

Einleitung

Verantwortung und Rolle des nachhaltigen Staats

Basil Bornemann, Marius Christen

Derzeit greift der Staat in bisher kaum vorstellbarem Masse in individuelle, gesellschaftliche und wirtschaftliche Freiheiten ein, um die Corona-Krise zu bewältigen. Dieses durchsetzungsstarke Auftreten hat die Hoffnung genährt, dass der Staat auf vergleichbare Weise auch die sozial-ökologische Krise meistern kann. Wir argumentieren, dass sich der «nachhaltige Staat» signifikant vom gegenwärtig so sichtbaren «Corona-Staat» unterscheidet – und doch von ihm lernen kann.

Wie noch nie in Friedenszeiten prägt der Staat in diesen Monaten den Alltag aller Menschen weltweit.¹ Abgesehen von zum Teil hitzigen Debatten über Sinn und Unsinn einzelner Massnahmen hat die Corona-Krise auch eine grundlegendere Diskussion über die Verantwortung und Rolle des Staats entfacht. Während der Staat bei der Bewältigung der Corona-Krise aus der Sicht einiger über die Stränge geschlagen und (mittlerweile) den Boden verantwortungsvollen staatlichen Handelns verlassen hat,² eignen sich die Erfahrungen mit dem durchsetzungsstark auftretenden, bisweilen paternalistischen «Corona-Staat» aus der Sicht

anderer, wenn nicht als Blaupause, so doch als Referenzpunkt (oder wenigstens als Mut-Macher) für die Bewältigung anderer Krisen. Wenn der Staat so entschlossen auf Corona reagieren kann, müsste er auch dazu in der Lage sein, den anthropogenen Klimawandel, das Artensterben oder die anhaltende gesellschaftliche Ungleichheit anzugehen, Probleme also, die mehr und mehr als Facetten einer globalen sozial-ökologischen Krise erscheinen. Gibt der gegenwärtig so sichtbare und scheinbar mit neuer Handlungsfähigkeit ausgestattete Corona-Staat nicht Anlass zur Hoffnung, dass der Staat auch in Bezug auf diese Krise entschlossen handeln und jene persistenten Blockaden überwinden kann, die auf der Ebene individuellen Verhaltens und kollektiven Handelns einem nachhaltigkeitsorientierten Wandel entgegenstehen?³

Im Folgenden möchten wir diese allenthalben aufkeimende Hoffnung zum Anlass nehmen, um Verantwortung und Rolle des Staats in Bezug auf die Bewältigung der sozial-ökologischen Krise zu erörtern. Dabei möchten wir entlang von drei Perspektiven – normativ, funktional, empirisch – Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen dem nachhaltigen Staat und dem Corona-Staat herausarbeiten.

1 Vgl. Diem Meier, Markus: «Der Staat ist wieder die Lösung», in: Tages-Anzeiger vom 26.09.2020.

2 Vgl. etwa: Gujer, Eric: «Die Seuche besiegen wir nicht mit Sozialismus – nach der Corona-Krise braucht es weniger Staat und nicht mehr», in: Neue Zürcher Zeitung vom 17.04.2020; Schwarz, Gerhard: «Corona und der Staat. Nicht jede Unmöglichkeit ist Unfreiheit», in: Neue Zürcher Zeitung vom 08.08.2020.

3 Vgl. Schulte von Drach, Markus C.: «Nach Corona eine andere Welt?», Interview mit Ingolfur Blühdorn, in: Süddeutsche Zeitung vom 14. Mai 2020.

Welche Verantwortung soll der Staat wahrnehmen?

Wesentliche *normative* Bezugspunkte der Diskussion über Verantwortung und Rollen des Staats in der Corona-Krise sind Sicherheit und Gesundheit der Bevölkerung. Gerade zu Beginn der Pandemie war die potenzielle Gefährdung der eigenen Bevölkerung durch die Ausbreitung des Virus der zentrale Rechtfertigungsgrund für die zum Teil massiven Einschränkungen individueller wie wirtschaftlicher Freiheiten. Im weiteren Verlauf der Krise, der den alle Lebensbereiche erfassenden «pervasiven» Charakter der Pandemie und der ergriffenen Massnahmen sichtbar machte, erweiterte sich das Set der normativen Bezugspunkte indessen signifikant. So wurde und wird mehr und mehr auch die Verantwortung des Staats für die Stabilität des Wirtschaftssystems, den gesellschaftlichen Zusammenhalt oder die Bildungsgerechtigkeit thematisiert.

