

Institutionelle Voraussetzungen nachhaltiger Politikgestaltung

1. Einleitung

Das Konzept der »Nachhaltigen Entwicklung« hat sich zu einem zentralen Leitbild nationaler und internationaler Politik entwickelt. Danach sind alle Staaten dazu aufgerufen, sich ihrer langfristigen Verantwortung für die Bewältigung zentraler Zukunftsherausforderungen auf ökologischer, sozialer und ökonomischer Ebene zu stellen.¹ Das Spektrum an rechtlichen, institutionellen, finanziellen, planerischen und partizipationsorientierten »Nachhaltigkeitsinstrumenten«, die zur Bewältigung dieser komplexen Aufgabe einzeln oder in Kombination eingesetzt werden können, hat sich dabei in den letzten Jahrzehnten stetig ausdifferenziert und reicht mittlerweile von klassischen rechtlichen Vorgaben über neu geschaffene institutionelle Zuständigkeiten, Ombudsmannsysteme und Nachhaltigkeitsfonds bis hin zu bürgerschaftlichen Partizipationsarrangements im Rahmen lokaler Agenda-21-Prozesse. In welchem Umfang und welcher Zusammenstellung diese Instrumente von Industrie- und Schwellenländern unterschiedlicher politisch-institutioneller Prägung genutzt werden, ist bis heute kaum erforscht. So blieb bisher auch unklar, ob sich Unterschiede zwischen demokratisch und autokratisch regierten Staaten in der Auswahl und Zusammenstellung ihrer Instrumente feststellen lassen und welche Rolle die allgemeine staatliche Handlungsfähigkeit (state capacity) für die Möglichkeit eines differenzierten Mitteleinsatzes spielt. Angesichts durchaus ambivalenter Nachhaltigkeitsbilanzen demokratischer und autokratischer Staaten² erscheint es jedoch

- 1 Dazu zählen etwa der Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen, die Bewahrung sozialer Kohäsion unter den Bedingungen vielfältiger gesellschaftlicher Veränderungen, die Vermeidung ökonomischer Krisen oder die Förderung von Wissen und Innovation.
- 2 Mark Beeson, »The Coming of Environmental Authoritarianism« in: *Environmental Politics*, Bd. 19, Nr. 2 (2009), S. 276-294; Marianne Kneuer, »Who is greener? Climate action and political regimes: trade-offs for national and international actors« in: *Democratization*, Bd. 19, Nr. 5 (2012), S. 865-888.

Im Hinblick auf die materiellen Politikergebnisse lässt die bisherige Forschung einen Demokratievorteil vor allem im Bereich sozialer Nachhaltigkeit erkennen (Stefan Wurster, »Sustainability and Regime Type. Do Democracies Perform Better in Promoting Sustainable Development than Autocracies?« in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 9 (2011), S. 538-559). Deutlich ambivalenter fällt das Ergebnis im Bereich ökologischer Nachhaltigkeit aus: Demokratien scheinen zwar in der Lage zu sein, kurzfristige Anpassungsleistungen an veränderte Umweltbedingungen zu erbringen, doch bei der Bewältigung langfristig-schleichender und globaler Umweltprobleme agieren sie kaum erfolgreicher als ihre autokratischen Pendanten (Stefan Wurster, »Comparing ecological sustainability in autocracies and democracies« in: *Contemporary Politics*, Bd. 19, Nr. 1 (2013a), S. 76-93).

angebracht, genauer zu ermitteln, inwiefern von einem »democracy advantage«³ beim Einsatz von Nachhaltigkeitsinstrumenten im Länderspektrum der entwickelten Industrie- und Schwellenländer gesprochen werden kann. Im Folgenden sollen deshalb diese beiden Forschungsfragen beantwortet werden:

1. In welchem Umfang und welcher Ausprägung werden »Nachhaltigkeitsinstrumente« in Industrie- und Schwellenländern eingesetzt?
2. Besteht ein systematischer Zusammenhang zwischen dem Instrumenteneinsatz, der Regimetypausprägung und der staatlichen Handlungsfähigkeit eines Landes?

Ausgehend von theoretischen Überlegungen wird diesen Fragen im Rahmen von makro-quantitativen Analysen nachgegangen, die den aktuellen Instrumenteneinsatz in 50 Industrie- und Schwellenländern berücksichtigen⁴. Dazu wird auf den neu entwickelten »Nachhaltigkeitsinstrumentenindex« (NII) zurückgegriffen, der Umfang und Ausprägung des Einsatzes von insgesamt zwölf Nachhaltigkeitsinstrumenten in den Untersuchungsländern erfasst. Ergänzt wird diese Untersuchung um qualitative Einzelbetrachtungen vier ausgewählter Länder (Deutschland, Italien, Kuba, China.), um die genauen Kausalmechanismen der zuvor aufgedeckten Zusammenhänge näher erfassen zu können.

Nachdem in Abschnitt 2 zunächst die besonderen Herausforderungen einer nachhaltigen Politikgestaltung skizziert werden, arbeitet Abschnitt 3 das Spektrum an prinzipiell verfügbaren »Nachhaltigkeitsinstrumenten« systematisch heraus und stellt den NII-Datensatz vor. Abschnitt 4 bündelt die theoretischen Erwartungen über den Zusammenhang von Regimetypausprägung, staatlicher Handlungskapazität und Instrumenteneinsatz in Hypothesen, bevor in Abschnitt 5 die Ergebnisse der Instrumentenauswahl im Ländervergleich vorgestellt werden. In Abschnitt 6 folgt die makro-quantitative Analyse, deren Kernergebnisse in Abschnitt 7 anhand qualitativer Einzelfalluntersuchungen ausdifferenziert werden. Die Ergebnisse münden in ein abschließendes Fazit (Abschnitt 8), das sie in einen breiteren Kontext einordnet und auf weiteren Forschungsbedarf hinweist.

3 Morton Halperin / Joe Siegle / Michael Weinstein, *The Democracy Advantage. How Democracy promotes Prosperity and peace*, London 2008.

4 Neben den 34 OECD-Staaten wurden die fünf BRICS-Länder (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) sowie elf weitere wirtschaftlich und geopolitisch bedeutsame Schwellenländer (Algerien, Argentinien, Indonesien, Iran, Kasachstan, Kuba, Saudi-Arabien, Singapur, Thailand, Ukraine, Weißrussland) in die Untersuchung einbezogen. Um das Untersuchungssample homogen zu halten, wurden Kleinstaaten und Länder auf sehr niedrigem ökonomischem Entwicklungsniveau nicht berücksichtigt (Most-Similar-Systems-Design). Ihre Aufnahme in die Untersuchung hätte zudem erhebliche Restriktionen bei Datenzugang und -verlässlichkeit nach sich gezogen (siehe zur Datenproblematik beim weltweiten Demokratie-Autokratie-Vergleich Edeltraud Roller, »Comparing the performance of autocracies: issues in measuring types of autocratic regimes and performance« in: *Contemporary Politics*, 19 (1) (2013), S. 35-54).

2. Anforderungen an eine nachhaltige Politikgestaltung

Die spezifischen Herausforderungen einer nachhaltigen Politikgestaltung lassen sich in drei Punkten zusammenfassen⁵. Es handelt sich um:

1. eine mehrdimensionale, politikfeldübergreifende Querschnittsaufgabe, die zugleich ökologische, soziale und ökonomische Politikziele einschließt und politische Zielkonflikte möglichst produktiv auflöst,⁶
2. ein normativ anspruchsvolles Gerechtigkeitspostulat, das eine politische Verantwortungsübernahme sowohl über transnationale als auch über intra- und intergenerationelle Grenzen hinaus erfordert⁷,
3. einen in der praktischen Umsetzung von hoher Komplexität (Internalisierung externer Effekte, Umgang mit Reflexivität)⁸ und Unsicherheit (Gefahr unintendierter Nebenfolgen, unklare Langfristeffekte heutiger Entscheidungen) geprägten Auftrag.

Diese normativ wie praktisch anspruchsvolle Aufgabe stellt die traditionell stark »gegenwartsfixierten« Nationalstaaten vor ganz neue Herausforderungen, denen sie mit einem althergebrachten Repertoire an direkten, indirekten und prozeduralen Steuerungsinstrumenten⁹ kaum noch gewachsen zu sein scheinen.

3. Instrumente nachhaltiger Politik

Vielmehr erfordert nachhaltige Politikgestaltung den Einsatz neuer Governance-Formen und Steuerungsinstrumente, die den oben beschriebenen spezifischen Anforderungen Rechnung tragen¹⁰. Der politikfeldübergreifenden Querschnittsaufgabe kann mit koordinierend wirkenden Instrumenten begegnet werden. Dazu können erstens nationale Nachhaltigkeitsstrategien zählen, die sowohl politikfeldspezifisch als auch politikfeldübergreifend Nachhaltigkeitsziele definieren. Zur objektiven Überprüfbarkeit werden

5 Zu den besonderen Problemen und Herausforderungen nachhaltiger Politikgestaltung siehe u.a. Michael von Hauff / Alexandro Kleine, *Nachhaltige Entwicklung: Grundlagen und Umsetzung*, München 2009; Armin Grunwald / Jürgen Kopfmüller, »Nachhaltigkeit« in: Thorsten Bonacker / Hans-Martin Lohmann (Hg.), *Campus »Einführungen«*, Frankfurt/Main 2012,.

