

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

24/2007 · 11. Juni 2007



## Ökologische Gerechtigkeit

*Anton Leist*

Ökologische Gerechtigkeit als bessere Nachhaltigkeit

*Tanja von Egan-Krieger · Konrad Ott · Lieske Voget*

Der Schutz des Naturerbes

*Tilman Santarius*

Klimawandel und globale Gerechtigkeit

*Julia Schliens*

Umweltbezogene Gerechtigkeit in Deutschland

*Astrid Epiney*

„Gerechtigkeit“ im Umweltvölkerrecht

## Editorial

In einem Bericht des Pentagons wird nicht der internationale Terrorismus als größte sicherheitspolitische Bedrohung genannt, sondern der globale Klimawandel. Auch der amerikanische Naturwissenschaftler Jared Diamond hat in seinem aufsehenerregenden Buch „Kollaps“ nicht etwa Kriege, sondern den Klimawandel, Umweltschäden und die Zerstörung der natürlichen Ressourcen für den Untergang ganzer Völker verantwortlich gemacht. Mit der Verschärfung der globalen Umweltkrisen stellt sich auch die Gerechtigkeitsfrage mit neuer Dringlichkeit.

Wenn über Gerechtigkeit gesprochen wird, geschieht das meist im Zusammenhang mit Verteilungs- und Chancengerechtigkeit. Aber wer spricht über Gerechtigkeit mit Blick auf Umweltgifte, Abgasnormen für Autos oder Heizungstypen? Die Kritik an unserer ressourcenverschwendenden Lebensweise nimmt zu. Da die Ressourcen knapper werden, soll der Naturverbrauch mehr kosten. Wer viel verbraucht, soll auch mehr zahlen – das ist gerecht und eine sinnvolle Lenkungsmaßnahme.

Erst der von Menschen verursachte Klimawandel hat Fragen der ökologischen Gerechtigkeit an die Spitze der politischen Agenda gesetzt. Denn vor allem die Staaten des Nordens verursachen die fortschreitende Umweltzerstörung – während die Staaten des Südens und alle späteren Generationen stärker unter den Folgen leiden. Wenn Ressourcen knapp werden, bekommen das die sozial Schwächsten zuerst zu spüren. Wie geht unsere Gesellschaft mit diesem Unrecht um, das sie verursacht – aber (noch) nicht verantwortet? Könnte ein Ausweg aus der Krise in der Transformation von Nachhaltigkeit in einklagbare Prinzipien ökologischer Gerechtigkeit liegen?

*Ludwig Watzal*

Anton Leist

# Ökologische Gerechtigkeit als bessere Nachhaltigkeit

**G**erechtigkeit ist im modernen Bewusstsein vorrangig verteilende Gerechtigkeit. Die Kooperationspartner teilen ein Gut unter sich auf, nach Kriterien, in denen sich ihre produktive Beteiligung an diesem Gut ausdrückt. Zu verteilen ist in der verteilenden Gerechtigkeit das, was gemeinsam produziert wird, global gesehen das Bruttosozialprodukt eines Landes. Soweit die Politik mit Gerechtigkeitskriterien argumentiert, bezieht sie sich, wenn es ums Verteilen geht, auf den Mix der normativen Begriffe, mit denen die Rolle der Bürger im gemeinsamen Produktionsprozess lokalisiert werden kann: Verdienst, Bedürftigkeit, Rechte, Freiheiten, Gleichheit usw. Dass Gerechtigkeit und Fairness überwiegend nicht als moralische, sondern als kooperativ-rationale Werte empfunden werden, fördert die Funktion von Gerechtigkeit als der bedeutendsten sozialen Moralstruktur, in der die Beteiligten mit minimalem moralischem Motivationsaufwand zu individuell und kollektiv befriedigenden Ergebnissen gelangen. In ihrer Reichweite begrenzt wird diese Moralstruktur jedoch durch ihren eingebauten Bezug auf die gemeinsame Produktion. Die Naturbedingungen der Produktion sind nicht gemeinsam hergestellt, weshalb es nicht ganz einfach ist, „ökologische Gerechtigkeit“ in den üblichen Gerechtigkeitskanon einzuordnen.

## Anton Leist

Dr. phil., geb. 1947;  
Professor für Ethik an der Universität Zürich und Leiter der Arbeits- und Forschungsstelle für Ethik, Zollikerstr. 117, CH-8008 Zürich.  
Leist@access.uzh.ch

Den Vertretern einer Naturethik, wie sie in Reaktion auf die Umweltkrise entstanden ist,

galt deshalb Gerechtigkeit als das ungeeignetste Ideal, mit dem unser naturverbrauchendes Handeln beurteilt werden könnte. Für die Umweltpolitik schien eher ein Begriff angemessen, der anders als Gerechtigkeit die transzendente Macht der Natur anerkennt und ihr die menschlichen Ziele unterstellt, statt die Natur noch länger menschlichen Zwecken zu unterwerfen. Nicht zufällig passt der einzige umweltpolitische Begriff, der in den vergangenen Jahrzehnten in unser Bewusstsein getreten ist, zu diesen Anforderungen: derjenige der „Nachhaltigkeit“. In der „nachhaltigen Nutzung“, die nach der Brundtland-Formel die Bedürfnisse der Gegenwärtigen erfüllt, ohne die Bedürfniserfüllung der Zukünftigen zu gefährden, wird die Natur als Grenze menschlicher Produktivität explizit anerkannt.

Politisch realistisch war die Brundtland-Formel allerdings nur deshalb, weil sie sich auch mit der Idee einer „nachhaltigen Entwicklung“ arrangierte und damit den Status quo des gegenwärtig ungleichen Naturverbrauchs im Nord-Süd-Verhältnis zur Disposition stellte. Stillschweigend war damit bereits ein Schritt getan, die Umweltprobleme im Gerechtigkeitskosmos zu verankern, denn Zugeständnisse wie die der höheren Verantwortung des Nordens und der nachholenden Entwicklung des Südens sind solche der Gerechtigkeit. Es empfiehlt sich deshalb, die Idee der Nachhaltigkeit in die präzisere Terminologie der ökologischen Gerechtigkeit zu übersetzen.

## Drei Dimensionen und Bereiche der Nachhaltigkeit

Abgesehen von solchen aufgrund ihrer Abstraktheit notorisch strittigen Erklärungen muss den Freunden der Nachhaltigkeitsrhetorik auch gezeigt werden, dass ökologische Gerechtigkeit die inhaltlichen Anwendungsbereiche des Nachhaltigkeitsdiskurses aufzunehmen vermag. Ein zweiter, leichter nachvollziehbarer Hinderungsgrund einer präzisen Rede von Nachhaltigkeit liegt in der unbegrenzten Anwendung des Prinzips. Ergab sich der ursprüngliche Urteilsmaßstab aus der gleichbleibenden menschlichen Nutzung eines begrenzten Stücks Natur wie der Wald- oder Fischbestand, vermag die Naturressource von sich aus keinen Maßstab zu liefern, wenn sie entweder nicht-erneuerbar ist,



**Tabelle: Dimensionen des Naturbenutzens**

Wert-Perspektive	Nutzensbereich	Ressourcen	Nachhaltigkeitstyp
Ökonomie	Nachhaltiges Nutzen von materiellen Ressourcen, soweit sie leicht ersetzbar sind (Energie, Rohstoffe, Konsumgüter etc.)	Tauschressourcen	Materielle Nachhaltigkeit
Moral	Nachhaltiges Nutzen von materiellen Ressourcen, soweit sie menschliche Lebensrechte (sauberes Wasser, saubere Luft, Strahlungsarmut etc.) oder das Leiden von Tieren betreffen (Tierschutz, Artenschutz)	Kritische Ressourcen	Moralische Nachhaltigkeit
Ästhetik	Nachhaltiges Nutzen von Landschaften, Biodiversität, Naturdenkmälern	Einzigartige Ressourcen	Ästhetische Nachhaltigkeit

Quelle: Eigene Darstellung.

wie fossile Brennstoffe, oder wenn sie sowieso bereits kulturell geformt ist, wie große Teile der Umwelt in „zivilisierten“ Ländern. Die Mensch-Natur-Interaktion ist in verschiedenen Bereichen von so unterschiedlichen Interessen durchzogen, dass es schwer fällt, auch nur „Familienähnlichkeiten“ in der Anwendung desselben Prinzips der Nachhaltigkeit zu erkennen. Ein stark vereinfachender Vorschlag zu diesem Zweck unterscheidet drei Wertdimensionen unseres Naturbenutzens und entsprechend drei Arten von Ressourcen sowie drei Arten von Nachhaltigkeit (s. die *Tabelle*). Es ist schwer denkbar, dass Nachhaltigkeit sowohl für Güter, die wie Rohstoffe notwendig ökonomisch verbraucht werden, als auch für Lebewesen und Arten, die mindestens teilweise einem moralischen Schutz unterliegen, und für kulturabhängige Naturlandschaften, die ästhetisch betrachtet werden, derselben normativen Logik folgen soll. Nachhaltigkeit muss in diesen Bereichen vielmehr ganz unterschiedliche Kriterien erfüllen – wenn man von der humanökologischen Einsicht ausgeht, wonach Nachhaltigkeit eine Qualität der Umwelt unter menschlichen Interessen ist und außerdem berücksichtigt, dass diese Interessen bereicherspezifisch verschiedene sind.

Nach dieser Einteilung sind *erstens* Tauschressourcen ersetzbar und deshalb geeignete Güter von Märkten, die für die optimale Substitution dieser Güter besser als alternative Institutionen sorgen. *Zweitens* sind diejenigen Güter, die nicht ersetzbar sind, wie etwa schwindende Wasservorräte oder Arten, ebenso als kritische Ressourcen zu schützen wie moralisch berücksichtigungswerte Güter wie Tiere und Arten. *Drittens* sind ästhetische Naturgüter nicht ersetzbar. Ihr Verlust verletzt allerdings nicht die Moral, sondern nur das ästhetische Empfinden.

Auf diese Weise erhalten wir zwar eine konkretere Vorstellung davon, was unter Zuhilfenahme welcher Wertkriterien Gegenstand einer nachhaltigen Politik sein kann. Mit der Unterscheidung zwischen materieller, moralischer und ästhetischer Nachhaltigkeit beginnen wir zu verstehen, dass der Leistungsaustausch mit der Natur in verschiedenen Segmenten einer je unterschiedlichen Logik folgt. Dass dieser Austausch „nachhaltig“ sein soll, liefert aber keine brauchbare zusätzliche Information angesichts der Notwendigkeit, dass der Austausch die Umwelt verändernd und verbrauchend *sein muss*. Rohstoffe müssen unweigerlich verbraucht, Arten unweigerlich zerstört und Landschaften unweigerlich umgebaut werden. Ist das nicht selbst eine Art Nachhaltigkeit? Vieles spricht also dafür, dass ökologische Gerechtigkeit das einzige angemessene normative Feld ist, in dem die vagen Erwartungen einer nachhaltigen Politik artikuliert und debattiert werden können.

## Ein Grundprinzip ökologischer Gerechtigkeit

Aufgrund der Dominanz der Nachhaltigkeitsterminologie ist der Begriff „Umwelt-“ oder „ökologische Gerechtigkeit“ bisher kaum üblich und jedenfalls nicht genügend scharf umrissen. „Environmental justice“ fungiert in den USA seit den 1970er Jahren als Kampfvokabel benachteiligter Gruppen im Protest gegen schlechte Wohnverhältnisse, was unser Vorurteil in Europa verstärken mag, ökologische Gerechtigkeit sei nur ein marginaler Aspekt sozialer Gerechtigkeit. Die Forderungen nach ökologischer Gerechtigkeit können auch in einer anderen Hinsicht leicht bagatellisiert werden. Im Augenblick ist unklar, inwieweit Umweltgerechtigkeit

mit dem liberal-demokratischen System verträglich ist oder nicht vielmehr mit einigen seiner Grundprinzipien kollidiert. Da es uns völlig unmöglich erscheint, Umweltgerechtigkeit außerhalb des demokratischen Systems herzustellen, muss man den Widerständen ins Auge sehen, die von Seiten unseres politischen Denkens einer effizienten Umweltgerechtigkeit im Weg stehen. Zu diesen Widerständen gehören der zu eng ausgelegte (etwa rein ökonomische) Anthropozentrismus, der zu kurze Zeithorizont des politisch Legitimierbaren sowie der nur unter Einbußen regelbare kapitalistische Markt. Diese drei Widerstände erschweren eine nachhaltige Umweltpolitik und schränken möglicherweise ihren Erfolg langfristig erheblich ein.

Versuchen wir die Idee einer ökologischen Gerechtigkeit zunächst mit einem sehr allgemeinen Prinzip zu fassen, so ergibt sich eine Formulierung wie die folgende: Ökologische Gerechtigkeit herrscht in einer Gesellschaft aktuell und längerfristig dann, wenn alle ökologisch relevanten Güter und Lasten, Freiheiten und Pflichten aktuell und längerfristig gerecht unter den Beteiligten verteilt sind.

Dieses allgemeine Prinzip stößt auf folgende Einwände: *erstens* auf den Vorwurf des Anthropozentrismus. Die akademische Ethik hat vor allem deshalb bis heute keine Theorie der ökologischen Gerechtigkeit ausgearbeitet, weil sie lange Zeit der Meinung war, dass die Natur nicht auf menschliche Interessen an der Natur reduziert werden darf, und weil sie wie viele andere das Ausmaß und die Schnelligkeit der Verknappung der Naturgüter verkannte. Die Antwort auf diesen Einwand lautet, dass es für uns Naturrealisten in der westlichen Kultur keine rationale Alternative dazu gibt, die Natur unter dem Aspekt menschlicher Interessen zu betrachten.

Ein *zweites* Bedenken kann sich gegen die individualistischen Konnotationen von Gerechtigkeit richten. Wie wir wissen, spielen kollektive Akteure (Staaten, NGOs, internationale Organisationen) mit der Globalisierung der Umweltprobleme eine zunehmend größere Rolle. Fallen sie aus der Gerechtigkeit heraus? Die Antwort ist, dass von Gerechtigkeit immer dann sinnvoll geredet werden kann, wenn zwischen an einem Kooperationspiel Beteiligten entschieden werden soll. Sind kollektive Akteure an einem sol-

chen Spiel beteiligt, dann fallen sie auch unter Gerechtigkeit.

Nach einem *dritten* Bedenken meint ökologische Gerechtigkeit solche innerhalb von Gesellschaften, während wir mit dem Klimawandel Verteilungsprobleme großen Stils zwischen Gesellschaften vor uns sehen. Dieser Einwand stößt allerdings auf die nicht zu verändernde Tatsache, dass verteilende Gerechtigkeit nur innerhalb eines kooperativen Sozialsystems herstellbar ist und nicht ohne solche sozialen Voraussetzungen auskommt. Gerechtigkeit ist eine Form des gegenseitigen Austauschs und darf nicht mit Solidarität oder Altruismus verwechselt werden. Das Problem des weltweiten Bedarfs beispielsweise an Klimagerechtigkeit kann deshalb nur so gelöst werden, dass die sozialen Bedingungen eines kooperativen Systems schrittweise hergestellt werden.

Während diese drei Einwände das Verständnis von ökologischer Gerechtigkeit eher erleichtern als erschweren, wirft das genannte Prinzip, wenn es anwendbar sein soll, folgende Präzisierungswünsche auf:

- Wie weit oder wie eng sind die ökologisch relevanten Güter und Lasten zu fassen? Was genau ist es, das zu verteilen ist?
- Wie konflikthaft sind Forderungen ökologischer Gerechtigkeit, sowohl intern als auch extern?
- Auf welchen sozialen und normativen Bindungen soll die längerfristige Verteilung aufbauen? Muss ökologische Gerechtigkeit auch intergenerationell gedacht werden?
- Inwiefern finden sich in diesem Konzept der ökologischen Gerechtigkeit die zunächst mit dem Prinzip Nachhaltigkeit verbundenen Erwartungen wieder?

## Drei Dimensionen ökologischer Gerechtigkeit

Vor dem Hintergrund unseres Schemas von drei Typen der Nachhaltigkeit liegt es nahe, drei Arten von Gütern zu unterscheiden, um deren gerechte Verteilung es dabei geht: materielle, kritische und ästhetische Güter. Eine erste Antwort darauf, wann ökologische Ge-

rechtigkeit in Bezug auf diese Güter hergestellt ist, kann ungefähr so lauten: Ein gesellschaftlicher Zustand ist ökologisch gerecht, wenn

- jeder dieselben Chancen hat, knappe Umweltressourcen zu erhalten (*ökologische Chancengleichheit*);
- die moralisch begründeten Rechte hinsichtlich kritischer Güter (gesunde Umwelt) erfüllt sind (*ökologische Menschenrechte*);
- die Gestaltung der Umwelt den ökologisch-ästhetischen Standards der Gemeinschaft entspricht (*ökologische Gestaltungsrechte*).

Nach dieser Einteilung ist ökologische Gerechtigkeit keine vollständig separierbare Gerechtigkeitsform, sondern Bestandteil sozialer Gerechtigkeit. Ökologische Chancengleichheit und Menschenrechte sind Bestandteil von sozialer Chancengleichheit und sozialen Menschenrechten. Außerdem ist sie keine in sich homogene Gerechtigkeit, sondern zerfällt entsprechend den drei Arten von Gütern in drei Bereiche. Hier einige skizzenhafte Hinweise darauf, welche Themen unter diese drei Begriffe der Gerechtigkeit fallen:

*Ökologische Chancengleichheit*: gleiche Chancen auf das Leben in einer natürlichen Umwelt, auf Erwerb von Grund und Boden, auf den Genuss von Naturgütern (biologische Lebensmittel, natürliche Materialien, Baustoffe, etc.) und den Konsum von Ressourcen (Rohstoffe, Energie).

*Ökologische Menschenrechte*: Rechte auf Mindeststandards für eine gesunde und ungefährliche Umwelt (Luft, Wasser, Strahlung, Lärm etc.).

*Ökologische Gestaltungsrechte*: Partizipation an Entscheidungen über den Erhalt und die Gestaltung von Kulturlandschaften, Erhalt oder Wiedergewinnen von Naturdenkmälern, an Entscheidungen über das Verhältnis zwischen Ressourcenverbrauch und ästhetischer Gestaltung der Umwelt, an Entscheidungen über Industrieansiedlungen, Mülldeponien, Atomkraftwerke, Staudämme etc.

Diese Forderungen nach Gerechtigkeit haben das Ziel, *ökologische Deprivation* von

einzelnen Bürgern und *ökologische Zerstörung* zu verhindern. Während die ersten beiden Formen eher individuelle Rechte betreffen, richtet sich die letzte eher auf die kollektive Naturnutzung und ist deshalb prozedural bzw. ein Teil der prozeduralen Gerechtigkeit. Die ökologischen Gestaltungsrechte müssen einzelne Bürger in Verbindung mit anderen Bürgern in kollektiven (demokratischen) Entscheidungsprozessen wahrnehmen.

Gerechtigkeit bedeutet auch Gleichheit, und *ökologische Gleichheit* wird nach diesem Vorschlag auf drei verschiedene Weisen interpretiert; *erstens* als *qualifizierte Gleichheit* im Sinn von Chancengleichheit. Dass alle dieselben Chancen auf das Leben mit Naturgütern besitzen, besagt nicht, dass alle diese Chancen wahrnehmen wollen und tatsächlich wahrnehmen und damit die Naturgüter in gleichem Ausmaß besitzen. Der Staat ist demnach auch nicht dazu verpflichtet, einen effektiv gleichen Gebrauch der materiellen Naturgüter sicherzustellen oder zu unterstützen. Zu bedenken ist immerhin, dass in einer modernen Gesellschaft verschiedene Einstellungen gegenüber der Umwelt vorherrschen und die Bürger den Umweltinteressen unterschiedliche Dringlichkeit einräumen. Die ökologische Chancengleichheit bietet den dafür nötigen individuellen Spielraum. Dass jemand die Chance hat, biologische Lebensmittel zu konsumieren, gentechnisch veränderte Produkte zu meiden oder Solaranlagen in sein Haus einzubauen, bedeutet nicht, dass er diese Chance wahrnehmen muss. Er kann seine Präferenzen anders auslegen.

Der Begriff der Chancengleichheit ist umstritten und schwankt zwischen einer *negativen* und einer *positiven* Interpretation des Begriffs „Chancen“. Nach der ersten ist es *verboten*, den Bürgern bei der Befriedigung ihrer ökologischen Präferenzen Hindernisse in den Weg zu legen, etwa indem man das Erzeugen biologischer (gentechnisch veränderter?) Lebensmittel gesetzlich untersagt. Nach der zweiten ist es *geboten*, das Befriedigen ökologischer Präferenzen darüber hinaus zu unterstützen, etwa das Erzeugen von biologischen Lebensmitteln zu subventionieren. Vor allem bei Chancen, die für ein ganzes Leben prägend sind, wie bei Chancen auf Bildung, Gesundheit und positive Freiheit, sind wir meist der Meinung, dass eine enge, negative Interpretation der Chancen, wie sie vor allem

Marktliberalisten vertreten, nicht ausreicht. Biologische Lebensmittel gehören jedoch nicht zu diesen Chancen, sofern industrielle Lebensmittel nicht gesundheitsschädigend sind, was sie nach der zweiten Forderung der ökologischen Menschenrechte nicht sein sollten. Dieses Beispiel ist aber nicht repräsentativ, weshalb die ökologischen Güter genauer nach solchen mit lebensprägender Relevanz und solchen der individuellen Lebensgestaltung unterschieden werden müssen. Für die ersten gilt dann ein positiver, für die zweiten ein negativer Chancenbegriff.

*Strikte Gleichheit* wird, *zweitens*, bei den ökologischen Menschenrechten gefordert. Das sind Rechte auf überindividuelle Güter der Gesundheit und Freiheit, die typischerweise durch Leben und Wirtschaften anderer beeinträchtigt werden, und über die zu verfügen für alle individuellen Lebensgestaltungspläne notwendige Voraussetzung ist. Diese Pläne werden deshalb durch die kritischen Güter und die in ihnen angestrebte Gleichheit nicht eingeschränkt, sondern unterstützt.

Gleichheit in Bezug auf ökologische Gestaltung ist, *drittens*, als eine *prozedurale Gleichheit* zu verstehen. Kraft der öffentlichen Prozeduren sind die Bürger gleichberechtigt, den Gestaltungsprozess zu beeinflussen. Diese Gleichheit setzt ein entsprechendes Umweltrecht voraus, in dem etwa ausgeschlossen ist, dass bedeutende Naturareale privat genutzt und verbraucht werden können. Beispielsweise sollten Naturdenkmäler oder Naturreservate auch dann, wenn sie in privatem Besitz sind, nicht privat zerstört oder verändert werden können. Mit öffentlichen Prozeduren sind die öffentliche Debatte und Meinungsbildung sowie der politische Willensbildungsprozess gemeint. Die Umweltgestaltung ist ihm deshalb ausgesetzt, weil es für das ästhetische Gestalten der Umwelt, aber teilweise auch für den Erhalt natürlicher Ressourcen und Phänomene, keine allgemeinverbindlichen Standards gibt, sich die werthafte Besetzung der Natur vielmehr fortwährend ändert.

