considerable momentum and has drawn much attention, also from abroad.
The Dutch EP now has run into the most difficult phase -implementation. The Dutch have found out that environmental policy is above all a management challenge. Some interesting approaches have been developed -notable on incentive framework called voluntary agreements with target groups. The real lesson of the Dutch experience may be that solving environmental problems is not longer a government-dominated task. The bill should be taken up by both the regulators and the polluters, producers and consumers alike. In many ways EP becomes part of a Dutch treat.

Eric-Jan Tuininga, Amsterdam

Literature

- Association of Chemical Industry, Integrated Substance Chain Management, Leidschendam 1991
- Erl, Environmental Research Limited – Consultant to the Ministry of Housing, Physical Planning en Environment, 1991
- McKinsey & CO, The Corporate Response to the Environmental Challenge, Amsterdam, 1992
- Ministry for the Environment, National Environmental Survey Concern for Tomorrow, 1988
- –, National Environmental Policy Plan To Choose or to Loose, 1989
- –, National Environmental Policy Plan Plus, 1990
- –, National Environmental Policy Plan 2, 'The Environment: Today's Touchstone', 1993
All four in English version at the Ministry of Housing, Physical Planning and Environment, The Hague, PO Box 20951, 2500 EZ The Hague, the Netherlands; Also: 'Environmental Policy of the Netherlands', a quarterly publication, 1994, 1
- OECD Environmental Performance Reviews: The Netherlands; Paris, 1995
- The Greening of Industry Network, c/o J. Schot, Centre for studies of Science, Technology and Society, University of Twente, PO Box 217, 7500 AE Enschede, the Netherlands
- Tuininga, E. J. and P. Groenewegen, 'Sustainable Development – A Challenge to Dutch Industry?', Business Strategy and the Environment, 2 (2), p. 28-41
- Van Dunné, J. M., Environmental Contracts and Covenants: New Instruments for a Realistic Environmental Policy? Vermande, Lelystad, the Netherlands
- Winsemius, P., Guest in Our Own Home, McKinsey and Co, 1990

Über Mittel und Ziele der Umweltpolitik

Zehn Thesen wider den ökologischen Instrumentalismus

Zugegeben: Wer umweltpolitische Ziele verfolgt, muß über Instrumente nachdenken. Und jedes Instrument hat seine Vor- und Nachteile. Richtig ist auch, daß umweltpolitische Instrumente wie Umweltabgaben, Information und Kommunikation stärker genutzt werden sollten als dies bisher geschieht. Aber jenseits dieser einfachen Erkenntnis ist manches problematisch. Für die Erklärung der bisherigen Erfolgsbilanz der Umweltpolitik hat die Instrumentenfrage eine eher geringe Bedeutung (M. Jänicke, H. Weidner [Eds.]: Successful Environmental Policy, Edition Sigma, Berlin 1995). Allenfalls ließe sich sagen: staatliche Auflagenpolitik ist an den erzielten Verbesserungen in hohem Maße beteiligt. Aber das betrifft im wesentlichen additiv-entsorgende Verbesserungen.

These 1
Die extensive Instrumentendebatte darf die zentrale Bedeutung von Zielbildungsprozessen nicht vernebeln. Warum basteln wir immer neue Vehikel, ohne zu sagen, wohin und wo lang sie fahren sollen? Die Verselbständigung der Mittel gegenüber den Zwecken ist zwar industriegesellschaftlich typisch, und die Lösungen suchen sich gern die passenden Pobleme. Aber Umweltwissenschaftler müssen dieses Muster nicht repetieren. Wäre die Rede von den Zielen, so wäre die Debatte ungleich schwieriger. Wir haben bisher weder Konsens über zentrale Indikatoren der Umweltpolitik (als operationale Konkretisierung von Zielvorstellungen). Noch haben wir Klarheit darüber, wo mit den Instrumenten angesetzt werden soll: bei den Immissionen, den Emissionen, den Abfällen, den Gefahrstoffen, den Stoffmengen? Aber wir wissen genau, daß z. B. Zertifikate her müssen!