6 Der Bedeutungsumfang des Konzeptes einer »Nachhaltigen Entwicklung« hat sich spätestens seit der Rio-Konferenz 1992 im Sinne eines »magischen Nachhaltigkeitsdreiecks« deutlich ausgeweitet (vgl. von Hauff / Kleine, *Nachhaltige Entwicklung: Grundlagen und Umsetzung*, aaO. (FN 5), S. 9. Neben dem langfristigen Schutz von Umwelt und Ressourcen stehen nun auch die Verwirklichung sozialer und ökonomischer Ziele im Fokus.

7 Vgl. Von Hauff / Kleine, *Nachhaltige Entwicklung: Grundlagen und Umsetzung*, aaO. (FN 5), S. 7.

8 Vgl. Jan Kooiman, »Governing as Governance« in: Gunnar Folke F. Schuppert (Hg.), *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden 2006, S. 149-172.

9 Vgl. Stefan Wurster, »Staatstätigkeit II: neue Formen politischer Steuerung« in: Manfred G. Schmidt / Frieder Wolf / Stefan Wurster (Hg.), *Studienbuch Politikwissenschaft*, Wiesbaden 2013b, S. 351-377, hier S. 353.

10 Vgl. Martin Brusis / Jörg Siegmund, »Sustainable Governance Indicators 2011: Concept and Methodology« in: Bertelsmann Stiftung (Hg.), *Sustainable Governance Indicators 2011 Policy Performance and Governance Capacities in the OECD*, Gütersloh 2011, S. 73-94, hier S. 74.

die Zielvorgaben idealerweise mittels Indikatoren konkret angegeben und regelmäßig evaluiert.¹¹ Einen zweiten wichtigen Baustein kann die Ansiedlung von Nachhaltigkeit in der Verantwortung des Regierungschefs darstellen, da er in allen Politikfeldern über die nötigen machtpolitischen Mittel zu deren Umsetzung verfügt, insbesondere wenn die Bearbeitung der Nachhaltigkeitsstrategie in seinem Verantwortungsbereich liegt. Von Vorteil dürfte drittens die Institutionalisierung eines Koordinationsgremiums sein. Indem es einzelne sektorale und regionale Nachhaltigkeitsaktivitäten miteinander verknüpft, können kohärente Handlungen erfolgen.¹² Ferner können auch lokale Agenda-21-Initiativen¹³ auf Gemeindeebene als Rahmen für eine nachhaltigkeitsorientierte Politikkoordination dienen.¹⁴

Das Ziel intergenerationeller Verantwortungsübernahme kann durch ein Ombudsmannsystem für Nachhaltigkeit realisiert werden. Es erleichtert, sofern es mit umfangreichen Kompetenzen (z. B. volles Einspruchsrecht) ausgestattet ist, die Evaluation langfristiger Entscheidungen bzw. die aktive Kontrolle des Parlamentes durch die Bürger.¹⁵ Daneben dürfte auch die rechtliche Verankerung von Nachhaltigkeitsbelangen in der Verfassung und der Strafgesetzgebung einen Verstoß gegen diese erschweren.¹⁶ Um die transnationale Verantwortungsübernahme zu erleichtern, kann die Einbindung in internationale Nachhaltigkeitsregime und -organisationen (Umweltabkommen, Kyoto-Protokoll, etc.) ein probates Mittel sein, da diese eine Selbstbindung der Staaten implizieren und die nationale Politik dazu anhalten, intragenerationelle Nachhaltigkeitsaspekte zu berücksichtigen. Zur langfristigen, soliden Finanzierung von Nachhaltigkeitsinitiativen kann darüber hinaus ein Nachhaltigkeitsfonds beitragen.¹⁷

- 11 Vgl. Werner Jann / Markus Seyfried, »The Strategic Capacity of the Core Executive and Social Groups« in: Bertelsmann Stiftung (Hg.), *Sustainable Governance Indicators 2011 Policy Performance and Governance Capacities in the OECD*, Gütersloh 2011, S. 51–71, hier S. 59.
- 12 Rat für Nachhaltige Entwicklung, »Peer Review der deutschen Nachhaltigkeitspolitik«, 2009, online unter: http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCkQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.nachhaltigkeitsrat.de%2Fuploads%2Fmedia%2FRNE_Peer_Review_Report_November_2009.pdf&ei=fuvIU_jHIqp7Aajo4GACg&usq=AFQjCNGKkeRqfEh-bGS8heoTKGmq5FpKwA&bvm=bv.71198958,d.ZGU (Abrufdatum: 17.07.14), S. 59.
- 13 Die Lokale Agenda 21 leitet sich von der Agenda 21 ab, einem Aktionsprogramm für die Nachhaltigkeitsumsetzung, das 1992 auf der Rio-Konferenz von allen teilnehmenden Staaten beschlossen wurde (vgl. Rio-Deklaration über Umwelt und Entwicklung 1992).
- 14 Da auf lokaler Ebene ein hohes Sensibilisierungs-/Mobilisierungspotenzial der Bürger besteht (vgl. Grunwald / Kopfmüller, Nachhaltigkeit, aaO. (FN 5), S. 164) und diese als Experten ihrer Lebenswelt einen wertvollen (Informations-)Input zur Problembearbeitung beisteuern können, fällt es in diesem Rahmen voraussichtlich leichter, spezifische Nachhaltigkeitsmaßnahmen zu initiieren, die den standortspezifischen Bedürfnissen und Bedingungen gerecht werden. Dergestalt kann die Lokale Agenda 21 kommunal für die ganzheitliche Realisierung nachhaltiger Entwicklung sorgen.
- 15 Vgl. Jorgen Randers, 2052. *Der neue Bericht an den Club of Rome: Eine globale Prognose für die nächsten 40 Jahre*, München 2012.
- 16 Vgl. Grunwald / Kopfmüller, Nachhaltigkeit, aaO. (FN 5).
- 17 Vgl. Sovereign Wealth Fund Institute, »Sovereign Wealth Fund Rankings. Last Sovereign Wealth Funds by Assets Under Management«, 2014, online unter: <http://www.swfinstitute.org/fund-rankings/> (Abrufdatum: 18.07.14).

Der Problematik von Komplexität und Unsicherheit kann mithilfe dreier weiterer Instrumente begegnet werden: Erstens mit einer zentral und planerisch wirkenden exekutiven Nachhaltigkeitsorganisation, die idealerweise in Form eines Ministeriums vollumfänglich und ausschließlich für die Gestaltung und Umsetzung von Nachhaltigkeitspolitik zuständig ist.¹⁸ Zweitens mit dem Einsatz einer nationalen Gesetzesfolgenabschätzung, die mittel- und langfristig die zu erwartenden Auswirkungen neuer Gesetzesvorhaben prognostiziert, bestenfalls verbindlich für alle Gesetzgebungsverfahren durchgeführt wird und mit der Befugnis ausgestattet ist, bei negativer Prognose die Verabschiedung des entsprechenden Gesetzes zu verhindern. Schließlich kann die Installation eines externen Beratungsgremiums helfen, der Komplexität nachhaltiger Politikgestaltung Herr zu werden.¹⁹ Dies können solche Gremien vor allem dann erreichen, wenn sie regelmäßig tagen und über institutionell verankerte Einflussmöglichkeiten (z.B. suspensives Veto) verfügen.

Um Breite und Tiefe des Einsatzes der genannten zwölf Nachhaltigkeitsinstrumente in einem Land ermitteln zu können, wird im Folgenden auf einen neu konzipierten, additiven Index zurückgegriffen, der ihre Ausprägung in 50 Ländern erfasst. Der NII misst dabei neben der rechtlichen (Nachhaltigkeitsziele in der Verfassung, Strafgesetzgebung zum Schutz vor Verbrechen gegen Nachhaltigkeit, Einbindung in internationale Nachhaltigkeitsregime) und institutionellen Verankerung (Nachhaltigkeit in der Verantwortung des Regierungschefs, Nachhaltigkeitsinstitution in der nationalen Exekutive, Nachhaltigkeitskoordinationsgremium) auch den Einsatz von planerischen und finanziellen (Existenz einer Nachhaltigkeitsstrategie, nachhaltige Gesetzesfolgenabschätzung, Nachhaltigkeitsfonds) sowie partizipationsorientierten Nachhaltigkeitsinstrumenten (Ombudsmann für Nachhaltigkeit, externes Beratungsgremium, Lokale-Agenda-21-Prozesse). Deren Ausprägung wird jeweils in einer vierstufigen, ordinalen Skala abgetragen und später mithilfe einfacher additiver Aggregation in vier Subindizes und einen Gesamtindex zusammengeführt. Im Unterschied zu anderen Ansätzen, wie etwa dem Governance Capacities Index der Sustainable Governance Indicators (SGI)²⁰, basieren die Ergebnisse des NII nicht auf Experteneinschätzungen, sondern auf einem Abgleich mit zuvor festgelegten, möglichst objektiv nachprüfaren Kriterien (Daten von internationalen Organisationen).²¹

18 Vgl. Rat für nachhaltige Entwicklung, Peer Review der deutschen Nachhaltigkeitspolitik, aaO. (FN 12), S. 72 ff.

19 Ebd., S. 58.

20 Jann / Seyfried, The Strategic Capacity of the Core Executive and Social Groups, aaO. (FN 11), S. 57.

21 Die Verwendung ausschließlich »harter« quantitativer Indikatoren, die nach einheitlichen länderübergreifenden Standards erhoben werden, stellt sicher, dass »gesellschaftliche Sachverhalte ungefiltert durch individuelle Wahrnehmungsprozesse und unabhängig von persönlichen Wertungen« (Heinz-Herbert Noll, »Subjektive Indikatoren. Expertise für die Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik«, 2000, online unter: <http://sowiport.gesis.org/search/id/gesis-solis-00527433> (Abrufdatum: 18.9.2014), S. 4) abgebildet werden. Darüber hinaus bietet sie die Gewähr für eine relativ verlässliche Datenqualität (Brusis / Siegmund, Sustainable Governance Indicators 2011: Concept

4. Mögliche Determinanten des Instrumenteneinsatzes

Welche theoretischen Erwartungen lassen sich über die Determinanten des Einsatzes der genannten Nachhaltigkeitsinstrumente in unterschiedlichen Schwellen- und Industrieländern aufstellen? Ausgehend von der Annahme, dass für den öffentlichen Policyoutput vorrangig staatsnahe Strukturvariablen maßgeblich sein dürften, werden in diesem Abschnitt die Rolle des politischen Regimetyps und die allgemeine staatliche Handlungsfähigkeit im Fokus stehen.

