

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Bernd M. Malunat

Die Umweltpolitik der Bundesrepublik Deutschland

Hans-Joachim Höhn

Umweltethik und Umweltpolitik

Frank Decker

Ökologie und Verteilung

Eine Analyse der sozialen Folgen des Umweltschutzes

Walter Kahlenborn/Klaus W. Zimmermann

Die europäische Umweltunion
in Theorie und Praxis

B 49/94

9. Dezember 1994

Bernd M. Malunat, Dipl. sc. pol., Dr. rer. pol., geb. 1943; Studium der Politischen Wissenschaft, Wirtschafts- und Sozialgeschichte sowie Völkerrecht; wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle für Politische Ökologie und der Münchner Projektgruppe für Sozialforschung.

Zahlreiche Veröffentlichungen im Bereich internationaler, ökologischer und sozialer Politik.

Hans-Joachim Höhn, Dr. theol. habil., geb. 1957; Studium der Philosophie und katholischen Theologie in Frankfurt/M., Rom, Freiburg und Bonn; Promotion 1984 in Freiburg; Habilitation 1989 in Bonn; seit 1991 Professor für Systematische Theologie an der Philosophischen Fakultät der Universität zu Köln.

Veröffentlichungen u. a.: Kirche und kommunikatives Handeln, Frankfurt/M. 1985; Vernunft – Glaube – Politik. Reflexionsstufen einer christlichen Sozialethik, Paderborn 1990; (Hrsg.) Theologie, die an der Zeit ist, Paderborn 1992; Gegen-Mythen. Religionsproduktive Tendenzen der Gegenwart, Freiburg-Basel-Wien 1994.

Frank Decker, Dr. rer. pol., geb. 1964; Studium der Politikwissenschaft, Volkswirtschaftslehre, Publizistik und des Öffentlichen Rechts in Mainz und Hamburg; seit 1994 wissenschaftlicher Assistent am Institut für Politikwissenschaft der Universität der Bundeswehr Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: Umweltschutz und Staatsversagen. Eine materielle Regierbarkeitsanalyse, Opladen 1994; (zus. mit Jürgen Hartmann) Hamburg, in: Jürgen Hartmann (Hrsg.), Handbuch der deutschen Bundesländer, Bonn 1994; Die Hamburger STATT Partei, in: Jahrbuch für Politik, 4 (1994), 2. Halbband.

Walter Kahlenborn, Dipl.-Ing., M. A., geb. 1964; Studium des Wirtschaftsingenieurwesens sowie der Geschichte und Philosophie an mehreren Universitäten im In- und Ausland; zur Zeit wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

Veröffentlichungen: (zus. mit Klaus W. Zimmermann) Umweltföderalismus – Einheit und Einheitlichkeit in Deutschland und Europa, Berlin 1994.

Klaus W. Zimmermann, Dr. rer. pol., geb. 1944; Professor für Volkswirtschaft, insbes. Finanzwissenschaft, an der Universität der Bundeswehr Hamburg.

Veröffentlichung zahlreicher Bücher und Aufsätze zu den Themenbereichen Umweltökonomie und -politik, Regionalpolitik, politische Ökonomie und öffentliche Ausgaben.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62-65, 54290 Trier, Tel. 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Die Umweltpolitik der Bundesrepublik Deutschland

I. Einleitung

Seit Rachel Carson auf den „stummen Frühling“¹ aufmerksam machte, sind die umweltpolitischen Hiobs-Botschaften nicht mehr verstummt. Doch Rachel Carson wurde ebensowenig gehört wie andere früh empfindsam Gewordene.

Der erste Bericht des Club of Rome über die „Grenzen des Wachstums“² sorgte dann allerdings für weltweite Unruhe, die durch Herbert Gruhls „geplünderten Planeten“³ eine beträchtliche nationale Steigerung erfuhr. Die sich anschließenden „Weltmodelle“⁴ ernteten dagegen bereits weit weniger Interesse, obwohl sie keineswegs weniger eindringlich ausfielen, aber jene Präzisierung und Differenzierung boten, deren Fehlen es den Kritikern des Meadows-Berichts so einfach zu machen schien⁴.

Größte Aufmerksamkeit erlangte dann die „Inventarisierung der Zukunft“ durch den Bericht „Global 2000“, den der Präsident der Vereinigten Staaten in Auftrag gegeben hatte⁵. Da Carter sein Wahl-Amt bald verlor, sein Nachfolger Reagan aber geradezu diametrale Prioritäten setzte⁶, war das Interesse an dieser einzigartigen Untersuchung bald wieder verblaßt⁷.

1 Rachel Carson, *Der stumme Frühling*, München 1990 (orig. 1962).

2 Denis Meadows u. a., *Die Grenzen des Wachstums. Der Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit*, Stuttgart 1972; vgl. dazu neuerdings: dies., *Die neuen Grenzen des Wachstums. Die Lage der Menschheit: Bedrohung und Zukunftschance*, Stuttgart 1992⁵.

3 Herbert Gruhl, *Ein Planet wird geplündert. Die Schreckensbilanz unserer Politik*, Frankfurt/M. 1992¹⁶; vgl. ders., *Himmelfahrt ins Nichts. Der geplünderte Planet vor dem Ende*, München 1992.

4 Eine Übersicht der sogenannten Weltmodelle, die die zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten zu errechnen versuchen, findet sich bei Hartmut Bick u. a., *Angewandte Ökologie. Mensch und Umwelt*, 2 Bde., Stuttgart-New York 1984 (hier Bd. 2), S. 439 ff.

5 *Global 2000. Der Bericht an den Präsidenten*, hrsg. vom Council on Environmental Quality/US-Außenministerium, Frankfurt/M. 1985⁵⁰; vgl. dazu den neuen Anlauf von Al Gore, *Wege zum Gleichgewicht. Ein Marshallplan für die Erde*, Frankfurt/M. 1992.

6 Vgl. dazu die ‚Abrechnung‘ des ‚großen, alten Mannes der Nationalökonomie‘ John K. Galbraith, *Die Herrschaft der Bankrotteure. Der wirtschaftliche Niedergang Amerikas*, Hamburg 1992.

7 Vgl. zu den ausführlichen Diskussionen im Deutschen Bundestag vor allem die Plenar-Protokolle 9/125 vom 28. 10. 1982 sowie 10/130 vom 29. 3. 1985.

Die Gefährdung der natürlichen Lebens- wie Produktionsbedingungen ist in der Folge durch vielfältige wissenschaftliche (Einzel-)Untersuchungen nicht nur immer eindringlicher belegt worden, vielmehr wurde die Bedrohlichkeit nun auch unmittelbar erlebbar; diese direkte persönliche Betroffenheit hat allmählich zu einem Einstellungswandel bei sehr vielen Menschen geführt, die sich auf verschiedene Weisen zu wehren begannen⁸.

Da auch die gruppenpluralistisch organisierte Demokratie der Zustimmung des Titular-Souveräns bedarf, vermochten sich die von unterschiedlichen (Gruppen-)Interessen geleiteten – und deshalb oft widerstrebenden – Parteien nun nicht mehr völlig zu verweigern; sie mußten sich dieser neuen – umweltpolitischen – Herausforderung wenigstens durch entsprechende Programme stellen⁹, schon weil auf dem parlamentarischen Parkett „grüne Konkurrenz“ auftrat, die den Topos Ökologie zur politischen Blüte trieb.

II. Frühe umweltpolitische Ansätze

Zu beinahe allen Zeiten wurden Maßnahmen zum Schutz der Natur durchgeführt. Allerdings wechselten die Auffassungen über das jeweils Richtige und Notwendige¹⁰.

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges richteten sich die Interessen beinahe ausschließlich auf die (Re-)Konstruktion des Wirtschaftssystems, das sich bald als über die Maßen effizient erweisen sollte. Zu diesem Wiederaufbau paßten „rau-

8 Vgl. dazu exemplarisch Peter C. Mayer-Tasch, *Die Bürgerinitiativbewegung. Der aktive Bürger als rechts- und politikwissenschaftliches Problem*, Reinbek 1985⁵.

9 Vgl. dazu Bernd M. Malunat, *Umweltpolitik im Spiegel der Parteiprogramme*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 29/87, S. 29 ff. Neuere zusammenfassende Untersuchungen zur umweltpolitischen Parteien-Programmatik liegen nicht vor; es kann jedoch davon ausgegangen werden, daß alle (im Bundestag vertretenen) Parteien eine „Ökologische Modernisierung der Industriegesellschaft“ vertreten, sich dafür aber unterschiedlicher Terminologie bedienen.

10 Vgl. dazu ausführlicher Klaus-Georg Wey, *Umweltpolitik in Deutschland. Kurze Geschichte des Umweltschutzes in Deutschland seit 1900*, Opladen 1982; grundlegender Peter C. Mayer-Tasch/Armin Adam/Hans-Martin Schönherr (Hrsg.), *Natur denken. Eine Genealogie der ökologischen Idee. Texte und Kommentare*, 2 Bde., Frankfurt/M. 1991.

chende Schlote“, der Schutz der Umwelt fand dagegen kaum Protagonisten. Zu dem kleinen Kreis Vorausschauender zählten die aus Bundes- und Landespolitikern zusammengesetzte „Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft für naturgemäße Wirtschaftsweise“, die bereits 1952 „Grundsätze einer ökologiegerechten Politik“ zur Diskussion stellte, sowie der „Deutsche Rat für Landespflge“, der Anfang der sechziger Jahre die „Grüne Charta von Mainau“ präsentierte, die Fernwirkungen auf die Umweltpolitik der siebziger Jahre ausübte.

Erste politische Konturen gewann das Thema Umwelt, als die SPD im Wahlkampf 1961 den „blauen Himmel über der Ruhr“ propagierte – dafür aber nur Spott erntete – und 1962 in Nordrhein-Westfalen das erste Immissionsschutzgesetz erließ. Bayern richtete dann 1970 ein eigenes Ministerium für Raumordnung und Umweltfragen ein – das erste Umweltministerium in Europa. Doch erst zu Beginn der siebziger Jahre wurde Umweltpolitik zu einem salonfähigen Thema, weil sich die Warnsignale ebenso verstärkten wie die internationalen Anstöße – vor allem aus den USA und Japan – sowie durch die Vorbereitungen zur Umwelt-Konferenz der Vereinten Nationen (UNCHE) 1972 in Stockholm. Dabei hatte die Koalition aus CDU/CSU und SPD erst 1967 das sogenannte Stabilitätsgesetz verabschiedet, das noch ganz im Zeichen wirtschaftlichen Wachstums stand, an die ökologischen Probleme dagegen keinen einzigen Gedanken verschwendete.

III. Umweltpolitik als politisch relevantes Thema

Die Koalition aus SPD und F.D.P., die 1969 die Regierungsgeschäfte übernahm, betrachtete die Etablierung der Umweltpolitik als einen wichtigen Teil jener Politik innerer Reformen, der sie sich erklärtermaßen verschrieben hatte.

Die Umweltpolitik der sozial-liberalen Regierung ist zwar nicht gerade „vom Himmel gefallen“, sie war in dem auf den Weg gebrachten Maß aber auch nicht zu erwarten, weil es weder bedeutende gesellschaftliche Akteure gab, die die Berücksichtigung der Umwelt bei politischen Entscheidungen nachdrücklich forderten, also kein (wahl)politischer Druck bestand, noch akute Katastrophen diese Politik zwingend notwendig machten. Man kann also davon ausgehen, daß die Regierung das Thema Umweltschutz relativ früh als genuin

eigene Leistung auf die politische Agenda setzte – ein bemerkenswerter Vorgang.

Die seither betriebene Politik wird im folgenden in Phasen gegliedert, die mehr oder minder einheitlich dargestellt werden. Es kommt zwar zu gelegentlichen Abweichungen bei der zeitlichen Einteilung, und auch die Beurteilung der einzelnen Phasen wird unterschiedlich akzentuiert, über die grundlegenden Einschätzungen herrscht jedoch weitgehender Konsens.

1. Die Latenz-Phase (bis 1969)

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) rechnete in seinem ersten „Umweltgutachten 1974“ die schon geschilderten umweltpolitischen Ansätze (Ziff. 2.) zur Latenz-Phase. Dazu werden auch die konkreten Schutzmaßnahmen gezählt¹¹, die der Gesetzgeber veranlaßte, um insbesondere die Sicherstellung der Ressource Wasser zu gewährleisten, deren qualitative wie vor allem quantitative Grenzen am schnellsten spürbar wurden.

Diese Maßnahmen, die von BDI und DIHT forciert worden waren, orientierten sich an der Aufrechterhaltung und Sicherung der Produktionsbedingungen für die Verbraucher des Rohstoffs Wasser, hatten also weniger ökologische als vielmehr ökonomische Funktion, die zu gewährleisten der Staat verpflichtet wird¹².

2. Die Initiations-Phase (1969–1974)

Die Übernahme der Regierung durch die Koalition aus SPD und F.D.P. ist als Beginn einer systematischen Umweltpolitik anzusehen. Die bisherigen umweltrelevanten Einzelaufgaben wurden zu dem eigenständigen Politikbereich „Umweltpolitik“ gebündelt und im „Umweltprogramm“ (1971) umfassend entwickelt.

Unklar bleibt, wie es zum plötzlichen Durchbruch der Thematik kam, die weder im Wahlkampf noch in der Regierungserklärung Willy Brandts eine Rolle gespielt hatte. Am ehesten trägt die Vermutung, daß die F.D.P. sich der Umwelt annahm, um sich gegenüber den Wählern, innerhalb der Regie-

11 Dazu gehören vor allem das Wasserhaushaltsgesetz (1957, in Kraft seit 1960), das Gesetz zur Luftreinhaltung (1959), das Detergentiengesetz (1961) sowie Regelungen zum Altöl und zum Lärmschutz.

12 Vgl. zur Umweltpolitik von BDI und DIHT ausführlicher Bernhard Weßels, Politik, Industrie und Umweltschutz in der Bundesrepublik: Konsens und Konflikt in einem Politikfeld 1960–1986, in: Dietrich Herzog/ders. (Hrsg.), Konfliktpotentiale und Konsensstrategien. Beiträge zur politischen Soziologie der Bundesrepublik, Opladen 1989, S. 269 ff.

rung, aber auch innerparteilich mit einem Reform-Thema zu profilieren.

Die Regierung legte in kürzester Zeit die Grundlagen einer Umweltpolitik, die ohne Vorbild waren und vorbildlich blieben. Sie begann mit einem „Sofortprogramm“ (September 1970), dem im Oktober 1971 ein vollständig ausgearbeitetes „Umweltprogramm“ folgte, das – in der Fassung von 1976 – noch heute die Richtlinien der Umweltpolitik vorgibt; danach gelten das Vorsorge-, Verursacher- und Kooperationsprinzip als instrumentelle Handlungsgrundsätze¹³. Dazu wurden die legislativen Kompetenzen geändert. Durch Verfassungsänderung übernahm der Bund 1972 die konkurrierende Gesetzgebung im Bereich der Abfallbeseitigung, der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung.

Die administrativen Voraussetzungen wurden durch die Berufung des „Rates von Sachverständigen für Umweltfragen“ (1972) sowie die Errichtung des „Umweltbundesamtes“ (1974) verstärkt, die die wissenschaftliche Politikberatung unterstützen. Der Umweltschutz erhielt jedoch noch kein eigenes Ressort, sondern wurde beim Innenministerium angesiedelt.

Das weite Spektrum umweltpolitischer Maßnahmen aus legislativen Kompetenzänderungen, exekutiv-institutionellen Einrichtungen und konkreten gesetzgeberischen Akten¹⁴, die in kaum mehr als einer Legislaturperiode realisiert wurden, läßt die gesellschaftsreformerische Euphorie spüren, die unter sehr günstigen sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen stattfand.

Eine der wesentlichen Vorbedingungen für die erfolgreiche Initiation der Umweltpolitik lag in der Bereitschaft der Wirtschaft und ihrer Spitzenverbände, dieses Vorhaben zu fördern, weil sie darin ihre eigenen Interessen erkannten und zugleich die Erwartung bestand, daß sich die Kosten für den Umweltschutz aus zusätzlichen Wachstumsgewinnen finanzieren lassen würden¹⁵.

Die Initiations-Phase ist dadurch gekennzeichnet, daß erstmals die thematischen, methodischen und

institutionellen Grundlagen zur Schaffung eines eigenständigen Politikbereichs Umweltpolitik prinzipiell und systematisch gelegt wurden. Die konkreten politischen Maßnahmen des Gesetzgebers haben sich allerdings an überkommenen Mustern rechtlicher Regelungen und Strukturen orientiert, anstatt ein innovatives, auf die spezifischen Bedürfnisse des Umweltschutzes zugeschnittenes Konzept zu erarbeiten. Umweltpolitik und Umweltrecht vermochten deshalb bloß auf bereits eingetretene Schädigungen bzw. akute Bedrohungen zu reagieren. Der Zugang zu den Umweltproblemen blieb segmentiert, auf die einzelnen Medien ausgerichtet; es ging primär um Entsorgung und Wiederherstellung annehmbarer Umweltbedingungen, um Schadensbegrenzung – es war eben erst die Phase der Initiation, nicht schon der Meisterschaft.

3. Die depressive Phase (1974–1978)

Der umweltpolitische Aufbruch war getragen von der Vorstellung der Plan- und Machbarkeit gesellschaftlichen Wandels, ermöglicht durch die wirtschaftliche Entwicklung, für die durch das Stabilitätsgesetz das keynesianische Instrumentarium antizyklischer Konjunkturpolitik bereitgestellt worden war.

Wie illusionär diese Vorstellung war, zeigte sich, als die OPEC im Herbst 1973 (und dann wieder 1979/80) die Preise für Rohöl drastisch erhöhte. Die Weltwirtschaft stürzte in eine tiefe Krise, und seither ist das Management von Krisen an die Stelle aktiv gestaltender Politik getreten. Die ökonomische Entwicklung stagnierte, die sozialen Probleme verstärkten sich, und die Umwelt(politik) hatte darunter zu leiden.

Die Tragik dieses Vorgangs liegt darin, daß seine ökologische Relevanz nicht erkannt wurde. Zwar ist das Wachstum des Energieverbrauchs seither vom Wachstum des Sozialprodukts abgekoppelt worden, aber die Chance des Ausstiegs aus der Verschwendung fossiler Energieressourcen und des Einstiegs in eine Politik regenerativer Energieträger, der die gegenwärtige Luft- und Klimaproblematik hätte verhindern, wenigstens reduzieren können, wurde vergeben. Statt dessen setzte die Politik auf den Ausbau der Atomenergie, die den Energiehunger zu stillen versprach, um so die kommenden Probleme anzuheizen.

Angesichts der verbreiteten Krisenstimmung lud Kanzler Schmidt Vertreter der Industrie, der Gewerkschaften und der für den technischen Umweltschutz zuständigen Bundesministerien zu einer Klausurtagung auf Schloß Gymnich am 3. Juni 1975 ein. Industrie und Gewerkschaften brachten gemeinsam vor, daß durch eine restriktive Um-

13 Vgl. zu den Grundlagen ausführlicher Günter Hartkopf/Eberhard Bohne, Umweltpolitik. Grundlagen, Analysen und Perspektiven, Bd. 1, Opladen 1983.

14 Dazu zählen insbesondere das Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG 1974), das als umweltrechtliche Generalnorm anzusehen ist, sowie das Fluglärmschutzgesetz (1971), das Benzinbleigesetz (1971), das Abfallbeseitigungsgesetz (1972), das Lebensmittelgesetz (1974), das Bundeswaldgesetz (1975) und das Waschmittelgesetz (1975), schließlich die „Grundsätze über die Prüfung der Umweltverträglichkeit öffentlicher Maßnahmen des Bundes“ (1975); außerdem wurden „Straftaten gegen die Umwelt“ ins Strafgesetzbuch aufgenommen.

15 Vgl. B. Weßels (Anm. 12), S. 277.

weltpolitik ein „riesiger Investitionsstau“ entstehe, die Energieversorgung gefährdet sei und durch die allgemeine Überforderung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit weitere Arbeitsplätze bedroht würden.

Diese Gespräche führten zu einem Moratorium der Art, daß die Umweltpolitik zwar weitergeführt werden solle, die Wirtschaftsentwicklung dadurch aber nicht behindert werden dürfe; die ökonomischen Interessen erhielten dadurch gegenüber den ökologischen Notwendigkeiten wieder eindeutigen Vorrang¹⁶. Nach dieser revidierten Prioritätensetzung wurden bereits vorbereitete Gesetze zwar noch verabschiedet¹⁷, zwischen 1975 und 1978 aber keine neuen umweltpolitischen Gesetzesvorhaben mehr auf den Weg gebracht.

Zu diesen externen Einflüssen traten nun auch interne Störungen. Die Länder übten Widerstand gegen den Ausbau der Bundeskompetenzen beim Wasserschutz- und Naturschutzrecht, innerhalb der Bundesregierung wurden ressortspezifische Interessen stärker betont und in der F.D.P. erlangte der rechtsliberale Wirtschaftsflügel größeren Einfluß; zudem wurde die Aufmerksamkeit des für die Umweltpolitik zuständigen Innenministers durch den Terrorismus weitgehend absorbiert.

War der Umweltschutz in der Initiationsphase in der Offensive, so ist er im Gegenzyklus in die Defensive gedrängt worden; die ökologischen Erfordernisse hatten der Dominanz wirtschaftlicher und gewerkschaftlicher Interessen zu weichen. Umweltschutz sollte nur dann noch praktiziert werden, wenn dadurch nicht die sozioökonomischen Interessen beeinträchtigt würden. Aus diesem Junktim bildete sich die Kontroverse Ökologie gegen Ökonomie, die nun die Diskussion beherrschte. In dieser Zeit ist das gesellschaftliche (Protest-)Potential gegen die gefahrene geneigte technologische Umweltzerstörung angewachsen, weil die politischen Parteien den umweltpolitischen Diskurs noch immer scheuten¹⁸.

4. Die Phase der Politisierung (1978–1982)

Um die wirtschaftliche Entwicklung stand es auch in diesem Abschnitt nicht sonderlich gut. Dennoch vermochte sich die Umweltpolitik zu konsolidieren und sogar erste Ansätze einer Ökologisierung an-

16 Vgl. Edda Müller, Innenwelt der Umweltpolitik. Sozialliberale Umweltpolitik – (Ohn)Macht durch Organisation?, Opladen 1986, S. 97 ff.

17 So das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG, 1976), eine Novelle zum Wasserhaushaltsgesetz (1976), das Düngemittelgesetz (1977) sowie das Abwasserabgabengesetz (AbwAbG, 1976), das zwar sehr stark beschnitten wurde, aber erstmals ein ökonomisches Anreizsystem praktizierte.

18 Ausführlicher dazu E. Müller (Anm. 16), S. 97 ff.; B. Weßels (Anm. 12), S. 280 ff.

zunehmen. Der Grund für die Erholung der Umweltpolitik gegen Ende der sozialliberalen Koalition ist in der zunehmenden gesellschaftlichen Politisierung zu sehen. Seit Beginn der siebziger Jahre hatte sich eine Vielzahl von Bürgerinitiativen gebildet, die sich immer mehr auf die Abwehr der als Bedrohung empfundenen Atomkraftwerke konzentrierten, sich dann aber zu einer breiten ökosozialen Bewegung weiterentwickelten. Daraus gingen grüne, bunte und alternative Listen mit umweltpolitischen Schwerpunkten hervor¹⁹, die sich 1980 zur grünen Partei zusammenschlossen, deren Programm als genuin ökologisch gekennzeichnet werden konnte²⁰.

Die politischen Koordinaten hatten sich deutlich verschoben. Umweltpolitik sollte nicht mehr das exklusive Metier von Regierungen, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften sein, sondern eine generelle Aufgabe, an der größere Teile der Gesellschaft beteiligt sein wollten – die Umweltprobleme hatten über die veröffentlichte Meinung Zugang zu einer breiteren Öffentlichkeit gefunden; darauf deuten jedenfalls die Ergebnisse der Meinungsbefragungen und bald auch die veränderten Wählerpräferenzen hin²¹. Die etablierten Parteien gerieten dadurch in Zugzwang und reagierten mit der Formulierung deutlich umweltbezogener Programme.

Von der Bewußtseinsänderung der Bevölkerung profitierten die im Innenministerium aktiven Umweltpolitiker, deren Position durch die wahlwirksame Stärkung des „ökologischen Protestes“ wieder höheren Stellenwert erlangte. Das Bundesinnenministerium (BMI) erteilte dem Umweltbundesamt (UBA) 1978 den Auftrag zum Entwurf eines Ökologieprogrammes, das den technisch-medialen Umweltschutz auf eine breitere, die ökologischen Vernetzungen und die Belastungsgrenzen des Naturhaushalts stärker berücksichtigende Grundlage stellen und sich am Vorsorgeprinzip orientieren sollte. Damit sollte die Grundlage einer „ökologischen Wende“ (Staatssekretär G. Hartkopf) geschaffen und zugleich die Kompetenzen anderer Ressorts in die Verantwortung des BMI gelegt werden.

Inzwischen konnte und wollte auch die SPD das Feld der Umweltpolitik nicht mehr dem kleinen Koalitionspartner allein überlassen. Helmut Schmidt, der sich in Gymnich erstmals ausführlicher mit Umweltpolitik befaßt haben soll, emp-

19 Vgl. P. C. Mayer-Tasch (Anm. 8), insb. S. 200 ff.

20 Vgl. detaillierter B. M. Malunat (Anm. 9), S. 36 f.

21 Vgl. Jochen Huckle, Umweltpolitik: Die Entwicklung eines neuen Politikfeldes, in: Klaus von Beyme/Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Politik in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1990, S. 382 ff., insb. S. 392 ff.

1979 die Umweltverbände zum Gespräch, allerdings noch ohne greifbare Ergebnisse. Aber schon Anfang 1980 verkündete er, daß Ökonomie und Ökologie keinen prinzipiellen Gegensatz bilden, sondern sich sinnvoll ergänzen müssen.

Dieser Auffassung vermochte sich auch die Wirtschaft nicht mehr völlig zu verschließen, weil inzwischen belegt war, daß durch Umweltschutz keineswegs nur Kosten verursacht, sondern im Gegenzug auch konjunkturpolitisch erwünschte Innovationen und Investitionen forciert werden konnten. Auch die Mehrzahl der Gewerkschaften unterstützten in dieser Zeit die Umweltpolitik der Regierung. Der pauschale Vorwurf eines prinzipiellen Gegensatzes von Ökonomie und Ökologie war hinfällig geworden und wird seither differenzierter behandelt, aber allen besseren Einsichten zum Trotz immer wieder vorgebracht.

In diesem politisierten Klima konnten auch wieder wichtige Gesetze verabschiedet werden²², doch der angesichts der gewandelten Rahmenbedingungen eröffnete Handlungsspielraum wurde nicht wirklich genutzt²³. Statt die Möglichkeiten auszuschöpfen, setzte das BMI verstärkt auf – teilweise auch erfolgreiche – Verhandlungslösungen, brachte Überlegungen zum Einsatz ökonomischer Instrumente – vor allem Umwelnutzungszertifikate – ins Spiel und eröffnete die – inzwischen sehr erfolgreiche – Aktion „Umweltzeichen“.

Dieser letzte Abschnitt der sozial-liberalen Koalition bildet die wohl spannungsreichste Phase bundesrepublikanischer Umweltpolitik. Durch die Orientierung auf einen „postmaterialistischen Wertewandel“²⁴ hatten sich die politischen Kräfteverhältnisse deutlich verschoben. Gesellschaftliche Gruppierungen forderten und erlangten einerseits Einfluß auf politökonomische Entscheidungen durch die Radikalisierung des ökologischen Protestes in der Form einer Negativ-Koalition gegen Atom-Anlagen, andererseits durch die Fundamental-Oppositionen der jungen grünen Partei(en).

