

5. Schlussfolgerungen

5.1. Die Idee der AGENDA 21 und AGENDA 21 als Idee

Die Erarbeitung des über die AGENDA 21 heute vorliegenden Materials und insbesondere auch die o.g. internationale empirische Studie zur Frage der Nachhaltigkeit in der Pharmaindustrie waren neben der grundsätzlichen wissenschaftlichen Skepsis und Bereitschaft zur Falsifikation durchaus getragen von einer anfänglichen Euphorie, d.h. einer optimistischen Einstellung sowohl gegenüber der "Idee der AGENDA 21" als auch der "AGENDA 21 als Idee". Fragen der nachhaltigen Entwicklung und die Erkenntnis ihrer heute unabdingbaren Notwendigkeit bergen durchaus die Gefahr einer Verengung der wissenschaftlich notwendigen Distanz zwischen Forscher und Gegenstand.

Die "Idee der AGENDA 21" umfasst primär und auch erschöpfend den Begriff der nachhaltigen Entwicklung bzw. den Nachweis seiner Unausweichlichkeit angesichts der Evidenz der oben beschriebenen Endlichkeitsfalle. Sie wurde in dieser Arbeit illustriert, stand jedoch selbst nicht im Zentrum der Betrachtungen.

Im Gegensatz zur "Idee der AGENDA 21" beinhaltet die "AGENDA 21 als Idee" eine Art politisches Marketing, mit dem versucht werden sollte, den Begriff der nachhaltigen Entwicklung bis in den letzten Winkel der Erde zu kommunizieren mit dem Ziel, dort in vielen "lokalen AGENDA 21" den Denkansatz der Nachhaltigkeit einzuüben, praktisch umzusetzen und durch den werbenden Beispielcharakter eine Lawine ins Rollen zu bringen, die - so die Hoffnung der Initiatoren von Rio '92 - eines Tages auch ohne organisierte Impulse z.B. durch die politischen Agenturen eine eigene "nachhaltige" Dynamik entwickelt.

Der Versuch einer Beweisführung für die Bundesrepublik Deutschland ist in Kapitel 3 dargestellt. Methodologisch steht diese vor der schwierigen und eigentlich unlösbaren Aufgabe, das Nicht-Vorhandensein bzw. das Nicht-Funktionieren eines initiierten Prozesses zu belegen. Insofern kann die vorliegende Arbeit nur als der Versuch einer empirischen Bewährung gelten, die angesichts späterer Entwicklungen und Ergebnisse möglicherweise ihrerseits falsifiziert werden kann.

Die "Beweisführung" wurde mit der größtmöglichen Offenheit insofern geführt, als die anfängliche Euphorie gegenüber der "AGENDA 21 als Idee" sich erst im Lichte der empirischen Befunde in der Bundesrepublik Deutschland Schritt für Schritt in Zweifel und schließlich in die Gewissheit verwandelte, dass das Experiment AGENDA 21 als gescheitert betrachtet werden muss. Natürlich bleibt hier der methodologische Vorbehalt bestehen, dass die "Beweisführung" über kein Kontrollexperiment der Form "11 Jahre Entwicklung ohne AGENDA 21" zur Verfügung steht, mit dem die heute feststellbare Position verglichen werden könnte.

In der "Beweisführung" wurde eingehend die Methode geschildert, mit der die weltweite Werbung für die Akzeptanz der nachhaltigen Entwicklung durchgeführt werden sollte. Wenngleich AGENDA 21 Normen und Forderungen an alle gesellschaftlichen Agenturen richtete, verfolgte sie entsprechend der Profession ihrer Protagonisten den Versuch, die Inhalte über bzw. durch Mithilfe der politischen Instanzen in den Ländern und Regionen der Erde zu verbreiten. Dieser Prozess hat, wie oben eingehend berichtet, in der Bundesrepublik Deutschland auch tatsächlich stattgefunden. Bundesregierung, Landesregierungen sowie die Räte der Landkreise und Gemeinden haben durch

eine Reihe von Aktivitäten versucht, den Weg zum eigentlichen Ziel, d.h. der konkreten Realisierung der lokalen AGENDA 21 zu ebnet.

