

Nachhaltigkeit als Verfassungsziel

Günther Bachmann, Generalsekretär des Rates für Nachhaltige Entwicklung

Keynote, RENN.west ARENA 2018:

2. Jahrestagung „Neue Rezepte für eine starke Nachhaltigkeitspolitik“

Frankfurt / Main, 22.11.2018

Anrede,

ich danke herzlich für die Einladung. Mein Vorredner Karl Falkenberg hat über seine Erfahrungen bei der Mitwirkung beim Peer Review zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie gesprochen. Dieser Bericht ist das wertvollste Dokument im Nachhaltigkeitsjahr 2018. Ich könnte nahtlos an Herrn Falkenberg anknüpfen und über den Hessischen Peer Review sprechen, den zu leiten ich die Ehre hatte.

Nachdem ich nun schon dreimal die Peer Reviews (2009, 2013, 2018) auf Bundesebene organisiert und begleitet habe, war der Peer Review des Landes Hessen im doppelten Sinn ein Erstling. Für mich der erste, für den ich inhaltlich Verantwortung tragen darf, und der erste eines Bundeslandes überhaupt. Ich hoffe, dass letzteres Schule macht.

Ich überlasse dieses Thema der nachfolgenden Diskussion und beschränke mich auf das mir gesetzte Thema.

I

Seit vielen Jahren verbessert der Nachhaltigkeitsrat die Aktivitäten zur nachhaltigen Entwicklung auf Bundesebene mit Rat und Tat.

Seit vielen Jahren setzen wir uns für ambitionierte Ziele, Zahlen und Zumutungen ein, mit teilweiseem Erfolg. Seit 2014, noch bevor die Vereinten Nationen die Agenda 2030 verabschiedeten, haben wir den Umbau der zuvor rein deutschen zu einer global anschlussfähigen Nachhaltigkeitsstrategie vorgezeichnet.

Seit vielen Jahren helfen wir, in der Bundespolitik bessere Kompetenzen und größere Arbeitsräume zur Nachhaltigkeit zu schaffen. Wir halten das Thema seit Jahren auf der Top-Ebene der Bundespolitik. Ich fühle mich dadurch bestätigt, dass „Nachhaltigkeit“ in der Lebenswirklichkeit vieler Menschen „ankommt“: in Schulen, in Betrieben, beim Einkaufen, in den Kommunen. Die steigende Qualität der Bewerbungen zum Deutschen Nachhaltigkeitspreis, die Resonanz des Nachhaltigkeitskodex und nicht zuletzt die enorm positive Resonanz des Fonds Nachhaltigkeitskultur bestätigen das.

Das ist alles gut, und nichts davon will ich missen.

Und trotzdem reicht es nicht.

Nichts von dem, was die Nachhaltigkeitsstrategie will, ist falsch, aber es schafft nur eine mittlere Vernunft. Spitzenpolitiker bemängeln in letzter Zeit häufiger, dass Deutschland keine Zukunftsvision habe. Mag ja sein, dass es zu wenig Vision gibt und zu wenig Zukunftsbilder, aber von „keine“ dürfte eigentlich nicht die Rede sein.

- Denn die Nachhaltigkeitsstrategie beschreibt ja mit Zielen, Zahlen und auch mit Zumutungen, was man für das Jahr 2030 anstrebt.
- Denn die Nachhaltigkeitsstrategie holt die universellen und globalen Entwicklungsziele nach Deutschland und verknüpft unsere Zukunft mit den Herausforderungen und dem Zukunftsbild, das alle Staaten gemeinsam anstreben.

II

Die Nachhaltigkeitsstrategie ist in Fachkreisen bekannt und hat dort sicher auch ihre Wirkungen. Aber als generelle Leitschnur, die die strategische Grundausrichtung der Politik (mit)bestimmt, funktioniert sie (noch) nicht. Das hat Folgen.

- Deutschland verfehlt seine Klimaziele für 2020. Dabei sind das noch die leichten, einfachen Ziele. Zukünftige Historiker werden sie womöglich dereinst als läppisch bezeichnen, gemessen an dem, was im Gebäudebestand, bei der Mobilität oder hinsichtlich des Methanproblems noch auf uns zukommt.
- Das 30ha-Ziel, also die ökonomisch, sozial sinnvolle und ökologisch erforderliche Begrenzung des Landverbrauchs, wird für 2020 verfehlt und liegt in weiter Ferne.
- Wir schaffen es nicht, dass die betäubungslose Kastration der Ferkel endlich zur Geschichte gehört.
- Die natürlichen Agrarräume sind erschöpft.
- Der Umgang mit radioaktiven Abfällen ist eine nicht wirklich gelöste Last für alle Zukunft.

- Die Rekordzahlen an Wind- und Solarstrom sind gut und wünschenswert, aber weltweit steigt die Emission von Treibhausgasen schon wieder deutlich an und Strom wird mehr denn je nachgefragt und verbraucht.
- Wir haben einen gehörigen Anteil daran, dass weltweit die natürlichen Ressourcen weit jenseits der Verträglichkeit übernutzt und verbraucht werden.