Die Regierung hatte sich nun nicht nur mit internen Kompetenzschwierigkeiten zwischen den verschiedenen Ressorts auseinanderzusetzen, sondern auch mit externen Kontrahenten: der Wirtschaft, den Gewerkschaften, zunehmend mehr mit den Verwaltungsgerichten und schließlich mit den öko-

logisch orientierten Kräften, die auf einem parlamentarischen „Spielbein“ standen und mit einem außerparlamentarischen „Standbein“ spielten.

Diese neuartige Konstellation, mit der sich die Politik wie die Wirtschaft aus pragmatischen Gründen auseinandersetzen mußten, weil sich die Genehmigungsverfahren aufgrund des gesellschaftlichen Protestes und der gerichtlichen Entscheidungen als immer langwieriger, teurer und unsicherer erwiesen, hätte offensive umweltpolitische Optionen eröffnen können. Die Politik begnügte sich aber mit dem Versuch, die Legitimation der Umweltpolitik durch lediglich angekündigte Offensiven zu erhalten²⁵, weil sie die exekutive Administration nicht mit der Rückendeckung und den Ressourcen ausstattete, derer sie zur Durchsetzung einer „ökologischen Wende“ bedurft hätte²⁶.

5. Resümee der sozialliberalen Umweltpolitik

Hervorzuheben an der Umweltpolitik der SPD/F.D.P.-Koalition von 1969 bis 1982 ist vor allem die Initiationsleistung der Regierung, die von intuitiven Impulsen weit stärker beeinflusst war als von drängenden Notwendigkeiten; insoweit läßt sich von einem Glücksfall sprechen. Die sozial-liberale Koalition hat den Versuch unternommen, Umweltpolitik systematisch zu entwerfen und planvoll umzusetzen. Das Bemühen, Umweltpolitik erstmals als ein hinsichtlich der Ziele und Mittel geschlossenes Politikfeld zu konzipieren, kann als weitgehend gelungen angesehen werden. Dieser Ansatz hat die nachfolgenden Phasen überdauert und gilt noch heute als Referenzstandard, wenn gleich in der jüngeren sozialwissenschaftlichen Diskussion Aspekte erörtert werden, die weit darüber hinausweisen²⁷.

Als weniger gelungen muß dagegen der Einsatz der Instrumente und Institutionen einschließlich der Durchführung und Kontrolle zur Erreichung der umweltpolitischen Zielsetzungen angesehen werden. Obwohl sich die Umweltbedingungen in mancher Hinsicht – etwa bei der Qualität von Luft und Wasser – verbesserten, haben sich die Probleme insgesamt eher verschärft²⁸.

25 Vgl. B. Weßels (Anm. 12), S. 284.

26 Vgl. E. Müller (Anm. 16), S. 143.

27 Vgl. etwa den Überblick bei Klaus Bosselmann, *Im Namen der Natur. Der Weg zum ökologischen Rechtsstaat*, Bern u.a. 1992; Klaus M. Meyer-Abich, *Aufstand für die Natur. Von der Umwelt zur Mitwelt*, München 1990; Bernd M. Malunat, *Arbeit – unser täglich Brot. Anmerkungen zum Sozialstaat*, in: Scheidewege, 23 (1993/94), S. 109ff.

28 Vgl. Peter C. Mayer-Tasch, *Die sozial-liberale Koalition. Innenpolitische Entwicklungen*, in: Franz Schneider (Hrsg.), *Der Weg der Bundesrepublik. Von 1945 bis zur Gegenwart*, München 1985, S. 132ff., insb. S. 149ff.

22 So das Chemikaliengesetz (1980), als Umsetzung der EG-Richtlinie 79/831/EWG, aber mit der normativen Basis zum Erlaß von Produktionsbeschränkungen und -verboten, das Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalität (1980), die Phosphat-Höchstmengen-VO (1980), die Störfall-VO (1980) sowie die Klärschlamm-VO (1982).

23 Vgl. E. Müller (Anm. 16), S. 142f.

24 Vgl. dazu Wilhelm P. Bürklin, *Grüne Politik. Ideologische Zyklen, Wähler und Parteiensystem*, Opladen 1984.

Maßgebend für den fehlenden Erfolg dürfte sein, daß es nicht ausreicht, Ziele zu formulieren und entsprechende Instrumente zur Verfügung zu stellen; vielmehr ist zum Erfolg neben den richtigen Erkenntnissen auch der politische Wille erforderlich, der sich auch durch Widerstände nicht beirren läßt. Dieser Befund ist vielleicht insoweit etwas zu relativieren, als sich die Umweltzerstörungen mit ihren sämtlichen Folgewirkungen nur sehr allmählich in ihrer ganzen bedrohlichen Schärfe herauskristallisieren²⁹.

IV. Umweltpolitik als Herausforderung

Die Ära der sozialliberalen Regierung ging 1982 so überraschend zu Ende, wie sie 1969 entstanden war. Der Grund für die Aufkündigung der Koalition durch die F.D.P. ist aber nicht etwa in der Umweltpolitik zu suchen, denn damit waren die Liberalen, denen ein beträchtlicher Teil der umweltpolitischen Entwicklungen zuzuschreiben ist, gut gefahren, sondern in der Wirtschaftspolitik bzw. der Staatsverschuldung, mit der sich der erstarkte wirtschaftsliberale Flügel unzufrieden zeigte.

Die CDU/CSU-F.D.P.-Regierung ist bekanntlich mit dem Anspruch angetreten, eine „Wende“ vollziehen zu wollen, und nicht wenige Beobachter argwöhnten, daß dies gerade die Umweltpolitik betreffen könnte, vor allem weil zum mit der Umwelt betrauten Innenminister der als sehr konservativ eingeschätzte Friedrich Zimmermann (CSU) berufen wurde.

1. Die Phase der Kontinuität (1983–1986)

Zur allgemeinen Überraschung hat Zimmermann die bisherige Umweltpolitik nicht nur weitergeführt, sondern die progressiven Beschlüsse der sozialliberalen Koalition (vom 1. September 1982) sowie die von ihr ausgearbeiteten (Schubladen-) Entwürfe strengerer Umweltgesetze und Verordnungen rasch umgesetzt und teilweise sogar noch verschärft. Zimmermann dürfte schneller als andere Unionspolitiker die Wählerwirksamkeit des Umweltschutzes auch für das konservative Klientel erkannt haben, und er teilte darüber hinaus die Ansicht seines Vorgängers Baum, daß Umweltschutz Arbeitsplätze schaffe und nicht vernichte³⁰.

29 Vgl. hierzu Hans Jonas, *Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technische Zivilisation*, Frankfurt/M. 1979; Ulrich Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt/M. 1986.

30 Vgl. Sighard Wilhelm, *Umweltpolitik. Bilanz, Probleme, Zukunft*, Opladen 1994, S. 79.

Die zu Beginn der achtziger Jahre beginnende Redynamisierung der Umweltpolitik wurde nach dem Regierungswechsel also kontinuierlich fortgesetzt. In den späten achtziger Jahren kam es sogar zu einer Hoch-Zeit der Umweltpolitik, die Deutschland im internationalen Vergleich zu einer Spitzenstellung in wichtigen Teilbereichen führte³¹. Zugleich urteilte der SRU aber, daß das Vertrauen der Bevölkerung in die Problemlösungskapazität von Politik, Wirtschaft und Wissenschaft zunehmend geringer werde³².

Die Bevölkerung hat offenbar sensibler als die Politik registriert, daß die ökologische Unverbindlichkeit, die in den Anfängen mehrheitlich noch hingegenommen wurde, sich inzwischen zu einer Herausforderung entwickelt hatte, die die Weichen in die Zukunft stellt.

Die beginnenden achtziger Jahre waren durch immer neue ökologische Horrormeldungen gekennzeichnet, unter denen das vor allem durch Luftverschmutzungen verursachte Waldsterben eine besondere Rolle spielte. Als eine der ersten Amtshandlungen verabschiedete die konservativ-liberale Regierung eine Großfeuerungsanlagen-Verordnung (1983), die die europaweit strengsten Begrenzungen der Emission von Luftschadstoffen verfügte, sowie weitere Maßnahmen³³, die teilweise ebenfalls die Luftbelastungen verminderten.

Die durch die rüde Gangart zeitweilig gestörte Beziehung zwischen Koalition und Wirtschaft verbesserte sich rasch, als die Regierung ankündete, der wachsenden Umweltverschmutzung durch marktkonforme Instrumente zu begegnen; sie war schließlich angetreten, um den planerischen Dirigismus der Sozialliberalen durch marktwirtschaftliche Elemente abzubauen.

Die Regierung kam der Wirtschaft auch dadurch entgegen, daß sie die Umweltpolitik stärker in den internationalen Rahmen einzubinden versprach. Einerseits war schon lange klargeworden, daß viele Umweltprobleme nur durch global wirksame Vereinbarungen zu lösen sind, andererseits lassen sich dadurch ökonomische Wettbewerbsverzerrungen

31 Vgl. Helmut Weidner, *Umweltpolitik. Auf altem Weg zu einer internationalen Spitzenstellung*, in: Werner Süß (Hrsg.), *Die Bundesrepublik in den achtziger Jahren: Innenpolitik, Politische Kultur, Außenpolitik*, Opladen 1991, S. 137ff.

32 Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, *Umweltgutachten 1987*, Stuttgart–Mainz 1988, S. 16 (Ziff. 13).

33 Dazu zählen die TA Luft (1983/1986), die Novellierung des BImSchG (1984/1986), des AbwAbG (1986), des BNatSchG, des Waschmittelgesetzes, des Pflanzenschutzgesetzes, des Tierschutzgesetzes (alle 1986/87) sowie des Abfallgesetzes (1986), das erstmals die Möglichkeit bietet, durch Abfallvermeidung und -verwertung in den Produktionsprozeß einzugreifen.

rungen vermindern, und schließlich verbessern sich die Chancen für den Export von Umwelttechnologien, an denen intensiv gearbeitet wird.

Die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft, die sich seit dem 1. Umweltprogramm (1973) in immer weitere Bereiche vorwagte³⁴, war von der Bundesrepublik anfangs gebremst worden. Nun übernahm sie oftmals Schrittmacherfunktion, vor allem in den Bereichen, in denen der nationale Handlungsdruck – zum Beispiel beim Waldsterben – besonders groß war³⁵.

Die Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung unterscheidet sich von der vorausgegangenen Politik bei aller prinzipiellen Kontinuität in verschiedener Hinsicht. Der Innenminister hat es verstanden, gegenüber der Wirtschaft ein Klima herzustellen, das sich so freundlich und kooperativ gestaltete wie nie zuvor³⁶. Die ökonomischen Interessen rückten wieder in den Vordergrund; die Kalküle der fünfziger Jahre, die am Ressourcen- und Entsorgungsmanagement orientiert waren, führten zu einem besorgniserregend hohen Stand der Umweltbelastungen, bei einer allerdings ebenfalls sehr stark entwickelten – regulativen – Interventionskapazität des Staates³⁷, die er zur – lediglich reaktiven – Begrenzung bereits eingetretener Schäden nutzte³⁸, wobei die Luftreinhalte- und die Abfallpolitik eine – positive – Ausnahme bilden³⁹.

2. Die Phase des Übergangs (1986–1987)

Am 26. April 1986 ereignete sich im Atomkraftwerk von Tschernobyl eine Kernschmelze, von der die Behörden der Bundesrepublik unvorbereitet getroffen wurden. „Angesichts des sich einstellenden Wirrwarrs widersprüchlicher Aussagen und Kompetenzen war für den einzelnen Bürger nicht erkennbar, welche Instanz fachkundig war und ihm seriöse Ratschläge geben konnte.“⁴⁰ In großen Teilen der Bevölkerung artikulierte sich die Forderung nach dem (sofortigen) Ausstieg aus der Atomenergie, der sich nach den Grünen nun auch die SPD anschloß. Zugleich wuchs erneut die Bedeutung der Anti-AKW-Bewegung, die durch verlässliche Informationen über die jeweils aktuellen Strahlenbelastungen hervortrat.

34 Vgl. Ernst U. von Weizsäcker, Europäische und globale Umweltpolitik, in: Konrad Buchwald/Wolfgang Engelhardt (Hrsg.), Umweltschutz – Grundlagen und Praxis, 17 Bde., Bonn 1994, Bd. 3, S. 62ff.

35 Vgl. H. Weidner (Anm. 31), S. 139.

36 Vgl. B. Weßels (Anm. 12), S. 286.

37 Vgl. ebd.

38 Vgl. S. Wilhelm (Anm. 30), S. 79.

39 Vgl. Peter C. Mayer-Tasch/Franz Kohout, Umweltpolitik in Deutschland, in: K. Buchwald/W. Engelhardt (Anm. 34), S. 1ff. (S. 11).

40 Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (Anm. 32), S. 528 (Ziff. 1980).

Da sich auf eine Atomkatastrophe dieses Ausmaßes sachlich angemessen nicht reagieren läßt, agierte die Bundesregierung und richtete bereits am 5. Juni 1986 das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) ein. Dadurch ist es ihr gelungen, die Diskussion über die Folgen von Tschernobyl einzudämmen und zugleich Handlungskompetenz zu demonstrieren, denn die Konzentration der umweltpolitischen Zuständigkeiten in einem eigenen Ministerium war schon lange gefordert worden.

Das BMU wurde ohne besondere Vollmachten, als ein beliebiges Ressort neben den anderen konzipiert; die besondere Bedeutung, die dem Umweltschutz als Herausforderung von größter Brisanz zuzumessen ist, blieb unberücksichtigt. Der Umweltminister erhielt weder die Zuständigkeit für alle umweltrelevanten Bereiche aus den anderen Ressorts (Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft) noch ein Vetorecht gegenüber Entscheidungen anderer Ministerien eingeräumt, wie sie dem Finanz-, Justiz- und Innenminister zustehen (vgl. § 26 GOBReg). Der Notwendigkeit, Umweltpolitik ökologiegerecht als Querschnittsaufgabe institutionell zu verankern, vermag das BMU deshalb nicht gerecht zu werden.

Dem BMU wurden einige Behörden (UBA, BfN, BfS) nachgeordnet und zwei weitgehend unabhängige politikberatende Gremien (SRU, BNL) zur Seite gestellt⁴¹. Wichtiger als diese Institutionen dürfte aber die Einrichtung des Umweltausschusses im Bundestag gewesen sein, der eigene Kompetenz entwickeln und Einfluß auf die Regierung wie die Öffentlichkeit nehmen konnte, auch weil die Opposition stärker eingebunden wurde. Eindrucksvolle Beispiele dafür bilden die vom Bundestag eingesetzten Enquete-Kommissionen, die durch ihre Arbeiten über die nationale Verantwortung für globale Umweltprobleme große Anerkennung finden.

Die Schwerpunkte des BMU lagen zunächst naturgemäß beim Strahlenschutz; das Ergebnis dieser Bemühungen war das Strahlenschutzvorsorgegesetz (StV), das das Informations- und Entscheidungsverfahren strafft und die Definitionsmacht über Höchstwerte etc. auf den Umweltminister überträgt⁴², sowie eine Vielzahl von Verordnungen, durch die das Gefährdungspotential der deutschen Atomkraftwerke etwas relativiert worden sein dürfte.

41 Vgl. Walter Mrass, Organisation des Umweltschutzes in Deutschland, in: K. Buchwald/W. Engelhardt (Anm. 34), S. 34ff.

42 Vgl. Werner Hoppe/Martin Beckmann, Umweltrecht, München 1989, S. 527ff.

Da der erste Umweltminister, Walter Wallmann in verschiedenen Angelegenheiten ungeschickt und unsachgemäß entschieden hatte, folgte ihm bereits im Mai 1987 mit Klaus Töpfer – mittlerweile aus dem Amt geschieden – ein ausgewiesener Experte, dessen sachliche Kompetenz in der Fachwelt wie der Öffentlichkeit respektiert wurde.

3. Die Phase der Präzisierung (1987–1990)

Die durch Töpfer eingeleitete Präzisierung umweltpolitischer Maßnahmen⁴³ hat Erfolge vorzuweisen, die zu teilweise erheblichen Wirkungverbesserungen führten und der konservativ-liberalen Regierung im Ausland höhere Reputation eintrugen als im Inland⁴⁴.

Die umweltpolitischen Leistungen der CDU/CSU-F.D.P.-Regierung im Bereich der Umweltqualitätsverbesserungen, der Emissionsminderungen und des Einsatzes emissionsmindernder Techniken rechtfertigen eine Einordnung im europäischen und internationalen Spitzenfeld. Kein anderes europäisches Land hat so große Kapazitäten zur Senkung von SO₂- und NO_x-Emissionen aufgebaut, alle europäischen Länder zusammengenommen haben nicht so viele schadstoffarme Pkw mit Katalysator, der Anteil an unverbleitem Benzin ist höher als anderswo, die Emissionsgrenzwerte für Luftschadstoffe zählen in der Regel zu den strengsten (Abfallverbrennung, Schwefelanteile in Heiz- und Dieselöl), die Dünnsäureverklappung auf hoher See wurde 1989 eingestellt.

Auch im weltweiten Vergleich zählt die Bundesrepublik zu den progressiven Staaten. Eine Spitzenstellung nimmt sie im Bereich der Abwasserreinigung ein, die Grenzwerte für Dioxin aus Abfallverbrennungs-Anlagen setzen die Maßstäbe für diese Technik, und aufgrund der FCKW-Halon-Verbotsverordnung haben sich die deutschen Unternehmen verpflichtet, spätestens bis 1995 die Herstellung zu beenden. Die Bundesrepublik will bis zum Jahr 2005 den Ausstoß der klimawirksamen Kohlendioxide um 25 bis 30 Prozent und die NO_x-Emissionen bis 1998 um 30 Prozent reduzieren; bei der Erforschung erneuerbarer Energieträger liegt sie nach den USA und Japan an der Weltspitze – und diese positive Bilanz ließe sich gewiß noch weiterführen⁴⁵.

43 Dazu zählen das Gesetz über die Umwelthaftung (1990), die Kleinf Feuerungsanlagen-VO (1988), die PCB-, PCT- und VC-Verbotsverordnung (1989), die PCP-Verbotsverordnung (1989), die Novellierungen zum Abwasserabgaben-Gesetz (1990) und zum BImSchG (1990) sowie eine derart große Anzahl von Verordnungen, daß sich darüber in diesem Rahmen nicht mehr berichten läßt (vgl. dazu: BMU, Wichtige Rechtsvorschriften im Umweltschutz, Bonn 1993 [MS]).

44 Vgl. H. Weidner (Anm. 31), S. 143.

45 Vgl. ebd., S. 148f.; Umweltbundesamt (Hrsg.), Jahresbericht, Berlin 1988 ff.

Diesen unbestreitbaren Erfolgen steht allerdings ein teilweise eklatantes Versagen gegenüber; das gilt für die sogenannten Altlasten, den Müll, das Grundwasser, die Bodenbelastungen, den Natur- und Landschaftsschutz, das Arten- und Waldsterben, verkehrsbedingte Belastungen sowie den gesamten Bereich der Atomenergie, es gilt aber auch für fehlende Umweltdaten, die unzureichende Ausgestaltung der EG-Richtlinie über Umweltverträglichkeitsprüfungen, die reduzierten Mitwirkungsrechte der Öffentlichkeit sowie insbesondere für das Fehlen eines sektorübergreifenden, in sich abgestimmten Umweltschutzkonzeptes⁴⁶. Auch diese Negativbilanz ließe sich noch fortführen.

4. Die Phase des Zweifels (seit 1990)

Die Weltwirtschaft ist in den späten achtziger Jahren in eine tiefe Konjunkturkrise gestürzt, die die Bundesrepublik wegen des Beitritts der ehemaligen DDR (am 3. Oktober 1990) mit Verzögerung erreichte. Die „Herstellung gleichartiger Lebensverhältnisse“ in den fünf neuen Bundesländern erforderte einen außergewöhnlichen Mitteleinsatz, der zu einem beträchtlichen Teil als Investivkapital von der Wirtschaft aufgebracht werden sollte. Eine doppelte Belastung der Wirtschaft durch den „Aufschwung Ost“ und zusätzliche Ausgaben für den Umweltschutz erschien der Bundesregierung inopportun, zumal in einer rezessiven Wirtschaftsphase mit gravierenden sozialen Folgen in den alten wie vor allem in den neuen Bundesländern. „In der Diskussion um den Wirtschaftsstandort Deutschland wird zum Teil offen ein Abbau der Umweltpolitik gefordert“, registriert der Umweltrat⁴⁷.

Dieser Rückfall in überwunden geglaubte Gewohnheiten wurde dadurch verstärkt, daß die bisherige Umweltpolitik zwar beträchtliche Erfolge vorzuweisen vermag, daß die Umweltprobleme sich zugleich aber beträchtlich verschärft haben. Trotz der notwendigen Präzisierungen der inhaltlichen Regelungstiefe umweltrechtlicher Normen ist an der Umweltfront keine Entwarnung eingetreten, eher schon eine Verschärfung. Dieses scheinbare Paradoxon verdeutlicht die Grenzen der bisherigen umweltpolitischen Orientierungen, deren Instrumentarium seit den frühen Anfängen allenfalls graduell modernisiert wurde.

46 Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1994, veröffentlicht als Bundestags-Drucksache 12/6995 vom 8. 3. 1994, insb. S. 177 ff.

47 Ebd., S. 27 (Ziff. 74); Klaus Töpfer, Umweltpolitik und Wirtschaftsstandort, in: Umwelt, (1993)12, S. 465.

Schon 1974 hat Manfred O. Hinz die Frage gestellt, wer den Müll der Müllentsorger entsorge⁴⁸. Diese Frage stellt sich als Kehrseite des Erfolgs einer mechanisch betriebenen Politik heute auch dem Umweltminister. „Es ist ja bedenkenswert, daß gerade unsere erfolgreiche Politik in der Luftreinhaltung und im Gewässerschutz zum vermehrten Anfall von problematischen Abfällen geführt hat“⁴⁹; diese und ähnliche Äußerungen indizieren die Frustration, vor allem aber Zweifel, ob der eingeschlagene umweltpolitische Weg nicht am Ziel vorbeiführt. „Dramatische Waldschäden, Tschernobyl, Sandoz, Robbensterben und übermäßiges Algenwachstum in der Nordsee: Das sind spektakuläre Indizien für die ökologische Krise, in der wir uns befinden ... Auf manchen Gebieten ... stehen wir eigentlich erst am Anfang.“⁵⁰

Die Umweltpolitik der Präzisierung hat die Zweifel an der Sinnhaftigkeit immer detaillierterer Eingriffe in immer geringere Probleme bei gleichzeitig wachsendem wirtschaftlichen Widerstand genährt, der wahlpolitisch motivierte Unterstützung findet. Obwohl Töpfer nicht müde wird – im Chor vielfältiger Stimmen⁵¹ –, den Einsatz ökonomischer Instrumente zu empfehlen, vermag er sich doch weder gegenüber der Wirtschaft noch der Regierungskoalition durchzusetzen, obwohl sich gerade diese Forderung seit langer Zeit in den Programmen aller an der Regierung beteiligten Parteien findet; die Annahme, daß „der Umweltminister die internationale Umweltpolitik als Vehikel zur Überwindung von Blockaden im eigenen Land benützt“⁵², ist deshalb nicht von der Hand zu weisen.

Vor diesem Hintergrund scheint es erfolgversprechender, das nationale Engagement zu reduzieren und sich verstärkt den europäischen und internationalen Verhandlungen zuzuwenden, weil angesichts der bedrohlichen globalen ökologischen Interdependenzen selbst mustergültige nationale Fortschritte nur Teil einer erfolgversprechenden Strategie sein können. „Je größer die Erfolge im Umweltschutz, desto mehr brauchen wir grenzüberschreitende Umweltpartnerschaft. Mehr und mehr sind wir in der Situation, in der Umweltschutzmaßnahmen bei uns nur noch ganz geringe Fortschritte ermöglichen, während dasselbe Geld –

bei Nachbarn eingesetzt – erhebliche Verbesserungen der Umwelt – auch bei uns – erbringt.“⁵³

Der wichtigste Nachbar war zweifellos die vormalige DDR, mit der sich die (alte) Bundesrepublik am 1. Juli 1990 durch Staatsvertrag in eine Umweltunion begeben hatte, wodurch auf deren Gebiet Bundesrecht in Kraft trat; diese Verpflichtung wurde durch den Einigungsvertrag bestätigt⁵⁴.

Da die Umwelt im Beitrittsgebiet katastrophal zu gerichtet worden war, erwiesen sich umweltpolitische Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung wie auch als Vorbedingung einer Reindustrialisierung der zur Privatisierung anstehenden ostdeutschen Wirtschaft als dringend notwendig. Zugleich mußte die Zusammenarbeit mit dem mittelosteuropäischen Raum intensiviert werden, der durch seine exportorientierte Wasser- und Luftverschmutzungspolitik mögliche Erfolge zunichte zu machen drohte.

Da die globalen Umweltprobleme immer stärker in den Vordergrund drängten, konzentrierte sich die deutsche Umweltpolitik auf die internationale Zusammenarbeit, die sich besonders eignet, um bei der eigenen Bevölkerung einen Teil des Vertrauens zurückzugewinnen, das durch die nationale Umweltpolitik verspielt worden war⁵⁵; 72 Prozent der Befragten in West- und Ostdeutschland halten die bestehenden Umweltschutzgesetze für unzureichend, und sogar knapp 90 Prozent der Bürger sind der Meinung, daß die Einhaltung der Gesetze nicht genügend überwacht werde⁵⁶.

Auf dem internationalen Parkett hat die Bundesrepublik ihre Rolle gut gespielt, auch wenn sie nicht mehr tonangebend ist. Töpfer selbst spricht nur noch davon, daß sich der Stand, den wir im Umweltschutz erreicht haben, im internationalen Maßstab „sehen lassen“ kann⁵⁷. Die Bundesrepublik hat durch ihre eigene Politik einen wichtigen Beitrag zur Vorbereitung der Weltklimakonvention geleistet und die EU angeregt, vergleichbare Maßnahmen in die Wege zu leiten. Allerdings ist der Druck bereits sehr hoch, weil selbst bei größten Anstrengungen Klimaänderungen unvermeidbar sind, so daß daran gedacht werden muß, „Strategien und Maßnahmen zur Verminderung von klimabedingten Schäden zu entwickeln – so beispielsweise in den Bereichen Küstenschutz,

48 Vgl. Manfred O. Hinz, Von der Gewerbeordnung zum Atomgesetz: eine Kritik des Umweltrechts, in: Charles F. Doran/ders./Peter C. Mayer-Tasch, Umweltschutz – Politik des peripheren Eingriffs. Eine Einführung in die Politische Ökologie, Darmstadt-Neuwied 1974, S. 69 ff. (S. 74).

49 Klaus Töpfer, Politische Durchsetzbarkeit einer langfristigen Umweltpolitik, zit. in: H. Weidner (Anm. 31), S. 145.

50 K. Töpfer, ebd., S. 145.

51 Vgl. Karl H. Hansmeyer/Hans K. Schneider, Umweltpolitik. Ihre Fortentwicklung unter marktsteuernden Aspekten, Göttingen 1992².

52 H. Weidner (Anm. 31), S. 148.

53 Klaus Töpfer, Umweltpolitische Bilanz 1989, in: Umwelt, (1989) 12, S. 548.

54 Vgl. Umwelt, (1990) 11, S. 521.

55 Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (Anm. 32), S. 16 (Ziff. 13).

