auf:

- Welche Grenzen der Kommunizierbarkeit bestehen für den Begriff der Nachhaltigkeit?
- Ist die Prävalenz des Begriffs das geeignete Maß für die Wirkung der AGENDA 21?

Sprachlich ist der Begriff Nachhaltigkeit - wie auch die englische Bezeichnung Sustainability - eine Neuschöpfung. Seine tradierte fachsprachliche Verwendung in den Forstwissenschaften kann diesbezüglich außer Acht bleiben, wenngleich hier bereits ein wichtigen Aspekt enthalten war: "*Man kann in einem Wald nur soviel schlagen, wie nachwächst*"^c.

^c Das 1713 erschienene "Sylvicultura Oeconomica" von Hans-Carl von Carlowitz beschreibt als erstes forstwissenschaftliches Werk im deutschsprachigen Raum die durch Übernutzung entstandene Holzknappheit in Europa und erkannte die Notwendigkeit des Konzepts der Nachhaltigkeit als Voraussetzung für eine dauerhafte Bereitstellung von Holz.

Nachhaltigkeit beschreibt keine Tatsache, sondern eine Option oder Norm, deren Sinn sich erst auf einer adäquaten Metaebene beschreiben lässt, d.h. verständlich wird. Es liegt auf der Hand, dass allein diese Konstruktion der Kommunizierbarkeit des Begriffs enge Grenzen setzt.

Eine andere Behinderung der Ausbreitung der Bekanntheit des Begriffs Nachhaltigkeit liegt zweifellos in seinem hohen Aggregationsniveau. Der "Mann von der Straße" erkennt zunächst keine Beziehung zwischen der Intention von Nachhaltigkeit und individuellem Tun. Anders als bei Begriffen wie Umweltschutz, Umweltverschmutzung etc. entzieht sich Nachhaltigkeit als Begriff der einfachen "eins zu eins -Übersetzung" in die persönliche bzw. private Sphäre und somit der Möglichkeit einer einfachen Einübung für das Individuum.

Wie alle normativen Begriffe steht auch die Nachhaltigkeit in der Deutungskonkurrenz verwandter Begriffe und Paradigmata. Ihre drei Dimensionen "Ökologie", "Ökonomie" und "Soziale Verantwortung" stellen je für sich komplexe Dimensionen dar, für die weder intentionale noch extentionale Definitionen existieren und die zudem erst in ihrer gleichzeitigen Gültigkeit den ganzen Inhalt des Begriffs Nachhaltigkeit erschließen. Hieran lässt sich die Schwierigkeit der Aufgabe ermessen, den Begriff Nachhaltigkeit als Allgemeinbegriff für künftige Entwicklungen jeglicher Art in der Öffentlichkeit zu manifestieren.

In Anbetracht dieser - und weiterer - Hemmnisse bezüglich der Möglichkeit der gesellschaftlichen Implementation des Begriffs Nachhaltigkeit kann der o.g. Bekanntheitsgrad von 28 Prozent in der Bevölkerung also keineswegs als gering bezeichnet werden.

In einer sich entwickelnden Gesellschaft entstehen zwangsläufig Begriffe und Explikationen, die nicht allen Schichten und Teilgruppen in gleicher Weise und in gleicher Interpretation zur Verfügung stehen. Ihre Begründung setzt zumeist tief gehende Reflexionen voraus, die in der Regel nur von hierfür gebildeten "Eliten" vorgenommen werden können.

Das Interesse an Themen zur Ökologie ist in den letzten Jahren trotz Globalisierungsdebatte zurückgegangen. Ein wesentlicher Grund hierfür ist auch in der Übersättigung an ökologierelevanten Informationen, d.h. in einem "*green overkill*" zu sehen und so zumindest in Teilen den Gesetzen der Mediengesellschaft geschuldet. Ein weiterer Grund liegt offenbar in der Versachlichung und Verwissenschaftlichung der Thematik. Dieser Prozess führte auch zu einem generellen Abbau der visionären Aufladung ökologischer Leitbilder, die so nicht länger als Projektionsfläche für Sinnangebote in einer säkularisierten Gesellschaft dienen.

