

MARTIN JÄNICKE, ALEXANDER CARIUS, HELGE JÖRGENS: Nationale Umweltpläne in ausgewählten Industrieländern. Berlin u.a.: Springer, 1997. ISBN 3-540-63644-7. (Konzept Nachhaltigkeit, Hrsg. Enquete-Kommission "Schutz des Menschen und der Umwelt")*

Rezension von Juliane Jörissen, ITAS

Die auf der Rio-Konferenz 1992 verabschiedete Agenda 21 verpflichtet die Unterzeichnerstaaten, zu denen auch die Bundesrepublik Deutschland gehört, eine nationale Politik nachhaltiger Entwicklung zu formulieren. Inzwischen haben etwa zwei Drittel der Industriestaaten und eine große Anzahl von Entwicklungsländern nationale Umweltpläne bzw. Nachhaltigkeitsstrategien im Sinne der Agenda 21 erarbeitet. In Deutschland steht eine solche Planung allerdings nach wie vor aus. Die Grundlagen dafür soll die Enquete-Kommission "Schutz des Menschen und der Umwelt" des 13. Deutschen Bundestages liefern, die den Auftrag hat, Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltigen Entwicklung zu untersuchen.

Die vorliegende Studie, die als Gutachten im Auftrag der Enquete-Kommission erstellt wurde, analysiert den Planungsprozeß in fünf ausgewählten OECD-Ländern vor dem Hintergrund entsprechender Planungen in entwickelten Marktwirtschaften und leitet auf dieser Basis Empfehlungen für die Erstellung eines nationalen Umweltplanes in der Bundesrepublik Deutschland ab.

Methodisches Vorgehen bei der Erstellung des Gutachtens

Bei der Erstellung der Studie wurde folgendes Verfahren gewählt: Für die vom Auftraggeber benannten Länder – die Niederlande, Großbritannien, Kanada, Österreich und die Schweiz – wurden von Experten dieser Länder auf der Grundlage eines vorgegebenen Fragerasters Berichte angefertigt. Diese Berichte sind im Anhang der Studie zu finden. Zu den Länderberichten wurden Stellungnahmen eingeholt; offene gebliebene Fragen wurden in Interviews nachrecherchiert. Für die zusammenfassende Darstellung der nationalen Beispiele wurde zusätzlich auf die vorhandene Literatur zurückge-

griffen. Erste Ergebnisse dieser Untersuchung wurden auf einem Diskussionspanel zum Thema "Green Planning" auf der Konferenz "Sustainable Development and Environmental Governance" im September 1996 in Fontevraud, Frankreich, zur Diskussion gestellt. Bei der Formulierung der abschließenden Empfehlungen waren die Autoren bemüht, die Erfahrungen aus dem gesamten Prozeß zu berücksichtigen und dabei auch den erkannten Defiziten der untersuchten nationalen Umweltpläne Rechnung zu tragen.

Definition der "nationalen Umweltplanung"

Nationale Umweltplanung im Sinne der Agenda 21 stellt nach Auffassung der Autoren eine "sozialtechnische Innovation" dar, mit der versucht werden soll, die institutionellen und strategischen Defizite der bisherigen Umweltpolitik zu überwinden. Sie rückt die konsensuale Zielfindung auf breiter gesellschaftlicher Basis in den Mittelpunkt und läßt sich durch die Merkmale: Partizipation, intersektorale Integration und Verursacherorientierung charakterisieren. Der Begriff der "nationalen Umweltplanung" wird im Gutachten als Oberbegriff verwendet, unter den sowohl "nationale Umweltpläne" im engeren Sinne als auch "nationale Strategien ökologisch nachhaltiger Entwicklung" im weiteren Sinne subsummiert werden. Definitorisch steht beim Umweltplan die institutionelle Verankerung, bei der Nachhaltigkeitsstrategie der Aspekt der langfristigen Zielbildung auf breiter Basis im Vordergrund.

Umweltpläne in entwickelten Marktwirtschaften

Das Gutachten gibt zunächst einen Überblick über bestehende Umweltpläne in entwickelten Marktwirtschaften (Kapitel II). Neben den vom Auftraggeber ausgewählten Fallbeispielen werden hier Kurzdarstellungen der nationalen Pläne weiterer Staaten, die von besonderem Interesse sind, eingefügt. Es handelt sich dabei um Schweden, Südkorea, Neuseeland, Dänemark und Japan.

