NR. 6 JG. 8 NOVEMBER/DEZEMBER 1993 A 20178F ISSN 0933-1948

INFORMATIONSDIENST

IÖW INSTITUT FÜR ÖKOLOGISCHE WIRTSCHAFTSFORSCHUNG GmbH

VÖW VEREINIGUNG FÜR ÖKOLOGISCHE WIRTSCHAFTSFORSCHUNG e.V.

Proaktive Umweltpolitik

Der überforderte Staat

Die diesjährige IÖW-Jahrestagung am 26. und 27. November in Heidelberg stand unter dem Thema »Ökologische Produktpolitik – Anforderungen, Instrumente, Akteure«. Ziel der Tagung war es, die unterschiedlichen Facetten dieses relativ neuen Politikfeldes aufzuzeigen und ihr Entwicklungspotential auszuloten. Die Spannbreite der angegangenen Themen reichte von den Ansatzpunkten ökologischer Produktpolitik im Zusammenhang mit Sustainable Development über die Frage nach der Bedeutung von Lebensstilen und Kommunikation, der Gestaltung eines ökologischen Stoffstrommanagements bis hin zur Problematik der Produktbewertung und den Rahmenbedingungen für eine ökologische Produktpolitik. Ein weiterer Baustein im Tagungsprogramm, mit dem sich auch der folgende Artikel beschäftigt, war die Sondierung neuer Instrumente der Umweltpolitik. Die auf der Tagung gehaltenen Vorträge sowie die Ergebnisse der Arbeitsgruppen werden in einem Tagungsband dokumentiert, der in der ersten Hälfte des nächsten Jahres im Metropolis Verlag erscheinen soll.

Nicht erst seit dem Auftauchen der Umweltpolitik ist der Staat der mehr oder weniger willfährige Adressat ständig steigender Regulierungsansprüche. Bildung und Ausbildung, soziale Sicherung, Gesundheit, Sicherheit und nunmehr Umwelt – überall borden die Ansprüche an staatliche Regulierung und Finanzierung über und der Staat zeigt sich in zunehmendem Maße überfordert. In gleichem Umfang, wie das wirtschaftliche Subsystem Externalitäten erzeugt, die es selbst nicht bewältigt, steigen auch Umfang und Intensität des Anforderungsprofils an den Staat.

Eine Reduktion der Aktivitäten des Staates unter den Stichworten Abbau der Bürokratie und Reduktion des Staatsanteils am Bruttosozialprodukt ist jedoch keine Problemlösung sondern nur eine Problemverschiebung in das Irgendwo der Gesellschaft. Der zweifellos vorhandene Reformstau, den die konservativ-liberale Regierung im Zuge ihrer Regierungsägide aufgehäuft hat, kann aber auch nicht durch einen weiteren staatlichen Regulierungsschub nach dem Muster der sozial-liberalen Koalition Ende der 60er Jahre bewältigt werden. Bürokratische Überregulierung und Vollzugsdefizite, Staatsverschuldung und Finanzkrise der öffentlichen Hände lassen sich nicht einfach ignorieren, indem man wieder da anfängt, wo weiland Willy Brandt aufgehört hat. Die Externalitäten müssen also in die Gesellschaft zurückverlagert werden. Aber wie?

Die Rahmenbedingungen wirtschaftlichen Handelns

Zu den Formeln, auf die sich alle verständigen können, ohne sich wirklich einigen zu müssen, gehört die, wonach der Staat für die Setzung der Rahmenbedingungen des privaten respektive wirtschaftlichen Handelns zuständig sei. Für die Umweltpolitik formuliert: Wo nicht wegen Gefahr im Verzuge Gebote und Verbote angezeigt sind, soll nach Maßgabe des Verursacherprinzips eine Internalisierung der externen Kosten über Ökosteuern und -abgaben erreicht werden. Und Zertifikatslösungen sollen auf ihre Weise dazu beitragen, daß die Umwelt nicht übernutzt wird. Tatsächlich ist die Etablierung von geeigneten Rahmenbedingungen für das wirtschaftliche Handeln zu einem zunehmend mühseligeren Geschäft geworden – gerade auf dem Gebiet der Umweltpolitik. Von den schönen Konzepten der Ressourcen- und Umweltökonomie sind wir weiter entfernt denn je.

