

# Und was kommt nach dem Staat?

Selbststeuerung nachhaltiger Entwicklung zwischen Anspruch und Wirklichkeit

*Wolfgang Meyer*

## 1. Einleitung

In der Diskussion über das globale Leitbild der „nachhaltigen Entwicklung“ gewinnen neue Formen der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen an politischen Entscheidungsprozessen („governance“) zunehmend an Bedeutung. Auf dem Weltgipfel in Johannesburg im September 2002 wurden solche „Typ-II-Partnerschaften“ zu einem zentralen Element der Steuerung nachhaltiger Entwicklung erklärt (vgl. UNEP 2002). In diesen Steuerungsmodellen verzichtet der Nationalstaat zumindest teilweise auf seine Entscheidungsmacht und wird zu einem mehr oder weniger gleichberechtigten Akteur in einem sich selbststeuernden Regulierungssystem. Die „runden Tische“ zum Ende der DDR – Ergebnis der friedlichen Revolution, die ihren Ausgang in Leipzig genommen hatte – können als ein Beispiel für solche Verhandlungssysteme genannt werden.

Im folgenden Beitrag wird auf die Spezifika von „governance“ (Abschnitt 2) und die daraus resultierenden Anforderungen an die beteiligten kollektiven Akteure (Abschnitt 3) eingegangen. Ziel ist die Bilanzierung der kommunikativen Leistungsfähigkeit nicht-staatlicher Akteure sowie verschiedener Selbststeuerungsmodelle im Lichte dieser Anforderungen (Abschnitt 4), aus der Schlussfolgerungen für die Steuerung nachhaltiger Entwicklung gezogen werden (Abschnitt 5).

## 2. Selbststeuerung politischer Systeme

In einem allgemeinen Begriffsverständnis kann der Begriff „governance“ für jede Form von Steuerung verwendet und mit Betonung der sozialwissenschaftlichen Bedeutung als „institutionelle Steuerung“ übersetzt werden (vgl. Schneider und Kenis 1996: 10f.). Einer Definition der Kommission für Weltordnungspolitik zufolge umfasst dies „die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozess, durch den kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen und kooperatives Handeln initiiert werden kann“ (Comission on Global Governance 1995: 4).

Im Unterschied zur Steuerung durch Marktkräfte oder durch staatliche Herrschaft geht es entsprechend dieser Definition bei „governance“ um einen dauerhaften Koordinationsprozess formal unabhängiger Akteure zur Erreichung gemeinsamer Ziele. Solche Koordinationsformen werden als „Netzwerksteuerung“ mit spezifischen Charakteristika und Problemstellungen in der Literatur behandelt (vgl. Sydow und Windeler 2000; Weyer 2000; Kenis und Schneider 1996; Mayntz und Scharpf 1995).

Gekennzeichnet ist eine Netzwerkordnung durch die *strategische Abhängigkeit* der Akteure, die sich aus der Interdependenz freiwillig getroffener *Kooperationsentscheidungen* ergibt. Das *gegenseitige Vertrauen* in die *dauerhafte Beteiligung* an kompromissorientierten *Verhandlungen zur Erzielung eines gemeinsamen Ergebnisses* koordiniert die Handlungen. Gegen den (*potenziellen*) *Machtmissbrauch* muss dieses Vertrauen durch geeignete Regeln gesichert und das Verhandlungssystem durch entsprechende *institutionelle Rahmenbedingungen* stabilisiert werden. Im demokratischen politischen System wird dies z.B. durch die Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative zu erreichen versucht. Entsprechende Institutionen zur Machtregulierung bei der Steuerung nachhaltiger Entwicklung sind bisher noch nicht einmal angedacht.

## 3. Anforderungen an kollektive Akteure

Da in fast allen Interessenorganisationen die Mitgliedschaft freiwillig ist und die Unzufriedenheit der Mitglieder mit Verhandlungsergebnissen eventuell zu Austritten führt, können Verhandlungen mit Dritten den Bestand der

Interessenvertretung bedrohen. Dadurch kommt der internen Kommunikation zwischen Verbandsführung und Mitgliedern eine große Bedeutung zu. Zur Steigerung der Akzeptanz müssen der Verhandlungsverlauf und die erzielten Ergebnisse gegenüber der eigenen Klientel offengelegt und legitimiert werden. Dies betrifft nicht nur die inhaltlichen Aspekte, sondern auch die institutionelle Gestaltung der Netzwerksteuerung selbst (vgl. Meyer 2002).

Von der internen Kommunikation wird nicht nur im Sinne einer „Top-down-Kommunikation“ eine zügige Vermittlung des Verhandlungsstands an die Mitglieder, sondern zur Gewährleistung demokratischen Grundprinzips auch eine repräsentative Rückmeldung zum Meinungsbild über die verschiedenen Handlungsoptionen und Verhandlungsvorschläge innerhalb der Mitgliedschaft gefordert (vgl. Schneider 2000: 339ff.). Diese „Bottom-up-Kommunikation“ muss durch *gleiche Partizipationschancen* und *Repräsentativität der Meinungsbildung* gekennzeichnet sein.