Die in den letzten Jahren von Industriestaaten entwickelten Umweltpläne und -programme sind, wie die Autoren hervorheben, in ihrem Charakter höchst unterschiedlich. Meist stellen sie einen ersten Schritt in Richtung auf

eine intersektorale Langzeitstrategie dar und beschränken sich auf die Darlegung von Problemen und Optionen sowie auf allgemeine Willensbekundungen. Um die Vielfalt der bisher realisierten nationalen Umweltpläne zu systematisieren, werden drei Kategorien verwendet:

- Genauigkeit und Relevanz der Umweltziele;
- Partizipation und Integration im Planungsprozeß;
- Grad der Institutionalisierung der Umweltplanung.

In diesen Vergleich werden außer den bereits erwähnten zehn Ländern auch noch Australien, Finnland, Frankreich, Portugal und Singapur einbezogen.

Als wesentliche Defizite der bisherigen Umweltpläne werden vor allem die geringe Verbindlichkeit der Planvorgaben (kein Gesetzesauftrag), der Verzicht auf eine detaillierte Restriktionsanalyse und die mangelnde Zielqualität hervorgehoben. Die Umweltziele sind überwiegend nur qualitativ formuliert, wobei operative Konkretisierungen und Zeitvorgaben meist fehlen. Ausgangspunkt der Zielformulierung ist in der Regel der traditionelle Umweltschutz, fast nie nationale Stoff- und Ressourcenbilanzen.

Systematischer Vergleich der fünf Fallbeispiele

In Kapitel III werden die fünf vom Auftraggeber ausgewählten Umweltpläne der Niederlande, Großbritanniens, Kanadas, Österreichs und der Schweiz einer systematisch vergleichenden Analyse unterzogen. Vergleichskategorien sind hier:

- Prozeß und Einflußfaktoren der Planinitiiierung;
- Akteure und Trägergruppen des Planerstellungsprozesses;
- Stellenwert der Planungsinstitution;
- Konflikte und Konfliktparteien bei der Planerstellung;
- Formen des Planerstellungsprozesses.

Neben der vergleichenden Auswertung enthält das Kapitel zu jedem der fünf Länder jeweils eine kurze Darstellung der nationalen Umweltplanung, die eine Einordnung nach den aufgeführten Kriterien erlaubt. Ausführliche Länderberichte sind als Anhang beigelegt.

Wie der Vergleich zeigt, ist der Anstoß zur Erstellung eines nationalen Umweltplans in den untersuchten Ländern der Kombination von drei Faktoren zu verdanken: einer speziellen Konstellation der nationalen Umweltpolitik, einer aktiven Umweltbewegung und eines internationalen Auslösers (Brundtland-Bericht, Agenda 21). In den meisten Ländern wurde der Prozeß der Planerstellung wesentlich vom Umweltministerium bzw. der nationalen Umweltbehörde bestimmt. In einigen Ländern wurden spezielle Planungsorgane geschaffen. Als der kritischste Punkt im Prozeß der Planerstellung hat sich in allen Ländern die Einbindung der wirtschaftsnahen "anderen" Ressorts erwiesen. Die Autoren ziehen daraus den Schluß, daß einem nationalen Umweltplan nicht zuletzt die wichtige Funktion zukommen wird, die traditionell additive Rolle von Umweltpolitik durch intersektorale Querschnittsstrategien zu überwinden.

Empfehlungen zum Umweltplanungsprozeß in Deutschland

Auf der Basis der fünf untersuchten Fallbeispiele und vergleichbarer Planungsprozesse in entwickelten Marktwirtschaften werden in Kapitel IV und V die möglichen Stufen eines Umweltplanungsprozesses in der Bundesrepublik Deutschland skizziert. Entscheidende Schritte des Vorschlags sind:

- Erstellung einer Wissensbasis;
- Formelle Eröffnung eines nationalen, sowohl öffentlichen wie institutionellen Diskurses;
- Erstellung eines Planentwurfs als staatliche Vorgabe;
- Einrichtung einer speziellen Planungsinstitution: "Rat für Umweltplanung", ggf. "Rat für nachhaltige Entwicklung", dem die Funktion der Konsultation und Konsensfindung zukommen soll;
- Abschluß dezentraler freiwilliger Vereinbarungen (Länder, Kommunen, Branchen, Unternehmen);

- Einführung einer Berichts- und Überprüfungspflicht.

