

Klauer | Manstetten | Petersen | Schiller

Die Kunst langfristig zu denken

Wege zur Nachhaltigkeit



Nomos

Bernd Klauer | Reiner Manstetten
Thomas Petersen | Johannes Schiller

unter Mitarbeit von Beate Fischer, Frank Jöst,
Mi-Yong Lee und Konrad Ott

Die Kunst langfristig zu denken

Wege zur Nachhaltigkeit



Nomos

Titelbild: Paul Klee: Hauptweg und Nebenwege, 1929, Öl auf Leinwand,
Museum Ludwig, Köln

Foto: © Rheinisches Bildarchiv Köln, rba_coo4581

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-0070-7

1. Auflage 2013

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2013. Printed in Germany. Alle Rechte, auch
die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Über-
setzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Der Spruch „Wer zu spät kommt, den bestraft das Leben“ wurde zu einem Schlüsselwort der deutschen Einheit. Nicht Michail Gorbatschow, sondern sein Sprecher Gennadi Gerassimow lieferte diesen Satz für die Geschichtsbücher, der die Haltung der sowjetischen Regierung gegenüber Erich Honecker am 40. Geburtstag der DDR zum Ausdruck brachte.¹ Offensichtlich hatte die alte DDR-Regierung die Zeichen der Zeit nicht verstanden. Verstehen wir aber heute die Zeichen unserer Zeit, wenn es um das Wohl unserer Kindeskiner und um den Erhalt unserer natürlichen Lebensgrundlagen geht? Das vorausschauende, langfristige Denken macht uns allen offenbar immer wieder große Schwierigkeiten.

Dieses Buch setzt sich mit dem Thema „Zeit“ auseinander. Ein Thema, das vielleicht, gerade weil es so grundlegend und allgegenwärtig ist, selten ins Zentrum wissenschaftlicher Untersuchungen gerückt wird. Das gilt selbst für die Nachhaltigkeitsforschung, in der es eigentlich selbstverständlich sein sollte, in langfristigen Zeithorizonten zu denken. Zeit wird in der Wissenschaft überhaupt eher im Hintergrund, implizit oder überhaupt nicht behandelt. Auch in der Philosophie der Gegenwart nimmt das Thema keinen prominenten Platz ein. In diesem Buch aber haben wir dieses randständige Thema ins Zentrum geholt. Als Wissenschaftler und Philosophen interessiert uns, wie man das Denken in langen Fristen schulen kann. Wir möchten Orientierungswissen für praktisches, politisches Handeln in Situationen liefern, bei denen es darauf ankommt, eine langfristige Perspektive einzunehmen.

Wir beschäftigen uns schon lange mit dem Thema Zeit. Sicherlich liegt das an der geistigen Nähe zum ehemaligen Lehrstuhl Wirtschaftstheorie

¹ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. 10. 2004, <http://www.faz.net/aktuell/politik/15-jahre-danach-wer-zu-spaet-kommt-den-bestraft-das-leben-1191290.html>, Abruf 24. 9. 2012

II der Universität Heidelberg von Prof. em. Malte Faber, an dem die meisten von uns ihre akademischen Wurzeln haben. Dort wurde Zeit bereits in den 1970er Jahren im Rahmen der sogenannten neoösterreichischen Kapitaltheorie thematisiert, mit der sich langfristige Entwicklungen der Wirtschaft, wie etwa die Ablösung von Techniken, untersuchen lassen. Frühzeitig wurden dann Umweltthemen mit ihrer Zeitlichkeit behandelt, und seit dem Brundtland-Bericht im Jahre 1986 wurde zu Nachhaltigkeit und intergenerationeller Gerechtigkeit geforscht. Ein Spezifikum der Arbeitsgruppe war, dass dort nicht nur Wirtschaftswissenschaftler, sondern auch Mathematiker, Physiker und Philosophen arbeiteten. Inhalte und Stil der Forschung ebenso wie der interdisziplinäre Dialog in der Forschungsgruppe, trugen Züge einer eigenständigen Forschungsschule, die von manchen als *Heidelberger Schule für Ökologische Ökonomie* bezeichnet wird.² Das vorliegende Buch steht in der Tradition dieser Schule, deren räumlicher Schwerpunkt sich nach Malte Fabers Emeritierung von Heidelberg an das Leipziger Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ verlagert hat.