Ökosteuern oder -abgaben? Man denke an das schmähliche Schicksal der Abwasserabgabe; die EG-weite Einführung einer Energiesteuer ist auf der politischen Agenda weit nach hinten gerutscht. Marktwirtschaftliche Instrumente des Umweltschutzes? Man studiere die Stellungnahme des DIHT zur Umweltpolitik, in der einem allgemeinen Bekenntnis zu marktwirtschaftlichen Instrumenten des Umweltschutzes Klagen über jedes einzelne marktwirtschaftliche Instrument folgen.

Aus dem Inhalt

3 Ökologische Ökonomie und nichtlineare Systemmodellierungen
Frank Beckenbach

6 Chancen und Risiken ökologischer Wirtschaftspolitik in Sachsen-Anhalt. Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung
Ulrich Petschow

9 Industrielle Beziehungen und Umweltschutz in Europa. Ergebnisse eines Forschungsprojekts.
Eberhard Schmidt

11 Produktbezogener Umweltschutz und der Handel
Cornelia Weskamp

13 Umwelt-Controlling mit EDV-Unterstützung. IÖW-Projekt bei der Firma BOSSE.
Hans-Knud Arndt

14 Umweltschutz – Umweltmanagement Lehrangebot an der Fachhochschule Augsburg
Eberhard Petri

15 Tagungen

20 Betrieblicher Umweltschutz – Nachlese zur Frankfurter Buchmesse 1993 – Teil I
Ralf Antes

22 Informationsdienst – Jahresüberblick 1993

25 Rezensionen

Tatsächlich setzt nicht der Staat die (ökologischen) Rahmenbedingungen wirtschaftlichen Handelns. Umgekehrt wird schon eher ein Schuh draus: Die Strukturkrisenverlierer der Bundesrepublik begrenzen die Möglichkeiten der staatlichen Umweltpolitik.

Strukturelle Bindung und ökologische Rationalitätsreserven

Viele Kritiker und Protagonisten der deutschen Industrie vereint eine gemeinsame Leidenschaft für die strukturellen Bindungen privatwirtschaftlichen Handelns. Ist ersteren das Profitmotiv noch immer für die Schlußfolgerung gut, daß von der Industrie auch in Zukunft nichts anderes als Ressourcenverschwendung und Umweltzerstörung zu erwarten ist, so ist für letztere die Notwendigkeit, einen Gewinn zu erzielen, der begrenzende Faktor für Umweltpolitik schlechthin. Beide Parteien eint ein seltsames Interesse für solche Argumente, die belegen, was man alles *nicht* tun kann. Wer allerdings Unternehmen nur als bloße Exekutoren der Gesetzmäßigkeiten des Marktes sieht, wird niemals Handlungsspielräume und ökologische Rationalitätsreserven entdecken können.
Mindestens zwei gute Gründe sprechen aber gegen diese Sicht. Unternehmen müssen ihr Handeln auf eine Zukunft ausrichten, die sich prinzipiell nur begrenzt vorhersagen läßt. Und Unternehmen müssen damit rechnen, daß andere wirtschaftliche Akteure in Zukunft ihre Absichten durchkreuzen und konterkarieren. Um strategisch handeln zu können, muß aber in jedem Unternehmen wenigstens ein rudimentäres Bild von jener Zukunft existieren, auf die hin geplant wird. Die Vielzahl von Einrichtungen, die Trends und Megatrends ermitteln, zeugen ebenso von den sozialpsychologischen und sozialen Quellen dieses Bildes wie Bemühungen vieler kleiner und großer Unternehmen und ihrer Verbände, die Zukunft planbar zu machen, indem sie sie selbst gestalten. Hier existiert eine Interaktionsdynamik zwischen Akteuren der Wirtschaft, des Staates und der Wissenschaft, deren Beschreibung und theoretische Analyse letztlich noch immer fehlt, weil sie in keine tradierte wissenschaftliche Schublade paßt, und die sich auch nicht einfach mit den Schlagworten Lobbyismus und Bargaining-Prozesse abtun lassen. Selbstorganisation, Selbststeuerung und Selbstregulation sind hier Schlagworte, die eine Richtung weisen können.