Chancengleichheit, Menschenrechte und Gestaltungsrechte von gleicher Wichtigkeit sind, fordern Konflikte zwischen diesen Rechten dazu heraus, Prioritäten einzuführen. Aufgrund der Güter, die von den Rechten geschützt werden, haben die ökologischen Menschenrechte sicher Vorrang; immerhin werden durch sie Gesundheit und Leben unmittelbar geschützt. Ökologische Chancengleichheit betrifft diese Güter zwar ebenfalls, aber nur längerfristig und in Verbindung mit einer Eigenverantwortung der Individuen. Die Gestaltungsrechte sind so zu verstehen, dass sie von diesen beiden Rechten restringiert werden.

Auch mit dieser allgemeinen Vorrangsregel an der Hand ist es nicht einfach, die konkreten Konflikte innerhalb wie außerhalb ökologischer Gerechtigkeit zu entscheiden. Die eigentlich brisanten Konflikte sind die externen, in denen ein ökologisches Recht mit anderen Rechten, insbesondere solchen des Erwerbs und des Nutzens von materiellen Gütern, unvereinbar ist. Da ich die Verfügbarkeit von materiellen Ressourcen ebenfalls zur ökologischen Chancengleichheit zähle, tauchen in dieser Darstellung bekannte Konflikte als interne Konflikte auf, typischerweise dann als öffentliche Guts-Konflikte. Wenn jeder die Chance haben soll auf ein Haus im Grünen, verringern sich die individuellen Chancen auf solche Häuser. Hält man den individuellen Hauskauf für eine nicht-ökologische Chancenwahrnehmung, muss man solche Beispiele als externe Konflikte beschreiben, vergleichbar mit der unrealen Chance auf zugleich billige und biologische Lebensmittel. Den Erwerb von Grund und Boden aus der ökologischen Chancengleichheit auszugliedern hätte allerdings die Folge, dass gegen den Privatbesitz einmaliger Naturareale, insbesondere auch gegen deren Zerstörung, nichts einzuwenden wäre. Deshalb liegt es näher, diese Konflikte als öffentliche Guts-Konflikte zu betrachten und die unbesiedelte Natur als öffentliches Gut auch den möglichen individuellen Nutzern gegenüber zu schützen.

Weniger schwierig erscheinen interne Konflikte in den Dimensionen Menschenrechte und Gestaltungsrechte. Wenn eine Gemeinde entweder die Wasserqualität verbessern oder die Lärmbelästigung durch eine Straße verringern will, kann sie sich an medizinische Infor-

## Ökologische Gerechtigkeitskonflikte

Zwischen den drei Formen von Gerechtigkeit entstehen Konflikte. Gerade wenn man zunächst davon ausgeht, dass ökologische

## Ökologische Gemeinschaft als Variante von Gerechtigkeit

mationen halten. Wenn sie eine Kunstschneeanlage bauen oder der Artenvielfalt dienen will, kann sie eine demokratische Entscheidung herbeiführen. Die meisten dieser Konflikte laufen allerdings mehr oder weniger schnell auf den *einen* externen Zentralkonflikt hinaus: dem zwischen einem ökologischen und einem ökonomischen Gut. Die Gemeinde hat wirtschaftliche Nachteile zu befürchten, wenn sie den Verkehr beruhigt, der Pistenunternehmer überlässt das ökologische Dorf seinem wirtschaftlichen Winterschlaf. Wenn wir annehmen, dass sich (was nicht ganz realistisch ist) die Grenzwerte für ökologische Menschenrechte objektiv auf der Basis medizinischer Urteile einrichten lassen, sind es vor allem die erste und die dritte Dimension – die Chancengleichheit und die Gestaltungsrechte –, in denen sich eine endemische ökologische Selbstschädigung völlig unbemerkt installieren kann, so dass in der Konsequenz auch strittig ist, ob sich die Bürger tatsächlich schädigen. In die ökologische Chancengleichheit ist das Problem der kollektiven Chancenverringerung durch individuellen Gebrauch, in das ökologische Gestaltungsrecht das Problem der ökologischen Kurzsichtigkeit eingebaut.

Beide Probleme sind wohl notwendige Begleiterscheinungen unseres liberal-ökonomischen Gesellschaftsverständnisses und deshalb nur begrenzt lösbar. Beide sind auch unmittelbar mit den rechtlichen Voraussetzungen kapitalistischen Wirtschaftens verbunden, so dass sich an ihnen ein tiefgehender Widerspruch zwischen unseren materiellen Wohlstandserwartungen und den ökologischen Wünschen manifestiert. Ohne eine relativ freie Verfügbarkeit über materielle Rohstoffe, Boden und Produktionsbedingungen ist unser Wohlstandsniveau nicht denkbar. Und ohne demokratische Prozeduren, die (mit Ausnahme ökologischer Menschenrechte) wirtschaftlichen Interessen einen gleichen Status einräumen wie ökologischen, wären wir nicht in der Lage, einen ökologischen Lebensstil frei zu wählen. Ökologische Ideale sollen keine Weltanschauungsqualität besitzen und dürfen deshalb auch nur begrenzt dem politischen Prozess vorgeordnet werden. Das wäre allerdings nicht nötig, wenn nicht soziale Ungleichheiten dazu zwängen, materielle Interessen entgegen den eigenen ökologischen Idealen zu verfolgen.

Der vielleicht wichtigste Grund, der Übersetzbarkeit von Nachhaltigkeit in Gerechtigkeit gegenüber skeptisch zu bleiben, entspringt dem Bestandserhaltungsgedanken in der Nachhaltigkeitsvision. Verteilende Gerechtigkeit ist synchron angelegt, sie ist eine zu einem bestimmten Zeitpunkt gerechte Verteilung. Die typisch diachrone Gerechtigkeit ist nicht die verteilende, sondern die korrektive oder strafende, bei der es um die gerechte Strafe für vergangene Taten geht. Zwar kommt im Rahmen der internationalen Debatten über Klimagerechtigkeit diese Variante auch zur Sprache; ob Nachhaltigkeit in Gerechtigkeit übersetzt werden kann, fragen wir uns aber doch weniger angesichts der Vergangenheit als vielmehr der Zukunft. Kann es eine ökologische Gerechtigkeit zwischen den Generationen geben? Meine Antwort ist: Im Prinzip nein, aber ein wirksames System der ökologischen Gerechtigkeit in der Gegenwart würde sich auf die Interessen der Zukünftigen ebenfalls vorteilhaft auswirken.

Die Anwendung unseres üblichen Modells der Verteilungsgerechtigkeit auf die Beziehungen *zwischen* den Generationen stößt auf zwei Schwierigkeiten. Gerechtigkeit heißt dann, dass ein gemeinsames Gut nach einem oder mehreren Kriterien (Rechte, Verdienst, Bedürfnis, Chancen, Mittel) verteilt wird. Dieses gemeinsame Gut zu finden, ist mit Blick auf die Zukünftigen aber schwierig. Soll es der augenblickliche Naturbestand sein? Dann könnten wir keine materiellen Ressourcen mehr verbrauchen, was schon aufgrund der nachteiligen Folgen für die Zukünftigen unsinnig scheint. Soll es der augenblickliche Kapitalbestand sein? Aber wie und warum sollte man den in die Zukunft verteilen? Verteilen würde heißen, das jetzige Kapital für die Zukünftigen anzulegen, etwa einen Fonds für sie zu bilden. Dagegen spricht einerseits, dass sich wichtige Teile der Umwelt gerade nicht so übermitteln lassen, weil sie nicht ökonomisch bewertbar sind, andererseits, dass sich umgehend die Motivationsfrage stellt, warum man das tun sollte. Auch wenn man dabei irgendwie die Mitte zwischen „Naturkapital“ und „echtem Kapital“ findet, ist die Frage naheliegend, warum ein Verteilen auf uns *und* die Zukünftigen sinnvoll sein



soll. Was haben die Zukünftigen mit unserem Kapital zu tun? Geben wir den Zukünftigen aber noch eine Chance, indem wir sie aus der Sicht von Fairness betrachten. Das entsprechende Fairnessprinzip könnte lauten: Diejenigen ökologischen Güter, die wir in unserer Generation von anderen erhalten haben, und diejenigen ökologischen Schäden, die wir in unserer Generation gerne nicht erhalten hätten, sollten wir auch den nächsten Generationen erhalten bzw. ersparen.

Dieses intergenerationelle Fairnessprinzip wirft zwei Probleme auf. *Erstens* ist es eine Art moralisches Dogma, von dem erst gezeigt werden müsste, warum es gelten soll und inwiefern man entsprechend motiviert sein sollte. Ein generelles Problem mit der Goldenen Regel und ähnlichen universellen Prinzipien ist deren Abstraktheit. Dass sie in unserer Kultur oft beschworen werden, sagt nicht viel darüber, ob sie auch tatsächlich befolgt werden oder befolgt werden sollten. Woher dieses abstrakte Prinzip seine Motivation beziehen sollte, ist nicht zu erkennen.

*Zweitens* wirft das Prinzip erhebliche Anwendungsprobleme auf, die sich generell mit Blick auf die Relativität der drei Bewertungsdimensionen veranschaulichen lassen. In welchem Verhältnis steht die Konkurrenz der materiellen, moralischen und ästhetischen Standards aus unserer heutigen Sicht im Verhältnis zu den uns vorangegangenen Generationen? Sind nicht sogar in unserer Gesellschaft die materiellen und postmateriellen Präferenzen unterschiedlich, korrelierend mit dem Wohlstandsniveau? Können wir annehmen, dass die Zukünftigen einen niedrigen oder einen hohen Wohlstand besitzen? Wird es für sie besser sein, die Mittel für materiellen Wohlstand zu verbessern, oder besser, die ästhetischen Naturgüter zu bewahren?

Meines Erachtens bleibt deshalb die Forderung nach intergenerationaler Gerechtigkeit bloße Rhetorik. Stattdessen sollten wir uns eher am Ideal einer ökologischen Gemeinschaft orientieren, das, für die Gegenwart erfüllt, auch in Zukunft helfen würde. Diejenigen ökologischen Güter, die wir heute idealerweise bewahrenswert finden, sollten wir zu Idealen einer ökologisch informierten Gesellschaft erheben, die auch in die Zukunft hinein realisierbar ist.

Dieses Prinzip beruht auf der Intuition, dass ein Zustand, den wir ideal nennen, als solcher Bestand haben sollte. Angesichts von Zuständen wie der blitzschnellen Einsicht oder der überraschenden freudigen Begegnung wäre es widersinnig, wenn man sie für gut hielte, aber gleichgültig wäre gegenüber ihrer Wiederholung. Anders gesagt scheint es widersinnig, in der Gegenwart einen bestimmten Umgang mit der Natur anzustreben, ihn aber für die Zukunft als verzichtbar zu halten. Als Ausdruck einer verzweifelten Lebenshaltung ist das zwar denkbar, aber für ein mit Idealen verbundenes Leben ist die Gleichgültigkeit gegenüber dem späteren Bestand unsinnig.

Wie aber ist es, wenn in einer Gesellschaft gerade der exzessive materielle Verbrauch zum Ideal erhoben wird? Auch wenn in unserer Gesellschaft der exzessive Verbrauch stellenweise im Vordergrund steht, wäre sie unzutreffend als eine Gesellschaft mit dem entsprechenden Ideal beschrieben. Wie ist es, wenn ein solcher gemeinschaftlicher Vorschlag mit den Strukturen der modernen Politik nicht mehr vereinbar ist? Eine Gemeinschaft wird hier minimal als eine Gesellschaft verstanden, die ein Ideal ausbilden kann und ihre Politik an diesem Ideal ausrichtet. Nicht wenige Analytiker moderner Gesellschaften halten das für unmöglich; ihnen scheinen nur Rechte als Mittel geeignet, um uns voreinander zu schützen und für einen Minimalbestand an sozialer Gerechtigkeit zu sorgen. Mir scheint, dass sich heute, im Unterschied zum Beginn der Umweltkrise, bereits abzeichnet, dass sich alle Naturgüter als soziale Güter, alle ökologischen Defizite als soziale Defizite ausdrücken, so dass es zunehmend überflüssig wird, ökologische Ideale als Sonderpräferenzen zu betrachten. Wie man an der ökologischen Deprivation der Schlechtestgestellten sehen kann, bräuchte man nur soziale Gleichheit zu verbessern, dann verbesserte sich auch die Lage der Umwelt.

## Ökologische Gerechtigkeit als bessere Nachhaltigkeit

Mein Vorschlag war, Nachhaltigkeit in Prinzipien der ökologischen Gerechtigkeit zu übersetzen. Dass Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit dieselben normativen Forderungen oder Ziele haben könnten, erscheint auf den

ersten Blick stark kontraintuitiv. Nachhaltigkeit suggeriert die Bestandserhaltung einer natürlichen Umwelt, Gerechtigkeit verspricht die Verteilung von lebenswichtigen Gütern. Die beiden Ideen scheinen sich eher zu widersprechen, denn das Verteilen von Naturgütern dürfte nicht zu deren Bestandserhaltung beitragen. Den Wald zu verteilen bedeutet, den Wald zu verkleinern und zu verbrauchen. Aber sind solche Beispiele wörtlich zu nehmen? Nach dem Anthropozentrismus wird der Wald dann verbraucht, wenn das den längerfristigen Interessen der Waldbesitzer am besten nutzt; gilt das Gegenteil, wird er nicht verbraucht. Die Existenz des Waldes selbst enthält als solche keinen Imperativ, ihn zu erhalten; Forderungen nach seinem Erhalt können nur den idealen Interessen der menschlichen Benutzer entspringen.

Der Versuch, Nachhaltigkeit in Gerechtigkeit zu übersetzen, ist ein Vorschlag, einen ontologischen, religiösen, werthafte und gegenständlichen Begriff in einen subjektiven, aufgeklärten, psychologischen und sozialen Begriff zu übersetzen. Mit Begriffen dieser zweiten Art kennen wir uns aus, mit Begriffen der ersten Kategorie haben wir unsere Mühe, auch wenn sie beliebte rhetorische Mittel in der intellektuellen Auseinandersetzung sind. An einem nicht übersetzbaren Prinzip der Nachhaltigkeit festzuhalten bedeutet soviel wie die antike Distinktion Natur/Kultur als exklusiv aufrechtzuerhalten. Es bedeutet auch, weiter an einem endlosen Klären teilzuhaben, was Nachhaltigkeit heißen könnte. Demgegenüber sollten wir akzeptieren, dass Natur nur innerhalb einer Kultur ihren Sinn gewinnt. Deshalb ist dasjenige nachhaltig, was wir auf der Grundlage unserer idealen Interessen als nachhaltig definieren, oder (nur eine Nuance anders) was sich auf dieser Grundlage als nachhaltig herausstellt. Nachhaltigkeit ist dann bestenfalls ein Nebeneffekt einer gerechten Verteilung. Wie wir gerecht verteilen sollten, haben wir seit einiger Zeit gelernt. Warum es also nicht tun?

*Tanja von Egan-Krieger ·  
Konrad Ott · Lieske Voget*

## Der Schutz des Naturerbes als Postulat der Zukunfts- verantwortung

Intuitiv gehen viele Personen davon aus, dass wir Verantwortung gegenüber zukünftigen Generationen haben und dass sich diese Verantwortung auch darauf erstreckt, nachfolgenden Generationen die Erde in einem „guten“ Zustand zu hinterlassen. Die Frage, ob eine solche Verantwortung besteht, und wenn ja, wie ihr die heute lebenden Menschen gerecht werden können, ist ethisch keineswegs trivial. Die Theorie der Nachhaltigkeit thematisiert solche Fragen. In diesem Beitrag wird zunächst die am Institut für Botanik und Landschaftsökologie der Universität Greifswald entwickelte Konzeption von Nachhaltigkeit dargestellt und so auf einer allgemeinen Ebene Art und Ausmaß der Verantwortung gegenüber zukünftigen Generationen bestimmt. In einem zweiten Schritt wird anhand der Landnutzungssysteme exemplarisch dargestellt, wie und wodurch heutige Verhaltensweisen und Strukturen das Natur-

### **Tanja von Egan-Krieger**

Dipl.-Landschaftsökologin, geb. 1981; wissenschaftliche Mitarbeiterin im BMBF-Forschungsprojekt „Waldzukünfte 2100“ an der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, Botanisches Institut, Grimmer Straße 88, 17487 Greifswald.  
t.e.krieger@jpbberlin.de

### **Konrad Ott**

Dr. phil., geb. 1959; Professor für Umweltethik an der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, Botanisches Institut.  
Ott@uni-greifswald.de

### **Lieske Voget**

Dipl.-Landschaftsökologin, geb. 1979; wissenschaftliche Mitarbeiterin für den Sachverständigenrat für Umweltfragen. Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, Botanisches Institut.  
Umweltethik@uni-greifswald.de

erbe gefährden und welche Maßnahmen zu seinem Schutz ergriffen werden könnten und sollten.

## Eine Theorie der Nachhaltigkeit

Die Idee der nachhaltigen Entwicklung („sustainable development“), die sich bis in die deutsche Forstwissenschaft des Jahres 1713 zurückverfolgen lässt, ist am Ende des 20. Jahrhunderts in der Nachfolge des so genannten Brundtland-Berichtes global weithin als umweltpolitische Leitlinie anerkannt.<sup>1</sup> Der Umfang („Extension“) des Terminus ‚Nachhaltigkeit‘ hat sich aufgrund dieser Erfolgsgeschichte seither kontinuierlich erweitert. Es gibt mittlerweile kaum noch etwas, dem das Attribut „nachhaltig“ nicht beigelegt wurde. Ein Begriff, der an Extension zunimmt, verliert dadurch allerdings an Bedeutung („Intension“). Für den Begriff der Nachhaltigkeit besteht durch die zunehmende Extension die Gefahr, zum bedeutungsarmen Jargon trivialisiert zu werden.<sup>2</sup> Von dieser Trivialisierung profitieren vornehmlich jene, die eine ökologische Ausrichtung des Begriffs verhindern wollen. Die hier vertretene Konzeption von Nachhaltigkeit entspricht der von Konrad Ott und Ralf Döring dargelegten Theorie *starker Nachhaltigkeit*,<sup>3</sup> die im Folgenden als „Greifswalder Ansatz“ bezeichnet wird. Dieser Ansatz wiederum stützt sich auf die maßgeblichen Arbeiten von Herman Daly.<sup>4</sup>

## Die Idee intra- und intergenerationaler Gerechtigkeit

In einem ersten Schritt ist Nachhaltigkeit als ein Zielsystem zu verstehen, das individuelle und vor allem kollektive Verpflichtungen mit sich bringt. Mit Immanuel Kant gesprochen, handelt es sich um ein Zielsystem, das zu erreichen moralisch geboten ist. Die leitende Idee ist die der intra- und intergenerational-

len Gerechtigkeit. In intergenerationaler Hinsicht lassen sich folgende drei Fragen formulieren: Bestehen überhaupt Verpflichtungen gegenüber zukünftigen Personen? Soll man der Zukunftsverantwortung einen egalitär-komparativen (relationalen) oder einen absoluten Standard zugrunde legen? Was zählt zu einer fairen Hinterlassenschaft?

Es ist an anderer Stelle dargelegt worden, dass Pflichten gegenüber zukünftigen Generationen bestehen.<sup>5</sup> Im Anschluss daran stellt sich die Frage, wie gut zukünftige Personen im Verhältnis zu gegenwärtigen gestellt werden sollen. Die ethische Kontroverse dreht sich darum, ob der Zukunftsethik ein *absoluter* oder ein *komparativer* Standard („Es soll zukünftigen Generationen alles in allem nicht schlechter gehen als uns“) zugrunde gelegt werden soll. Ein absoluter Standard sichert einen menschenwürdigen „Sockel“, während der komparative Standard sich auf Gleichstellungsziele bezieht.

Im Greifswalder Ansatz wird der *komparative* Standard aufgrund der folgenden Argumentation vertreten:<sup>6</sup>

– Die Überzeugung, dass in der Kette der Generationen keine Generation etwas Besonderes ist, ist begründet, da sich eine gegenteilige Behauptung in Diskussionen mit Vertretern unterschiedlicher Generationen nicht mit Aussicht auf Konsens rechtfertigen und sich darüber hinaus auch nicht universalisieren ließe, ohne sich aufzuheben.

– Jede Form primärer Diskriminierung, d. h. von Wertunterscheidungen zwischen Personen aufgrund kontingenter Merkmale (Hautfarbe, Geschlecht, Geburtsjahr), ist verboten.<sup>7</sup> Auch eine Bevorzugung oder Benachteiligung von Personen, nur, weil sie zu einer bestimmten Generation gehören, wäre eine primäre Diskriminierung.

<sup>1</sup> Vgl. WCED – World Commission on Environment and Development, *Our common future*, Oxford 1987.

<sup>2</sup> Der vorliegende Abschnitt findet sich in veränderter Form in: Konrad Ott/Lieske Voget, *Ethische Dimensionen einer Bildung für nachhaltige Entwicklung* (i. E.).

<sup>3</sup> Vgl. Konrad Ott/Ralf Döring, *Theorie und Praxis starker Nachhaltigkeit*, Marburg 2004.

<sup>4</sup> Vgl. Herman E. Daly, *Wirtschaft jenseits von Wachstum. Die Volkswirtschaftslehre nachhaltiger Entwicklung*, Salzburg–München 1999.

<sup>5</sup> Vgl. Konrad Ott, *Essential Components of Future Ethics*, in: Ralf Döring/Michael Rühls (Hrsg.), *Ökonomische Rationalität und praktische Vernunft. Gerechtigkeit, Ökologische Ökonomie und Naturschutz*. Festschrift anlässlich des 60. Geburtstages von Prof. Dr. Ulrich Hampicke, Würzburg 2004, S. 83–108.

<sup>6</sup> Vgl. K. Ott/R. Döring (Anm. 3), S. 96.

<sup>7</sup> Vgl. Ernst Tugendhat, *Vorlesungen über Ethik*, Frankfurt/M. 1993.

– Es gilt die so genannte „presumption in favor of equality“: Allgemein anerkannte egalitäre Grundsätze politischer Gerechtigkeit wie etwa „Jeder ist vor dem Gesetz gleich“, „Jede Stimme zählt bei einer Wahl gleich“, „Jeder verdient gleiche Berücksichtigung“ werden in die Sphäre distributiver Gerechtigkeit übertragen. Daraus ergeben sich Forderungen, dass Güter gleich zu verteilen sind, falls keine plausiblen Gründe für die Ungleichverteilung sprechen.<sup>18</sup>

Damit sind zwei der drei obigen Fragen beantwortet. Wir gehen weiterhin von der Vermutung aus, dass eine durchschnittlich hohe Lebensqualität, wie sie der komparative Standard fordert, für alle Menschen im Rahmen einer dauerhaft umwelt- und mitweltgerechten Wirtschaftsweise erreichbar ist. Die dritte Frage nach der fairen Hinterlassenschaft lässt sich nicht auf der abstrakten Ebene moraltheoretischer Begründungen beantworten. Sie erfolgt auf der konzeptionellen Ebene.

## Konzeption: „starke“ oder „schwache“ Nachhaltigkeit?

Konstitutiv für die Unterscheidung der verschiedenen Konzeptionen von Nachhaltigkeit ist die Frage, welche Hinterlassenschaften wir nachfolgenden Generationen schuldig sind, wenn wir den komparativen Standard mit geschärftem Bewusstsein für die vielfältigen Ungewissheiten der Zukunft wirklich ernst nehmen wollen. Wenn es zukünftigen Personen alles in allem nicht schlechter gehen soll als uns, dann bedeutet dies, dass sie die Welt mit einer ebenso reichhaltigen Ausstattung vorfinden sollen, wie wir sie vorgefunden haben.

