

Wie schaffen wir die ökologische Stoffwirtschaft?*

Ernst Schwanhold, geb. 1948 in Bad Essen, Ausbildung als Chemielaborant, Dipl.-Ing., Tätigkeit in einem mittelständischen Industriebetrieb, Prokurist und Betriebsleiter, Mitglied der SPD, ist seit 1990 Mitglied des Deutschen Bundestages und seit 1992 Vorsitzender der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“.

In meinem Beitrag werde ich nach den Rahmenbedingungen und Instrumenten einer ökologischen Stoffwirtschaft fragen. Ich lasse Ihnen also gar keine Chance, die Frage nach dem Ob zu stellen, sondern ich gehe davon aus, daß die Teilnehmer dieses Werkstattgesprächs sich der Einsicht, daß wir dringend einen Wandel zu einer ökologischen Stoffwirtschaft benötigen, anschließen. Und diejenigen, die damit nicht einverstanden sind, werden sich sicher im Laufe der Diskussion zu Wort melden. Über das Wie, über den Weg, wie der Wandel zu einer ökologischen Stoffwirtschaft durchgesetzt werden kann, ist allerdings ein heftiger Streit entbrannt, und wenn ich hier in die Runde schaue, dann sind ja einige Kolleginnen und Kollegen aus der Enquete-Kommission dabei und einige, die uns in Form von Gutachten zugearbeitet haben. Ich werde deshalb versuchen, mein Referat entlang der Arbeit der Enquete-Kommission zu gestalten und am Ende die Diskussion, die wir in Form eines Berichtes für diese Legislaturperiode zu einem ersten Abschluß gebracht haben, zusammenzufassen.

Unser wirtschaftliches Handeln im Bereich Umweltschutz war in der Vergangenheit im wesentlichen auf End-of-Pipe-Technologien ausgerichtet, also eine Art des Wirtschaftens zur Verbesserung der Umwelt, die erst dann einsetzt, wenn das Schadensereignis im eigentlichen Sinne schon eingetreten ist,

* Der Beitrag von Ernst Schwanhold sowie die nachfolgenden Überlegungen von Max Dietrich Kley waren Grundlage des 6. Werkstattgesprächs des DGB zur Programmreform, das am 7. Juli 1994 unter dem Titel „Mehr Wert durch ökologisches Umsteuern?“ in Düsseldorf stattfand. Die Dokumentation der Werkstattgespräche zur Programmreform wird im November 1994 fortgesetzt.

und wir nur noch versuchen können, es zu begrenzen. Die Enquete-Kommission hat statt dessen einen Sprung gewagt hin zu einem Umweltschutz, der integriert am Anfang eines Produktes steht. Längst wissen wir, daß die Bekämpfung der Belastung von Wasser, Luft und Boden alleine nicht mehr ausreicht, sondern daß die Produkte selbst zu einer großen Umweltbelastung geworden sind. Insbesondere wegen der Endlichkeit, die den meisten Produkten innewohnt, weil sie aus betriebswirtschaftlich vielleicht sogar sinnvollen Gründen so konzipiert worden sind. Lassen Sie mich also nicht darüber reden, ob wir eine ökologische Stoffwirtschaft benötigen, sondern lassen Sie mich über die Integration von Umweltschutz reden, also über den Weg und weniger über das Ziel.

Die Enquete-Kommission hat an den Anfang ihrer Überlegungen die Idee des Stoffstrommanagements gestellt. Das Stoffstrommanagement ist eine der wenigen brauchbaren Orientierungen zur Bewältigung der ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Aufgaben. Wenn ich dabei ökologische, wirtschaftliche und soziale Aufgaben parallel nenne, dann bedeutet dies auch, daß der Auftrag des Bundestages vorsieht, alle drei Bereiche und nicht nur den ökologischen Bereich zu bewerten und den Versuch zu unternehmen, Schnittmengen zwischen diesen drei Säulen zu ermitteln sowie Situationen, in denen wir jeweils der einen oder anderen Säule zeitlich oder absolut Vorrang einräumen.