Möchte man theoretisch fundiert eine Klassifikation politischer Herrschaft vornehmen, kann man mittlerweile auf einen ausgebauten und stark ausdifferenzierten Forschungsstand zurückgreifen.²² Im weiteren Verlauf soll ein duales Konzept zur Regimetypunterscheidung herangezogen werden, das – angelehnt an die Demokratiedefinition von Dahl (»Public contestation and the right to participate«, Dahl 1971) – allein auf das Vorhandensein von »Contested Elections« als zentralem Differenzierungskriterium zwischen Demokratien und Autokratien abhebt.²³ Dem liegt die Annahme zugrunde, dass die Existenz dieses zentralen Kriteriums die Funktionslogik eines Regimes ganz grundlegend im Hinblick auf die Partizipationsmöglichkeiten der Bürger (Herrschaftsweise), die Kontrolle der Regierung (Herrschaftsstruktur) und die Funktionsweise des politischen Wettbewerbs (Herrschaftszugang) verändert.²⁴ Für diese Untersuchung wurde der »Democracy and Dictatorship«-Datensatz (DD) von Cheibub, Gandhi und Vreeland²⁵ herangezogen, da dieser das oben genannte Unterscheidungskriterium seiner Typologi-

and Methodology, aaO. (FN 10), S. 82). Mit ihrer Verwendung lässt sich insbesondere das Hauptproblem von Expertenbefragungen umgehen, die nie ganz verhindern können, dass ein breiter Raum für willkürliche oder »gebiaste« Antworten der Interviewten verbleibt. Vgl. zu den Vorteilen quantitativer Daten und der Kritik an Expertenbefragungen Rainer Jäckle / Rafael Bauschke, »Lassen sich Reformen messen? Eine kritische Würdigung der Sustainable Governance Indicators« in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 19 (3) (2009), S. 359–386, hier S. 347 f. Unter <http://www.zfp.nomos.de/fileadmin/zfp/doc/Nachhaltigkeitsinstrumentenin dex-NII-Codebook-und-Laenderanalysen-2015.xlsx> sind das Codebook des NII, alle Rohdaten sowie die Länderberichte mit genauer Beschreibung und Begründung der Einzelbewertungen abrufbar.

22 Aurel Croissant / Stefan Wurster, »Performance and Persistence of Autocracies: Introducing Issues and Perspectives« in: *Contemporary Politics*, Bd. 19, Nr. 1 (2013), S. 1–18.

23 Damit ein Regime als demokratisch gelten kann, müssen Exekutive und Legislative aus Wahlen hervorgehen und die Opposition eine echte Siegchance bei den Wahlen haben (vgl. José Antonio Cheibub / Jennifer Gandhi / James Raymond Vreeland, »Democracy and dictatorship revisited« in: *Public Choice*, 143 (2009a), S. 67–101, hier S. 69).

24 Wolfgang Merkel, *Systemtransformation: eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*, Wiesbaden 2010.

Der Vorteil der gewählten engen definitorischen Abgrenzung liegt zudem darin, dass sie zwar zentrale institutionelle und prozedurale Regimemerkmale abprüft, die Policydimension von Demokratie aber gerade nicht inkludiert.

25 Cheibub / Gandhi / Vreeland, Democracy and dictatorship revisited, aaO. (FN 23), José Antonio Cheibub / Jennifer Gandhi / James Raymond Vreeland, »Democracy and dictatorship revisited Codebook.«, 2009b, online unter: https://netfiles.uiuc.edu/cheibub/www/DD_page.html (Abrufdatum: 03.04.12).

sierung zugrunde legt, einen umfassenden Datensatz im Längs- und Querschnittsvergleich bereitstellt²⁶ und zudem eine hohe Konstrukt- und Inhaltsvalidität aufweist.

Im Folgenden wird argumentiert, dass die allgemeine staatliche Handlungskapazität die zweite zentrale Einflussgröße für den Einsatz von Nachhaltigkeitsinstrumenten in einem Land bildet. Handlungsleitend ist dabei die Annahme, dass für den Einsatz komplexer, nachhaltigkeitsorientierter Policyinstrumente ausreichend institutionelle und prozedurale (Verwaltungs-)Kapazitäten in einem Staat vorhanden sein müssen. Diese Handlungskapazität wird dabei über den Indikator »Governance Effectiveness« der Worldwide Governance Indicators (WGI) erfasst, der die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen und Verwaltung sowie die Qualität von Politikformulierung und -implementation in einem Land misst.²⁷

Im Hinblick auf den Einfluss von Regimetyp und staatlicher Handlungskapazität können je nach Nachhaltigkeitsinstrumententyp differenzierte Erwartungen formuliert werden. Eine entscheidende Rolle kommt dabei dem Komplexitätsniveau zu, das deren Umsetzung und Wirkungsweise jeweils kennzeichnet. So stehen etwa einer rein formalrechtlichen Verankerung von Nachhaltigkeitsbelangen, im Sinne »traditioneller« direkter Steuerung, relativ niedrige Hürden im Wege. Die Kodifizierung von Nachhaltigkeitsnormen setzt neben rudimentären staatlichen Handlungsstrukturen lediglich eine hinreichende Problemperzeption und Anerkennung des Regulierungsbedarfs (Existenz sichtbarer Nachhaltigkeitsprobleme und ein Minimum an Informationsverarbeitungskapazität) vonseiten der öffentlichen Institutionen und Entscheidungsträger voraus. Höhere politische, administrative und finanzielle Kosten treten erst dann auf, wenn die Sphäre symbolischer (Gesetzgebungs-)Politik verlassen und die konsequente Durchsetzung und Implementation der Vorgaben angestrebt wird. Selbst dann sind materiellrechtliche Ge-/Verbote aber Instrumente, die eher geringe Komplexitätsansprüche an ein politisches Gemeinwesen stellen.²⁸ Hinsichtlich der Frage, wie sich der Regimetyp eines Landes auf die Kodifizierung von Nachhaltigkeitsnormen auswirkt, können somit zwei konträr verlaufende Argumentationsstränge formuliert werden: Eine Sensibilität in der Bevölkerung für Nachhaltigkeitsprobleme vorausgesetzt, dürfte es in Demokratien zwar deutlich einfacher sein, diese in politische Entscheidungsprozesse einzuspeisen. Inwieweit dies letztlich aber auch zu nachhaltigkeitsorientierten gesetzlichen Regelungen führt, hängt entscheidend vom Ausgang öffentlich ausgetragener Machtkämpfe zwischen den in aller Regel sehr gut organisierten Verteilungs koalitionären hergebrachter

26 Dies ist wichtig, da für die Regressionsanalyse, soweit jeweils möglich, die langjährigen Durchschnitte der unabhängigen Variablen als Erklärungsgrößen herangezogen werden, um den Einfluss kurzfristiger Verzerrungseffekte zu minimieren.

27 Daniel Kaufmann / Aart Kraay / Massimo Mastruzzi, *The Worldwide Governance Indicators: A Summary of Methodology, Data and Analytical Issues*. World Bank Policy Research, Working Paper Nr. 5430 2010.

28 Wurster, Staatstätigkeit II: neue Formen politischer Steuerung, aaO. (FN 9). Damit ist jedoch nichts über ihre Bedeutung für den stimmigen Nachhaltigkeitsinstrumentenmix eines Landes ausgesagt. Oftmals stellen sie eine unerlässliche Basis für die anspruchsvolleren und komplexeren Instrumente dar.