Die von den Menschen nutzbare Ausstattung der natürlichen und sozialen Welt lässt sich als Ensemble von Kapitalien betrachten. Kapitalien sind Nutzen stiftende Bestände im weitesten Sinne. Es lassen sich Sachkapitalien (Fabriken, Transportmittel, Infrastrukturen etc.), Humankapitalien (Wissen und Fertigkeiten von Menschen, soziale Institutionen etc.) und Naturkapitalien unterscheiden. Bei Letzteren handelt es sich um all diejenigen

<sup>18</sup> Vgl. K. Ott/R. Döring (Anm. 3), S. 86, im Anschluss an John Rawls, *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt/M. 1975 und in Abgrenzung zum so genannten Anti-Egalitarismus.

Komponenten der belebten oder der unbelebten Natur, die Menschen einen Nutzen stiften, ihnen bei der Ausübung ihrer Fähigkeiten zugute kommen können oder funktionale oder strukturelle Voraussetzungen hierfür darstellen. Die Frage nach der Gestaltung der fairen Hinterlassenschaft führt daher zur Frage, inwieweit sich Naturkapitalien durch Human- und Sachkapitalien befriedigend ersetzen („substituieren“) lassen.

Das Konzept „schwacher“ Nachhaltigkeit geht hierbei von einer weitgehenden Substituierbarkeit aus. Eine faire Erbschaft besteht demnach aus einem mindestens konstanten summativen Gesamtbestand an Kapitalien. Naturkapitalien dürfen in dem Maße legitimerweise verbraucht werden, in dem andere Kapitalbestände aufgebaut werden. Somit wäre auch eine Welt „nachhaltig“, in der z. B. keine Wälder mehr vorhanden sind, sofern alle ökologischen Funktionen und kulturellen Bedeutungen, die Wälder für uns heute haben (s. u.), durch künstlich Geschaffenes (Kunststoffe, Naturfilme im Fernsehen, Klimaanlage, Duftstoffe etc.) befriedigend ersetzt werden. Das Attribut „befriedigend“ ist dabei gerade in ökonomischer Perspektive wichtig, da in dieser Perspektive entscheidend ist, ob (zukünftige) Menschen aufgrund ihrer Präferenzen mit Substituten einverstanden sind.

„Starke“ Nachhaltigkeit geht von der Unersetzlichkeit von Naturkapitalien zu anderen Kapitalarten aus. Daher müssen sie – unabhängig davon, wie sich andere Kapitalbestände entwickeln – konstant gehalten werden. Mit Blick auf die Güterproduktion bedeutet dies, dass Naturkapitalien (Wälder, Fischbestände, Wasserressourcen) so zu erhalten sind, dass sie in Zukunft nicht zum limitierenden Faktor werden. Was helfen große Fischereiflotten letztlich ohne Fischbestände? Mit Blick auf die Ausübung menschlicher Fähigkeiten sind auch andere Arten von Knappheit möglich (z. B. der Verlust von Möglichkeiten der Naturerfahrung und der damit verbundenen ästhetischen, kulturellen und spirituellen Werte). Um solche Knappheiten und Mangelsituationen zu verhindern, sollten die Bestände an Naturkapitalien erhalten bleiben, d. h. es sollte im kollektiven Handeln eine so genannte „Constant Natural Capital Rule“ (CNCR) als Richtschnur befolgt werden. Angesichts bereits eingetretener Übernutzungen und Verbräuche sollte gegenwärtig

tig verstärkt in Naturkapitalien investiert werden (Aufbau von Fischbeständen, ökologischer Waldumbau, Förderung der Bodenfruchtbarkeit, Renaturierung von Gewässern usw.). Diese Forderung kann als Investitionsregel der CNCR zur Seite gestellt werden. Die CNCR enthält ein Verschlechterungsverbot, die Investitionsregel einen Verbesserungsauftrag.

Nunmehr gilt es, auf der konzeptionellen Ebene ein begründetes Urteil zu fällen. Der Greifswalder Ansatz macht folgende Argumente zugunsten starker Nachhaltigkeit geltend:<sup>9</sup>

– Ein Argument gegen die Substituierbarkeit von Naturgütern bezieht sich auf die *Multi-funktionalität* vieler ökologischer Systeme. Es müsste nämlich für jede einzelne der Funktionen eines Naturgutes, das aufgebraucht werden könnte, ein artifizielles Substitut angegeben werden. Es ist zudem keineswegs sicher, ob mögliche Substitute immer kostengünstiger, risikoärmer, sozialverträglicher, „schöner“, angenehmer sein werden.

– Nach dem *Vorsorge-Prinzip* gilt es eine zukünftige Situation zu verhindern, die sich für die Betroffenen so darstellt, dass sich nach einem irreversiblen Verbrauch vieler Naturkapitalien allmählich deren Nicht-Substituierbarkeit herausstellt.

– *Größere Wahlfreiheit für zukünftige Generationen*: Es ist keineswegs sicher, ob und inwieweit zukünftige Personen mit heutigen Substitutionsprozessen einverstanden sein werden. Aus dem Umstand, dass viele kulturelle Präferenzen wandelbar sind, folgt nicht, dass zukünftige Generationen von einer denaturierten artifiziiellen Welt begeistert sein werden. Die Erhaltung von Naturkapitalien lässt zukünftigen Personen mehr Optionen, ihr Leben authentisch zu gestalten. „Starke“ Nachhaltigkeit ist daher weniger diktatorisch als „schwache“ und insofern das freiheitlichere Konzept.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Vgl. K. Ott/R. Döring (Anm. 3), S. 97–171.

<sup>10</sup> Vgl. Hans-Peter Weikard, Wahlfreiheit für zukünftige Generationen, Marburg 1999; Ralf Döring/Tanja von Egan-Krieger/Barbara Muraca/Konrad Ott, Die ethische Idee der Nachhaltigkeit und ihre Kommunikation, in: Gerd Michelsen/Jasmin Godemann

– *Bessere Kompatibilität mit dem Argumentationsraum der Umweltethik*: Unbestreitbar kann starke Nachhaltigkeit die vielfältigen, auf ein gutes menschliches Leben bezogenen („eudämonistischen“) Werte, die Menschen mit der Erfahrung von Natur und Landschaft verbinden (Ästhetik, Heimat, Biophilie, Spiritualität), weitaus stärker respektieren. Wenn wir in umweltethischen Diskursen authentisch und autonom artikulieren (lernen), was uns Naturgüter und -erfahrungen wirklich bedeuten (sollten),<sup>11</sup> so beanspruchen wir, dadurch *ipso facto* eine ethische Tradition zu stiften, die in der Umwelt- und Naturpädagogik gelehrt werden soll. Es geht also nicht empiristisch darum, ob Menschen auch in einer denaturierten Welt noch (über-)leben und in einer zukünftigen Warenwelt fröhlich konsumieren können, sondern darum, welche Konzeption von Nachhaltigkeit unseren besten heutigen umweltethischen Einsichten und Einstellungen entspricht. Wir vertreten die These, dass die Ergebnisse der umweltethischen Diskurse der vergangenen Jahrzehnte mit der Wahl der Konzeption „schwacher“ Nachhaltigkeit unvereinbar sind.

## Das Regelwerk starker Nachhaltigkeit

Die zentrale Aussage der Konzeption starker Nachhaltigkeit besteht in der Forderung, die verbleibenden Bestände an Naturkapitalien zu erhalten (CNCR) und in Naturkapitalien zu investieren (Investitionsregel). Eine Gesellschaft, die zwar Sach- und Wissenskapitalien anhäuft, ihre Bestände an Naturkapitalien hingegen vernachlässigt oder Raubbau an ihnen betreibt, kann somit nicht als nachhaltig gelten. Dies gilt auch für Gesellschaften, die Raubbau an den Naturkapitalien anderer Völker betreiben oder hiervon profitieren. Vor diesem Hintergrund lassen sich folgende Managementregeln formulieren:<sup>12</sup>

– Erneuerbare Ressourcen dürfen nur in dem Maße genutzt werden, in dem sie sich regenerieren.

(Hrsg.), Handbuch Nachhaltigkeitskommunikation. Grundlagen und Praxis, München 2007 (i. E.).

<sup>11</sup> Vgl. Konrad Ott, Environmental Values and Comprehensive Environmental Assessment, in: Eckart Ehlers/Carl Friedrich F. Gethmann (Hrsg.), Environment Across Cultures, Berlin-Heidelberg 2003, S. 153–172.

<sup>12</sup> Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Umweltgutachten 2002. Für eine neue Vorreiterrolle, Stuttgart 2002, Tz. 29.

– Erschöpfbare Rohstoffe und Energieträger dürfen nur in dem Maße verbraucht werden, in dem während ihres Verbrauchs physisch und funktionell gleichwertiger Ersatz an regenerierbaren Ressourcen geschaffen wird.

– Schadstoffemissionen dürfen die Aufnahmekapazität der Umweltmedien und Ökosysteme nicht übersteigen, und Emissionen nicht abbaubarer Schadstoffe sind unabhängig von dem Ausmaß, in dem noch freie Tragkapazitäten vorhanden sind, zu minimieren.

## Handlungsdimensionen

Die Bedrohung einer gravierenden Schmälerung des Erbes für zukünftige Generationen betrifft primär die Naturkapitalien. Wir konzentrieren uns im Folgenden auf die nationale Ebene. Der technische Umweltschutz hat hierzulande zwar einige „klassische“ Umweltprobleme wie Luft- und Gewässerverschmutzung sowie Abfallbeseitigung recht erfolgreich gelöst; der umfassende Schutz der Naturkapitalien steht hingegen noch aus. Der Schutz der Umweltmedien (Wasser, Boden, Luft) ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für den Schutz des Naturerbes. Eine Theorie starker Nachhaltigkeit fokussiert daher die Gestaltungsoptionen der Landnutzungssysteme unter dem Blickwinkel der Erhaltung der Naturkapitalien.

Die Konzeption starker Nachhaltigkeit kann realisiert werden, falls die CNCR und Managementregeln eingehalten werden, auf zentralen Handlungsfeldern bestimmte Strategien erfolgreich durchgeführt, spezifizierte Zielsysteme mit hierfür geeigneten Instrumenten erreicht und institutionelle Errungenschaften weiterentwickelt werden. Diese Zusammenhänge sollen im Folgenden anhand von Forstwirtschaft, Landwirtschaft sowie Naturschutz skizziert werden.

## Forstwirtschaft

Die Idee der Nachhaltigkeit hat in der Forstwirtschaft eine lange Tradition. In der „Sylvicultura oeconomica“ von Hans Carl von Carlowitz von 1713 taucht das Wort „nachhaltend“ zum ersten Mal in seiner heutigen Bedeutung auf. Carlowitz plädiert darin für eine „continuirliche und *nachhaltende* Nut-

zung“. Im 19. Jahrhundert setzte sich der Grundsatz der Nachhaltigkeit – verstanden als Nachhaltigkeit der Holzproduktion – in der Forstwirtschaft in ganz Mitteleuropa durch. In der heutigen forstpolitischen Diskussion wird der Begriff der Nachhaltigkeit deutlich weiter gefasst. Wälder leisten neben der Holzproduktion eine Reihe weiterer Funktionen. Sie sind Musterbeispiele für multifunktionale ökologische Systeme. Im Anschluss an den so genannten „Millennium Ecosystem Assessment Report“<sup>13</sup> lassen sich die Funktionen der Wälder folgendermaßen gliedern: Zu den *direkten* Funktionen gehören die Versorgungsfunktion, die kulturelle Funktion und die Regulationsfunktion. Die *Versorgungsfunktion* bezieht sich in erster Linie auf Holz, von dem in Deutschland jährlich ca. 40 Mio. m<sup>3</sup> geschlagen werden.<sup>14</sup> Die Funktionen der Wälder in Bezug auf Bodenschutz, Immissionsschutz, Lärmschutz, Wasserschutz sowie lokalen, regionalen und globalen Klimaschutz können der *Regulationsfunktion* zugeordnet werden.

Die *kulturelle Funktion* der Wälder beinhalten die Aspekte Wissenschaft, Erholung, Bildung sowie die Erfüllung ästhetischer, emotionaler und spiritueller Bedürfnisse. Zu den *indirekten* Funktionen gehören die Lebensraumfunktion und die Grundlagenfunktion. Wälder sind für viele Tier- und Pflanzenarten wichtiger Lebensraum. Mitteleuropa war vor den starken menschlichen Eingriffen größtenteils mit Wald bedeckt. Diese Tatsache hat zu einer vielfachen Anpassung von Lebewesen an das Ökosystem Wald geführt.<sup>15</sup> Die *Grundlagenfunktion* der Wälder beruht auf sämtlichen dort stattfindenden Stoff- und Energiekreisläufen sowie ihrer Vernetzung, welche das Erbringen der direkten Funktionen erst ermöglichen. Die Erhaltung und Stärkung dieser Funktion kommt einem Schutz der ökosystemischen Resilienz gleich<sup>16</sup> und dient dem Ziel, den Wechsel der

<sup>13</sup> World Resources Institute, Millennium Ecosystem Assessment. Ecosystems and Human Well-Being, Washington, DC 2005.

<sup>14</sup> Vgl. BMVEL, Bundeswaldinventur II, <http://www.bundeswaldinventur.de>

<sup>15</sup> Vgl. Harald Thomasius/Peter Schmidt, Wald, Forstwirtschaft und Umwelt, Bonn 1996, S. 207–210.

<sup>16</sup> Die Resilienz eines Ökosystems gibt den Umfang an Störungen an, der absorbiert werden kann, bevor das System seine Struktur, d. h. die Variablen und Prozesse ändert, die sein Verhalten bestimmen.

Waldökosysteme in einen aus menschlicher Sicht nachteiligen Alternativzustand zu vermeiden.<sup>17</sup>

Im Anschluss an die Theorie starker Nachhaltigkeit gilt zwingend, Wälder als einen zentralen Bestandteil unseres Naturkapitals zu erhalten. Wälder sollten darüber hinaus in Zukunft in der Lage sein, alle oben genannten Funktionen zu erfüllen. Dieses Ziel ist nur erreichbar, wenn sie naturnah bewirtschaftet werden. Zu den Grundsätzen naturnaher Waldwirtschaft sollten beispielsweise gehören: *erstens* die Ausnutzung aller Möglichkeiten zur natürlichen Verjüngung, das Zulassen von natürlicher Sukzession (z. B. auf Katastrophenflächen); *zweitens* eine einzelstamm- bis gruppenweise Holzernte; *drittens* eine Erhöhung des Altholzanteils und die Sicherung von Totholzanteilen; *viertens* eine Gewährleistung waldverträglicher Wildbestände sowie *fünftens* die wesentliche Erhöhung des Anteils heimischer Baumarten.

Allerdings machen die Zielkonflikte zwischen den einzelnen Funktionen eine teilweise Differenzierung der Waldnutzung erforderlich. Das bedeutet, dass neben dem naturnahen Waldbau, der den Großteil der Waldfläche einnehmen sollte, auch Nutzungsformen bestehen sollten, auf denen bestimmte Waldfunktionen Vorrang genießen. So ist beispielsweise für den Schutz anspruchsvoller Wildarten (Auerwild, Luchs) die Einrichtung großflächiger Waldschutzgebiete notwendig. Daneben sind kleinflächige temporäre Schutzgebiete für Arten später Sukzessionsphasen erstrebenswert.

Der Zustand der Wälder ist nach wie vor unbefriedigend. Viele Wälder weisen massive Schädigungen auf. Der Klimawandel setzt die Wälder unter Anpassungsdruck und bringt etliche Risiken mit sich (Schädlingsbefall, Waldbrände, Stürme). Sollen unsere Wälder in ihrer Vielfalt als Erbe für die zukünftigen Generationen erhalten werden, müssen wir bisherige Bewirtschaftungsformen überdenken und, wo nötig, ändern.

<sup>17</sup> Vgl. Tanja von Egan-Krieger, Theorie der Nachhaltigkeit und die deutsche Waldwirtschaft der Zukunft, Diplomarbeit an der Universität Greifswald 2005.

Auch in Bezug auf landwirtschaftlich genutzte Flächen lassen sich die im Kontext der Forstwirtschaft genannten Funktionen unterscheiden. Unter die direkten Funktionen fällt dabei die Versorgungsfunktion, d. h. die Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte (Nahrungs- und Futtermittel, Biomasse für stoffliche oder energetische Verwertung). Im Hinblick auf die Regulationsfunktion ist bezüglich landwirtschaftlich genutzter Flächen die Grundwasserneubildung von großer Bedeutung, die unter landwirtschaftlich genutzten Flächen wesentlich höher ist als unter Wald.<sup>18</sup> Die kulturelle Funktion landwirtschaftlicher Flächen beinhaltet ihre Wirkung als Erholungs- und Bildungsraum sowie als Zeugnis der Kulturgeschichte. Unter die indirekten Funktionen werden wie in Bezug auf den Wald die Lebensraum- und die Grundlagenfunktion landwirtschaftlich genutzter Flächen gefasst. Viele mitteleuropäische Arten sind an extensiv genutzte Agrarsysteme angepasst. Diese sog. Agrobiodiversität ist ein wichtiger Teil des Naturerbes.

Die heute vorherrschende Landwirtschaft stellt die Produktionsfunktion in den Mittelpunkt. Sie ist gekennzeichnet durch Bewirtschaftung großer, einheitlicher Flächen (Monokulturen) mit hohem Einsatz von Düngern und Pestiziden. Diese Art der Bewirtschaftung führt zu Verlusten im Hinblick auf die anderen Funktionen (etwa durch Eutrophierung). Durch die Bewirtschaftung immer größerer Schläge sowie die Reduktion ehemals vielfältiger Anbauformen auf wenige, an die Boden- und Klimagegebenheiten optimal angepasste Fruchtarten und eine Verengung der Fruchtfolgen verliert das Landschaftsbild an Vielfalt und Attraktion. Durch Dünger und Pestizide werden Standortunterschiede nivelliert, Habitate und Arten zerstört. Gleichzeitig kann es auf leichten Böden zu einer Auswaschung von Nährstoffen und Pestiziden ins Grundwasser kommen. Schließlich kann sich

<sup>18</sup> Vgl. z. B. für Sandstandorte in Norddeutschland Wendelin Wichtmann/Ralf Dannowski, Änderung der Grundwasserneubildung bei landwirtschaftlicher Nutzungsaufgabe, in: Ulrich Hampicke/Birgit Litterski/Wendelin Wichtmann (Hrsg.), Ackerlandschaften. Nachhaltigkeit und Naturschutz auf ertragsschwachen Standorten, Berlin - Heidelberg - New York 2005, S. 145f.

eine derart intensive Bewirtschaftung sogar negativ auf die Produktionsfunktion der Landwirtschaft auswirken, etwa, wenn im Maisanbau Flächen im Frühjahr noch keine Vegetation tragen und daher bei Wind oder starken Niederschlägen anfälliger für Boden-erosion werden. Die intensive Landwirtschaft heutiger Prägung kann daher nicht als nachhaltig gelten. Es wäre allerdings verfehlt, hier die Feindbilder zwischen Landwirtschaft und Naturschutz zu stabilisieren. Richtig wäre vielmehr, im Rahmen der EU-Agrarpolitik eine Ökologisierung der Landwirtschaft einzuleiten. Ansätze hierzu sind vorhanden.

In verschiedenen Gesetzen werden unter dem Begriff der guten fachlichen Praxis („gFP“) Mindestbedingungen festgelegt, die von der Landwirtschaft auf eigene Kosten einzuhalten sind. Einen ähnlichen Ansatz verfolgt die so genannte Cross Compliance auf EU-Ebene, bei der Direktzahlungen an die Einhaltung bestimmter Bedingungen geknüpft wird. Beide Ansätze sind konzeptionell sinnvoll, benötigen aber zumindest eine Konkretisierung,<sup>19</sup> vielleicht auch eine Verschärfung der Anforderungen. Die Standards der gFP beziehen sich zentral auf den Boden- und Grundwasserschutz. Die sonstigen Standards der gFP sollten nicht so restriktiv sein, dass Landwirten all das zur gesetzlichen Auflage gemacht wird, was als eine zusätzliche ökologische Leistung im Bereich des Arten- und Biotopschutzes verstanden werden könnte. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat mehrfach moderate Standards in Verbindung mit einer Umschichtung der Agrarsubventionen in die so genannte 2. Säule gefordert, um ökologische Leistungen der Landwirtschaft angemessen honorieren zu können, wobei einige Gesichtspunkte für eine Kombinationslösung aus handlungs- und ergebnisbezogener Honorierung sprechen.

Der Ökologische Landbau weist bezüglich der Anforderungen der guten fachlichen Praxis an die natürliche Bodenfruchtbarkeit, flächengebundene Tierhaltung und Bewirtschaftungsverfahren wesentlich bessere Bilanzen auf als die konventionelle Landwirtschaft.<sup>20</sup> Das Ziel der abgelösten rot-grünen Bundesregierung,

20 % der Fläche ökologisch zu bewirtschaften, war aus Nachhaltigkeitsicht sinnvoll und sollte wieder aufgegriffen werden.

## Naturschutz

Die strukturellen Schwächen des Naturschutzes wurden vielfach aufgezeigt und analysiert.<sup>21</sup> Die Geschichte des deutschen Naturschutzes ist allerdings keineswegs nur eine Geschichte der Niederlagen. Der Gebietsschutz hat nicht zuletzt auch durch das Nationalparkprogramm des Jahres 1990 und durch die langwierige und konfliktreiche Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) einige Erfolge zu verzeichnen. Andererseits stößt der klassische Gebietsschutz an Grenzen. Aufgrund des hohen Überformungsgrades der umgebenden Landschaftsräume und verbunden mit beginnenden klimatischen Veränderungen ist der Gebietsschutz zwar nach wie vor das Rückgrat des Naturschutzes, bedarf aber der Erweiterung hin zu einer Ökologisierung der Landnutzung im Allgemeinen.

Was die entsprechenden *Zielsysteme* betrifft, so hat der Sachverständigenrat für Umweltfragen eine Diskussionsgrundlage vorgelegt.<sup>22</sup> Zentrale Flächenziele, durch die das Naturerbe bewahrt werden soll, sind hier:

- natürliche bzw. naturnahe Biotop auf ca. 3–5 % der Landesfläche;
- extensiv genutzte, halbnatürliche Biotop auf 7–10 % der Landesfläche;
- Entwicklung von Auenwald auf insgesamt ca. 200 000 ha;
- Moorentwicklung auf 80 000 ha;
- Entwicklung von Feucht- und Nassgrünland auf ca. 300 000 ha;
- Schutz und Entwicklung von Mager- und Trockenrasen auf 200 000 ha;

<sup>21</sup> Statt vieler Hartmut Bick/Horst Obermann, Stiefkind Naturschutz, Misere und Chancen des Naturschutzes in Deutschland, in: Henning von Köller (Hrsg.), *Umweltpolitik mit Augenmaß. Gedenkschrift für Staatssekretär Dr. Günter Hartkopf*, Berlin 2000.

<sup>22</sup> Vgl. SRU, *Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes*, Sondergutachten, Stuttgart 2002, S. 40–44.

<sup>19</sup> Vgl. bezüglich der gFP z. B. SRU, *Umweltgutachten 2004. Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern*, Baden-Baden 2004, Tz. 337 f.

<sup>20</sup> Vgl. ebd., Tz. 353.



– standortangepasste wasserschonende Bewirtschaftung auf 8 Mio. ha;

– Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf 30 ha/Tag sowie

– Schutz der unzerschnittenen Räume.