These 2
Instrumente müssen als Teil von Strategien begriffen werden. Darunter ist eine Zweck-Mittel-Kombination planmäßigen Handelns zu verstehen, die als flexibles Langzeitkonzept Lernprozesse initiiert und für deren Wirkungen offen ist. Strategie ist auch nötig, um die positionale Schwäche umweltpolitischer Akteure zu kompensieren. Dagegen muß heute kaum noch betont werden, daß Instrumente sinnvoll nur als Instrumentenmix diskutiert werden können (nur wenige Fälle erfolgreicher Umweltpolitik wurden mit einem einzigen Instrument erzielt).

These 3
Die Instrumentendebatte läßt leicht vergessen, daß unsere bisherigen Defizite im Umweltschutz kaum damit erklärt werden können, daß Staatenlenker die falschen Hebel betätigt haben. Wenn wir uns etwas mehr mit den Restriktionen von Umweltpolitik befassen, wird das schnell deutlich. Es ist aber zugegebenermaßen eleganter, über Instrumente als über so banale Themen wie die Macht der Mineralölkonzerne (in ihrem Bündnis mit der Autoindustrie) zu sprechen.

These 4
Fragwürdig ist das in der Instrumentendebatte vorherrschende mechanistische (top down) Staatsverständnis nach dem Muster: staatliche Akteure erkennen Probleme, definieren Ziele, wählen Instrumente und hoffen auf Wirkungen. Wir wissen inzwischen, daß das politisch-administrative System seine Wirkungen in aller Regel anders, in komplizierten, hochdynamischen Interaktionsprozessen realisiert, die Sabatier mit dem Begriff des »policy learning« umschreibt. Es empfehlen sich daher zwei Erfolgskriterien für staatliches Handeln: Dem Kriterium der unmittelbaren Zielerreichung im Sinne des mechanistischen Staatsverständnisses steht das des erfolgreichen Einstiegs in einen Lernprozeß gegenüber, dessen sehr viel spätere Wirkungen kaum prognostizierbar sind. Vor allem internationale Umweltregime sind durch diese Interaktionsdynamik gekennzeichnet, so im Falle des FCKW, im Falle der großräumigen Luftverschmutzung oder des Sonderabfallexports. Hier stehen wiederum Zielbildungsprozesse im Vordergrund.

These 5
Nun zu den Hobby-Instrumenten dezidierter Marktwirtschaftler: Marktkonforme Umweltabgaben sind in Wirtschaftskreisen so markant propagiert worden, daß sich Umweltschützer zur Neo-Klassik überreden ließen – der Umwelt zuliebe. Tatsächlich scheitern marktwirtschaftliche Instrumente immer wieder an der realen Marktwirtschaft. Wir erleben das gerade in Deutschland. Es geht bei Umweltabgaben eben auch um schwierige Verteilungsfragen. Und offenbar lassen sich auch Unternehmen lieber vom Staat sagen, was zu tun ist – vermutlich, weil das betriebsinterne Entscheidungsprobleme verringert. Es sind ausgerechnet die durch ihren Staatsinterventionismus bekannten skandinavischen Länder, die die – ja notwendigen – Umweltabgaben in größerem Umfang, auch im Energiesektor, eingeführt haben.

These 6
Der umweltpolitische Instrumentalismus neigt – oft paradox – implizit zum Etatzentrismus. Die wachsende Bedeutung der Zivilgesellschaft und der Marktteilnehmer wird dabei leicht übersehen. Da diese Handlungsträger zunehmend Drucksituationen zu erzeugen vermögen, die staatlichen Interventionen gleichkommen oder auch staatliche Reaktionen erzwingen, ergibt sich so leicht ein falsches Bild der Einflußfak-

toren. Zwar führt die zunehmende Vergesellschaftung von Umweltpolitik keineswegs zum Absterben des Staates in diesem Politikfeld. Sie relativiert aber das Bild vom staatlichen Steuermann.