Gegenwartsinteressen²⁹ und den meist strukturell benachteiligten Interessenvertretern künftiger Generationen ab. Zwar kann man argumentieren, dass demokratische Regierungen aufgrund ihres Wiederwahlinteresses eher dazu bereit sind, allgemeingutorientierte Güter für ihre Bevölkerung anzubieten.³⁰ Dies impliziert jedoch nicht zwingend, dass auch die Interessen künftiger Generationen, die gerade nicht Teil des Selektorats sind, berücksichtigt werden. Anknüpfend an eine weit zurückreichende Debatte über die »Zukunftsvergessenheit der Demokratie«³¹ drängt sich die Frage auf, ob nicht gerade die Demokratie besondere Schwierigkeiten hat, die Interessen nachfolgender Generationen durchzusetzen, eben weil es ihr Kernanliegen ist, die Interessen heute lebender Menschen möglichst optimal zu verfolgen.³² In jedem Fall tritt in Demokratien aber das Problem auf, dass Reformen, wie sie für die Einführung nachhaltiger Rechtsnormen notwendig sind, nur über die Einbindung bzw. Überwindung institutioneller Machtbegrenzer und Vetospieler möglich werden, während in Autokratien der geschlossene Herrschaftszugang und die monolithische Herrschaftsstruktur³³ ein Durchregieren im Zweifel auch gegen erhebliche gesellschaftliche Widerstände erlauben. Fraglich ist jedoch, woher die Anreize für eine autokratische Führung kommen sollen, solche Reformen auch tatsächlich umzusetzen. Die fehlende Regierungskontrolle schottet sie nicht nur gegenüber gemeingutorientierten Forderungen aus der Gesellschaft ab, sondern ermöglicht es ihr auch, unter Zuhilfenahme repressiver Mittel die Gegenwartsinteressen einer schmalen, regimetragenden Führungselite besonders effektiv durchzusetzen. Dies kann trotz eines prinzipiell sehr weitgehenden, autokratischen Herrschaftsanspruchs zu erheblichen Problemen bei der Verankerung allgemeinverbindlicher, rechtlicher Vorgaben für mehr Nachhaltigkeit führen.³⁴

Hinsichtlich der Schaffung stabiler und wirkmächtiger Nachhaltigkeitsinstitutionen spricht aus Sicht politisch-institutioneller Theoriestränge einiges für einen klaren Demokratievorteil. Der Aufbau und vor allem Fortbestand solcher Nachhaltigkeitsinstitutionen setzt ein stabiles, berechenbares institutionelles Umfeld voraus, wie es vor allem in Demokratien anzutreffen ist. Während die politischen Entscheidungsfindungsprozesse hier offen und ihre Ergebnisse a priori nicht festgelegt sind, finden sie zugleich unter vorher klar festgelegten, rechtlich und institutionell eingehegten Rahmenbedingungen statt, die nicht kurzfristig oder einseitig von der Regierung geändert werden können.

29 Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven 1982.

30 Bruce Bueno de Mesquita / Randolph Siverson / James D. Morrow / Alastair Smith, *The Logic of political survival*, Cambridge 2003.

31 Peter Graf Kielmansegg, »Können Demokratien zukunftsverantwortlich handeln?« in: *Merkur – Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken*, Jg. 57, Heft 7 (2003), S. 583–594.

32 Otfried Höffe, *Ist die Demokratie zukunftsfähig?: über moderne Politik*, Bonn 2009.

33 Merkel, Systemtransformation: eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung, aaO. (FN 24).

34 Im Hinblick auf die tatsächliche Umsetzung der rechtlichen Vorgaben dürfte aufgrund fehlender öffentlicher und rechtstaatlicher Kontrollen die Kluft zwischen Verfassung und Verfassungswirklichkeit in Autokratien deutlich größer sein als in Demokratien.

Genau umgekehrt stellt sich die Situation in zahlreichen Autokratien dar³⁵, wo es die fehlende Herrschaftskontrolle der politischen Führung ermöglicht, Institutionen willkürlich zu verändern oder durch informelle Arrangements zu ersetzen.³⁶ Diese Gefahr besteht vor allem dann, wenn die Institutionen die »Bewegungsfreiheit« der Herrschenden einzuschränken drohen. Der stark hierarchisch-zentralisierte Herrschafts- und Verwaltungsaufbau in Autokratien erweist sich darüber hinaus als zweischneidiges Schwert: Er kann zwar die staatliche Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit erhöhen, erschwert jedoch zugleich die bei der Querschnittsaufgabe Nachhaltigkeit geforderte Kooperationsorientierung über unterschiedliche staatliche Institutionen hinweg und behindert eine wirksame Verwaltungskontrolle und Einbindung der Öffentlichkeit.

Der Einsatz planerischer und finanzieller Nachhaltigkeitsinstrumente stellt ein demokratisches Gemeinwesen dagegen vor erhebliche Herausforderungen. Während Demokratien, wie oben argumentiert, einen langfristig stabileren institutionellen Rahmen als Autokratien bereitstellen können, sind die politischen Prozesse, die innerhalb dieses Rahmens stattfinden, an einem sehr kurzen Zeithorizont ausgerichtet. Der kurze politische Zeittakt und das Damoklesschwert der kurzfristigen Abwahlmöglichkeit verleitet demokratische Regierungen dazu, Gegenwartsinteressen übermäßig zu gewichten und Probleme in die Zukunft zu verschieben, was die Einführung langfristig wirkender Planungsinstrumente erschwert. In Autokratien hingegen sollte der einmal fest im Sattel sitzende Herrscher in Erwartung einer langen Herrschaftsdauer einen weiteren Planungshorizont vor Augen haben und über repressive Mittel verfügen, um diese Langfristziele auch gegen Widerstände durchzusetzen (»Stationary-Bandit-These«)³⁷. Jedoch fehlen in einem solchen Setting die Mechanismen, die ihn an einen an allgemeinen Nachhaltigkeitszielen orientierten Kurs binden. Das Fehlen eines politischen Wettbewerbs um Führungsämter befördert, zumindest auf lange Sicht, eine ineffiziente und korruptionsanfällige Politik lediglich zugunsten einer kleinen Gruppe von Herrschaftsträgern.³⁸ Besonders dysfunktional kann sich zudem der ausgebaute Repressions- und Unterdrückungsapparat auswirken, den Autokratien aufgrund ihrer geringen Inputlegitimation unterhalten müssen. Er bindet nicht nur erhebliche Ressourcen, sondern schneidet die politische Führung auch von authentischen Informationen vonseiten der Herrschaftsunterworfenen ab (»Dictator's Dilemma«)³⁹, wodurch eine langfristige Entwicklungsstrategie erschwert wird.

35 Vgl. Jennifer Gandhi, *Political Institutions under Dictatorship*, Cambridge 2008.

36 Darüber hinaus fällt es Autokratien im Unterschied zu Demokratien deutlich schwerer, nach einem Herrscherwechsel einen geregelten Übergang ohne grundlegende Regimeumwälzungen zu organisieren (Gerard Padró I Miquel, »The Control of Politicians in Divided Societies: The Politics of Fear« in: *Review of Economic Studies* 74 (2007), S. 1259-1274).

37 Mancur Olson, »Dictatorship, Democracy and Development« in: *American Political Science Review*, 87 (1993), S. 567-576.

38 Die öffentlich kontrollierten Wettbewerbsprozesse in Demokratien verbürgen dagegen deren Lern- und Fehlerkorrekturfähigkeit (vgl. Daron Acemoglu / James A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, New York 2012).

39 Ronald Wintrobe, »Dictatorship: Analytical Approaches« in: Charles Broix / Susan C. Stokes (Hg.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford 2009, S. 363-394.

Beim Einsatz partizipationsorientierter Nachhaltigkeitsinstrumente handelt es sich schließlich um eine äußerst komplexe Form indirekter Steuerung, die es der staatlichen Verwaltung abverlangt, nichtstaatliche Akteure entscheidend in Nachhaltigkeitsprozesse einzubinden. Das Ziel, gesellschaftliches Know-how und Engagement für die Umsetzung nachhaltiger Vorhaben nutzbar zu machen, setzt zum einen eine ausgebaute staatliche Handlungskapazität voraus. Daneben erfordert es die Bereitschaft von Seite der staatlichen Herrschaftsträger, Einfluss, Macht und ein Stück weit Kontrolle abzugeben, sowie ausgeklügelte Strukturierungsmechanismen, um die Bürger zu entsprechender Partizipation zu motivieren. Beide Voraussetzungen dürften in einer Demokratie deutlich besser erfüllt sein als in einer Autokratie, für die sich bei einer Abgabe von Kontrolle, aufgrund der geringen Inputlegitimation, umgehend die Stabilitätsfrage stellt.

Die theoretisch erwarteten Zusammenhänge sind in Tabelle 1 nochmals auf einen Blick zusammengefasst:

Tabelle 1: Erwartete Zusammenhänge

| Nachhaltigkeits-instrumententyp | Regimetyyp: Demokratie | Hohe staatliche Handlungskapazität |
|---|------------------------|------------------------------------|
| Rechtliche Verankerung | ~ | + |
| Institutionelle Verankerung | ++ | ++ |
| Planerische und finanzielle Instrumente | + | ++ |
| Partizipationsorientierte Instrumente | +++ | +++ |
| ~ = kein Effekt, + = leicht positiver Effekt, ++ = positiver Effekt, +++ = stark positiver Effekt | | |