Zwar häufen sich mit zunehmender Manifestation der sozial-ökologischen Krise die Versuche, den Staat *auch* für die Sicherheit und Gesundheit seiner Bevölkerung zur Verantwortung zu ziehen (so etwa im Rahmen von «Klimaklagen»). Im Kern aber verweist die 1987 im *Brundtland-Bericht* erstmals artikulierte Idee einer nachhaltigen Entwicklung auf eine umfassende und komplex angelegte Verantwortungsnorm, die über die bloße Sicherstellung körperlicher Unversehrtheit seiner Bürgerinnen und Bürger hinausgeht.⁴ Ein im Sinne der Nachhaltigkeit verantwortlich agierender Staat ist vielmehr ein Staat, der sein Handeln auf die Realisierung eines guten Lebens für alle heute und in Zukunft lebenden Generationen und – als Voraussetzung dafür – der Einhaltung ökologischer Grenzen ausrichtet.⁵

Die *UN-Agenda 2030* von 2015 expliziert und differenziert diese Verantwortungsnorm anhand eines breiten Sets von 17 globalen Nachhaltigkeitszielen und 169 Unterzielen, die sich auf unterschiedliche gesellschaftliche Handlungsbereiche beziehen.⁶ Sie unterstreicht einmal mehr die Globalität, Allgegenwärtigkeit und Komplexität der sozial-ökologischen Krise, die mit ihr verbundenen langfristigen Transformationserfordernisse – und nicht zuletzt die damit einhergehenden Unsicherheiten und gesellschaftlichen Konflikte. Angesichts dieser Qualitäten bezieht sich die normative Verantwortung des Staats für Nachhaltigkeit auch darauf, einen langfristig und reflexiv angelegten gesamtgesellschaftlichen Such-, Lern- und Verständigungsprozess zu organisieren.⁷

Résumé

S'il y a jamais eu des doutes sérieux sur la capacité de l'État à s'atteler aux crises sociétales avec détermination et assurance, ils ont probablement été dissipés dans une large mesure au cours des derniers mois. Afin de surmonter la crise du coronavirus, les États sont intervenus (presque) partout dans le monde au niveau des libertés individuelles, sociales et économiques d'une manière jusqu'alors inimaginable.

L'« État Covid », actuellement si manifeste et apparemment doté d'une nouvelle capacité d'action, ne donne-t-il pas lieu d'espérer que l'État puisse également agir de manière décisive face à la crise socio-écologique (changement climatique, extinction d'espèces, inégalités sociales, etc.) et surmonter les blocages qui font obstacle, au niveau des comportements individuels comme de l'action collective, à un réel changement orienté vers la durabilité ?

Cette contribution se saisit de cet espoir, qui germe de toutes parts, comme l'occasion de définir plus précisément la responsabilité et le rôle de l'« État durable ». À cette fin, les différences et les points communs entre l'État durable et l'État Covid sont mis en perspective selon trois approches (normative, fonctionnelle, empirique).

La comparaison met en évidence certaines différences importantes sur ces trois niveaux. Même si l'État Covid déçoit l'espoir qu'il puisse agir comme modèle pour l'État durable, la crise du coronavirus présenterait néanmoins un potentiel d'apprentissage pour l'État durable. Toutefois, ce potentiel ne réside pas tant dans la clarification de la responsabilité et du rôle de l'État lui-même que dans la définition des conditions préalables d'une transformation globale de l'action étatique : comment réussir à faire de la durabilité un point de référence omniprésent pour l'action de l'État ?

4 World Commission on Environment and Development (1987): *Our Common Future*, Oxford. Vgl. zum Brundtland-Bericht auch den Beitrag von Christine Kaufmann in diesem Dossier.

5 Christen, Marius (2013).

6 United Nations (2015): *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*.

7 Bornemann, Basil (2014).



Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga trifft im Palais des Nations in Genf Tatiana Valovaya, Generaldirektorin des Genfer Büros der Vereinten Nationen.

Welche Verantwortung *kann* der Staat wahrnehmen?