56 Vgl. Umwelt, (1992) 3, S. 104 ff.

57 Klaus Töpfer, Umweltpolitische Bilanz der 11. Legislaturperiode und neue Handlungsfelder im geeinten Deutschland, in: Umwelt, (1990) 11, S. 519 ff. (S. 524).

Landwirtschaft, Naturschutz, Bodenschutz, Gewässerschutz und Schutz von Siedlungen“⁵⁸.

Das Problem der bundesrepublikanischen Umweltpolitik besteht darin, daß sie sich aus dem tradierten umweltpolitischen bzw. genereller dem grundlegenden politökonomischen Muster nur unzureichend zu lösen vermag. Trotz einiger Ansätze zu einer ursachenorientierten, ressourcen- und umweltschonenden *Vorsorgepolitik* betreibt sie im wesentlichen noch immer eine medial orientierte *Nachsorgepolitik*, die auf technische, problemverlagernde Lösungen setzt, statt Umweltpolitik in eine ökologische Konzeption umzusetzen.

Der Umweltrat hat in seinem jüngsten Gutachten unmißverständlich klargemacht, daß es „ein per se konfliktfreies Verhältnis zwischen Ökonomie und Ökologie nicht geben kann“, und da die Tragkapazität der ökologischen Systeme den letztlich limitierenden Faktor bildet, sind die bisherigen Wachstums- und Fortschrittsvorstellungen nicht länger haltbar. Daraus muß sich die Einsicht in die Notwendigkeit herleiten, „daß ökonomische, soziale und ökologische Entwicklung nicht voneinander abgespalten und gegeneinander ausgespielt werden dürfen“, sondern als immer wieder herzustellen notwendige Einheit zu betrachten sind, und zwar auf globaler Ebene. Damit sind die Eckpfeiler des Konzepts einer „nachhaltigen Entwicklung“ (sustainability) markiert, die das Gutachten als „Umweltpolitik der Zukunft“ einfordert. Durch die UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) im Juni 1992 in Rio de Janeiro ist dies „als wegweisende Programmatik für die Bewältigung der gemeinsamen Zukunft der Menschheit für die internationale Völkergemeinschaft verbindlich geworden“⁵⁹.

Diese Forderung richtet sich aber nicht etwa allein an die Umweltpolitik, sondern vielmehr an die Politik insgesamt, darüber hinaus natürlich an die Wirtschaftsakteure, vor allem aber an die Bevölkerung, die letztlich über ihre „gemeinsame Zukunft“ entscheidet.

V. Ausblick

Zusammenfassend soll in folgenden Zitaten die Brisanz der Lage noch einmal veranschaulicht werden:

58 Bernd Schmidbauer, Auf dem Weg zu einer Weltklimakonvention, in: Umwelt, (1991) 3, S. 98.

59 Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (Anm. 46), S. 9ff. (Ziff. 1, 2, 9).

– „Von einer wirkungsvollen Umweltpolitik sind wir noch weit entfernt, sowohl in Deutschland als auch in der EU oder gar international. Das ist sehr bedauerlich, denn zu einer Umweltpolitik, die den (oben genannten) Ansprüchen gerecht wird, gibt es nur zwei Alternativen, die beide nicht wünschenswert sind: die Ökodiktatur als sozusagen letzte Notbremse oder der ökologische und damit auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Untergang zumindest großer Erdregionen und ihrer Bewohner.“⁶⁰

– „Würde aber unser heutiges industrielles Technologieraster mit dem damit einhergehenden Ressourcenverbrauch und den Emissionen auf alle Nationen übertragen, so hätten wir zweifellos den globalen Kollaps vorprogrammiert. Das menschliche Leben auf diesem Planeten steht auf dem Spiel.“⁶¹

– „Das Schicksal der Menschheit wird davon abhängen, ob es ihr gelingt, sich zu einer Entwicklungsstrategie durchzuringen, die der wechselseitigen Abhängigkeit dieser drei Entwicklungskomponenten, der ökonomischen, der sozialen und der ökologischen, gerecht wird.“⁶²

Die Umweltpolitik hat in einem Vierteljahrhundert Entwicklungen vollzogen, für die alle andere grundlegenden Politikbestimmungen – Demokratie, Rechtsstaat, Sozialstaat – sehr viel längere Zeiträume benötigten. Trotz des vorgelegten Tempos hat sich die Lage der Umwelt nur geringfügig verbessert; unter Berücksichtigung unserer heutigen Kenntnisse, vor allem über die interdependenten globalen ökologischen Entwicklungen, muß man sogar eine Verschlechterung befürchten. Dieses Wissen könnte ein Grund sein, den Mut zu verlieren. Allerdings haben die Vereinten Nationen mit großem Nachdruck ein Zeichen zur gemeinsamen Verantwortung für die globale Zukunft gesetzt. Der schmale Pfad der „nachhaltigen Entwicklung“ läßt sich allerdings nur beschreiten, wenn möglichst viele Menschen individuelle Umweltverantwortung übernehmen. Nur dadurch läßt sich auch der bange Frage des Umweltrates begegnen, daß nicht sicher sei, „ob die parlamentarisch-pluralistische Demokratie geeignet ist, die Wahrnehmung von ökologischer Langzeitverantwortung, auch für künftige Generationen, zu gewährleisten“⁶³.

60 Wolfgang Engelhardt, Vorwort, in: K. Buchwald/ders. (Anm. 34), S. VII.

61 Dietfried G. Liesegang, Entwicklungslinien einer industriellen Kreislaufwirtschaft, in: Politische Studien, (1993) 7, S. 16.

62 Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (Anm. 46), S. 9 (Ziff. 1).

63 Ebd., (Ziff. 20).

Umweltethik und Umweltpolitik

Die technisch-industrielle Zivilisation ist für viele kritische Zeitgenossen an einem Wendepunkt angelangt. Seit geraumer Zeit mehren sich die Anzeichen, daß der weitere Lauf der modernen Welt weniger von der Ausbeutung natürlicher Ressourcen bestimmt wird als von der Konfrontation moderner Gesellschaften mit ihren technisch-industriell produzierten Selbstgefährdungen. Die ökologische Krise hat gezeigt, daß das technisch-industrielle Fortschrittsparadigma nicht linear fortgeschrieben werden kann, da es sonst Gefahren hervorbringt, die in demselben Maße steigen, wie es zur erfolgreichen Beherrschung der menschlichen Lebensbedingungen beiträgt.

Es ist ein Stadium der Sozialgeschichte erreicht, „in dem die mit dem bisherigen Weg der Industriegesellschaft erzeugten Gefährdungen ein Übergewicht erlangen. Damit stellt sich die Frage der Selbstbegrenzung dieser Entwicklung ebenso wie die Aufgabe, die bisher erreichten Standards (an Verantwortlichkeit, Sicherheit, Kontrolle, Schadensbegrenzung und Verteilung von Schadensfolgen) im Hinblick auf die Gefahrenpotentiale neu zu bestimmen“¹. Allerdings hängt der Erfolg solcher Bemühungen davon ab, daß die Dynamik der in der Moderne entfesselten Produktivkräfte so eingesetzt werden kann, daß es nicht zu einem destruktiven Verhältnis zwischen Gesellschaft und Natur kommt. Zu kurz greifen Ansätze, welche die Sicherung von Fortschritt und Zukunft lediglich als eine politisch-ökonomische Planungs-, Entscheidungs- und Gestaltungsaufgabe darstellen. Eine sich selbst überlassene Technik, Wissenschaft und Wirtschaft kann den erreichten Verfügungsspielraum über die Natur nicht mehr beherrschen. Es gibt offenkundig technisch Unableitbares, ökonomisch Unverrechenbares und politisch Unverfügbares, dessen Mißachtung moderne Gesellschaften um ihre Zukunft bringt. Daher bedarf es eines neuen soziokulturellen Leitbildes, das unter „Fortschritt“ mehr versteht als die eindimensionale Funktions- und Effizienzsteigerung gesellschaftlicher Teilsysteme.

Auf eine solche Neudefinition, die auch politisch verbindliche Zielvorgaben enthält, drängt seit

Jahren die umweltethische Diskussion². Inzwischen ist diese Diskussion über das Stadium der Begründung von umweltethischen Denkansätzen (z. B. Anthropozentrik, Pathozentrik, Biozentrik) hinausgekommen. Der Schwerpunkt liegt nunmehr auf der Formulierung von Kriterien ökologisch-ethischer Urteilsbildung und Handlungsorientierung (z. B. Umwelt- und Sozialverträglichkeit), die zugleich anschlussfähig sind für die in den Teilsystemen Wirtschaft, Technik, Wissenschaft und Politik anstehenden Erörterungen zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit moderner Gesellschaften³. Zugleich ist eine zunehmende Bereitschaft zum interdisziplinären Diskurs, eine wachsende Aufgeschlossenheit für umwelt- und sozialetische Fragestellungen auch auf Seiten der Vertreter von Wirtschaft, Technik und Politik feststellbar.

In einer ökonomisch schwierigen Situation, in der die Anpassungsprobleme vieler Unternehmen an eine veränderte Wirtschaftslage ökologische Belange zu verdrängen drohen, hat der vom Bundesminister für Umwelt bestellte Rat von Sachverständigen 1994 sein Umweltgutachten vorgelegt. Dieses Dokument wissenschaftlicher Politikberatung würde wenig Aufmerksamkeit verdienen, erschöpfte es sich in dem Appell, Umweltschutz als integrierten Bestandteil aller politischen Aktivitäten zu betrachten, oder würde es nur einen Katalog von Einzelmaßnahmen zur ökologischen Reparatur technisch-industrieller Schadensfälle enthalten. Was das Gutachten interessant macht, ist die Tatsache, daß es angesichts des Strukturwandels der Wirtschaft und angesichts der Notwendigkeit einer ökologischen Modernisierung der Gesellschaft ein ökologisch-ökonomisches Leitbild vorstellt, das sowohl konzeptionell die Umweltpolitik langfristig orientieren kann als auch bereits soweit ausgearbeitet ist, daß es für die Bewältigung konkreter Aufgabenstellungen als operationalisierbar erscheint.

2 Vgl. etwa Horst Zilleßen, Die normativen Voraussetzungen der Umweltpolitik. Zur Wiederannäherung von Ethik und Politik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 27/88, S. 3–14.

3 Einen Überblick vermitteln Dieter Birnbacher, Mensch und Natur. Grundzüge der ökologischen Ethik, in: Kurt Bayertz (Hrsg.), *Praktische Philosophie*, Reinbek 1991, S. 278–321; Michael Schlitt, *Umweltethik*, Paderborn 1992; Konrad Ott, *Ökologie und Ethik*, Tübingen 1993.

1 Ulrich Beck, *Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung*, Frankfurt/M. 1993, S. 37f.

I. Dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung

Mit dem Umweltgutachten 1994 hat sich der Umweltrat⁴ der Aufgabe gestellt, ein Konzept der methodischen Grundlagen für die Umsetzung des Leitbildes einer „dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung“ (Sustainable Development) zu erstellen⁵. Im Vordergrund steht nicht der Versuch einer flächendeckenden Bestandsaufnahme der Umweltsituation in Deutschland oder die Empfehlung bestimmter Maßnahmen zur Realisierung einzelner umweltpolitischer Vorhaben. Primäres Ziel ist vielmehr die systematische Entwicklung eines integrativen Ansatzes für ein umweltpolitisches Gesamtkonzept. Es geht dem Umweltrat dabei vorranglich um eine Überwindung des Mangels an Grundorientierungen und Bewertungsmaßstäben für einen sachgemäßen Umgang mit der Flut umweltpolitisch relevanter Daten, Theorien und Postulate. Das Leitbild der „dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung“ steht für einen der Umweltpolitik angebotenen kohärenten Bezugsrahmen zur Beurteilung und Gewichtung ökonomischer, sozialer und ökologischer Erfordernisse sowohl bei konkreten Entscheidungen als auch bei dem langfristigen Projekt einer nicht erst beim Versagen wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Regulationsmechanismen einsetzenden Umweltpolitik. Mit diesem Leitbegriff ist die Erkenntnis verbunden, ökonomische, soziale und ökologische Entwicklungen notwendig als eine innere Einheit zu sehen, in der die einzelnen Faktoren weder voneinander abgespalten noch gegeneinander ausgespielt werden dürfen. Nach Meinung des Umweltrates kann nicht mehr länger an einem Begriff von Fortschritt „als Kultivierung der menschlichen Lebenswelt ohne jede Rücksicht auf die umfassenden Zusammenhänge der diese Lebenswelt tragenden Natur festgehalten werden. Fortschritt und Kultivierung der menschlichen Lebenswelt stehen unter unab-

4 Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1994, Stuttgart 1994. Zitate werden im folgenden durch die Angabe der jeweiligen Textziffer des Gutachtens (Tz.) belegt.

5 Politisch wirksam entfaltet wurde das Konzept des „Sustainable Development“ erstmals im sogenannten „Brundlandt-Bericht“ der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung 1987. Die Kommission versteht darunter eine „Entwicklung, die den gegenwärtigen Bedarf zu decken vermag, ohne gleichzeitig späteren Generationen die Möglichkeit zur Deckung des ihren zu verbauen“ (Volker Hauff [Hrsg.], Unsere Gemeinsame Zukunft, Greven 1987, S. 27). Die Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro hat eine Vertiefung und Fortschreibung dieses Konzeptes vorgenommen und ihre Abschlusssdeklaration auf eine Vernetzung ökologischer, sozialer und wirtschaftlicher Entwicklungsfaktoren hin abgestimmt.

dingbar zu respektierenden Regulativen, die die Natur selbst vorgibt“ (Tz. 22). Gefordert ist daher „die Einbindung der Zivilisationssysteme in das sie tragende Netzwerk der Natur, und damit die dauerhafte Ausrichtung der sich fortschreitend entwickelnden Ökonomien an der Tragekapazität der ökologischen Systeme“ (Tz. 9). Soll die Wirtschaft zukunftsfähig sein, müssen die von ihr zu leistenden Produktionsprozesse in die sie tragenden ökologischen Kreisläufe eingebunden bleiben.

Dieser Ansatz trägt der Tatsache Rechnung, daß die ökologische Risikogesellschaft das Erbe der „klassischen“ Industriegesellschaft angetreten hat. Sie hat den Problemkonstellationen und Herausforderungen der „sozialen Frage“ neue hinzugefügt⁶. Bei der sozialen Frage ging es letztlich um ein Verteilungsproblem bzw. um die Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen, welche die Sozialverträglichkeit der ökonomischen Entwicklung herstellen sollten. Wegweisend dabei waren ethische Impulse: der Gedanke der personalen Würde aller Menschen und das sich auf ihn gründende Bewußtsein der Solidarität als Bedingung zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit⁷. Bei der „ökologischen Frage“ geht es dagegen um eine Problemkonstellation, welche in ihren Herausforderungen und ihren Bewältigungsmöglichkeiten über die soziale Frage hinausgeht bzw. diese umgreift⁸. Wenn zu ihrer Bewältigung ethische Parameter einen relevanten Beitrag leisten sollen, müssen sie in ihrem Ansatz und Zuschnitt der Komplexität ihres Gegenstandes gerecht werden. Dies verlangt die Berücksichtigung der „Gesamtvernetzung“ aller Strukturen und Prozesse in der sozialen Lebenswelt des Menschen und seiner natürlichen Umwelt. Rückkopplungsphänomene, wechselseitige Abhängigkeiten, Synergieeffekte zeichnen diese Gesamtvernetzung aus. Auch sozialer Fortschritt wird künftig an dieser Form der Ressourcen- und Umweltorientierung zu messen sein. Für das Sustainability-Konzept gibt die Leistungsfähigkeit natürlicher Mechanismen, Prozesse und Strukturen, auf anthropogene und soziogene Veränderungen ausgleichend zu reagieren, die Grenze vor, die eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung der Zivilisation nicht überschreiten darf. Das bedeutet grundsätzlich, daß die Nutzungsrate natürlicher Ressourcen nicht größer sein darf als ihre Regenerationsrate und daß die industrielle Freisetzung

6 Vgl. Ulrich Beck, Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt/M. 1986.

7 Vgl. Alois Baumgartner/Wilhelm Korff, Das Prinzip Solidarität. Strukturgesetz einer verantworteten Welt, in: Stimmen der Zeit, 115 (1990), S. 237–250.

8 Vgl. hierzu auch Hans-Joachim Höhn, Natur – Gesellschaft – Kultur. Auf dem Weg zu einer ökologischen Sozialethik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20/1991, S. 28–35.

von (Schad-)Stoffen nicht größer sein darf als die Aufnahmefähigkeit der Natur.

Mit diesem Grundsatz ist zugleich eine Aufgabe benannt, die nur interdisziplinär, d. h. unter Beteiligung der Natur- und Kulturwissenschaften zu bewältigen ist. Denn „die“ Natur gibt es zum einen nur als eine evolutionäre Größe. Sie repräsentiert keine ein für allemal festgelegte statische Ordnung, sondern ist selbst durch immer neue Entwicklungsschübe und Veränderungen bestimmt. Was sich als „natürliches Gleichgewicht“ präsentiert, resultiert aus konfliktträchtigen Evolutionsprozessen. Und was zum anderen noch als Produkt der „natürlichen Evolution“ erscheint, ist in Wahrheit längst Bestandteil einer „vergesellschafteten“ Natur⁹. Am Ende der Moderne ist es technisch-industriellen Gesellschaften erstmals möglich, durch gezielten Eingriff in den genetischen Code die biologische Evolution zu beeinflussen und somit die ursprünglichen Abhängigkeiten zwischen sozio-kultureller und genetisch-biologischer Evolution umzukehren. Natur ist immer weniger etwas von sich aus Bestehendes, sondern erkenntnis-mäßig und praktisch immer mehr das Ergebnis des Zugangs zu ihr, d. h., sie ist kulturell mitkonstituiert. Kultur ist wiederum Teil jener Natur, die sie mitkonstituiert. Konkret: Die biologisch-physikalische Umwelt (Biosphäre) bildet kein Außerhalb der sozialen Lebenswelt (Soziosphäre) mehr. Das Ozonloch über den Polkappen und die Erwärmung der Erdatmosphäre sind „Naturereignisse“, die ihre Ursache nicht in der Natur, sondern in sozio-ökonomischen Entwicklungen haben. Im Zeitalter der Gentechnologie wird die Unterscheidung zwischen der unabhängig vom Menschen gewordenen „natürlichen“ Natur und der synthetischen, d. h. vom Menschen selbst hergestellten Natur hinfällig. Dieser Umstand hat unmittelbare Konsequenzen für die Frage nach den „natürlichen“ Regulativen einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung. Es ist dabei von einem Verständnis der Natur auszugehen, das diese als soziokulturell mitkonstituiert verstehen läßt. Gleichzeitig müssen moderne Gesellschaften zu einer Wahrnehmung der Natur finden, die integraler Bestandteil ihrer Selbstwahrnehmung ist¹⁰.

9 Zu diesem veränderten Naturverständnis vgl. ausführlicher Klaus Eder, *Die Vergesellschaftung der Natur. Studien zur sozialen Evolution der praktischen Vernunft*, Frankfurt/M. 1988; Gernot Böhme, *Natürlich Natur. Über Natur im Zeitalter ihrer technischen Reproduzierbarkeit*, Frankfurt/M. 1992, S. 107–124; Jürgen Mittelstraß, *Leonardo-Welt. Über Wissenschaft, Forschung und Verantwortung*, Frankfurt/M. 1992; Günther Bien u. a. (Hrsg.), *„Natur“ im Umbruch*, Stuttgart 1994.

10 Diese Einsicht ist paradigmatisch für neuere Konzeptionen einer Sozial- bzw. Kulturökologie. Vgl. dazu etwa Thomas Jahn, *Krise als gesellschaftliche Erfahrungsform. Umrisse eines sozial-ökologischen Gesellschaftskonzeptes*,

II. Ethische Grundlagen umweltgerechten Handelns

Soziale Evolution kann am Ende der Moderne nicht mehr als Emanzipation des Sozialen von den naturwüchsigen Fesseln und Zwängen menschlichen Miteinanders begriffen werden. Es geht nicht nur darum, den Unterschied des Sozialen von der Natur zu bestimmen, sondern auch seine unaufgebbare Beziehung zu ihr zu klären. Die Herausforderung der ökologischen Krise besteht nicht zuletzt darin, bei der Ermittlung der Existenzbedingungen sozialer Systeme in der vergesellschafteten Natur jene objektiven Voraussetzungen einer gesellschaftlichen Praxis freizulegen, denen zugleich ein vernunftgeleiteter Weg der sozialen Evolution verpflichtet ist. Die Sondierung dieser Regulativen markiert eine zentrale Aufgabe ökologischer Ethik, die politische Relevanz entwickeln will. Sie würde ihr eigenes Anspruchsniveau unterbieten, ginge es ihr um die Orientierung sozioökonomischer Prozesse an einer ursprünglichen, von menschlichen Eingriffen unberührten Natur, in der selbsttätige Lebens- und Austauschprozesse ablaufen. Wenn am Ende der Moderne Natur nicht mehr ohne Gesellschaft und Gesellschaft nicht mehr ohne Natur begriffen werden kann, ist dies kaum mehr ein zeit- und sachgemäßer Ansatz. Dies gilt auch für Versuche, die Natur zu remythisieren oder pantheistisch aufzuladen, um ihr auf diesem Weg normative Kraft zuzusprechen¹¹. Die entscheidende Frage lautet vielmehr, unter welcher Rücksicht es ein Gebot der praktischen Vernunft ist, die Natur als Norm für die Gestaltung des Sozialen anzuerkennen¹². Gesucht ist ein ethischer Ansatz, der bei der Begründung von Handlungsnormen sowohl die naturale Dimension personal-sozialer Existenz im Blick hat, als auch am Primat der Autonomie praktischer Vernunft („Selbstbestimmung“, „Selbstgesetzgebung“) festhält und nicht in ein vormodernes Vernunft- oder Moralverständnis zurückfällt.

Dieser Sachverhalt hat zunächst Konsequenzen für einen adäquaten umweltethischen Sprachgebrauch

Frankfurt/M. 1991; Bernhard Glaeser/Parto Teherani-Krönner (Hrsg.), *Humanökologie und Kulturökologie*, Opladen 1992; Dieter Hassenpflug, *Sozialökologie*, Opladen 1993.

11 Vgl. hierzu kritisch Max A. Höfer, *die Natur als neuer Mythos*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 6/90, S. 35–45.

12 Zu dieser Kernfrage ökologischer Ethik vgl. u. a. Dieter Birnbacher, *„Natur“ als Maßstab menschlichen Handelns*, in: *Zeitschrift für philosophische Forschung*, 45 (1991), S. 60–76; Ludger Honnefelder, *Natur als Handlungsprinzip. Die Relevanz der Natur für die Ethik*, in: ders. (Hrsg.), *Natur als Gegenstand der Wissenschaften*, Freiburg–München 1992, S. 151–190.

wie etwa für die Verwendung der Kategorie „Verantwortung“: Im Kontext eines nichtmythischen und nachmetaphysischen Naturverständnisses kann in bezug auf die Umwelt nur mehr von einer Verantwortung für diese Umwelt, nicht jedoch von einer Verantwortung vor ihr gesprochen werden (vgl. Tz. 24). Mit dieser Akzentsetzung ist sodann eine grundsätzliche Option für das weitere Profil einer Umweltethik verknüpft. Der Hinweis auf personale Instanzen, vor denen der Begriff der Verantwortung erst seine ethische Qualität erhalte (Tz. 24), signalisiert zugleich das ökologisch-ethische Paradigma des Gutachtens. Ansatz und Zugschnitt dieses Paradigmas lassen sich am ehesten als „ökologischer Humanismus“ oder „ökologisch aufgeklärte Anthropozentrik“ charakterisieren. Dabei werden die in der bisherigen umweltethischen Diskussion aufgetauchten Einwände und Vorbehalte gegen ein anthropozentrisches Denken keineswegs ausgeblendet, sondern zum Anlaß genommen, es aus seinen unbestreitbaren Engführungen zu befreien.

1. Personalität und ökologische Vernetzung

Der anthropozentrisch begründete Anspruch des Ethischen, dessen prominenteste Fassung Immanuel Kants kategorischer Imperativ darstellt, zielt zwar primär auf den Menschen „als den in seiner unverfügbaren Würde zu sichernden Adressaten dieses Anspruchs. Damit darf aber der Mensch nicht gleichzeitig auch zum einzigen Inhalt der sich daraus für ihn ergebenden moralischen Forderungen gemacht werden“ (Tz. 32). Von ihrer Intention her betreibt eine anthropozentrische Ethik weder eine Desensibilisierung gegenüber außermenschlichem Leben noch eine Degradierung der Natur zum bloßen Material für den Menschen. Die Achtung eines Eigenwertes der Natur, die Forderung nach Empathie angesichts leidender Lebewesen sind durchaus Inhalte, die mit ihrem Ansatz kompatibel sind. Umgekehrt würde der Verzicht auf das Grundanliegen dieses Ethiktyps, d.h. die Sicherung des moralischen Unverfügbarkeitsstatus des Menschen, seine Würde als Person, welches nicht zuletzt auch Fundament einer freiheitlich-demokratischen Sozialordnung ist, ein ethisches und politisches Gut aufs Spiel setzen, das in den ökonomischen und politischen Konflikten der Moderne mühsam errungen wurde. Wenn es zutrifft, daß die soziale Frage kaum anders als durch ein Konzept sozialer Gerechtigkeit zu überwinden ist, das auf dem Respekt personaler Würde und dem Bewußtsein der Solidarität basiert, dann wäre es kein Fortschritt, diese Art von „Anthropozentrik“ preiszugeben. Wenn es ferner zutrifft, daß die Gerechtigkeits- und sozialpolitische Verteilungsproblematik der sozialen Frage heute eingelassen ist in die

umfassendere umweltpolitische Vernetzungsproblematik, dann muß es allerdings auch darum gehen, der Beziehung „Mensch – Natur“ bzw. „Gesellschaft – Natur“ ethisch eigens Rechnung zu tragen. „Natur erweist sich als das die menschliche Existenz Übergreifende. [...] Die Natur setzt ihre eigenen immer neuen Zwecke, deren Sinn nirgends einfachhin mit denen des Menschen zusammenfällt. Was hier zählt, ist der Verbund der jeweiligen Lebensformen in der Komplexität und im Reichtum ihrer Erscheinungen... In eben diese Naturwirklichkeit ist menschliches Leben eingebunden. Die Verantwortung des Menschen für die außermenschliche Natur gründet letztlich in der Einsicht, daß diese Natur in ihrem ebenso gewaltigen wie versehrbaren Potential nur in dem Maße verfügbar bleibt, wie der Mensch respektiert, daß sie nicht darin aufgeht, allein für ihn da zu sein“ (Tz. 33).

Die zentrale Aufgabe besteht in der Rückbindung der menschlichen Kulturwelt in das sie tragende Netzwerk der Natur. Für ein dementsprechendes Denken und Handeln steht die Kategorie der „Retinität“. Dieser vom lateinischen „rete“ (das Netz) abgeleitete Begriff rückt im Umweltgutachten zum umweltethischen Schlüsselprinzip auf: „Will der Mensch seine personale Würde als Vernunftwesen im Umgang mit sich selbst und mit anderen wahren, so kann er der darin implizierten Verantwortung für die Natur nur gerecht werden, wenn er die ‚Gesamtvernetzung‘ all seiner zivilisatorischen Tätigkeiten und Erzeugnisse mit dieser ihn tragenden Natur zum Prinzip seines Handelns macht“ (Tz. 36). Die Achtung dieses Prinzips stellt eine Grundbedingung für die Zukunftsfähigkeit moderner Gesellschaften dar.