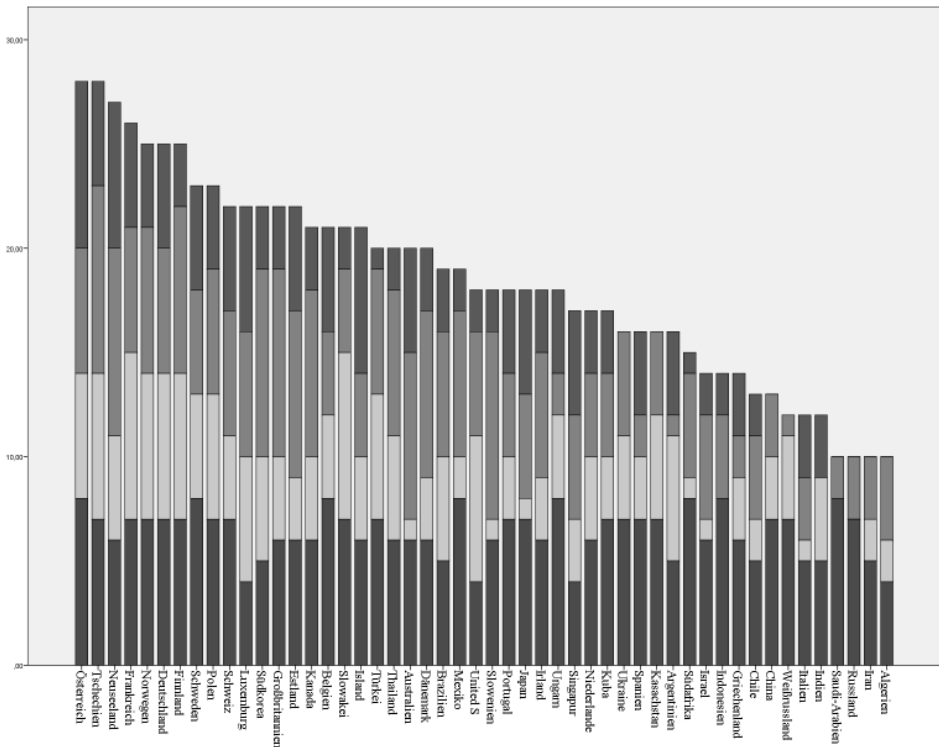
Für die korrekte Erfassung des relativen Einflusses von Regimetyyp und Staatskapazität auf den Policyoutput ist es notwendig, weitere potenzielle Determinanten in die empirische Analyse einzubeziehen. Zum einen ist zu prüfen, inwiefern der Instrumenteneinsatz in einem systematischen Zusammenhang zum wirtschaftlichen Entwicklungsniveau eines Landes steht. Anzunehmen ist, dass mit steigendem Entwicklungsstand auch die Wahrscheinlichkeit zunimmt, dass fortschrittliche Nachhaltigkeitsinstrumente zur Anwendung kommen. Daneben wird auch die Gesamtbevölkerungsgröße eines Landes in den späteren Regressionsberechnungen berücksichtigt, da sie ebenfalls Einfluss auf den Instrumenteneinsatz haben kann.

5. Instrumenteneinsatz im Ländervergleich

Betrachtet man den Instrumenteneinsatz im Ländervergleich, fällt zunächst die erhebliche Spannweite auf. Die aus den zentraleuropäischen (Österreich, Tschechien, Frankreich, Deutschland) und skandinavischen Ländern (Norwegen, Finnland, Schweden) ge-

bildete Spitzengruppe (hinzu tritt noch Neuseeland) setzt im Schnitt nicht nur etwa doppelt so viele Nachhaltigkeitsinstrumente ein wie die heterogen zusammengesetzte Nachzüglergruppe am Ende des Feldes.⁴⁰ Legt man neben der reinen Anzahl auch die qualitative Ausprägung der Instrumente zugrunde, erreicht sie sogar einen um das Dreifache höheren Wert (vgl. Abbildung 1). Die Zusammensetzung des Instrumentenmix gestaltet sich in der Spitzengruppe dabei sehr ausgewogen, während von Ländern am unteren Ende der Skala planerische und partizipationsorientierte Instrumente in deutlich geringerem Maße eingesetzt werden. Dahingegen ist bei der rechtlichen Verankerung, bei insgesamt geringer Streuung, kein klares Muster erkennbar.

Abbildung 1: Instrumenteneinsatz im Ländervergleich



Legende: Unterster Balken: Rechtliche Verankerung; Zweiter Balken von unten: Institutionelle Verankerung; dritter Balken von unten: Planerische und finanzielle Instrumente; Oberster Balken: Partizipationsorientierte Instrumente. Eigene Berechnungen.

⁴⁰ Auch wenn sich in ihr zahlreiche Autokratien (Algerien, Iran, Russland, Saudi-Arabien, Weißrussland, China) versammeln, finden sich auch einige (etablierte) Demokratien (Indien, Italien, Chile, Griechenland, Israel, Argentinien) im hinteren Feld wieder.

Auf der Ebene der einzelnen Nachhaltigkeitsinstrumente lässt sich im Hinblick auf die rechtliche Verankerung kein markantes Profil erkennen, wohingegen bei der institutionellen Verankerung deutliche Muster sichtbar werden. Während mittlerweile über achtzig Prozent der Untersuchungsländer eine mit Nachhaltigkeitsfragen befasste Institution innerhalb ihrer nationalen Exekutive geschaffen haben und in über zwei Dritteln der Länder eine interministerielle Koordination von Nachhaltigkeitsbelangen stattfindet, sind nur in circa einem Viertel der Länder wichtige Nachhaltigkeitsbelange direkt beim Regierungschef angesiedelt. Dabei verläuft eine dezidierte Trennlinie zwischen Staaten, die vor allem auf hierarchische Planung und Entscheidungsdurchsetzung fokussieren, und Staaten, die vor allem auf Kooperations-, Konsultations- und Partizipationselemente setzen.⁴¹ Während es der Spitzengruppe gelingt, beide Aspekte zu vereinigen, bleiben bei den Nachzüglern meist nur rudimentäre Elemente (rechtlich-)hierarchischer Steuerungsinstitutionen manifest. Anspruchsvolle Planungs- und Partizipationsinstrumente, wie eine nachhaltige Gesetzesfolgenabschätzung, ein permanenter Nachhaltigkeitsfonds⁴² oder lokale Agenda-21-Prozesse, fehlen bei ihnen dagegen meist vollständig.

6. Makro-quantitative Analysen

Vergleicht man den Instrumenteneinsatz von Demokratien und Autokratien unter Berücksichtigung deren staatlicher Handlungsfähigkeit⁴³, so erzielen diejenigen demokratische Staaten, die zugleich eine hohe Handlungskapazität aufweisen, im Mittel deutlich höhere Werte als alle anderen Teilgruppen (siehe Tabelle 2). Ein näherer Blick auf die einzelnen Nachhaltigkeitsinstrumententypen zeigt allerdings, dass es durchaus Abweichungen von diesem Muster geben kann. So fällt auf, dass bei der rechtlichen Verankerung von Nachhaltigkeitsaspekten die Mittelwertvarianz zwischen den Gruppen sehr gering ausfällt, also kein klarer Demokratievorteil erkennbar ist. Bei der institutionellen Verankerung tritt dieser dagegen deutlich zutage. Hinsichtlich der planerisch-finanziellen und partizipationsorientierten Instrumente ist festzustellen, dass die Kombination »Demokratie mit hoher staatlicher Handlungskapazität« die besten Ergebnisse verbürgt. Auffällig ist jedoch, dass Autokratien mit hoher staatlicher Handlungsfähigkeit Demokratien mit niedriger Handlungskapazität ebenbürtig, wenn nicht sogar überlegen sind. Dies kann als Hinweis auf die große Bedeutung von state capacity für den Einsatz von Nachhaltigkeitsinstrumenten gelten.

41 So korrelieren zum einen die Ausprägungen der Variablen »Verantwortung Regierungschef«, »Nachhaltigkeitsinstitution« und »Nachhaltigkeitsstrategie« und zum anderen die Ausprägungen der Variablen »Nachhaltigkeitskoordinationsgremium«, »Ombudsmann« und »Lokale Agenda 21« signifikant positiv miteinander.

42 Permanente Nachhaltigkeitsfonds finden sich vor allem in ressourcenreichen Staaten, etwa in Norwegen, Saudi-Arabien oder Russland.

43 Neben dem »Democracy and Dictatorship Index« wurde eine dichotomisierte Variante des »Government Effectiveness Index« (positive Wertausprägungen des Ursprungsindex wurden als hohe, negative Wertausprägungen als niedrige Handlungskapazität kodiert), jeweils bezogen auf das am aktuellsten verfügbare Jahr, für die Gruppenbildung herangezogen.

Tabelle 2: Mittelwertvergleich des Instrumenteneinsatzes

| Regimetyyp/Staatliche Handlungskapazität | | Rechtliche Verankerung | Institutionelle Verankerung | Plan. u. fin. Instrumente | Partizip. Instrumente | Instrumente insgesamt |
|--|------------------------|------------------------|-----------------------------|---------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Autokratie | Niedrige Handlungskap. | 6,17 | 2,67 | 3,17 | 0,50 | 12,50 |
| | Hohe Handlungskap. | 6,75 | 1,75 | 3,75 | 1,50 | 14,25 |
| Demokratie | Niedrige Handlungskap. | 6,00 | 3,80 | 3,20 | 2,40 | 15,40 |
| | Hohe Handlungskap. | 6,43 | 4,29 | 5,91 | 3,86 | 20,49 |
| Insgesamt | | 6,38 | 3,84 | 5,14 | 3,12 | 18,52 |

In jedem Fall scheint für das Outputergebnis ein dominierender (institutioneller) Faktor allein nicht ausschlaggebend zu sein. Dies wird auch deutlich, wenn im Rahmen von multivariaten Regressionsberechnungen (siehe Tabelle 3) weitere potenzielle Einflussfaktoren berücksichtigt werden.

