

Nationale Umweltplanung als neuer Ansatz in der Umweltpolitik

Konsensuale Zielbildung

Weltweit gibt es bereits in 60 Ländern nationale Umweltpläne. Am Beispiel von fünf ausgewählten OECD-Ländern (Niederlande, Großbritannien, Kanada, Österreich und der Schweiz) haben die Autoren für die Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ die Erstellungsprozesse für die Umweltpläne untersucht und Empfehlungen für einen deutschen Umweltplan formuliert.

Nationale Umweltplanung im Sinne der Agenda 21 stellt eine soziale Innovation dar, die institutionelle und strategische Defizite bisheriger Umweltpolitik zu überwinden versucht. Sie stellt einen Typus von indikativer Planung dar, der die konsensuale Zielbildung auf breiter Basis in den Vordergrund stellt und durch die Merkmale der Partizipation, der intersektoralen Integration und der Verursacherorientierung charakterisiert ist.

Nationale Umweltpläne und Nachhaltigkeitsstrategien dieses neuen Typs haben sich seit Ende der 80er Jahre in vielen Ländern ausgebreitet. Etwa zwei Drittel der Industrieländer haben eine Variante dieser Planung eingeführt oder sind wie die Schweiz dabei, dies zu tun. Bereits eingeführt haben diese Planungen v.a. Länder wie Niederlande, Dänemark, Finnland, Südkorea, Österreich und Portugal. Weltweit wurden in insgesamt etwa 60 Ländern Umweltpläne erstellt, die in ihrer Form allerdings stark variieren. Oft handelt es sich bei den existierenden Umweltplänen um erste Schritte hin zu einer integrierten Langfriststrategie auf breiter Basis. Unterschiede bestehen vor allem hinsichtlich der Qualität der formulierten Ziele, des Grads der Partizipation gesellschaftlicher Akteure bei der Planerstellung sowie der Integration von Umweltaspekten in andere Politikbereiche. Darüber hinaus unterscheiden sich die nationalen Strategien hinsichtlich ihrer institutionellen Verankerung.

Gemessen an der Zielqualität, der institutionellen Verbindlichkeit und der Beteiligung und Integration von relevanten Akteuren ist der niederländische „National Environmental Policy Plan“ international der weitestgehende Fall und kann daher als Modell angesehen werden. Die anderen untersuchten Fälle nationaler Umwelt-

planung – in Großbritannien, Kanada, Österreich und der Schweiz – haben nach diesen Kriterien geringere Bedeutung, verdienen aber in Teilbereichen ebenfalls Interesse.

In den fünf untersuchten Ländern war es in der Regel eine Kombination aus drei Faktoren, die den Anstoß zur Erstellung eines nationalen Umweltplanes bildete:

- spezielle Konstellationen der nationalen Umweltpolitik (z.B. aktive Umweltminister),
- eine starke öffentliche Thematisierung von Umweltfragen in Verbindung mit einer aktiven Umweltbewegung und
- internationale Impulse wie der Brundtland-Bericht, Agenda 21 oder – in einem Fall – das 5. Umweltaktionsprogramm der EU.

In den meisten Industrieländern wurde der Prozeß der Planerstellung wesentlich vom Umweltministerium (bzw. der nationalen Umweltbehörde) bestimmt. In einigen Ländern wurden jedoch auch spezielle Planungsorgane geschaffen.

► Anforderungen an nationale Strategien

Der eigentlich kritische Punkt in der Erstellung (und Implementation) eines nationalen Umweltplans bzw. einer Strategie nachhaltiger Entwicklung ist die Integration der wirtschaftsnahen „anderen“ Ressorts und ihrer Klientel in diesen Prozeß. Dabei geht es darum, ein breit akzeptables Maß an relevanten Umweltzielen in diesen Abstimmungen zu sichern. Im Sinne der Agenda 21 kommt es darüber hinaus darauf an, die wirtschaftsnahen Ressorts und ihre Klientel zu eigenverantwortlichen Beiträgen des langfristigen Umweltschutzes zu veranlassen. Ein nationaler Umweltplan hat seine Bedeutung nicht zuletzt in der Funktion, die traditionell additive Rolle von Umweltpolitik durch intersektorale Querschnittsstrategien zu überwinden. Vor

allem die Bereiche Verkehr, Energie, Bau und Landwirtschaft erweisen sich in aller Regel als besonders widerständig.