2. Humanverträglichkeit und sozial-ökologische Verträglichkeit

Bezogen auf die Gestaltung politischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse führt die Vernetzungsthematik unmittelbar zur Frage nach der Ausarbeitung weiterer Kriterien zur Beurteilung der Human- bzw. Sozial- und Umweltverträglichkeit konkreter sozioökonomischer Zielsetzungen und Vorhaben. Die geforderte Verantwortung des Menschen für seine natürliche Umwelt wird dort wahrgenommen, wo die Wirkungen menschlichen Handelns sich im Rahmen der Tragkapazität der Natur und ihrer Ökosysteme bewegen. Dabei unterliegt dieses Handeln in einem zweifachen Sinn dem Postulat der Umweltverträglichkeit: Zum einen geht es um die Bedingungen „zur Sicherung der Eigenexistenz und der darin vom Menschen unabhängigen Eigenbedeutung der Natur“ (Tz. 40). Zum anderen gilt es, jene Folgen und Nebenwirkungen abzuschätzen, die menschliches Einwirken auf die Natur für seine eigenen Lebens-

bedingungen nach sich zieht. Damit ist bereits angedeutet, daß die Forderungen nach umwelt- und sozialverträglichem Handeln nicht unabhängig voneinander erörtert werden können. Eingeschlossen in das Postulat der Sozialverträglichkeit ist sowohl die Verantwortung für die Lebenschancen und -rechte künftiger Generationen¹³ als auch die ökonomisch-gesellschaftliche Aufgabe, die ökologischen Kosten ökonomischer Innovationen zu ermitteln und mit Blick auf ihre Zumutbarkeit zu diskutieren. Natur darf nicht mehr länger als ein „freies Gut“ betrachtet werden, das im Überfluß vorhanden ist und als beliebig verfügbares Objekt von Technik und Industrie für eine auf maximale Produktion ausgerichtete Wirtschaft zum Nulltarif (aus-)genutzt werden kann¹⁴.

Ein Handeln, das diesen Postulaten gerecht werden will, verlangt nicht nur ein Umdenken, eine Abkehr von der traditionellen „Naturvergessenheit“ der Wirtschaftswissenschaft. Es muß sich auch niederschlagen in „auf Gegensteuerung und Restriktion gerichtete ordnungsrechtliche und preispolitische Maßnahmen“ (Tz. 9). Solche vom Staat gesetzten Rahmenordnungen können jedoch nur Bedingungen betreffen, die „durchgängig gemeinwohl-, also umwelt- und sozialrelevanter Natur sind, nicht hingegen solche, die der spezifischen Entfaltung des einzelnen gelten und über deren Angemessenheit dieser allein von sich aus entscheiden muß“ (Tz. 45). Auch und gerade auf der Ebene selbstbestimmten, individuellen Handelns bedarf es eines ethischen Bewußtseins, das der Reduktion von Verantwortung für die soziale Mitwelt und natürliche Umwelt auf eine rein legalistische Position entgegentritt. Wenngleich die Freiheitssphäre des Individuums nicht von außen eingeschränkt werden darf, so ist sie doch auch vom Faktum der ökologischen Vernetzung nicht ausgenommen. Gerade die privaten Haushalte tragen wesentlich zur Verschärfung ökologischer Probleme bei wie z. B. durch Energieverbrauch, Konsumverhalten und Wegwerfmentalität. Nach Ansicht des Umweltrates verbieten sich zwar dirigistische Eingriffe, zumal den Mißbrauchsmöglichkeiten einer durch das Recht geschützten individuellen Freiheit ohne Gefahr der Preisgabe eben dieser Freiheit durch das Recht selbst nicht beizukommen ist. Für um so dringlicher wird aber die Ausbildung eines „Ethos verantworteter Freiheit“ (Tz. 47) erachtet. Die von ihm ausgehende normative Kraft für eine sozial angemessene und umweltverträgliche Gestaltung der menschlichen Lebenswelt wird für ebenso konstitutiv gehalten

wie eine entsprechende Fortschreibung der Rechtsordnung. Im Hinblick auf die Umsetzung umweltethischer Ansprüche und auf die umweltgerechte Ausrichtung menschlichen Verhaltens sowie die hierzu erforderliche Mobilisierung eines Umweltbewußtseins sind nach Auffassung des Gutachtens somit zwei Handlungsebenen zu unterscheiden: „eine personale und eine strukturelle Ebene. Beide folgen je eigenen Kriterien, beide sind aufeinander bezogen und beide sind im Prinzip unersetzbar“ (Tz. 48). (Vgl. zu diesen grundlegenden Zusammenhängen die folgende Abbildung.)

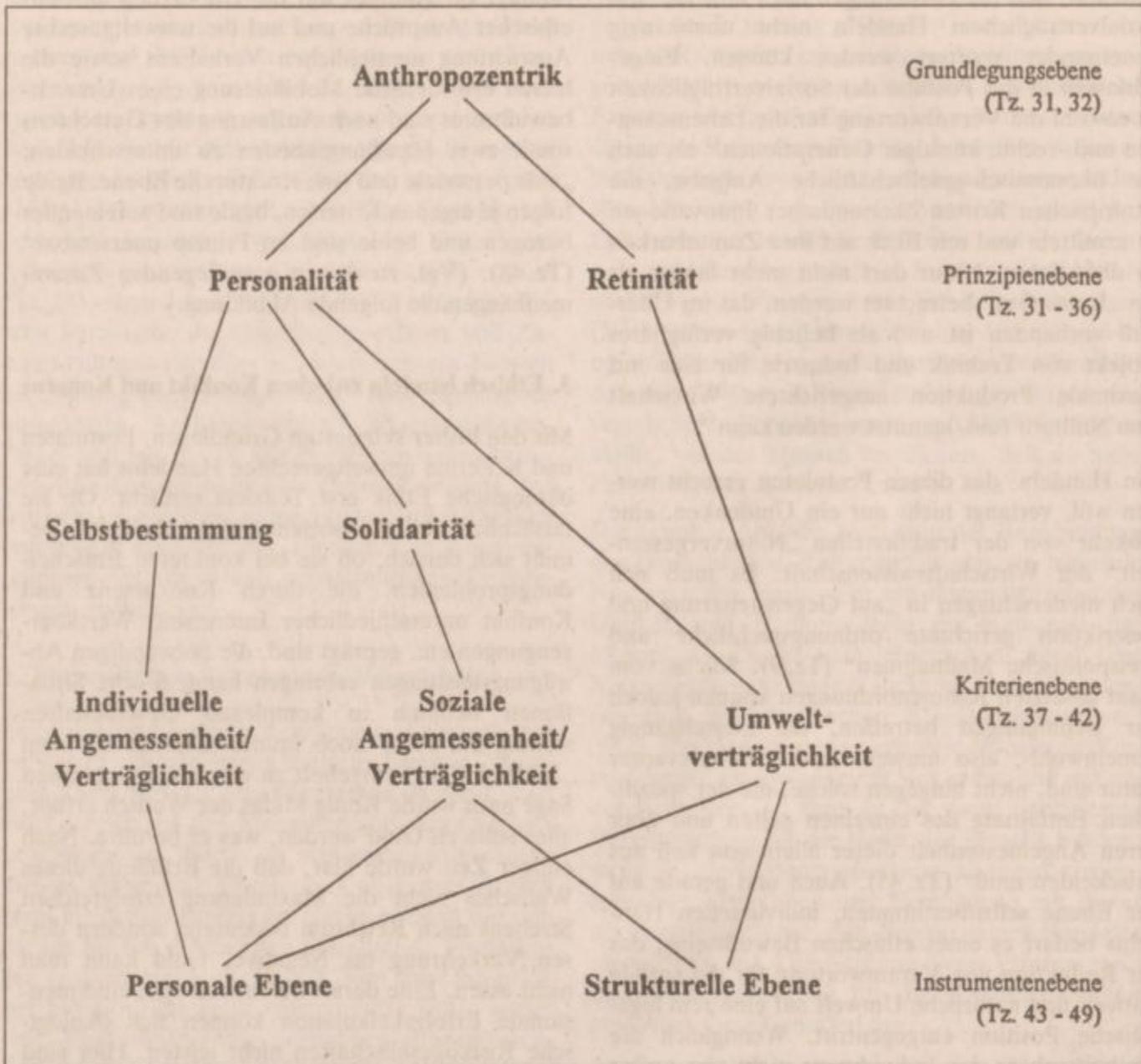
3. Ethisch handeln zwischen Konflikt und Konsens

Mit den bisher skizzierten Grundlagen, Postulaten und Kriterien umweltgerechten Handelns hat eine ökologische Ethik erst Teilziele erreicht. Ob sie tatsächlich verhaltensorientierend sein kann, bemißt sich danach, ob sie bei konkreten Entscheidungsproblemen, die durch Konkurrenz und Konflikt unterschiedlicher Interessen, Wertüberzeugungen etc. geprägt sind, die notwendigen Abwägungsleistungen erbringen kann. Solche Situationen nehmen in komplexen Gesellschaften ständig zu. Aber noch immer scheinen sie vom „Midas-Effekt“ eingeholt zu werden. Der antiken Sage nach wurde König Midas der Wunsch erfüllt, alles solle zu Gold werden, was er berühre. Nach einiger Zeit wurde klar, daß die Erfüllung dieses Wunsches nicht die Maximierung erfolgreichen Strebens nach Reichtum bedeutete, sondern dessen Verkehrung ins Negative. Gold kann man nicht essen. Eine derart kleinformative, eindimensionale Erfolgskalkulation können sich ökologische Risikogesellschaften nicht leisten. Hier sind nur Kriterien hilfreich, die nicht auf die einlinige Verwirklichung eines einzigen Handlungszwecks abzielen, sondern sich auf die optimale Verknüpfung vielfältiger, miteinander gekoppelter und/oder einander widerstreitender Handlungsmöglichkeiten, Chancen und Risiken beziehen. Wo immer divergente Handlungsziele gegeben sind und negative Nebenwirkungen oder Risiken in Kauf genommen werden müssen, bedarf es eines Verfahrens der Güter- und Übelabwägung. Ein ethischer Risikodiskurs ist dort unumgänglich, wo quantitative Verfahren der Risikoabschätzung nicht mehr ausreichen oder überhaupt nicht mehr greifen. Diese Grenze ist bereits dort erreicht, wo präzisiert werden muß, was im Einzelfall als human-, sozial- oder umweltverträglich zu gelten hat.

Die Operationalisierbarkeit einer Umweltethik hängt wesentlich davon ab, ob sie für ein solches Verfahren entsprechende Regeln anbieten kann. Einen ersten Hinweis erbringt die Reflexion über die verschiedenen Wahrscheinlichkeitsgrade bei

13 Vgl. zu diesem Aspekt ausführlicher Dieter Birnbacher, Verantwortung für zukünftige Generationen, Stuttgart 1988.

14 Vgl. Michael Schramm, Der Geldwert der Schöpfung Theologie – Ökologie – Ökonomie, Paderborn 1994.



Quelle: Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (Anm. 4) (Tz. 49).

Gefährdungen, ihr Umfang und ihre Dauer. In zwei Vorzugsregeln gebracht bedeutet dies:

Regel 1: „Unter sonst gleichen Umständen ist eine Handlungsweise, die ein bestimmtes Übel mit geringerer Wahrscheinlichkeit zur Folge hat, einer anderen Handlungsweise vorzuziehen, die das Übel mit größerer Wahrscheinlichkeit verursacht“ (Tz. 52).

Regel 2: „Unter sonst gleichen Umständen ist bei Übeln, die unvermeidlich sind, das geringere dem größeren und das kürzere dem länger dauernden vorzuziehen“ (Tz. 52).

Bei der Anwendung dieser Vorzugsregeln ist zu berücksichtigen, daß sich Spät- und Nebenfolgen keineswegs immer als statische Größe ergeben, sondern in ihrem Ausmaß und in ihrer Dauer vom Menschen beeinflußt werden können. Dies schafft

für ihre ethische Bewertung jeweils neue Ausgangslagen, so daß sich als eine weitere Handlungsmaxime formulieren läßt:

Regel 3: „Ein Handeln, das einem sittlich guten Ziel dienen soll, ist ethisch nur dann gerechtfertigt, wenn die mit ihm verknüpften negativen Nebenwirkungen auf das jeweils geringstmögliche Maß gebracht werden“ (Tz. 54).

Es ist jedoch nicht auszuschließen, daß das grundsätzliche Entscheidungsproblem auch bei bestmöglicher Befolgung der Übelminimierungsregel nicht zu lösen ist und noch immer gegen eine in Aussicht genommene Maßnahme substantielle Zweifel angemeldet werden. Es stellt sich dann die Frage, nach welchen Maßstäben ein Handeln zu bewerten ist, das mit einem nicht eliminierbaren Bestand an negativen Nebenwirkungen behaftet ist. In diesem

Fall ist auf eine Übelabwägungsregel Bezug zu nehmen:

Regel 4: „Ein Handeln, das einem sittlich guten Ziel dienen soll, ist ethisch nur gerechtfertigt, wenn die als Nebenfolge eintretenden Übel geringer sind als die Übel, die aus einem Handlungsverzicht erwachsen würden“ (Tz. 54).

Wo immer also eine Maßnahme für notwendig gehalten wird, obwohl gegen sie weiterhin gravierende Vorbehalte geltend gemacht werden, ist nachzuweisen, daß die Schäden und Nachteile, die aus dem Verzicht auf diese Maßnahme entstehen, größer sind als die Nachteile und Risiken, die mit ihrer Realisierung entstehen¹⁵.

Als ein eigenes Problem stellt sich in diesem Kontext die Frage nach der Begründbarkeit und Rechtfertigungsfähigkeit von Entscheidungen, die unter Unsicherheiten zu fällen sind, welche sich trotz aller Bemühungen nicht ausräumen lassen. Derartige Unsicherheiten kann es sowohl hinsichtlich des Ausmaßes der mit der anstehenden Entscheidung gekoppelten möglichen Negativfolgen geben als auch hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit ihres Eintritts. In dieser Situation gibt es im Prinzip nur folgende Alternative: Entweder führt die verbleibende Unsicherheit zu einem Handlungsverzicht, oder man setzt den Abwägungsprozeß fort und bleibt sich bewußt, daß die getroffene Entscheidung risikobehaftet ist, was wiederum dazu nötigt, jeden einzelnen Schritt unter den Anspruch der Übelminimierung zu stellen. Im ersten Fall wird das Gebot der Risikovermeidung in einem derart restriktiven Sinn ausgelegt, daß es unter Umständen gar nicht mehr dazu kommt, die mit einem Handlungsverzicht verbundenen negativen Nebenfolgen in das Entscheidungskalkül einfließen zu lassen. Ein solches Vorgehen bedeutet in der Konsequenz, bei einem Handlungsverzicht „womöglich noch größere Gefahren und Risiken billigend in Kauf zu nehmen“ (Tz. 59). Der Grundsatz, bei Handeln unter Unsicherheit dennoch Sicherheit auf dem Weg des Handlungsverzichts herzustellen, führt eventuell zur Unterlassung innovativer Praxis und verhindert Fortschritte (z. B. in der Medizin), wo sie gerade auch aus ethischen Motiven gefordert sind. Wo man diesem „Tutorismus“ nicht folgen will, muß „alles Erforderliche getan werden, um sowohl das wahrscheinliche Ausmaß der möglichen Schadensfolgen wie auch die Wahrscheinlichkeit ihres Eintritts so gering wie möglich zu halten“ (Tz. 59). Nach gleichzeitiger Maßgabe der Übelabwägungsregel wäre demgegenüber ein Hand-

lungsverzicht nur dann geboten, wenn das Schadensrisiko bei Unterlassung der Maßnahme kleiner wäre als das Risiko negativer Folgen bei Realisierung der Maßnahme. Diese Einschränkung läßt sich noch dahingehend präzisieren, daß ein Handlungsverzicht dann geboten ist, „wenn das sich aus dem Handeln ergebende Produkt aus Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensausmaß kleiner ist als das sich aus dem Handlungsverzicht ergebende Produkt aus Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensausmaß“ (Tz. 59)¹⁶. Sämtliche Abwägungsmöglichkeiten aber haben dort ihre Grenze, wo jedes Handlungsziel Sinn und Wert verliert. Diese Grenze ist dann erreicht, „wenn die negativen Nebenfolgen, über die es zu erreichen ist, seinen positiven Wert übersteigen“¹⁷.

In einer ökologischen Risikogesellschaft gibt es wohl keine sinnvolle Alternative zu einer Umweltethik, die sich dem komplexen und diffizilen Verfahren der Übelabwägung und Risikominimierung stellt. Nur so werden Entscheidungen und Handlungen möglich, „die sich in der jeweiligen Situation als das je und je Bessere und damit als das Bestmögliche erweisen“ (Tz. 60). Ein solches Konzept kommt an die Anziehungskraft anderer utopisch oder visionär getönter Entwürfe eines intakten Verhältnisses von Mensch und Umwelt nicht heran. Gegenüber Visionen und Utopien setzt es nüchtern auf die rationale Wahl des kleineren Übels – wohl wissend, daß die Risikogesellschaft ohne das größte Glück, aber nicht mit dem größten Übel leben kann. Das Bestmögliche kann zuweilen auch das kleinere Übel sein.

16 Schwierigkeiten mit dieser aus der Versicherungswirtschaft bekannten Risikoformel (Risikograd = Eintrittswahrscheinlichkeit des Schadens x Schadensumfang) ergeben sich dort, wo sehr große Schäden mit sehr geringer Wahrscheinlichkeit eintreten. Zwar läßt sich ermitteln, wie viele Störfälle z. B. beim Betreiben eines Kraftwerkes in einer bestimmten Zeit wahrscheinlich sind (z. B. ein Störfall in 10000 Jahren). Jedoch besagt diese Rechnung nichts über die Daterbarkeit des Schadensfalls. Er kann am Ende, aber ebenso am Beginn der Zeitspanne von 10000 Jahren eintreten. Außerdem berücksichtigt die Formel nicht, ob die drohenden Schadensereignisse reversibel oder irreversibel sind, ob ihre indirekten Folgen zeitlich begrenzt oder auf unabsehbare Zeit Menschen von ihnen betroffen sind. Bei der Bemessung des Schadensausmaßes bleiben zudem zahlreiche Größen außer Betracht, deren Geldwert kaum zu beziffern ist, wie etwa der ästhetische Wert einer intakten Landschaft oder die Bedeutung von Baudenkmalern für die historische Identität einer Gesellschaft. Zur aktuellen Diskussion um diese Problematik vgl. Wolfgang Krohn/Georg Krücken (Hrsg.), *Risikante Technologien: Reflexion und Regulation*, Frankfurt/M. 1993; Gerd Winter, *Von der ökologischen Vorsorge zur ökonomischen Selbstbegrenzung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 37/94, S. 11–19.

17 Wilhelm Korff, *Wie kann der Mensch glücken? Perspektiven der Ethik*, München–Zürich 1985, S. 278. Zum Ganzen vgl. ders., „Grammatik der Zustimmung“. Implikationen der Akzeptanzproblematik, in: ders., *Die Energiefrage*, Trier 1992, S. 229–285.

15 Vgl. hierzu auch Hans-Joachim Höhn, *Ethik in der Risikogesellschaft*, in: *Stimmen der Zeit*, 118 (1993), S. 95–104.

III. Der gesellschaftliche Ort der Umweltethik

Das Umweltgutachten markiert einen wichtigen Schritt bei dem Unternehmen, den Diskurs über die Selbstbegrenzung und den ökologischen Umbau der Industriekultur neu zu vermessen. Mit seinem umweltethischen Ansatz macht es klar, daß die Bestimmung des gesellschaftlich Verantwortbaren auch in ökonomisch schwierigen Zeiten nicht allein an den Sachzwängen oder der Eigenlogik von Ökonomie und Technik auszurichten ist. Sachzwänge sind stets nur das vermeintlich zwangsläufige Resultat vorher gefällter Grundentscheidungen, Zielsetzungen und Wertpräferenzen. Die Vernünftigkeit dieses normativen Kontextes zu überprüfen ist Aufgabe der Ethik. Sie insistiert darauf, daß das funktional Richtige zwar integrales Moment verantwortlichen Handelns ist, sich aber nicht darin erschöpft, sondern auch den weiter ausgreifenden Radius des human-, sozial- und umweltverträglichen Handelns zu berücksichtigen hat. Für die Bestimmung dieser Kriterien und ihrer Anwendung entwickelt das Gutachten lediglich eine Grammatik, die angesichts ihres Grades an Abstraktion und Komplexität anderen umweltethischen Entwürfen, die das dem Menschen und der Natur Zuträgliche inhaltlich bestimmen wollen, an Attraktivität unterlegen ist. Aber gerade dieser scheinbare Nachteil sichert den ethischen Grundsatzüberlegungen des Gutachtens ihre Anschlußfähigkeit bzw. Operationalisierbarkeit in verschiedenen sozio-kulturellen Feldern.

Allein eine sich auf die Grammatik der Handlungskoordination beschränkende Umweltethik ist kompatibel mit der Struktur moderner Gesellschaften. Ihre funktionale Differenzierung, arbeitsteilige Komplexität und weltanschauliche Pluralität steht jeder Verhaltensorientierung entgegen, die auf inhaltlich qualifizierte Ziele, Wertvorstellungen oder Handlungsmotive abstellt. Ein solcher gesamtgesellschaftlicher Konsens ist aber immer seltener antreffbar und immer schwieriger herstellbar. Neben der Koordinierung sozialen Handelns über eine einheitliche Wertordnung und Zielhierarchie ist noch eine weitere Integrationsmöglichkeit komplexer Gesellschaften denkbar: eine Koordination über Regeln, über formale Arrangements der Interaktion¹⁸. Hier gelten zwar auch Konsensanforderungen. Diese sind jedoch anders gelagert: Es geht um die allgemeine Zu-

stimmungsfähigkeit von Verfahren, Prozessen und Strukturen, die es gesellschaftlichen Akteuren erlauben, aus unterschiedlichen Motiven zu handeln und unterschiedliche individuelle Ziele zu verfolgen, ohne den Zusammenhalt des Ganzen zu gefährden. Die Moderne ist geradezu definiert durch den Übergang zu dieser Art sozialer Integration und Koordination: Allgemein anerkannte Handlungsregeln, formale Arrangements der Interaktion ermöglichen sozial erwünschte Handlungsfolgen trotz heterogener individueller Handlungsziele und -motive¹⁹. Dies führt jedoch nicht zwangsläufig zu einer Abdrängung ethischer Verhaltensorientierungen ins Private. Auch unter den Bedingungen der Moderne kann gesellschaftliche Interaktion durch die ethische Vernunft koordiniert werden. Der primäre Ort der ethischen Vernunft ist hierbei die politisch-ökonomische Rahmenordnung. Sie ist so zu konzipieren, daß ethische Ansprüche nicht gegen die Funktionslogik z. B. der Wirtschaft oder des Rechts durchgesetzt werden müssen, sondern in diese übersetzbar werden²⁰. Für die gesellschaftliche Durchsetzung umweltethischer Zielvorgaben wäre es darüber hinaus förderlich, wenn gezeigt werden könnte, daß sich umweltethisches Handeln auch als ökonomisch rational erweist²¹. Warum soll ein Unternehmen für Produktionsabfälle eine Recyclinganlage bauen, wenn seine Konkurrenten dies nicht tun, damit Kosten sparen und Wettbewerbsvorteile erringen? Mit ethischen Argumenten eine umweltschonende Ökonomie zu fordern hat hier nur Sinn, wenn die allgemeine Befolgung der geforderten Verhaltensmaxime hinreichend gesichert ist. Und das bedeutet für einen ökonomisch denkenden Menschen: daß ihm Handlungsanreize geboten werden, die mit der Logik des Wettbewerbes und des Marktes kompatibel sind. Möglich ist dies am ehesten durch ein entsprechendes Arrangement der wirtschaftlichen Rahmenordnung, wodurch die Gewinnkalküle der konkurrierenden Unternehmen so beeinflußt werden, daß es sich für alle ökonomisch „rechnet“, sich umweltschonend zu verhalten²².

19 Zu dieser Thematik vgl. Bernhard Peters, *Die Integration moderner Gesellschaften*, Frankfurt/M. 1993.

20 Im Umweltgutachten erfolgt dies ansatzhaft in der Weise, daß auf die Korrespondenz zwischen der ethischen Übelabwägungsregel (Tz. 54) und dem juristischen Prinzip der Verhältnismäßigkeit (Tz. 79) hingewiesen wird.

21 Vgl. hierzu den instruktiven Entwurf von Karl Homann/Ingo Pies, *Wirtschaftsethik in der Moderne. Zur ökonomischen Theorie der Moral*, in: *Ethik und Sozialwissenschaften*, 5 (1994), S. 3–12.

22 Daß die Probleme komplexer Gesellschaften nicht mehr allein durch die individuelle Umsetzung praktischer Vernunft oder einer Tugendethik gelöst werden können, sondern einer Ethik politisch-ökonomischer Strukturen und Institutionen bedürfen, demonstriert am Beispiel der Wirtschaftsethik Elke Mack, *Ökonomische Rationalität. Grundlage einer interdisziplinären Wirtschaftsethik?*, Berlin 1994.

18 Vgl. Hans-Joachim Höhn, *Soziale Differenzierung und plurale Vernunft*, in: Thomas Hausmanning (Hrsg.), *Christliche Sozialethik zwischen Moderne und Postmoderne*, Paderborn 1993, S. 91–110.

Ökonomie und Technik können nur dann umwelt- und sozialverträgliche Wirkungen hervorbringen, wenn sich ihre Kräfte im Rahmen einer Handlungsordnung entfalten, die ökonomisch-technischen Prozessen vorgeordnet ist. Diesem Sachverhalt trägt das Umweltgutachten weitgehend Rechnung. Allerdings irritiert, daß einerseits von einer strukturellen und personalen Ebene der Umweltethik gesprochen wird, die aufeinander bezogen sind (vgl. Tz. 48), und andererseits auf der personalen Ebene „die eigentliche ethische Herausforderung“ (Tz. 46) geortet wird. Angesichts der Tatsache, daß in komplexen Gesellschaften Individuen in anonyme, unüberschaubare, vernetzte Abläufe und Strukturen eingebunden sind, kann eine Umweltethik nicht mehr einfach auf die Handlungsverantwortung der einzelnen allein abheben, sondern muß zugleich darüber reflektieren, wie eine Gesellschaft im ganzen organisiert sein muß, damit auf der personalen Ebene ein ethisch verantwortetes Handeln nicht von vornherein konterkariert wird. Das Zwei-Ebenen-Modell des Gutachtens blendet dabei den gesellschaftlichen Mesobereich zu sehr aus, obwohl ihm in dieser Frage besondere Bedeutung zukommt. Das Verhalten gesellschaftlicher Akteure und Kollektive (Institutionen, Verbände, Unternehmen, soziale Bewegungen) erfährt keine eigene umweltethische Qualifizierung. Aber gerade in diesem Bereich laufen entscheidende Prozesse ab. Die Konzentration auf einen ethischen Kriterienkatalog für Sozial- und Umweltverträglichkeitsprüfungen qua Regelethik läßt den Eindruck entstehen, als seien diese dazu gedacht, unabhängig von gesellschaftlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen Maßstäbe für die Akzeptabilität von Risikotechnologien zu liefern. Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen sind jedoch darauf angewiesen, politisch institutionalisiert und hinsichtlich der beteiligten Personen bzw. Gruppen demokratisch legitimiert zu werden. Vielfach bedarf es auch erheblichen politischen Drucks „von unten“, daß bei Raumordnungsverfahren, Festlegungen von Grenzwerten für die Schadstoffbelastung von Nahrungsmitteln, Verkehrsleitplanungen etc. Umweltbelange eigens berücksichtigt werden. Daß in der Vergangenheit diese Belange auf die gesellschaftliche Tagesordnung gekommen sind, ist weder den etablierten Parteien noch der Weitsicht der Regierenden zuzuschreiben. Es sind Bürgergruppen, Umwelt- und Naturschützer, es ist die ökologische Bewegung gewesen, die diese Themen gegen eine

Koalition aus Ignoranz und Abwiegelei durchgesetzt haben. Sie sind entstanden aus ökologischen Betroffenheiten, die in der Lebenswelt von Individuen manifest werden, deren Ursachen aber strukturell bedingt sind.

