

Nachhaltigkeit

Dr. Günther Bachmann

Symposium für Dr. Helge Wendenburg

**veranstaltet von Prof. Dr. Alexander Schink, Redeker Sellner Dahs Rechtsanwälte,
und Dr. Wolfgang Andreae, Lexxion Verlagsgesellschaft mbH,
Berlin, am 25. Juni 2018**

Schriftliche, ergänzte Fassung

Anrede

Helge Wendenburg ist mir altersmäßig zwei Jahre voraus. Aber wir traten im gleichen Jahr in die Administration ein. Ich erkläre mir die zwei Jahre damit, dass ein Jura-Studium länger dauert als ein Studium der Landschaftsplanung. Jedenfalls war es das Jahr 1983 als ich ins Umweltbundesamt eintrat und Helge Wendenburg zur Bezirksregierung Braunschweig ging. Wenn auch damals noch nicht persönlich, sondern „nur“ amtlich zu tun miteinander bekamen wir als Sie, Herr Wendenburg, in Niedersachsen für Abfall und ich im Umweltbundesamt für Boden zuständig waren. Im Umweltschutz ist mir Helge Wendenburg seit diesen Diskussionen zwischen Bodenschutz und Abfall- bzw. Wasserwirtschaft eine Konstante: Immer an der Kante zur wirklichen Welt, mit beiden Beinen im technischen Umweltschutz, mit klarem Blick auf das, was geht und auch auf das, was noch gehend zu machen ist. Mit bloßen Schlagwörtern wird man im Maschinenraum der Umweltpolitik nichts. Tatsächlich habe ich Helge Wendenburg nie in alarmistischer Tonlage über die Rettung der Welt reden hören. Gegen die Rettung der Menschheit spricht nichts. Aber das ethische Bekenntnis muss meines Erachtens unterlegt sein mit einer Haltung, die geeignet ist, die Umweltpolitik zu einem ehrlichen und konkreten Hebel zu machen, dessen Impuls in der Lebenswirklichkeit der Menschen ankommt. Und es kommt auf die demokratische Legitimation an.

Das strategische Vergessen

Für die Kreislaufwirtschaft muss das primäre und wichtigste Merkmal sein: Sie muss funktionieren! Gemessen am tatsächlichen Niveau des Recyclings, der Wiedernutzung, der Vermeidung. Der Ressourcenschutz muss die Ressourcen auch wirklich und effektiv schützen und nicht das Problem nur verlagern. Dazu braucht es zuweilen einen langen Atem. Vierzehn Jahre brauchten wir für das Bundes-Bodenschutzgesetz, von 1985 bis 1999. Die Mantelverordnung schwebt - je nach Zählweise - nun schon 20 Jahre in vorgesetzlicher

Ungewissheit. Schon fast dreißig Jahre gar haben wir die Nitrat – Blamage. Anders als Blamage kann ich das nicht nennen.

Gerade dieser Konflikt zwischen Wasserwirtschaft und Agrarnutzung ist Beispiel für etwas, das ich das Strategische Vergessen nennen will. Strategisches Vergessen ist mehr als nur ausblenden oder vernachlässigen. Es unterstellt Vorsatz und das Vorhandensein eines Kontextes. Gemeint ist das strategische Vergessen des Naturgutes Boden. Umweltgüter und deren Kosten werden oftmals auf diese Weise vergessen, um andere Ziele zu erreichen.

Was den Bodenschutz heute angeht, so räume ich ein, dass die neu gefasste Düngeverordnung ambitionierter ist als ihre Vorgänger. Aber auch hier schon sehe ich Elemente des Vergessens, denn sie wird systematisch geschwächt durch viele Ausnahmen und die idealistische Berechnung des Düngebedarfes. Dass Nitrat vielerorts im Grundwasser ankommt, lässt sich wohl kaum anders erklären. Wir kennen die Wirkung idealistischer Berechnungen aus dem Dieselskandal. Führt nicht die Düngeberechnung, zum Beispiel für sandige und empfindliche Böden und für nacheiszeitliche Landschaften, zu ähnlich falschen Vorgaben wie es die Labormessungen für Dieselabgase lange Zeit getan haben? Die Ergebnisse aus dem Labor und aus der Wirklichkeit gehen aneinander vorbei. Das funktioniert so, weil man den Boden auf einen schlichten Behälter für Nährstoffe reduziert. Die Bodenökologie wird strategisch vergessen. Von der Berücksichtigung von Wechselwirkungen keine Spur.