Besonders betont wird der Prozeßcharakter nationaler Umweltplanung. Die OECD warnt ausdrücklich: „Einen perfekten Plan anzustreben kann kontraproduktiv sein. Das Motto sollte sein: Unmittelbar damit in Gang kommen!“. Dabei ist von längeren Zeiträumen auszugehen: Die formelle Planerstellung dauerte im Industrieländervergleich zwischen sechs Monaten (Frankreich) und drei Jahren (Österreich). Die tatsächliche Planungsperiode ist jedoch länger anzusetzen, in Österreich z.B. fünf Jahre, in den Niederlanden sogar sechs Jahre.

► Empfehlungen für die Bundesrepublik Deutschland

Basierend auf der Untersuchung nationaler Umweltplanungen in entwickelten Marktwirtschaften und insbesondere in den ausgewählten fünf Ländern können Empfehlungen für die Bundesrepublik Deutschland ausgesprochen werden (siehe Kasten nächste Seite). Entscheidende Schritte bei der Erstellung eines Umweltplanes sind danach:

- ein massiver Wissensinput in einen öffentlichen und sodann institutionellen Diskurs;
- ein Planentwurf als staatliche Vorgabe;
- eine spezielle Planungsinstitution (Rat für Umweltplanung, ggf. Rat für Nachhaltige Entwicklung) mit der Funktion der Konsultation und Konsensbildung;
- ein System dezentraler freiwilliger Vereinbarungen und
- ein Berichts- und Überprüfungsmechanismus.

Empfohlen werden weiterhin als flankierende Maßnahmen:

- die Verankerung eines Gesetzesauftrags zur Umweltplanung, wie sie u.a. in den Niederlanden, Japan, Neuseeland und Südkorea besteht (z.B. als Novelle zum UVP-Gesetz) und

Die Autoren

Dr. Martin Jänicke ist Professor am Fachbereich Politische Wissenschaft der FU Berlin und leitet die Forschungsstelle für Umweltpolitik, Helge Jörgens ist dort wissenschaftlicher Mitarbeiter. Alexander Carius ist wissenschaftlicher Mitarbeiter bei ecologic.

Kontakt: FFU, Schwendener Straße 53, Berlin
Tel.: (030) 838 50 98, Fax: 8316351

● die Schaffung einer kompetenten organisatorischen und wissenschaftlichen Infrastruktur für den Planungsprozeß.

Der skizzierte Vorschlag stellt die weitestgehende Vorgehensweise dar, schließt also die Option ein, den Prozeß nationaler Umweltplanung mit der weicheren Variante einer „nationalen Nachhaltigkeitsstrategie“ zu beginnen, den umfassend institutionalisierten „nationalen Umweltplan“ mithin als weitere Perspektive zu behandeln. Der erfolgreiche Einstieg relevanter Verursacherbereiche in einen organisierten Lernprozeß kann zunächst Vorrang haben.

Als Minimum wird u.a. empfohlen:

● die Zusammenfassung aller in der Bundesrepublik geltenden Umweltplanungen, internationalen Zielvorgaben und freiwilligen Vereinbarungen in einem breit zugänglichen Text;

● die Darstellung der wichtigsten langfristig ungelösten Umweltprobleme des Landes und der hierzu vorliegenden wissenschaftlichen Empfehlungen, Optionen sowie internationaler „best practice“;

● die Institutionalisierung eines breiten nationalen Diskurses mit Vertretern von Verursacherbereichen über die langfristige ökologische Perspektive Deutschlands und die Möglichkeiten ihrer Verbesserung;

● die Schaffung eines minimalen Orientierungsrahmens an Zielvorgaben für dezentrale freiwillige Vereinbarungen von Städten und Branchen (analog zum bereits bestehenden CO₂-Ziel);

● die Verankerung einer Berichtspflicht der Ressorts über umweltrelevante Auswirkungen ihrer Tätigkeit und eigene Beiträge zur Umweltverbesserung;

● die Konzentration auf Varianten der Nachhaltigkeitsstrategie, die mit der Ressourcenproduktivität die betriebliche Kostensituation verbessern und neue Märkte für ökologisch zukunftsgerichtete Anlagen und Produkte eröffnen.