Funktion – Information – Kommunikation – Innovation ...

Diese vier Begriffe markieren Verdachtsmomente für strategische ökologische Rationalitätsreserven, denen weiter nachzugehen sich lohnen könnte. Güter und Dienstleistungen sind vielfach kein Selbstzweck. Sie erfüllen vielmehr eine **Funktion**. So erfüllt Energie solche Funktionen wie Raumwärme, Licht, physikalische Arbeit; das Auto erfüllt die Funktion Mobilität; Stoffe erfüllen die Funktion Bekleidung usw. usf. Die Dinge so zu sehen, kommt einem Gestaltswitch der unternehmerischen Wahrnehmung gleich: Neue Handlungsmöglichkeiten werden erkennbar, bei denen der Versuch, eine gegebene Funktion durch weniger Energie- und Stoffeinsatz und durch eine Verminderung der human- und ökotoxikologischen Risikopotentiale zu erfüllen, womöglich kombiniert werden können mit ökonomischen Geländegewinnen.
Information ist eine Ressource, die für eine proaktive Umweltpolitik zu wenig genutzt wird. Vielfach sind die Betriebstore trotz vieler Tage der offenen Tür noch immer die Endstation für das Informationsbedürfnis gesellschaftlicher Anspruchsgruppen gegenüber Unternehmen. Umgekehrt ist der Informationsstand der relevanten Akteure in den Unternehmen über die aktuelle ökologische Diskussion und über ihre Handlungsmöglichkeiten immer noch vergleichsweise schlecht. Wenn es so etwas geben sollte wie eine informationelle Selbststeuerung, dann kann allein der Austausch von Informationen (z. B. über Produktlinienanalysen, vergleichende Produktbilanzen, Stoff- und Energiebilanzen, Umweltberichte, Managementsysteme) zwischen den relevanten Akteuren – Staat, Wirtschaft, Wissenschaft, Umweltverbände – etwas bewirken.
Fehlende oder schlechte **Kommunikation** hat in der Geschichte der Umweltpolitik oft dazu geführt, daß politische Ergebnisse erzielt wurden, die deutlich unterhalb der Möglichkeiten der beteiligten Akteure lagen. Das betrifft nicht nur die nach wie vor vorhandene Skandalorientierung der Umweltpolitik, bei der das politische Handling von Umweltkonflikten wichtiger wird als die ökologische Relevanz. Das betrifft auch eine Verbandspolitik der Industrie, die immer nur auf den Druck von drohenden Referentenvorlagen aus den Umweltministerien reagiert und sich dann hinterher darüber beklagt, die Umweltpolitik sei überreguliert. Das sind klassische Beispiele für Kommunikationsstrategien, die in Deutschland immer noch mit ritueller Regelmäßigkeit absolviert werden und nur allzu häufig irrationale Resultate zeitigen.
Innovation ist vielleicht das interessanteste Stichwort für ökologische Rationalitätsreserven. Innovationen sind auf der Zeitachse unternehmerischen Handelns dort angesiedelt, wo kaum noch strukturelle Bindungen zu erwarten sind, dort nämlich, wo alte Anlagen abgeschrieben und ersetzt worden sind. Das Einsparmotiv (Energie, Rohstoffe etc.), das die ökologische Bewegung durchzieht, ist strukturell verwandt mit dem Kostenminimierungsmotiv unternehmerischen Handelns. Hier kann es gemeinsame Anstöße zu Prozeßinnovationen geben. Und die Welle von Energieeinsparmaßnahmen, die durch die deutsche Industrie hindurchgegangen ist, zeugt von der potentiellen Reichweite solcher Koalitionen. Auch eine ökologische Produktpolitik, die dauerhaften Standards der politischen Ökologie entspricht, muß im Interesse eines Unternehmens sein, daß auch in zwanzig Jahren noch Geld verdienen will. Wenn es richtig ist, daß der Produktlebenszyklus immer stärker durch Umweltstandards beeinflußt wird, dann kann eine innovative ökologische Produktpolitik kaum überschätzt werden. Alle vier Stichworte gehören zum Umkreis des sogenannten proaktiven Umweltschutzes oder, wie ich es nennen möchte, der proaktiven Umweltpolitik, die schon 1990 von Fülgraff und Reiche in einem Aufsatz mit dem Titel »Proaktiver Umweltschutz« in Grundzügen charakterisiert wurde. Dort wird *proaktiv* in Bezug auf das Handeln von Unternehmen wie folgt definiert: »Sie werdern antizipierend tätig, indem sie mögliche, in der Zukunft eintretende Probleme reflektieren und abschätzen, bevor die (staatliche d. V.) Verwaltung überhaupt eine hinreichende Informationsgrundlage hat, um tätig werden zu können, oder aber, indem sie bei der Risikominderung über staatliche Auflagen hinausgehen.« (Fülgraff / Reiche 1990, S. 104)