In *funktionaler* Hinsicht stellt sich die Frage, welche Verantwortung und Rolle der Staat in Bezug auf die Bewältigung der Corona-Krise und der sozial-ökologischen Krise eingedenk seiner eigenen Kapazitäten wahrnehmen kann. In der Corona-Krise hat der Staat eine beträchtliche Handlungskapazität an den Tag gelegt. Im Modus des «starken hierarchischen Staats» hat er unmittelbar und invasiv in gesellschaftliche und wirtschaftliche Verhältnisse eingegriffen. Dieser Handlungsmodus ist mit einem erheblichen Aufwand an Ressourcen – neben finanziellen Mitteln vor allem auch ein erhöhter Legitimationsbedarf für besonders einschneidende Massnahmen – verbunden. Bereits jetzt werden die Grenzen dieses ressourcenintensiven Modus der Krisenbewältigung sichtbar: Man denke nur an die Staatsverschuldung infolge erheblicher Transferleistungen gegenüber der Wirtschaft, aber auch die in öffentlichen Protesten zum Ausdruck kommenden Akzeptanzprobleme. Allerdings zeichnet sich für die Corona-Krise gleichsam eine Lösung jenseits staatlichen Handelns ab. Auch wenn die Folgen der Corona-Pandemie noch auf viele Jahre hin sichtbar sein werden, beziehungsweise sich erst langfristig manifestieren, können wir mit einiger Vorsicht doch davon ausgehen, dass die Ent-

wicklung eines Impfstoffs zumindest der akuten Gesundheitskrise ein Ende setzen und damit mittelfristig den Weg in eine neue gesellschaftliche Normalität ebnen wird. Das wird auch die Handlungskapazität des Staats entlasten.

Hierin unterscheidet sich die Corona-Krise von der sozial-ökologischen Krise, die nach allem vernünftigen Dafürhalten weder kurzfristig noch mit einfachen technischen Lösungen zu beenden ist. Für die erfolgversprechende Bearbeitung dieser Krise sind vielmehr tiefgreifende Veränderungen von Lebensformen, Konsum- und Produktionsmustern und der sie hervorbringenden gesellschaftlichen Werte, Normen und Praktiken erforderlich.⁸ Und selbst wenn eine solche tiefgreifende und umfassende Transformation gelingen sollte, kann aufgrund von Verzögerungs- und Lock-in-Effekten im Klimasystem und systemischer Folgewirkungen (Ernährungssicherheit, Migration etc.) kaum von einer Beendigung der sozial-ökologischen Krise die Rede sein.

Auch mit Blick auf den langfristigen Zeithorizont wird deutlich, dass die Bewältigung der sozial-ökologischen Krise nicht in gleicher Weise erfolgen kann wie bei der Corona-

8 Brand, Karl-Werner (2017).

Krise, da für vergleichbare Massnahmen die Handlungsressourcen des Staats schon mittelfristig deutlich überstrapaziert würden. Insofern gibt es gewichtige Gründe, die gegen eine einfache Übertragung des ressourcenintensiven und invasiven Krisenbewältigungsmodus in der Corona-Pandemie auf die sozial-ökologische Krise sprechen. Der nachhaltige Staat kann zumindest auf Dauer nicht dieselbe Rolle spielen wie der Corona-Staat.

Direkte und hierarchische staatliche Steuerung ist aber nur eine Handlungsoption neben anderen. Gerade unter Bedingungen einer spätmodernen Konstellation «postliberalen Regierens», in welcher der Staat zunehmend in gesellschaftliche Governance-Arrangements eingebunden ist, eröffnen sich ihm andere Handlungsoptionen.⁹ So kann er mehr und mehr als Meta-Governor agieren: als Gestalter eben jener Governance-Arrangements, innerhalb derer Probleme gemeinschaftlich von verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren bearbeitet werden. Der als Meta-Governor konzipierte nachhaltige Staat tritt nicht mehr (ausschliesslich) mit direkter Steuerung in Erscheinung, sondern (auch) als hierarchischer «Schatten», der orientierend, moderierend und manchmal auch bestimmend gesellschaftliche Governance-Arrangements auf die Bearbeitung komplexer und langfristige Probleme unter Berücksichtigung universeller Gerechtigkeit und ökologischer Grenzen ausrichtet. Es ist diese in der Tat bescheidenere und zugleich ambitioniertere Rolle, die den nachhaltigen Staat vom direktiven Corona-Staat unterscheidet.

Welche Verantwortung übernimmt der Staat *tatsächlich*?