Die politische Antwort

Das ist aber kein unglückliches Versehen, jedenfalls nicht nur. Ich halte es auch nicht für eine Machenschaft maßloser Industrieinteressen, jedenfalls nicht nur. Ich meine, die Sache geht tiefer. Offenbar ist das Nichtwissen zwar oft, aber eben nicht immer erklärbar durch Vorsatz und Ignoranz. Offenbar ist Nichtwissen zu einem bestimmten Anteil auch eine kulturelle Anpassung und Kompensationsform. Die Agnotologie führt den Gedanken des strategischen Vergessens ein. Offenbar hätte es ohne ein solches, systematisches Vergessen der Umweltkosten weder die Industrierevolution des 19. Jahrhunderts noch die Agrarrevolution des 20. Jahrhunderts in ihrer bekannten Form geben können.

Eine offene Frage: Ist das gezielte Vergessen eine Folge von erhöhter Komplexität? „Bezahlen“ wir die immer steigende Geschwindigkeit und Komplexität von Wirtschaft und Gesellschaft damit, dass die Komplexität mitunter drastisch reduziert wird? Das wäre dann quasi ein Systemeffekt. Auf der einen Seite die erfolgreiche Verarbeitung auch höchster Komplexität, auf der andere Seite die Vereinfachung, quasi als kognitive Kompensation.

Umweltschützer stützen ihre normativen Überlegungen üblicherweise mit rationalen, wissenschaftlichen Argumenten. Das ist ein evidence-based approach, wie es heißt. Das ist gut so, aber selbst dieser ist nicht gefeit vor mentalen Lock-ins. Man verlässt sich dann zu sehr auf die Komfortzone des gewohnten Terrains und wird von „Fake News“ u.ä. überrascht. Dabei hat uns der Soziologe Hartmut Rosa mit seiner Resonanz-Theorie doch gewarnt. Jedenfalls verstehe ich sein Buch so. Die heutige Gesellschaft organisiert neben der evidence bases politics auch besondere Formen von attention-based politics, also einer Politikform, die auf Zustimmung und / oder Aufmerksamkeit setzt und nicht primär auf sachlich richtig / sachlich falsch. Man

mag das als Mangel empfinden. In vielen aktuellen Fällen ist es ja auch tatsächlich ein Verrat an der Aufklärung.

Wofür ich bei Ihnen heute Abend plädiere, ist, die Resonanz erheischende attention-based politics nicht allein als individuelle Gemeinheit und als Rollback der Aufklärung aufzufassen, sondern als eine Politikform mit eigenen Gesetzen. So gesehen, kann man in der repräsentativen Demokratie auch etwas dagegen tun.

Erfolgreiche Umweltpolitik und erfolgreiche Transformation zur Nachhaltigkeit brauchen aus meiner Sicht daher

- a) einen langen Atem - das ist nicht neu und kaum verwunderlich;
- b) ingenieur- und naturwissenschaftliche sowie sozial- und rechtswissenschaftliche Kompetenz, und - das ist Allgemeingut, das jedoch immer wieder erneut verstanden werden;
- c) Sensibilität und Härte im repräsentativen demokratischen Entscheidungssystem - das ist noch zu wenig verstanden, dass die offene Gesellschaft um ihre eigenen politischen Verfahren kämpfen muss statt das Heil, der Politik misstrauend, in deren Umgehung zu suchen.

Nachhaltigkeit jenseits der Unkenrufe

nach diesen Ausführungen nun ein richtiger Höhenflug. Lieber Herr Wendenburg, meinen herzlichen Glückwunsch dazu, dass Ihnen der Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung kürzlich den *Grünen Engel 2018* verliehen hat. Das ist sehr verdient. Ich erwähne es aus Respekt und Anerkennung, aber auch, weil es mich in einen weiteren Kern des Vortrages führt. Der Grüne Engel wird verliehen für das „Lebenswerk nachhaltige Umweltpolitik“. Dieses Wort ist ein Ungetüm: nachhaltige Umweltpolitik. Was ist das? Braucht die Umweltpolitik dieses Attribut, und wenn ja, für was? Ist Nachhaltigkeit nicht per se mehr als Umweltpolitik?

Als ich vom Umweltbundesamt in den Rat für Nachhaltige Entwicklung wechselte, begleiteten mich viele gute Wünsche und einige gut gemeinte Unheilsprophezeiungen. Nachhaltigkeit sei doch unsexy, ein Verliererthema, überkomplex, bestenfalls wie Goldstaub im Mund und von jedenfalls nur vorübergehender Konjunktur. Das war 2001. Seither hat sich die Nachhaltigkeitspolitik gemausert. Sie ist jetzt breiter und stärker, leidenschaftlicher und präziser geworden. Sie ist wissenschaftlich untermauert und selbst auch wieder Impuls für Wissenschaft, bürgerschaftlichen Engagement. Sie ist unterlegt durch konkrete Instrumente, von denen ich hier nur die Indikatoren, Managementregeln und Prüfvorgänge nenne. Es gibt eine Architektur von Institutionen. Die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung wirkt in die Ressorts und Sachthemen hinein. Bei den Deutschen Aktionstagen 2018 gab es mehr als 2500 Bürgeraktionen. Mehr denn je. Immer mehr Unternehmen sehen in der Nachhaltigkeit so etwas wie das neue ABC der Wettbewerbsfähigkeit und der Licence-to-operate.