Ich möchte Ihnen zunächst die Idee des Stoffstrommanagements verdeutlichen. Zu diesem Zweck stelle ich Arbeitsergebnisse der Enquete-Kommission vor. Eine einmütige Feststellung der Kommission mag hierzu den Ausgangspunkt markieren: Die ressourcenaufwendige Wirtschaftsweise, wie sie die Industrieländer heute prägt, würde bei einer weltweiten Nachahmung in den ökologischen Kollaps führen. Darüber sind wir uns völlig im klaren. Was dies heißt, läßt sich leicht anhand eines einzigen konkreten Beispiels verdeutlichen: Allein in Nordrhein-Westfalen sind mehr Fahrzeuge angemeldet als in ganz Afrika. Wir haben zur Zeit weltweit 300 Millionen Fahrzeuge in den Industrieländern. Wenn wir den Menschen in den nichtindustrialisierten Ländern nicht die Möglichkeit vorenthalten würden, genau die gleiche Art der Mobilität zu betreiben wie wir, dann gäbe es derzeit, hochgerechnet auf die Weltbevölkerung, bereits 3,2 bis 3,5 Milliarden Fahrzeuge auf der Erde. Allein den jetzt lebenden Generationen gegenüber können wir diesen Gerechtigkeitsanspruch also nicht einlösen, geschweige denn, wir hinterlassen zukünftigen Generationen die Möglichkeit, sich ähnlich zu entwickeln, wie wir uns entwickelt haben. Die ressourcenaufwendige Wirtschaftsweise wird uns also nicht weiterbringen. Wir dürfen, so die Enquete-Kommission weiter, aber auch nicht erwarten, daß die Entwicklungsländer Verzicht üben, während wir mehr oder minder weitermachen können wie bisher.

Wir haben uns in der Enquete-Kommission den Auftrag, Bewertungskriterien und Perspektiven für umweltverträgliche Stoffströme in Industriegesellschaften zu entwickeln, nicht selbst gesucht, und es ist wahrlich ein schwieriger Prozeß, allein die dazu notwendigen Diskussionen zu organisieren und

das Ziel zu formulieren. Sie alle kennen ja die sehr ausgeprägten Gräben, die zwischen den jeweiligen Gruppen aufgeworfen sind. Insofern möchte ich darauf hinweisen, daß eine der wesentlichsten Aufgaben der Zukunft ist, diese Gräben zuzuschütten und den Versuch zu unternehmen, den Konsens, die gemeinsame Grundlage unserer zukünftigen gesellschaftlichen Entwicklung wiederherzustellen. Damit würden wir übrigens ein großes Risiko des Standortes Bundesrepublik Deutschland beseitigen. Ich glaube nämlich, daß hier nicht die Kosten aufgrund strenger ökologischer Gesetzgebung, die Kosten sozialer Sicherungssysteme und die Lohnkosten im Vordergrund stehen, sondern die mangelnde Akzeptanz, die wir in weiten Teilen der Bevölkerung gegenüber den Risiken der Industriegesellschaft haben, und die Tatsache, daß es uns nicht gelingt, die Gräben, die hier aufgeworfen wurden, zuzuschütten und die Diskussion zusammenzuführen. Voraussetzung dazu wäre ganz am Anfang eine Risikoanalyse, eine Risikobewertung, und am Ende eine Risikoakzeptanz. Allein der Diskussionsprozeß in den unterschiedlichen Gruppen innerhalb der Enquete-Kommission war hierfür ein Wert an sich. Und insofern ist auch die Diskussion hier, die wir hinterher hoffentlich führen, ein Wert an sich.

In der Enquete-Kommission sollten wir die Stoffströme anhand ökonomischer und sozialer Gesichtspunkte bewerten. Dieser Herangehensweise liegen zwei wesentliche methodische Neuerungen zugrunde: Es ging nicht darum, sich ausschnittartig auf Immissionen zu beschränken, das haben wir in der Vergangenheit getan. Vielmehr sollten Stoffströme ganzheitlich in den Blick genommen werden, ihr Weg quasi von der Wiege bis zur Bahre mit allen Akteuren verfolgt werden. Das scheint zunächst ein aussichtsloses Unterfangen zu sein, ist jedoch der Mühe wert, wie sich gezeigt hat, und ich komme an verschiedenen Beispielen noch einmal darauf zurück. Der zweite methodisch neue Schritt liegt darin, daß die Enquete-Kommission ökologische, ökonomische und soziale Gesichtspunkte in ihre Bewertung einbeziehen sollte. Dahinter steckt die Auffassung, daß die Gesellschaft gleichsam auf drei Säulen beruht, auf einer ökologischen, einer ökonomischen und einer sozialen. Eine nachhaltig zukunftsverträgliche Gesellschaft hat nur dann Bestand, wenn sie die ökologischen, die ökonomischen und die sozialen Fragen ausgewogen beantwortet. Wir haben ja nach zehn- oder zwölfjährigem Wirtschaftswachstum, wenn wir vor uns selbst ehrlich sind, festzustellen, daß wir in allen drei Bereichen deutlich das Ziel verfehlt haben. Wir haben keine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung. Die Wirtschaft ist insgesamt anfälliger geworden, aufgrund der weltwirtschaftlichen Verflechtung und der größer gewordenen Konkurrenzsituation. Wir haben im Bereich der Ökologie zwar Verbesserungen erzielt, aber nicht wirklich nachhaltige Verbesserungen, was den Schadstoffeinsatz und die Ressourcenschonung insgesamt angeht. Und wir haben im Bereich der sozialen Ziele, wie die aktuelle Diskussion zeigt, trotz eines langjährigen wirtschaftlichen Wachstums nicht wirklich etwas ansammeln können, um soziale Gerechtigkeit, die nicht nur Verteilungsgerechtigkeit ist, auch durchzusetzen. Es ist also dringend notwendig, diese drei Säulen miteinander zu vernetzen.