Das Leitbild der „nachhaltigen Entwicklung“ erhöht die Komplexität der kommunikativen Aufgabe zusätzlich (vgl. Meyer, Jacoby und Stockmann 2003). Nun müssen auch noch die Handlungsmöglichkeiten und -grenzen jenseits des eigenen territorial begrenzten Aktionsraums beachtet (Raumdimension), organisationsfremde Interessen und Zielsetzungen in das eigene Zielsystem aufgenommen (Zieldimension) und die projizierten Bedürfnisse zukünftiger Mitglieder berücksichtigt (Zeitdimension) werden.

#### 4. Eine Zwischenbilanz

Als Bewertungsgrundlage für die verbandsinterne Kommunikation können Befunde aus einer Evaluationsstudie zur Umweltkommunikation innerhalb von knapp dreißig bundesweit operierenden Interessenorganisationen und -verbände herangezogen werden (vgl. Meyer und Jacoby 2001). Dabei lässt sich festhalten, dass praktisch alle untersuchten Verbände einen erheblichen Aufwand für die „Top-down-Kommunikation“ betreiben und z.B. über regelmäßig erscheinende Publikationen, abrufbare Informationsbroschüren, Internetpräsentationen, fachspezifisch differenzierte Vernetzungstreffen und ähnliches verfügen. Das Leitbild „nachhaltige Entwicklung“ und seine Konsequenzen für die Verbandsarbeit wurde innerhalb dieser Kommunikationsstruktur sehr schnell aufgegriffen und ähnlich wie andere neue Themen breit diskutiert.

Allerdings verfügen die Interessensvertretungen nicht über professionelle Rückmeldesysteme, die ihnen Aufschluss über den Verbreitungserfolg ihrer internen Informationsmaßnahmen sowie die Verwendung der verbreiteten Botschaften durch ihre Mitglieder geben könnten. Die „Bottom-up-Kommunikation“ beschränkt sich auf institutionalisierte Gremien von Delegierten und Kontakte, die auf die Initiative der Mitglieder selbst zurückgehen. Interne Entscheidungsprozesse sind eher durch historisch gewachsene regionale Verteilungen der Machtverhältnisse zwischen Teilverbänden als durch eine institutionell gesicherte Repräsentativität der Meinungsbildung geprägt.

Die Thematisierung des Leitbildes „nachhaltige Entwicklung“ führte bisher nicht zu strukturellen Veränderungen innerhalb der untersuchten Interessenorganisationen. Sie beschränkte sich ferner fast ausschließlich auf den Aspekt der Zielintegration, d.h. die Diskussion über eine Verknüpfung ökologischer, ökonomischer und sozialer Interessen innerhalb des eigenen Verbandshandelns. Eine transnationale (oder gar globale) Zusammenarbeit findet nur punktuell statt und wurde kaum durch die Diskussionen über nachhaltige Entwicklung beeinflusst. Der schwierigen Frage einer Generationenintegration innerhalb der eigenen Verbandsstruktur hatte sich noch keine der untersuchten Organisationen gestellt.

Als Beispiele für Netzwerksteuerung lassen sich die Bemühungen zur Handlungskoordination und zum Abbau des Grundkonflikts zwischen Kapital und Arbeit in der Bundesrepublik heranziehen. Quasi als Prototyp einer zivilgesellschaftlichen Selbststeuerung kann die gesetzlich verankerte *Tarifautonomie* gelten, zu deren Merkmale der Einigungszwang, die institutionalisierte Möglichkeit der Moderation und die strikte Rückbindung der Verhandlungsergebnisse an die Mitgliederzustimmung gehören. Obwohl sich die Tarifautonomie als Befriedungsinstanz durchaus bewährt hat, ist sie in den letzten Jahren immer wieder (vornehmlich von Arbeitgeberseite) auf Grund ihrer mangelnden Flexibilität kritisiert worden. Die Grenzen der Selbststeuerungsfähigkeit des Systems dokumentiert nicht zuletzt die Entwicklung in den neuen Bundesländern, welche durch einige volkswirtschaftlich bedenkliche Vereinbarungen und einen erheblichen Rückgang des Organisationsgrades beider Tarifpartner gekennzeichnet ist.

Die fehlende Effizienz der Tarifautonomie bei der Lösung schwerwiegender Arbeitsmarktprobleme führte bisher zweimal zum Aufbau zusätzlicher Netzwerkstrukturen, in die auch der Staat eingebunden war. Das von Bundeskanzler Schröder ins Leben gerufene *Bündnis für Arbeit* versucht über Spitzgespräche langfristig wirksame Reformen durchzusetzen. In der Öffentlichkeit wird allerdings das Fehlen konkreter Ergebnisse und sichtbarer

Erfolge kritisiert. Die Anfang der siebziger Jahre gestartete *konzertierte Aktion* bemühte sich um die Einbindung einer sehr großen Zahl an Akteuren in den Verhandlungsprozess. Mangelnde Legitimierung der Verhandlungsführung (speziell auf Gewerkschaftsseite) und die fehlende Übertragung von Entscheidungskompetenzen führte schließlich zum Ende der Initiative (vgl. Schroeder 2001).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es in der Bundesrepublik beiden Tarifparteien nur ungenügend gelungen ist, in eigenverantwortlichen Verhandlungen den drängenden Arbeitsmarktproblemen effektive Steuerungsentscheidungen entgegenzusetzen. Es ist auch keineswegs so, dass überlegene und im Konsens entwickelte zivilgesellschaftliche Lösungskonzepte durch den Staat blockiert worden sind. Die gewonnenen Erfahrungen mit „governance“-Konzepten sind dementsprechend wenig ermutigend.