Mit den finanziellen Mitteln des Nachhaltigkeitsrates, die dankenswerterweise auf Initiativen des Deutschen Bundestages zurückgehen, fördere ich Projekte zur Nachhaltigkeitskultur bei der Ernährung, in der Mobilität, der Baukultur und in anderen relevanten gesellschaftlichen

Bereichen. Die von uns etablierten Regionalen Netzstellen Nachhaltigkeitsstrategie leisten unglaublich wichtige Arbeit an der Scharnierstelle der vielen Fachgemeinschaften und Soziotope, die jeweils irgendwie einen Ausschnitt von Nachhaltigkeit behandeln und die wir nun miteinander verknüpfen und hoffentlich wirkmächtiger machen können. Die Wissenschaftsplattform Nachhaltigkeit 2030 soll tief in das Zusammenspiel von Politik und Wissenschaft hineinwirken. Auch das ist ein neuer Ansatz, der mit den seither gesteigerten Etats für die Wissenschaft zur nachhaltigen Entwicklung einhergeht. Im Deutschen Bundestag findet das Thema Nachhaltigkeit in jeder Legislaturperiode zunehmend Resonanz. Das führt zu sehr wichtigen parlamentarischen Initiativen.

Nichts davon reicht, nichts verändert un-nachhaltige Trends bereits im erforderlichen Ausmaß. Aber es ist doch ein Stand, der sich von dem im Jahr 2001 sehr deutlich unterscheidet.

Noch immer aber hängen viele Umweltpraktiker den Unheilsphantasien nach. Sie halten die Nachhaltigkeitspolitik für gefährlich. Sie unterstellen unlautere Kompromisse und misstrauen allem, was sie nicht innerhalb ihrer Nische kontrollieren können. Sie befürchten, dass Nachhaltigkeit ein Weniger an Umwelt bringt. Sie liegen völlig falsch. Umgekehrt wird ein Schuh draus. Ohne den Rahmen der Nachhaltigkeit gäbe es wohl keine ambitionierten globalen wie nationalen Umweltziele. Ohne Nachhaltigkeitsstrategie kein Ressourcenschutzprogramm. Ohne New York 2015 kein Paris 2015.

Noch immer benutzen andere das Adjektiv *nachhaltig* als schmückendes Accessoire. Sie schmücken das Fachdenken. Erst der Silo (das Ressorts, eine Zuständigkeit, das Weiter-so), dann die Girlande. Aber so bewegt sich kaum etwas. Es bleibt dennoch die berechtigte Frage: Wie und wo bildet Nachhaltigkeit einen Mehrwert gegenüber dem reinen Ressort- und Fachdenken?

Whistleblowing „Wir wachsen uns arm“

Wie war das mit Carl von Carlowitz? Ich will seine Geschichte als historischen Ahnherrn der Nachhaltigkeit nicht nacherzählen; Sie kennen ja sein Buch von 1713. Stattdessen will ich seine Botschaft einmal in unseren heutigen Zuordnungen ausdrücken: Carl von Carlowitz war ein Whistleblower, der seinem Staatschef Versagen vorwarf. Er sagte rundheraus: Ihr Tun, Majestät, garantiert weder Ihren eigenen Wohlstand noch den Ihrer Untertanen. Das muss damals ungewöhnlich sein, heute sind solche Aussagen so normal wie wirkungslos. Whistleblowing heute, das müssten wir alle tun. Es hieße, dass wir alle, jeder und jede Einzelne, zum Whistleblower in eigener Sache werden müssten. Weil unser Überlegen als Gesellschaft nicht mit dem Mitteln ihres Aufbaus zum heutigen Wohlstand möglich ist.

Wie erfreut muss Friedrich August I. von Sachsen und König von Polen-Litauen, genannt August der Starke, gewesen sein, als diese Cassandra, dieser Carlowitz, das Erscheinen seiner Philippika nicht einmal um ein Jahr überlebte? Denn aus seiner Sicht könnte die Geschichte ja wohl ungefähr so ausgesehen haben: Schon neunzehn Jahre zuvor, 1694, hatte er die landesweite Reichtums-Erfassung angeordnet. Alle „Amtsregalien“, Einkünfte und Nutzungen ließ er einheitlich erfassen. Carlowitz' Vorschlag, den Bestand an Bäumen zu zählen, kam daher sicherlich nicht ungewohnt, sondern eine notwendige Ergänzung merkantilistischen Denkens. Aber dass er dann auch noch gleich vorschlagen würde, die Holzkohle durch den Einsatz von

Torf zu ersetzen, dürfte angesichts der für die Verhüttung erforderlichen Energie eher merkwürdig gewirkt haben. Als dann wenig später das fossile Zeitalter begann, erschien ein Spuk vorbei.