Mehrfach wurde zur Erreichung eines integrierten plausiblen Zielsystems eine nationale Naturschutz- bzw. Biodiversitätsstrategie gefordert,<sup>23</sup> die auf unterschiedlichen Ebenen ansetzen müsste: a) genetische Variabilität, b) Populations- und Artenschutz sowie c) Schutz der Biotope und Landschaftsformen. Die konzeptionellen Grundlagen zu einer solchen Strategie wurden im Umweltministerium im Jahre 2005 mit einem Fokus auf der Ebene der Biotoptypen bereits erarbeitet.

Allerdings bestehen gegenwärtig im Kontext der Föderalismusreform, des Abbaus der Naturschutzverwaltungen in vielen Bundesländern<sup>24</sup> und der Arbeit am Umweltgesetzbuch (UGB) auch Gefahren, zentrale *institutionelle Errungenschaften* des Naturschutzes zu verspielen. So steht in Frage, welche Grundsätze des Naturschutzes in das UGB aufgenommen und damit den Abweichungsbefugnissen der Länder entzogen werden sollen. Folgende scheinen von besonderer Wichtigkeit:

– Ein Konzept *differenzierter Landnutzung* als Grundlage für die Landschaftsplanung.

– Der *Vernetzungsgedanke*, wie er von Bernd Heydemann schon in den 1980er Jahren entwickelt wurde. Diesem Gedanken wurde in der Novelle des BNatSchG 2002 im § 3 („Biotopverbund“) Rechnung getragen. Die dort genannten 10 % der jeweiligen Landesfläche stellen aus naturschutzfachlicher Sicht eine untere Grenze dar.

– Die *Eingriffsregelung*. Ohne eine Eingriffsregelung dürfte sich der schon jetzt unbefriedigende Zustand weiter verschlechtern, was mit dem Regel- und Zielsystem unvereinbar ist. Die Ausgestaltung der Eingriffsregelung sollte auch „Flächenpool“-Lösungen ein-

schließen. Flächen, die unter Naturschutz gestellt worden sind, sollten nicht als Ausgleichsflächen genutzt werden können.

– Die Abwendung von einem statischen und teilweise musealen Naturschutz und die *Hinwendung zu stärker prozessorientierten Konzepten*.

## Schlussbemerkungen

Die Gefahren eines geschmäleren Erbes für zukünftige Generationen und damit das besondere Anliegen intergenerationeller Gerechtigkeit betreffen in absehbarer Zukunft die Naturkapitalien bzw. das Naturerbe. Bedenken hinsichtlich eines geschmäleren Erbes für unsere Nachkommen sollten daher vor allem das Erbe an kollektiven Naturgütern thematisieren (Naturkapitalien, Naturerbe). Der Klimawandel gibt diesen Bedenken zusätzlichen Grund. Ein auch durch den derzeitigen Biomasseboom ausgelöster „Neoproduktivismus“ in den Landnutzungssystemen steht konträr zu den hier vertretenen Zielen. Die durch die Kassenlagen der öffentlichen Haushalte induzierten Veränderungen könnten zudem dazu führen, dass die Umwelt- und Naturschutzverwaltungen den wachsenden Aufgaben auf Dauer nur noch ungenügend nachkommen können.<sup>25</sup>

Die Erfolge der Industriegesellschaften beruhen auf einer Verbindung von Wissenschaft, Technologie, Industrie und Staatsapparat, die eine Akkumulation von Sach- und Wissenskapital in einem ungeheuren Ausmaße bewirkt hat. Dieses „Bacon-Projekt“ der fortschreitenden Naturbeherrschung<sup>26</sup> war das Erfolgsrezept der westlichen Lebensform, das derzeit weltweit nachgeahmt wird. Eine unkritische Fortsetzung von einstigen Erfolgsrezepten kann unter veränderten Bedingungen dysfunktional oder gar bedrohlich werden. Die Theorie starker Nachhaltigkeit möchte einen neuen Sinn dafür wecken, was in Zukunft wirklich knapp geworden sein könnte. In diesem Sinne ist sie nachhaltiger Teil einer reflexiven Moderne.

<sup>23</sup> Vgl. ebd.; Ulrike Doyle u. a., Noch fünf Jahre bis 2010 – eine Biodiversitätsstrategie für Deutschland, in: Natur und Landschaft, 8 (2005) 80, S. 349–354.

<sup>24</sup> Vgl. SRU, Umweltverwaltungen unter Reformdruck. Herausforderungen Strategien und Perspektiven, Berlin 2007.

<sup>25</sup> Vgl. ebd.

<sup>26</sup> Lothar Schäfer, Das Bacon-Projekt. Von der Erkenntnis, Nutzung und Schonung der Natur, Frankfurt/M. 1993.

Tilman Santarius

# Klimawandel und globale Gerechtigkeit

Schneeweiße Sandstrände, üppige Palmen, türkisblaues Meer, farbenprächtige Fische im Korallenriff – die Eilande von Tuvalu im Pazifischen Ozean sind ein Paradies. Doch nicht mehr lange. Denn die neun Koralleninseln werden im Laufe dieses Jahrhunderts vom steigenden Meeresspiegel verschluckt werden. Selbst wenn sich nur die moderaten Szenarien des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) bewahrheiten, wird Tuvalu größtenteils überflutet werden.

**Tilman Santarius**

Dipl. Soz., geb. 1974;  
Projektleiter am Wuppertal  
Institut für Klima, Umwelt,  
Energie, Berliner Büro,  
Rosenthaler Straße 40/41,  
10178 Berlin. tilman.santarius@  
wupperinst.org

Die Regierung hat für ihre 11 000 Einwohner bereits in Neuseeland und Australien Asyl beantragt, und jedes Jahr wandern immer mehr Menschen aus. Wer trägt die hauptsächliche Schuld am Klimawandel, der ihre Existenz bedroht? Wer wird die Kosten für die Umsiedlungen der Bürgerinnen und Bürger Tuvalus tragen – und ebenso andere Menschen und Gemeinschaften in Süd und Nord entschädigen, die in ähnlicher Weise von den Folgen der globalen Erwärmung heimgesucht werden? Was muss auf politischer Ebene geschehen, um den Klimawandel zu stoppen und damit noch mehr Ungerechtigkeit auf der Welt zu verhindern?

## Verursacher des Klimawandels

Der Klimawandel, der schon in den vergangenen Jahren beobachtet werden konnte und der allen wissenschaftlichen Aussagen gemäß in den nächsten Jahrzehnten und Jahrhunderten noch drastisch zunehmen wird, ist zum überwiegenden Teil auf anthropogene Einflüsse zurückzuführen.<sup>1</sup> Doch nicht alle Menschen tragen in gleicher Weise dazu bei. Schon die Emissionen des weltweit von Menschen verursachten Kohlendioxidausstoßes

(CO<sub>2</sub>), dem wichtigsten Treibhausgas, sind höchst ungleich über den Globus verteilt. Zunächst lässt sich eine große Kluft zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern feststellen. Während noch Anfang der 1970er Jahre rund 60 % der weltweiten CO<sub>2</sub>-Emissionen auf das Konto der Industrieländer gingen, sind es heute immer noch fast die Hälfte (49 %). Mit durchschnittlich 12,6 Tonnen liegt ihr CO<sub>2</sub>-Ausstoß pro Kopf um einen Faktor 5 bis 6 höher als in den Entwicklungsländern, die im Schnitt 2,3 Tonnen pro Einwohner emittieren. Bei genauerem Hinsehen zeigen sich allerdings deutliche Varianzen innerhalb der Gruppen. Für die Gruppe der Entwicklungsländer gilt grundsätzlich: je ärmer das Land, desto weniger CO<sub>2</sub> wird ausgestoßen. Die ärmsten Länder emittieren nur rund 0,9 Tonnen pro Kopf und Jahr, während einige wohlhabende Entwicklungsländer – wie etwa die Vereinigten Arabischen Emirate oder Kuwait – im Emissionsniveau sogar die meisten der Industrieländer überbieten. Ebenso variieren die Emissionen innerhalb der Gruppe der Industrieländer, von rund 5,5 Tonnen in Malta und Schweden bis zu 20 Tonnen CO<sub>2</sub> pro Kopf in den USA. Das ist über 20-mal mehr als in einigen zentralafrikanischen Ländern.<sup>2</sup>

Wichtiger als das unterschiedliche Emissionsniveau ganzer Länder zu betrachten ist es indes, den Beitrag der global Reichen zum Klimawandel jenem der armen Menschen gegenüberzustellen. Denn weniger als das Leben in den Infrastrukturen eines Industrielandes ist der individuelle Konsum entscheidend für die Höhe der Pro-Kopf-Emissionen. Mobilität, etwa der PKW-Verkehr und Flugreisen, aber auch die Nutzung von Elektrogeräten wie Computer oder Tiefkühltruhen und ein hoher Fleischkonsum sind vor allem ausschlaggebend für den CO<sub>2</sub>-Ausstoß pro Kopf. Einen emissionsintensiven Lebensstil pflegen längst nicht mehr nur die Menschen in den Industrieländern. Wird eine Einkommensschwelle von 7 000 US-Dollar pro Kopf und Jahr zugrunde gelegt, was grob dem Sozialhilfeniveau in Europa entspricht, so zeigt sich, dass es neben den gut 900 Millionen Vielverbrauchern im Norden inzwi-

<sup>1</sup> Vgl. IPCC, Climate Change 2007. Working Group I Report „The Physical Science Basis“, [www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch).

<sup>2</sup> Daten aus IEA (2004), Online Data Services, <http://data.iea.org/ieastore/default.asp>.

schen mehr als 800 Millionen „neue Konsumenten“ in den Entwicklungsländern gibt.<sup>13</sup> Meist in den Metropolen des Südens situiert, emittieren sie beim Arbeiten in klimatisierten Bürotürmen oder bei der Spritztour im Mercedes ein Vielfaches mehr als ihre Landsleute im Hinterland. Schließlich setzt eine einzige Flugreise von Frankfurt am Main nach Sydney oder von Buenos Aires nach Singapur und zurück mit rund 12 Tonnen mehr CO<sub>2</sub> frei, als die meisten der rund eine Milliarde Menschen, die mit weniger als einem US-Dollar pro Tag auskommen müssen, während ihres ganzen Lebens zu verantworten haben.

## Die Leidtragenden des Klimawandels

Der Klimawandel ruft bereits heute massive Schäden an Umwelt und Gesellschaft hervor. Einige Studien haben versucht, diese Schäden monetär zu bewerten. Die größten Kosten des Klimawandels fallen durch extreme Windverhältnisse an, gefolgt von Hochwasserereignissen und Temperaturextremen. Insgesamt sind 77 % der volkswirtschaftlichen Schäden durch Naturkatastrophen auf atmosphärische Verursacher zurückzuführen, deren Schadenswert nach Schätzungen der Münchener Rück zwischen 1980 und 2003 bei ca. 1 300 Milliarden US-Dollar lag.<sup>14</sup> Die Schäden durch Naturkatastrophen erreichten im Jahr 2005 eine neue Höchstmarke von über 210 Milliarden US-Dollar, oder 0,5 % des Welt-BIP.<sup>15</sup> Die Gesamtschäden dürften allerdings noch darüber liegen, berechnet man beispielsweise die langfristigen wirtschaftlichen Nachwirkungen und kleinere Schadensereignisse mit. In den vergangenen Jahrzehnten war eine stetige Zunahme der Kosten durch Klimaschäden zu verzeichnen; die Kosten allein aus Extremwetterereignissen sind seit den 1970er Jahren um 2 % jährlich gestiegen.<sup>16</sup> Verschiedenen Szenarien zufolge werden am Ende des 21. Jahrhunderts die volkswirtschaftlichen Belastungen um

<sup>13</sup> Vgl. M. D. Bentley, *Sustainable Consumption: Ethics, National Indices and International Relations*, Dissertation: American Graduate School of International Relations and Diplomacy, Paris 2003.

<sup>14</sup> Vgl. G. Berz, *Klimawandel: Kleine Erwärmung – dramatische Folgen*, in: *Wetterkatastrophen und Klimawandel*, München 2004, S. 100 f.

<sup>15</sup> Vgl. Münchener Rück, *Jahresrückblick Naturkatastrophen 2005*, München 2006, S. 8 f.

<sup>16</sup> Vgl. N. Stern, *The economics of climate change: the Stern review*, Cambridge 2006, S. 131.

den Faktor 100 höher liegen als im Jahre 2005; sie werden dann zwischen 5 und 20 % des heutigen jährlichen Welt-BIP verschlingen.<sup>17</sup>

Nicht nur die Emissionen sind zwischen Norden und Süden bzw. zwischen Arm und Reich ungleich verteilt; dasselbe gilt für die Folgeschäden. Ein Blick auf eine meteorologische Karte macht deutlich, welche Regionen durch zunehmende Extremwetterereignisse, wie etwa Stürme und Überschwemmungen, voraussichtlich am meisten getroffen werden. Unregelmäßigkeiten im Monsun werden in erster Linie die Länder Südostasiens in Mitleidenschaft ziehen. Überschwemmungen werden vor allem die Bevölkerungen in den großen Deltagebieten der Erde heimsuchen, etwa in Bangladesch oder Indien. Der Anstieg des Meeresspiegels wird am stärksten die kleinen Inselstaaten treffen, etwa die unzähligen Eilande im Pazifik, oder auch Städte wie Mogadischu, Venedig oder New Orleans, die auf Meeresspiegelniveau liegen. Reichen Ländern wie den Niederlanden wird es im Vergleich leichter fallen, ihren Deichschutz zu verbessern; eine Wiederaufforstung nach Sturmschäden werden Gemeinden in Kansas eher leisten können als jene in Kerala.

Schon heute leiden rund 1,1 Milliarden Menschen unter Wasserknappheit, aber der Klimawandel wird die Wasserkrise noch verschärfen. Schätzungen sagen voraus, dass schon bei einer globalen Erwärmung um 2 °C – diese Schwelle nicht zu überschreiten erfordert bereits drastische Einschnitte des gegenwärtigen Emissionsniveaus – bis zum Jahr 2050 zwischen 200 und 300 Millionen Menschen mehr von Wasserknappheit betroffen sein werden.<sup>18</sup> Insgesamt wird es zwar eine Intensivierung des globalen Wasserkreislaufs geben, so dass bis 2100 die Niederschläge über der weltweiten Landmasse um 4 bis 6 % zunehmen werden. Doch diese Zunahme wird weder regional gleich verteilt noch gleichmäßig übers Jahr erfolgen. Vielerorts werden Starkniederschläge und Dürretrage

<sup>17</sup> Vgl. F. Ackerman/B. Stanton, *Climate Change – The Cost of Inaction*. Friends of the Earth, 2006; im Internet unter: [www.foe.co.uk/resource/reports/econ\\_costs\\_cc.pdf](http://www.foe.co.uk/resource/reports/econ_costs_cc.pdf), S. 24 f.; N. Stern (Anm. 6), S. 162 f.

<sup>18</sup> Vgl. M. L. Parry u. a., *Millions at Risk. Defining Critical Climate Change Threats and Targets*, in: *Global Environmental Change*, 11 (2001), S. 181 ff.

zunehmen, während global gesehen eine Verschiebung der Niederschlagsgürtel zu höheren Breiten erfolgen wird – weg von den ohnehin trockenen Gebieten hin zu den schon begünstigten Zonen. Regionen mit deutlich weniger Niederschlag werden insbesondere das südliche Afrika, der westliche Sahel, Nordwestindien, der Mittelmeerraum, das südliche Nordamerika und Mittelamerika sein; Zentralafrika und Südostasien werden deutlich erhöhte Niederschläge verzeichnen.<sup>19</sup>

Die klimatischen Veränderungen werden direkt die Nahrungsmittelproduktion beeinträchtigen. Die Landwirtschaft wird vor allem unter Veränderungen der Temperatur und Niederschlägen leiden, zudem unter einer größeren Anfälligkeit für Krankheiten, Insekten und Schädlingen, der Boden- und Wasserdegradation sowie dem Druck auf die biologische Vielfalt. Modellrechnungen legen nahe, dass zwar die globale Nahrungsmittelproduktion bis zu einem Anstieg von 2 °C oder sogar 3 °C nicht gefährdet wäre, dass aber die globalen Disparitäten zwischen den Klimazonen zunehmen. So ergibt sich für Getreidepflanzen das Szenario, dass in manchen gemäßigten Zonen die Erträge bei einem leichten Temperaturanstieg potenziell steigen und bei größeren Temperaturzunahmen sinken werden. In den meisten tropischen und subtropischen Regionen dagegen kann man davon ausgehen, dass die Erträge schon bei geringfügig höheren Temperaturen zurückgehen werden, weil die Pflanzen dort schon jetzt am Temperaturoptimum wachsen.<sup>10</sup> Größere Auswirkungen auf die Ernteerträge wird es dort geben, wo die Niederschläge stark zurückgehen, also besonders in den subtropischen und tropischen Trockengebieten und in Regionen mit Regenfeldbau wie etwa dem Sahel, dem Horn von Afrika, den chilenischen Anden oder Teilen Zentralasiens, Ostasiens und Südafrikas. Eine vergleichende Studie von fünf großen landwirtschaftlichen Regionen – Nordostchina, Brasilien, dem US-amerikanischen Maisgürtel, dem Donaudelta und Argentinien – kommt indes zu der Erkenntnis, dass ein Übermaß an Wasser ebenso wie eine Verschiebung der Nieder-

schläge noch schwerer wiegende Folgen auf die Landwirtschaft haben kann als Trockenheit.<sup>11</sup>

Schließlich wird der Klimawandel Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit haben, etwa durch veränderte Krankheitserreger oder ihre weitere Verbreitung. Obwohl zu dem Thema erst wenige wissenschaftliche Untersuchungen vorliegen, darf vermutet werden, dass auch diesbezüglich die Auswirkungen Entwicklungsländer in subtropischen und tropischen Regionen stärker treffen werden als die Industrieländer bzw. den Norden. Es wird etwa erwartet, dass die geographische Ausbreitung von Malaria und Dengue-Fieber zunimmt, so dass auch höher liegende Regionen betroffen sein werden, die bislang verschont blieben. Schätzungen zufolge hat der Klimawandel bereits bis heute zu zusätzlichen 150 000 Todesfällen und 5 Millionen Ansteckungen durch Malaria geführt;<sup>12</sup> bei einer Erwärmung um 2 °C könnten im Jahr 2050 gar 180 bis 250 Millionen Menschen mehr mit Malaria infiziert werden.<sup>13</sup>

## Der Klimawandel untergräbt die Existenzrechte

Die Ungleichverteilung der Schäden macht deutlich, dass die Folgen des Klimawandels in zukünftigen Auseinandersetzungen um globale Gerechtigkeit einen wichtigen Stellenwert einnehmen werden. Denn weit davon entfernt, lediglich ein Naturschutzthema zu sein, wird der Klimawandel die unsichtbare Hand hinter wirtschaftlichem Niedergang, sozialer Erosion und Vertreibung aus der Heimat sein. Übereinstimmend erwarten einschlägige Untersuchungen, dass die Entwicklungsländer und in ihnen besonders die ländlichen Bevölkerungsgruppen mit geringer Kaufkraft die destabilisierenden Folgen der Erderwärmung wesentlich schroffer zu spüren bekommen werden als Industrieländer und Stadtbevölkerungen.

<sup>19</sup> Vgl. IPCC (Anm. 1).

<sup>10</sup> Vgl. M. L. Parry et al., Effects of climate change on global food production under SRES emissions and socio-economic scenarios, in: *Global Environmental Change*, Bd. 14 (2004), S. 53–67.

<sup>11</sup> Vgl. C. Rosenzweig et al., Water resources for agriculture in a changing climate: international case studies, in: ebd., S. 345–360.

<sup>12</sup> Vgl. J. A. Patz u. a., Impact of Regional Climate Change on Human Health, in: *Nature*, 438 (2005), S. 310–317.

<sup>13</sup> Vgl. M. L. Parry u. a. (Anm. 8).

Die Folgen des Klimawandels können dabei direkte Auswirkungen auf Menschen- bzw. Existenzrechte haben. Schon heute sind beispielsweise die in den arktischen Regionen Kanadas lebenden Inuit aufgrund gestiegener Temperaturen in ihrer wirtschaftlichen Sicherheit und in ihrer Kultur gefährdet. Jäger verschwinden auf der Jagd, da die herkömmlichen Routen über das Eis nicht mehr tragfähig sind; Vorräte verderben, weil der Permafrostboden aufbricht; Iglus verlieren ihre isolierende Eigenschaft, wenn der Schnee taut und dann wieder gefriert. Und schließlich führt das Abtauen der Ufer zu einem Abfluss von Süßwasser mitsamt Fischpopulationen in die Arktische See.<sup>14</sup>

Ebenso unmittelbar werden die Menschenrechte der 2,5 Milliarden Menschen weltweit gefährdet sein, die direkt von der Landwirtschaft leben. Vor allem für jene, die Subsistenzwirtschaft betreiben und praktisch keine anderen Mittel zur Verfügung haben als ihr Land, ihre Tiere und ihre Ernten, werden die Auswirkungen des Klimawandels existentiell sein. Menschen, die weitgehend in landwirtschaftlicher Selbstversorgung leben, beziehen zudem einen wesentlichen Teil ihrer Lebensmittel aus ihrer natürlichen (wilden) Umwelt; eine Untersuchung für Bangladesh etwa fand heraus, dass die ländliche Bevölkerung dort mindestens 40 % des Nahrungsgewichts und die größte Menge des erforderlichen Nährstoffgehalts von Flächen oder Gewässern bezieht, die nicht bewirtschaftet werden.<sup>15</sup> Wenn aber die Erdatmosphäre sich erwärmt, wird die Natur instabil; nicht nur Ernten werden in Mitleidenschaft gezogen, sondern auch die Gastlichkeit der Lebensräume von Pflanzen, Tieren und nicht weniger von Menschen, die unmittelbar von der Natur leben. Daher wird für besonders betroffene ländliche Regionen und Gemeinden das Klimachaos gleichzeitig ein soziales und ökonomisches Chaos entfachen.

Die Treibhausgasemissionen abzusenken ist deshalb nicht nur für den Schutz der Atmosphäre geboten, sondern auch für den Schutz der Menschenrechte. Seit der *Bill of*

*Rights*, die während der englischen Revolution erkämpft wurde, bildet das Recht auf physische Unversehrtheit den Kern des Menschenrechtskanons, zu dessen Garantie die Staaten sich verpflichtet haben. Doch Millionen Menschen sind dabei, dieses Kernstück der Bürgerrechte zu verlieren: Lebens-Mittel wie Wasser, fruchtbare Böden, eine Heimstatt und eine infektionsfreie Umwelt. Der Klimawandel stellt einen Angriff auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte großer Bevölkerungsgruppen dar. Nur geht in diesem Fall die Bedrohung der körperlichen Unversehrtheit nicht von der Staatsmacht aus, sondern von den kumulativen und ferntransportierten Wirkungen des Energieverbrauchs in den wohlhabenden Teilen der Welt. Emissionsarme Ökonomien im Süden und Norden durchzusetzen, ist daher weit mehr als ein Appell an die Moral: Es ist eine Kernforderung kosmopolitischer Politik.<sup>16</sup>

## Die Klimapolitik behindert die Entwicklungsrechte

Nicht nur untergräbt die globale Erwärmung die Menschenrechte insbesondere der Mittellosen. Es mehrt sich der Verdacht, dass die Klimapolitik, die den Klimawandel mildern soll, gleichzeitig die Entwicklungschancen besonders der ärmeren Länder behindern könnte. Das Tauziehen um Entwicklung und Emissionen hat seinen Niederschlag in zwei zusammenhängenden völkerrechtlichen Verträgen gefunden: der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen von 1992 (UNFCCC) und dem Kioto-Protokoll von 1997. Während die Klimakonvention einen Rahmen für die Kooperation in wissenschaftlicher und politischer Hinsicht setzt, geht das Kioto-Protokoll darüber hinaus und stellt rechtlich verbindliche Minderungsverpflichtungen für Industriestaaten auf.<sup>17</sup> Zentrale Zielsetzung des Rahmenvertrages ist gemäß Artikel 2 die Verpflichtung, „eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems“ zu verhindern. Doch mit dieser Definition begannen erst die Probleme. Welches Ausmaß an Erderwärmung ist hinnehmbar? Wann kann eine Störung des Klimasystems gefähr-

<sup>14</sup> Vgl. Wuppertal Institut, Fair Future. Begrenzte Ressourcen und globale Gerechtigkeit. Ein Report des Wuppertal Instituts, München 2005, S. 191.