Die beschriebene Bestandsaufnahme stieß zunächst auf den bemerkenswerten Umstand, dass die von den Agenda-Büros der Länder veröffentlichten Statistiken keineswegs tatsächliche Realisierungen von Projekten zur Nachhaltigkeit betreffen. Sie dokumentieren vielmehr lediglich die Anzahl der Ratsbeschlüsse, mit denen mögliche Projekte zur Nachhaltigkeit bei der jeweiligen Landesregierung zum Zwecke der Zuwendung entsprechender Subventionen angemeldet werden. Diese Beschlüsse stellen jedoch nur Absichtserklärungen dar, eine Beweispflicht für die Realisierung der beantragten und finanzierten Projekte besteht nicht. Die Länder beklagen das Fehlen von Initiativen in der Bevölkerung und haben nach eigenen Bekundungen nicht selten größte Schwierigkeiten, die von den Landesregierungen ausgelobten finanziellen Mittel tatsächlich für die geplanten Zwecke zu verausgaben.

Der eigentliche empirische Beleg für die Realisierung von Projekten zur Nachhaltigkeit auf lokaler Ebene findet sich in den von der *Agenda Transfer. Agentur für Nachhaltigkeit* im Spätsommer 2003 veröffentlichten 419 Projekten, die eine Auswahl "besonders gelungener" Beispiele darstellen sollen.

Eine nähere Betrachtung führt zu großer Ernüchterung. Es wurde deutlich, dass es sich insbesondere um Stadtplanungsprojekte handelt, die drei Aspekte der Nachhaltigkeit berücksichtigen und darüber hinaus auch ein hohes Maß an Zukunftsbeständigkeit aufweisen. Länder, die diese - ohnehin zu realisierenden Bau- und Siedlungsmaßnahmen - an *Agenda-Transfer* meldeten, stehen im Rahmen der Datenbank quantitativ besser da. Ein Bundesland wie Thüringen mit fast durchweg zukunftsbeständigen Projekten, die zumindest zwei Säulen der Nachhaltigkeit berücksichtigen, gehen in der Darstellung unter. Zumeist werden durchaus positive Einzelprojekte aufgeführt, die aber häufig nur ein Standbein von Nachhaltigkeit berücksichtigen und weder eine große Reichweite erzielen, noch Zukunftsbeständigkeit versprechen. Der Spielraum, den nachhaltige Entwicklung bietet, drückt sich hier in Beliebigkeit der Nennungen oder auch der Wahrnehmungen der Verantwortlichen aus. Großen Raum nimmt die Verbreitung der "Idee der AGENDA 21" mit 131 "Projekten" ein. Hierbei handelt es sich - neben der Entwicklung von Indikatoren - in der Regel um (einmalige) Veranstaltungen. Legt man strenge Maßstäbe an, so bleiben 118 zukunftsbeständige Projekte, bei denen die Umsetzung von Nachhaltigkeit realisiert wird. 47 von ihnen erfüllen sowohl ökonomische, ökologische als auch soziale Kriterien. Subtrahiert man die Stadtplanung, reduzieren sich die sogenannten "guten Beispiele" auf ein Minimum, womit sich der Misserfolg der AGENDA 21 dokumentiert.

Im zweiten Kapitel der vorliegenden Arbeit wurde auf die Abstraktheit und Komplexität des Begriffs Nachhaltigkeit hingewiesen. Ohne Zweifel stellt dieser Umstand eine erhebliche Hürde für seine allgemeine Verbreitung dar. Im Jahr 2002, d.h. 10 Jahre nach Rio'92 können lediglich 28 Prozent der erwachsenen Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland den Begriff erklären, während gleichzeitig Begriffe wie "Umweltverschmutzung", "Bodenverunreinigung", etc. bei nahezu 100 Prozent der Befragten bekannt sind. Es mag andere Gründe für die Nicht-Inanspruchnahme der von den Bundesländern bereitgestellten Fördermittel geben, die relativ hohen intellektuellen Anforde-

rungen des Begriffs selbst blockieren den gewünschten Prozess der Projekte auf lokaler Ebene in jedem Fall.