Entwicklung umweltverträglicher Stoffströme

Die Enquete-Kommission ging zwei Wege, um Bewertungskriterien und Perspektiven für eine Gestaltung umweltverträglicher Stoffströme zu entwickeln. Sie knüpfte zum einen an die internationale Diskussion über nachhaltige zukunftsverträgliche Entwicklung an, Stichwort dazu ist das Sustainable Development, wie es vor allem durch die UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro in die Diskussion eingeführt wurde. Der andere Weg führt über beispielhafte Stoffstrombetrachtungen und soziale Zusammenhänge, die mit eingeschlossen wurden, genauso wie wirtschaftliche und ökologische Ziele. In einem folgenden Schritt sollte die Enquete-Kommission dem Deutschen Bundestag Empfehlungen für Maßnahmen und Instrumente vorlegen. Auch darauf will ich zurückkommen.

Für Stoffstrombetrachtungen haben wir unterschiedliche Beispiele ausgewählt, sechs an der Zahl; unter anderem das Schwermetall Kadmium, welches zwangsweise bei der Zinkproduktion anfällt, den krebserregenden Kohlenwasserstoff Benzol, den neuen FCKW-Ersatzstoff R 134 A. Als Anwendungsfelder haben wir Textilien, Bekleidung, Mobilität sowie die Chlorchemie untersucht.

Jedes einzelne Beispiel hat einen eigenen Charme, seinen eigenen Reiz. Wir haben gedacht, mit dem Kadmium würden wir sehr schnell fertig, und stellten plötzlich fest, welche große Lücken es selbst hier noch gibt, welcher Handlungsbedarf hier noch besteht. Bei Benzol, dort ist im wesentlichen der Anteil im Fahrbenzin zu berücksichtigen sowie die Problematik am Arbeitsplatz, wäre es eigentlich nur notwendig, zwei Akteure zusammenzubringen: einerseits die chemische Industrie und andererseits die Mineralölwirtschaft. Um nämlich den Benzolanteil im Fahrbenzin zu reduzieren, müßte die Mineralölwirtschaft ihn eliminieren und die Chemieindustrie, die bisher unabhängig von der Mineralölindustrie Benzol zu eigenen Produktionszwecken synthetisch produziert, müßte statt dessen das aus dem Benzin eliminierte Benzol einsetzen. Es käme also nur darauf an, Benzol von einem Wirtschaftszweig in den anderen hineinzulenken, um die Gefahr der Gesundheitsgefährdung durch den Straßenverkehr deutlich zu reduzieren. Gleichwohl haben wir uns in der Umweltdebatte der letzten Jahre eher auf ein Nebengleis lenken lassen, indem wir uns auf die Reduzierung der Benzolemissionen durch den Katalysator konzentriert haben. Vielleicht liegt das auch daran, daß wir Benzol allzu sehr aus dem Blickwinkel jenes 70-Kilo-Normalmenschen betrachten, der belastungsfähig ist, und allzu wenig aus der Sicht der schwächsten Glieder unserer Gesellschaft, nämlich der Kinder, der älteren und kranken Menschen, die unter Benzolemissionen viel mehr zu leiden haben.

Die Enquete-Kommission ist also zwei Wege gegangen, um Bewertungskriterien und Perspektiven für die Gestaltung umweltverträglicher Stoffströme zu entwickeln. Zum einen die Stoffbetrachtungen: Benzol und Kadmium habe ich schon kurz angesprochen, ein anderes Beispiel ist FCKW. Hier

war die Diskussion von ganz anderen Vorüberlegungen geprägt, der Ausstieg aus der FCKW-Produktion war in Rio beschlossen worden, war regierungsamtliches Programm. Und zwei unterschiedliche Akteure, nämlich die produzierende Industrie einerseits und die Anwenderindustrie, nämlich die Kälte- und Klimaindustrie andererseits, haben völlig losgelöst von der gesellschaftlichen Diskussion und losgelöst von der Einbeziehung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die Entscheidung getroffen, ein FCKW-freies Produkt zu entwickeln, das mit geringen Modifikationen in den gleichen Anlagen weiter produziert und in den bisherigen Kälte- und Klimaanlagen weiter verwendet werden kann. Die ökologischen Risiken wurden dabei auf die Wirkung von FCKW auf die Ozonschicht beschränkt.