<sup>15</sup> Vgl. F. Mazhar/F. Akhter, *Uncultivated Food*, Dhaka 2000.

<sup>16</sup> Vgl. Wuppertal Institut (Anm. 14).

<sup>17</sup> Vgl. S. Oberthür/H. E. Ott, *Das Kioto-Protokoll. Internationale Klimapolitik für das 21. Jahrhundert*, Opladen 2000.

lich werden – und für wen? Und letztlich: wer muss wie viel an Emissionen vermeiden?

Das Kioto-Protokoll hat zwar ein Regime geschaffen, in dem nach vielen Jahren langwieriger Verhandlungen endlich konkrete Treibhausgasminderungen vereinbart wurden. Doch in mehrfacher Hinsicht zeigt sich das Abkommen blind gegenüber Aspekten der Gerechtigkeit.

*Erstens* sind diese Minderungen bei weitem zu gering, um gefährliche Auswirkungen des Klimawandels tatsächlich zu vermeiden. Den Berechnungen nach ist bereits bis zum Jahre 2050 ein Rückbau der globalen CO<sub>2</sub>-Emissionen um 45 bis 60 % respektive um 80 bis 90 % in den Industrieländern erforderlich.<sup>18</sup> Das Kioto-Protokoll mit seinen offiziellen Reduktionsverpflichtungen von durchschnittlich 5,2 % gegenüber 1990 für die Industrieländer bis zum Jahre 2012 bleibt weit hinter diesem Anspruch zurück. Und die tatsächlichen Reduktionen sind aufgrund vieler Schlupflöcher noch viel geringer. Zu groß erschien in Kioto offenbar die Aufgabe, langfristige Minderungen zu vereinbaren, die den Anstieg der Temperatur unter einer bestimmten Schwelle, etwa unter 2 °C, halten würden. Zudem mangelt es dem Abkommen an „Zähnen“, welche die Umsetzung der Ziele gewährleisten. Und so zeigen sich die meisten Industrieländer bisher – allen voran der Hauptemittent USA, der sich dem Vertrag ganz entzieht – unwillig zur Veränderung; die Emissionen wurden nicht wie vereinbart gedrosselt, sondern sind in den meisten Ländern seit der Konferenz in Kioto noch gestiegen.

*Zweitens* erweist es sich aus heutiger Sicht als defizitär, dass im Kioto-Protokoll die Schwellenländer noch ohne Beschränkungen davonkommen. Zwar war es legitim, dass 1992 in Rio die Vorreiterrolle der Industrieländer festgeschrieben wurde, da diese für den Großteil der gegenwärtigen wie auch der vergangenen Emissionen verantwortlich sind. In der Folge wurden unter dem Kioto-Protokoll lediglich die Industriestaaten zur Umsetzung von Minderungszielen verpflichtet. Die Länder des Südens konnten für sich so die Freiheit wahren, ihre Emissionen zu steigern, um „ihre sozialen und Entwicklungsbedürfnisse befrie-

digen“ zu können. Doch sind die Länder des Südens beileibe nicht „unschuldig“ am Klimawandel. Zum einen gibt es eine Gruppe sich rasch industrialisierender Schwellenländer, die im CO<sub>2</sub>-Emissionsniveau den Industrieländern dicht auf den Fersen sind. Schon heute etwa ist China der weltweit zweitgrößte Emittent nach den USA. Zum anderen sind nicht nur Emissionen aus der Verbrennung fossiler Energieträger klimaschädlich, sondern auch großflächige Änderungen in der Landnutzung. So führen der Kahlschlag des Regenwalds, die Austrocknung von Mooren oder der Brandrodungsfeldbau in der Landwirtschaft zu beträchtlichen Treibhausgasemissionen, die zu einem guten Teil auf das Konto von nur einigen wenigen Ländern des Südens gehen. Schließlich würden inzwischen die Emissionen alleine der Länder des Südens die Aufnahmekapazität der Atmosphäre schon jetzt überfordern, selbst wenn alle Industriestaaten wie durch Zauberhand plötzlich verschwänden.<sup>19</sup>

*Drittens* sind die Regeln zur Verteilung der Emissionsrechte im Kioto-Protokoll problematisch. Denn bei der Zuweisung der einzusparenden Emissionen auf die einzelnen Länder ging es in Kioto alles andere als fair zu, eher wie auf einem Basar. Mit Verhandlungsgeschick, politischer Macht, Sturheit und Chuzpe haben die Industrieländer nicht nur einschneidende Emissionsminderungen für sich verhindert; sie konnten die Reduktionsverpflichtungen darüber hinaus an ihre historischen Emissionswerte koppeln. Dieses Verteilungsprinzip, das auch als *Grandfathering* bezeichnet wird, folgt der Regel: Wer zuerst kommt, mahlt zuerst. Es akzeptiert die gegenwärtig ungleiche Verteilung der Emissionen und legt allen – den größten Klimasündern wie den effizienteren Staaten – die gleichen Minderungspflichten auf. Das *Grandfathering* zementiert die Wohlstandsklüfte in der Welt und kann daher schwerlich gerecht genannt werden. Genau deswegen fürchten auch die Schwellen- und Entwicklungsländer, in Zukunft selbst Minderungspflichten übernehmen zu müssen: Würde dies wieder nach dem Prinzip des *Grandfathering* erfolgen, ist ausgemacht, dass ihre Entwicklungschancen im

<sup>18</sup> Vgl. WBGU, Hauptgutachten 2003: Welt im Wandel: Energiewende zur Nachhaltigkeit, Berlin 2003.

<sup>19</sup> Vgl. H. E. Ott/H. Winkler/B. Brouns u. a., South-North Dialogue on Equity in the Greenhouse. A proposal for an adequate and equitable global climate agreement, Eschborn 2004.

Vergleich zu jenen der Industrieländer drastisch beschnitten würden.

Zudem wurde *viertens* in Kioto ausgeblendet, dass es bei der Begrenzung von Treibhausgasen um die Wahl zwischen Menschen- und Wohlstandsrechten geht. Indem ein Handel mit Emissionszertifikaten vereinbart wurde, der das Recht auf Emission auf dem Markt käuflich macht, wurde übersehen, dass damit potenziell die ärmeren Länder und Bevölkerungsgruppen doppelt benachteiligt werden: Die global Reichen verschulden nicht nur den Löwenanteil des Klimawandels, während größere Teile der mehrheitlichen Restwelt die Zeche bezahlen; nun haben sie sich durch den Emissionshandel auch noch in die privilegierte Position katapultiert, den Mittellosen die Verschmutzungsrechte nötigenfalls abkaufen zu können. Dabei ist nicht nur mit Blick auf die Verursachung des Klimawandels, sondern auch bei der Frage, wie die Emissionsrechte verteilt werden, eine Unterscheidung zwischen Überlebens-Emissionen und Luxus-Emissionen zu treffen.<sup>120</sup> Denn eine arme Bäuerin in Bengalen, die durch den Reisanbau für ihren Lebensunterhalt Methanemissionen freisetzt, kann nicht in gleichem Maße für den vom Menschen verursachten Klimawandel zur Verantwortung gezogen werden wie ein reicher Sportwagenfahrer in Düsseldorf.

Schließlich behandelt das Kioto-Protokoll nur am Rande das Problem, dass es gerade jenen Menschen, die am wenigsten zum Klimawandel beigetragen haben, an Mitteln mangelt, sich auf seine Auswirkungen vorzubereiten und erfolgte Klimaschäden zu kompensieren. Denn ungeachtet dessen, wie ambitioniert die Emissionsreduktionen in Zukunft ausfallen, haben sich im Laufe der vergangenen zwei Jahrhunderte schon derart viele anthropogen verursachten Treibhausgase in der Atmosphäre angesammelt, dass der Klimawandel gar nicht mehr zu stoppen ist, selbst wenn morgen sämtliche Emissionen aussetzen würden. Das Kioto-Protokoll hat zwar einen Fonds etabliert, der den Süden bei der Anpassung an den Klimawandel unterstützen soll. Doch das Finanzvolumen dieses Fonds bewegt sich auf bescheidenem Niveau.

<sup>120</sup> Vgl. A. Agarwal/S. Narain, *Global Warming in an Unequal World: a case of environmental colonialism*, Neu Delhi 1991.

Und weder die Zahlungen in den Fonds noch der Mittelabfluss sind an Prinzipien der Gerechtigkeit gekoppelt.

## Leitlinien für eine gerechtigkeitsfähige Klimapolitik

Inzwischen wird intensiv diskutiert, wie es in der Zeit nach 2012 weitergehen wird. Mit einem Abkommen „Kioto-plus“ fordern viele, dass das bestehende Klimaregime ausgebaut und reformiert werden sollte, um auch in Zukunft auf internationaler Ebene verbindliche Ziele und Zeitpläne („*targets and timetables*“) für den Klimaschutz zu garantieren; ein Abkommen „post-Kioto“ fordern andere, die eine weitgehende Neugestaltung des Klimaregimes wünschen. Die Reform des internationalen Klimaregimes erfordert Arbeit auf vielen Baustellen, von denen die folgenden vier besonders wichtig sind: die Neubestimmung der Reduktionsziele für Emissionen, die Verteilung der Emissionsrechte, die Reform des Emissionshandels und die Vertiefung von Politiken und Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel.

Um die Auswirkungen des Klimawandels langfristig unter einer Erwärmung von 2 °C zu halten, sind drastische Einschnitte bei den Treibhausgasemissionen erforderlich. Aufgrund ihrer historischen Verantwortung werden auch in der Zeit ab 2013 die Industriestaaten noch einmal vorangehen und den Löwenanteil der Emissionsminderungen erbringen müssen. Da es dieses Mal nicht mehr darum geht, Institutionen zu etablieren und Vertrauen in die Klimapolitik aufzubauen, müssen stattdessen drastischere Maßnahmen ergriffen werden: Ein scharfer Einschnitt binnen weniger Jahre – etwa minus 30 % Emissionen bis 2020 – muss eine klare Maßgabe für Investitionen in Infrastrukturen und Technologien darstellen. Und eine langfristige Rahmenvereinbarung muss einen Pfad festschreiben, der bis zur Mitte des 21. Jahrhunderts weitergehende Emissionsminderungen vorgibt. Gleichzeitig werden auch die Länder des Südens stufenweise Verpflichtungen übernehmen müssen, damit die globalen Emissionen spätestens im Jahr 2020 ihren Scheitelpunkt erreichen. Dabei sind faire, nachvollziehbare Differenzierungen zwischen so unterschiedlichen Ländern wie Burkina Faso oder Südkorea zu entwickeln; letzteren würden gewisse Emissions-

steigerungen erlaubt, erstere müssten sich auch schon für die nächste Verpflichtungsperiode nach 2012 auf Beschränkungen einstellen. Eine Differenzierung zwischen den Ländern sollte die jeweilige historische Verantwortung der Länder widerspiegeln, die unterschiedlichen wirtschaftlichen Kapazitäten berücksichtigen und das spezifische Vermeidungspotenzial der Länder abwägen.<sup>121</sup> Ohne eine Integration der wichtigsten Länder des Südens indes sind weder die Existenzrechte der Armen noch die Freiheitsrechte der weniger entwickelten Nationen zu wahren.

Langfristig sollte die Verteilung der Emissionsrechte jedoch nicht der Diplomatie und den politischen Verhandlungen überlassen bleiben. Stattdessen sollten objektive Kriterien für einen Verteilungsschlüssel definiert werden. Am klarsten und gerechtesten wäre dabei, eine Gleichverteilung der Emissionsrechte pro Kopf der Bevölkerungen anzustreben.<sup>122</sup> Dieser Ansatz folgt dem Gedanken, dass ein globales Gemeinschaftsgut nicht allen Staaten, sondern allen Menschen gehört, folglich vom Prinzip her jedem Erdenbürger das gleiche Recht auf die Atmosphäre zukommt. Damit ruht der Ansatz auf der Gleichstellung aller Menschen, wie sie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert ist. Auch das Ziel sich annähernder Pro-Kopf-Emissionen erfordert zunächst höhere Reduktionsleistungen von Industriestaaten. Es erfüllt die Mindestbedingung an eine gerechte Verteilung, bestehende Ungleichheiten nicht zu verschärfen, sondern zu mildern. Zudem folgt es auch der Forderung, dass die Reduktionspflichten den unterschiedlichen wirtschaftlichen Kapazitäten der Staaten Rechnung tragen sollten. Wird es mit dem Emissionshandel verbunden, kann durch die Einnahmen aus dem Verkauf überschüssiger Emissionsrechte sogar ein Beitrag zur Verminderung der globalen Kluft zwischen Armen und Reichen entstehen. Dies entspräche auch der Millenniums-Deklaration der Vereinten Nationen, die auf dem Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg im

Herbst 2002 noch einmal die Armutsbekämpfung als zentrales Ziel bekräftigt hat.

Allerdings sollte der Emissionshandel dahingehend reformiert werden, dass kaufkräftige Staaten den ärmeren Ländern ihre Emissionsrechte nicht so weit abkaufen können, dass ihre Entwicklungschancen beeinträchtigt werden. Beim Handel mit Emissionsrechten darf die Handlungsfreiheit der Marktakteure nicht über die Erfüllung der Menschenrechte gestellt werden. Eine Dignitätlinie könnte festlegen, dass jedes Land eine bestimmte Menge an Emissionsrechten, nämlich die Summe von Mindest-Pro-Kopf-Emissionen, halten müsste und erst über diesem Sockelbetrag seine Emissionsrechte veräußern darf. Weder reiche Vielverbraucher-Länder noch korrupte Eliten oder Despoten aus totalitären Regierungen des Südens gerieten dann in die Versuchung, den ärmsten Menschen auf diesem Planeten ihre Existenzrechte in dieser Hinsicht streitig zu machen oder ihnen ihre Entwicklungsrechte vorzuenthalten.

Schließlich muss das Klimaregime in Zukunft besser der Tatsache Rechnung tragen, dass die Erderwärmung bisher in erster Linie von den Industrieländern verursacht wurde, die Länder des Südens aber das Gros ihrer Auswirkungen zu tragen haben. Nach dem Verursacherprinzip stehen die Industrieländer schon heute in der Verantwortung, Entschädigung für die Kosten Unbeteiligter zu leisten. Bereits jetzt ist erforderlich, die medizinische Grundversorgung zu verstärken, Deiche zu erhöhen, Bewohner von hochwassergefährdeten Gebieten umzusiedeln und so weiter. Über solche Hilfen zur Anpassung an den Klimawandel mochten die Industrieländer bislang nur am Rande diskutieren. Doch ohne einen Schwerpunkt auf diese Anpassung wird Klimapolitik nie gerecht sein. Entsprechende Maßnahmen reichen dabei von Geldern für Soforthilfemaßnahmen vor Ort bis hin zum Aufbau von nationalen Versicherungssystemen. Die größte Herausforderung wird sein, verlässliche Geldströme vom Norden zu lokalen Gemeinschaften in den Süden zu etablieren, um größte Effekte vor Ort sicherzustellen. Schließlich gilt es nicht nur, die Bewohner von Tuvalu sicher zu evakuieren, sondern sie auch insoweit zu entschädigen, dass sie anderswo ein menschenwürdiges Leben aufbauen können.

<sup>121</sup> Für Details vgl. H. E. Ott/H. Winkler/B. Brouns u. a. (Anm. 19).

<sup>122</sup> Vgl. B. Brouns, Was ist gerecht? Nutzungsrechte an natürlichen Ressourcen in der Klima- und Biodiversitätspolitik, Wuppertal Paper Nr. 146, Wuppertal 2004; A. Meyer, Contraction and Convergence. A Global Solution to Climate Change, Totnes 2000.



# Umweltbezogene Gerechtigkeit in Deutschland

Umweltschutz ist unverkennbar auch an Fragen sozialer Gerechtigkeit gekoppelt. Denn Umweltbelastungen und Maßnahmen zu ihrer Verringerung haben ganz konkrete und oftmals sehr unterschiedliche Auswirkungen auf die Gesundheit und

Lebensqualität der Menschen. Je mehr sich die Umweltkrise weltweit zuspitzt, umso dringlicher wird es, sich mit diesen Zusammenhängen auseinanderzusetzen.

## Julia Schlüns

M.A., geb. 1977; Promotionsstipendiatin der Deutschen Bundesstiftung Umwelt an der Universität Greifswald sowie Mitarbeiterin im Berliner Büro des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie, Hackesche Höfe, Rosenthaler Str. 40/41, 10178 Berlin.  
julia.schluens@wupperinst.org

Diskutiert werden sie hierzulande allerdings bislang meist allein in globaler Hinsicht (Nord-Süd-Resourcengerechtigkeit) oder in Bezug auf zukünftige Generationen (ökologische Generationengerechtigkeit bzw. Nachhaltigkeit). Bezogen auf die nationalen Binnenverhältnisse zeichnet sich noch keine systematische Debatte ab. Zwar sind die sozialen Ungleichheiten in Deutschland im internationalen und historischen Vergleich noch relativ gering, doch werden auch sie mit dem wachsenden ökologischen Problemdruck – sichtbar vor allem am Klimawandel – und vor dem Hintergrund der zunehmenden sozialen Polarisierung immer größer.

Der folgende Beitrag soll – angeregt durch eine in den USA bereits seit drei Jahrzehnten geführte Debatte – einen Überblick darüber bieten, wo und wie sich umweltbezogene Gerechtigkeitsprobleme hierzulande abzeichnen und wie dies bislang thematisiert wird.

Bereits seit den frühen 1980er Jahren wird in den USA über „Environmental Justice“ diskutiert und damit explizit problematisiert, dass Umweltschäden und -maßnahmen vielfach bestimmte Regionen oder Gruppen benachteiligen und deshalb nicht unabhängig neben Fragen sozialer Gerechtigkeit stehen.<sup>1</sup>

Ihren Ursprung nahm diese Debatte in dem Aktivismus sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen (v. a. Einkommensschwache und Nicht-Weiße), die in der Tradition der amerikanischen Bürgerrechtsbewegung begannen, für ein gleiches Recht aller Menschen auf eine saubere und nicht gesundheitsgefährdende Umwelt einzutreten. Neben den umfassenderen Begriffen „Environmental Justice“ und „Environmental Equity“ hat sich so auch der stark emotional aufgeladene Begriff „Environmental Racism“ herausgebildet, der die umweltbezogene Diskriminierung aufgrund von Hautfarbe bezeichnet.

Der Hauptschwerpunkt der Bewegung liegt im Bereich Umwelt und Gesundheit, vor allem hinsichtlich der Arbeits- und Wohnumwelt sowie des Verkehrs. Neben diesen auf das menschliche Zusammenleben bezogenen Umweltbereichen werden in den USA im wissenschaftlichen Diskurs inzwischen jedoch auch Fragen einer gerechten Verteilung von Umwelttrisiken unter allen Lebewesen der Erde aufgegriffen („Ecological Justice“). Ferner finden neben der Anklage negativer Umweltzustände („stopping bads“) zunehmend auch positive Forderungen nach besserer Umweltqualität Raum („promoting goods“).

Auch in anderen industrialisierten wie nichtindustrialisierten Staaten werden zunehmend ähnliche Debatten geführt – jeweils zugeschnitten auf den spezifischen Landeskontext.<sup>2</sup> Ferner wird auch in globaler Hinsicht auf das Thema rekurriert. Hier wird es vorrangig als Teil des weltweiten Kampfes für Menschenrechte und soziale und ökonomische Gerechtigkeit verstanden und häufig

<sup>1</sup> Vgl. Robert D. Bullard, *The quest for environmental justice. Human rights and the politics of pollution*, San Francisco 2005.

<sup>2</sup> Vgl. Julian Agyeman u.a., *Just Sustainabilities. Development in an Unequal World*, Cambridge, MA 2003.

verknüpft mit Begriffen wie *grenzüberschreitender Müllhandel*, *Globalisierung*, *Klimagerechtigkeit*, *Umweltrassismus* und *Umweltbewegung der Armen*.<sup>13</sup>

## Umweltbezogene Ungleichheiten in Deutschland

In der Bundesrepublik ist zwar von einem anderen Niveau an Ungleichheiten als in den USA oder gar im globalen Maßstab auszugehen, doch auch hier haben Umweltbelastungen und -schutzmaßnahmen vielfach ungleiche soziale Auswirkungen. Nicht jede Ungleichheit ist dabei gleich als ungerecht zu werten, doch werden auch hier zunehmend „umweltbezogene Ungerechtigkeiten“ deutlich.

Der vorliegende Beitrag betrachtet primär die Ebene der einzelnen Bürger und Bürgerinnen und privaten Haushalte. Hier werden Ungleichheiten sowohl im Hinblick auf die unmittelbare Gesundheit als auch auf rein materielle und immaterielle Schäden deutlich.<sup>14</sup> Grundsätzlich werden Umweltprobleme, die in ihrer räumlichen und zeitlichen Reichweite begrenzt und dabei in ihren Wirkungen vergleichsweise gut wahrnehmbar sind (wie Lärmbelastigungen oder verkehrsbedingte Schadstoffhäufungen), zunehmend abgelöst durch diffuse, auf weite Strecken unmerkliche, jedoch hinsichtlich ihrer Gefahren und Belastungen verschärfte Umweltprobleme (wie die Erderwärmung). Aus der Sicht umweltbezogener Gerechtigkeit ist vor allem von Belang, dass sich Letztere in ihrer Wirkungsbreite zwischen Verursacher- und Betroffenenbereichen schwerer zuordnen lassen. Die These aus Ulrich Becks „Risikogesellschaft“, nach der Umweltbelastungen eher gleichmäßig über die verschiedenen Schichten der Gesellschaft verteilt würden, trifft nicht mehr generell zu. Die These hingegen, wonach wohlhabende Schichten größere Möglichkeiten haben, sich den Umweltbelastun-

<sup>13</sup> Vgl. R. D. Bullard (Anm. 1); Joan Martinez-Alier, *The environmentalism of the poor: a study of ecological conflicts and valuation*, Northampton, MA 2002; Wolfgang Sachs, *Ökologie und Menschenrechte*, Wuppertal 2003.

<sup>14</sup> Die getrennte Behandlung der beiden Bereiche dient der Klarheit, soll jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass nicht selten Belastungen oder Einschränkungen beider Bereiche zusammenfallen.

gen zu entziehen, gewinnt auch für den deutschen Kontext an Plausibilität.