In Anbetracht der unbestrittenen Notwendigkeit einer Umsteuerung in Richtung nachhaltiger Entwicklung und dem Fehlschlag der AGENDA 21 stellt sich erneut die Frage nach dem "wie". Hierzu lieferte die Analyse der in den USA, Italien und Deutschland durchgeführten empirischen Studie einige Hinweise:

- Im industriellen Umfeld ist der Begriff Nachhaltigkeit überall dort akzeptiert und gar eine condition sine qua non, wo der effiziente Umgang mit Rohstoffen und Energie die Kosten- und damit die Rendite der Unternehmen günstig beeinflusst. Es kann allerdings unterstellt werden, dass es hierzu nicht der AGENDA 21 bedurfte. Auf der anderen Seite stehen nicht alle industriellen Prozesse im selben Maß unter der Logik der Nachhaltigkeit. Insbesondere die vielfältigen Entsorgungen von Abfällen bilden hier die bekannten Ausnahmen der Logik, wonach ökologisch vernünftiges, d.h. nachhaltiges Wirtschaften auch kostengünstig ist.
- Hinsichtlich Projektion und Herstellung bestimmter Produkte bemüht sich die Industrie durch ein geeignetes Marketing durchaus um Weckung von Bedürfnissen auf der Seite der potentiellen Verbraucher und trägt so auch bei äußerster Effizienz des Einsatzes der Produktionsmittel zur weiteren Beschleunigung des Umweltverbrauchs bei. Die Dialektik von Bedürfnisweckung und -befriedigung setzt allerdings jenen Typ des unreflektierten Verbrauchers mit zunehmend entgrenzter Bedürfnisstruktur voraus, den die AGENDA 21 in den jetzt elf Jahren ihres Bemühens nicht oder kaum zu erreichen vermochte.
- Die o.g. Nachhaltigkeitsstudie für die deutsche Pharmaindustrie steht exemplarisch für Offenheit und Interesse, das der industrielle Sektor nachhaltigen Entwicklungen entgegenbringt. Dieses Interesse geht z.T. weit über die einfache Nutzung der Beziehung von Kostenminimierung und ökologischer Vernunft durch sparsamen Umgang mit Energie und Rohstoffen hinaus. Nachhaltigkeit ist auch in der Industrie als Möglichkeit einerseits zum eigenen Nutzen und als Marktvorteil erkannt worden. Seinen deutlichsten Ausdruck erfährt diese Haltung in den seit Jahren populären Aktienindizes^a, die auf einer Auswahl jener Unternehmen basieren, die besondere Anstrengungen hin zu einem nachhaltigen Wirtschaften vorweisen.
- Wie die Baumanalysen der o.g. Studie für die Pharmaindustrie zeigen, werden die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit - Ökonomie, Ökologie und soziale Verantwortung - in der Öffentlichkeit^b stets als zusammengehörig wahrgenommen. Selbst Protagonisten einer Dominanz der Ökonomie zeigen deutlich, dass diese nicht um jeden Preis durchsetzbar, sondern immer von ökologischen und sozialen Dimensionen flankiert ist. Ähnliche Beobachtungen spiegeln sich beim typischen Vertreter der "Ökologie" wider, der in keinem Fall ökonomische Effizienz bedingungslos einer rigorosen ökologischen Forderung opfert. Für den Vertreter der sozialen Dimension lässt sich dasselbe feststellen.

^a z.B. DowJonesSI

^b in der Studie: Ärzte, Apotheker, Analysten und Verbraucher

- Eine der Folgerungen dieser Beobachtungen heißt: Ob mit oder ohne AGENDA 21 - diese Frage verliert hier an Bedeutung - besteht in der deutschen Öffentlichkeit ein bemerkenswert hohes Maß an positiv wertender Wahrnehmung und Akzeptanz von Nachhaltigkeit im Sinne der AGENDA 21, obwohl drei Viertel der erwachsenen Bevölkerung diesen Begriff de facto sprachlich nicht einordnen kann.
- Die große Mehrheit der Befragten vertritt die Auffassung, dass soziales und ökologisches Engagement eines Unternehmens (der Pharmaindustrie) keineswegs im Widerspruch zu den ökonomischen Zielsetzungen stehen, sondern sich für diese sogar positiv auswirken.
- Eine weitere interessante Feststellung ist die große positive Korrelation zwischen dem Ausmaß des Vertrauensdefizits gegenüber der Pharmaindustrie und der Zustimmung zum Komplex der Nachhaltigkeit in seiner Umsetzung in der Pharmaindustrie. Wenngleich sich auch andere Gründe für das in der Studie festgestellte Vertrauensdefizit gegenüber der Pharmaindustrie ergaben, so spielte hier auch die Einschätzung der Vereinbarkeit von Ökonomie, d.h. Rentabilität der Produktion und Vermarktung eine wichtige Rolle.