Bei den einzelnen Themen und Anwendungsfeldern, etwa Textilien, Mobilität und Chlorchemie, stehen wir vor ganz unterschiedlichen Problematiken. Textilien zum Beispiel sind allein schon deshalb eine eigene Problemgruppe, weil wir es hier mit internationalen Warenströmen par excellence zu tun haben. Fünfundachtzig Prozent der bei uns verkauften Textilien werden in anderen Ländern produziert. Es gibt also keine direkte Produzentenverantwortung, sondern die Berücksichtigung der ökologischen Komponente bei der Produktion muß hier auf andere Akteure übertragen werden, etwa den Handel oder möglicherweise auch auf Abkommen wie ein weltweites Textilabkommen. Die Chlorchemie wiederum hat direkt oder indirekt sechzig Prozent der chemischen Produktion zur Folge, also ein weit in den Markt der chemischen Industrie hineinreichendes ökologisches Risikopotential. Wenn wir dort Überlegungen zur ökologischen Modernisierung der Produkte und zur Reduzierung der Immissionen anstellen, dann trifft dies natürlich zentral die chemische Industrie, was die Beschäftigung, die Gewinnsituation und die Unternehmensstrukturen angeht.

Die Idee einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung soll nach Auffassung der Enquete-Kommission Leitbild der Umweltpolitik sein. Eine nachhaltig zukunftsverträgliche Entwicklung muß an erster Stelle die für Wirtschaft und Gesellschaft vitalen Umweltfunktionen sichern. Wir sind zur Zeit dabei, diese zu zerstören, sie auch als Handlungsvoraussetzung für die Wirtschaft zu zerstören. Die Erhaltung des natürlichen Kapitals ist ein wesentliches Element im Konzept der nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung. Damit ist nicht so sehr seine mengenmäßige Erhaltung gemeint, sondern die Sicherung seiner Umweltfunktionen. Unter Umweltfunktionen, die das natürliche System, die Ökosphäre, für das wirtschaftliche System, die Technosphäre, wahrnimmt, werden die Produktions- und Trägerfunktionen, die Informations-, Regelungs- und ästhetischen Funktionen verstanden - also auch dort ein umfassender Ansatz. Um spätere Generationen bezüglich der Umweltqualität und der Versorgung mit natürlichen Ressourcen nicht schlechter zu stellen, soll der natürliche Kapitalstock daher zumindest konstant gehalten werden.

Rückwirkungen auf das Wirtschaftssystem

Aus dieser Forderung lassen sich vier grundlegende Regeln für den Umgang mit Stoffen ableiten, die, wenn man sie durchdefiniert, langfristig tiefgreifende Veränderungen innerhalb unseres Wirtschaftssystems zur Folge haben werden. Erstens: Die Abbaurate erneuerbarer Ressourcen soll deren Regenerationsrate nicht überschreiten, bei Erhalt der genetischen Vielfalt. Wer sich allein diese begrenzende Regel anschaut, wird etwa angesichts der Baumwollproduktion in anderen Teilen der Erde feststellen, daß wir diese Ressourcen deutlich über ihre Erneuerungsfähigkeit und Regenerationsrate hinaus verbrauchen. Zweitens: Nicht erneuerbare Ressourcen sollen nur in dem Umfang genutzt werden, in dem ein gleichwertiger Ersatz in Form erneuerbarer Ressourcen oder höherer Produktivität der erneuerbaren sowie der nicht erneuerbaren Ressourcen geschaffen wird. Drittens: Stoffeinträge in die Umwelt sind an der Belastbarkeit der Umweltmedien zu orientieren, wobei alle Funktionen 201 berücksichtigen sind, nicht zuletzt auch die stille und empfindlichere Regelungsfunktion. Und viertens: Das Zeitmaß von Stoffeintragen und Eingriffen in die Umwelt muß in einem ausgewogenen Verhältnis zum Zeitmaß stehen, der für das Reaktionsvermögen der umweltrelevanten natürlichen Prozesse erforderlich ist.

Allem die vierte Regel übertragen und durchdefiniert auf die Freisetzung von FCKW bedeutet, daß wir längst auch in diesem Bereich weit über das verträgliche Maß hinaus operieren. 1988 war das Jahr, in dem die meisten FCKW hergestellt worden sind. Sie werden zehn bis fünfzehn Jahre in teilgeschlossenen Systemen, in halboffenen Systemen im Einsatz sein, und sie werden eine Aufstiegsphase von weiteren zehn Jahren bis in jene Sphären benötigen, in denen sie ozonabbauend wirken, so daß wir das volle Ausmaß vielleicht erst fünfundzwanzig Jahre nach dem höchsten Produktionsjahr für FCKW feststellen werden, also im Jahre 2010, 2015 oder gar 2020. Dies ist kein ausgewogenes Zeitmaß von Stoffeintragen und Eingriffen in die Umwelt.