Tabelle 3: Regressionsergebnisse⁴⁴

| | Rechtliche Verankerung | | Institutionelle Verankerung | | Planungs- und fin. Instrumente | | Partizipat. Instrumente | | Instrumente insgesamt | |
|--------------------------|------------------------|-------|-----------------------------|-------|--------------------------------|------|-------------------------|------|-----------------------|------|
| Konstante | 6,67*** (0,40) | | 2,08*** (0,69) | | 4,31*** (0,69) | | 1,21** (0,48) | | 14,55*** (1,22) | |
| Regimetyyp | -0,19 (0,55) | -0,06 | 2,12** (0,93) | 0,39 | 0,57 (0,92) | 0,10 | 1,20* (0,64) | 0,24 | 3,25** (1,64) | 0,27 |
| Staatliche Handlungskap. | 0,04 (0,37) | 0,03 | -0,02 (0,64) | -0,01 | 1,41** (0,64) | 0,56 | 1,21*** (0,44) | 0,55 | 2,90*** (1,13) | 0,55 |

44 Die Sterne geben das jeweilige Signifikanzniveau an. * = 90 Prozent, ** = 95 Prozent, *** = 99 Prozent. Im linken oberen Feld zur jeweiligen Variable stehen der partielle Regressionskoeffizient, daneben in Klammern der Standardfehler der Schätzung und im rechten Feld der standardisierte partielle Regressionskoeffizient. Alle Modelle wurden auf Autokorrelation (Durbin/Watson-Test), Multikollinearität (Variance Inflation Factor) und Nicht-Normalverteilung der Störgrößen hin überprüft. Regimetyyp: Klassifikation politischer Regime als Demokratie oder Autokratie (Durchschnitt 1980 bis 2008, eigene Berechnung, Quelle: Cheibub / Gandhi / Vreeland, Democracy and dictatorship revisited Codebook., aaO. (FN 25). Staatliche Handlungskap.: Klassifikation von Staaten nach ihrer staatlichen Handlungsfähigkeit (Durchschnitt 1996 bis 2012, eigene Berechnung, Quelle: Weltbank, »Worldwide Governance Indicators«, 2014b, online unter: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> (Abrufdatum: 01.07.14)). Wirtschaftliches Entwicklungsniveau: Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (Durchschnitt 1980 bis 2012, eigene Berechnung, Quelle: Weltbank, »The World at a Glance«, 2014a, online unter: <http://data.worldbank.org/> (Abrufdatum: 01.07.2014)). Gesamtbevölkerung: Gesamtbevölkerung (Durchschnitt 1980 bis 2012, eigene Berechnung, Quelle: Weltbank, The World at a Glance, aaO. (FN 44).

| | Rechtliche Verankerung | | Institutionelle Verankerung | | Planungs- und fin. Instrumente | | Partizipat. Instrumente | | Instrumente insgesamt | |
|---------------------------------|------------------------|-------|-----------------------------|------|--------------------------------|-------|-------------------------|-------|-----------------------|-------|
| Wirtschaftl. Entwicklungsniveau | -0,01 (0,01) | -0,09 | 0,01 (0,01) | 0,06 | -0,01 (0,01) | -0,22 | -0,01 (0,01) | -0,01 | -0,01 (0,01) | -0,12 |
| Gesamtbevölkerung | -0,01 (0,01) | -0,10 | 0,01 (0,01) | 0,02 | -0,01* (0,01) | -0,21 | -0,01 (0,01) | -0,05 | -0,01 (0,01) | -0,13 |
| R ² | 0,02 | | 0,18 | | 0,30 | | 0,55 | | 0,50 | |
| Korr. R ² | 0,01 | | 0,10*** | | 0,24*** | | 0,51*** | | 0,45*** | |
| N | 50 | | 50 | | 50 | | 50 | | 50 | |

Dabei zeigt sich zunächst, dass zur Erklärung der Verteilung rechtlicher Nachhaltigkeitsinstrumente keiner der hier herangezogenen Faktoren einen signifikanten Beitrag leisten kann. Anders stellt sich dies im Hinblick auf die institutionelle Verankerung von Nachhaltigkeitsbelangen dar. Neben einem signifikant positiven Demokratieeffekt bleibt hier jedoch die Größe »Staatliche Handlungskapazität« ohne bedeutsame eigene Erklärungskraft. Exakt umgekehrt stellt sich die Situation bei den planerischen und finanziellen Instrumenten dar, wobei eine starke Ausprägung in einem signifikant positiven Zusammenhang zu einer hohen staatlichen Handlungskapazität in einem Land steht.⁴⁵ Ob ein Land demokratisch regiert wird, scheint sich dagegen nicht signifikant positiv auszuwirken. Ein hoher Einsatz partizipationsorientierter Instrumente steht dagegen sowohl in einem positiven Zusammenhang mit einem demokratisch organisierten Gemeinwesen als auch einer ausgebauten staatlichen Handlungskapazität. Dies legt den Schluss nahe, dass für die Etablierung dieser sehr komplexen Instrumente idealerweise ein Zusammenspiel aus beiden Faktoren angezeigt ist.⁴⁶

7. Länderbeispiele

Neben den differenzierten Wechselbeziehungen von Nachhaltigkeitsinstrumenteneinsatz und institutionellen Gegebenheiten konnte im Zuge der quantitativen Analyse auch auf die Bedeutung einiger weiterer Einflussgrößen eingegangen werden. Allerdings bleibt die Frage offen, welche kausalen Mechanismen den aufgezeigten Zusammenhängen zugrunde liegen. Um diese Kausalmechanismen besser erfassen zu können, soll nun die quantitative Analyse um qualitative Detailuntersuchungen von vier Ländern (Deutschland, Italien, Kuba, China) ergänzt werden, wobei sich die Fallauswahl auf typische Fälle konzentriert.⁴⁷

45 Eine große Bevölkerung scheint deren Einsatz dagegen eher zu erschweren.

46 Ein hohes wirtschaftliches Entwicklungsniveau scheint hingegen nicht maßgeblich zu sein.

47 Vgl. zu dieser Vorgehensweise Jason Seawright / John Gerring, »Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options« in: *Political Research Quarterly*, Bd. 61, Nr. 2 (2008), S. 294-308, hier S. 299. Neben je einer Demokratie mit hoher und niedriger staatlicher Handlungskapazität, die unterschiedliche Policyoutcomeergebnisse

Deutschland

Als ein Erfolgsfall für den gelungenen Einsatz unterschiedlicher Nachhaltigkeitsinstrumente kann die Bundesrepublik Deutschland angesehen werden. Sie schneidet in fast allen Bereichen überdurchschnittlich ab, wobei vor allem die starke institutionelle Verankerung⁴⁸ sowie die ausgebauten Planungs-⁴⁹ und Partizipationsinstrumente⁵⁰ ins Auge stechen. Deutschland ist mit seinen ausgebauten bzw. fest verankerten demokratischen Strukturen und seiner hohen Staatskapazität in der Lage, Nachhaltigkeitsinstrumente gezielt einzusetzen und zu finanzieren. Dabei verfügt die Bundesrepublik über eine im internationalen Vergleich funktionsfähige und effektive Verwaltung – mit Vorteilen wie langer Verwaltungstradition, hoher Regelgebundenheit und geringer Korruptionsneigung – und zeigt sich als gefestigte pluralistische Demokratie offen und anschlussfähig für die Übernahme neuer wettbewerbs- und partizipationsorientierter Steuerungsinstrumente. Durch den relativ weit vorangeschrittenen postmaterialistischen Wertewandel hat zudem die Bereitschaft in der Bevölkerung zugenommen, sich im Rahmen nicht-konventioneller Partizipationsformen politisch und gesellschaftlich zu beteiligen. Defizite weist Deutschland aufgrund seines föderalen Staatsaufbaus und einer stark ressortgebundenen Verwaltungstradition hingegen vor allem bei sektorübergreifenden Planungsaktivitäten und in bestimmten Bereichen bei der Effizienz des Verwaltungshandelns auf. Schließlich scheint auch der Umgang mit unkonventionellen Beteiligungswünschen aus der Bevölkerung, wie jüngste Beispiele in Bezug auf große Infrastrukturprojekte zeigen, die deutsche Bürokratie vor besondere Herausforderungen zu stellen.

vorweisen können (Deutschland und Italien), werden auch zwei Autokratien mit korrespondierendem Profil (Kuba und China) detaillierter untersucht.

- 48 So liegt die Verantwortung für die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie direkt beim Bundeskanzler, als Nachhaltigkeitsinstitution fungiert der regelmäßig tagende unterministerielle Staatssekretärausschuss und als Nachhaltigkeitskoordinationsgremium unterhält das Umweltbundesamt einen eigenen Fachbereich für »Umweltplanung und Nachhaltigkeitsstrategien«.
- 49 Ein gelungenes Beispiel für den planerischen Instrumenteneinsatz ist die deutsche Gesetzesfolgenabschätzung, die seit 2009 verbindlich Nachhaltigkeitsaspekte in die Normenprüfung einbeziehen soll. Über zwei Drittel aller neuen Gesetzesvorhaben werden mittlerweile auf ihre Nachhaltigkeitswirkung hin überprüft (vgl. Deutscher Bundestag, *Bericht des Parlamentarischen Beirats über die Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung und die Optimierung des Verfahrens. Unterrichtung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung. Drucksache 17/6680*, Bundestag, 2011). Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie kann aufgrund der guten Informationspolitik, der regelmäßigen Evaluierung der Indikatoren und der Fortschrittsberichte als weit ausgebaut angesehen werden (Gerhard Voss, »25 Jahre Nachhaltigkeitspolitik im Rückblick« in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hg.), *Auf dem Weg zu mehr Nachhaltigkeit. Erfolge und Herausforderungen 25 Jahre nach dem Brundtland-Bericht, Forschungsberichte aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln*, Köln 2012, S. 7-25, hier S. 20ff..). Jedoch stellt die Bundesrepublik keinen Nachhaltigkeitsfonds bereit, um Nachhaltigkeitsprojekte langfristig finanziell zu unterstützen.
- 50 Hervorzuheben ist die hohe Quote an Agenda-21-Prozessen (2012 hatten 22,7% der Gemeinden eine solche initiiert). Auch der Rat für Nachhaltige Entwicklung als externes Beratungsgremium ist im internationalen Vergleich gut aufgestellt, da seine Aufgaben klar strukturiert sind und die jährliche Konferenz eine breite Plattform für das Thema Nachhaltigkeit bietet. Auf partizipatorischer Ebene fehlt lediglich ein Ombudsmann für nachhaltige Entwicklung.