Fassen wir zusammen: Der Begriff Nachhaltigkeit hat sich - 10 Jahre nach Rio '92^c - nicht allgemein durchgesetzt. Nur etwa ein Viertel der Bevölkerung kann überhaupt Angaben über ihn machen. Andererseits spielt er in den Zentren der Unternehmen und hier insbesondere in den großen Konzernen wie auch in Teilen der politischen Eliten des Landes seit Jahren eine wesentliche, auf jeden Fall aber eine nicht mehr umstrittene Rolle für die Gestaltung der Zukunft.

5.2. Politik der Nachhaltigkeit nach AGENDA 21

Oben wurde am Beispiel des Dosenpfands in Deutschland deutlich gemacht, dass dort politische Instanzen ein Problem erkannt, analysiert und auf dem Wege der Gesetzgebung bereits zu einer gewissen Lösung gebracht hatten, ehe es der "Normalverbraucher" durch das Spektakel des Inkrafttretens des entsprechenden Gesetzes als Problem überhaupt wahrgenommen hat. Die Gründe für dieses Missverhältnis können einerseits in der beschränkten Wahrnehmung, z.B. durch Gewöhnung an einen Zustand sein, der durch seine Kontingenz quasi Normcharakter erheischt. Auf der anderen Seite stehen aber dem zitierten Normalverbraucher nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten zur Verfügung, eine wissenschaftlich objektivierbare Problemlage hinreichend genau, d.h. empirisch belegt zu erfassen und als solche zu benennen. Diese *differentia specifica* verweist auf die hohe Komplexität des Begriffs Nachhaltigkeit und den mit seiner Handhabung verbundenen hohen und zumeist wissenschaftlich spezialisierten Erfordernissen, die seine Vergesellschaftung stark behindert, und damit auf die pädagogisch motivierte Sorgfaltspflicht der politischen Instanzen. Es ist davon auszugehen, dass diese mit dem Begriff der nachhaltigen Entwicklung verbundenen inhaltlichen Schwierigkeiten auch künftig nicht behoben sein werden.

Die Argumentation mit der Unschuld des Normalverbrauchers hat ihre Grenzen dort, wo dieser seine Handlungen sehr wohl als gegen das Prinzip der Nachhaltigkeit gerichtet erkennt, aber nicht bereit ist, z.B. durch Änderungen seines Lebensstils nach Alternativen zu suchen oder verfügbare

^c Datenbasis: 2002

zu wählen. In diesem Fall stehen die politischen Instanzen in der Pflicht, auch gegen den Willen der Uneinsichtigen entsprechende Normen durchzusetzen. Der Wille hierzu hängt naturgemäß von der Möglichkeit der Mehrheitsbildung in den politischen Lagern ab, wodurch die Durchsetzung von Schritten zur nachhaltigen Entwicklung zumindest im politischen Spiel immer zur Disposition steht. Die Möglichkeit der Aufhebung der Beschlüsse zur schrittweisen Stilllegung der Atomkraftwerke oder die mögliche Beseitigung der Ökosteuer in der Bundesrepublik Deutschland im Falle anderer Mehrheiten bei der nächsten Bundestagswahl mögen als Beispiel dienen.

Die genannten Beispiele verweisen auf eine andere und weitaus fundamentalere Problematik: Die Einheit der politischen Zeitachse von vier Jahren zwischen den Wahlen ist hinsichtlich ökologischer Veränderungen erheblich zu klein. Nachhaltigkeitsrelevante Maßnahmen wie auch deren Unterlassungen führen nach Ablauf von vier Jahren zu keiner sichtbaren und kausal begründbaren Änderung. Keine politische Bemühung hinsichtlich Nachhaltigkeit wird sich nach Ablauf einer Legislaturperiode als erfolgreich oder erfolglos, nützlich oder überflüssig erweisen. In dem Kalkül der kurzfristigen Abrechnung wird sich also auch keine Aktivität politisch "lohnen".

Neben dieser folgenschweren Inkommensurabilität der Zeiträume politischer und ökologischer Zeitrechnung erschweren und belasten auch die globalen räumlichen Zuordnungen die Bemühungen hinsichtlich einer Umsteuerung zur nachhaltigen Entwicklung. In der bewegten Atmosphäre z.B. sind Absender/Verursacher von Luftverschmutzungen und deren Empfänger/Betroffene nicht eindeutig lokalisierbar, das Verursacherprinzip versagt.