Zur Verantwortung und Rolle des Staats in der Corona-Krise in *empirischer* Hinsicht wurde eingangs schon einiges gesagt: Der Corona-Staat ist gegenwärtig allgegenwärtig und er manifestiert sich in einer Vielzahl kontextspezifischer Massnahmen, die von der Gesundheitspolitik über die Wirtschaftspolitik bis hin zur Schulpolitik etliche Politikbereiche prägen.¹⁰

Auch Nachhaltigkeit ist in den letzten 30 Jahren zu einem wichtigen, bislang aber kaum allgegenwärtigen Bezugspunkt staatlichen Handelns geworden. So verweist die empirische Forschung auf vielfältige Institutionen und Praktiken nachhaltigkeitsorientierter Governance: Sie reichen von Strategien und Monitoringsystemen, über Fachstellen in Ver-

waltungen bis hin zu Netzwerken und Stakeholder-Dialogen, um nur einige zu nennen.¹¹ Diese Institutionen und Praktiken sind darauf ausgerichtet, das Regierungs- und Verwaltungshandeln insgesamt auf Nachhaltigkeit hin zu orientieren. Sie lassen sich in der Tat als Formen von Meta-Governance interpretieren – und insoweit auch funktional von den direkten Governance-Interventionen des Corona-Staats unterscheiden. Während es also durchaus Befunde einer institutionellen und praktischen (Selbst-)Transformation des Staats in Richtung Nachhaltigkeit gibt, bleibt die Frage zurück, ob diese empirischen Formen dem oben skizzierten normativ anspruchsvollen Begriff staatlicher Verantwortung für nachhaltige Entwicklung gerecht werden.

Diese Frage der Formierung und Funktionsweise nachhaltigkeitsorientierter Meta-Governance-Kapazitäten ist Gegenstand eines seit 2018 laufenden Forschungsprojekts an der Universität Basel zur «Sustainabilisierung» des Staats am Beispiel von Schweizer Kantonen.¹² Erste Befunde aus diesem Projekt verweisen auf grundlegende Potentiale, aber auch persistente Hindernisse einer nachhaltigkeitsorientierten Transformation staatlichen Handelns.¹³

Insgesamt deutet unser kursorischer Vergleich auf einige signifikante Unterschiede zwischen Corona-Staat und nachhaltigem Staat hin. Auch wenn unsere Analyse die Hoffnung in den Corona-Staat als Vorbild für den nachhaltigen Staat enttäuscht, könnte die Corona-Krise durchaus Lernpotentiale für den nachhaltigen Staat bereithalten. Diese liegen weniger in der Klärung der Verantwortung und Rolle des Staats selbst, sondern beziehen sich auf die Frage nach den Bedingungen der Möglichkeit der umfassenden Transformation staatlichen Handelns: Wie konnte Corona innerhalb kürzester Zeit zu einem umfassenden Leitthema werden, das etliche Bereiche staatlichen Handelns durchdringt? Denn auch wenn sich die Verantwortung und Rolle des nachhaltigen Staats von jener des Corona-Staats unterscheidet, steht er vor genau dieser Herausforderung: Nachhaltigkeit zum allgegenwärtigen Referenzpunkt seines Handelns zu machen.

9 Haus, Michael (2010): Governance-Theorien und Governance-Probleme: Diesseits und jenseits des Steuerungsparadigmas, in: Politische Vierteljahresschrift 51,3, S. 457–479.

10 Maor, Moshe und Michael Howlett (2020): Explaining variations in state COVID-19 responses: psychological, institutional, and strategic factors in governance and public policy-making, in: Policy Design and Practice, S. 1–14.

11 Vgl. etwa Wurster, Stefan et al (2015): Institutionelle Voraussetzungen nachhaltiger Politikgestaltung, in: ZfP Zeitschrift für Politik 62,2, S. 177–196; Bornemann, Basil und Marius Christen (2019): Sustainability governance in public administration: Interpreting practical governance arrangements in Swiss cantons, in: Environmental Policy and Governance 29,3, S. 159–169.

12 The Sustainabilization of the State – Forms, Functions and Formation of Sustainability Governance in Swiss Cantons, gefördert vom Schweizerischen Nationalfonds, Laufzeit 2018–2022, Mitarbeiter: Paul Burger, Basil Bornemann, Marius Christen.

13 Bornemann, Basil und Marius Christen (2019): Sustainabilizing the government machinery? Exploring sustainability-oriented transformations of internal governance in Swiss cantons, in: Hamman, Philippe (Hg.): Sustainability Governance and Hierarchy, London, S. 115–135.