Hinter den Managementregeln steht aus ökonomischer Sicht die Erkenntnis, daß sich bei ihrer Mißachtung die Bedingungen für das Wirtschaften in Zukunft verschlechtern werden, daß diese durch den Verbrauch der Ressourcen oder die Überbelastung der Aufnahmekapazität der Umwelt zerstört oder auf lange Dauer gestört werden können. Für die Wirtschaftswissenschaften bedeutet die Diskussion über eine nachhaltig zukunftsverträgliche wirtschaftliche Entwicklung die Wiedereinbeziehung des Faktors Natur in die ökonomische Theorie. Nationalökonomie und klassische Ökonomie haben in den letzten zweihundert Jahren weitgehend verdrängt, daß das Wirtschaften auch auf natürliche Ressourcen aufbaut und die Natur ein wesentlicher Produktionsfaktor ist.

Die Einbeziehung des Faktors Natur in die Ökonomie erfordert eine genauere Betrachtung der materiellen Basis des Wirtschaftens, das heißt der mit dem Wirtschaftskreislauf in Gang gesetzten Stoffströme und ihrer Auswir-

kungen. Von Menschen bewegte Stoff ströme haben quantitativ und qualitativ eine Dimension angenommen, die den globalen Stoffhaushalt insgesamt beeinflussen. Wir bewegen heute anthropogen mehr Stoffe als die gesamte Geologie bewegt. Der anthropogene Anteil an natürlichen Stoffkreisläufen wie etwa dem Kohlenstoffkreislauf oder den Nährstoffkreisläufen nimmt besonders besorgniserregend zu, aber ebenso auch der Eintrag an naturfremden synthetischen Stoffen in die Umwelt. Die derzeit wichtigsten Problembereiche sind dabei, und das ist schon fast eine ökologische Hierarchisierung: die Erschöpfung der natürlichen Ressourcen, der globale Treibhauseffekt, der stratosphärische Ozonabbau, der Säureeintrag durch Niederschläge in Gewässer und Böden, die Eutrophierung von Gewässern, der Fotosmog und die Fotochemie bzw. die fotochemische Ozonbildung, die Freisetzung toxischer und ökotoxischer Stoffe und das Abfallproblem.

Wie können nun die Stoffströme der Industriegesellschaft bewertet werden? Die Frage hängt eng damit zusammen, unter welchen Bedingungen die Industriegesellschaft ihre ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Aufgaben bewältigen kann. Die ökologischen Ziele liegen zunächst in der Beseitigung der eben skizzierten Risiken und Bedrohungen für Mensch und Umwelt und in der Kurskorrektur der entsprechenden Entwicklung. Positiv formuliert bedeutet dies die Schonung der Ressourcen, den verantwortbaren Umgang mit globalen und lokalen Umwelteinträgen und eine verantwortbare Verteilung von Stoffen in der Umwelt. Auf diese allgemeinen Ziele werden wir uns sehr schnell einigen können. Was dies dann allerdings an Veränderungen in einzelnen Branchen und Wirtschaftsstrukturen heißt, darüber werden wir am Ende noch einmal intensiv zu diskutieren haben, wenn wir uns die Instrumente anschauen.

Kalkulierbare Gestaltung des ökologischen Strukturwandels

Die Enquete-Kommission ist dem übergeordneten ökonomischen Ziel verpflichtet, die politischen Rahmenbedingungen für den ökologischen Strukturwandel kalkulierbar zu gestalten, den unternehmerischen Handelsspielraum zu wahren, wirtschaftliche Anreize für umweltgerechtes Wirtschaften zu geben und das Anpassungsvermögen von Wirtschaft, privaten Haushalten und Staat zu berücksichtigen. Es geht also nicht nur um die Wirtschaft, es geht auch um die privaten Haushalte. Umweltschutz auf Kosten von sozialer Auslese ist sicher kerner, den wir gesellschaftlich durchhalten könnten.

Die Umwertpolitik muß durch die verbindliche Festlegung von langfristigen ökologischen Zielvorgaben und Stufenplänen bezüglich des Instrumenteneinsatzes kalkulierbar gestaltet werden, um Fehlallokationen und Investitionsrisiken zu vermeiden und betriebliche Innovationen nicht über Gebühr durch bürokratische Barrieren zu blockieren. Es ist zudem notwendig, eine gravierende Verzerrung des internationalen Wettbewerbs dadurch zu verhindern, daß die Umwertpolitik international harmonisiert wird, und Abwehrmaßnahmen dort zu ergreifen, wo es zu Umweltdumping kommt.