Der interdisziplinäre Arbeits- und Forschungsstil des Autorenkollektivs spiegelt sich in den unterschiedlichen Schreibstilen wider, die für die verschiedenen Kapitel gewählt wurden. Beispielsweise sind die Kapitel 5–8 in einem eher philosophischen Stil verfasst, während Kapitel 4 Elemente mathematischer Texte enthält. Die empirischen Fallstudien in Kapitel 9 und 10 sind erzählend und die Darstellung der Heuristik in Kapitel 11 stärker beschreibend und erklärend.

Zur einfacheren Lesbarkeit haben wir darauf verzichtet, durchgehend geschlechtsneutrale Formulierungen wie zum Beispiel „Politiker/innen“ oder „man/frau“ oder „ExpertInnen“ zu verwenden. Wir möchten aber ausdrücklich darauf hinweisen, dass wir, auch wenn wir eine maskuline Form verwenden, Frauen mit ansprechen und umgekehrt.

Wir möchten den Leserinnen und Lesern nun einige Hinweise für den Gebrauch des Buches geben. Zentrales Ergebnis des Buches ist eine Heuristik für eine Politik der Nachhaltigkeit. Sie wird in Kapitel 11 beschrieben. Die Heuristik baut auf den konzeptionellen Kernelementen „Zeit“, „Urteilkraft“ und „Bestand“ auf, die in den Kapiteln 4–8 entwickelt werden. Um dem Leser das Querlesen des Buches zu erleichtern, sind wesent-

² Vgl. z. B. Artikel von Gertrud Lenz zum Depositum von Malte Faber bei der Friedrich-Ebert-Stiftung, http://www.fes.de/archiv/adsd_neu/inhalt/newsletter/newsletter/NL_2007/NL_02_2007/html022007/lenz.html, Abruf 17. 9. 2012

liche Aussagen dieser Kapitel jeweils am Ende in Boxen zusammengefasst. Kapitel 6 enthält noch eine weitere Box Ende von Abschnitt 6.2.

Dem eiligen Leser geben wir folgende Leseempfehlung:

- Kapitel 1 motiviert zu einer vertieften Auseinandersetzung mit Zeit.
- Abschnitt 2.5 nennt vier Aspekte, die wesentlich für Nachhaltigkeit als normatives Leitbild politischen und individuellen Handels sind.
- Die Abschnitte 4.1–4.3 sowie die zusammenfassenden Boxen der Kapitel 5–8 beschreiben die zentralen Konzepte und Begriffe „materieller Bestand“ „Institution“, „Urteilkraft“ und „Zeit“.
- Auch Kapitel 11 beginnt mit einem Rückblick auf die Kernelemente des Beständekonzeptes und verknüpft dann diese Elemente zu einer Heuristik für Nachhaltigkeitspolitik.
- Kapitel 13 beschreibt schließlich den Charakter des Beständekonzeptes als eine Schule, in der man die Kunst des Denkens in langen Fristen lernen kann.

Das vorliegende Buch baut zwar auf einer langen Reihe von Vorarbeiten auf, wesentliche Teile wurden aber im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Projektes „Das Konzept der Bestände als eine Entscheidungshilfe für eine Politik der Nachhaltigkeit“ (Förderkennzeichen 01UN613A, Laufzeit: 2007–2010) erarbeitet. Die Bearbeiter des Projektes sind zugleich die Autoren dieses Buches. Allerdings war am Ende des Förderzeitraums das Buch noch immer ein Torso. Es wurde erst im Verlaufe des Nachfolgeprojektes „Verantwortungsstrukturen als Voraussetzung für Nachhaltigkeit: die Bewirtschaftung der Wasserressourcen in der EU“ (BMBF Förderkennzeichen 01UN1002) fertig geschrieben. Beide Projekte gehörten zu dem Förderschwerpunkt „Wirtschaftswissenschaften für Nachhaltigkeit (WIN)“, der wiederum Teil des BMBF-Rahmenprogramms „Forschung für Nachhaltige Entwicklungen (FONA)“ ist.