Das Leitbild Nachhaltigkeit ist stark mit kognitiv-sachlichen, wissenschaftlichen Inhalten beladen und erreicht wegen der damit verbundenen Komplexität auch nicht annähernd die große Ausstrahlungskraft wie etwa der Begriff Menschenrechte. Ein Leitbild verliert mangels emotionaler, ästhetischer und symbolischer Ausstrahlung an Kraft und Verbindlichkeit. Damit sinkt es zur Wunschvorstellung herab und ist so anfällig für rhetorische Inszenierungen. Es besteht kein Zweifel, dass es Unternehmen durchaus gelingen kann, Nachhaltigkeit gezielt emotional zu popularisieren, um sich so gegenüber der Forderung des Leitbilds *Sustainable Development* entsprechend den eigenen Wünschen zu positionieren, ohne die Inhalte des Begriffs tatsächlich zu realisieren (*sog. green-washing*).

Eine gezielte Rhetorisierung von Nachhaltigkeit durch Initiieren und Fördern weithin akzeptierter Leitbilder sozialer und ökologischer Stabilität könnte auch potenten gesellschaftlichen Gruppen ermöglichen, ihr Interesse am Status quo durchzusetzen.

2.2. Nachhaltigkeit als Begriff einer Elite

Die im vorigen Abschnitt beschriebene Problematik der Ausbreitung des Begriffs Nachhaltigkeit ist keineswegs einzigartig. Vielmehr existieren Parallelen bei verschiedensten Konstrukten wie Weltgesellschaft, Risikogesellschaft, Ökobilanz, Entropie, etc. Hier wie dort stellt sich die Frage der Notwendigkeit der Ausbreitung eines Begriffs nicht grundsätzlich, sondern primär in Bezug auf die Akzeptanz durch bestimmte Eliten. Es steht außer Zweifel, dass derartige Begriffe allein wegen ihrer Komplexität von der Mehrheit der Bevölkerung überhaupt nicht oder kaum rezipierbar sind. Dennoch entfalten die mit diesen Begriffen beschriebenen Inhalte wissenschaftliche, politische, ökonomische und soziale Wirkungen, die alle Mitglieder der Gesellschaft tangieren. Insofern besteht i.d.R. die Notwendigkeit der strategischen und sensiblen Wahrnehmung von Verletzungen des Leitbilds Nachhaltigkeit primär durch die entsprechenden Eliten sowie die Umsetzung der Erkenntnisse - notfalls - in gesetzliche Zwangsmaßnahmen.

Das kürzlich in Deutschland per Gesetz eingeführte Dosenpfand mag als anschauliches Beispiel dienen. Während die Verbraucher mehrheitlich die mit Einwegverpackungen verbundenen Probleme gar nicht realisierten, haben die hierfür geschulten wissenschaftlichen und politischen Funktionsebenen bereits durch gesetzliche Vorschriften die Grundlage für die Beseitigung des Problems geschaffen. Die Akzeptanz des Prinzips Nachhaltigkeit in bestimmten Eliten hat also ausgereicht, das Problem zu erkennen und - hier durch gesetzlichen **Zwang** - einer Lösung zuzuführen.

2.3. Gliederung der AGENDA 21

Die AGENDA 21 (1992)⁶ gliedert sich inhaltlich in vier Teile. Der erste Teil behandelt die "soziale und wirtschaftliche Dimension". Im Vordergrund stehen hier die internationale Zusammenarbeit zur Beschleunigung nachhaltiger Entwicklung in den Entwicklungsländern und die internationalen Wirtschaftsbeziehungen, Armutsbekämpfung, Änderung der Konsumgewohnheiten, Förderung der menschlichen Gesundheit und eine nachhaltige Bevölkerungsdynamik. Deutlich betont wird dabei stets der erforderliche Finanztransfer in die Entwicklungsländer.