Für jede dieser Maßnahmen liegen internationale Erfahrungen bereits vor.

Die Frage, ob die Bundesrepublik ihrer bisherigen Vorreiterrolle im Rio-Prozeß mit der Minimallösung einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie gerecht würde, war nicht Gegenstand der hier referierten Studie. Jedoch sprechen eine Reihe von Argumenten für eine relativ weitgehende nationale Umweltplanung. Hervorzuheben ist – neben dem anhaltenden internationalen Trend zur nationalen Umwelt-

Schema des vorgeschlagenen Planerstellungsprozesses

Funktion	Träger
1. Sondierung:	Informelle Trägergruppe (Basis: BMU)
2. Wissensbasis: a) Synopse bestehender Umweltplanungen, (internat.) Zielvorgaben und Selbstverpflichtungen b) Wissenschaftl. Darstellung zentraler Umweltprobleme, wiss. Zielempfehlungen, Optionen, best practice	UBA, BMU Umweltbundesamt, Forschungsinstitute
3. Formelle Eröffnung des nationalen Diskurses, Vorkonferenz	Bundespräsident, Kanzler
4. Einholung von Stellungnahmen umweltrelevanter Akteure	BMU
5. Erstellung eines Planentwurfs	UBA, BMU, Forschungsinstitute
6. Beratung und Vorabklärung des Entwurfs a) interministerielle Vorabklärung: b) Beratung: c) Konsensgespräche mit wichtigen Zielgruppen	„Rat für Umweltplanung“ (Vors.: Bundeskanzler oder sich abwechselnde Minister) Exekutivkomitee des Rates (BMU, BMWi, BMV, BMBau, BML, BMBF) Plenum des Rates (Vertreter v. Bundesverwaltungen, Bundestag, Bundesländern, Verbänden und Wissenschaft) Arbeitsgruppen des Rates (organisiert nach Verursacherbereichen)
7. Verabschiedung und Vorlage des Planes	Rat für Umweltplanung
8. Dezentrale Vereinbarungen und Selbstverpflichtungen	Länder/Kommunen Branchen/Unternehmen
9. Monitoring der Umsetzung	Umweltbundesamt und Forschungsinstitute
10. Bewertung der Umsetzung, Revision	Rat für Umweltplanung

planung – vor allem die hierdurch gegebene Möglichkeit einer Effizienzsteigerung und Modernisierung von Umweltpolitik. Darüber hinaus weisen die Planungen mehrerer entwickelter Marktwirtschaften (Dänemark, Niederlande, Schweiz, USA, Kanada, Japan und nicht zuletzt Südkorea) auf die Möglichkeit einer Nutzung dieses Instruments für eine umfassende Modernisierung und Standortverbesserung der Volkswirtschaft.

Die im internationalen Vergleich weitestgehenden Planungen wurden bisher unter situativ günstigen Bedingungen formuliert

(starke Umweltmobilisierung und günstige Wirtschaftslage). Die aktuell weniger günstige Wirtschaftslage der Bundesrepublik sollte durch eine verstärkte Konzentration auf win-win-Lösungen und durch zusätzliche politische Anstrengungen kompensiert werden.

Anmerkung

Die vollständige Studie wird in Kürze von der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ beim Economica-Verlag veröffentlicht. Außerdem kann über die Forschungsstelle für Umweltpolitik das Paper „National Environmental Policy Plan and long-term Sustainable Development Strategies. Learning from International Experiences“ bezogen werden.

(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.