Italien

Überzeugt die Bundesrepublik in vielen Bereichen durch adäquaten Mitteleinsatz zur Konsolidierung von Nachhaltigkeit, kann Italien als Gegenbeispiel angesehen werden, das im vorliegenden Datensatz als schlechteste westliche Demokratie abschneidet. Gerade bei institutionellen und partizipatorischen Instrumenten, die in Demokratien gewöhnlich relativ stark ausgeprägt sind, zeigt Italien eine schwache Performanz.⁵¹ Es erscheint plausibel, dass hierfür in erster Linie zwei Faktoren verantwortlich sind: Spezifische Defizite im politischen System (häufige politische Umbrüche, stark klientelistische Verbindungen zwischen den Parteien) und die im Verhältnis zu Deutschland geringere Staatskapazität, die sich besonders bei der Organisation der öffentlichen Verwaltung zeigt.⁵² Daneben zählt Italien zu den höchstverschuldeten EU-Staaten, wobei der ökonomische Problemdruck entscheidend zur Vernachlässigung der Nachhaltigkeitsthematik beiträgt.⁵³ Zudem ist der postmaterialistische Wertewandel in Italien weniger weit vorangeschritten, was sich etwa daran ablesen lässt, dass Fragen der Müllvermeidung und -entsorgung in der politischen und gesellschaftlichen Debatte in Italien kaum eine Rolle spielen⁵⁴ und das Risiko von Naturkatastrophen durch die zunehmende Umweltverschmutzung durch Haushalte und Firmen den meisten Italienern nur wenig Sorgen bereitet. Das schwache Umweltbewusstsein in der Bevölkerung trägt somit wesentlich zu einem eher verhaltenen öffentlichen Nachhaltigkeitsinstrumenteneinsatz bei, da der ge-

51 So bleibt etwa unklar, welche genauen Nachhaltigkeitsaufgaben die Generaldirektion für nachhaltige Entwicklung im Umweltministerium übernimmt (vgl. Sino-Italian Program for Environment Protection, »The Italian Ministry for the Environment, Land and Sea (IMELS)«, 2014, online unter: <http://www.sinoitaenvironment.org/ReadNewsex1.asp?NewsID=2277> (Abrufdatum: 22.6.2014)). Das interministerielle Koordinationsgremium »Committee for Economic Planning« könnte sich zwar theoretisch für Nachhaltigkeitsbelange einsetzen, zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann jedoch kein konkreter Nachhaltigkeitsbezug festgestellt werden (vgl. European Sustainable Development Network (ESDN), »Single Country Profile: Italy«, 2014, online unter: <http://www.sdnetwork.eu/?k=country%20profiles&s=single%20country%20profile&country=Italy> (Abrufdatum: 22.6.2014)). Darüber hinaus sind im politischen System Italiens kein Ombudsmann für Nachhaltigkeit und kein externes Beratungsgremium implementiert. Einzig die gestarteten lokalen Agenda-21-Prozesse bewegen sich im Vergleich zu anderen Ländern auf einem ansprechenden Niveau (6,6% der Gemeinden). Die Situation bei den planerischen Instrumenten zeigt ein geteiltes Bild: Zwar ist die Nachhaltigkeitsstrategie lediglich auf die ökonomische Dimension konzentriert, enthält aber auch überprüfbare Zielvorgaben in Umweltfragen (vgl. European Sustainable Development Network (ESDN), Single Country Profile: Italy, aaO. (FN 51)). Eine Gesetzesfolgenabschätzung existiert, ist jedoch weit davon entfernt, verlässlich und systematisch Nachhaltigkeitsbelange zu überprüfen (vgl. Sustainable Governance Indicators, »Steering Capability. RIA report«, 2009, online unter: http://www.sgi-network.org/pdf/2009/SGI09_SteeringCapability_RIA.pdf (Abrufdatum: 24.06.14), S. 9. Die rechtliche Verankerung von Nachhaltigkeit ist mit einer umfangreichen Gesetzgebung zum Umweltschutz und einer Strafgesetzgebung grundsätzlich gegeben.

52 Helmut Drüke, *Italien. Wirtschaft – Gesellschaft – Politik.*, Wiesbaden 2012, S. 399.

53 Vgl. Siegfried Frech / Boris Kühn, »Geschichte – Politik – Gesellschaft. Eine Einleitung« in: Siegfried Frech / Boris Kühn (Hg.), *Das Politische Italien. Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Kultur*, Schwalbach 2012, S. 5–17, hier S. 7.

54 Vgl. Drüke, *Italien. Wirtschaft – Gesellschaft – Politik.*, aaO. (FN 52), S. 398.

sellschaftliche Druck, Nachhaltigkeitsmaßnahmen zu ergreifen, selbst nach schweren Umweltkatastrophen (z.B. Giftmüllverseuchung des Meeres) kaum spürbar ist und die Italiener ohnehin nur wenig Vertrauen in die eigenen Institutionen haben.

Kuba

Unter den autokratischen Staaten im NII-Ranking sticht insbesondere Kuba hervor, das als zweitbeste Autokratie abschneidet – gleich hinter Singapur, das aus vielen Gründen einen spezifischen Sonderfall darstellt (Stadtstaaten-Status). Auch hierfür scheint die Staatskapazität eine entscheidende Erklärungsgröße zu sein: So verfügt Kuba über ein handlungsfähiges Staatswesen mit effektiver Verwaltung und vergleichsweise niedrigem Korruptionsniveau⁵⁵, was die Ausarbeitung und Implementierung von Nachhaltigkeitsinstrumenten begünstigt. Ferner ist der Nachhaltigkeitsbegriff, insbesondere seine soziale und ökologische Dimension, der kommunistisch-sozialistischen Ideologie kubanischer Prägung inhärent⁵⁶, weshalb die kubanische Verfassung bereits seit 1976 die Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsprinzips als Pflicht des Staates und der Bürger fest schreibt. Bemerkenswert ist, dass der kubanische Nachhaltigkeitsartikel hierbei der Dreidimensionalität des Nachhaltigkeitsbegriffs vollumfänglich gerecht wird. Ein weiteres rechtlich-planerisches Instrument zum Nachhaltigkeitsmanagement stellt die umweltbezogene Gesetzesfolgenabschätzung dar, die seit 1997 verbindlich für Projekte gilt, deren Realisierung natürliche oder Energie-Ressourcen verbraucht. Die Umsetzung und Entwicklung der ebenfalls 1997 erstmals vorgelegten kubanischen Nachhaltigkeitsstrategie wird mindestens einmal jährlich durch die Regierungsbehörden der jeweiligen Provinzen kontrolliert.⁵⁷ Besonders aufmerken lässt der Einsatz zweier weiterer Instrumente: Trotz der geringen finanziellen Mittel und der unverändert wirtschaftlich angespannten Lage Kubas⁵⁸ verfügt das Land seit 1999 über einen ökologischen Nachhaltigkeitsfonds. Obwohl auf Kuba die bürgerlichen Freiheitsrechte eingeschränkt sind, hat das Land zudem 2001 mit der Umsetzung der Lokalen Agenda 21 begonnen,⁵⁹ an der aktuell ca. 2,73% der kubanischen Kommunen teilnehmen und die hervorragend mit dem kubanischen Sozialismus-Verständnis korrespondiert: Sie eröffnet der Bevölkerung partizipatorische Freiräume, tut dies aber im wenig strittigen Politikfeld Nachhaltigkeit. Somit wird die Herrschaft der autokratischen Führung nicht gefährdet, sondern in Form von Teilhabe und lebenswerter Umweltgestaltung gar noch befördert. Schließlich gilt es

55 Vgl. Weltbank, *Worldwide Governance Indicators*, aaO. (FN 44).

56 Edgar Göll, »Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik in Kuba: Überblick und kritische Würdigung eines Weges zur Zukunftsfähigkeit Werkstattbericht Nr. 83«, Berlin 2006, online unter: http://www.izt.de/fileadmin/downloads/pdf/IZT_WB83.pdf (Abrufdatum: 17.07.14), S. 10, S. 93.

57 Diese verfügen bei der Evaluierung der Zielerreichung jedoch über einen großen Ermessensspielraum, da in der Nachhaltigkeitsstrategie keine konkreten quantifizierbaren Zielvorgaben enthalten sind.

58 Göll, *Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik in Kuba: Überblick und kritische Würdigung eines Weges zur Zukunftsfähigkeit Werkstattbericht Nr. 83*, aaO. (FN 56), S. 35 ff.