Eine politische Kultur lebt davon, daß Definitionsmonopole und Handlungskartelle immer wieder aufgebrochen werden. Sie verlangt danach, daß angesichts der Krisen und Pathologien einer Risikogesellschaft der Streit über das provoziert wird, was künftig noch Wohlstand und Fortschritt genannt werden darf. Diesen Streit gesellschaftlich produktiv auszutragen, ist ein wesentliches Ziel fest einzurichtender Sozial- und Umweltverträglichkeitsprüfungen. Sie nähern sich dieser Vorgabe dadurch, daß sie einen Dissens hinsichtlich verschiedener leitender Interessen der gesellschaftlich relevanten Gruppen (z.B. Arbeitgeber, Gewerkschaften, Parteien, Umweltverbände) durch einen Konsens hinsichtlich des Verfahrens und der Regeln zur Konfliktbewältigung überwinden wollen. Bei der Handhabung formaler Regeln sind sie gleichwohl gezwungen, auf jene inhaltlichen Leitbilder von „Lebensqualität“, „Naturschutz“, „sozialer Sicherheit“, „sozialer Gerechtigkeit“ etc. Bezug zu nehmen, die gesellschaftlich im Umlauf und meist auch umstritten sind²³. Expertenwissen kann hier gesellschaftliche Diskurse nicht ersetzen. Auch die moderne Medizin kann uns nicht sagen, wie wir gesund leben können, sondern nur wie wir leben sollen, wenn wir sagen können, was für uns „Gesundheit“ ist. Dies hängt von individuellen wie kollektiven Wertungen ab. Ähnlich verhält es sich mit umweltethischen Standards. Ökologische Risiken „gibt“ es nicht als solche²⁴. Ihre Wahrnehmung und Einschätzung ist abhängig davon, was in einer Gesellschaft als „schädlich“ oder „zumutbar“ eingestuft wird. Damit ein entsprechendes Umweltwissen, ein umweltethisches Verantwortungsbewußtsein und politischer Veränderungsdruck entstehen kann, bedarf es eines Arrangements gesellschaftlicher Prozesse, das sich an einem Grundgedanken des Umweltgutachtens orientiert, und zwar dem der Vernetzung.

23 Vgl. Wolfgang van den Daele, Sozialverträglichkeit und Umweltverträglichkeit. Inhaltliche Mindeststandards und Verfahren in der Beurteilung neuer Technik, in: Politische Vierteljahresschrift, 34 (1993), S. 219–248.

24 Vgl. Christoph Lau, Neue Risiken und gesellschaftliche Konflikte, in: U. Beck u. a., Politik in der Risikogesellschaft, Frankfurt/M. 1991, S. 248–265.

Ökologie und Verteilung

Eine Analyse der sozialen Folgen des Umweltschutzes

I. Zur Aktualität des umweltpolitischen Verteilungsthemas

Zu den zentralen Erkenntnissen der politikwissenschaftlichen Umweltforschung gehört, daß Art und Ergebnisse der Umweltpolitik mit den technisch-ökonomischen Handlungsmöglichkeiten einer Gesellschaft in engem Zusammenhang stehen. In dieser kapazitätstheoretischen Erklärung des Umweltschutzes sind zwei wesentliche Feststellungen enthalten: Zum einen wird davon ausgegangen, daß auf lange Sicht mit zunehmendem sozioökonomischen Entwicklungsniveau die Wahrscheinlichkeit einer Bewältigung auftretender Umweltprobleme und -gefahren ebenfalls zunimmt¹. Nichts anderes bezeichnet das Leitbild der nachhaltigen oder dauerhaften Entwicklung²: einen Prozeß, bei dem materielles Wachstum von seinen sozialen und ökologischen Folgelasten soweit entkoppelt ist, daß die Überlebensfähigkeit der Menschheit gesichert und gleichzeitig – in der Gegenwart – ein Optimum an erreichbarer Lebensqualität realisiert werden kann.

Die kurzfristige Perspektive hebt sich hiervon ab. Auf kurze Sicht kann es sehr wohl zu *trade offs* zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Umweltschutzanstrengungen kommen, wenn konjunkturelle Schwankungen die materiellen Verteilungsspielräume sinken lassen. Der Grund dafür liegt in den ökonomischen Folgewirkungen umweltpolitischer Eingriffe, die in aller Regel mit Kostenbelastungen für Hersteller und Konsumenten verbunden sind. Weil und soweit diese als restriktiv empfunden werden, steht zu erwarten, daß bei einer ungünstigen Wirtschaftslage die Bereitschaft, Eingriffe hinzunehmen, seitens der Adressaten schwindet, während umgekehrt – bei einer positiven Entwicklung – die Chancen für ökologische Reformpolitik insgesamt steigen müßten³.

1 Vgl. Volker von Prittwitz, Das Katastrophen-Paradox. Elemente einer Theorie der Umweltpolitik, Opladen 1990, S. 103 ff.

2 Vgl. Donella H. Meadows/Dennis Meadows/Jørgen Randers, Die neuen Grenzen des Wachstums. Die Lage der Menschheit: Bedrohung und Zukunftschancen, Stuttgart 1992, S. 250.

3 Vgl. die empirischen Belege bei Bernhard Weßels, Politik, Industrie und Umweltschutz in der Bundesrepublik:

Programmatik und sonstige Einlassungen zur Ökologiefrage im „Superwahljahr“ 1994 lieferten für die Wirksamkeit des umweltpolitischen Konjunkturzyklus deutliche Belege. So wurde der Präsident des Umweltbundesamtes, Heinrich Freiherr von Lersner, nachdem er im April 1994 – vergleichsweise moderat – eine Anhebung der Benzinpreise auf rund 2,50 DM innerhalb der nächsten zehn Jahre (!) vorgeschlagen hatte, vom Regierungssprecher Vogel beschiedenen, er sei ein „in dieser Frage absolut inkompetenter und unzuständiger Beamter“⁴. Auch Umweltminister Töpfer distanzierte sich von Lersners Äußerungen, obwohl er selbst in einem Zeitungsinterview wenige Wochen vorher bereits von einem weit höheren Benzinpreis als realistischer Möglichkeit in Zukunft ausgegangen war⁵. Kurz darauf machte die SPD-Opposition just in derselben Frage Schlagzeilen, als sie ihren eigenen Vorschlag einer Mineralölsteuererhöhung (im Rahmen einer umfassenden ökologischen Steuerreform) in aller Öffentlichkeit zur Disposition stellte. Sogar die Minimalforderung nach einem allgemeinen Tempolimit auf Autobahnen wurde dabei fallengelassen bzw. als unverbindlich relativiert, was das zuständige Präsidiumsmitglied Christoph Zöpel veranlaßte, seine Mitarbeit in der SPD-Wahlprogrammkommission unter Protest aufzukündigen, was auch an der Parteibasis für Unmut sorgte⁶.

Der Tribut an die vermeintliche Priorität der Ökonomie wirkt in diesen und ähnlichen Äußerungen der letzten Zeit mißlich, wenn man dem die anerkannte Bedeutung des Umweltthemas in der heutigen Gesellschaft gegenüberstellt. Nicht nur, daß der Sachverständigenrat für Umweltfragen – immerhin das wichtigste Beratungsgremium der Bundesregierung in diesem Bereich – den Grundsatz der ökologischen Kostenwahrheit in seinem kürzlich erschienenen Gutachten noch einmal ausdrücklich hervorgehoben hat⁷; auch zwischen den

Konsens und Konflikt in einem Politikfeld 1960–1986, in: Dietrich Herzog/Bernhard Weßels (Hrsg.), Konfliktpotentiale und Konsensstrategien. Beiträge zur politischen Soziologie der Bundesrepublik, Opladen 1989, S. 269–306.

4 Zit. nach DER SPIEGEL vom 16. April 1994, S. 45.

5 Vgl. DER SPIEGEL vom 6. September 1993, S. 73.

6 Vgl. DER SPIEGEL vom 25. April 1994, S. 22 f.

7 Vgl. Umweltgutachten 1994. Für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung, Stuttgart 1994, S. 293.

Parteien besteht über die notwendige Ökologisierung der Industriegesellschaft heute weitgehend Übereinstimmung⁸. Der nachrangige Stellenwert des Umweltschutzes in Rezessionsphasen erweist sich von daher – im Unterschied zu den Voraussetzungen, deren es zur ökologischen Problembewältigung auf lange Sicht bedarf – als eine genuin politische Frage, bei der die sozialen und Wohlstandswirkungen des angestrebten „Umbaus“ im Vordergrund stehen. „Soweit ein umweltpolitischer Dissens zu bestehen scheint, ist dies bei näherem Hinsehen zumeist auf einen verteilungspolitischen Dissens zurückzuführen. Nicht um die Vernünftigkeit umweltschonender Maßnahmen, sondern um die Verteilung der damit verbundenen Lasten wird die eigentliche Auseinandersetzung geführt.“⁹

II. Policy-theoretische Vorklärungen

Angesichts dieses Umstands ist es bemerkenswert, daß Verteilungsfolgen der Umweltpolitik in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion nur wenig, in der politikwissenschaftlichen Diskussion praktisch keine Beachtung gefunden haben.

Wenn das Verteilungsproblem im Rahmen der Forschung weitgehend „außen vor“ geblieben ist, so liegt ein wichtiger Grund hierfür zweifellos in den theoretischen „Vorbelastungen“ der Policy-Analyse. Diese hat sich, was die typologischen Bemühungen betrifft, von Beginn an stark auf die Unterscheidung von regulativem, distributivem und redistributivem Policy-Typus kapriziert, die Theodore Lowi 1964 in die Diskussion eingeführt hatte¹⁰. Die Folge war, daß im Rahmen der Policy-Analyse der Umweltschutz bis heute fast ausschließlich als regulatives Politikfeld adressiert worden ist.

Lowis Unterscheidung läßt sich freilich dahingehend kritisieren, daß sie – hinsichtlich der zu-

⁸ So heißt es beispielsweise im neuen Grundsatzprogramm der CDU: „Wachstum bedeutet weitaus mehr als nur die Mehrung von Gütern und Dienstleistungen. Unser neues Verständnis von Wachstum schließt die schonende Nutzung der natürlichen Ressourcen durch den Einsatz modernster Produktionsmethoden und den Weg ökologisch ehrlicher Preise für die Inanspruchnahme von Umwelt ein.“

⁹ Burkhard Wehner, *Die Katastrophen der Demokratie. Über die notwendige Neuordnung des politischen Verfahrens*, Darmstadt 1992, S. 3.

¹⁰ Vgl. Theodore J. Lowi, *American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory*, in: *World Politics*, 16 (1964), S. 677–715. Als *policies* werden in der Politikwissenschaft die materiellen Inhalte und Wirkungen politischen Handelns apostrophiert.

grunde gelegten Kriterien – die genannten Policy-Typen nicht hinreichend deutlich voneinander abgrenzt¹¹. Während die Gegenüberstellung von distributiver und redistributiver Politik unmittelbar auf die Kosten-Nutzen-Verteilung abhebt, die sich infolge politischer Entscheidungen einstellt, bezeichnet der regulative Typus zunächst nur eine bestimmte Form oder Struktur der *policy*, die in der Wirkung genauso gut distributiven oder redistributiven Charakter annehmen kann. Soweit der Umweltschutz als regulative *policy* betrachtet wird, sind solche Verteilungsfolgen – z. B. im Blick auf mögliche Selektivitäten der Interessendurchsetzung – in der Analyse zwar präsent; sie werden jedoch als solche in der Regel nicht eigens thematisiert bzw. fallen zurück hinter die funktionelle Betrachtung der eigentlichen Policy-Struktur. Die nachfolgende Analyse versucht demgegenüber, der Differenz von Struktur- und Wirkungsaspekten des Umweltschutzes ausdrücklich Rechnung zu tragen. Auf diesem Wege lassen sich nicht nur die maßgebliche Bedeutung seiner Verteilungsfolgen (unter Regierungsgesichtspunkten) besser herausstellen, sondern auch die Ursachen und Wirkungsmechanismen, die einer Gleich- oder Ungleichverteilung jeweils zugrunde liegen. Diese unterscheiden sich im Blick auf materielle Problembereiche, normative und instrumentelle Prinzipien, Policy-Eigenschaften und -Phasen des Umweltschutzes zum Teil beträchtlich und müßten darum die Vielschichtigkeit umweltpolitischer Regierungsprobleme schon in sich verkörpern.

III. Ökologische und ökonomische Verteilung

Im Blick auf die ökologischen Lasten und Gefahren steht zu erwarten, daß sie in den Industriestaaten zwischen „Reich“ und „Arm“ ungleich verteilt sind, also regressiv wirken: „Allgemein läßt sich feststellen, daß sich die vorhandene Umweltverschmutzung zu Lasten der einkommensmäßig schlechter gestellten unteren Schichten auswirkt. Ursache sind die Unterschiede zwischen Besser- und Schlechtergestellten hinsichtlich der *public bads* am Wohnort, Differenzen im Freizeitverhalten sowie die Unterschiede in den Arbeitsplätzen. Umgekehrt ist die Nutzenverteilung der Umweltgüter positiv korreliert mit der Höhe des Einkommens.“¹²

¹¹ Vgl. Frank Decker, *Umweltschutz und Staatsversagen. Eine materielle Regierbarkeitsanalyse*, Opladen 1994, S. 70 ff.

¹² Bernhard Weßels, *Erosion des Wachstumsparadigmas: Neue Konfliktstrukturen im politischen System der Bundesrepublik?*, Opladen 1991, S. 127.

Ein weniger eindeutiges Bild ergibt sich, wenn man die Unterschiede im eigentlichen Umweltverhalten betrachtet. Volker v. Prittwitz hat zu Recht darauf hingewiesen, daß die diesbezügliche Interessenstruktur „nicht nach einem einfachen Herrschaftsmuster verstanden werden kann. Nicht nur die jeweils Herrschenden, sondern auch die Beherrschten und sozial Benachteiligten haben umweltpolitische Verursacherinteressen. Umgekehrt sind, aufgrund ihrer größeren Handlungskapazitäten, gerade materiell Bevorzugte in der Lage, Umweltprobleme wahrzunehmen und zu bewältigen. Dies wiederum führt dazu, daß Helferinteressen zunächst und vor allem bei sozial Privilegierten entstehen.“¹³ Anhand von empirischen Untersuchungen kann man in der Tat belegen, daß die Präferenz für mehr Lebensqualität, wie sie sich in der Nachfrage und Nutzung von Umweltgütern bzw. überhaupt in umweltgerechtem Verhalten ausdrückt, immer auch eine Frage des sozialen Status ist; insbesondere steht sie mit dem Bildungsniveau in engem Zusammenhang¹⁴.

Über die Auswirkungen auf den tatsächlichen Umweltzustand besagt dies gleichwohl nicht viel. Eine eindeutige Beziehung zwischen sozialer und Umweltperformanz läßt sich schon deshalb ausschließen, weil die Kapazitäten, die umweltgerechtes Handeln ermöglichen sollen, von den kapazitativen Voraussetzungen der Umweltnutzung und -zerstörung nicht weit entfernt sind. Selbst wenn man nur das Konsumentenverhalten nimmt, zeigt sich ein differenziertes Bild: Das höhere Qualitätsinteresse, das mit steigendem Einkommen einhergeht und sich in entsprechend umweltbewußterem Kaufverhalten niederschlägt, könnte hier unter Umständen durch Größen- oder Mengeneffekte wieder aufgehoben werden¹⁵.

Daß darüber hinaus Umverteilungen von Umweltqualität zu Lasten der ohnehin Schlechtergestellten gelegentlich auch bewußt herbeigeführt werden, hat Joseph Huber am Beispiel der Wohnfeldpolitik deutlich gemacht, wie sie heute in zahlreichen Großstädten Praxis ist¹⁶.

13 V. v. Prittwitz (Anm. 1), S. 146.

14 Vgl. Liisa Uusitalo, *Environment and Other Social Goals. Exploring Consistency and Differentiation of Social Goal Preferences*, Berlin 1988 (Wissenschaftszentrum FS II 88-407).

15 Neuere Untersuchungen kommen denn auch zu dem Ergebnis, daß hohes Umweltwissen und -bewußtsein sich in der Summe eher zum Nachteil der Umwelt auswirken: Angehörige der postmateriellen Alternativszene schneiden in ihrer persönlichen Öko-Bilanz schlechter ab als der Durchschnittsbürger.

16 Vgl. Joseph Huber, *Unternehmen Umwelt. Weichenstellungen für eine ökologische Marktwirtschaft*, Frankfurt a.M. 1991, S. 104f.

Gerade dies verweist auf den Kern des umweltpolitischen Verteilungsproblems: daß ökologische Ungleichheiten nur dann gerechtfertigt werden können, wenn sich infolge politischer Entscheidungen das Niveau der Umweltqualität insgesamt verbessert¹⁷. Wo Umweltbelastungen in der Verteilung regressiv wirken, also die ärmeren Bevölkerungsgruppen stärker betreffen, stellt die Vereinbarkeit von ökologischen und sozialen Gerechtigkeitszielen folglich ein großes Problem dar. In den übrigen Fällen tritt jedoch die Verteilungsfrage hinter das eigentliche Allokationsproblem zurück, geht es jedenfalls weniger um Gleichheit oder Ungleichheit als um die Ermöglichung ökologischer Problemlösungen überhaupt.

Der ökonomische Verteilungsaspekt hebt sich hiervon prinzipiell ab. Obwohl es sich bei den wirtschaftlichen Folgen des Umweltschutzes – gemessen an seinen ursprünglichen Zielen – nur um „unechte“ oder Sekundärfolgen handelt, weisen diese über die ökologische Regierungsproblematik gleich an mehreren Stellen hinaus:

– Zunächst vermögen die Anstrengungen der Umweltpolitik an der Dominanz industrieller Erwerbsinteressen im ökonomischen und politischen System wenig zu ändern; diese dürfte sich dabei nicht nur in speziellen Organisations- und Mobilisierungsvorteilen niederschlagen, sondern auch in einer generellen Höhereinstufung von materiellen gegenüber immateriellen gesellschaftlichen Zielen¹⁸.

– Zum zweiten wird von der Umweltpolitik erwartet, daß ihre ökologischen Hauptwirkungen typischerweise als Nutzen, ihre ökonomischen Nebenwirkungen hingegen vornehmlich als Kosten anfallen. Unter Regierungsgesichtspunkten gewinnt dies deshalb Bedeutung, weil Nutzenverluste (infolge Kostenbelastungen) von Betroffenen in der Regel stärker empfunden werden als korrespondierende Nutzengewinne, mithin tatsächliche oder vermeintliche Bedrohungen des Vorhandenen eher handlungsmobilisierend wirken als neue Chancen oder Gelegenheiten¹⁹.

– Schließlich stellt sich die Frage der tatsächlichen Verteilung; hier wäre zu vermuten, daß die ökonomischen

17 Dieses Verteilungsverständnis knüpft an die von J. Rawls begründete „Theorie der Gerechtigkeit“ an, die eine Ungleichverteilung innerhalb einer Gesellschaft unter der Voraussetzung als legitim erachtet, daß eine Verbesserung der Wohlstandslage auch den jeweils am schlechtesten Gestellten noch zum Vorteil gereicht; vgl. John Rawls, *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt a.M. 1979, S. 96.

18 Vgl. Sylke Nissen, *Umweltpolitik in der Beschäftigungsfalle*, Marburg 1993, S. 224ff.

19 Vgl. James Q. Wilson, *The Politics of Regulation*, in: James W. McKie (Hrsg.), *Social Responsibility and the Social Predicament*, Washington D.C. 1974, S. 139.

mischen Kosten der Umweltpolitik – anders als ihre ökologischen Nutzen – vor allem konzentriert auftreten. Aus diesem Umstand ergeben sich entsprechende Bedarfe und Konsequenzen der materiellen Umverteilung, mit denen die Konfliktträchtigkeit des Umweltschutzes insgesamt ansteigen müßte²⁰.

Bei aller Plausibilität geben diese Überlegungen jedoch nur eine ungefähre (und unvollständige) Vorstellung von dem, was als Verteilungsproblem der Umweltpolitik charakterisiert werden kann.

1. Nimmt man zuerst die Frage der Konfliktfähigkeit, so kann die Charakterisierung des Umweltschutzes als Allgemeininteresse allein noch kein hinreichender Grund sein für Politik- und Regierungsversagen. Die demokratische Praxis hat gezeigt, daß allgemeine Interessen sich in Gruppen und Verbänden durchaus organisieren und mithin in gesellschaftliche Gegenmacht übersetzen lassen; vor allem aber verweisen sie auf den Staat (in Gestalt der Regierung), der die Bindung und Integration der Einzelinteressen zu seiner Angelegenheit macht und dabei auf das Wohlwollen einer breiteren Wähleröffentlichkeit angewiesen bleibt. Je größer dieses Wohlwollen ist und je aufgeschlossener sich die Öffentlichkeit bestimmten „public issues“ gegenüber erweist, desto stärker geraten auch die ökonomischen Partikularinteressen unter Druck, entsprechende Gemeinwohlgesichtspunkte in ihren Handlungen zu berücksichtigen. Der gestiegene Stellenwert des Umweltschutzes im gesellschaftlich-politischen Bewußtsein deutet insoweit darauf hin, daß sich die Legitimitätsvorteile ökonomischer Werte und Ziele heute abschwächen, Erwerbs- und Nicht-Erwerbsinteressen zumindest nicht mehr ohne weiteres gegeneinander ausgespielt werden können.

2. Ein nicht weniger beachtlicher Anknüpfungspunkt umweltpolitischen Handelns resultiert aus dem Umstand, daß Umweltschutzmaßnahmen – ökonomisch – keineswegs nur als Kostenfaktor von Belang sind, sondern durchaus auch materielle Nutzen und Gewinne versprechen. Dies gilt zum einen für längerfristig erreichbare Markt- und Wettbewerbsvorteile (durch Innovations-effekte), zum zweiten für die – von Prittwitz so bezeichneten – „Helferinteressen“ der Umweltschutzindustrie²¹, die sich im Wirtschaftssystem in Reaktion auf die Umweltprobleme herausbilden,

zum dritten schließlich in bezug auf das Auftreten realer Interessendivergenzen zwischen (Schadens-)Verursacher- und (Schadens-)Betroffenenbereichen; letztere befinden sich dort, wo die Natur selbst als unmittelbarer Produktionsfaktor benötigt wird. Durch solche Diskrepanzen und Widersprüche eröffnen sich vermeintliche Handlungsmöglichkeiten des Staates, die zugunsten des Umweltschutzes ausgespielt werden können. Wie weit die Politik dabei ein in der Folge redistributives Muster annimmt, hängt insbesondere davon ab, ob die jeweiligen ökonomischen Interessen und Ziele tatsächlich miteinander unvereinbar sind. Im Falle der „Helferinteressen“ verhält es sich beispielsweise so, daß sie den Verursacherinteressen gerade nicht entgegenstehen, weil sie ja auf die Verursachung von Umweltschäden für sich selber angewiesen bleiben. Für den Staat heißt das, daß er – um solche Konflikte zu vermeiden – komplementäre Interessenkonstellationen wo immer ermöglichen und unterstützen müßte; die Präferenz einer distributiven Nachsorgepolitik liegt von daher auf der Hand.

3. Damit wendet sich der Blick hin zu den Kosten des Umweltschutzes, von denen zu Recht gesagt wird, daß sie gegenüber den Nutzen in aller Regel das stärkere „Argument“ darstellen. Die Feststellung, wonach diese Kosten vor allem bei bestimmten Personen und Gruppen anfallen, trifft die Situation der Umweltpolitik gleichwohl nur zum Teil und täuscht insofern über deren eigentliche Regierungsprobleme in gewisser Weise hinweg. Zwar ist es richtig, daß Maßnahmen des Umweltschutzes in allen Fällen auf die industriellen Produktionsbereiche bezogen bleiben (müssen), doch lassen sich die damit verbundenen Kostenbelastungen keinesfalls auf diese konzentrieren oder gar begrenzen, wie es unter Allokationsgesichtspunkten zu fordern wäre. Die Praxis des Verursacherprinzips beweist eher das Gegenteil: Zunächst liegt es in der Logik marktwirtschaftlichen Unternehmertums, daß zusätzliche Produktionskosten über den Preis auf die Allgemeinheit der Konsumenten abgewälzt werden können; diesen bleibt in der Folge die Möglichkeit, sich den Angeboten zu verweigern oder – durch Abwanderung – zu entziehen. Zum zweiten kann der Staat sich jene „Macht“ der Nachfrager zunutze machen, indem er seine Maßnahmen direkt bei den Konsumenten ansetzt (z. B. durch Erhebung umweltbezogener Verbrauchssteuern); deren Reaktion müßte dann auf das Verhalten der Produzenten zurückwirken. Drittens schließlich gilt für einen bestimmten (Rest-)Bedarf an Nachsorge und Gefahrenabwehr, daß er unmittelbar durch den Staat befriedigt, d. h. in den Kosten von allen getragen werden muß (sog. Gemeinlastprinzip); in diesen Fällen

20 Vgl. ebd., S. 143 ff.; Frederick H. Buttel, Discussion: Economic Stagnation, Scarcity, and Changing Commitments to Distributional Policies in Environmental-Resource Issues, in: Allan Schnaiberg/Nicholas Watts/Klaus Zimmermann (Hrsg.), Distributional Conflicts in Environmental Resource Policy, New York 1986, S. 221–238.

21 Vgl. V. v. Prittwitz (Anm. 1), S. 116 ff.

gibt es für den einzelnen keine Chance mehr, Belastungen auszuweichen oder zu entkommen²².

Die Tendenz der Kostengeneralisierung kommt den strategischen Bedürfnissen der Umweltpolitik insoweit entgegen, als gleichförmige Belastungen einer größeren Öffentlichkeit im Regelfall leichter durchsetzbar sind als die massive Belastung einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe. Aus Regierungssicht kann es also gerade rational sein, auf eine Streuung der Kosten hinzuwirken, selbst wenn damit ein Verlust an allokativer Effizienz und – in der Folge – an Problemlösungsfähigkeit verbunden wäre. Aufs Ganze gesehen entspricht die Tendenz der Kostengeneralisierung freilich eher einer Problemverschärfung, weil der allokative Zwang einer unmittelbar verursacherbezogenen Kostenanlastung durch sie ja nicht aufgehoben wird. Die notwendige Ausrichtung der Umweltpolitik auf den industriellen Produktionsbereich führt statt dessen dazu, daß Belastungen sowohl konzentriert – bei bestimmten Unternehmen oder Branchen – als auch diffus – bei der Masse der Verbraucher – anfallen, eine Regierung es also nicht allein mit der organisierten Vetomacht der Industrie zu tun hat, sondern auch und zusätzlich mit dem möglichen Unwillen der Bevölkerung ihren Maßnahmen gegenüber; hieraus ergeben sich entsprechende Rückwirkungen auf die „elektorale“ Politik.