In den Drittländern sind zudem antagonistische Beziehungen zwischen "ökologischer Krise" und "sozialer Krise" beobachtbar: Bemühungen zur Behebung der einen erzeugen oder verschlechtern die andere, und kollektive Anstrengungen zur Lösung dieses Widerspruchs sind nicht in Sicht.

Vor dem Hintergrund der Beobachtung weltweit überwiegend nicht-nachhaltiger Entwicklungen erscheint die "Idee der AGENDA 21" durchaus als plausibler, aber auch naiver Versuch, die für eine Umsteuerung benötigte aber nicht verfügbare "Weltregierung" durch einen globalen Konsens zu ersetzen.

5.3. Was bleibt?

Nachdem der Versuch einer lokalen Verankerung der Idee der Nachhaltigkeit weltweit als gescheitert gelten muss und nationale politische Anstrengungen kaum erfolgen - die regelmäßig wiederkehrenden großen internationalen Konferenzen nach Rio '92 demonstrieren geradezu überdeutlich den internationalen Nicht-Konsens -, verbleiben, und prima facie paradox genug, als einzige Instanzen die großen international agierenden Konzerne. Sie allein verfügen über die Möglichkeiten zur Einleitung nachhaltiger Entwicklungen und haben im Zuge der Globalisierung zwangsläufig die Endlichkeitsfalle zumindest als Endlichkeit ihrer Märkte erkennen müssen. Hierin sind sie mit keiner anderen gesellschaftlichen Gruppe vergleichbar. Die Dialektik der Globalisierung zwingt diese Konzerne und damit auch die große Schar ihrer "Zulieferer", d.h. Unternehmen ihres Umfeldes, aus eigenem Antrieb folgerichtig zu Entwicklungen, die nach Ausschöpfung ihrer Märkte nur dann weitergeführt werden können, wenn sie die Forderungen der Nachhaltigkeit erfüllen.

Diese formal-logisch skizzierte Prognose intendiert mit der Hervorhebung der Bedeutung der großen internationalen Konzerne keineswegs den Ausschluss all jener gesellschaftlichen und politischen Instanzen, die nicht in großen Konzernen verankert sind.

Wenngleich die multinationalen Großkonzerne für die Außenwahrnehmung monolithisch erscheinen, liefern die Innenansichten durchaus andere Bilder. In den letzten Jahren ist ein deutlicher Trend hinsichtlich der Bemühungen der großen wie auch der kleineren Unternehmen zu erkennen, ihre sogenannte Unternehmenskultur zu formulieren und als Leitidee nach innen und außen zu vertreten. Der Terminus Unternehmenskultur wurde in den frühen 80er Jahren im Zusammenhang mit amerikanischen Untersuchungen über die Gründe der japanischen Konkurrenz in die Debatte eingeführt und spiegelte anfänglich eher die Verlegenheit der Analytik wider, die eigentlichen Gründe für die japanischen Erfolge begrifflich zu fassen. In den letzten Jahren ist "Unternehmenskultur" zu einem der am meisten gepflegten Begriffe in den Führungsetagen der Konzerne geworden.

Formulierung und Pflege des Begriffs "Unternehmenskultur" haben naturgemäß den Markt im Blick und spiegeln so gesellschaftliche Wahrnehmung und Realität wider. Dieser Zwang zur Reflektion gesellschaftlicher Rahmenbedingungen bei der Formulierung der "Unternehmenskultur" stellt heute und künftig die entscheidende Nahtstelle zwischen der "Übermacht der großen Konzerne" und den anderen gesellschaftlichen Gruppen dar. Auf diesem und nur auf diesem Weg kommen politische und andere Aktivitäten bei aller "corporate identity" und trotz hierarchischer Gliederungen der Konzerne primär und wirksam dadurch wieder aktiv ins Spiel, als die Population der Beschäftigten eines Konzerns eine Subpopulation der Gesellschaft als Ganzes darstellt, deren endliche Gestalt in Form der Endlichkeit der Märkte mit dieser Deutlichkeit nur die "global player" erkannt haben, ja zu erkennen gezwungen waren.