## Bereich „Gesundheit“

Umweltbeeinflusste Erkrankungen sind in Deutschland ungleich verteilt. Einerseits werden Menschen häufig unterschiedlich durch negative Umwelteinflüsse (Chemikalien, Lärm...) gesundheitlich belastet, andererseits verfügen sie oft nicht über die gleichen Mittel und Möglichkeiten, solche Belastungen zu bewältigen, etwa durch Erholung in der freien Natur. Während eindeutig toxische Stoffe reduziert worden sind, besteht eine diffuse polytoxische Hintergrundbelastung fort, die sich in medizinisch häufig uneindeutigen Symptomen niederschlägt. Das Spektrum an Erkrankungen, bei denen Umwelteinflüsse eine Rolle spielen können, reicht von psychischen Belastungen und Befindlichkeitsstörungen bis hin zu Herz-Kreislauf- und Krebserkrankungen.<sup>15</sup>

Oft hängen Ungleichverteilungen mit Merkmalen der sozialen Schicht, d. h. mit Ausbildung, Berufsstatus und/oder Einkommen zusammen. Personen unterer sozialer Schichten weisen meist eine höhere Krankheitswahrscheinlichkeit und Sterblichkeit auf,<sup>16</sup> was vielfach auch mit Umwelteinflüssen korreliert. So wohnen sozial Schwache häufiger an verkehrsreichen Straßen oder in der Nähe von Industrieanlagen und sind damit Luftschadstoffen (z. B. Feinstaub) und Lärm stärker ausgesetzt. Dies ist nicht selten auch damit verbunden, dass sie in ihrem unmittelbaren Wohnumfeld weniger Zugang zu Grünflächen haben oder auch an ihrem Arbeitsplatz trotz zahlreicher Schutzbestimmungen oft stärker von negativen Umwelteinflüssen belastet sind.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Sondergutachten Umwelt und Gesundheit, Stuttgart 1999.

<sup>16</sup> Vgl. Robert-Koch-Institut, *Gesundheit in Deutschland. Gesundheitsberichterstattung des Bundes*, Berlin 2006.

<sup>17</sup> Vgl. Joachim Heinrich u. a., *Soziale Ungleichheit und umweltbedingte Erkrankungen in Deutschland*, Landsberg 1998; Gabriele Bolte/Andreas Mielck (Hrsg.), *Umweltgerechtigkeit – Die soziale Verteilung von Umweltbelastungen*, Weinheim–München 2004; Bita Kolahgar, *Die soziale Verteilung von Umweltbelastungen und gesundheitlichen Folgen an industriellen Belastungsschwerpunkten in Nordrhein-Westfalen*, Essen 2006.



**Tabelle: Umweltbeeinflusste materielle und immaterielle Schäden**

Umweltbeeinflusste materielle/immaterielle Schäden		Beispiele	Ursachen
Schäden an Sachgütern und/oder eingeschränkter Zugang zu Umweltgütern und Möglichkeiten, die Umwelt zu nutzen	materiell	Erhöhte (laufende) finanzielle Aufwendungen (z. B. für Energie- und Mobilitätskosten oder zur Anschaffung umweltschonender Geräte), Einkommens- und Vermögensverluste (z. B. Ernteschäden, Wertverlust bei Grundstücken)	Übermäßiger oder schädigender Konsum von Umweltgütern
	immateriell	Verlust an Möglichkeiten, die Umwelt zu nutzen (z. B. Chancen zur Erholung oder Mobilität), Verlust an „Lebensqualität“, soziale Ausgrenzung	s. o.

Quelle: Eigene Darstellung.

Vielfach hängen ungleiche Betroffenheiten jedoch nicht nur mit der sozialen Schicht (vertikale Differenzierung), sondern zudem auch mit Lebenslage, Milieu und Lebensstil (horizontale Differenzierung) zusammen. Vor dem Hintergrund, dass sich die Gesellschaft zunehmend in Kategorien jenseits der klassischen vertikalen Sozialschicht ausdifferenziert (Pluralisierung von Lebensweisen), gewinnen neben Ausbildung, Berufsstatus und Einkommen auch Merkmale wie Alter, Geschlecht, Nationalität, Partnerschaftsstatus, Wertorientierungen und Lebensweisen immer mehr an Bedeutung („neue Ungleichheiten“). Allergien treten z. B. häufiger in den oberen sozialen Schichten auf, obgleich hier von einer vergleichsweise geringeren Exposition durch Außenluftschadstoffe auszugehen ist – ein Zeichen dafür, dass auch Lebenslage und -stil eine Rolle spielen.<sup>18</sup>

## „Materielle und immaterielle Schäden“

Vielfach werden Ungleichheiten nicht allein (wie in den USA besonders häufig) am unmittelbaren Gesundheitszustand evident,

<sup>18</sup> Vgl. Horst-Dietrich Elvers, Lebenslage, Umwelt und Gesundheit. Der Einfluss sozialer Faktoren auf die Entstehung von Allergien (Dissertation), Wiesbaden 2005.

sondern auch an rein materiellen oder immateriellen Schäden. Auch hier ist die Vielfalt groß, wie aus obiger Tabelle ersichtlich wird.

Ebenso wie im Gesundheitsbereich sind auch hier zunächst die Menschen unterer sozialer Schichten besonders benachteiligt. Aufgrund ihrer geringeren Kaufkraft trifft sie der (angesichts der Verknappung) zunehmende Preisdruck für Naturressourcen besonders stark.<sup>19</sup> So haben sie am Ende einerseits die schlechteren Möglichkeiten, sich im positiven Sinne Umweltgüter zunutze zu machen, z. B. zur eigenen Mobilität. Steigende Mobilitätskosten können ihre Wege und Sozialkontakte signifikant einschränken.<sup>10</sup>

Sie haben andererseits auch die schlechteren Möglichkeiten, die (persönliche) Umweltbelastung durch Anpassungsleistungen zu reduzieren. Beispielsweise können sie es sich weniger als andere leisten, ihre Autos entsprechend der aktuellen Gesetzesinitiativen zur Reduzierung der Luftbelastung in Großstädten und Ballungsräumen auf umweltfreundliche Standards nachzurüsten oder ihren Kindern ein Leben in einer gesunden außerhäuslichen Umwelt zu ermöglichen.<sup>11</sup>

Während diese Benachteiligungen sozial schwacher Schichten zunächst in der Logik des Marktes als Allokationsmechanismus angelegt zu sein scheinen, können sie vor allem aus zwei Gründen durchaus gerechtigkeitsrelevante Brisanz gewinnen.<sup>12</sup> Einerseits erscheinen sie besonders dann als problematisch, wenn Verteuerungen von Umweltgütern *umweltpolitisch verursacht* sind und damit einer gewollten, potenziell auch anders

<sup>19</sup> Vgl. Institut für Energie und Umweltforschung/ Institut für sozial-ökologische Forschung, Energiekostenanstieg, soziale Folgen und Klimaschutz, Heidelberg – Frankfurt/M. 2006.

<sup>10</sup> Vgl. Konrad Götz, Jawohl, ich habe kein Auto, fertig, Schluss, in: Frankfurter Rundschau online, [http://www.iso.de/ftp/kog\\_FR\\_23\\_09\\_03.pdf](http://www.iso.de/ftp/kog_FR_23_09_03.pdf) (19. 3. 2007); Statistisches Bundesamt, Datenreport 2006, Wiesbaden 2006, S. 121 ff.

<sup>11</sup> Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umwelt und Straßenverkehr: Hohe Mobilität – Umweltverträglicher Verkehr. Sondergutachten, Baden-Baden 2005, S. 49.

<sup>12</sup> Vgl. Stephan Elkins, Soziale Gerechtigkeit als umweltpolitisches Steuerungsproblem, in: Michael Corsen/Hartmut Rosa/Ralph Schrader (Hrsg.), Die Gerechtigkeit der Gesellschaft, Wiesbaden 2005, S. 229–260.

möglichen Entscheidung unterliegen, die politisch zurechenbar und legitimationsbedürftig ist. Umweltgüter sind „öffentliche Güter“, deren Konsum damit nicht in die weitgehend an Leistungsgerechtigkeit orientierte Sphäre der Wirtschaft, sondern in die an Gleichheitsprinzipien orientierte Sphäre der Gesellschaft fällt. Zwar gibt es bei kollektiven Gütern *im Prinzip* keinen Nutzungsausschluss, *faktisch* aber ist der Zugang zu ihnen mit unterschiedlichen Opportunitätskosten verbunden (z. B. Reisekosten). Die Nutzung natürlicher Ressourcen kann auch mit umweltpolitisch begründeten Steuern oder Abgaben belegt werden. Wenn der Preis aus Umweltschutzgründen verteuert wird, können Ungleichheiten ungerecht erscheinen, die innerhalb der wirtschaftlichen Sphäre als weithin anerkannt gelten.

Das zweite Gerechtigkeitsproblem wird sichtbar, wenn sich der Blick auf die Bedeutung des (Umwelt-)Konsums in unserer Gesellschaft richtet: Jenseits seines rein ökonomischen Stellenwerts ist er auch im Kontext *sozialer Inklusion* zu verstehen. Denn der Zugang zu Konsumgütern steht sowohl in instrumenteller als auch in symbolischer Hinsicht wesentlich für Teilhabe- und Selbstverwirklichungschancen. Jemand, der sich z. B. ein umweltschonendes Fahrzeug nicht leisten kann und folglich gezwungen ist, seinen Verbrauch und Schadstoffausstoß durch veränderte Lebenspraktiken zu reduzieren, ist stärker in seinen Chancen eingeschränkt als jemand mit mehr Kaufkraft. Es kann so zu einer sozialen Exklusion wachsender Bevölkerungsteile aus den Standards kommen, die sich für das Leben hierzulande herausgebildet haben, wie z. B. eine gewisse räumliche Mobilität. Der Mobilitätsforscher Konrad Götz spricht in diesem Zusammenhang von einem „sozial erzwungenen Ausschluss“.<sup>13</sup>

Andererseits können jedoch auch rein materielle oder immaterielle Ungleichheiten nicht immer allein am sozialen Status festgemacht werden. Auch wenn vollkommen gleichartige ökonomische Lebensbedingungen bestehen, so die zentrale Erkenntnis der Milieu- und Lebensstilforschung, prägen Menschen häufig ganz unterschiedliche Lebensstile aus, beispielsweise aufgrund unterschiedlicher Wertorientierungen und Lebens-

ziele, ästhetischer Vorlieben oder Freizeitaktivitäten.<sup>14</sup> So kann sich z. B. einerseits nur der, der Geld hat, ein großes Auto leisten. Andererseits leistet sich jedoch nicht jeder, der das Geld hat, ein großes, in der Regel stärker umweltbelastendes Auto. Die Benachteiligungslinien gehen also häufig quer durch alle Gesellschaftsschichten: Denn jeder – auch der umweltbewusste *freiwillige* Niedrigverbraucher – wird benachteiligt, wenn auch er die Folgen tragen muss, die durch den hohen Umweltkonsum anderer bzw. der Allgemeinheit entstehen. Letztlich geht mit jeder weiteren Verknappung der Umweltressourcen und Verschlechterung des Zustands der natürlichen Umwelt die Vielfalt und Qualität der Nutzungsmöglichkeiten zurück, welche die Umwelt den Menschen insgesamt bietet – Niedrigverbraucher eingeschlossen. Es kommt zu einer Zuspitzung von Umweltproblemen, welche die Anpassungs- und Behebungskosten am Ende für alle erhöht.

## Entwicklungen

Grundsätzlich sind Wechselbeziehungen zwischen Sozialfaktoren und umweltbeeinflussten Erkrankungen oder Schäden kein neues Phänomen. Bereits im 19. Jahrhundert problematisierte die deutsche Sozialhygienebewegung den Einfluss von Wohn- und Arbeitsumwelt auf die Gesundheit der Menschen. Neu ist allerdings die zunehmende Komplexität dieses Zusammenhangs. Diese resultiert zum einen aus den oben beschriebenen neuen Ungleichheitslinien angesichts der zunehmenden Pluralisierung der Lebensstile. Sie wird zum anderen ausgelöst durch eine zunehmende Dichte an umweltpolitischen Regulierungen. Und schließlich werden schlechter wahrnehmbare Umweltprobleme, wie vor allem der Klimawandel, hinter den räumlich und zeitlich begrenzten Umweltproblemen im deutschen Kontext bislang noch wenig unter dem Aspekt der Gerechtigkeit betrachtet. Die voraussichtlichen Folgen des Klimawandels für jeden Einzelnen in seinem individuellen Lebenskontext sind bislang weder angemessen thematisiert noch annähernd geklärt worden. Wesentliche Voraussetzungen dafür, *dass* der Klimawandel Beeinträchtigungen auch hierzulande nach sich

<sup>14</sup> Vgl. Jochen Kalka/Florian Allgayer (Hrsg.), Zielgruppen. Wie sie leben, was sie kaufen, woran sie glauben, Landsberg 2006.

<sup>13</sup> K. Götz (Anm. 10).

ziehen wird, sind allerdings schon jetzt gegeben, wie der Nachweis neuer Krankheitsüberträger und -erreger zeigt,<sup>15</sup> deren Verbreitung durch Klimaerwärmung begünstigt wird.

## Der Einfluss subjektiver Wahrnehmung

Neben dem objektiven Ausmaß von Umwelteinflüssen kann auch ihre subjektive Bewertung für die Auswirkungen auf Gesundheit und Lebensqualität des Einzelnen von Bedeutung sein. Identische objektive Bedingungen werden häufig ganz unterschiedlich bewertet. Im Allgemeinen ist die Unzufriedenheit mit dem Umweltzustand oder -schutz bei den Personen höher, die tatsächlich besonders stark von negativen Umwelteinflüssen beeinträchtigt sind, wie beispielsweise Großstädter.<sup>16</sup> Jedoch haben auch mindestens zwei weitere Faktoren einen Einfluss, wobei hier noch weniger als auf realer Ebene einfache und eindimensionale Ableitungsbeziehungen auszumachen sind.

Einerseits tragen bestimmte soziale Merkmale der Menschen – wie Elternschaft oder ein stärkeres Umweltbewusstsein – dazu bei, dass sie sich stärker belastet fühlen oder stärker unzufrieden mit Umweltmaßnahmen sind.<sup>17</sup> Andererseits hat auch die Art und Weise, wie Umweltprobleme und -maßnahmen kommuniziert werden, einen Einfluss. Sichtbar wurde dies besonders im Fall der so genannten Ökologischen Steuerreform: im Jahr 1999 eingeleitet, hat sie bis 2003 in fünf Schritten den Faktor Energie verteuert und den Faktor Arbeit verbilligt, mit dem Doppelziel, die Umwelt zu schonen und zugleich Arbeitsplätze zu schaffen. Obgleich der Steuer bislang keine weitreichenden, sozial ungerichteten Folgen nachgewiesen wurden,<sup>18</sup> hält

<sup>15</sup> Vgl. Jörg Grunewald u. a., Mögliche Auswirkungen von Klimaänderungen auf die Ausbreitung von primär humanmedizinisch relevanten Krankheitserregern über tierische Vektoren sowie auf die wichtigen Humanparasiten in Deutschland, Berlin 2003.

<sup>16</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (Anm. 10), S. 448 ff.

<sup>17</sup> Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), Umweltbewusstsein in Deutschland 2006 – Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, Berlin 2006.

<sup>18</sup> Vgl. Stefan Bach u. a., Modellgestützte Analyse der ökologischen Steuerreform mit LEAN, PANTA RHEI und dem Potsdamer Mikrosimulationsmodell, Berlin 2001; Markus Knigge/Benjamin Görlach, Die

sich in großen Teilen der Bevölkerung nach wie vor der Eindruck, dass untere Einkommensgruppen, welche meist am stärksten von Umweltschäden betroffen sind, auch steuerlich ungleich stark belastet werden.<sup>19</sup> Umgekehrt wurde die Eigenheimzulage, die unter dem Aspekt des Flächenverbrauches problematisch war und die gut verdienenden Schichten begünstigte, öffentlich nicht so kontrovers diskutiert wie die „Ökosteuer“.

## Der gegenwärtige Diskurs in Deutschland

Diese gerechtigkeitsrelevanten Zusammenhänge werden bislang nur fragmentarisch und unsystematisch thematisiert. Die wesentlichen Impulse dazu kommen dabei nicht wie in den USA von einer Art neuen Environmental Justice-Bewegung „von unten“, sondern in erster Linie aus der Wissenschaft und der bestehenden Umweltbewegung. Begrifflich und auch konzeptionell nehmen diese Ansätze jedoch häufig Bezug auf Environmental Justice. Meist folgen sie dementsprechend bislang in erster Linie einer zweipoligen (Mensch-Mensch-bezogenen) Sicht, seltener einer dreipoligen (Mensch-Mensch-Natur-bezogenen) Sicht, die wie Ecological Justice auch die Natur als eigenständigen Gerechtigkeitsadressaten mit einbezieht. Die zweipoligen Ansätze übersetzen Environmental Justice meist in „Umweltgerechtigkeit“<sup>20</sup> oder „umweltbezogene Gerechtigkeit“,<sup>21</sup> während die dreipoligen Ansätze von

Ökologische Steuerreform – Auswirkungen auf Umwelt, Beschäftigung und Innovation, Berlin 2005.

<sup>19</sup> Vgl. BMU (Anm. 17), S. 43; Eduard Interwies u. a., Ökosteuer – Stand der Diskussion und der Gesetzgebung in Deutschland, auf der EU-Ebene und in den anderen europäischen Staaten, Berlin 2002, S. 29.

<sup>20</sup> Gabriele Bolte, Soziale Lage und umweltbezogene Gesundheit: Umweltgerechtigkeit aus umwelt-epidemiologischer Sicht, in: Umwelt – Medizin – Gesellschaft, 19 (2006) 3, S. 181–186; Horst-Dietrich Elvers, Umweltgerechtigkeit als Forschungsparadigma der Soziologie, in: Soziologie, 36 (2007) 1, S. 21–44; Michael Kloepfer, Umweltgerechtigkeit – Environmental Justice in der deutschen Rechtsordnung, Berlin 2006; Werner Maschewsky, Umweltgerechtigkeit – Gesundheitsrelevanz und empirische Erfassung, Berlin 2004.

<sup>21</sup> Heike Köckler, Wer verbirgt sich hinter dem Schutzgut Mensch? Umweltbezogene Gerechtigkeit als eine Herausforderung für die UVP/SUP, 2006, in: [http://www.usf.uni-kassel.de/cesr/index.php?option=com\\_remository&Itemid=141&func=fileinfo&id=80](http://www.usf.uni-kassel.de/cesr/index.php?option=com_remository&Itemid=141&func=fileinfo&id=80) (17. 3. 2007).

„Ökologischer“ oder „Mitwelt-Gerechtigkeit“ sprechen.<sup>122</sup>

## Zweipolige Umweltgerechtigkeit

Ähnlich wie in den USA wird umweltbezogene Gerechtigkeit auch hierzulande am häufigsten im Kontext von Umwelt und Gesundheit thematisiert. Denn vor allem hier sehen wissenschaftliche wie auch praktische Akteure eine Art Vorbild in der amerikanischen Debatte. „Umweltgerechtigkeit“ definieren sie hauptsächlich als Frage nach der sozialen Verteilung von gesundheitsschädlichen Umweltbelastungen – festgemacht vor allem an der Sozialschicht, seltener auch an Lebenslage oder Milieu. Ziel ist vor allem die Verbesserung der empirischen Erfassung ungleich verteilter umweltbeeinflusster Krankheiten sowie die stärkere Integration des Themas in bestehende gesundheitspolitische Strukturen.<sup>123</sup>

Auch in einzelnen Fachdiskursen jenseits des unmittelbaren Kontextes von Umwelt und Gesundheit ist umweltbezogene Gerechtigkeit ein Thema. Grundsätzlich wird sie dabei im Sinne der Verteilung von Umweltgütern und -belastungen verstanden. Allerdings wird sie hier stärker als gesellschaftlicher Interessenkonflikt und Aushandlungsprozess begriffen. So bemühen sich einige Forscher der umweltsoziologischen, räumlich-geographischen oder rechtswissenschaftlichen Umweltforschung besonders um die Erforschung und Gestaltung eines solchen Konfliktes.<sup>124</sup> Demgegenüber konzentriert sich der ethisch-normative Ansatz von Anton Leist auf die moralisch gebotenen Aspekte

<sup>122</sup> Arbeitsgruppe für ökologische Fragen der Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen der Deutschen Bischofskonferenz, *Der Klimawandel: Brennpunkt globaler, intergenerationeller und ökologischer Gerechtigkeit – Ein Expertentext zur Herausforderung des globalen Klimawandels*, 2006, in: [http://www.dbk.de/imperia/md/content/schriften/dbk1b.kommissionen/ko\\_29.pdf](http://www.dbk.de/imperia/md/content/schriften/dbk1b.kommissionen/ko_29.pdf) (17. 3. 2007); Gerhard Scherhorn/Michael Wehrspau, *Zum Konzept der Ökologischen Gerechtigkeit*, 2006, in: <http://www.umweltbundesamt.de/umweltbewusstsein/publikationen/oeg-konzept.pdf> (17. 3. 2007).

<sup>123</sup> Vgl. Anm. 7 und 8; sowie <http://www.apug.nrw.de/inhalte/umweltgerechtigkeit.htm> (17. 3. 2007).

<sup>124</sup> Vgl. H.-D. Elvers (Anm. 20); Michael Flitner, *Umweltgerechtigkeit. Ein neuer Ansatz der sozialwissenschaftlichen Umweltforschung*, in: Peter Meusbürger/Thomas Schwan (Hrsg.), *Humanökologie. Ansätze zur Überwindung der Natur-Kultur-Dichotomie*, Stuttgart 2003; M. Klopfer (Anm. 20).

von umweltbezogener Gerechtigkeit und ist um die Erarbeitung angemessener, an der Dichte der sozialen Beziehungen orientierter Normen bemüht.<sup>125</sup>

Vereinzelt wird umweltbezogene Gerechtigkeit auch als mögliches Vehikel für eine breitere Akzeptanz von Umweltschutz thematisiert. Umweltschutz und soziale Gerechtigkeit müssen nicht per se positiv zusammenhängen, ein Weniger an sozialer Gerechtigkeit lässt jedoch im Allgemeinen auch geringeren Spielraum für Umweltschutz. Charakteristisch für diese Perspektive ist vor allem, dass sie nicht allein die faktische Gestaltung eines sozial gerechten Umweltschutzes für bedeutsam erachtet, sondern auch, dass dies den Menschen vermittelt wird.<sup>126</sup>

## Dreipolige ökologische Gerechtigkeit

Ansätze, die umweltbezogene Gerechtigkeit nicht nur in Bezug auf Mensch-Mensch-Beziehungen, sondern auch auf Mensch-Natur-Beziehungen thematisieren, wenden sich weniger dem Verteilungsaspekt umweltbezogener Gerechtigkeit und stärker der allgemeinen Verursachung umweltbezogener Ungerechtigkeiten zu, von der Menschen und die kreatürliche Mitwelt gleichermaßen betroffen sind. Hierzu zählen Ansätze aus dem kirchlichen Bereich, aus dem vor allem im Hinblick auf den Klimawandel immer häufiger Stellungnahmen auch im Umweltkontext zu verzeichnen sind. Die Natur zählt zumindest in neueren schöpfungstheoretischen Ansätzen als eigenständiger Adressat von Gerechtigkeitsüberlegungen dazu, weil neben der Würde des Menschen als Bild Gottes auch der (abgestufte) Eigenwert der Schöpfung von Bedeutung ist. Ökologische Gerechtigkeit ist hier im Kern eine Frage der „Schöpfungsverantwortung“.<sup>127</sup> Auch aus einer alternativen volkswirtschaftlichen Sicht wird weniger an den Auswirkungen und der Verteilung von Umweltbelastungen zwischen

<sup>125</sup> Vgl. Anton Leist, *Ökologische Ethik II: Ökologische Gerechtigkeit: Global, intergenerationell und humanökologisch*, in: Julian Nida-Rümelin (Hrsg.), *Angewandte Ethik. Die Bereichsethiken und ihre theoretische Fundierung*, Stuttgart 2005.