Nimmt man die generalisierende Wirkung ökologischer Lasten auf der anderen Seite hinzu, heißt das zugleich, daß es eine gesellschaftliche Trennlinie zwischen (industriellen) Verursacher- und (ökologischen) Betroffeneninteressen der Umweltpolitik gerechterweise nicht geben kann. So, wie die industriellen Produzenten – als Personen – mit Leidtragende der Umweltprobleme sind, die sie selbst hervorgerufen haben, sind die Betroffenen – als Mit-Verursacher – gefragt, sich an der Lösung dieser Probleme mit eigenen Lasten zu beteiligen!

Das bisher Gesagte steht dem nicht entgegen. Ob schon – wie gezeigt – ökologische und ökonomische Wirkungen des Umweltschutzes zwischen gesellschaftlichen Gruppen auseinanderfallen können, bleibt es ein bezeichnendes Charakteristikum der Umweltpolitik, daß sich der Konflikt zwischen Betroffenen- und Verursacherinteressen hier auch und bereits innerhalb einzelner Akteure abspielt. Die Konsequenzen unter Regierungsgesichtspunkt

22 Vgl. Klaus Zimmermann, Discussion: Distributional Considerations and the Environmental Policy Process, in: A. Schnaiberg/N. Watts/K. Zimmermann (Anm. 20), S. 101 ff.; Horst Tippelt/Klaus Zimmermann, Verteilungseffekte der Umweltpolitik: Anmerkungen zu einem ruhenden Konfliktfeld, in: Hans G. Nutzinger/Angelika Zahrt (Hrsg.), Öko-Steuern. Umweltsteuern und -abgaben in der Diskussion, Karlsruhe 1989, S. 283 f.

ten sind zweischneidig: Einerseits müßten sich Handlungschancen und -anreize des Staates in dem Maße ergeben, in dem ökologische Lasten und Gefahren auf ihre Erzeuger zurückfallen, Betroffenen- und Verursacherinteressen der Umweltpolitik also zusammenrücken, andererseits bleibt die Politik bei der Abwägung zwischen diesen auf eine moralische Selbstverbesserung der Gesellschaft angewiesen, kann erst die Aufwertung des ökologischen Interesses im Bewußtsein jedes einzelnen jene Veränderungen herbeiführen, deren es zur Ökologisierung des industriellen Systems bedarf.

IV. Ursachen- und Problembereiche

Nachdem bislang von Verteilungswirkungen der Umweltprobleme und -politik im ganzen die Rede war, stellt sich nun die Frage nach solchen Wirkungen in einzelnen Ursachen- und Problembereichen. Eine Betrachtung der verschiedenen Aufgabenfelder des Umweltschutzes – Chemiepolitik, Abfallwirtschaft, Natur- und Landschaftsschutz, Verkehrs- und Energiepolitik, um nur die wichtigsten zu nennen – macht deutlich, daß Umweltprobleme sich unter strukturellen und Wirkungsgesichtspunkten nicht über einen Kamm scheren lassen. Ihre Eigenschaften sind im Blick auf Komplexität, Spürbarkeit, Reichweite und Einwirkung höchst unterschiedlich und in der Spannbreite offenkundig größer als Eigenschaften von Problemen in anderen Politikfeldern²³. Die Betrachtung der Verteilungsfolgen fügt sich in dieses Bild: Das Spektrum möglicher Wirkungen reicht hier – wenn man nur die ökologischen Folgen nimmt – von starker Regression bis hin zur vollständigen Gleichverteilung und – gelegentlich sogar – geringfügigen Progression.

Regressive Wirkungen dürften vor allem dort auftreten, wo Umweltprobleme auf „menschliche“ Werte und Schutzgüter bezogen, in ihrer räumlichen und zeitlichen Reichweite begrenzt und dabei vergleichsweise gut wahrnehmbar sind; solche Probleme zeichnen sich in der Regel dadurch aus, daß sie unmittelbar in Lebensbedingungen und -umstände des einzelnen eingreifen. Dies gilt z.B. für Lärmbelästigungen, ästhetische Beeinträchtigungen sowie Schadstoff- und Risikohäufungen, die jeweils aus der örtlichen Nähe zu Industriebetrieben, Verkehrseinrichtungen, Kraftwerken, Deponien u.ä. herrühren. Diesen und vergleichbaren Folgeerscheinungen (Symptomen) der Umweltzerstörung ist gemein, daß man ihnen

23 Vgl. F. Decker (Anm. 11), S. 237 ff.

mit zunehmendem Einkommen besser ausweichen bzw. sich davor schützen kann, das soziale dem räumlichen Verteilungsmuster also recht nahe kommen müßte²⁴.

Die eigentliche Brisanz der heutigen Umweltprobleme wird durch solche Erscheinungen freilich – worauf J. Huber in ironisierender Form hingewiesen hat – auch in verteilungspolitischer Hinsicht nur am Rande erfaßt: „Gewiß ist Umweltqualität, im Sinne einer anspruchsvollen Lebensqualität, etwas für kultiviertere Geschmäcker, etwas, das wohlhabende Mittelschichten sich viel eher leisten können als randständige Arme. Aber mehr noch erweist sich die ökologische Modernisierung der Produktions- und Konsumkreisläufe als ein beinhardter Sachzwang. Es geht nicht nur um Flußschnecken und grüne Wiesen, es geht um Bestand oder Nichtbestand der modernen Zivilisation.“²⁵

Die Mehrzahl der heutigen Umweltprobleme entspricht einer modernisierten und – gemessen an ihren Vorläufern – verschärften Gefahren- und Belastungssituation; sie sind auf weite Strecken unmerklich und in der Wirkungsbreite zwischen Verursacher- und Betroffenenbereichen zunehmend entkoppelt. Verteilungspolitisch heißt das aber, daß die von dort aus entstehenden Lasten immer weniger marginalisiert, d. h. innerhalb der Gesellschaft auf nur bestimmte Bevölkerungsschichten abgewälzt werden können. Die Risikogesellschaft verändert insoweit ihre sozialen Vorzeichen und überwindet die klassischen Muster der (Um-)Verteilungspolitik: „Auf eine Formel gebracht: Not ist hierarchisch, Smog ist demokratisch. Mit der Ausdehnung von Modernisierungsrisiken – mit der Gefährdung der Natur, der Gesundheit, der Ernährung etc. – relativieren sich die sozialen Unterschiede und Grenzen. Daraus werden immer noch sehr verschiedene Konsequenzen gezogen. Objektiv entfalten jedoch Risiken innerhalb ihrer Reichweite und unter den von ihnen Betroffenen eine egalisierende Wirkung. Darin liegt gerade ihre neuartige politische Kraft. In diesem Sinne sind Risikogesellschaften gerade keine Klassengesellschaften; ihre Gefährdungslagen lassen sich nicht als Klassenlagen begreifen, ihre Konflikte nicht als Klassenkonflikte.“²⁶

Die von U. Beck als „Bumerang-Effekt“ apostrophierte Tendenz einer kollektiven Selbstgefährdung der Gesellschaft im Zuge ihrer Risikoproduktion müßte unter Regierungsgesichtspunkten eigentlich positiv wirken, bedeutet sie doch im Umkehrschluß, daß eine problemlösende oder

-reduzierende Politik allen zum vergleichbaren Vorteil gereichte. In der Realität wird allerdings das egalisierende Moment der Risiken durch anderweitige Verteilungsmuster soweit überlagert und verdrängt, daß die Selbstgefährdung (in der Wahrnehmung) immer noch nicht ausreicht, ein umfassendes Interesse am Umweltschutz zu erzeugen.

– So zeigt sich z. B. bei den meisten Auswirkungen der Luftverschmutzung (etwa an Lungen- und Atemwegserkrankungen), daß sie zwar zwischen Verursacher- und Betroffenenbereichen entgrenzt sind, dafür aber bei den Betroffenen zu neuen Ungleichheiten führen, indem bestimmte, ohnedies benachteiligte Bevölkerungsgruppen (Kinder, Ältere, Kranke) stärker belastet werden als andere²⁷; die Marginalisierung wiederholt sich hier also unter veränderten Vorzeichen.

– Noch deutlicher ist der redistributive Effekt im Bereich der globalen Umweltgefahren (u. a. ablesbar am Ozonloch- und Treibhausproblem) oder in der Frage des irreversiblen Ressourcenverbrauchs, deren Folgen von der Gesellschaft insgesamt – auf andere Regionen/Länder sowie spätere Generationen – abgewälzt werden können, ohne daß ein unmittelbarer Selbstgefährdungseffekt zu fürchten wäre: Im inter-regionalen/-nationalen Kontext bestehen nur geringe, im inter-generationalen Kontext überhaupt keine Chancen der Rückwälzung.

– Schließlich gilt es, die ökonomischen Verteilungsfolgen im Blick zu behalten, von denen oben gesagt wurde, daß sie zwischen gesellschaftlichen Verursacher- und Betroffenenbereichen typischerweise stärker auseinanderfallen als die korrespondierenden Umweltfolgen; ökologische Umverteilungswirkungen werden damit zwar nicht irrelevant, treten aber in ihrer Bedeutung (als Regierungsproblem) hinter dem materiellen Aspekt deutlich zurück.

V. Normative und instrumentelle Prinzipien

Die Existenz des umweltpolitischen Konjunkturzyklus weist darauf hin, daß die Schwierigkeiten einer Umweltvorsorgepolitik vor allem im materiell-ökonomischen Bereich zu suchen sind. Restriktionen ergeben sich dabei zum einen aus den Konsequenzen einer Vorsorgepolitik für die gesell-

24 Vgl. Ulrich Beck, Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt a. M. 1986, S. 46f.

25 J. Huber (Anm. 16), S. 38.

26 U. Beck (Anm. 24), S. 48.

27 Hieraus ergeben sich u. a. Konsequenzen für die – emissions- oder immissionsbezogene – Ausgestaltung der Regulierungsmaßnahmen und -instrumente.

schaftliche Wohlfahrt im allgemeinen – diese werden weiter unten als indirekte Verteilungswirkungen behandelt –, zum anderen aus ihren speziellen Auswirkungen unter distributiven Gesichtspunkten.

Im Kern handelt es sich bei dem als immanenten Verteilungskonflikt apostrophierten Regierungsproblem des Umweltschutzes um einen Konflikt zwischen allokativer Effizienz und (ökologischer) Verursachergerechtigkeit auf der einen, distributiver Effizienz und sozialer Gerechtigkeit auf der anderen Seite. Das normative Problem der Umweltpolitik besteht darin, beide Gesichtspunkte gegeneinander abzuwägen, was u. a. auch dadurch erschwert wird, daß ökologische und soziale Problemlösungen in sich verschiedenen Bewertungskriterien unterliegen: Während der soziale Konflikt um das wünschbare Maß an materieller Gleichheit in einer Gesellschaft geführt wird, geht es im ökologischen Streit darum, wer als Verursacher von Umweltschäden in welcher Form verantwortlich gemacht werden soll.

Programmatisch herrscht heute weitgehend Übereinstimmung darüber, daß der instrumentelle Schlüssel einer Vorsorgepolitik in der bestmöglichen Durchsetzung des Verursachergrundsatzes und hier wiederum in der Projektierung von Abgaben- und Haftungslösungen liegt; diese sind dem traditionellen Auflageninstrument eindeutig vorzuziehen und werden darum als Bestandteile einer Ökologisierungspolitik zu Recht propagiert. Die konkrete Effizienz von Abgaben- und Haftungslösungen bestimmt sich u. a. danach, an welcher Stelle des Verursachungszusammenhangs von Umweltproblemen sie ansetzen. Die vergleichsweise größere Wirkung verspricht es, wenn Maßnahmen schon auf der Herstellerseite – im Inputbereich der Produktion – greifen, indem problematische Produktionseinsatzstoffe und -rückstände qua Abgabe (Steuer) oder Versicherungsprämie mit einem Preis belegt werden (der Typ der Emissionssteuer); in diesem Fall würden die Unternehmen unmittelbar angehalten, umweltbelastende Tätigkeiten zu unterlassen oder einzuschränken. Im Bereich der Abgaben besteht andererseits die klassische Möglichkeit, Produkte auf der Verbrauchs- bzw. Outputseite zu besteuern, um eine Reduzierung oder Substitution der entsprechenden Nachfrage herbeizuführen. Die Rückwirkung auf die Produktion wäre hier eine mittelbare, die Effizienz insofern – gemessen an der Input-Lösung – vermindert; Anreize für den Umweltschutz könnten nur entstehen, falls damit höhere Absatzerwartungen verbunden sind²⁸.

28 Vgl. H. Tippelt/K. Zimmermann (Anm. 22), S. 284; Wolfgang Benkert/Jürgen Bunde/Bernd Hansjürgens, Um-

Die distributiven Wirkungen dürften demgegenüber beiderseits gleich lauten, nur daß in dem einen Fall (der Verbrauchssteuer) die Konsumenten durch Preiserhöhungen direkt betroffen sind, im Fall der Input-Besteuerung dagegen die höheren Produktionskosten von den Unternehmen – qua Überwälzung auf die Produktpreise – an diese erst weitergegeben werden müssen, der Wirkungsmechanismus hier also gerade umgekehrt ist. Die Problematik der umweltpolitischen Steuer- und Abgabenslösungen²⁹ rührt nun – in beiden Fällen – daher, daß sie vermutlich regressiv wirken, d. h. die Bezieher niedriger Einkommen stärker belasten als die Bezieher hoher Einkommen, wofür im wesentlichen zwei Gründe ausschlaggebend sind: Zum einen dürften die schlechter Verdienenden einen (insgesamt) größeren Anteil ihres Geldes auf den Verbrauch verwenden, diese Gruppe weist also eine – gemessen am Einkommen – höhere Konsumquote auf (das generelle Problem der Verbrauchssteuern); zum anderen handelt es sich speziell bei den umweltrelevanten Besteuerungstatbeständen überwiegend um Güter/Dienstleistungen des einfachen Bedarfs (Energie, Wasser, industrielle Grundstoffe u. ä.), bei denen die Nachfrage in nur geringem Maße preiselastisch reagiert, so daß die unteren Einkommensgruppen gerade hier relativ stärker in Anspruch genommen werden³⁰.

Die Plausibilität dieser Feststellungen im allgemeinen sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß bei der Implementierung von Lenkungsabgaben auch gegenläufige Effekte auftreten können, die das Argument der unsozialen Verteilungsfolgen zumindest voreilig erscheinen lassen. Schon bei einer einfachen Differenzierung deutet sich an, wie kompliziert und schwierig die Ermittlung solcher Effekte in Wahrheit ist:

1. So haben Untersuchungen zum Mineralölsteuerverbrauch erwiesen, daß die Auswirkungen eines Preisanstiegs weit weniger regressiv sind, als nach dem Gesagten anzunehmen wäre, weil sowohl die Größe des Fahrzeugtyps als auch das Ausmaß der Fahrleistungen ab einer bestimmten Grenze zur Einkommenshöhe in positiver Beziehung stehen. Ein ähnlicher Zusammenhang läßt sich beim Heizölverbrauch

weltpolitik mit Öko-Steuern? Ökologische und finanzpolitische Bedingungen für neue Umweltabgaben, Marburg 1990, S. 17f.

29 Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf das – in seinen Verteilungswirkungen zumindest annähernd erforschte – Steuer- und Abgabeninstrument, dürften aber auf weite Strecken auch für die erwähnten Haftungslösungen zutreffen.

30 Vgl. H. Tippelt/K. Zimmermann (Anm. 22), S. 288f.; Ulrich van Suntum, Verkehrspolitik in der Marktwirtschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/93, S. 10.

vermuten; hier ergeben sich einkommensbezogene Mengeneffekte u. a. in Abhängigkeit von der Wohnungsgröße³¹.

2. Das Bild relativiert sich weiter, wenn man die Substitutionsmöglichkeiten betrachtet, die dem einzelnen nach einer Preiserhöhung jeweils zur Verfügung stehen. Im Falle der Mineralölsteuer ergibt sich einerseits die Option, ein neues, verbrauchsärmeres Auto anzuschaffen – die Substitution wäre hier unmittelbar einkommensabhängig. Zum anderen könnte ein Anreiz entstehen, auf alternative Verkehrsträger umzusteigen, also z. B. den öffentlichen Personennahverkehr zu benutzen. In diesem Fall würde – da eine solche Alternative nicht für jedermann realisierbar sein könnte – das soziale durch ein regionales Verteilungsproblem überlagert: Benachteiligt wären vor allem die Bewohner ländlicher Gebiete, soweit sie als Arbeitnehmer auf das eigene Fahrzeug angewiesen bleiben³².

Das letztgenannte Problem gewinnt an Brisanz, wenn man bedenkt, daß nach neueren Berechnungen in etwa eine Verdreifachung des Benzinpreises erforderlich wäre, um die sozialen und Umweltkosten des Individualverkehrs gemäß dem Verursacherprinzip über das Kraftfahrzeug- und Mineralölaufkommen abzudecken³³. Zwar lassen sich unbillige soziale Härten infolge eines solchen Preisanstiegs nachträglich abmildern, doch ändert dies nichts daran, daß die überwiegende Abwälzung der sozialen Kosten auf die Allgemeinheit, wie sie im Falle des Individualverkehrs gegeben ist, unter Verteilungsgesichtspunkten allemal attraktiver bleibt, weil hier die Finanzierung aus dem gesamten Steuertopf und d. h. insbesondere: aus der progressiv gestalteten Lohn- und Einkommensteuer bestritten werden kann³⁴.

Die Begünstigung einer Nachsorgestrategie durch die distributiven Vorteile des Gemeinlastprinzips ist freilich – auch in anderen Bereichen des Umweltschutzes – fragwürdig. Einerseits dürfte sie – wie sich sogleich zeigen wird – nur in einer kurzfristigen Perspektive wirksam werden, zum anderen erweist sich gerade an den ökologischen und sonstigen Folgen des Verkehrs, daß Fragen der materiellen Verteilungsgerechtigkeit der Umweltpolitik nicht auf Kosten- oder Finanzierungsfragen reduzierbar sind. Eine stärkere Berücksich-

tigung des Verursachergedankens könnte hier nämlich auch in sozialer Hinsicht begrüßenswert sein, wenn das – bei reeller Kostenanlastung – erhöhte Mittelaufkommen der Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuer in der Folge zugunsten des öffentlichen Guts „Personenverkehr“ zumindest mitverwandt würde; in diesem Fall wäre der zusätzliche Nutzen bei denen, die an den unmittelbaren „Segnungen“ des Individualverkehrs entweder nicht teilhaben können oder dürfen (Kinder, ältere Menschen u. a.) oder aber freiwillig darauf verzichten.

Eine vollständige Übernahme der ökologisch-sozialen Kosten des Straßenverkehrs durch die Fahrzeugnutzer dürfte allerdings auf lange Zeit Utopie bleiben und wäre unter dem Gesichtspunkt der Verursachergerechtigkeit auch keineswegs zwingend, weil in einem Wirtschaftssystem, dessen Funktionalität insgesamt in erheblichem Maße von der Funktionalität des Individualverkehrs abhängt, selbstverständlich auch Nicht-Autofahrer davon materiell profitieren, die sozialen Nutzenäquivalente des Verkehrs also nicht auf erzielbare Steuereinnahmen beschränkt bleiben³⁵. Zumal diese allgemeinen Wohlstandswirkungen sind es ja, die von industrieller Seite als Argument gegen einen zu umfangreichen und teuren Umweltschutz mit Vorliebe ins Feld geführt werden und deren Bedeutung darum – unter Regierungsaspekten – mindestens so hoch sein müßte wie die der hier beschriebenen Direktfolgen.

VI. Direkte und indirekte Wirkungen

Direkte Verteilungswirkungen einer ökologischen Steuerpolitik manifestieren sich in kurzfristigen Kostenbelastungen (-erhöhungen) für Konsumenten und Unternehmen, die unmittelbar greifbar und somit auch vergleichsweise leicht zu ermitteln sind. Solche Kostenerhöhungen stoßen in der Regel postwendend auf Widerstand, weil sie von den Betroffenen als einschneidend und bedrohlich empfunden werden; Konsumenten fürchten um ihren materiellen Lebensstandard, Industriebetriebe um Produktions- und Absatzchancen. Daß die tatsächlichen Auswirkungen solche Befürchtungen nicht in jedem Falle rechtfertigen, ändert zunächst nichts an deren Wirksamkeit. Dies gilt um so mehr, als sich die weiteren (mittelbaren) Konsequenzen einer umweltinduzierten Kostenmaßnahme oft nur schwer abschätzen lassen, die

31 Vgl. W. Benkert/J. Bunde/B. Hansjürgens (Anm. 28), S. 88f.

32 Vgl. H. Tippelt/K. Zimmermann (Anm. 22), S. 288.

33 Vgl. Martin Gorholt, Wunderwaffe Öko-Steuer, in: ders./Ralf Ludwig (Hrsg.), Rettungsversuche. Der ökologische Umbau der Industriegesellschaft, Marburg 1990, S. 207f.

34 Vgl. H. Tippelt/K. Zimmermann (Anm. 22), S. 289f.

35 So aber H. Tippelt/K. Zimmermann (Anm. 22), S. 290. Zu den generellen Problemen einer Sozialkostenrechnung des Verkehrs, wie sie daraus erwachsen, vgl. zusammenfassend U. van Suntum (Anm. 30), S. 11f.

Vielfalt der fraglichen Einflüsse den Betroffenen also zugute kommt, wenn es darum geht, Kritik und Widerstand vor der Öffentlichkeit zu rechtfertigen. Aufgabe der politischen Entscheidungsträger wäre es in diesen Fällen, die Argumente zurechtzurücken und ein realistisches Bild der projektierten Maßnahmen zu zeichnen.

So müssen etwa in der Frage des materiellen Lebensstandards – auf der Verbraucherseite – die ökologischen Lenkungswirkungen einer Kostenerhöhung immer mitbedacht werden. Diese resultieren – wie gezeigt – aus einer Veränderung der relativen Produktpreise, bei der sich materielle Einbußen und Verzichte kurzfristig kaum vermeiden lassen (weil ökologische Alternativprodukte entweder nicht zur Verfügung stehen oder noch zu teuer sind), mittel- und langfristig hingegen die entsprechende Umstellung der Produktion dazu führen müßte, daß sich umweltbewußtes Kaufverhalten auch ökonomisch auszahlt (indem z. B. verbrauchsärmere oder längerlebige Konsumgüter auf den Markt gelangen).

Als schwieriger und – unter Regierungsgesichtspunkten – prekärer erweisen sich die Folgen einer zusätzlichen Kostenbelastung aus Sicht der Unternehmen, weil damit immer auch Fragen des allgemeinen Wachstums und der Beschäftigung verknüpft sind, d. h. der dominante Erwerbsaspekt ins Spiel kommt. Im Kern geht es dabei um das Problem der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit:

Solange sie nicht im internationalen Kontext vereinheitlicht sind und den potentiellen Anbietern am Weltmarkt vergleichbare Kosten verursachen, könnten aus Umweltmaßnahmen für die betroffenen Industrien unmittelbare Nachteile (Absatzschwierigkeiten und Umsatzeinbußen) erwachsen, weil die Produkte dann – gemessen an der Konkurrenz – zu teuer werden (das Problem des Unterbietungswettbewerbs). Den Unternehmen bleibt in diesen Fällen nach Ausschöpfung der Produktivitätsreserven oft nur die Möglichkeit, die Produktion entweder zurückzufahren oder ganz bzw. teilweise ins Ausland zu verlagern; bei beiden Alternativen ergeben sich Rückwirkungen im Inland in Gestalt von Arbeitslosigkeit³⁶.

Das Argument der zu hohen Umweltkosten gilt es allerdings nicht zu überzeichnen. Zum einen erweisen sich – nimmt man etwa ein Land wie die Bundesrepublik – die möglichen Standortnachteile infolge Kostenbelastungen überwiegend als Problem der zu hohen Arbeitskosten, zum anderen ist

auffällig, daß auf den Auslandsmärkten heute gerade diejenigen deutschen Produkte gut im Rennen liegen, die vergleichsweise umweltintensiv sind, d. h. mit hohen Umweltkosten produziert werden³⁷. Der vermeintliche Schaden einer Ökologisierungspolitik dürfte sich von daher auch unter Wettbewerbsgesichtspunkten mittel- und langfristig ins Gegenteil verkehren.

Werden der Industrie von Staats wegen hohe Umweltschutzanforderungen auferlegt, könnten sich gerade aus den dadurch bewirkten Innovationen Wettbewerbsvorteile ergeben, die Wachstum und Beschäftigung sichern helfen. Insbesondere im Kontext der fortgeschrittenen Industrienationen, wo sich der Kampf um die Zukunftsmärkte hauptsächlich abspielt, tritt entsprechend der Kostenvettbewerb in seiner Bedeutung hinter den eigentlichen Produktwettbewerb zurück³⁸, d. h., die Ökologisierung der Produktion wird also, selbst wenn sie zunächst dem ursprünglichen Umweltinteresse entspringt, zu einem immer wichtigeren Wirtschaftsfaktor. Dies gilt um so mehr, als für die Zukunft ein verstärkter Bedarf an ökologischer Problemlösung bereits heute absehbar ist.

Die führende Rolle der Bundesrepublik beim Export von Umweltechnologie (mit einem geschätzten Weltmarktanteil von 20 Prozent) zeugt freilich noch nicht von realer Problemlösungsfähigkeit, sondern entpuppt sich zunächst als Produkt einer dominanten Nachsorgeorientierung ihrer Umweltpolitik, die zugleich ablesbar ist am vergleichsweise großen und weiter wachsenden Gewicht des Umweltschutzsektors im Inland. Die ökonomische Brisanz einer solchen Orientierung⁹ (und ihre Ambivalenz unter Regierungsgesichtspunkten) besteht darin, daß einerseits durch den Hang zur nachträglichen und (nur) kompensatorischen Symptombekämpfung Folgeprobleme und -kosten hervorgerufen werden, die die Kosten einer ursachenbezogenen (präventiven) Problemlösung auf längere Sicht übersteigen, es aber andererseits

37 Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.), Umweltschutz – ein Wirtschaftsfaktor, Berlin 1993.

38 Eine Ökologisierung des Steuersystems hätte andererseits den beschäftigungspolitischen Vorzug, daß sie infolge neuer Einnahmeposten auch im Bereich der Arbeitskosten Entlastung schaffen könnte (z. B. durch die korrespondierende Senkung von Unternehmens- und Einkommensteuern). Gerade der Anstieg der Arbeitskosten hat sich ja in der Vergangenheit als beschäftigungspolitisch wenig hilfreich erwiesen, weil Innovationen dadurch vorrangig im Bereich der Produktionsabläufe induziert worden sind – zum Zwecke der arbeitssparenden Produktivitätsverbesserung. Der so erzeugte Rationalisierungsdruck müßte sich demnach bei einer Verlagerung von Innovationsanstrengungen in den Produktbereich zumindest abschwächen. Zu dieser Perspektive und den möglichen Problemen einer öko-sozialen Steuerreform vgl. W. Benkert/J. Bunde/B. Hansjürgens (Anm. 28), S. 121 ff.; M. Gorholt (Anm. 33), S. 206 f.