These 7
Würde sich die umweltpolitische Debatte auf die aktive und kooperative Zielformulierung konzentrieren, wie dies etwa in der niederländischen Klimapolitik geschieht, käme dabei vermutlich heraus: Die zu beteiligenden »target groups« haben nicht nur spezifische Änderungspotentiale; der Erfindungsreichtum bei den dezentral zu ergreifenden Maßnahmen ist der eigentliche Kern der ökologischen Modernisierung, sofern nur die Verbindlichkeit der Zielformulierung (notfalls durch staatliche Sanktionsandrohung) gesichert ist. Da hat die neue Umweltministerin unlängst eine beherzigenswerte Devise ausgegeben: »Wir sind am Ergebnis interessiert, nicht am Instrument«.

These 8
Der Modus des Instrumenteneinsatzes ist oft wichtiger als dessen Form: Staatliche Auflagenpolitik war zwar an der bisherigen Erfolgsbilanz der Umweltpolitik der Industrieländer maßgeblich beteiligt. Dennoch stößt sie auf allerlei berechtigte Einwände (mangelnde Effizienz, Unterforderung von Innovationspotentialen, Zeitverzögerungen etc.). Die entfallen zum Teil, wenn wir über Modalitäten des Instrumenteneinsatzes sprechen. Für eine harte Auflagenpolitik fehlen dem politisch-administrativen System oft die politischen Ressourcen. Aber die gut begründete Ankündigung einer Intervention mit anschließender »Verhandlung im Schatten der Hierarchie« (Scharpf) führt oft weiter, weil sie die Restriktionen des Entscheidungsprozesses umgeht und oft Innovationen stimuliert, die den Handlungsspielraum staatlicher Akteure dann erweitern. Man kann das als prospektive Staatsintervention bezeichnen. In der betroffenen Zielgruppe wird es mit hoher Wahrscheinlichkeit Innovateure geben, die sicher gehen möchten, daß anstehende Investitionen nicht durch spätere Auflagen entwertet werden. Das Interesse an Investitionssicherheit läßt sich also als Innovationsanreiz nutzen.

These 9
Das zeigt: Wille und Geschick von Umweltpolitik sind nicht durch ein Instrumentenlehrbuch zu ersetzen. Prospektive Staatsinterventionen sind nur ein Beispiel hierfür. Die Nutzung der Verwundbarkeit von Verursachern durch Verbände wie Greenpeace wäre ein anderes. Oder die frühzeitige Planung, die bei guten situativen Bedingungen aus der Schublade geholt wird. Die besten Handlungskapazitäten entwickelter Industrieländer sind nur soviel wert, wie die Entschlossenheit und die Intelligenz, mit der sie genutzt werden.

These 10
Jede staatliche Maßnahme hat eine informationelle und kommunikative Seite unabhängig vom gewählten Instrument und oft wichtiger als dieses: Wenn die Politik sich zu Maßnahmen veranlaßt sieht, lernen Unternehmen, daß es an der Zeit ist, nun »auch« etwas zu tun. Die instrumentelle Form dieses Signals muß man nicht überschätzen. Wichtiger ist da schon, daß sein Anlaß meist gesellschaftliche Druckfaktoren sind, die Staat *und* Zielgruppe gleichermaßen zur Verhaltensänderung veranlassen. Der Verzicht auf PCB in der niederländischen Industrie wurde mit einer geringen Subvention gefördert. 85 Prozent der Unternehmen der Zielgruppe handelten auch danach. Bei Lichte besehen, spielte die Subvention jedoch nur eine geringe Rolle; ein großer Teil der Betriebe nahm sie nicht in Anspruch oder wurde durch sie nicht zur Verhaltensänderung motiviert. Entscheidend war die Stimulierung eines Kommunikationsprozesses durch die Maßnahme als solche. Eine andere Maßnahme hätte diesen vermutlich ebenso bewirkt.

Martin Jänicke, Berlin

Selbstverpflichtung der Wirtschaft zur CO_2-Reduktion – Beitrag zum Klimaschutz?