Die Zusammenarbeit der Autorinnen und Autoren war ungewöhnlich eng. Viele Ideen wurden gemeinsam entwickelt, dann aufgeschrieben und der Gruppe erneut vorgestellt. Nicht selten wurde bereits die erste Version einer Textpassage von zwei Autoren gemeinsam verfasst. Die Texte wurden dann mehrfach von mindestens zwei weiteren Autoren überarbeitet.

Das nun vorliegende Buch ist dementsprechend ein Gemeinschaftswerk, auch wenn die individuellen Beiträge durchaus unterschiedlich wa-

ren. Die Hauptautoren des Buches sind in alphabetischer Reihenfolge Bernd Klauer, Reiner Manstetten, Thomas Petersen und Johannes Schiller. Sie haben neben ihrer Autorenschaft an einzelnen Kapiteln das Buch in seiner Gesamtheit konzipiert, die Hauptlinien formuliert und ihm sein letztendliches Erscheinungsbild gegeben. Daneben gibt es weitere Autoren, die wesentlich zu einzelnen Kapiteln des Buches beigetragen haben. Dies sind – ebenfalls in alphabetischer Reihenfolge: Beate Fischer (Kapitel 6, 10 und 11), Frank Jöst (Kapitel 6 und 10), Mi-Yong Lee (Kapitel 5 und 9) und Konrad Ott (Kapitel 2). Sie sind in den entsprechenden Kapiteln als Mitautoren namentlich genannt. Zu erwähnen ist weiterhin, dass die empirischen Arbeiten zur Altlastenproblematik in Sachsen-Anhalt (Kapitel 9) in der Hauptsache von Mi-Yong Lee durchgeführt wurden und die empirischen Untersuchungen zur deutschen Flächenhaushaltspolitik (Kapitel 10) im Wesentlichen durch Beate Fischer und Frank Jöst.

Es ist uns eine Ehre und schöne Pflicht, den Menschen zu danken, die uns beim Schreiben dieses Buches auf vielfältige Weise unterstützt haben. An erster Stelle möchten wir hier unseren Freund und *spiritus rector* Malte Faber nennen. Er hat uns zusammengeführt und dazu inspiriert, uns mit Zeit und Beständen intensiv auseinander zu setzen. Er begleitete unsere Arbeiten und Fortschritte unter anderem als Mitglied des Wissenschaftlichen Beirates der Förderinitiative „Wirtschaftswissenschaften für Nachhaltigkeit“. Wir danken ihm schließlich auch für das intensive Korrekturlesen des gesamten Manuskriptes und für das freundliche Geleitwort.

Als nächstes möchten wir dem Bundesministerium für Bildung und Forschung für die finanzielle Unterstützung sowie dem Projektträger Forschungszentrum Jülich, hier insbesondere Herrn Thomas Schulz, für die sehr gute administrative und inhaltliche Betreuung danken. Weiterhin bedanken wir uns bei den Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirates des Förderprogramms „Wirtschaftswissenschaften für Nachhaltigkeit“, insbesondere bei Dieter Ewringmann und bei Wolfgang Buchholz für ihre wohlwollende inhaltliche Begleitung und Unterstützung.