36 Vgl. K. Zimmermann (Anm. 22), S. 104 f.; S. Nissen (Anm. 18) S. 49 ff.

gerade die so erzeugten Handlungsbedarfe sind, die in der Folge neue Produktions- und Wachstumschancen eröffnen³⁹. Die Rede von der ökonomischen Ineffizienz eines nachsorgelastigen Umweltschutzes ist von daher richtig und falsch zugleich: Zwar lassen sich solche Ineffizienzen im einzelnen nachweisen und zu einem Gesamtbild von sozialen oder Defensivkosten der Produktion zusammenfügen, doch bedingen diese Kosten eben keineswegs automatisch einen volkswirtschaftlichen Wohlstandsverlust, wenn man die weiteren Einkommens- und Erwerbseffekte einer Nachsorgestrategie mit einbezieht; deren Bedeutung dokumentiert allein schon die Größenordnung der umweltbezogenen Sozialkosten, die Christian Leipert⁴⁰ für die Bundesrepublik mit 58,1 Mrd. DM beziffert (Wert für 1988; entsprechend einem Anteil am Bruttosozialprodukt von 3,4 Prozent).

Das heißt aber im Umkehrschluß, daß eine konsequente Vorsorgepolitik – sowohl was Notwendigkeit und Ausmaß des Nachsorgesektors anbelangt, als auch im Blick auf den eigentlichen Produktionsbereich – zu Einschränkungen und Wohlstandseinbußen (-verzichten) führen muß. Die Probleme betreffen dabei zum einen den materiellen Lebensstandard – dieser dürfte in Zukunft nur zu gewährleisten sein, falls sich Bedürfnisinhalte im qualitativen Sinne wandeln und ergänzen lassen –, zum anderen aber die drohenden Wachstums- und Arbeitsplatzverluste, bei denen es sich auch ohne die spezielle Herausforderung der Ökologie um *das* gesellschaftspolitische Thema der kommenden Jahre und Jahrzehnte handelt. Um so erstaunlicher ist es, daß die möglichen Konsequenzen einer Ökologisierungspolitik für Einkommen und Beschäftigung in der sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion bislang kaum Beachtung gefunden haben. Obschon Ansätze einer Vereinbarung von ökologischen und Beschäftigungszielen in der Literatur durchaus entwickelt sind⁴¹, bleiben die konkreten Auswirkungen eines Umbaus auf einzelne Wirtschaftsbereiche und -regionen in diesen Konzepten noch weithin ungeklärt, lassen sich folglich von heute aus die genauen Konfliktlinien einer künftigen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik erst erahnen.

39 Vgl. Martin Jänicke, Wie das Industriesystem von seinen Mißständen profitiert. Kosten und Nutzen technokratischer Symptombekämpfung: Umweltschutz, Gesundheitswesen, innere Sicherheit, Opladen 1979, S. 49ff.

40 Vgl. Christian Leipert, Die heimlichen Kosten des Fortschritts. Wie Umweltzerstörung das Wirtschaftswachstum fördert, Frankfurt a. M., S. 143ff.

41 Vgl. etwa Hans Christoph Binswanger u. a., Arbeit ohne Umweltzerstörung. Strategien für eine neue Wirtschaftspolitik, Frankfurt a. M. 1988; Axel Bust-Bartels, Ökologie und Arbeitslosigkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12-13/94, S. 35-45.

VII. Folgerungen

Unter Vorbehalt stehen damit auch die Rezepturen einer Bewältigung des umweltpolitischen Verteilungsproblems, wie sie heute diskutiert werden. Dabei geht es zum einen um die Frage der staatlichen Diskriminierungsfähigkeit gesellschaftlichen Kräften gegenüber, zum anderen um die Möglichkeit einer institutionellen Separierung von Verteilungs- und (originären) Problemaspekten.

1. Was zunächst die Diskriminierungsfähigkeit des Staates betrifft, steht und fällt diese mit dem Vorhandensein realer Ungleichheiten und daraus folgenden Interessendivergenzen in einer Gesellschaft. Für die Umweltpolitik ist dieser Zusammenhang deshalb bedeutsam, weil sich Interessendivergenzen hier durch das Muster der ökologischen Schadensverteilung zunehmend auch innerhalb des eigentlich problemverursachenden gewerblich-industriellen Blocks bemerkbar machen müßten: „Das, was der eine, etwa die chemische Industrie, als Umwelt verpestet, ist das, was die anderen, etwa der Tourismus, die Landwirtschaft, die Lebensmittelindustrie, das Fischereigewerbe usw. am Markt anzubieten haben. Insofern schlagen Naturzerstörungen auch um in Produktzerstörung, in Zerstörung von Eigentum und Marktanteilen, und zwar als immanenter Widerspruch zwischen Wirtschafts- und Kapitalgruppen.“⁴²

Ob die Regierungschancen sich damit schon verbessern, muß nach dem Gesagten jedoch bezweifelt werden. Die erwarteten Verteilungsmuster einer Ökologisierungspolitik sprechen eher dagegen:

- So hat sich gezeigt, daß potentielle Interessenkonflikte innerhalb des industriellen Systems im Wege einer Nachsorgestrategie durchaus entschärft werden können. Für deren Funktionalität ist bezeichnend, daß sie nicht nur Betroffenen- und Verursacherinteressen gleichzeitig Rechnung trägt, sondern darüber hinaus auch noch weitere „Helferinteressen“ generiert, die aus der Umweltpolitik Nutzen ziehen. Die verbleibenden Probleme werden unterdessen in größerem Rahmen auf andere Länder/Regionen und künftige Generationen abgewälzt.
- Selbst wenn es innerhalb der Erwerbs- und Einkommensinteressen zu Gegensätzen kommt, müssen diese in der gesellschaftlichen und Regierungspraxis nicht zwangsläufig ausgetragen

42 Ulrich Beck, Gegengifte. Die organisierte Unverantwortlichkeit, Frankfurt a. M. 1988, S. 216.

werden. Gerade hierin liegt ein generelles Problem der pluralistischen Interessenvermittlung, daß gesellschaftliche Interessen „nicht systematisch (miteinander konkurrieren) ... und sich deshalb auch nicht wechselseitig kontrollieren und beschränken (können)“⁴³. Statt dessen richten die Interessenten ihre Erwartungen – jeder für sich – an den Staat, der dann die ganze Last der (objektiven) Konfliktsituation zu tragen hat und dem entsprechend daran gelegen sein wird, solche Konflikte durch eine möglichst umfassende Interessenberücksichtigung nicht aufkommen zu lassen.

- Das Problem der ungleichgewichtigen Interessenvermittlung besteht im Falle der Umweltpolitik auch darin, daß die typischen Verursacherbranchen – Energiewirtschaft, Chemie- und Autoindustrie – infolge ihrer größeren Interessiertheit die Betroffenenseite an Lobby- und Vetomacht weit übertreffen. Selbst wenn man nur den innerstaatlichen Kontext nimmt (die internationale Wettbewerbssituation also zunächst unberücksichtigt läßt), müßte sich darum gerade die Selektivität der umweltpolitischen Eingriffe als Regierungshindernis erweisen; hier liegt ein bezeichnender Unterschied des Umweltschutzes zu anderen Interventionsbereichen (z.B. der Sozial- und Arbeitspolitik⁴⁴).

2. Die Erfolgchancen ökologischer Politik bestimmen sich insbesondere nach der Möglichkeit, belastende Verteilungsfragen aus der ursprünglichen Umwelt-Problematik herauszuhalten. Der Verweis auf die notwendige Trennung von Problemlösungs- und Verteilungsfragen darf dabei nicht so verstanden werden, daß eine solche Trennung im Bewußtsein der handelnden Akteure tatsächlich möglich ist. Dem steht – im Falle des Umweltschutzes – nicht nur die offenkundige Bedeutsamkeit der Verteilungsaspekte entgegen, sondern auch der Umstand, daß eine Verbindung von Verteilungs- und Problemlösungsfragen miteinander von der Sache selbst her geboten sein kann (wenn es z.B. um die Finanzierbarkeit bestimmter Maßnahmen geht). Wenn gesagt wird, Problemlösungs- und Verteilungsfragen müßten getrennt behandelt werden, ist vielmehr gemeint, daß Verteilungsinteressen der eigentlichen Problemlösung nicht entgegenstehen sollten. Zurückkommend auf

den angenommenen umweltpolitischen Konflikt zwischen allokativen und distributiven Gerechtigkeitszielen heißt das, daß letztere im Umwelthandeln nur soweit integriert sein dürfen, als erreichbare Lenkungswirkungen und -erfolge darüber nicht verlorengehen⁴⁵.

Ansatzpunkte hierfür ergeben sich bei einer konsequenten Überantwortung der Verteilungsfragen in den eigentlich zuständigen Bereich der Sozialpolitik. Im Falle der Steuer- und Abgabenerhebungen würde dies etwa darauf hinauslaufen, ihre Gestaltung auf der Einnahmen- und Ausgabenseite jeweils unterschiedlichen Zielvorstellungen zu unterwerfen: Während auf der Einnahmenseite das umweltpolitische Verursacherprinzip handlungsleitend sein müßte, die Steuer- und Abgabenerhebung von distributiven Erwägungen also freizuhalten wäre, könnte auf der Ausgabenseite das erzielte Steueraufkommen anschließend mit dazu dienen, unbillige soziale Härten einer Abgabenbelastung aufzufangen und auszugleichen (durch Transferleistungen u. ä.⁴⁶).

Daß Belastungen und Entlastungen dabei nicht deckungsgleich sein können, ist mit Blick auf das anvisierte (ökologische) Lenkungsziel offensichtlich. Dieses würde ja verfehlt, falls es den Adressaten einer Abgabe infolge nachträglicher Verteilungskorrekturen möglich wäre, ihr umweltbelastendes Tun fortzusetzen oder wiederaufzunehmen. Das heißt aber: Selbst wenn die Umweltschutzkosten den Empfängern – durch Subventionen und/oder kompensatorische Steuerenkungen – anderweitig zurückgegeben werden, wie es etwa dem Modell einer Versöhnung von „Arbeit und Umwelt“ entspricht, wäre damit das Selektivitätsproblem der Umweltpolitik noch nicht ausgeräumt, änderte es an der Konfliktträchtigkeit des Ökologisierungsvorhabens nur wenig. Für die staatliche Politik folgt daraus, daß sie die Möglichkeit von „problemübergreifenden“ Koppelgeschäften und Paketlösungen im Verhältnis der umweltpolitischen Akteure nicht leichtfertig abtun sollte. Gerade weil sich Verteilungsaspekte aus der Umweltpolitik nicht letztgültig ausklammern lassen, muß es am Ende darauf ankommen, „den prinzipiell leistungsfähigen Mechanismus von monetären Ausgleichszahlungen soweit wie möglich für die Erleichterung der Konsensbildung nutzbar zu machen“⁴⁷.

43 Franz Lehner, Vergleichende Regierungslehre, Opladen 1989, S. 101.

44 Vgl. Adrienne Windhoff-Héritier, Wirksamkeitsbedingungen politischer Instrumente, in: Thomas Ellwein u.a. (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 3, Baden-Baden 1989, S. 108 ff.; Ingeborg Maus, Sinn und Bedeutung von Volkssouveränität in der modernen Gesellschaft, in: Kritische Justiz, 24 (1991), S. 147 f.

45 Vgl. H. Tippelt/K. Zimmermann (Anm. 22), S. 291 ff.

46 Vgl. ebd.; M. Gorholt (Anm. 33), S. 212.

47 Fritz W. Scharpf, Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, in: Arthur Benz/Fritz W. Scharpf/Reinhard Zintl, Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt a. M. – New York 1992, S. 90.

Die europäische Umweltunion in Theorie und Praxis

I. Zur Funktion des Föderalismus

Zwar war und ist die Europäische Union in aller Munde und auch ihre Umweltpolitik ist schon oftmals diskutiert worden, doch nur selten unter einem föderalistischen Aspekt¹. Uns scheint aber gerade hier ein wesentlicher Ansatzpunkt zu liegen. Angesichts der selbst in einem föderalen Staat wie der Bundesrepublik begrenzten Bedeutung der Regionen (Länder) und des schleichenden Abbaus föderaler Strukturen gerät die Bedeutung, die Föderalismus für ein funktionierendes Gemeinwesen haben kann, zusehends in Vergessenheit. Wir wollen deshalb zunächst zwei Punkte herausgreifen, um die grundsätzliche Tragweite des Folgenden zu verdeutlichen.

Der Prozeß der europäischen Einigung ist im Kern ein von Kalkül und Ratio bestimmtes Phänomen, wogegen die „Nation“ wesentlich auf Emotionen und Gefühlen beruht. Guy Kirsch bemerkt daher zu Recht, die Europäische Gemeinschaft (bzw. Europäische Union) sei in gewissem Ausmaße ein „Überstaat“, keineswegs aber eine „Supranation“² und schon gar nicht ein „Supranationaler Staat“, wie Thomas Straubhaar jüngst etwas voreilig meinte³. Die Herausbildung eines solchen „supra-state“ hat zwangsweise zur Folge, daß die Nationalstaaten Teile ihrer Kompetenz und Souveränität aufgeben müssen; das wiederum hat zur Konsequenz, daß diese Änderung auch den Nationalstaat an sich (mit der Betonung auf national) in Mitleidenschaft zieht. Denn nur solange, wie der nationale Staat in seinen Funktionen glaubwürdig und funktionsfähig war, wurde er auch als Nationalstaat akzeptiert. Weshalb sollte wohl jemand – wie

es Kirsch eingängig formuliert hat – ein deutscher Patriot sein, wenn es nicht notwendig ist, ein deutscher Staatsbürger zu sein?

Diese (funktionale und emotionale) Lücke, welche die Schwächung des nationalen Staates hinterläßt, eröffnet prinzipiell zwei Möglichkeiten der Reaktion: sich bewußt zu werden, daß der Nationalstaat oft ein Kunstgebilde war, und alte, kohäsive Gruppenbildungen neu zu entdecken – als Mecklenburger, Lombarden oder Bretonen – oder diese Bewußtwerdung zu verdrängen und zum Chauvinisten zu werden. Beide Reaktionsformen sind in Europa allgegenwärtig, und das in politischen Reden häufig vernommene Wort „unser aller Vaterland“ ist auch als Versuch zu sehen, beide Reaktionsformen auf einer mittleren Ebene zu halten: Chauvinismus, gerade in Deutschland, würde (wird) von außen mit großer Aufmerksamkeit registriert und würde die Stellung der nationalen Politiker international schwächen, die ständig mit der (vorwurfsvollen) Frage konfrontiert wären, was sie denn zu tun gedenken zur Sicherung von Verlässlichkeit und Berechenbarkeit. Das uns besonders interessierende Phänomen des aufkommenden Regionalismus (Kirsch: „regionale Plurifizierung“) ist für die nationalen Regierungen auf Dauer nicht minder brisant, es ist aber das einzig erfolgreich scheinende Muster des europäischen Einigungsprozesses: europäische „Unifikation“ bei regionaler „Plurifikation“ – oder die Versöhnung von emotionaler Wärme der Region mit dem kalten, rationalen Kalkül von Europa.

Neben dieser Identifikationsfunktion kann der Föderalismus noch in einem weiteren Sinne von Nutzen sein – man könnte hier von seiner Wettbewerbsfunktion reden. Nach F. A. von Hayek ist Wettbewerb ein „Such- und Entdeckungsverfahren“⁴. So grundsätzlich gesehen ist Wettbewerb demnach eine universelle und dynamische Ordnungstechnik in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft: In der Wirtschaft ist diese Ordnungstechnik der marktwirtschaftliche Wettbewerb, in der Politik der politische Wettbewerb – und der Föderalismus als Wettbewerbskonzept somit (unter anderem) ein „Entdeckungsverfahren für institutionelle

1 Zu einer eingehenden Betrachtung der Problematik des Umweltföderalismus am Beispiel sowohl des deutschen Einigungsprozesses als auch der Europäischen Union vgl. Klaus W. Zimmermann/Walter Kahlenborn, *Umweltföderalismus. Einheit und Einheitlichkeit in Deutschland und Europa*, Berlin 1994.

2 Guy Kirsch, *The New Pluralism: Regionalism, Ethnicity and Language*, Paper prepared for the conference on 'Federalism and the Nation State', Center for International Studies, Toronto, 4.-6. 6. 1992, vervielf. Ms., Fribourg 1992, S. 7.

3 Thomas Straubhaar, *Zur optimalen Größe eines integrierten Wirtschaftsraumes. Das Konzept des funktionalen Föderalismus*, dp 23, Institut für Wirtschaftspolitik – Universität der Bundeswehr Hamburg, Hamburg 1993, S. 10.

4 Friedrich August von Hayek, *Competition as a Discovery Process*, in: ders. (Hrsg.), *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*, London-Henley 1978, S. 183.

Neuerungen“⁵. Anders ausgedrückt: Wettbewerb in der Marktwirtschaft und Föderalismus in der freiheitlichen Demokratie sind ähnliche Konzepte und in ihren jeweiligen Bereichen funktionale Äquivalente; beide Konzepte sehen im Konsumenten und Wahlbürger den Souverän in Markt und Politik, und der Wettbewerb der Institutionen dient (per Experimentieren und Imitieren) dazu, dezentrales Wissen und dezentrale Präferenzen zu aktivieren und zur Geltung zu bringen, letztlich mit dem Ziel der optimalen Befriedigung der Bedürfnisse der Individuen mit privaten und öffentlichen Gütern in der Zeit. Eines dieser öffentlichen Güter ist die Umwelt, und die bisherigen Überlegungen bilden nun die Basis für eine Fokussierung auf die Umweltpolitik. Umweltpolitik ist zwar eine moderne, jedoch vom Charakter her geradezu „klassische“ Allokationspolitik, an der sich die Leistungen des Föderalismus exemplarisch demonstrieren lassen.

II. Umweltföderalismus in Europa

Eine historische Analyse der EG-Verträge offenbart, daß Umweltschutz kein originäres Feld gemeinschaftlicher Kompetenz darstellt – ganz im Gegenteil: Nur eine extensive Interpretation des EWG-Vertrages erlaubte überhaupt, Anfang der siebziger Jahre mit der neuen Politik zu beginnen⁶. Motiviert wurde der Start durch wirtschaftliche Interessen: Einheitliche Produkt- und Produktionsstandards sollten eine Gefährdung des Gemeinsamen Marktes durch unterschiedliche Umweltschutznormen verhindern⁷. Allmählich, insbesondere seit den achtziger Jahren, erhielt die gemeinschaftliche Umweltpolitik aber ein eigenständiges Gesicht und dehnte sich auf immer weitere Bereiche aus. Als Kompromiß zwischen dem Bedürfnis der Nationalstaaten nach weitgehender Eigenständigkeit und der zunehmenden Kompetenzverlagerung auf die EG wurde schon frühzeitig der Grundsatz der „geeigneten Aktionsebene“ eingeführt⁸.

5 Charles B. Blankart, *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, München 1991, S. 441.

6 Vgl. hierzu Axel Vorwerk, *Die umweltpolitischen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten nach Inkrafttreten der EEA*, München 1990, S. 37 ff., Harald H. Bungarten, *Die Umweltpolitik der EG*, Bonn 1976, S. 8 ff.

7 Vgl. H. H. Bungarten, ebd., S. 18 ff.

8 Erklärung des Rates der Europäischen Gemeinschaften und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22. November 1973 über ein Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz, ABl. Nr. C 112 vom 20. 12. 1973, S. 7.

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) und den Beschlüssen von Maastricht änderte sich die Situation dann grundlegend – zumindest optisch. Unbestreitbar ist die Schaffung einer rechtlichen Grundlage für eine EU-Umweltpolitik, der neue Titel XVI – Umwelt – des EG-Vertrages. In bezug auf die faktischen Veränderungen sind die Ansichten aber durchaus geteilt: Während einige von einem großem Fortschritt hinsichtlich der Bedeutung der EEA für die EU-Umweltpolitik sprechen, sehen andere nur marginale Änderungen⁹. Ebenso geteilt sind die Ansichten über die Maastrichter Beschlüsse. Die tatsächliche Bedeutung der Vertragsänderungen hängt angesichts der unklaren Formulierung vieler Paragraphen von ihrer Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof bzw. durch die politischen Entscheidungsträger ab.

Doch nicht nur einige für den Umweltschutz wichtige Paragraphen werfen dieses Problem auf, auch die grundsätzliche Frage der Kompetenzabgrenzung zwischen EU und Nationalstaaten bleibt zunächst offen. Statt des Prinzips der geeigneten Aktionsebene soll in Zukunft das (rigidere) Subsidiaritätsprinzip gelten: „In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.“¹⁰ Gerichtlich ist eine solche Formulierung natürlich nicht oder nur schwer nachprüfbar. Die Frage, ob es zu weiterer Zentralisierung der Umweltpolitik auf EU-Ebene kommen wird, läßt sich weder mit Hilfe des neuen Prinzips noch mit Hilfe der einzelnen umweltrelevanten Artikel eindeutig beantworten. Die neuen Verträge sind in dieser Frage vielmehr ausgesprochen ambivalent. Vermutet man aufgrund der Einfügung eines neuen Titels „Umwelt“ eine zunehmende Zentralisierung, so steht dem die Betonung des Subsidiaritätsprinzips gegenüber. Erwartet man infolge der vielen Ausnahmeregelungen eine Dezentralisierung, dann stellt sich dem der neue Abstimmungsmodus im Umweltbereich entgegen: Infolge der Beschlußfassung mittels qualifizierter Mehrheit kann der einzelne Staat seine abweichenden umweltpolitischen Vorstellungen nicht mehr

9 Positiv äußert sich Ferdinand Hochleitner, *Die Kompetenzen der EWG auf dem Gebiet des Umweltschutzes*, Wien 1990, S. 185. Anderer Ansicht ist Ida Johanne Koppen, *The European's Environment Policy*. [...], European University Institute, wp 88/329, Badia Fiesolana 1988, S. 47.

10 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG) in der Fassung vom 7. Februar 1992, in: Europäische Gemeinschaft. Europäische Union. Die Vertragstexte von Maastricht, Bonn 1992, Art. 3 b.

durch ein Veto verteidigen. Der rechtliche Kontext allein (insofern unterscheidet sich die Situation heute dann auch nicht von der Situation vor Verabschiedung der beiden Vertragswerke) erlaubt mithin keine Antwort auf die Frage künftiger Brüsseler Kompetenzen in der Umweltpolitik. Deshalb muß auf anderen Wegen versucht werden, Aufschluß über die zukünftige Entwicklung zu erhalten.

Zum einen ist zu fragen, welche Motive bis zur Verabschiedung der EEA für die Ausdehnung der gemeinschaftlichen Tätigkeit verantwortlich waren. Dabei zeigt sich, daß wirtschaftliche Erwägungen der oben genannten Art (Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen, Handelshemmnisse durch unterschiedliche Produkt- und Produktionsstandards) zwar für die Entstehung, nicht aber für die extreme Erweiterung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik eine hinreichende Begründung darstellen¹¹. Vielmehr kommen andere Ursachen hierfür in Betracht, so u. a. das Bedürfnis der stärker umweltbelasteten und zahlungskräftigeren Staaten, ihre Standards überall einzuführen (gegen finanzielle Zugeständnisse), oder die Möglichkeit für die Regierungen der Mitgliedstaaten, durch eine gemeinschaftliche Regelung gewisse Politikfelder der Kontrolle durch die nationalen Parlamente oder die Regionen (Länder) zu entziehen und somit ihre eigene Macht auszudehnen¹². Da es keinen Grund gibt, weshalb solche oder ähnliche Motive in Zukunft an Bedeutung verlieren sollten, ist aus dieser Sicht eine weitere Zentralisierung wahrscheinlich.

Zu dem gleichen Ergebnis gelangt man bei der Betrachtung der Entwicklung seit der Einführung der EEA. Die Zahl der umweltpolitischen Rechtsakte ist rapide angestiegen, anstatt, wie infolge des Subsidiaritätsprinzips zu erwarten wäre, zurückzugehen¹³. Überlegungen wie die einer „grünen EU-Polizei“ oder auch die Einrichtung einer „Europäischen Umweltagentur“ deuten in die gleiche Richtung¹⁴. Wirft man schließlich einen Blick auf die von der EU selbst angestellten Prognosen, so wie sie im Kommissionsvorschlag für das Fünfte Umwelt-Aktionsprogramm geäußert werden, so kann man sich der Illusion einer zurückhaltenden

Vorgehensweise seitens Brüssel nicht mehr hingeben. Die Aufzählung aller Politikbereiche, für die sich Brüssel verantwortlich fühlt (z. B. städtische Umwelt), und die Hervorhebung der eigenen Rolle (z. B. bei Produktnormen oder auch bei der Festlegung von Emissionsgrenzwerten) bekräftigen die Vermutung, daß von einer Rücknahme der bestehenden Zentralisierung oder auch nur einem Verharren auf dem Status quo nicht auszugehen ist.

Aller Voraussicht nach werden nicht nur die nationalen Parlamente von dieser Entwicklung betroffen sein, mehr noch ist mit einem Bedeutungsverlust der Regionen zu rechnen. So verwundert es auch nicht, daß sich gerade von dieser Seite langsam Widerstand bemerkbar macht. Kommunen und Regionen (wie auch teils die nationalen Parlamente) fragen sich zunehmend, welche Rolle ihnen noch von der Union zugestanden wird. Als Antwort erhalten sie das „Konzept der gemeinsamen Verantwortung“¹⁵, das vordergründig ihre Position betont, gleichzeitig aber das Subsidiaritätsprinzip verwässert.

Nun wäre eine Ausweitung der EU-Kompetenzen auf dem Gebiet des Umweltschutzes unproblematisch, wenn es sinnvolle Argumente dafür gäbe bzw. wenn die Gründe, die für einen dezentralen Ansatz sprechen, eindeutig weniger Gewicht hätten. Dies ist aber kaum der Fall: Zunächst einmal kann eine Vielzahl von Gründen für eine dezentrale und gegen eine zentrale Umweltpolitik angeführt werden. Ein dezentrales Vorgehen bewirkt, wie eingangs skizziert, einen Wettbewerb zwischen den Regionen und Nationen in der Union, der tendenziell innovative und flexible Politik fördert¹⁶. Für Bewohner und Unternehmer bietet sich dazu die Möglichkeit, die interregionale Arbitrage auszunutzen. Regionale oder kommunale Umweltpolitik schafft darüber hinaus Partizipationsmöglichkeiten für den einzelnen¹⁷, sie kann sich den lokalen ökologischen, kulturellen und geographischen Gegebenheiten besser anpassen¹⁸, und sie ist auch von Bedeutung im bestehenden, funktionie-

15 Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), 5. Aktionsprogramm für den Umweltschutz, Vol. II, KOM (92) 23 Endg., Brüssel 1992, S. 80.

16 Vgl. Charles M. Tiebout, A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, 64 (1956), S. 424; Horst Siebert, Europa '92: Decentralizing Environmental Policy in the Single Market, in: Environmental and Resource Economics, 1 (1991), S. 271.

17 Vgl. Helmut Weidner/Peter Knoepfel, Implementationschancen der EG-Richtlinie zur SO₂-Luftreinhaltepolitik. Ein kritischer Beitrag zur Internationalisierung von Umweltpolitik, in: Zeitschrift für Umweltpolitik, (1981) 1, S. 62f.

18 Vgl. E. Reh binder/R. Stewart (Anm. 11), S. 5. Vgl. auch Richard O. Zerbe, Optimal Environmental Jurisdictions, in: Ecology Law Quarterly, 4 (1974) 2, S. 215.

11 Vgl. Eckhard Reh binder/Richard Stewart, Integration through Law. Europe and the American Federal Experience, Bd. 2: Environmental Protection Policy, Berlin 1985, S. 10ff.