Empfohlen werden darüber hinaus eine Reihe flankierender Maßnahmen wie die Verankerung eines Gesetzauftrages zur Umweltplanung sowie die Schaffung einer kompetenten organisatorischen und wissenschaftlichen Infrastruktur für den Planungsprozeß.

Der skizzierte Vorschlag zielt auf einen umfassenden institutionalisierten Umweltplan und stellt somit die weitestgehende Form nationaler Umweltplanung dar. Möglich wäre es jedoch nach Auffassung der Autoren auch, den Einstieg in eine nationale Umweltplanung mit der "weicheren Variante" einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie zu beginnen. Als Minimum dafür fordern sie:

- eine Zusammenfassung aller vorhandenen Umweltplanungen, internationalen Zielvorgaben und freiwilligen Vereinbarungen in einem breit zugänglichen Dokument;
- die Darstellung der wichtigsten, langfristig ungelösten Umweltprobleme des Landes, einschließlich der hierzu vorliegenden wissenschaftlichen Empfehlungen und Optionen;
- die Institutionalisierung eines breiten nationalen Diskurses mit Vertretern der Verursacherbereiche über die langfristigen ökologischen Perspektiven;
- die Schaffung eines minimalen Orientierungsrahmens an Zielvorgaben für freiwillige Vereinbarungen;
- die Verankerung einer Berichtspflicht der Ressorts über Umweltbelange;
- die Förderung der Ressourcenproduktivität und Kosteneffizienz von Produkten und Anlagen.

Im Kapitel VI setzen sich die Autoren mit der bundesstaatlichen und europäischen Dimension der avisierten Umweltplanung in Deutschland auseinander. Wichtig ist ihrer Auffassung nach, einerseits die Entwicklung auf der europäischen Ebene als Chance zur Modernisierung der innerstaatlichen Umweltpolitik zu begreifen und zu nutzen (Beispiel: UVP, Öko-Audit), andererseits aktiv an der Ausgestaltung einer eigenständigen europäischen und internationalen Po-

litik zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen mitzuwirken.

Argumente für eine bundesdeutsche Umweltplanung

Im abschließenden Kapitel VII werden politische und ökonomische Gründe, die für die Institutionalisierung einer strategischen Umweltplanung in Deutschland sprechen, zusammengetragen. Neben der Tatsache, daß Umweltplanung im internationalen Trend liegt, werden als politische Vorteile vor allem intersektorale Politikintegration, Verwaltungsentlastung, Gesetzesvereinfachung und Effizienzsteigerung der Umweltpolitik hervorgehoben. Noch größere Bedeutung wird der ökonomischen Modernisierungsfunktion der Umweltplanung eingeräumt. Zahlreiche Beispiele aus entwickelten Marktwirtschaften (Dänemark, Holland, Schweden, Schweiz, USA, Kanada, Japan, Südkorea) belegen nach Ansicht der Autoren, daß Umweltplanung als Instrument zur Verbesserung der Innovationsbedingungen, zur Förderung exportfähiger integrierter Umwelttechnologien und somit zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit eines Landes genutzt werden können.

Fazit

Die Studie von Jänicke et al. gibt den zur Zeit umfassendsten und aktuellsten Einblick in den Stand der Umweltplanung in ausgewählten Industrieländern. Der Aufbau der Studie ermöglicht dem Leser sowohl einen sachbezogenen wie einen länderbezogenen Einstieg in unterschiedlicher Verdichtung. Der systematische Vergleich nach sachbezogenen Kategorien wird jeweils ergänzt durch kompakte, länderbezogene Kurzbeschreibungen und, soweit es um die fünf vom Auftraggeber ausgewählten Staaten geht, vertieft durch ausführliche Berichte, die der Studie als Anhang beigelegt sind. Mehrere tabellarische Übersichten ermöglichen zudem einen schnellen Überblick über prozedurale und inhaltliche Unterschiede in der Umweltplanung der untersuchten Länder.

Die Synopse zur Umweltplanung in entwickelten Marktwirtschaften (Kapitel II) bezieht sehr viel mehr Länder ein, als die vom Auftraggeber benannten fünf OECD-Staaten.

Die Autoren gehen in diesem Kapitel sozusagen über ihren Auftrag hinaus und erweitern die Vergleichsbasis, indem sie auf eigene, ältere Arbeiten zurückgreifen. Vor diesem Hintergrund mag es der Leser bedauern, daß sich der in Kapitel III folgende systematische Vergleich der Planerstellungsprozesse nunmehr auftragsgemäß auf die fünf vorgegebenen Fallbeispiele beschränkt. Allerdings ist dies wohl weniger den Autoren anzulasten, als vielmehr dem Auftraggeber sowie den begrenzten zeitlichen und finanziellen Ressourcen.