Am Beispiel „Textilien“ ließe sich dazu wirklich manches sagen. Ich brauche in diesem Zusammenhang stichwortartig nur auf den Einsatz von Pestiziden hinzuweisen, die deshalb notwendig geworden sind, weil wir in den Baumwollanbaugebieten Monostrukturen haben und die genetische Vielfalt nicht mehr vorhanden ist. Ich bin weit davon entfernt, die Zahlen der Weltgesundheitsorganisation zu den Toten, die durch den Pestizideinsatz zu verzeichnen sind, der Textilindustrie alleine anzulasten. Aber die Ausbringungsmengen sind hier außerordentlich groß. Wir haben keinen wirklich vorsorgenden Umgang mit Pestiziden. Wir haben durch unsere Nachfragestrukturen, durch unsere Kapitalstrukturen und durch unsere Rohstoffpreise dafür gesorgt, daß die Baumwolle produzierenden Länder und die dort lebenden Menschen in dieses Bedrohungspotential hineingelaufen sind. Ich könnte dies genauso am Beispiel der Schafwollproduktion und dem Einsatz jener Mittel deutlich machen, die verhindern, daß die Wolle verfilzt, indem die Schafe durch Chemiebäder getrieben werden, und am Ende alles in den Vorfluter abgelassen wird. Fast hundert Prozent der Grundchemikalien zur Textilproduktion werden ungefiltert, unwiederaufbereitet in die Umwelt abgegeben. Nur, dies ist kein Problem bei uns, sondern es ist ein in andere Länder umgelagertes Problem, es betrifft uns nicht direkt. Es hat aber direkt etwas mit unserer Nachfragestruktur zu tun.

Unter den sozialen Zielen steht die Bewältigung des Nord-Süd-Konfliktes im Mittelpunkt, das heißt die Herstellung von Verteilungsgerechtigkeit unter den heutigen sowie den künftigen Generationen. Die Industrieländer stehen vor der Aufgabe, den ökologischen Strukturwandel sozial verträglich zu gestalten. Neben Versorgungssicherheit und Beseitigung der Arbeitslosigkeit sind als weitere soziale Ziele zu nennen: die Sicherung des inneren und äußeren Friedens, vorsorgender Gesundheits- und Arbeitsschutz, soziale Stabilität, Weiterentwicklung der Demokratie, Erhalt und Modernisierung des Sozialstaates, Verbesserung der Lebensqualität, Sicherung von Handlungsautonomie und Akzeptanz in der Bevölkerung. Alles Ziele, die nur schwer konkret greifbar sind, die bei uns gefühlsmäßig so angesiedelt sind, als wenn wir auch hier an einem Wendepunkt ständen, und bei denen die Gefahr besteht, daß wir diese Ziele aus den Augen verlieren oder sie gar nicht ansteuern können, weil wir die Instrumente dafür nicht entwickelt haben.

Grundsätzliche Empfehlungen der Enquete-Kommission

Vor dem Hintergrund dieser ökologischen, ökonomischen und sozialen Ziele hat die Enquete-Kommission ihre Stoffstrombeispiele analysiert. Dabei konnten einzelne Schwachstellen aufgedeckt und Handlungsempfehlungen abgegeben werden. Diese reichen von einem Anwendungsverbot für Kadmium in den Bereichen, in denen kein wirtschaftliches Recycling aufgebaut werden kann, bis zu erweiterten Pflichten in der Textilkennzeichnung. Ich will und kann an dieser Stelle keinen kompletten Überblick über die einzelnen Empfehlungen geben, aber der Abschlußbericht der Enquete-Kommission wird ja im September veröffentlicht.

Statt dessen möchte ich aber an dieser Stelle betonen, welche grundsätzlichen Erkenntnisse sich aus den Beispielen ergeben haben. Nach der beschriebenen Methode, also der ganzheitlichen Stoffbetrachtung und der Bewertung anhand ökologischer, ökonomischer und sozialer Kriterien, kann und sollte künftig gearbeitet werden. Ein Zusammentragen aller Einzeldaten über den Stoffstrom mit dem Ziel, ein vollständiges und in allen Teilen wissenschaftlich belegtes Bild des Stoffstroms zu gewinnen, ist weder möglich noch erforderlich. Das ist die zweite Botschaft. Gleichzeitig zeigte sich in der Untersuchung der Beispiele, daß Kommunikation, die Gewinnung, Sammlung und der Austausch von Informationen, prinzipiell eine Voraussetzung für Stoffstromanalysen und Stoffstrommanagement sind. Dabei trat die Schlüsselstellung der Akteure deutlich hervor. Es zeigte sich, daß ein verbesserter Informationsaustausch zwischen ihnen wesentlich zum Abbau von Schwachstellen beitragen kann. An dieser Stelle will ich auch gerne einen Appell loswerden: Es ist schon verwunderlich, daß der Enquete-Kommission von einzelnen Wirtschaftsverbänden und Unternehmen Daten und Fakten vorenthalten worden sind, die wir dann bei Reisen zum Beispiel zur Chemikalieninspektion in Schweden alle verfügbar hatten. Dieses trägt nicht dazu bei, daß wir die Gräben zuschütten. Es wird aber nur dann möglich sein, den Standort Bundesrepublik Deutschland auch unter diesen Aspekten zu sichern, wenn wir ein Mindestmaß an Informationsoffenheit organisieren und einen fairen Umgang miteinander führen.