12 Vgl. ebd., S. 12f.

13 Siehe Environmental Protection. Review of European Community Legislation as of January 31, 1992, in: Europe Environment, Special edition, Brüssel, Februar 1992.

14 Vgl. Tamara Raye Crockett/Cynthia B. Schultz, The Integration of Environmental Policy and the European Community: Recent Problems of Implementation and Enforcement, in: Columbia Journal of Transnational Law, 29 (1991) 1, S. 185ff.

renden Zusammenspiel der Verwaltungsstrukturen vor Ort – eine Zentralisierung eines Politikbereiches, hier: der Umweltpolitik, wird oftmals andere Bereiche hemmen¹⁹.

So offensichtlich die Vorteile einer Dezentralisierung sind, so deutlich sind die Nachteile einer Zentralisierung: erhöhte Kosten und unnötige Uniformität. Fraglich ist schließlich, ob von einer Wirtschaftsgemeinschaft ein ausreichendes Verständnis für die Lösung umweltpolitischer Probleme erwartet werden darf²⁰. Fällt es alles in allem nicht schwer, gute Argumente für eine dezentrale Entscheidungsstruktur zu finden, dann bedarf es schon einer sehr präzisen Rechtfertigung, weshalb trotzdem an einem Kurs fortschreitender Zentralisierung festgehalten wird.

Ein mögliches Argument, die Gefahr, daß es zwischen den dezentralen Behörden zu einem Wettbewerb um Kapitalattrahierung zu Lasten der Umweltstandards kommen könnte, wurde in Modellbetrachtungen bereits mehrfach widerlegt²¹. Solange keine „spillovers“ (grenzüberschreitende Umweltverschmutzung) vorliegen, ist vielmehr davon auszugehen, daß dezentrale Behörden viel eher in der Lage sind, das optimale Umweltniveau zu bestimmen und zu erreichen als zentrale Behörden; „spillovers“ hingegen führen tendenziell zu einer Unterversorgung mit dem Gut Umwelt.

Bei dezentraler Kompetenzaufteilung läßt sich dieses Problem nur bedingt umgehen. Verhandlungslösungen (gegebenenfalls Kompensationszahlungen) werfen eine Reihe von Schwierigkeiten auf; so werden beispielsweise alle Seiten daran interessiert sein, ihre aus den Immissionsschäden oder der Emissionsvermeidung resultierenden Kosten hochzuspielen. Auch ist aus allgemeiner politischen Erwägungen schwer vorstellbar, daß es in der EU zu Kompensationszahlungen der betroffenen an die emittierenden Regionen für Reduktionsleistungen kommen wird. Lösungen auf dem Wege des internationalen Haftungsrechts sind wegen der hohen Transaktionskosten und der oft unmöglichen Bestimmung des genauen Schadensverursachers nur begrenzt praktikabel. Der Verwirk-

lichung von „fiscal equivalence“²² schließlich stehen nicht minder gravierende Probleme im Wege²³ (Abgrenzung des Betroffenenkreises, Anzahl der notwendigen neuen Institutionen usw.). Auf der anderen Seite stellt auch eine Zentralisierung der Kompetenzen nicht unbedingt einen idealen Ausweg dar; die dabei auftretenden Ineffizienzen mögen die Ineffizienzen dezentraler Umweltpolitik sogar überwiegen. Ein gemischter Ansatz, wie er sich durch Diffusionsnormen bietet (Festlegung und Überwachung der Qualität der Umweltmedien bei Passieren der Grenzen), mag in gewissen Fällen deshalb noch die beste Lösung darstellen²⁴.

Als weiteres potentiell Argument für eine zentralisierte Umweltpolitik muß die Frage schwer abbaubarer Schadstoffe erörtert werden. Der Gedanke, daß in das Entscheidungskalkül der dezentralen Behörden Langzeitschäden nur bedingt einfließen, weil die Nachkommen wahrscheinlich in anderen Regionen wohnen werden, kann eine Zentralisierung auf EU-Ebene jedoch nicht rechtfertigen; lediglich eine nationale Umweltpolitik kann so begründet werden. Die Tendenz zur Kapitalisierung der zukünftigen Schäden in den Bodenpreisen entkräftet darüber hinaus diese Argumentation²⁵. Allerdings bedarf es zu einer auch im zeitlichen Ablauf effizienten Politik einer sehr weitgehenden Informationsbasis, die die Möglichkeiten dezentraler Verwaltungseinheiten oftmals überfordern dürfte. Zentrale Informationsleistungen sind hier aber als ausreichend anzusehen. Eine zentralisierte Umweltpolitik läuft demgegenüber gerade bei nur langfristig abbaubaren Schadstoffen Gefahr, die Situation einseitig auszunutzen: Die Mehrheit der Bevölkerung profitiert – solange die „spillovers“ nicht zu groß sind –, während die Minderheit (in der betroffenen Region) nicht einmal über ihre Schäden informiert ist (wird)²⁶.

22 Bei „fiscal equivalence“ existiert für jedes öffentliche Gut eine separate Verwaltungseinheit, so daß der Betroffenenkreis (hier: hinsichtlich der Umweltverschmutzung) mit dem Kreis derjenigen, die für das öffentliche Gut zahlen (hier: die Vermeidungskosten), übereinstimmt. Vgl. Mancur Olson, *The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government*, in: *The American Economic Review, Papers and Proceedings*, 59 (1969), S. 483.

23 Vgl. Dieter Ewringmann/Karl-Heinrich Hansmeyer, *The Institutional Setting of Regional Environmental Policy*, in: Horst Siebert u.a. (Hrsg.), *Regional Environmental Policy. The Economic Issues*. New York-London 1979, S. 153f.

24 Vgl. H. Siebert (Anm. 16), S. 277ff.; Gunter Schneider/R. U. Sprenger, *Mehr Umweltschutz in der EG – aber wie?*, in: *ifo-Schnelldienst*, 43 (1990) 16/17, S. 28.

25 Vgl. Wallace E. Oates/Robert M. Schwab, *The Theory of Regulatory Federalism: The Case of Environmental Management*, unveröffentlichtes Ms., 1988.

26 Es handelt sich um die „internality“-Situation wie sie von M. Olson (Anm. 22), S. 482 beschrieben wird.

19 Vgl. E. Rehbinder/R. Stewart (Anm. 11), S. 5.

20 Vgl. Joschka Fischer, *Der Umbau der Industriegesellschaft. Plädoyer wider die herrschende Umweltlüge*, Frankfurt/M. 1989, S. 124f.

21 Vgl. K. W. Zimmermann/W. Kahlenborn (Anm. 1). Siehe auch Wallace E. Oates/Robert M. Schwab, *Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?*, in: *Journal of Public Economics*, 35 (1988), S. 333–354; Ngo van Long/Horst Siebert, *Institutional Competition versus Ex-Ante Harmonization: The Case of Environmental Policy*, Institut für Weltwirtschaft, Arbeitspapiere 396, Kiel 1989.

Ein Argument, das gerade in der Bundesrepublik sehr häufig angeführt wird, um umweltpolitische Entscheidungen auf EU-Ebene zu rechtfertigen, ist die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen (insbesondere infolge unterschiedlich rigider Produktionsstandards)²⁷. Dabei wird geflissentlich übersehen, daß Umwelt nichts anderes ist als ein immobilier Ausstattungsfaktor (wie auch Boden oder zum Teil Arbeit). Insofern gibt es keinen Grund, weshalb nicht auch für das Gut Umwelt die Preise differieren sollten. Erst auf diese Weise schließlich wird die Ausnutzung komparativer Standortvorteile innerhalb der Union möglich; gleiche Preise würden einer ineffizienten Allokation des Gutes Umwelt nur Vorschub leisten. Davon abgesehen wäre, insbesondere im Fall von Auflagen, nicht einmal der selbstgestellte Anspruch von Gleichbehandlung gewährleistet, denn die Auswirkungen von Umweltschutzvorschriften auf die Kostensituation einzelner Betriebe hängt stark von Faktoren ab, die von einer gemeinschaftlichen Umweltpolitik nicht beeinflußt werden können. Eine Vereinheitlichung der Anforderungen bewirkt also gerade erst die zu verhindernde Wettbewerbsverzerrung²⁸.

Auch der Wunsch, Marktsegmentierung zu vermeiden, muß nicht automatisch eine Harmonisierung und Zentralisierung der Umweltpolitik nach sich ziehen. Solange Steuern als umweltpolitisches Instrument gewählt werden, kann in vielen Fällen auf eine homogene Politik verzichtet werden²⁹; gleiches gilt im Falle von „add-on“, also wenn Auflagen durch relativ einfach zu bewerkstellende technische Ergänzungen erfüllt werden können. Bedauerlicherweise steht der Drang Brüssels nach einheitlichen Steuern dem aufgezeigten Weg entgegen. Außerdem finden sich umweltbewußte Staaten (oder Regionen) nach geltendem EU-Recht in ständiger Begründungspflicht für alle Schutzmaßnahmen, die den Handel in irgendeiner Weise tangieren³⁰. So wird forcierte dezentrale Umweltpolitik unter den gegebenen Umständen zumeist mit einer Klage der Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof rechnen müssen.

27 Vgl. Eberhard Meller (Bundesverband der deutschen Industrie), EG-Binnenmarkt und Umweltschutz aus der Sicht ausgewählter gesellschaftlicher Gruppen, in: ifo-Schnelldienst, 43 (1990) 16/17, S. 4.

28 Vgl. hierzu John Ashworth/Ivy Papps, Equity in European Community Pollution Control, in: Journal of Environmental Economics and Management, 20 (1991), S. 46-54.

29 Vgl. Ernst Mohr, Environmental Taxes and Charges and EC Fiscal Harmonization: Theory and Policy, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge 161, Kiel 1990.

30 Vgl. Gunter Schneider u. a., „1992“. The Environmental Dimension. Task Force Report on the Environment and the Internal Market, Bonn 1990, S. 75.

Zieht man eine Bilanz der Einwände gegen dezentrale Umweltpolitik, dann entpuppen sich nur wenige als wirklich stichhaltig. Eine grundsätzliche Ablehnung dieses Politikansatzes läßt sich auf keinen Fall rechtfertigen. Insbesondere angesichts der zahlreichen Gründe, die wiederum gegen einen zentralen Ansatz sprechen, bleibt es unverständlich, warum in der Umweltpolitik zunehmend Brüssel entscheiden soll. Die Schlußfolgerung erscheint zwingend, daß statt fortschreitender Zentralisierung erst die Frage zu überdenken wäre, inwieweit, auf welchen Gebieten und wie lange eine solche Zentralisierung sinnvoll ist.

Bei der Beantwortung dieser Fragen ist zunächst zu beachten, daß sich eine institutionelle Ordnung für die Umweltpolitik in Europa nicht auf die Alternative beschränken muß, entweder alle Kompetenzen in die Hände der EU zu überführen, oder sie bei den Nationalstaaten bzw. den Regionen zu belassen. Es kann in vielerlei Hinsicht entsprechend den Notwendigkeiten unterschieden werden. So kann die Regelung einer Materie auf EU-Ebene eine zeitliche Differenzierung für die Mitgliedstaaten beinhalten; sie kann eine nur begrenzte Harmonisierung vorsehen, oder sie kann auch nur einen Teilbereich des Gebietes betreffen – etwa nur Grenzwerte vorgeben, aber die Wahl der Instrumente den Mitgliedstaaten überlassen³¹. Ein solches Vorgehen würde von den der Union zugrundeliegenden Verträgen durchaus unterstützt.

Fragt man nun nach ökonomischen Kriterien für die Bestimmung einer optimalen institutionellen Zuordnung von Verantwortlichkeiten, so kommen vor allem sieben Kostenfaktoren in Betracht³²: Während Verwaltungskosten, Kosten aus „internality“-Situationen und zu weit gehender Harmonisierung eher für eine dezentrale Ausrichtung sprechen, weisen mit „spillovers“ verbundene Kosten, „economies of scale“ und Kosten aus potentieller Marktsegmentierung tendenziell in die entgegengesetzte Richtung; Verhandlungskosten schließlich variieren eindeutig mit dem zugrundeliegenden Problem. Eine getrennte Betrachtung erfordert die Frage institutioneller Neuschöpfungen: Die Schaffung neuer Behörden kann zwar in mancherlei Hinsicht Kosten reduzieren, sie ist aber andererseits mit besonderen Nachteilen behaftet, so daß sie nur in Ausnahmefällen eine geeignete Lösung sein dürfte.

Unter Beachtung der verschiedenen Kostenfaktoren, die mit unterschiedlicher institutioneller Zu-

31 Vgl. E. Rehbinder/R. Stewart (Anm. 11), S. 6ff.

32 Vgl. D. Ewringmann/K.-H. Hansmeyer (Anm. 23); Gordon Tullock, Federalism: Problems of Scale, in: Public Choice, 6 (1969), S. 19-29.

weisung verbunden sind, kann dann der Versuch unternommen werden, eine Skizze einer „optimalen“ Kompetenzverteilung für die europäische Umweltpolitik zu zeichnen. Für lokale Luftverschmutzung, stehende Gewässer, Schallschutzmaßnahmen und immobile Schallemissionsquellen, Bodenschutz und Siedlungsabfälle erweist sich regionale oder lokale Zuständigkeit als am effizientesten. EU-Verantwortlichkeit sollte (auf der Basis dieser ausschließlich ökonomischen Faktoren) dagegen im Bereich weiträumiger Luftverschmutzung und globaler Umweltprobleme angestrebt werden. Nationale Befugnisse, teilweise im Verbund mit EU-Kompetenzen, ergeben sich für mobile Emissionsquellen im Bereich der Luftverschmutzung und des Lärms, für Chemieproukte, für Sondermüll sowie Natur- und Landschaftschutz. Für Fließgewässer hingegen erscheint die Errichtung eigens dafür kreierter Institutionen empfehlenswert³³.

Im Zusammenhang mit dieser Skizze ist natürlich zu unterstreichen, daß ökonomische Kriterien allein nicht ausreichen, um eine sinnvolle institutionelle Ordnung zu definieren. Da andererseits die Ergebnisse einer Anzahl von politikwissenschaftlichen Studien³⁴ in dieselbe Richtung weisen, können die erheblichen Diskrepanzen, die zwischen der erwarteten fortschreitenden Zentralisierung umweltpolitischer Kompetenzen und der vorgeschlagenen institutionellen (Neu-)Ordnung bestehen, nicht einfach übergangen werden, vielmehr sollten einige Lehren gezogen werden wie beispielsweise:

- Die Befugnisse der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Umweltschutzes sind teilweise zugunsten der Regionen zu reduzieren.
- Die gemeinschaftlichen Kompetenzen sollten auf einige Schwerpunktbereiche, insbesondere bei ausgeprägten „spillovers“ oder erheblichen Kosten durch eventuelle Marktsegmentierung, beschränkt werden.
- Dort, wo eine Verantwortlichkeit der Union zu befürworten ist, sollte diese dann aber auch uneingeschränkt in Brüssel liegen; die Kompetenzen der EU müssen deshalb in einigen Bereichen, vor allem bei der Implementierung getroffener Beschlüsse, ausgedehnt werden.

33 Vgl. Mancur Olson, On Regional Pollution and Fiscal Equivalence, in: H. Siebert u. a. (Hrsg.) (Anm. 23), S. 185; R. O. Zerbe (Anm. 18), S. 235f.

34 Vgl. H. Weidner/P. Knoepfel (Anm. 17); Fritz W. Scharpf, Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, 26 (1985) 4, S. 323-356; Martin Jänicke, Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik im internationalen Vergleich, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 13 (1990) 3, S. 213-232.

- Alle Möglichkeiten differenzierter Umweltpolitik innerhalb der EU müssen prinzipiell offenstehen, auch ein Europa der „zwei oder mehr Geschwindigkeiten“ darf kein Tabu sein.
- Solange Brüssel auch in den unbedeutendsten Fragen von dem Konsens aller (oder der allermeisten) Mitgliedstaaten abhängt, kann dort effiziente Politik nicht betrieben werden. Um zu schnelleren und effektiveren Entscheidungen zu kommen, ist eine Ausdehnung der Befugnisse des Europäischen Parlamentes ebenso in Betracht zu ziehen wie eine Beschlußfassung des Rates mit einfacher Mehrheit.
- Eine derartige institutionelle Entflechtung dient nicht zuletzt dem Ziel der Verhinderung der bestehenden Diffusion politischer Verantwortung. Momentan fungiert die EU in mancher Hinsicht als Tarnkappe für die Umweltminister der Mitgliedstaaten – die Verantwortung für politische Fehlleistungen wird allzu oft nach Brüssel abgeschoben. Auch aus dieser Sicht verstärkt der bestehende Zentralisierungstrend nur die herrschende Ineffizienz.

III. Fazit

Ein „gesunder“ Föderalismus in der Umweltpolitik, der nicht zuletzt die Rolle der Regionen betont, verbunden mit klarer Kompetenzabgrenzung, ist somit das Resultat dieser Überlegungen. In manchen EU-Ländern wie insbesondere Frankreich oder Italien werden solche Erkenntnisse sicherlich wenig Begeisterung hervorrufen; eine weitere Reduktion der Stellung der deutschen Bundesländer im Prozeß der europäischen Einigung wäre aber kaum vertretbar. Nur sie werden in der Zukunft imstande sein, die notwendige regionale Differenzierung in der Umweltpolitik zu gewährleisten. Demzufolge sollte es das besondere Anliegen der Bundesrepublik sein, eine weitere Zentralisierung der EU-Umweltpolitik zu verhindern.

Eigentlich ist diesen Ergebnissen nicht viel hinzuzufügen, es sei denn – zur Schließung des thematischen Rahmens – von einer breiteren politischen Perspektive her, die erstaunliche Parallelitäten zu der hier primär vertretenen allokationstheoretischen Sichtweise eröffnet. Beginnen wir mit Europa und der weit verbreiteten Europamüdigkeit, so können wir gerade in der Nach-Maastricht-Phase eine besondere Kritikfreudigkeit, eine sich steigernde Intensität des Protestes gegen die etablierten Mechanismen der Behandlung und Um-

setzung des Themas „Europa“ feststellen – die geringe Beteiligung an Europa-Wahlen ist hier noch der harmloseste Ausdruck. Die Bürger in vielen europäischen Ländern scheinen – ganz pointiert gesagt – erkannt zu haben, daß mit Verdrossenheit (gar Verachtung) argwöhnisch betrachtete politische Klassen, demokratisch unlegitimierte, bürgerferne Techno- und Bürokraten sowie nationale Lobbies und multinationale Konzerne in konzentrierter Aktion die endgültige Entmündigung des Bürgers in Europa festschreiben wollen. Ob diese Einschätzung in dieser Form richtig ist oder nicht, kann hier nicht kompetent und endgültig entschieden werden. Allerdings weisen die Trends in der von uns untersuchten Umweltpolitik, die im besonderen Maße auf individuelle Akzeptanz und Verhaltenswirksamkeit angewiesen ist, deutlich in Richtung auf Zentralisierung und Uniformierung – den polaren Gegensatz zu der hier diskutierten Vision der Regionalisierung, Dezentralisierung, Föderalisierung und Subsidiarität.

Welche Geisteshaltung hinter dem Drang zur Zentralisierung und Uniformität steckt, hat der ehemalige Umweltkommissar der EU und zwischenzeitliche Umweltminister Italiens Ripa di Meana einmal in einem Interview³⁵ – fürwahr dekuvierend – deutlich gemacht: Dort beschwor er die „Gefahr, die unter dem Deckmantel der Subsidiarität daherkommt“, dies nicht so sehr, weil „der Dreck nicht vor den Grenzen halt macht“ (was ein vernünftiger Grund für variable Föderalisierung wäre), sondern weil nur drei EU-Mitgliedstaaten eine gewisse „Umwelttradition“ aufwiesen, in den anderen Ländern aber eine „große Laxheit“

³⁵ Die Hohe Schule der Heuchelei. Italiens Umweltminister Carlo Ripa di Meana über die Fehler der EG, in: Der Spiegel, (1992) 29, S. 84–87.

gegenüber der Umwelt vorherrschend. Und weiter im Originaltext: „Wollten wir die Umweltgesetzgebung renationalisieren, würde man diese neun Länder sich selbst überlassen.“ Deutlicher kann man eigentlich nicht sagen, daß einem die Präferenzen der Bürger, selbst im Heimatland, einigermaßen gleichgültig sind und daß man selbst am besten weiß, was den unwissenden und widerborstigen Bürgern guttut – die perfekte Entmündigung.

Hier feiert natürlich neben einem gehörigen Grad an Überheblichkeit das alte Meritorisierungsargument (der staatliche Eingriff in individuelle Präferenzen) fröhliche Urständ, das sich wissenschaftlich nicht zuletzt deshalb als unhaltbar erwiesen hat, weil alle Defekte, die Meritorisierung begründen könnten, entweder als solche widerlegbar oder aber heilbar wären – wenn man dies wollte. Die probate Art, sich vor Politikern dieser Couleur (die gerade dies nicht im Sinn haben) zu schützen, ist natürlich, sie nicht zu wählen, „so that bad rulers can be got rid of without bloodshed, without violence“, sagt Popper³⁶ – aber wie schützt man sich vor EU-Bürokraten (der Perversion des *civil servant* zum *uncivil master*, wie Churchill einmal sagte), die nicht gewählt oder abgewählt werden können?

Die am Beispiel der Umweltpolitik exemplifizierte Botschaft aus dieser Untersuchung ist klar: Nur durch die Wiedergewinnung der Mündigkeit des einzelnen europäischen Bürgers ist auch die Mündigkeit an Europa zu überwinden – aber die Wiedergewinnung der Mündigkeit, nicht nur auf dem Felde der Umweltpolitik, bedeutet notwendigerweise auch Föderalisierung.

³⁶ Karl Popper, *The Open Society and its Enemies Revisited*, in: *The Economist* vom 23. April 1988, S. 26.

Bernd M. Malunat: Die Umweltpolitik der Bundesrepublik Deutschland

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/94, S. 3–12

Die Umweltpolitik wurde in der Bundesrepublik als ein hinsichtlich der Ziele und Mittel systematisch konzipiertes Politikfeld von der sozialliberalen Koalition seit 1969 auf die politische Agenda gesetzt. Dieses Konzept wurde nach dem Regierungswechsel 1982 durch die konservativ-liberale Regierung mit bemerkenswerter Kontinuität fortgesetzt.

Die Umweltpolitik hat in diesem Vierteljahrhundert beachtenswerte Verbesserungen der Umweltqualität in verschiedenen Bereichen erreicht. Zugleich ist aber eine Verschärfung der Umweltprobleme festzustellen, was nicht zuletzt auf verbesserte Kenntnisse, vor allem der globalen ökonomischen Entwicklungen und ökologischen Interdependenzen, zurückzuführen ist. Auf diese veränderte Ausgangslage hat die Umweltpolitik noch keine angemessene Antwort gefunden. Aus den daraus entstandenen Zweifeln entwickelte sich eine verstärkte Orientierung auf eine Intensivierung der internationalen umweltpolitischen Zusammenarbeit.

Hans-Joachim Höhn: Umweltethik und Umweltpolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/94, S. 13–21

In einer ökonomisch schwierigen Situation, in der die Anpassungsprobleme vieler Unternehmen an eine veränderte Wirtschaftslage ökologische Belange zu verdrängen drohen, hat der vom Bundesminister für Umwelt bestellte Rat von Sachverständigen 1994 sein Umweltgutachten vorgelegt. Dieses Dokument wissenschaftlicher Politikberatung würde wenig Aufmerksamkeit verdienen, erschöpfte es sich in dem Appell, Umweltschutz als integrierten Bestandteil aller politischer Aktivitäten zu betrachten, oder würde es nur einen Katalog von Einzelmaßnahmen zur ökologischen Reparatur technisch-industrieller Schadensfälle enthalten. Was das Gutachten interessant macht, ist die Tatsache, daß es der Notwendigkeit einer ökologischen Modernisierung der Gesellschaft das Leitbild einer „dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung“ (Sustainable Development) vorstellt, das sowohl konzeptionell die Umweltpolitik langfristig orientieren kann als auch bereits soweit ausgearbeitet ist, daß es für die Bewältigung konkreter Aufgabenstellungen als operationalisierbar erscheint. Da auf beiden Reflexionsstufen die Umweltethik nicht nur als Stichwortgeber oder philosophisches Beiwerk vorkommt, ist hier auch der eher seltene Fall gegeben, die Relevanz und Anschlußfähigkeit ethischer Prinzipien, Urteilskriterien und Handlungsorientierungen für Probleme der Risikoabschätzung, Güter- und Übelabwägung zu demonstrieren.

Frank Decker: Ökologie und Verteilung. Eine Analyse der sozialen Folgen des Umweltschutzes

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/94, S. 22–32

Obwohl sich die Probleme des Umweltschutzes in der heutigen Industriegesellschaft ganz überwiegend auf dessen soziale bzw. Verteilungsfolgen zurückführen lassen, sind diese von der Politikwissenschaft bislang eher stiefmütterlich behandelt worden. Der Grund dafür liegt in der Fixierung der politologischen Umwelt-(politik)forschung auf das regulative Policy-Muster und in der damit verbundenen Konzentration auf den eigentlichen Aspekt der Problemlösung. Eine realistische Betrachtungsweise muß demgegenüber neben den ökologischen Hauptfolgen die sozialen Nebenfolgen der Umweltpolitik verstärkt in den Vordergrund rücken. Auf diesem Wege lassen sich nicht nur die maßgebliche Bedeutung der Verteilungsfragen (unter Regierungsgesichtspunkten) besser herausstellen, sondern auch die Ursachen und Wirkungsmechanismen, die einer Gleich- oder Ungleichverteilung auf bestimmte Bevölkerungsgruppen jeweils zugrunde liegen. Diese unterscheiden sich mit Blick auf ökologische und ökonomische Aspekte, materielle Problembereiche, normativ-instrumentelle Prinzipien sowie Policy-Eigenschaften und -Phasen des Umweltschutzes zum Teil erheblich und machen damit die Vielschichtigkeit umweltpolitischer Regierungsprobleme schon in sich deutlich. Die erwarteten Verteilungsmuster einer wirklichen Ökologisierungspolitik lassen es fraglich erscheinen, ob der fällige Umbau des Industriesystems rechtzeitig und im nötigen Umfang zustande kommt.

Walter Kahlenborn/Klaus W. Zimmermann: Die europäische Umweltunion in Theorie und Praxis

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/94, S. 33–39

Leitgedanke des Artikels ist die Frage, wie es um den Föderalismus in der europäischen Umweltpolitik bestellt ist. Föderalismus hat als politisches Gestaltungsprinzip im wesentlichen zwei Funktionen: Zum einen schafft er in Zeiten abnehmender nationaler Identifizierungsmöglichkeiten für den einzelnen Bürger einen Ausgleich auf regionaler Ebene; zum anderen erzeugt er ähnlich dem Wettbewerb in der Marktwirtschaft einen Wettstreit zwischen den Regionen zum Vorteil ihrer Bewohner. Die hohe Bedeutung dieser beiden Funktionen unterstreicht die Brisanz der Fragestellung.

Die in diesem Beitrag empfohlene Neuordnung der Zuständigkeiten böte gleichzeitig die Chance, die bestehende Diffusion der Verantwortlichkeiten zu beseitigen, die es dem Bürger unmöglich macht nachzuvollziehen, wer für einzelne umweltpolitische Entscheidungen verantwortlich ist. Ein „gesunder“ Föderalismus in der Umweltpolitik, der nicht zuletzt die Rolle der Regionen betont, verbunden mit klarer Kompetenzabgrenzung, ist damit das Resultat der Überlegungen.