Der zweite und umfangreichste Teil der Agenda trägt den Titel "*Erhaltung und Bewirtschaftung der Ressourcen für die Entwicklung*" und befasst sich primär mit ökologischen Aspekten. Zu diesen gehören die Begrenzung der durch industrielles Wirtschaften bedingten Umweltschäden - insbesondere Schadstoffemissionen, Wasserverschmutzung und Treibhausgase, die Erhaltung der biologischen Vielfalt (Biodiversität), nachhaltige Landwirtschaft, der allgemeine Schutz der Wälder und Ozeane, umweltverträglicher Umgang mit (radioaktiven) Abfällen und toxischen Chemikalien, Bekämpfung der Desertifikation und die nachhaltige Nutzung der Süßwasserressourcen.

Der dritte Teil der Agenda behandelt die "*Stärkung der Rolle wichtiger Gruppen*" (*major groups*) als bedeutende Voraussetzung für eine Demokratie und die Gewährleistung der Umsetzung des Programms. Hierzu zählen nicht nur indigene Bevölkerungsgruppen, Frauen, Kinder und Jugendliche,

sondern auch die Privatwirtschaft, nichtstaatliche Organisationen, Kommunen, Arbeitnehmer und Gewerkschaften, Wissenschaft und Technik sowie Bauern. Die Bedeutung dieser so genannten wichtigen gesellschaftlichen Gruppen für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit wird durch die Darstellung ihrer besonderen Rolle in neun Einzelkapiteln der AGENDA 21 deutlich.

Im vierten Teil der AGENDA 21 werden die "*Möglichkeiten der Umsetzung*" besprochen. Ganz allgemein sind die nationalen Regierungen und ihre Gesetzgebung für die Umsetzung verantwortlich. Auch deren Finanzierung ist in der Regel durch den öffentlichen und privaten Sektor der Nationen zu tragen. Die Entwicklungsländer sollen mit 0,7 Prozent des Brutto sozialprodukts der Industrieländer unterstützt werden. Multilaterale und regionale Entwicklungsbanken sollen die restlichen Gelder aufbringen. Im übrigen wird beabsichtigt, Wissenschaft, Technik und Bildung in den Dienst der nachhaltigen Entwicklung zu stellen und hinsichtlich des Technologietransfers die Einhaltung global einheitlicher Standards sicher zu stellen.

Die AGENDA 21 ist Ausdruck eines globalen Konsenses und einer politischen Verpflichtung auf höchster Ebene und damit Maßstab für alle wichtigen politischen Entscheidungen. Sie ist keine abgeschlossene und endgültige Vereinbarung, sondern Ausgangspunkt und Grundlage für einen dynamischen Prozess, dessen Ziele und Akteure deutlich benannt werden. Der Agenda-Prozess impliziert die gemeinsame Erarbeitung zukunftsfähiger Leitbilder und die Vereinbarung entsprechender Maßnahmen unter möglichst breiter gesellschaftlicher Beteiligung.

Bei der Umsetzung des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung sind alle Nationen entsprechend ihrer Möglichkeiten, Gegebenheiten und Prioritäten gefordert. Eine Förderung dieser Entwicklung setzt ein international abgestimmtes Vorgehen voraus. Dies gilt nicht nur angesichts der Globalität der bestehenden Umweltprobleme, sondern auch angesichts der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtungen. Die Globalisierung der Märkte erfordert eine Globalisierung politischer Strategien und eine Globalisierung der Zusammenarbeit im Umweltschutz.

2.4. AGENDA 21 auf globaler, nationaler und kommunaler Ebene

Die AGENDA 21 benennt die wichtigsten Herausforderungen für das 21. Jahrhundert und gibt Normen und Lösungsansätze vor. Sie beinhaltet detaillierte Handlungsaufträge^d, um einer weiteren Verschlechterung der Situation entgegenzuwirken, eine schrittweise Verbesserung zu erreichen und eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen sicherzustellen. Wesentlicher Ansatz ist dabei die Integration von Umweltaspekten in alle anderen Politikbereiche. Das Aktionsprogramm gilt sowohl für Industrie- wie für Entwicklungsländer. Es enthält wichtige Festlegungen, u. a. zur Armutsbekämpfung, Bevölkerungspolitik, zu Handel und Umwelt, zur Abfall-, Chemikalien-, Klima- und Energiepolitik, zur Landwirtschaftspolitik sowie zu finanzieller und technologischer Zusammenarbeit der Industrie- und Entwicklungsländer.