Aufgaben der Akteure im Stoffstromkreislauf

Die Enquete-Kommission sieht es als vorrangige Aufgabe des Gesetzgebers in der Stoffpolitik an, Umweltziele zu definieren, diese Ziele zu operationalisieren und sie schließlich durch eine Veränderung der rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen durchzusetzen. Als einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung schlagen wir die Entwicklung eines Umweltplanes für die Bundesrepublik Deutschland vor, ähnlich wie dieses in den Niederlanden schon geschehen ist. Das hier bereits 1989 entwickelte, national orientierte Policy-Projekt könnte dabei ein Modell für uns sein, auch wenn es sich nicht bruchlos auf unsere Verhältnisse übertragen läßt. Zudem müßten nationale Umweltpläne durch regionale Konzepte ergänzt werden.

Was die anzustrebende Umweltqualität betrifft, so gibt es nur Indikatoren, mit deren Hilfe konkrete Stoff- und medienbezogene Qualitätsziele auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene formuliert werden können. Die Enquete-Kommission ist, wie der Sachverständigenrat für Umweltfragen 1987, überzeugt, daß Gesellschaft und Parteien sich in demokratischen und notfalls auch konflikt-erfüllten Verfahren auf die jeweils anzustrebende Umweltqualität und die daraus abzuleitenden Standards einigen müssen. Gremien staatlicher Instanzen müssen in Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Gruppen, den Spitzenverbänden der Wirtschaft, den Gewerkschaften und den Umwelt- und Verbraucherverbänden das bestehende Ausmaß der Nutzung der Umwelt durch Analyse und Bewertung der Stoffströme festlegen und Umweltziele formulieren. Es

gibt keine Methode, Umweltziele als wissenschaftlich absolute Daten festzulegen. Es ist immer ein gesellschaftlich diskursiver Prozeß, der am Anfang stehen muß und den wir dringend vorantreiben müssen.

Neben der Vorgabe von Umweltzielen sollte der Staat Strategien zur Umsetzung dieser Ziele entwickeln sowie Vorschriften bzw. Verhaltensregeln für den Umgang mit Stoffen erlassen, wie zum Beispiel die Verpflichtung zum schonenden Umgang mit Stoffen und Energie, zu Kennzeichnungs-, Dokumentations- und Informationspflichten. Zur Erarbeitung von nationalen Umweltzielen und zur Identifizierung prioritärer Stoffströme, prioritärer Produktgruppen und prioritärer Wirtschaftszweige sind Stoff-, produkt- und branchenbezogene Stoffstromanalysen durchzuführen. Und ob wir es wollen oder nicht, wir werden nicht umhinkommen, diese auch wirklich vorzunehmen. Ansonsten werden wir uns immer innerhalb einer sehr diffusen Debatte bewegen.

Stoffstrommanagement bedeutet für die Wirtschaft betriebliches Umweltmanagement und die Beteiligung am Stoffstrommanagement in der Akteurskette. Dem Staat fällt die Aufgabe zu, die Rahmenbedingungen zu gestalten und die Branchen- und Wirtschaftsbereiche zu identifizieren, die zur Erreichung von Umweltzielen vorrangig anzusprechen sind. Verbraucher können hier durch ihre Nachfrage nach umweltverträglichen Produkten und durch ihren Lebensstil wichtige Anstöße für das Stoffstrommanagement geben. Damit habe ich gleichzeitig auch zwei Ebenen genannt, auf dem sich das Stoffstrommanagement bewegen muß: einerseits auf alles, was mit technischer Effizienzrevolution zu tun hat, um Zeit zu gewinnen. Aber andererseits brauchen wir auch eine Suffizienzrevolution, also eine Veränderung unserer Wertvorstellungen und unserer Verbrauchs- und Konsummuster.

Für die direkten Akteure im Stoffstrommanagement sind grundsätzlich Dokumentations- und Informationspflichten im Sinne einer betrieblichen Stoffbuchhaltung festzulegen, die als Informationsgrundlage übrigens auch Einfluß auf jene Menschen hätte, die bei uns produzierend tätig sind und beispielsweise Textilhilfsstoffe in alle Welt verkaufen, auch jene Stoffe, die bei uns längst verboten sind. Und selbst Banken und Versicherungen können sehr schnell vom indirekten Stoffstrommanager zum direkten Stoffstrommanager werden, wenn nämlich Kredite auch an ökologischen Kriterien gemessen vergeben werden. Oder wenn das ökologische Haftungsrecht zu einem Instrument des wirtschaftlichen Handelns gemacht wird, um jene Ökologischen Ziele, die ich eben benannt habe, durchzusetzen.