Anmerkung

* Mit der Veröffentlichung ihres Studienprogramms unter dem Titel "Konzept Nachhaltigkeit" will die Enquete-Kommission die aktuellen Forschungsergebnisse Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und nicht zuletzt einer interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung stellen. Auf zwei weitere Veröffentlichungen des Studienprogramms wird in der Rubrik "Bücher kurz vorgestellt" hingewiesen.

»

Erweiterte Reproduktion

Rezension der 3. Auflage eines "Lehrbuchs" zur Technikfolgenabschätzung

von Fritz Gloede, ITAS

Eine Lehrbuchfunktion, dies sei vorausgeschickt, erfüllt das von Raban Graf von Westphalen herausgegebene Sammelwerk "Technikfolgenabschätzung als politische Aufgabe" allemal: Es belehrt uns über den rasanten Wachstums- und Wandlungsprozeß seit seiner ersten Auflage im Jahre 1988, dem das bekanntlich weite Feld der Technikfolgenabschätzung konzeptionell wie institutionell anheimgefallen ist.

1. Die Erweiterungen

Einen ersten Indikator dafür finden wir in der Dickleibigkeit des vorliegenden Werks. Die Höhe zwischen den Buchdeckeln hat sich glatt verdoppelt, auch wenn der Blick auf die Seitenzahlen offenlegt, daß diesbezüglich der Umfang "nur" um 50 % gewachsen ist. Sollte dies der Absicht geschuldet sein, dem Sammelband die "Form eines Lehrbuchs" (8) zu geben und daher noch stabileres Papier zu verwenden?

Dem mächtig gewachsenen Volumen entspricht freilich ein durchaus weitgefächerter Inhalt. Ein Versuch, die nun versammelten Autoren und Themen mit jenen der 1. Auflage zu vergleichen, wird in der "gänzlich Neubearbeiteten Auflage" von 1997 wohlthuend erleichtert durch die explizite Nennung der Autorennamen unter den Kapitelüberschriften. 1988 hingegen verbargen sich die Autorennamen noch diskret auf einer nicht paginierten Seite nach dem Inhaltsverzeichnis.

Unterzieht man sich nun der reizvollen Mühe des Vergleichs, stößt man zunächst auf das Phänomen, daß etwa die Hälfte der Erstautoren in der dritten Auflage nicht mehr vertreten sind. Dafür scheinen nicht nur Gründe ihrer biologischen Alterung oder veränderter Zuständigkeiten (z.B. für das TA-Konzept des BMFT/BMBF) verantwortlich. Vielmehr sind einige der früheren Themen (und dementsprechend auch ihre Autoren) – etwa der Beitrag zur "Technikakzeptanz" von Petermann/von Thienen oder jener (älteren Mitgliedern der TA-Community wohlbekannte) über "Wege und Irrwege zur Technikbewertung aus einzelwirtschaftlicher Sicht" (Staudt) – ersatzlos entfallen bzw. durch thematisch verwandte Beiträge anderer Autoren ersetzt worden.

Was in diesem Zusammenhang vielleicht wichtiger ist: Auch ihre Einbettung in die übergeordneten Hauptteile des Sammelbands folgt einer neuen Gliederung – und diese signalisiert uns eher systematische als programmatische Ansprüche. Machte in der ersten Auflage Teil I unter der Überschrift "Die Kontrolle der Technikfolgen als politisches Problem" allein schon durch seinen Umfang (50 % des gesamten Werks) deutlich, um welches Anliegen es dem Herausgeber damals zu tun war, so heißt Teil I heute schlicht "*Begründung und Kritik der Technikfolgenabschätzung*" und umfaßt nunmehr 114 von 638 Seiten.

Auf die korrespondierend veränderte Wahrnehmung des Herausgebers, wie er sie in Vorwort und Einleitung darlegt, wird zurückzukommen sein. Relativierend muß allerdings eingeräumt werden, daß vormalig in Teil I rubrizierte Themen nun in einem *neuen Teil II* mit Beiträgen zu "*Grundlagen der Technikfolgenabschätzung*" wiederzufinden sind. Neben den sich als beständig erweisenden "Wertgrundlagen der Technikbewertung" (Lenk / Rapp / Ro-