Unseren Dank wollen wir auch all jenen aussprechen, mit denen wir unsere Ideen diskutiert haben und die unsere Texte oder Teile des Manuskriptes gelesen, kommentiert und kritisiert haben. Hier möchten wir nennen Frauke Bathe, Stefan Baumgärtner, Sylvia Bittner, Sebastian Hartig, Wolfgang Köck, Martin Quaas, Peter Reichert, Mario Schirmer, Nele Schuwirth, Andrew Stirling und Anne Wessner. Stefan Gunkel (BUND) möchten wir dafür danken, dass wir Material aus einem gemeinsam mit

Bernd Klauer verfassten Text zur Binnenschifffahrtspolitik in Deutschland in Kapitel 12 verwenden durften. Außerdem möchten wir den Gesprächs- und Interviewpartnern der beiden Fallstudien zum Altlastenmanagement in Sachsen-Anhalt und zur Flächenhaushaltspolitik in Deutschland, insbesondere Vera Gäde-Butzlaff und Klaus Rehda, herzlich danken.

Nicht zuletzt bedanken wir uns bei der Leitung und den Kollegen am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung für die hervorragenden Arbeitsbedingungen und die kreative Arbeitsatmosphäre am UFZ.

Dezember 2012

Leipzig, Heidelberg, Kiel, Kassel und Amman

die Autorinnen und Autoren

Geleitwort

von *Malte Faber*

Wissenschaftler beklagen, wie wenig die Politik ihre Forschungsergebnisse berücksichtigt, Politiker beklagen, wie wenig Wissenschaftler zur Lösung ihrer Probleme beitragen. Dies ist der Konflikt zwischen Theorie und Praxis. Zwar haben interdisziplinäre Forschung und Systemanalyse zu einer gewissen Annäherung der beiden konträren Positionen beigetragen, aber ein grundsätzlicher, nicht zu überwindender Abgrund zwischen Wissenschaft und Politik besteht weiterhin. Die Autoren dieses Buches – Ökonomen, Soziologen, Politologen, Mathematiker, Physiker und Philosophen – machen nicht den Versuch, diesen Gegensatz zu überwinden. Indem sie ihn als Voraussetzung akzeptieren, zeigen sie vielmehr auf seiner Grundlage Wege, wie man konstruktiv mit ihm umgehen kann. Dies ist ihnen mit dem Konzept der Bestände, das von ihnen aus Ansätzen der wirtschaftswissenschaftlichen Kapitaltheorie heraus weiter entwickelt und an drei Fallbeispielen erprobt wurde, gelungen. Es darf ohne Übertreibung als ein revolutionäres Verfahren auf dem Feld der Politikberatung durch Wissenschaftler gelten. Denn es ermöglicht in buchstäblich fünf Minuten – dem Zeitraum, den Politiker Wissenschaftlern bei einer ersten Beratung einräumen – Diagnose, Analyse und Therapievorschlüsse für komplexe langfristige Probleme zu skizzieren. Dieses Verfahren wurde zwar auf wissenschaftlichen und insbesondere philosophischen Grundlagen entwickelt, ist selber aber keine Wissenschaft, sondern eine Kunst: *Die Kunst langfristig zu denken*.

Diese Kunst basiert auf dem in jahrelanger Forschung erarbeiteten Konzept der Bestände. Bestände sind materieller und immaterieller Art. Bei ersterer sind die Elemente Dinge, z. B. Maschinen, bei letzterer Institutionen, z. B. Gewohnheiten und Regeln. Der Blick auf Bestände erlaubt eine erste Problembeschreibung, die unmittelbar einsichtig ist. Will man den Verkehr grundlegend verändern, dann zeigt eine Übersicht der Bestände an Straßen, Autos, Kraftfahrzeugunternehmen, Verkehrsregeln, Verkehrs-