Und dies sind nur Schlaglichter. Sie sagen uns: Die Nachhaltigkeitsziele sind nichts für Schöngelster. Die Zukunft hängt am seidenen Faden.

Wenn es nötig sein sollte, ein letztes Argument: Europa und Afrika, wenn man die durchschnittlichen Einkommen der Menschen und ihre Lebenserwartung ansieht, sind Antipoden, um das Mindeste zu sagen. In einer global kommunizierenden Welt und einer – trotz aller schiefen Verteilung – reichen Welt ist die Annahme absurd, dass diese Ungleichheit in irgendeiner Weise Bestand haben könnte und dürfte.

III

Was könnten Antworten sein?

Die Wirksamkeit der Nachhaltigkeitspolitik kann auf vielen Wegen verstärkt werden: mit Gesetzen und regulativen Ansätzen, mit glaubwürdigen Beispielen, über das Schaffen von Vertrauen und Zutrauen, durch den Austausch von Erfahrungen, mit Hilfe von Experimentierfeldern, langfristig über Bildung und Ausbildung. Verbindlichkeit und Freiwilligkeit sind in meinem politischen Verständnis in der nachhaltigen Entwicklung keine Opponenten, sondern korrespondierende Größen.

Das Politische selbst spielt die Schlüsselrolle, und zwar diese: Die institutionelle Basisarchitektur zur Nachhaltigkeitspolitik – auf der Seite der Bundesregierung, im Parlament, mit dem Nachhaltigkeitsrat – ist im Detail ausbaufähig und – das ist wichtig – als Basis gut. International wird das – nicht zuletzt vom Peer Review 2018 sowie in vielen bilateralen Kontakten – sehr anerkannt. Ich bin der Meinung, dass der Maschinenraum jedoch ein Mehr an politischer Rückendeckung und, infolgedessen, Aufmerksamkeit und Durchschlagskraft braucht. Respektive – und das ist im Grunde ein Gebot unserer Demokratie – brauchen Politiker, die aktiv und vorsorgend für eine starke Nachhaltigkeitspolitik eintreten, ein Mehr an politischer Präsenz und Resonanz, in ihrem eigenen Interesse.

Was tut hierbei nun aktuell der Nachhaltigkeitsrat? Ich greife nur zwei Aspekte heraus.

1. RENN, die Regionalen Netzstellen Nachhaltigkeitsstrategien

Die RENN sind ein Projekt des Nachhaltigkeitsrates. Hier initiiert, von hier aus etabliert. Entscheidend aber war der Deutsche Bundestag. Die Abgeordneten haben den ersten Schritt gewagt und den Etat zur Verfügung gestellt. Damit haben sie den Weg frei gemacht für die regionale Vernetzung von Initiativen zur Nachhaltigkeit.

Es gibt vier RENN-Netze. Bei RENN.west sind wir heute zu Gast und ich freue mich über den Fortschritt, den das Projekt macht und unter Beweis stellt. Die regionalen Netzstellen sollen in ihrer Region unabhängig und in eigener Verantwortung wirksam werden: im Sinne der Vernetzung der Akteure aus allen gesellschaftlichen Bereichen, als Inkubator neuer Ideen und bei der politischen Gestaltung von Nachhaltigkeitsstrategien. Alle können, niemand muss mitmachen. Die Gesamtstrategie wird vom Nachhaltigkeitsrat verantwortet.

2. Das Ringen um den Verfassungsrang für Nachhaltigkeit.

Ein Verfassungsziel Nachhaltigkeit hat die Kraft, die politische Resonanz und strategische Aufmerksamkeit rund um die Agenda 2030 und die Nachhaltigkeitsstrategie zu steigern.

In der 16. Wahlperiode haben rund einhundert meist junge Abgeordnete des Deutschen Bundestages einen Verfassungszusatz zur Generationengerechtigkeit gefordert. Die Initiative kam damals nicht durch, womöglich auch deswegen, weil fiskalische Fragen dominierten und die Initiative sich sehr auf die Rentenproblematik im demographischen Wandel fokussierte. Wie dem auch sei, der Nachhaltigkeitsrat hat vor zwei Jahren den Faden neu aufgegriffen.

Wir haben uns zunächst Rat bei Professor Dr. Joachim Wieland geholt, Rektor der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer. Wir haben ihn gefragt, ob ein Verfassungsrang für Nachhaltigkeit Sinn macht und wie er ggf. ausgestaltet werden könne. Herr Wieland hat die Grundsatzfrage mit einer sehr interessanten Begründung bejaht. Die geht, und ich bitte ausdrücklich um Verständnis für die laienhaften Worte eines Nichtjuristen, ungefähr folgendermaßen. Das Grundgesetz verfügt schon über Elemente der Nachhaltigkeitsagenda: Artikel 20a schützt die natürlichen Lebensgrundlagen. Das Sozialstaatsgebot ist allseits bekannt. Die sogenannte Schuldenbremse ist als letztes Element hinzugekommen. Diese drei Elemente wirken jeweils für sich. Sie sind aber nicht völlig ohne Zielkonflikte untereinander und auch innerhalb des jeweiligen Elementes macht die Praxis oftmals auf ihre Ambivalenz aufmerksam. Schließlich fehlen auch wesentliche Elemente der Nachhaltigkeitsagenda, wie insbesondere zu den universellen (globalen) und Generationen übergreifenden Aspekten.