Perspektiven auf den Nachhaltigen Staat

Die im Themendossier versammelten Beiträge tragen aus unterschiedlichen disziplinären Perspektiven zur weiteren normativen, funktionalen und empirischen Klärung der Verantwortung und Rolle des nachhaltigen Staats bei. So analysiert Christine Kaufmann aus juristischer Perspektive die normativen Grundlagen des nachhaltigen Staats, die sie ganz wesentlich in einer umfassenden Berücksichtigung von Menschenrechten sieht. Karin Ingold macht in ihrer politikwissenschaftlichen Reflexion auf die Verzahnung von nachhaltigem und demokratischem Staat aufmerksam und plädiert für eine differenzierte Bewertung von Ansätzen, die für eine Stärkung der Nachhaltigkeit durch mehr Demokratie eintreten. Ivo Wallimann-Helmer analysiert in philosophischer Manier das Verhältnis zwischen Nachhaltigkeit und dem Ideal der Demokratie und kommt dabei zum Schluss, dass auch ein nachhaltiger Staat zwingend einer demokratischen Legitimationsbasis bedarf. Dominique Bourg argumentiert für eine starke Form der Nachhaltigkeit als normative Grundlage des nachhaltigen Staats und konzeptualisiert diesen – in funktionaler Hinsicht – als strategischen Staat.

Das Motiv des strategischen Staats taucht auch bei Claus Jacobs und Sebâ Topuz auf. Aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive argumentieren sie für eine strategische Integration von nachhaltiger Entwicklung als Ziel und Erfolgsmassstab in das Verwaltungshandeln. Dass Nachhaltigkeit auf vielfältige und kontextspezifische Weise in das Handeln von Kantonsverwaltungen einbezogen wird, stellen Rémi Schweizer (Kanton Waadt), Barbara Alder und Catherine Heinzer (Kanton Basel-Stadt) sowie Tobias Andres und Ueli Stalder (Kanton Bern) in Form von drei Porträts aus Praxisperspektive dar.

Martin Stuber rekonstruiert aus historischer Perspektive den helvetischen Entwicklungsweg des nachhaltigen Staats, für den das Zusammenwirken von Forstpolizei von oben und kommunaler Selbstverwaltung von unten zentral ist. Manfred Bergman erweitert den vielfach eurozentrischen Blick auf China und Indien und kommt zu der Einschätzung, dass diese Staaten hinsichtlich der Funktionsweise von Governance wichtige Lektionen für den nachhaltigen Staat bereithalten. Diese vielfältigen Beiträge werden ergänzt durch einen Bildessay mit Illustrationen von Cornelia Hesse-Honegger: Ihre so präzisen wie ästhetischen Zeichnungen von Insekten eröffnen ein weites Feld an Assoziationen zum nachhaltigen Staat zwischen Wissenschaft und Kunst.

Literatur

- Bornemann, Basil (2014): Policy-Integration und Nachhaltigkeit. Integrative Politik in der Nachhaltigkeitsstrategie der deutschen Bundesregierung, Wiesbaden.
- Brand, Karl-Werner (2017): Die sozial-ökologische Transformation der Welt. Ein Handbuch, Frankfurt.
- Christen, Marius (2013): Die Idee der Nachhaltigkeit. Eine werttheoretische Fundierung, Marburg.
- Meuleman, Louis (2019): Metagovernance for sustainability. A framework for implementing the Sustainable Development Goals, London.

DOI

[10.5281/zenodo.4084656](https://doi.org/10.5281/zenodo.4084656)

Links

www.nachhaltigkeit.philhist.unibas.ch

Zu den Autoren

Basil Bornemann hat Umweltwissenschaften an der Leuphana Universität Lüneburg studiert und mit einer Arbeit zu Politikintegration im Kontext von Nachhaltigkeit promoviert. Er ist Lehrbeauftragter an der Universität Basel und wissenschaftlicher Mitarbeiter im dortigen Fachbereich Nachhaltigkeitsforschung. Seine Arbeiten befassen sich insbesondere mit dem Verhältnis von Governance, nachhaltiger Entwicklung und Demokratie sowie mit Ansätzen und Praktiken transformativer Nachhaltigkeitsforschung.

Marius Christen studierte Philosophie, Mensch-Gesellschaft-Umwelt und Geschichte an der Universität Basel und promovierte in Philosophie mit einer Arbeit zur «Idee der Nachhaltigkeit». Er ist Lehrbeauftragter an der Universität Basel und wissenschaftlicher Mitarbeiter im dortigen Fachbereich Nachhaltigkeitsforschung. In seiner Arbeit fokussiert er auf die Verbindung von Praxiswissen mit wissenschaftlichem Wissen, die er auch für seine Beratungstätigkeit fruchtbar macht.