wegeplänen, Transportleistungen und typischen Verhaltensweisen im Verkehr sofort, dass dies nur langfristig und nur für einen geduldigen und beharrlichen Willen möglich ist. Bestände verweisen auf die Dauerhaftigkeit und Trägheit des Bestehenden, unabhängig davon, ob man seine Fortdauer wünscht oder nicht. Im Umgang mit ihnen kommt es entscheidend darauf an, einen „Sinn für Zeit“ zu entwickeln. Es geht nicht nur darum, einen langen Atem und Geduld zu haben, sondern auch den rechten Augenblick zum Handeln zu entdecken und wahrzunehmen – so wie der Feldmarschall Kutusow in Tolstois *Krieg und Frieden* (vgl. Kapitel 8.4). Dazu reichen die herkömmlichen Entscheidungshilfen der Wirtschaftswissenschaften und der Politik, die *Rational Choice* und ihre Nachfolgetheorien, nicht aus. Es bedarf mehr als der Berücksichtigung von Gewinnen und Kosten, die auf der Basis des herrschenden Preissystems ermittelt werden, um gute Entscheidungen zu treffen. Es bedarf der durch Erfahrung geschulten Urteilskraft. Wenn in komplexen Entscheidungssituationen Unwissen über viele Aspekte möglicher Handlungsalternativen besteht, gibt das Konzept der Bestände der Urteilskraft Leitlinien an die Hand, alle verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse jenseits der Disziplinengrenzen übersichtlich zu ordnen. Zugleich gewährt die Urteilskraft einen angemessenen Raum für Kreativität, Intuition und Gefühl, ohne dabei einseitig zu dominieren. Die Fokussierung auf die Betrachtung von Beständen sorgt dafür, dass Offenheit der Entscheidungsfindung nicht in Beliebigkeit umschlägt.

Als Angebot, komplexe Probleme mit weitreichendem Handlungsbedarf für Politiker überschaubar und – einen langen Atem vorausgesetzt – auch handhabbar zu machen, ist das Bestandskonzept eine bahnbrechende Neuerung. Es ist nun an der Politik, dieses Verfahren in der Gesellschaft anzuwenden und auf der Grundlage der ihr eigenen praktischen Erfahrung mit wissenschaftlichen Ergebnissen in neuer konstruktiver Weise umzugehen. Dadurch wird es möglich werden, in ungeahntem Umfang komplexe Probleme langfristiger Art zu lösen. Dazu bedarf es *der Kunst langfristig zu denken*.

Malte Faber

Heidelberg im März 2012

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Geleitwort <i>Malte Faber</i>	11

I

NACHHALTIGKEIT UND ZEIT

Kapitel 1

Zugänge zur Nachhaltigkeitspolitik	19
1.1 Zeit	19
1.2 Wissenschaft und Nachhaltigkeitspolitik	22
1.3 Beständigkeit als Ausdruck der Zeit der Dinge	27
1.4 Die Zeit des Handelns: Politische Urteilskraft	31
1.5 Bestände als Heuristik für Nachhaltigkeitspolitik – Gliederung	33

Kapitel 2

Nachhaltigkeit – theoretische Konzeption und politische Praxis <i>mit Konrad Ott</i>	37
2.1 Nachhaltigkeit – Leerformel oder fundiertes Konzept	37
2.2 Die Genese des Nachhaltigkeitsbegriffs	39
2.3 Die wissenschaftlich-philosophische Nachhaltigkeitsdiskussion	42
2.4 Operationalisierung von Nachhaltigkeit	51
2.5 Nachhaltigkeitspolitik und das Beständekonzept	54

II

DAS KONZEPT DER BESTÄNDE

Kapitel 3

Die Perspektive der Bestände	59
3.1 Herkunft des Begriffs des Bestandes	59
3.2 Ziel des Konzeptes der Bestände	62
3.3 Problemzuschnitt, Systemsicht und Beständeperspektive	64

Kapitel 4

Materielle Bestände	73
4.1 Vorgehensweise bei der Definition	73
4.2 Zeithorizont und Zeitskala der Betrachtung	73
4.3 Definitionen	75
4.4 Eine äquivalente Definition von Beständigkeit	80
4.5 Beispiele für materielle Bestände	81
4.6 Ursachen der Beständigkeit materieller Bestände	82
4.7 Empirische Aussagen über Bestände	84