Proaktive Umweltpolitik – das delikate Verhältnis zwischen Markt und Staat

Die theoretischen und empirischen Befunde zeigen, daß auch eine proaktive Umweltpolitik ohne den Akteur Staat nicht machbar ist. Im angelsächsischen Sprachraum gibt es die Unterscheidung zwischen command and control Ansätzen und push and pull Ansätzen. Proaktive Umweltpolititik ist sicher das Bemühen, weniger zu »befehlen« und zu »kontrollieren« und mehr zu »drängen« und »ziehen«. Letztlich entspricht sie damit nur einem modernen Staatsverständnis, dem eine realistischere Einschätzung der Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Intervention zugrundeliegt. Es ist aber nach wie vor i. d. R. der Staat, der das eine wie das andere tut. In diesem Sinne kann dieser Ansatz als ein Bemühen verstanden werden, das delikate Verhältnis zwischen Markt und Staat den gewandelten Zeitläuften anzupassen und auch für die Umweltpolitik neu zu definieren.
Redlicherweise muß man zugestehen, daß die bisherigen Erfahrungen mit Instrumenten proaktiver Umweltpolitik nicht nur ermutigend sind: Denken wir an das klägliche Scheitern des deutschen Umwelttages oder die großen Probleme, zu einem Energiekonsens in unserer Gesellschaft zu kommen. Dem stehen aber auch positive Erfahrungen gegenüber: Der Chemiediskurs, der selbst in der bescheidenen Form, wie er zur Zeit geführt wird, noch vor einigen Jahren nicht denkbar war; die gemeinsame Initiative des BJU und des BUND für marktwirtschaftliche Instrumente des Umweltschutzes.
Redlicherweise muß man aber auch zugeben, daß es zu einer proaktiven Umweltpolitik angesichts der gegenwärtigen politischen Immobilität auf dem Gebiet der Umweltpolitik wenig realistische Alternativen gibt. Und es wäre wohl nicht fair, die Resultate einer proaktiven Umweltpolitik an den Umweltstandards jener Gesetze und Verordnungen zu messen, von denen jeder weiß, daß sie einstweilen in Ermangelung einer tragfähigen politischen Mehrheit nicht durchgesetzt werden können.

Stefan Zundel, Berlin

(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.