Kurz vor Beginn des Klimagipfels in Berlin haben einige Industrieverbände der Bundesregierung das Angebot unterbreitet, »auf freiwilliger Basis ... besondere Anstrengungen zu unternehmen, ihre spezifischen CO_2-Emissionen bzw. den spezifischen Energieverbrauch bis zum Jahr 2005 (Basis 1987) um bis zu 20 Prozent zu verringern« (1). Im Gegenzug erwarten sie von der Bundesregierung den Verzicht auf Klimaschutz- und Energiesteuern sowie auf die Wärmenutzungsverordnung.
Nach Auffassung der Enquête-Kommission »Schutz der Erdatmosphäre« des 12. Deutschen Bundestages ist bis zum Jahre 2005 in den wirtschaftsstarken Industrieländern sogar ein Emissionsrückgang um mindestens 30 % notwendig (2). Die Bundesregierung hat für Deutschland zuletzt ein Reduktionsziel von 25 % für das Jahr 2005 bezogen auf 1990 genannt. Bislang bleibt der Trend weltweit steigender CO_2-Emissionen ungebremst. Auch in Deutschland ist es bisher noch nicht zu der notwendigen nachhaltigen Reduktion bei den Kohlendioxidemissionen gekommen. Die Enquête-Kommission erwartet von 1987 bis 2005 unter Status quo-Bedingungen einen Rückgang um nur 16 %. Da die Emissionen in Ostdeutschland infolge des wirtschaftlichen Zusammenbruchs um die Hälfte gesunken sind, wurde dies für Gesamtdeutschland bereits im Jahre 1994 im wesentlichen realisiert. Für die neuen Bundesländer dürfte allerdings das erwartete Wirtschaftswachstum eine weitere Senkung der Emissionen kaum zulassen. In den alten Bundesländern sind die CO_2-Emissionen seit 1987 sogar leicht gestiegen. Hier ist es folglich noch zu keiner Entwicklung gekommen, die mit den von der Bundesregierung propagierten Reduktionszielen vereinbar wäre.
Um Umweltbelastungen zu vermindern, bedienen sich die meisten Staaten bisher überwiegend des Ordnungsrechts. Von Ökonomen werden dagegen schon lange Abgaben vorgeschlagen. Die Wirtschaft hingegen bevorzugt Selbstverpflichtungen (3), die keinen unmittelbaren rechtlichen oder wirtschaftlichen Anpassungsdruck auf die Unternehmen entfalten, und weist darauf hin, daß freiwillige Vereinbarungen den Unternehmen den größten Handlungsspielraum lassen. Auch die Bundesregierung mißt diesem Instrument im Rahmen einer kooperativen Umweltpolitik eine besondere Bedeutung bei.

Sind Selbstverpflichtungen gesamtwirtschaftlich günstiger?

Ob Selbstverpflichtungen gesamtwirtschaftlich zu einer günstigeren Umsetzung von umweltpolitischen Zielen führen, hängt davon ab, wie effizient alternative gesetzliche Regelungen ausgestaltet und vollzogen werden, ob der Inhalt der Selbstverpflichtung zieladäquat ist, und wie ihre Umsetzung geregelt wird. Die Unternehmensverbände müßten erreichen, daß Reduktionsmaßnahmen verbandsintern an der wirtschaftlich günstigsten Stelle vorgenommen werden können, und zugleich gewährleisten, daß die eingegangenen Verpflichtungen eingehalten werden. Da sie hierfür grundsätzlich über keine anderen Instrumente verfügen als der Staat, ist kaum mit Effizienzvorteilen für Selbstverpflichtungen zu rechnen. Eine dynamische Anreizwirkung zur Entwicklung neuer Technologien geht von Selbstverpflichtungen nach dem Erreichen des festgeschriebenen Zieles ebenso wenig aus wie von starren ordnungsrechtlichen Maßnahmen.
Bei Selbstverpflichtungen muß der Staat zudem in Einzelentscheidungen festlegen, welche Vermeidungsaktivitäten einzelne Gruppen zu unternehmen haben. Da ihm hierzu die notwendigen Informationen fehlen, besteht die Gefahr, daß die Gruppen mit der schwächsten Interessenvertretung – z. B. die privaten Haushalte – am Ende die höchste Anpassungslast zu tragen haben. Bei ökonomischen Instrumenten hingegen werden Einsparmaßnahmen an der günstigsten Stelle durch ein einheitliches Preissignal herbeigeführt.
Regierung und Wirtschaftsverbände verhandeln bereits seit einigen Jahren über Selbstverpflichtungen zum Klimaschutz. Die genaue Ausge-

(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.