Kapitel 5

Immaterielle Bestände und Institutionen <i>mit Mi-Yong Lee</i>	87
5.1 Hinführung – Was sind immaterielle Bestände?	87
5.2 Die Beobachtbarkeit immaterieller Bestände	89
5.3 Verhalten und Verhaltensmuster	92
5.4 Verhaltensmuster und das Verstehen von Handlungen	93
5.5 Verhaltensmuster, Regelmäßigkeit und Regel	96
5.6 Regeln und ihre Erforschung: Theorien der Institutionen	99
5.7 Institutionen und andere immaterielle Bestände	104

Kapitel 6

Die Beständigkeit von Institutionen

<i>mit Frank Jöst und Beate Fischer</i>	109
6.1 Beständigkeit und Veränderbarkeit von Institutionen	109
6.2 Die Institutionenökonomik und die Frage der Beständigkeit	110

6.3	Beständigkeit: Arnold Gehlens Institutionenlehre	118
6.4	Die Legitimität von Institutionen als Faktor ihrer Beständigkeit	137
6.5	Die Beständeperspektive auf Institutionen	144

Kapitel 7

Urteilkraft	149
7.1 Was ist Urteilkraft?	149
7.2 Wissen, Wissenschaft und Politik	152
7.3 Schwierigkeiten des wissenschaftlichen Wissens	156
7.4 Praktisches Wissen	160
7.5 Praktisches Wissen und Urteilkraft	161
7.6 Die Charakteristik der Urteilkraft	163
7.7 Urteilkraft und Wissenschaft	172
7.8 Urteilkraft in Politik und Nachhaltigkeitspolitik	174

Kapitel 8

Zeit und die praktische Dimension des Bestandsbegriffs	177
8.1 Vorbemerkung	177
8.2 Theoretische und praktische Dimension	178
8.3 Zeit	179
8.4 Der Sinn für Zeit – zwei Beispiele	189
8.5 Fazit: Beständekonzept und Urteilkraft	198

III

DIE ANWENDUNG DES KONZEPTS DER BESTÄNDE

Kapitel 9

Institutionenwandel im Altlastenmanagement

Sachsen-Anhalts <i>mit Mi-Yong Lee</i>	207
9.1 Einleitung	207
9.2 Das Altlastenproblem in Ostdeutschland	210
9.3 Altlastenfreistellung in Sachsen-Anhalt	215
9.4 Die Erfolgsfaktoren	218

9.5	Resümee – die Bedeutung eines Sinns für Zeit	221
-----	--	-----

Kapitel 10

Nachhaltige Flächennutzung in Deutschland

	<i>mit Beate Fischer und Frank Jöst</i>	223
10.1	Das Nachhaltigkeitsziel der Bundesregierung	223
10.2	Zurückliegende Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsflächen	224
10.3	Einflussfaktoren der Entwicklung der Flächennutzung	229
10.4	Zeitfenster für politische Steuerung	241
10.5	Fazit	246

IV

DIE KUNST LANGFRISTIG ZU DENKEN

Kapitel 11

Das Beständekonzept als Heuristik *mit Beate Fischer*

11.1	Das Beständekonzept als Heuristik	253
11.2	Rückblick – die Kernelemente des Beständekonzepts	254
11.3	Verknüpfung zu einer Heuristik für Nachhaltigkeitspolitik	265
11.4	Potenziale und Grenzen der Heuristik	283

Kapitel 12

Anwendungsbeispiel: Nachhaltige Binnenschifffahrtspolitik

12.1	Die Binnenschifffahrtspolitik als Anwendungsbeispiel	285
12.2	Nachhaltige Binnenschifffahrt in Deutschland	286
12.3	Reflexion	307

Kapitel 13

Bestände als Schule des langfristigen Denkens

	Literaturverzeichnis	315
--	---------------------------------------	-----

	Autoren	335
--	--------------------------	-----