Es wiegt also schwer, immer noch Wieland, dass die Verfassung nichts über die Notwendigkeit der Abstimmung, Abwägung und Kohärenz aussagt. Machbar wäre dies durch eine Bindung staatlichen Handelns an das Prinzip der Nachhaltigkeit. So ähnlich hat dies das Land Hessen jetzt für die Landesverfassung vorgesehen.

Für die Bundesebene sehen wir nun mit Professor Wieland drei Möglichkeiten. Man könnte ein Nachhaltigkeitsgebot in die Präambel des Grundgesetzes aufnehmen. Dies wäre aber zu schwach und unentschieden. Man könnte ein Grundrecht für nachhaltige Entwicklung formulieren, das Leistungsansprüche und Leistungsrechte begründet. Diesen Gedanken haben wir vorerst verworfen, halten aber eine weitere Debatte über Nachhaltigkeit als Grundwert oder gar Grundrecht für dringend notwendig. Ich erinnere Sie an die globalen Nachhaltigkeitsziele. Einige Ziele werfen auch die Frage auf, ob sie nicht stärker „Rechte-basiert“ zu verstehen sind, im Sinne eines „Rechtes auf Zugang zu Wasser, Land, Ernährung, Bildung etc.“.

Bleibt also der Weg über die Formulierung eines Gebotes für das staatliche Handeln, das besagen könnte, dass das staatliche Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit zu beachten hat. Das könnte man sich als Ergänzung von Artikel 20 vorstellen. Natürlich bedarf ein solches Gebot der Auslegung und Konkretisierung. Als Gebot allein entfaltet es keine unmittelbaren materiellen Folgen. Deren Bestimmung bleibt dem Gesetz- und Ordnungsgeber in jedem Einzelfall vorbehalten. Insofern geht unser Vorschlag auch einher mit der Unterstützung und Stärkung der liberalen Demokratie.

Diesen Ansatz verfolgt der Nachhaltigkeitsrat nach wie vor und bringt ihn in die politische Debatte ein.

IV

Kritiker bemängeln die fehlende Verbindlichkeit. Für sie hat die Sache nur eine symbolische Bedeutung, für sie lenkt die Verfassungsfrage nur vom Eigentlichen ab, und das ist für sie die Schaffung rechtsverbindlicher und strafbewehrter Pflichten.

Dem widerspreche ich. Für mich beginnt Verbindlichkeit nicht mit dem Erlass von Gesetzen. Es ist aus meiner Sicht sogar fatal, im Umweltschutz und in der Nachhaltigkeitspolitik ganz auf staatliches Handeln zu setzen. Natürlich brauchen wir auch Gesetze und Vorschriften. Aber noch keine „große Transformation“ ist per Gesetz und Vorschrift gestartet worden. Das kann man aus der Geschichte lernen. Wenn überhaupt, dann ist das Recht der eigentlichen Veränderung in Gesellschaft und Kultur nachgefolgt und hat das Legitime legalisiert.

Verbindlichkeit ist für mich eine primär politische Kategorie.

Deswegen halte ich das Wort „nur“ für eine Missdeutung und Fehleinschätzung. Andersherum wird ein Schuh draus: Wir brauchen endlich ein Symbol für die Dringlichkeit, auf eine nachhaltige Entwicklung hin umzusteuern. Hierzu scheint mir eine Grundgesetzergänzung doch ein wesentlicher, wenn auch nicht der einzige Schritt.

Nachhaltigkeit ist die Bastion gegen staatspolitische Egomane, gegen kulturellen Sofortismus und eigennütziges Kurzfristdenken. Nachhaltigkeit – das sind Ideen und Lösungen, die dauerhaft „gehen“ ohne uns selbst und die Natur zu zerstören, wobei das „uns selbst“ universell ist und den globalen Süden wie auch den Norden umfasst. Im Hier und Jetzt heißt das: Sich im Alltag, im Beruf, am Wohnort oder in der Familie für Nachhaltigkeit einzusetzen, macht für jeden Menschen Sinn und gibt Erfüllung und Bestätigung, egal wie die Sache am Ende ausgeht.

Deshalb das Konzept der Regionalen Netzstellen.

Wer heute für eine nachhaltige Entwicklung eintreten will, der muss die liberale Demokratie einer offenen Gesellschaft und die soziale und ökologische Marktwirtschaft durch Aktualisierung verteidigen, weil die Selbstsicherheiten des alten (politischen) Westens nicht mehr so tragfähig sind wie einst.

Deshalb die Idee zum Verfassungsrang für Nachhaltigkeit.

Auf allen Ebenen sollten wir deshalb an einer starken, und vor allem an einer verstärkten Nachhaltigkeitspolitik arbeiten.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.