59 Ebd., S. 57.

zu beachten, dass Kuba aufgrund seines niedrigen Niveaus sozioökonomischer Entwicklung einer permanenten wirtschaftlichen Mangelsituation ausgesetzt ist, woraus sich automatisch die Notwendigkeit vorausschauenden und nachhaltigen Verbrauchens ergibt.⁶⁰ Allerdings könnte sich dies alsbald ändern, da die ersten Reformen der neuen Führung unter Raúl Castro auf eine »Fusion des kommunistischen Einparteiensystems mit marktwirtschaftlich geprägter Wirtschaftsordnung« nach chinesischem Vorbild⁶¹ abzielen. Dies dürfte der Nachhaltigkeitspolitik auch insgesamt abträglich sein, denn in diesem Bereich taugt China nicht zum Leitbild, wie seine NII-Performanz zeigt.

China

Die Volksrepublik China, ein ebenfalls autoritärer kommunistischer Staat, schneidet im NII deutlich schlechter ab als Kuba. Partizipatorische Nachhaltigkeitsinstrumente fehlen beinahe vollständig: Es existiert weder ein Ombudsmann für Nachhaltigkeit noch ein externes Beratungsgremium. Zur Durchführung der Lokalen Agenda 21 hat sich China zwar verpflichtet, doch lediglich 25 von 14.119 chinesischen Gemeinden haben tatsächlich entsprechende Prozesse gestartet. Auch finanzielle Nachhaltigkeitsinstrumente sind nicht vorhanden, obwohl angesichts des kräftigen Wirtschaftswachstums der vergangenen Jahre Finanzmittel zur Einrichtung eines Nachhaltigkeitsfonds verfügbar sein dürften. Schwach bis mäßig ausgeprägt sind die institutionellen Nachhaltigkeitsinstrumente: Eine ausschließlich für Nachhaltigkeitsbelange zuständige Institution existiert nicht, allerdings kann Chinas nationale Entwicklungs- und Reformkommission als Nachhaltigkeitsinstitution in der nationalen Exekutive bezeichnet werden, da sie maßgeblich an der Erarbeitung der sogenannten Fünfjahrespläne beteiligt ist. Dies bedeutet jedoch auch, dass Nachhaltigkeitsbelange nur dann ihren Weg in die nationale und lokale Politik finden, wenn sie in diese Fünfjahrespläne aufgenommen werden. Wie von einem kommunistisch-autoritären Regime zu erwarten, sind im chinesischen Nachhaltigkeitsmanagement die rechtlichen und planerischen Instrumente am stärksten ausgeprägt. Bereits seit 1982 ist die Zielsetzung einer nachhaltigen Entwicklung in drei Verfassungsartikeln verankert, die dabei die ökologische und die soziale Dimension der Nachhaltigkeit abdecken. China war 1994 zudem das erste Land weltweit, das eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie vorlegte. Zu einzelnen Programmpunkten, insbesondere der sozialen Nachhaltigkeitsdimension, enthält sie quantifizierbare Zielvorgaben, die auch tatsächlich erreicht werden konnten. Die meisten Formulierungen bleiben jedoch vage und werden entsprechend nicht umgesetzt.⁶² Insgesamt lässt sich die unterdurchschnittliche Nachhaltigkeitsperformanz Chinas auf den fehlenden bzw. schwachen Einsatz der partizipatorischen, finanziellen und institutionellen Instrumente zurückführen, den die besser

60 Ebd., S. 87f.

61 Stefan Reith, »Von Fidel Castro zu Raúl – die Demokratie auf Kuba muss warten« in: *Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Der Bürger im Staat: Kuba*, 58. Jahrgang, Heft 2 (2008), S. 121.

62 Dies trifft vor allem auf die ökologische Nachhaltigkeitsdimension und hier insbesondere auf die Reduktion von Abgasemissionen zu.

ausgeprägten rechtlichen und planerischen Instrumente nicht zu kompensieren vermögen. Dies liegt vor allem daran, dass die angekündigten Nachhaltigkeitsaktivitäten oftmals nicht mit den real durchgeführten übereinstimmen, weil sie wie alle anderen Politikfelder der expansiven Wirtschaftswachstumsstrategie untergeordnet werden.

8. Fazit

Fasst man die zentralen Ergebnisse der quantitativen Analyse und der qualitativen Fallstudien zusammen, so zeigt sich, dass Demokratien insgesamt ein deutlich größeres und breiteres Repertoire an Nachhaltigkeitsinstrumenten einsetzen als Autokratien. Vor allem in Bezug auf die institutionelle Verankerung und den Einsatz partizipationsorientierter Instrumente lässt sich ein »Demokratievorteil« feststellen, da die Strukturen demokratischer Systeme als Transmissionsriemen politischer und gesellschaftlicher Forderungen nach mehr Nachhaltigkeit dienen können. Allerdings wird auch deutlich, dass daneben gerade für den Einsatz anspruchsvoller Nachhaltigkeitsinstrumente eine hohe staatliche Handlungskapazität notwendig ist. Deren Bedeutung im Allgemeinen verstärkt sich dabei noch im Hinblick auf den Einsatz planerischer und finanzieller Nachhaltigkeitsinstrumente im Besonderen. Sie bleibt mit gewissen Abstrichen, im Unterschied zum Regimeeffekt, selbst bei eher anspruchslosen Instrumenten erhalten. Die theoretischen Annahmen (siehe Tabelle 1) werden somit größtenteils bestätigt. Anschlussfähig sind diese Ergebnisse dabei an neuere Befunde der Good-Governance-Forschung, die ebenfalls auf die Notwendigkeit einer Kombination der beiden Faktoren Regimecharakter und Staatskapazität für Entwicklung und Fortschritt in einem Land abheben.⁶³ Die Ergebnisse des NII-Rankings illustrieren darüber hinaus, dass politischer Wille und staatliches Können (Will and Skill) in günstige ökonomische, soziale und kulturelle Rahmenbedingungen eingebettet sein sollten. Neben ermöglichenden Faktoren (wirtschaftliches Entwicklungsniveau) kann auch ein gesellschaftlich antizipierter Problemdruck den Ausbau von Nachhaltigkeitsinstitutionen befördern. Das Gewicht dieser einzelnen Faktoren schwankt dabei aber erheblich, je nach betrachtetem Nachhaltigkeitsinstrumententyp. Dies macht auf weiteren Forschungsbedarf aufmerksam, der sich außer auf eine tiefergehende Analyse des Zusammenhangs von Nachhaltigkeitsinstrumenteneinsatz und unterschiedlicher Regimesubtypen vor allem auf eine genauere Erkundung einzelner Nachhaltigkeitsinstitutionen und -instrumente erstreckt. Notwendig scheint zudem, die Kausalmechanismen für den Instrumenteneinsatz noch genauer zu untersuchen und weitere potenzielle Erklärungsgrößen (kulturelle Faktoren, spezifische Akteurskonstellationen, etc.) auf ihre Wirkungen hin zu testen. Auf dieser Grundlage können dann schließlich auch die komplexen Interaktionsbeziehungen zwischen Instrumenteneinsatz und allgemeiner Nachhaltigkeitsbilanz eines Landes in den Blick genommen werden.

63 Pippa Norris, *Making Democratic Governance Work: How Regimes Shape Prosperity, Welfare, and Peace*, Cambridge 2012.

Zusammenfassung

Das mehrdimensionale Konzept der »Nachhaltigen Entwicklung« ist heute zu einem zentralen Leitbild nationaler wie internationaler Politik geworden. Im Zuge dessen hat sich das Spektrum an rechtlichen, institutionellen, finanziellen, planerischen und partizipationsorientierten »Nachhaltigkeitsinstrumenten«, die zur Bewältigung dieser komplexen Aufgabe eingesetzt werden, stetig ausdifferenziert. In welchem Umfang und welcher Zusammenstellung diese Instrumente von Industrie- und Schwellenländern unterschiedlicher politisch-institutioneller Prägung jedoch tatsächlich genutzt werden, ist bis heute kaum erforscht. So blieb bisher unklar, ob sich Unterschiede in der Auswahl und Kombination der Instrumente zwischen demokratischen und autokratischen Staaten feststellen lassen und welche Rolle die allgemeine staatliche Handlungsfähigkeit für die Möglichkeit eines differenzierten Mitteleinsatzes spielt. Ausgehend von theoretischen Überlegungen wird diesen Fragen im Rahmen einer makro-quantitativen, 50 Industrie- und Schwellenländer umfassenden Analyse nachgegangen, die auf einem neu entwickelten »Nachhaltigkeitsinstrumentenindex« (NII) basiert und um qualitative Einzelfalluntersuchungen ergänzt wird. Die Untersuchung zeigt, dass Demokratien zwar insgesamt zu einem stärkeren Einsatz von Nachhaltigkeitsinstrumenten neigen, die Einführung komplexerer Nachhaltigkeitsinstitutionen aber zusätzlich ein hohes Maß an staatlicher Handlungsfähigkeit voraussetzt.

Summary

The multidimensional concept of »sustainable development« has become a central principle of national and international policy. In the course of this, a continuously discriminating range of sustainability instruments, meant to deal with this complex task, has emerged. To what extent these instruments are actually used in different countries is however still poorly understood. In particular, the differences between democracies and autocracies concerning selection and combination of these instruments as well as the role of state capacity remained unclear. Based on theoretical considerations, these questions are addressed in this article by a macro-quantitative analysis using a new »Index of Sustainability Instruments« (Nachhaltigkeitsinstrumentenindex, NII) supplemented by qualitative case studies. The research shows that democracies tend to use more sustainability instruments, while for the introduction of more complex ones a high degree of state capacity is badly required.

Stefan Wurster, Benjamin Auber, Laura Metzler, Christian Rohm: Institutional requirements for sustainable policy making