Regierungsvertreter aus 178 Ländern haben dieses Dokument unterzeichnet, aber die Verwirklichung der wesentlichsten Forderungen steht noch aus. Auf Grund ihres globalen Ansatzes bleibt die AGENDA 21 in vielen Bereichen jedoch sehr vage und unklar. Sie beschreibt in den meisten

^d z.B. die Entwicklung KOMMUNALER AGENDA (Kap. 28), einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie sowie von Indikatoren zur Messbarkeit einer nachhaltigen Entwicklung (Kap. 40.6)

Fällen lediglich, was zu tun ist, lässt aber offen, wie dies erreicht werden könnte. Wichtiger als der Wortlaut des Dokuments selbst erscheint daher dessen Idee: Nur globale Partnerschaft und Zusammenarbeit können die Lösung der drängendsten ökologischen und sozialen Probleme dieses Planeten garantieren.

Zusammenfassend gesagt, stellt die völkerrechtlich unverbindliche AGENDA 21 eine Art Leitfaden auf dem Weg zu nachhaltiger Entwicklung dar. Mit der Klimarahmenkonvention und der Konvention über biologische Vielfalt wurden jedoch zwei völkerrechtlich verbindliche Abkommen unterschrieben, die kurze Zeit später in Kraft getreten sind. Damit alle Nationen diese Forderungen erfüllen, muss jedes Land alle fünf Jahre vor der UNO-Generalversammlung Rechenschaft ablegen. Zur regelmäßigen Kontrolle der Staaten schuf man die "Kommission für nachhaltige Entwicklung" (CSD) als zentrales politisches Beschlussorgan. Sie wurde von der 47. Generalversammlung der Vereinten Nationen eingesetzt und überwacht die Umsetzung sowie die Fortentwicklung der AGENDA 21 und der Waldgrundsatzerklärung. Gleichzeitig erhielten die Nichtregierungsorganisationen die Aufgabe, in jedem Land die Umsetzung der AGENDA 21 unter dem Begriff der Nachhaltigkeit einzufordern. Damit wird erstmalig in einem UN-Dokument die zentrale Rolle der Nichtregierungsorganisationen, der Verbände und der Kommunen klar herausgestellt.

Eine Besonderheit der AGENDA 21 liegt darin, dass zum ersten Mal ein Grundkonsens über komplexe Fragen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung gefunden worden ist, eine weitere ist die Tatsache, dass sich die Handlungsanweisungen gleichermaßen an die globale, die nationale und die lokale Ebene richten. Angesprochen werden die Einrichtungen der Vereinten Nationen, die nationalen Regierungen und ihre Zusammenschlüsse ebenso wie die kommunale Verwaltung und die vielfältigen Institutionen und Initiativen der zivilen Gesellschaft. Seit Rio wird nachhaltige Entwicklung als Prozess verstanden, der seine Kraft von unten durch die vielfältige Beteiligung der Bevölkerung erhält. Mit der AGENDA 21 werden neue Wege demokratischer Entscheidungsfindung beschritten, die Dialogbereitschaft und Konfliktfähigkeit zwischen bisher ideologisch getrennten Interessensgruppen voraussetzt.⁷