Die Parallele zu heute: Wir sehen in eine Welt mit acht bis neun Milliarden Menschen, von denen alle ein Recht auf Leben in Würde und mit den begrenzten natürlichen Lebensgrundlagen haben. Von denen alle ein solches Wachstum wollen, dessen Bedingung ist, dass es gerade nicht für alle funktioniert. Wir sehen auf Ressourcen-Notstände, die um ein Vieles ernster sind als der Holznotstand der Zeit von Carlowitz und August. Wir haben 8,3 Milliarden Tonnen Plastik in Umlauf gebracht. Von 1993 und 2016 steigerten wir den Handel mit Plastikmüll um 800 Prozent, aber nicht mehr als neun Prozent davon wurden wiederverwertet. Bis zu elf Millionen Tonnen landeten bisher in den Weltmeeren¹. Die zirkuläre Wirtschaft ist in aller Munde, aber eben meist auch nur dort. Dass heute weltweit mehr Menschen bessere Lebensbedingungen als vor zehn Jahren haben ist nicht der Nachhaltigkeit zu verdanken, sondern der Ökonomie. Der Umwelt aber geht es schlechter, die ökologischen und sozialen Kostenfolgen wachsen in strategischer Vergessenheit.

Wir wachsen uns arm! Die Agenda 2030 der Vereinten Nationen und ihre Sustainable Development Goals, SDG², sind wertvoll, aber materiell greifen sie noch nicht. Politisch sind wir zwar in der SDG-Zeit, ökonomisch immer noch in der Zeit der MDG, der Millennium Development Goals, die in der Euphoriephase des Neoliberalismus jedem Land Wohlstand versprochen, das sich den globalen Märkten öffnete. Eine Perspektive, die den Umweltschaden, die wachsende Ungleichheit, die Ressourcen verschlingende Urbanisierung, die kriegerischen Konflikten um Land, Wasser und Teilhabe an Wohlstand und die den Fehl- und Überkonsum strategisch zu vergessen sucht. Daran mahnt uns das Schicksal von Flucht und Elend. Eben berichtet das UN-Flüchtlingswerk UNHCR für 2017 von 68,5 Millionen Menschen, die sich auf der Flucht befinden, für die in aller Regel einer oder mehrere der genannten Aspekte einen Hintergrund abgeben. Und das ist eine Zahl mit Einschränkung, denn wir reden hier vorwiegend von Menschen, die sich die Flucht aus dem Elend überhaupt erst einmal finanziell leisten können.

Hierzu ließe sich vieles sagen, manches in unserem Kontext, nichts in unserem Zeitrahmen. Vergleichsweise bescheiden möchte ich mit einer Bitte an die umweltrechtliche Kompetenz im Raum enden.

Die Wiederbelebung der Vorsorge als agiles Prinzip

Ich werbe für eine politische Wiederbelebung der Vorsorge. Zum Beginn der modernen Umweltpolitik war es ein starkes Schwert. Es hatte ordnungsrechtliche Bedeutung. Es war eine Leitschnur. Heute ist es ein Taschenmesser, funktional im Silo des engen Anwendungsfalles, aber im übergreifenden, politischen Zusammenhang in der Defensive. Zu Unrecht wird es als Verhinderer- und Bedenkenträgerprinzip hingestellt. In allen großen Debatten des Genom

¹ Amy L. Brooks, Shunli Wang, Jenna R. Jambeck (2018) The Chinese import ban and its impact on global plastic waste trade, *Sci. Adv.* 2018;4: eaat0131, 20 June 2018, retrieved from <http://advances.sciencemag.org/> on June 23, 2018

² The Sustainable Development Goals Report 2018, <https://unstats.un.org/sdgs/report/2018/overview/>

Editings, zur Agrarwirtschaft, zur Chemiepolitik, steht das ökologische Vorsorgeprinzip auf der Anklagebank. Es müsste eigentlich andersherum sein. Und warum ist es das eigentlich nicht? Aus meiner Sicht ist die aktive, konzeptionelle Umweltvorsorge „das“ Mittel gegen das strategische Vergessen. Sie ist auch „das“ Mittel für Innovation und das Denken in Richtung auf Aufbrüche wie sie so oft zu Recht angemahnt werden. Die Nachhaltigkeitspolitik jedenfalls fordert das ein: agil, technologieoffen und politisch sensibel.

Wenn die Rede von der nachhaltigen Umweltpolitik einen tiefen Sinn haben soll, dann nur mit einem neuen, agilen Vorsorgeprinzip.

Ich danke Ihnen für das Zuhören.