## 5. Schlussfolgerungen

Bei der Entwicklung geeigneter Institutionen zur Steuerung nachhaltiger Entwicklung müssen zumindest drei Aspekte berücksichtigt werden. Erstens ist das Problem der Außendarstellung zu beachten, da ohne nachvollziehbare Fortschritte die Akzeptanz und das Vertrauen in die Steuerung sinkt. Dies bedeutet u.a., dass überprüfbare Zielvorgaben und erreichte Ergebnisse nach außen offen kommuniziert werden müssen. Hierzu fehlt es auch bei Nichtregierungsorganisationen an politischem Willen.

Dieser fehlende Wille zur Festlegung begründet sich durch interne Akzeptanzprobleme, die zweitens nur durch eine Professionalisierung der verbandsinternen Kommunikation sinnvoll bekämpft werden können. Dabei ist besonders die „Bottom-up-Kommunikation“ zu stärken.

Schließlich bleibt drittens die Erkenntnis, dass eine Selbststeuerung ohne den Aufbau geeigneter Strukturen nicht möglich ist, diese selbst aber wieder zu Hindernissen werden können, wenn sie nicht ausreichend anpassungsfähig konstruiert sind. Dementsprechend sind Gestaltungsspielräume bei kontinuierlicher und gerechter Einbindung aller Beteiligten vorzusehen. Im Ausgleich der vorhandenen Machtungleichgewichte ist dabei bis auf weiteres eine wesentliche Aufgabe der Nationalstaaten zu sehen.

## Literatur

- Commission on Global Governance, 1995: *Nachbarn in Einer Welt. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik*. Stiftung Entwicklung und Frieden. Bonn.
- Kenis, Patrick und Volker Schneider (Hg.), 1996: *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*. Frankfurt a.M. und New York.
- Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf (Hg.), 1995: *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M. und New York.
- Meyer, Wolfgang, 2002: *Governance und verbandsinterne Kommunikation*. Vortrag zur Tagung „Governance and Sustainability“ des Instituts für ökologisches Wirtschaften und der Friedrich-Ebert-Stiftung am 30.09./01.10.2002 in Berlin, online: [http://www.ioew.de/governance/english/veranstaltungen/Int\\_Tagung/Meyer.pdf](http://www.ioew.de/governance/english/veranstaltungen/Int_Tagung/Meyer.pdf).
- Meyer, Wolfgang und Klaus-Peter Jacoby, 2001: *Nachhaltigkeit der Umweltberatung in Verbänden. Vorläufige Ergebnisse einer Evaluationsstudie im Auftrag des Bundesumweltministeriums und des Umweltbundesamtes*. S. 148-174 in: Reinhard Stockmann und Julia Urbahn (Hg.): *Umweltberatung und Nachhaltigkeit*. Berlin.
- Meyer, Wolfgang, Klaus-Peter Jacoby und Reinhard Stockmann, 2003: *Umweltkommunikation in Verbänden. Von der Aufklärungsarbeit zur institutionellen Steuerung nachhaltiger Entwicklung*. In: Gudrun Linne und Michael Schwarz (Hg.): *Wie ist nachhaltiges Wirtschaften machbar? Ein Handbuch für nachhaltige Entwicklung*. Opladen. (im Erscheinen)
- Schneider, Volker und Patrick Kenis, 1996: *Verteilte Kontrolle: Institutionelle Steuerung in modernen Gesellschaften*. S. 9-44 in: Patrick Kenis und Volker Schneider (Hg.): *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*. Frankfurt a.M. und New York.
- Schneider, Volker, 2000: *Möglichkeiten und Grenzen der Demokratisierung von Netzwerken in der Politik*. S. 327-346 in: Jörg Sydow und Arnold Windeler (Hg.): *Steuerung von Netzwerken. Konzepte und Praktiken*. Opladen und Wiesbaden.
- Schroeder, Wolfgang, 2001: *„Konzertierte Aktion“ und „Bündnis für Arbeit“: Zwei Varianten des deutschen Korporatismus*. S. 29-54 in: Annette Zimmer und Bernhard Weßels (Hg.): *Verbände und Demokratie in Deutschland*. Opladen.
- Sydow, Jörg und Arnold Windeler (Hg.), 2000: *Steuerung von Netzwerken. Konzepte und Praktiken*. Opladen und Wiesbaden.
- United Nations Environmental Programm, 2002: *The Johannesburg Declaration on Sustainable Development (UNEP: A/Conf.199/L.6)*.
- Weyer, Johannes (Hg.), 2000: *Soziale Netzwerke. Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung*. München und Wien.