"Frieden, Entwicklung und Umweltschutz sind voneinander abhängig und untrennbar" heißt es im Grundsatz der Rio-Deklaration. Zehn Jahre nach dem Erdgipfel scheint es den Nationen nicht gelungen zu sein, die Konferenzbeschlüsse von Rio und die AGENDA 21 als Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert umzusetzen. Dieser Eindruck verstärkt sich durch während des *"Rio+10-Gipfels"* von Johannesburg. Am Beispiel des Kyoto-Protokolls, das von Seiten der USA noch immer keine Anerkennung gefunden hat, wird deutlich, dass Konferenzbeschlüsse aufgrund zahlloser Interessenkonflikte nicht schnell genug umgesetzt werden können. Es hat sich beispielsweise auch gezeigt, dass Kompetenz und Durchsetzungskraft neuer Organisationen wie der CSD nicht ausreichen, um die Vereinbarungen einzulösen, oder dass der zugesagte Finanztransfer von Seiten der Industrienationen in die Entwicklungsländer deutlich geringer ausfiel als in Rio vereinbart (0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts). Stattdessen sind nach 1992 in fast allen Ländern des "Nordens" die Entwicklungshilfeleistungen für den globalen Umweltschutz des "Südens" geschrumpft.

Doch während die Umsetzung der AGENDA 21 auf internationaler Ebene aufgrund unterschiedlicher Präferenzen an vielen Stellen festgefahren ist, haben sich auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene eine Reihe von Initiativen gebildet. Im Gegensatz zur internationalen Politik kann die

AGENDA 21 hier anhand konkreter und überschaubarer Probleme umgesetzt werden. Wie in Kapitel 3 verdeutlicht wird, fanden viele kleine Schritte statt, die demonstrieren, wie mit dem Umbau hin zu einem zukunftsfähigeren Wirtschafts- und Entwicklungsmodell begonnen werden kann. Demnach bedarf es der Impulse und des "Drucks" von unten. Die Chancen einer globalen Politik für eine nachhaltige Entwicklung hängen daher wesentlich von der zukünftigen Politik in den Städten und Gemeinden ab, in denen das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung verankert werden muss. In diese Richtung zielen *auch "Johannesburg-Call" und "Local Government Declaration"*, durch die die Kommunen auch auf internationaler Ebene eine politische Stimme und damit ein stärkeres Gewicht erhalten^e.

Seit Rio hat sich das Umweltbewusstsein weltweit verändert. Die letzten elf Jahre lassen sich jedoch meines Erachtens stärker als Jahre der Globalisierung und nicht als Jahre der zukünftigen Entwicklung charakterisieren.

Literatur- und Quellenverzeichnis zu Kapitel 2

- ¹ BRUNDTLAND, Gro Harlem (ed.) (1987) Our Common Future: The World Commission on Environment and Development. In: http://www.goodenergies.com/en/mission_brundtland.html
- ² World Commission on Environment and Development (1987): From One Earth to One World: An Overview. Oxford: Oxford University Press. In: <http://www.wsu.edu/~susdev/WCED87.html> (17.09.03)
- ³ MEADOWS, Dennis/MEADOWS, Donella/ZAHN, Erich/MILLING, Peter (1973): Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit. Rohwolt-Verlag, Reinbek
- ⁴ GROBER, Ulrich (2001): Die Idee der Nachhaltigkeit als zivilisatorischer Entwurf. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, 8. Juni 2001
- ⁵ KUCKARTZ, Udo/GRUNENBERG, Heiko (2002): Umweltbewusstsein in Deutschland 2002 - Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage. In: http://www.empirische-paedagogik.de/ub2002neu/inhalt/ergebnisse/konzept_nachhaltigkeit/frame.htm (22.07.03)
- ⁶ Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.): Deutsche Übersetzung der AGENDA 21. In: <http://www.bmu.de/files/agenda21.pdf> (10.08.03)
- ⁷ http://www.learn-line.nrw.de/angebote/umweltgesundheit/medio/hinter/u_e/ag21/ag21_03.htm (14.11.02)

^e Der Johannesburger Aufruf vom 30.08.2002: Erklärung der Vertreter der Städte aus der ganzen Welt auf der Weltkonferenz über Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg, Südafrika: Es wird angestrebt, "die Städte als eine wichtige Regierungsebene anzuerkennen...".