<sup>126</sup> Vgl. S. Elkins (Anm. 12); Michael Wehrspau, *Gesunder Wohlstand – Vom Postmaterialismus zur zukunftsfähigen Lebensqualität*, in: *Politische Ökologie*, 94 (2005), S. 26–28.

<sup>127</sup> Arbeitsgruppe für ökologische Fragen der Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen der Deutschen Bischofskonferenz (Anm. 22).

den Menschen angesetzt und stärker an der allgemeinen Verursachung. Jegliche Form der Externalisierung privater ökologischer (und sozialer) Kosten und Verantwortung läuft zu Lasten von Unbeteiligten – anderen Regionen, der natürlichen Mitwelt, künftigen Generationen – und sollte unterbunden werden. Denn das Unfaire an derartigen Auslagerungen ist hier nicht nur, dass die Wirkungen vielfach ungleich verteilt sind, sondern auch, dass der Allgemeinheit die Belastungen ungefragt aufgebürdet werden. Auch hier zielt ökologische Gerechtigkeit auf eine Art „Verantwortungsethik“, welche alle Mitglieder der Gesellschaft zur Achtung und Wahrung der gemeinschaftlichen Güter verpflichtet.<sup>128</sup>

## Schlussbemerkungen

Auch innerhalb Deutschlands ziehen Umweltprobleme und -schutzmaßnahmen sozial ungleiche Folgen nach sich – sowohl im Gesundheitsbereich als auch in anderen lebensweltlichen Bereichen (wie z. B. Mobilität und Energie). Dabei erweisen sich die Ungleichheitsmuster jedoch als hochgradig komplex und divergieren sowohl vertikal als auch horizontal. Die Ursachen der Ungerechtigkeiten sind einerseits strukturell begründet, liegen andererseits jedoch auch im Verhalten jedes Einzelnen. Erhöht wird diese Komplexität, wenn von einer zunehmenden Dichte umweltpolitischer Regulierungen ausgegangen wird und ferner auch weitläufige und diffuse Umweltprobleme stärker in die Gerechtigkeitsbetrachtungen mit einbezogen werden.

In der öffentlichen Debatte haben diese Zusammenhänge bislang allerdings kaum einen Stellenwert. Bis jetzt werden sie allein in einzelnen Fachdiskursen aufgegriffen, ohne die eigene Herangehensweise und ihre Konsequenzen zu reflektieren bzw. diese mit anderen Zugängen in Bezug zu setzen. Neben weiteren speziell auf Deutschland zugeschnittenen empirischen Daten bedarf es hier einer gründlicheren Reflexion. Nur so kann ein wirksamer Beitrag dazu geleistet werden, dass der zunehmende ökologische Problemdruck in Deutschland nicht zugleich auch den sozialen Druck weiter erhöht.

<sup>128</sup> Vgl. G. Scherhorn/M. Wehrspaun (Anm. 22).

Astrid Epiney

# „Gerechtigkeit“ im Umwelt- völkerrecht

Das Umweltvölkerrecht ist – zumindest in der Form, wie wir es heute vorfinden<sup>1</sup> – ein recht junges Rechtsgebiet: Es hat sich im Wesentlichen in den vergangenen rund 30 Jahren herausgebildet, wobei die so genannte Stockholmer Konferenz von 1972<sup>2</sup> den ersten wirklichen Meilenstein in dieser Entwicklung darstellen dürfte. Ihr unmittelbares Ergebnis stellte eine aus 26 Prinzipien bestehende Deklaration dar, die teilweise Völkergewohnheitsrecht aufgriff, teilweise aber auch neue Ansätze aufzeigte, wie z. B. die Betonung des Zusammenhangs von Umweltschutz und wirtschaftlicher sowie sozialer Entwicklung, aber auch einige Grundsätze und Handlungsprinzipien. In der Folgezeit entstand eine Reihe verbindlicher und unverbindlicher Dokumente, die größtenteils noch heute relevant sind. Gleichzeitig verstärkte sich der Interessengegensatz zwischen dem „Norden“ und dem „Süden“, und es wurde deutlich, dass die ausgehandelten völkerrechtlichen Instrumente den (globalen) umweltpolitischen Herausforderungen nur eingeschränkt Rechnung trugen.

Vor diesem Hintergrund ist die Einberufung der Konferenz der UNO für Umwelt und Entwicklung (UNCED), der „Rio-Konferenz“ 1992 zu sehen. Doch auch diese blieb stark von dem Interessengegensatz der Staaten des Nordens und denjenigen des Südens

### Astrid Epiney

Dr. jur.; Professorin für Europarecht, Völkerrecht und Öffentliches Recht an der Universität Fribourg/Schweiz und geschäftsführende Direktorin des dortigen Instituts für Europarecht sowie Vizerektorin der Universität, Beauregard 11, CH-1700 Fribourg. astrid.epiney@unifr.ch

<sup>1</sup> Vgl. Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge 2003<sup>2</sup>, S. 25 ff.

<sup>2</sup> United Nations Conference on the Human Environment (UNCHE).

geprägt: Während erstere vor allem auf die Weiterentwicklung des Umweltvölkerrechts Wert legen, strebten letztere die Verknüpfung umweltpolitischer Fortschritte mit einer angemessenen wirtschaftlichen Entwicklung und entsprechender Hilfe seitens des Nordens an.<sup>13</sup> Die Ergebnisse der Rio-Konferenz – drei rechtlich unverbindliche Erklärungen<sup>14</sup> sowie zwei (Rahmen-) Konventionen<sup>15</sup> – spiegeln diese Differenzen wider und weisen daher einen gewissen Kompromisscharakter auf;<sup>16</sup> dies kommt insbesondere in den Differenzen um den bei der Konferenz eine zentrale Rolle spielenden Begriff der „Nachhaltigen Entwicklung“ zum Ausdruck. Dieser Interessengegensatz blieb auch während der weiteren Arbeiten bestehen, sowohl in der 1993 geschaffenen Commission on Sustainable Development (CSD), die – aus 53 Staatenvertretern bestehend – die Umsetzung der Rio-Dokumente überwachen und Vorschläge zu ihrer Fortentwicklung ausarbeiten soll, als auch bei weiteren Staatentreffen im Gefolge der Rio-Konferenz. Als Beispiele seien hier die 1997 in New York zusammengetretene UNO-Sondergeneralversammlung, welche die Umsetzung der Beschlüsse von Rio einer ersten Bewertung unterzog,<sup>17</sup> die 2002 in Johannesburg veranstaltete Konferenz „10 Jahre nach Rio“<sup>18</sup> und der so genannte World Summit von 2005, aber auch das „Klimatreffen“ in Montreal im Jahr 2006<sup>19</sup> genannt. Damit wird deutlich, dass eine besondere Herausforderung des Umweltvölkerrechts in der Beantwortung der Frage liegt, auf welche Weise Staaten „gerecht“ in die Pflicht genom-

men werden können, ohne dass die Effektivität des Rechts gemindert wird. „Gerecht“ soll dabei in dem Sinne verstanden werden, dass sowohl der Rolle der Staaten bei der Enttstehung der Umweltprobleme Rechnung getragen wird als auch ihrer (wirtschaftlichen und sozialen) Leistungsfähigkeit. Für die Lösung dieses Problems haben sich in den vergangenen Jahren verschiedene Konzepte angeboten, die teilweise auch umgesetzt wurden. Im Folgenden werden diese im Sinne einer Bestandsaufnahme dargestellt. Darauf aufbauend wird der verbleibende Handlungsbedarf aufgezeigt. Der Beitrag endet mit einer kurzen Schlussbemerkung zu institutionellen Herausforderungen und Rahmenbedingungen.

Dabei ist es im Rahmen des vorliegenden Beitrags selbstredend nicht möglich, den Begriff der „Gerechtigkeit“ umfassend zu erörtern, implizierte dies doch vertiefte und rechtsphilosophische Überlegungen, die hier nicht geleistet werden können. Für die Zwecke der folgenden Ausführungen reicht es vielmehr aus, darauf hinzuweisen, dass mit „Gerechtigkeit“ insofern auf inhaltliche Aspekte des Umweltvölkerrechts Bezug genommen wird, als danach gefragt wird, ob und inwieweit das Umweltvölkerrecht, wenn es den Staaten als Völkerrechtssubjekten<sup>10</sup> Verpflichtungen auferlegt, Anliegen der „Gerechtigkeit“ im Sinne einer Berücksichtigung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Leistungsfähigkeit sowie ihres Anteils an der Verursachung der entsprechenden Umweltbelastung Rechnung trägt.

„Gerechtigkeit“ im Umweltvölkerrecht: Im Umweltvölkerrecht kommt der Gedanke der „Gerechtigkeit“ im skizzierten Sinn bislang in erster Linie in den so genannten „Prinzipien“ zum Ausdruck; hingegen ist eine Konkretisierung dieser eher allgemeinen Grundsätze bislang erst in Ansätzen und Teilbereichen erkennbar. Im Folgenden sollen nun die wichtigsten diesbezüglichen Prinzipien dargestellt werden. Daneben sei noch kurz auf den in unserem Zusammenhang ebenfalls relevanten Grundsatz der angemessenen Nut-

<sup>13</sup> Zu diesem Interessengegensatz vgl. Peter H. Sand, *International Environmental Law after Rio*, in: *European Journal of International Law*, (1993) 377, S. 388 f.

<sup>14</sup> Vgl. Rio-Deklaration, Agenda 21 (Aktionsplan) und Wald-Erklärung.

<sup>15</sup> Vgl. Klimakonvention und Biodiversitätskonvention.

<sup>16</sup> Vgl. Ulrich Beyerlin, *Rio-Konferenz 1992: Beginn einer neuen globalen Umweltrechtsordnung?*, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, (1994) 124, S. 132 ff.

<sup>17</sup> Zu ihren Ergebnissen vgl. Siegfried Breier, *Die Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen in New York*, in: *Natur und Recht*, (1998), S. 410 ff.

<sup>18</sup> Vgl. Jürgen Maier, *Weder Durchbruch noch Rückschlag. Eine erste Bilanz des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg*, in: *Vereinte Nationen*, (2002), S. 177 ff.

<sup>19</sup> Vgl. dazu Markus Ehrmann, *Das internationale Klimaschutzregime nach Montreal*, in: *Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP)*, (2006), S. 37 ff.

<sup>10</sup> Hier erfolgt eine Beschränkung auf die Staaten als Völkerrechtssubjekte, die durch das Umweltvölkerrecht verpflichtet werden; zum Begriff des Umweltvölkerrechts Astrid Epiney/Martin Scheyli, *Umweltvölkerrecht*, Bern 2000, S. 19 ff.



zung gemeinsamer natürlicher Ressourcen eingegangen.

## Prinzipien des Umweltvölkerrechts

Auch das Umweltvölkerrecht kennt – insofern im Grundsatz parallel zum nationalen Recht – allgemeine Grundsätze, die Leitlinien für das entsprechende Verhalten der Staaten darstellen, einen Maßstab für Auslegung und Anwendung schon bestehender umweltvölkerrechtlicher Normen bilden und als Wegweiser für die zukünftige Entwicklung dienen sollen. Der Rechtscharakter dieser Grundsätze ist aber häufig unklar; nach der hier vertretenen Ansicht kann derartigen Grundsätzen ein (auch) völkergewohnheitsrechtlicher Charakter zukommen, der aber in Bezug auf jedes einzelne Prinzip nachzuweisen ist.<sup>11</sup> Allerdings können solchen „Prinzipien des Umweltvölkerrechts“ nicht selbst bereits Verhaltenspflichten der Staaten entnommen werden, da sie zu allgemein formuliert bzw. auf die Verwirklichung zu umfassender Zielsetzungen angelegt sind, sodass ein bestimmtes staatliches Verhalten nicht an ihrem Maßstab gemessen werden kann. Im Gegensatz hierzu sind Regeln zu sehen, die konkrete und als solche anwendbare Verhaltenspflichten für die Staaten enthalten.

Auf das *Prinzip der Nachhaltigen Entwicklung* – das in seiner heutigen Fassung auf den so genannten Brundtland-Bericht „Our Common Future“ aus dem Jahr 1987 zurückgeht<sup>12</sup> – wird sowohl in unverbindlichen Dokumenten als auch (mittlerweile) in zahlreichen völkerrechtlichen Verträgen sowie in der internationalen Gerichtsbarkeit zurückgegriffen,<sup>13</sup> sodass vieles für seine Geltung als „Prinzip“ des Umweltvölkerrechts

<sup>11</sup> Vgl. A. Epiney/M. Scheyli, ebd., S. 75 ff.; ähnlich P. Sands (Anm. 1), S. 213 ff.; Bettina Kellersmann, Die gemeinsame, aber differenzierte Verantwortlichkeit von Industriestaaten und Entwicklungsländern für den Schutz der globalen Umwelt, Berlin 2000, S. 54 f.

<sup>12</sup> World Commission on Environment and Development (WCED) (Ed.), *Our Common Future*, New York 1987.

<sup>13</sup> Für einen Überblick über die Praxis vgl. Astrid Epiney/Martin Scheyli, *Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts*, Baden-Baden 1998, S. 36 ff. Aus der neueren Judikatur sind insbesondere das Urteil des Internationalen Gerichtshofs (IGH) im Gabcikovo-Nagymaros-Fall, (ICJ Rep. 1997, 7), sowie die Spruchpraxis der WTO-Streitschlichtungsorgane zu erwähnen.

spricht. Umso erstaunlicher ist es, dass über die inhaltliche Tragweite dieses Konzepts keine Einigkeit besteht: *Einerseits* (und wohl mehrheitlich) wird davon ausgegangen, dass Konzept verlange die Herstellung eines Ausgleichs ökologischer, ökonomischer und sozialer Interessen, auch im Hinblick auf die Befriedigung der Bedürfnisse zukünftiger Generationen. *Andererseits* wird für die primär ökologische Ausrichtung des Konzepts plädiert, die diesem durch die Bezugnahme auf die künftigen Generationen eine neue inhaltliche Qualität verleihen würde.

Im Ergebnis sprechen die besseren Argumente für die zuletzt genannte Sicht.<sup>14</sup> Die Verwendung des Begriffs in der völkerrechtlichen Praxis impliziert seinen rechtlichen Charakter als Prinzip des Umweltvölkerrechts. Dieser setzt aber ein Mindestmaß an normativer Dichte voraus, die unter der Annahme einer „Gleichwertigkeit“ der Verfolgung ökonomischer, sozialer und ökologischer Ziele nicht gewährleistet wäre, da sich potenziell gegensätzliche Zielsetzungen in einem einzigen Konzept vereinigen müssten. In der Folge verschwämme dessen Gehalt, Begriff und Zielsetzungen einer *Nachhaltigen Entwicklung* wären schwer fassbar und könnten kaum die Grundlage rechtlich relevanter Vorgaben darstellen – auch nicht auf einer „Prinzipienebene“. Hinzu kommt, dass die im Zentrum des Konzepts stehenden Interessen künftiger Generationen dauerhaft und unumkehrbar in erster Linie durch Eingriffe in die Umwelt beeinträchtigt werden können. Schließlich dürfte diese Sicht auch der Entstehung des *Konzepts der Nachhaltigkeit* und einem Teil der völkerrechtlichen und innerstaatlichen Praxis entsprechen.<sup>15</sup>

Der vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Ausgangslagen der Staaten (insbesondere des Nordens und des Südens) zu sehende *Grundsatz der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung* der Mitglieder der Staatengemeinschaft geht einerseits von einer von allen Staaten gemeinsam zu tragenden Verantwortung für die Berücksichtigung

<sup>14</sup> Vgl. dazu A. Epiney/M. Scheyli, ebd., S. 56 ff.

<sup>15</sup> Nur am Rande sei bemerkt, dass dieser Ansatz nicht bedeutet, dass ökonomische und soziale Anliegen nicht zu berücksichtigen wären; dies ist vielmehr im Rahmen jeweils eigenständiger Zielsetzungen möglich, womit dann die möglicherweise gegensätzlichen Zielsetzungen zu einem Ausgleich zu bringen sind.

von Umweltbelangen aus; andererseits aber kann diese nicht für alle Staaten gleich sein bzw. gleiche Konsequenzen entfalten. Dieses Prinzip ist nicht als solches operationell, sondern bedarf der Konkretisierung in völkerrechtlichen Verträgen.<sup>16</sup> Schon aufgrund seiner zu geringen normativen Dichte dürfte es als solches nicht zum Völkergewohnheitsrecht zählen.

Zum Ausdruck gekommen ist dieser Grundsatz insbesondere in der Klimarahmenkonvention und im Kyoto-Protokoll, werden den Staaten hier doch sehr unterschiedliche materielle Pflichten im Hinblick auf die Reduktion von Treibhausgasen auferlegt, die sowohl auf den unterschiedlichen Grad der Verursachung als auch auf die unterschiedliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Staaten abstellen.<sup>17</sup>

Das Konzept des *Gemeinsamen Erbes der Menschheit* („*common heritage of mankind*“) soll Ansatzpunkte für die Nutzung staatsfreier Räume liefern. Es hat sich ab Ende der 1960er Jahre entwickelt und bislang insbesondere in der Seerechtskonvention von 1982 niedergeschlagen.<sup>18</sup> Dieses Konzept dürfte aber als solches kein Völkergewohnheitsrecht darstellen, auch nicht als Prinzip, sondern letztlich handelt es sich hier um die Beschreibung eines bestimmten, in verschiedenen völkerrechtlichen Verträgen herangezogenen Schutzansatzes. Zu unterscheiden ist dieses Konzept vom „*common concern of mankind*“, das letztlich auf die Erfüllungsstruktur (umwelt-)völkerrechtlicher Verpflichtungen Bezug nimmt. In engem Zusammenhang mit dem Konzept des *Gemeinsamen Erbes der Menschheit* steht das so genannte *Solidaritätsprinzip*, wonach die Staaten allgemein bei der Ergreifung nationaler Maßnahmen die Interessen anderer Staaten zu berücksichtigen haben. Es ist allerdings sehr zweifelhaft, ob diesem Grundsatz schon völkergewohnheitsrechtlicher Charakter zukommt.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Vgl. zu diesem Prinzip B. Kellersmann (Anm. 11).

<sup>17</sup> Vgl. zum Klimaschutzregime nur Charlotte Kreuter-Kirchhof, Neue Kooperationsformen im Umweltvölkerrecht. Die Kyoto Mechanismen, Berlin 2005, insbes. S. 48 ff.

<sup>18</sup> Vgl. dazu Kerstin Odendahl, Die Umweltpflichtigkeit der Souveränität, Berlin 1998, S. 252 ff.

<sup>19</sup> Vgl. zum Solidaritätsprinzip ebd., S. 216 ff. Die Autorin steht einer völkergewohnheitsrechtlichen

Das *Kooperationsprinzip* ist sichtbares Zeichen des Wandels des Völkerrechts von einem Koexistenz- zu einem Kooperationsvölkerrecht. Hintergrund ist die Erkenntnis, dass die Lösung der dringendsten globalen Probleme nicht nur auf eine friedliche Koexistenz, sondern – weit darüber hinaus – auf eine aktive Kooperation der Staaten und internationalen Organisationen angewiesen ist. Die im Umweltvölkerrecht verankerten Verfahrenspflichten können (auch) als Konkretisierungen des *Kooperationsprinzips* angesehen werden, wobei insbesondere die (umfassenden) Informations-, Warn- und Konsultationspflichten von Bedeutung sind.<sup>20</sup> Diese sind in der Regel hinreichend konkret ausgestaltet und finden sich in zahlreichen völkerrechtlichen Verträgen; aber auch die völkerrechtliche Praxis und die Rechtsprechung internationaler Gerichte nehmen auf sie Bezug.<sup>21</sup> Weiter kann auch der Technologietransfer<sup>22</sup> als ein Element oder als ein Ausfluss des *Kooperationsprinzips* angesehen werden, wobei bemerkenswert ist, dass in diesem Bereich kaum wirklich konkretisierbare Verpflichtungen bestehen.

Dem *Verursacherprinzip* sind Aussagen darüber zu entnehmen, wer die *Kosten* umweltpolitischer Maßnahmen zu tragen hat, im Gegensatz zu den hier nicht näher zu erörternden Vorsorge- und Ursprungsprinzipien, die sich auf die Frage beziehen, ob, wann und wo umweltpolitische Maßnahmen anzusetzen haben.<sup>23</sup> Die Urheber von Umweltbelastungen sollen durch die Verpflichtung zur Kostenübernahme veranlasst werden, Umweltschädigungen zu verringern bzw. ganz zu vermeiden. Diese Zielsetzung ist auch aus der Perspektive der Interessen künftiger Generationen, wie sie vom Konzept der *Nachhaltigen Entwicklung* verlangt wird, gefordert. Im Zusammenhang mit der Umweltnutzung durch die gegenwärtigen Generationen soll das *Verursacherprinzip* zu jener Verhaltenssteuerung beitragen, die notwendig ist, damit das Interesse der künftigen Generationen an der Bewahrung natürlicher Ressourcen re-

Geltung eher positiv gegenüber, will aber aus diesem Grundsatz keine konkreten Rechtspflichten ableiten.

<sup>20</sup> Vgl. Andreas von Arnould, Völkerrechtliche Informationspflichten bei Naturkatastrophen, in: Archiv des Völkerrechts (ArchVR), (2005), S. 279 ff.

<sup>21</sup> Vgl. P. Sands (Anm. 1), S. 249 ff.

<sup>22</sup> Vgl. ebd., S. 1037 ff.

<sup>23</sup> Vgl. A. Epiney/M. Scheyli (Anm. 10), S. 84 ff.

spektiert wird. Insofern lässt sich dieses Prinzip als ein Instrument zur Wahrung der Interessen künftiger Generationen verstehen.

Das *Verursacherprinzip* kann sich sowohl auf die Frage der individuellen Verantwortlichkeit beziehen als auch auf die Frage, welche Verantwortlichkeit den Staaten zukommen soll. Gerade der zuletzt genannte Aspekt weist einen engen Bezug zu dem hier im Vordergrund stehenden Problemkreis auf, kommt den Staaten doch hinsichtlich der Verursachung (globaler) Umweltprobleme eine sehr unterschiedliche Rolle zu.

Zwar wird auf das *Verursacherprinzip* auch in zahlreichen völkerrechtlichen Dokumenten und Verträgen Bezug genommen,<sup>124</sup> so auch in Prinzip 16 der Rio-Deklaration; allerdings fehlt in allen Vereinbarungen jegliche Präzisierung des genauen Aussagegehalts des noch sehr offenen Grundsatzes. Insgesamt ist daher – abgesehen von der im Übrigen wohl noch unzureichenden *opinio iuris* – keine klare Linie in Bezug auf einzelne Elemente dieses Grundsatzes erkennbar, sodass er nicht als Völkergewohnheitsrecht angesehen werden kann.

