

Braunkohlentag in Bonn am 16. Mai 2002

Umweltpolitik im Streit

- Freiheitlicher Ordnungsrahmen versus Staatsinterventionismus

Prof. Dr. Paul Klemmer,

Präsident des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Essen

- Kurzzusammenfassung -

Umweltpolitik ist jener Bereich des staatlichen Handelns, der sich vor allem auf die Beeinflussung der „natürlichen“ Umwelt (Ausnahme Stoffpolitik und Reaktorsicherheit) konzentriert. Diese Umwelt stellt sich heute weitgehend als eine vom Menschen geprägte Umwelt dar, wobei die Prägung für die heutigen und künftigen Generationen sowie die mitkreatürliche Umwelt mit negativen Effekten verbunden ist.

Die Umweltpolitik bedarf zwar gewisser staatlicher Interventionen, in Abhängigkeit von ihrer Ausgestaltung kann ein wachsender Interventionismus aber zur Aushöhlung einer freiheitlichen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung führen. Ein stärkeres Nachdenken über ordnungspolitische Korrekturen der Umweltpolitik erscheint dringend erforderlich.

Primäre Anliegen der Umweltpolitik sind

- der Schutz des Menschen vor „kritischen“ Belastungen der Umweltmedien, der verwendeten Güter (etwa Lebensmittel) bzw. vor bestimmten Stoffen,
- der Schutz der Umwelt um ihrer selbst willen (etwa Naturschutz),
- die langfristige Sicherung der Ressourcenausstattung,
- der Erhalt zentraler Umweltfunktionen (z.B. Regelungs-, Ausgleichs- oder Pufferfunktion),
- der Erhalt direkter Wohlfahrtsfunktionen der natürlichen Umwelt (etwa Erlebnis-, Vermächtnis- oder Optionswert).

Zentrale Handlungsfelder sind die globale (transnationale) und nationale Umweltpolitik, wobei erstere sich dadurch auszeichnet, dass es sich dort um relativ autonome Staaten handelt, die zu einem kooperativen Verhalten veranlasst werden müssen.

Was die Ausgestaltung der Umweltpolitik betrifft, kann man zwischen einem ordnungspolitischen und einem stark staatsinterventionistischen Ansatz unterscheiden. Ersterer beruht auf einem individualistischen Gesellschaftskonzept. Er geht von der wettbewerbsgeprägten Marktpreisbildung als Lösung des Niveau- und Allokationsproblems aus und unterstellt, dass unter bestimmten Rahmenbedingungen (Konstanz der Wirtschaftspolitik, Geldwertstabilität und Förderung der intergenerationellen Vermögensbildung) auch eine Langfristorientierung der einzelwirtschaftlichen Planungen (Drei-Generationen-Planung) möglich ist, die der politischen Planungsneigung häufig überlegen ist. Der Staat konzentriert sich in diesem Konzept auf die Setzung allgemeingültiger Regeln und interveniert nur dort, wo ein eindeutiger Regulierungsbedarf nachgewiesen werden kann. Dies geschieht dann über die sparsame Setzung von Leitplanken im Sinne mindestens einzuhaltender Standards bzw. von Mindestschutzbereichen.

Die Anhänger stark interventionistischer Konzepte zeichnen sich durch eine ausgeprägte Markt- und teilweise auch durch eine Demokratieskepsis aus. Sie unterstellen bei den privaten Akteuren hohe Informationsdefizite sowie eine beachtliche Kurzfristorientierung. Hinzu tritt die Betonung gravierender Marktversagenstatbestände sowie von (intergenerationellen) Verteilungsdefiziten. Es kann nachgewiesen werden, dass die praktische Umweltpolitik, vor allem in ihrer zeitlichen Entwicklung, einen zunehmenden Hang zum Interventionismus aufweist, der in der neueren Zeit vor allem im Zusammenhang mit der Forderung nach einer umfassenden Nachhaltigkeitspolitik zum Vorschein kommt.

Eine interventionistische Nachhaltigkeitspolitik wird von ihren Anhängern als eine umfassende Managementaufgabe verstanden. In diesem staatsgläubigen Umfeld sucht man nach möglichst konkreten Regeln und Handlungsempfehlungen, um Probleme zentral „managen“ zu können. Seit Plato dient hierbei die Metapher vom Politiker als Steuermann (griech.: kybernetes) und dem Staatsschiff dazu, an eine staatliche Navigationskunst zu glauben und diese auch einzufordern. Man ruft nach einem Nachhaltigkeitsmanagement, nach Aufbau von Managementkapazität oder nach Managementregeln, wie überhaupt der Managementbegriff bei den Verfechtern einer heute dominierenden Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik eine große Rolle spielt. Hierbei will man ökologische, soziale und ökonomische Belange gleichzeitig und umfassend berücksichtigen.

Die Verfechter einer solchen Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik wollen klare Zielvorgaben bzw. noch genauer: einen umfassenden Nachhaltigkeitsplan, der der Gesellschaft als „Leitstrahl“ zur Kursbestimmung einer gesellschaftlich erwünschten nachhaltigen Entwicklung dienen soll. Diese Vorstellung verbindet sich mit der Forderung nach einem sog. nationalen Umweltplan. Explizit versteht ein solcher Plan sich als „Typus von indikativer Planung“, der die „konsensuale Zielbildung auf breiter Basis in den Vordergrund stellt“ und die Partizipation und intersektorale Integration betont. Mittels intersektoraler Querschnittsstrategien (etwa Integration der wirtschaftsnahen Ressorts Verkehr, Bau, Landwirtschaft und Energie in die Umweltpolitik) möchte man die traditionell additive Rolle der Umweltpolitik überwinden und gleichzeitig Ökologie, Ökonomie und Soziales als Einheit ansehen.

Eine solche Konzeption von Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik ist aus ordnungspolitischer Sicht problematisch. Sie kommt teilweise einer schleichenden Transformation der Marktwirtschaft und sogar des demokratischen Staatswesens gleich. Neben die Abstimmung der einzelwirtschaftlichen Planungen über Märkte treten nämlich – bleibt man beim Umweltthema - Verhandlungslösungen zwischen privaten Umweltnutzern, Wissensträgern (Experten) sowie staatlichen Repräsentanten im Rahmen unterschiedlicher Netzwerke. Nicht die Marktabstimmung, sondern Konsensbildung über diskursive Prozesse und Kooperation in umfassenden Netzwerken werden zu den entscheidenden Mechanismen einer solchen Nachhaltigkeitspolitik. Weiter wird aus einem „Rechtsschutzstaat“ zunehmend ein (indikativ) planender Staat, der - vor allem bei einem umfassenden Nachhaltigkeitsbegriff - immer mehr gestalterische Aufgaben übernimmt und diese über ein System indikativer Planung durchzusetzen versucht. Da dieser Staat sich bei dieser Aufgabe (Integration von Ökologie, Ökonomie und Soziales in eine umfassendes Nachhaltigkeitskonzept sowie Durchsetzung desselben) aber vielfach überfordert sieht und sich - etwa als Folge des Globalisierungsprozesses oder der Herausbildung mächtiger Interessengruppen (Netzwerkgesellschaft) - zunehmend als immer ohnmächtiger erfährt, kommt es zu einem das demokratische Staatsverständnis in seinem Kern berührenden Politikwandel. Aus einem Staat, der klare rechtliche Rahmenbedingungen oder soziale bzw. ökologische „Leitplanken“ setzen

soll, wird der den Dialog induzierende, argumentierende und verhandelnde Staat, der häufig selbst noch nicht weiß, was er will, und sich in vielfältige Abhängigkeiten begibt.