## Nutzung gemeinsamer Ressourcen

Der *Grundsatz der angemessenen Nutzung gemeinsamer natürlicher Ressourcen* wird in denjenigen Konstellationen relevant, bei denen sich natürliche Ressourcen auf dem Staatsgebiet mehrerer Staaten befinden. In diesem Fall sollen sich – so der Aussagegehalt des Prinzips – die Staaten so verhalten, dass auch für die jeweils anderen Staaten eine angemessene Nutzung („*equitable utilization*“) möglich ist. Hintergrund ist hier die territoriale Integrität: Die Ressourcen sollen nicht so genutzt werden, dass andere Staaten dadurch übermäßig in ihren Nutzungsmöglichkeiten eingeschränkt werden. Deutlich wird damit auch, dass es bei diesem Grundsatz weniger um den Schutz der Ressource als um die angemessene bzw. „gerechte“ Verteilung vorhandener Ressourcen geht, wobei diesem Prinzip eben auch in ökologischer Hinsicht Rechnung zu tragen ist.

Im *internationalen Wasserrecht* für Binnengewässer ist dieser Grundsatz bereits allge-

mein anerkannt.<sup>125</sup> Fraglich ist hingegen (auch aufgrund der hier sehr spärlichen Anhaltspunkte in der völkerrechtlichen Praxis<sup>126</sup>), ob der *Grundsatz der angemessenen Nutzung gemeinsamer Ressourcen* auch für *andere natürliche Ressourcen* – wie etwa Wälder oder Bodenschätze – bereits völkergewohnheitsrechtlich gilt.<sup>127</sup> Insbesondere grundsätzliche rechtsdogmatische Erwägungen sprechen im Ergebnis für die allgemeine gewohnheitsrechtliche Anerkennung dieses Grundsatzes auch für weitere Ressourcen: Das Schutzgut des *Grundsatzes der angemessenen Nutzung gemeinsamer natürlicher Ressourcen* besteht – insofern parallel zum Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen – in dem Schutz der territorialen Integrität der betroffenen Staaten. Da die unangemessene Nutzung gemeinsamer Ressourcen die territoriale Integrität beeinträchtigt, kann aus der territorialen Souveränität, die ansonsten in Bezug auf die Nutzung gebietseigener Ressourcen zur Anwendung kommt, kein „Recht auf unangemessene Nutzung“ abgeleitet werden. Damit impliziert letztlich der effektive Schutz der territorialen Integrität die Anerkennung des Prinzips der fairen und gleichmäßigen Nutzung auch für andere gemeinsame Ressourcen.

Die genaue *inhaltliche Tragweite* dieses Grundsatzes kann allerdings vor diesem Hintergrund nur bedingt präzisiert werden, da in Bezug auf die Umriss dessen, was als „angemessene“, „gleichmäßige“ oder „faire“ Nutzung betrachtet werden kann, kaum eine hinreichend kontinuierliche und konsistente Staatenpraxis nachweisbar ist und stets die

<sup>125</sup> Vgl. StIGH (Lamers), in: Permanent Court of International Justice (PCIJ), Serie A, No 23, S. 27; Lac Lanoux-Fall, in: International Legal Materials (ILM), (1957), S. 101 ff.; IGH (Gabcikovo/Nagymaros), in: Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Internationalen Gerichtshofs (ICJ Rep.), (1997), S. 7; Art. 5 I des Abkommens über die nicht schiffahrtliche Nutzung internationaler Wasserläufe, in: ILM, (1997), S. 700 ff.

<sup>126</sup> Vgl. etwa die 1978 von der UNEP formulierten „Principles of Conduct (...) in the Conservation and Harmonious Utilization of Natural Resources Shared by Two or More States“, in: ILM, (1978), S. 1091, sowie die Ausführungen des IGH in: ICJ Rep., (1974), S. 3 (in Bezug auf Fischvorkommen).

<sup>127</sup> Vgl. Astrid Epiney, Zum Anwendungsbereich des Grundsatzes der angemessenen Nutzung gemeinsamer natürlicher Ressourcen, in: Mensch und Staat. Festschrift für Thomas Fleiner, Freiburg 2003, S. 705 ff.

<sup>124</sup> Vgl. dies. (Anm. 13), S. 152 ff.

konkreten Umstände des Einzelfalls maßgeblich sind. Immerhin können – ausgehend von der Praxis im internationalen Wasserrecht – gewisse Anhaltspunkte formuliert werden.<sup>128</sup>

– Zunächst impliziert der Grundsatz der angemessenen Nutzung gemeinsamer Ressourcen eine Reihe von *Verfahrenspflichten* (insbesondere zu Information und Konsultation), die sich grundsätzlich auf alle Nutzungsmöglichkeiten einer Ressource sowie über geplante ins Gewicht fallende Nutzungsvorhaben beziehen.<sup>129</sup>

– Bei der Planung und Verwirklichung von „Nutzungsprojekten“ – also solchen Vorhaben, welche die gemeinsame natürliche Ressource nutzen sollen – sind alle für die Nutzung des Gewässers bzw. der Ressource relevanten Faktoren zu berücksichtigen, womit insbesondere auch die (Nutzungs-)Interessen der weiteren betroffenen Staaten einzubeziehen sind.<sup>130</sup> Damit ist nicht nur eine Kenntnisnahme und mögliche Berücksichtigung der Anliegen der anderen betroffenen Staaten, sondern auch eine materielle Auseinandersetzung mit den verschiedenen Faktoren und ihre effektive Einbeziehung in die schließlich zu treffenden Nutzungsentscheidungen gefordert. Daher verstieße z. B. die völlige Außerachtlassung bestimmter zentraler Elemente der Wassernutzung gegen dieses Gebot.<sup>131</sup>

– Im Ergebnis muss insgesamt ein *angemessener Ausgleich der Interessen* gegeben sein. Es geht also nicht notwendigerweise um eine

<sup>128</sup> Vgl. auch die in dieser Hinsicht wegweisenden ILA Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers aus dem Jahr 1966, in: Harald Hohmann, *Basic Documents of International Environmental Law* (3 Bände), London 1992, Bd. 1, S. 227 ff.

<sup>129</sup> Vgl. zu diesen Verfahrenspflichten in diesem Zusammenhang K. Odendahl (Anm. 18), S. 179 ff.

<sup>130</sup> Art. 6 des Abkommens über die nicht schiffahrtliche Nutzung internationaler Wasserläufe ist eine (nicht abschließende) Liste derartiger Kriterien zu entnehmen, die im Wesentlichen die einschlägigen völkergewohnheitsrechtlichen Vorgaben wiedergeben dürfte. Vgl. Ximena Fuentes, *The criteria for the equitable utilization of international rivers*, in: *British Yearbook of International Law (BYIL)*, (1996), S. 337 ff.; K. Odendahl (Anm. 18), S. 177 f.

<sup>131</sup> Allerdings ist auch hiermit nicht abschließend geklärt, welches Gewicht den einzelnen Kriterien zukommen soll. Zum Problemkreis vgl. X. Fuentes, ebd., S. 337 (S. 367 ff., S. 370 ff.); Christian Ule, *Das Recht am Wasser*, Baden-Baden 1998, S. 156 ff.

gleiche Aufteilung der Ressourcen, sondern um ein ausgewogenes Ergebnis unter Berücksichtigung der Interessen, Bedürfnisse und Nutzungen der einzelnen Staaten.<sup>132</sup> Zwar ist dies u. U. schwierig zu beurteilen; es sind jedoch durchaus Situationen denkbar, in denen eindeutig kein angemessenes Ergebnis vorliegt.<sup>133</sup>

## Herausforderungen und Perspektiven

Die Skizzierung der Ansätze zur Verwirklichung des „Prinzips Gerechtigkeit“ im Umweltvölkerrecht hat zweierlei verdeutlicht: *Einerseits* ist das Anliegen einer „gerechten Lastenverteilung“ auf der Ebene der Prinzipien durchaus recht umfassend anerkannt, und teilweise kommt diesen Prinzipien auch der Charakter als Völkergewohnheitsrecht zu. Gewissen Konkretisierungen dieser Grundsätze können auch als solche anwendbare rechtliche Vorgaben entnommen werden. *Andererseits* jedoch bleiben diese Prinzipien (und somit auch die völkergewohnheitsrechtlichen Konkretisierungen) insofern eher weit gefasst, als ihnen – im Hinblick auf die Lösung eines bestimmten Problems – keine quantifizierbaren Vorgaben entnommen werden können. Diese müssen regelmäßig im Einzelnen für die verschiedenen Bereiche vereinbart werden – in der Regel im Rahmen völkerrechtlicher Verträge. Gerade hier bestehen aber große Schwierigkeiten: Zwar gibt es punktuell gewisse Ansätze wie im bereits erwähnten Klimaregime. Jedoch stellen diese insgesamt Ausnahmen dar, zudem sind nicht immer alle (relevanten) Staaten Vertragsparteien. In anderen Bereichen, wie etwa dem des Technologietransfers oder der sonstigen Unterstützung anderer Staaten bei der Umsetzung umweltvölkerrechtlicher Verpflichtungen, fehlen Zusagen weitgehend.

Deutlich wird damit, dass zwar bedeutende Fortschritte auf dem Weg zu einer Implementierung des „Prinzips Gerechtigkeit“ im Umweltvölkerrecht erreicht wurden; diese bedürfen jedoch zwingend einer weiteren Operationalisierung, wovon auch die Effektivität des Umweltvölkerrechts abhängt. Insofern sind die Staaten aufgerufen, bei der Weiterentwicklung der bestehenden umweltvölker-

<sup>132</sup> Vgl. C. Ule, ebd., S. 164.

<sup>133</sup> Vgl. z. B. die Aussagen des IGH im Fall *Gabcikovo/Nagymaros*, in: *ICJ Rep.*, (1997), S. 7, Ziff. 85.

rechtlichen Verträge die eher allgemeinen Postulate durch das Eingehen konkreter Verpflichtungen praktisch anwendbar zu machen. Es kann an dieser Stelle selbstredend nicht darum gehen, den Handlungsbedarf in allen Bereichen des Umweltvölkerrechts aufzuzeigen, bedingte dies doch eine umfassende Erörterung aller umweltvölkerrechtlichen Vertragsregime. Als allgemein zum Zuge kommende Leitlinien sind jedoch die Anliegen eines geeigneten und hinreichend konkretisierten Technologietransfers, präziser Festreibungen der von den einzelnen Staaten zu übernehmenden Verpflichtungen und eine möglichst breite Beteiligung der Staatengemeinschaft zu nennen.

Beispielhaft kann dieser Ansatz am Klimaregime aufgezeigt werden:<sup>134</sup> Naturwissenschaftliche Forschungen legen nahe, dass größere Schäden nur vermieden werden können, wenn es gelingt, die globale Erwärmung zu beschränken.<sup>135</sup> Nur ein international als gerecht erachtetes, auf dem Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten fußendes Vertragswerk vermag die Einhaltung der Klimaschutzziele zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund drängen sich bei der derzeit anstehenden Anpassung bzw. Weiterentwicklung des Kyoto-Protokolls bzw. auch der Klimarahmenkonvention in Anknüpfung an den WBGU folgende Handlungsstrategien auf:<sup>136</sup>

– Auf internationaler Ebene sollte die als akzeptabel erachtete globale Erwärmung quantifiziert und als Zielsetzung festgeschrieben werden. Den einschlägigen Empfehlungen des WBGU folgend, ist hier eine globale Temperaturleitplanke von 2° C über dem vorindustriellen Niveau zu fordern. Diese sollte idealerweise auch international festgeschrieben werden, sodass das in Art. 2 der Klimarahmenkonvention formulierte Ziel in diesem Sinn in konkreten Zahlen zu beschreiben ist.

<sup>134</sup> Vgl. C. Kreuter-Kirchhof (Anm. 17).

<sup>135</sup> Vgl. WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, Die Zukunft der Meere – zu warm, zu hoch, zu sauer, Berlin 2006, S. 7 ff.; ders., Über Kioto hinaus denken – Klimaschutzstrategien für das 21. Jahrhundert, Berlin 2003.

<sup>136</sup> Vgl. ders., Neue Impulse für die Klimapolitik: Chancen der deutschen Doppelpräsidentschaft nutzen, Berlin 2007, S. 11 ff.

– Die anstehende Überprüfung des Kyoto-Protokolls sollte sich an dieser Zielsetzung orientieren. Längerfristig erscheint es notwendig, weltweit eine Zuordnung von Emissionsrechten pro Kopf vorzusehen, wobei eine Beteiligung aller Staaten anzustreben ist. Dabei sollten der Gleichbehandlung und der fairen Differenzierung ein zentraler Stellenwert zukommen – insbesondere in Anknüpfung an den aktuellen und historischen Verursacheranteil sowie nach wirtschaftlicher und technologischer Leistungsfähigkeit.

– Die Industrieländer sollten sich – in Anbetracht ihrer relativ hohen Pro-Kopf-Emissionen, ihrer historischen Verantwortung und ihrer wirtschaftlichen und technologischen Leistungsfähigkeit – zu erheblichen Emissionsreduktionen verpflichten. Dies dürfte eine unabdingbare Voraussetzung für die Verhinderung eines gefährlichen Klimawandels darstellen. Insofern ist die Zielsetzung der Europäischen Kommission, derzufolge die EU ihre Emissionen um 20 Prozent gegenüber dem Stand von 1990 verringern möchte, ausdrücklich zu begrüßen.

– In Zukunft sind die Schwellen- und Entwicklungsländer verstärkt einzubinden, wengleich – im Vergleich zu den Verpflichtungen der Industriestaaten – in differenzierter Form. Notwendig erscheinen hier jedenfalls auch in konkreten Werten ausgedrückte Verpflichtungen, wobei Abstufungen zwischen den Staaten erforderlich sind.

– Schließlich muss der Anpassung an den bis zu einem gewissen Grad nicht mehr zu vermeidenden Klimawandel höhere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Hier wäre – ggf. unter Anbindung an bereits bestehende Strukturen – vor allem ein Kompensations- und Anpassungsregime aufzubauen, das im Vergleich zu den derzeit bestehenden Fonds erhebliche zusätzliche Mittel erforderte, womit die Annex I-Länder herausgefordert wären.<sup>137</sup>

<sup>137</sup> Der Annex I der Klimarahmenkonvention von 1992 listet alle Länder auf, die im Rahmen der Klimarahmenkonvention die Selbstverpflichtung zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2000 auf das Niveau von 1990 übernommen haben.

## Schlussbemerkungen

Die bislang angestellten Überlegungen dürften verdeutlicht haben, dass eine der Hauptschwierigkeiten bzw. Herausforderungen des Umweltvölkerrechts und der Implementierung des „Gerechtigkeitsgedankens“ in diesem Bereich die Einbindung aller relevanten Staaten und ihre Verpflichtung auf bestimmte, quantifizierbare Reduktionsziele darstellt. Daneben ist auch die Frage der Befugnis zur verbindlichen Auslegung der einmal eingegangenen Verpflichtungen sowie – damit in engem Zusammenhang stehend – die Problematik der effektiven Einhaltung der völkerrechtlichen Vorgaben („compliance“) zu erwähnen.<sup>38</sup> Vor diesem Hintergrund sollten auch die institutionellen Rahmenbedingungen nicht vernachlässigt werden. Diese müssten einerseits idealerweise einen institutionalisierten Rahmen für die Erarbeitung umweltvölkerrechtlicher Verträge und die Kontrolle ihrer Einhaltung zur Verfügung stellen, andererseits aber auch eine rechtsverbindliche Auslegung der eingegangenen Verpflichtungen ermöglichen. Hierbei sind folgende institutionelle Neuerungen in Erwägung zu ziehen:

– *Die Schaffung einer Internationalen Umweltorganisation:* Derzeit fehlt im UN-System eine Internationale Organisation, die sich spezifisch mit Umweltfragen auf globaler Ebene befasst. Eine solche Organisation wäre schon insofern ebenso sinnvoll wie notwendig, als damit ein (in Bezug auf das Umweltvölkerrecht) bereichsübergreifender Rahmen für die Aushandlung multilateraler Umweltübereinkommen geschaffen würde und auf diese Weise auch den Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Umweltregimen besser Rechnung getragen werden könnte. In dieser Internationalen Umweltorganisation könnte dann auch insbesondere das UNEP, eventuell auch die UN-Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD), aufgehen.<sup>39</sup>

– *Die Verstärkung der compliance-Mechanismen:* In zahlreichen multilateralen Umweltübereinkommen sind so genannte compliance- oder auch enforcement-Mechanismen vorgesehen, die teilweise recht unterschiedlich ausgestaltet sind. Diese sollten einerseits verstärkt werden, indem die Möglichkeiten zur unabhängigen Kontrolle – auch durch Nichtregierungsorganisationen – generalisiert werden; andererseits ist in Erwägung zu ziehen, gewisse Typen von Kontrollmechanismen zu entwickeln, auf die dann in den verschiedenen Abkommen zurückgegriffen werden kann. Auf diese Weise könnte zumindest mittelfristig eine gewisse Vereinheitlichung der Überprüfungsverfahren erreicht werden, was deren Effektivität erhöhen würde.<sup>40</sup>

– Schließlich ist die *Idee eines Umweltgerichtshofs* weiter zu verfolgen.<sup>41</sup> Dieser sollte im Rahmen bestimmter multilateraler Umweltübereinkommen möglichst obligatorisch zuständig sein, wobei die genaue Ausgestaltung des Zugangs sowie das Verhältnis zu anderen Schlichtungsformen noch zu klären wäre.

Insgesamt könnten diese institutionellen Neuerungen den „Gerechtigkeitsgedanken“ im Umweltvölkerrecht besser umsetzen und eine effektivere Anwendung seiner Vorgaben sicherstellen. Damit würde auch der Durchsetzung des Gedankens der Rechtsstaatlichkeit im Umweltvölkerrecht Vorschub geleistet, der ja auch ein Element der „Gerechtigkeit“ darstellen dürfte. Zwar brächte die Verwirklichung dieser Perspektiven einerseits eine gewisse „Supranationalisierung“ des Umweltvölkerrechts mit sich, der manche Staaten sicher mit einiger Skepsis begegnen würden; andererseits ist der Handlungsbedarf gerade im Umweltvölkerrecht derzeit so groß, dass sich erste Schritte in diese Richtung aufdrängen. Es bleibt daher zu hoffen, dass die Staatengemeinschaft die Dringlichkeit der Anliegen erkennt und zumindest Ansätze in die skizzierte Richtung verfolgen wird.

<sup>38</sup> Vgl. zur Compliance-Kontrolle im Rahmen umweltvölkerrechtlicher Verträge die Beiträge in: Ulrich Beyerlin/Peter-Tobias Stoll/Rüdiger Wolfrum (Eds.), *Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements*, Leiden u. a. 2006.

<sup>39</sup> Vgl. WBGU, *Neue Strukturen globaler Umweltpolitik*, Berlin u. a. 2001, S. 181 ff.

<sup>40</sup> Vgl. Astrid Epiney, *The Role of NGOs in the Process of Ensuring Compliance with MEAs*, in: U. Beyerlin/P.-T. Stoll/R. Wolfrum (Anm. 38), S. 319 ff.

<sup>41</sup> Vgl. Alfred Rest, *Zur Notwendigkeit eines internationalen Umweltgerichtshofs*, *Liber amicorum Ignaz Seidl-Hohenveldern*, Den Haag 1998, S. 575 ff.

# APuZ

Nächste Ausgabe

25/2007 · 18. Juni 2007

## Gruppe 47

*Helmut Heißenbüttel*  
Gruppenkritik

*Heinz Ludwig Arnold*  
Aufstieg und Ende der Gruppe 47

*Rhys W. Williams*  
Der Wiederaufbau der deutschen Literatur

*Ingrid Gilcher-Holtey*  
Die APO und der Zerfall der Gruppe 47

*Manfred Jäger*  
Die Gruppe 47 und die DDR

*Alexander Gallus*  
„Der Ruf“ – Stimme für ein neues Deutschland

Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn.



### Redaktion

Dr. Katharina Belwe  
Dr. Hans-Georg Golz  
Dr. Ludwig Watzal  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Sabine Klingelhöfer  
Telefon: (0 18 88) 5 15-0  
oder (02 28) 36 91-0

### Internet

[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)  
[apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

### Druck

Frankfurter Societäts-  
Druckerei GmbH,  
60268 Frankfurt am Main.

### Vertrieb und Leserservice

- Nachbestellungen der Zeitschrift  
*Aus Politik und Zeitgeschichte*
- Abonnementsbestellungen der  
Wochenzeitung einschließlich  
*APuZ* zum Preis von Euro 19,15  
halbjährlich, Jahresvorzugspreis  
Euro 34,90 einschließlich  
Mehrwertsteuer; Kündigung  
drei Wochen vor Ablauf  
des Berechnungszeitraumes

Vertriebsabteilung der  
Wochenzeitung **Das Parlament**  
Frankenallee 71–81,  
60327 Frankfurt am Main.  
Telefon (0 69) 75 01-42 53  
Telefax (0 69) 75 01-45 02  
[parlament@fsd.de](mailto:parlament@fsd.de)

Die Veröffentlichungen  
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*  
stellen keine Meinungsäußerung  
der Herausgeberin dar; sie dienen  
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen  
Kopien in Klassensatzstärke herge-  
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

# Ökologische Gerechtigkeit APuZ 24/2007

*Anton Leist*

## 3-10 **Ökologische Gerechtigkeit als bessere Nachhaltigkeit**

Seit zwei Jahrzehnten gilt das Prinzip Nachhaltigkeit als Leitfaden für jede rational informierte und kontrollierte Umweltpolitik. Im regionalen Maßstab hilfreich und unverzichtbar, ist das Prinzip jedoch im großen Maßstab aufgrund seines versteckten Naturrealismus unbrauchbar und sollte durch das Ideal ökologischer Gerechtigkeit ersetzt werden.

*Tanja von Egan-Krieger · Konrad Ott · Lieske Voget*

## 10-17 **Der Schutz des Naturerbes**

Gerechtigkeit gegenüber zukünftigen Generationen gilt als zentrale Idee der Nachhaltigkeit. Im Beitrag wird der Greifswalder Ansatz einer Theorie der Nachhaltigkeit vorgestellt und anschließend anhand der Handlungsdimensionen Forstwirtschaft, Landwirtschaft und Naturschutz dargestellt.

*Tilman Santarius*

## 18-24 **Klimawandel und globale Gerechtigkeit**

Der Artikel zeigt zunächst, dass sowohl die Ursachen des Klimawandels als auch seine Folgewirkungen ungleich über den Globus verteilt sind. Die globale Erwärmung untergräbt die Menschenrechte, und die gegenwärtige Klimapolitik beschneidet die Entwicklungschancen der ärmeren Länder.

*Julia Schläns*

## 25-31 **Umweltbezogene Gerechtigkeit in Deutschland**

Nicht allein global und im Hinblick auf zukünftige Generationen, sondern auch innerhalb Deutschlands zeigen Umweltprobleme und -schutzmaßnahmen sozial ungleiche Auswirkungen. Der Zusammenhang zwischen Umwelt- und sozialer Gerechtigkeit wird in der öffentlichen Debatte bislang jedoch vernachlässigt.

*Astrid Epiney*

## 31-38 **„Gerechtigkeit“ im Umweltvölkerrecht**

„Gerechtigkeit“ im Sinne einer angemessenen Ausgestaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen für die Staaten spielt auch im Umweltvölkerrecht eine zunehmende Rolle. Angesichts der wachsenden Umweltprobleme ist die weitere Umsetzung der allgemeinen Prinzipien in konkrete und quantifizierbare Vorgaben dringend geboten.