Ich bleibe noch ein bißchen bei der Rolle des Staates, von dem man da keine Wunderdinge erwarten darf - Umweltpolitik hat ja in der Vergangenheit auch Fehlallokationen eingeleitet. Zur Illustration dessen, worauf es hier ankommt, greife ich unter stofflichen Aspekten einfach mal das Stichwort „Katalysator“ beim Auto auf: Ist dies nicht auch eine Fehlallokation gewesen, indem das Fahrverhalten in eine ganz bestimmte Richtung hineingedrängt worden ist? Wir haben verdrängt, daß wir Ressourcen schonend mit dem Kraftstoffeinsatz

umgehen müssen. Das gleiche umweltpolitische Ziel wie durch den Katalysator, die Verringerung des Schadstoffausstoßes, wäre möglicherweise mit größeren Erfolgen erreichbar gewesen, wenn wir gleich auf den verbrauchsarmen Motor gesetzt hätten. Wenn ich bedenke, daß wir, um ein Gramm eines Rohstoffes, nehmen wir in diesem Falle Platin, herzustellen, das für die Produktion eines Katalysators gebraucht wird, 300 000 Gramm Materie bewegen müssen, dann ist der Katalysator auch unter stofflichen Aspekten zu einem großen Problem geworden; staatlich gewollt, staatlich eingeleitet. Wir haben also auch das zu überprüfen, was wir bisher geleistet haben.

Die Enquete-Kommission erwartet von den Unternehmen, daß diese antizipierend tätig werden, indem sie mögliche, in der Zukunft auftretende Probleme, Gefahren und Schäden reflektieren und abschätzen, bevor die Verwaltung überhaupt eine hinreichende Informationsgrundlage hat. In den Betrieben sind im wesentlichen die Informationsgrundlagen vorher vorhanden. Und der beste Umweltschutz ist der, der in den Betrieben selbst gemacht wird, unter Mitverantwortung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, in die der Staat nicht regulierend eingreifen muß. Denn regulierend eingreifen bedeutet in aller Regel ordnungsrechtliche Schritte, und dies hat in der Vergangenheit all zu oft zu einer Kapitalvernichtung bei uns geführt.

Es gibt genügend Beispiele für ein proaktives Handeln der Unternehmen, dies muß jedoch durch staatliche Rahmensetzung gefördert werden - etwa die Diskussion um das Öko-Audit, die in vielen Betrieben und Wirtschaftsbereichen zur Zeit geführt wird, scheint mir ein Indiz dafür zu sein, daß wir auf dem richtigen Weg sind. Wenn der Staat die Rahmenbedingungen hierfür so setzen würde, daß wir derartiges Handeln etwa steuerlich bevorzugen und nicht immer nur mit Strafsteuern drohen, würden wir meines Erachtens Industrie und Arbeitnehmer eher in unser Boot hineinbekommen, weil darin auch Perspektiven für die Unternehmen liegen.

Ökologische Steuerreform

Die Enquete-Kommission hat sich im Rahmen der Diskussion möglicher Instrumente, wie könnte es anders sein, auch mit der ökologischen Steuerreform befaßt. Preise müssen die ökologische Wahrheit sagen, dies ist in aller Munde aber wenig konkret. Auch die jüngsten Gutachten, die dazu vorgelegt worden sind, scheinen mir doch noch mit relativ vielen Lücken behaftet zu sein. Ein Teil der Kommissionsmitglieder, zu denen ich mich auch zähle, hält dennoch eine grundlegende Neuordnung der Steuerabgaben und Subventionssysteme mit dem Ziel einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung, der Erreichung vorzulegender Umweltziele, der Internalisierung externer Effekte und der Entlastung des Faktors Arbeit unter Wahrung der Aufkommensneutralität für erforderlich. Wenn ich das Stichwort Aufkommensneutralität nenne, dann heißt dieses gleichzeitig auch, daß dies nicht wirkungsneutral ist. Wir wollen Ressourcen verbrauchende, möglicherweise gar Ressourcen verschleudernde, Energie verschleudernde Produktionsprozesse mittel- bis

langfristig so umsteuern, daß dies zwar sozial und ökonomisch verträglich ist, aber daß sie tatsächlich auch abgebaut werden. Insofern sind soziale Ausgleichsfunktionen oder Subventionen als Ausgleichsfunktionen gegenüber ökologischen Regelungen in jedem Fall auch kontraproduktiv und müssen schon vor ihrer Einsetzung von der zeitlichen Wirkung her genau definiert werden.

Bestehende Subventionen und Steuervergünstigungen sollten überprüft und mit dem Leitbild der nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung in Einklang gebracht werden. Ich weiß, daß diese Forderung bei ganz vielen hier im Raum auf großen Widerstand stoßen wird, und ich glaube auch, daß das politisch außerordentlich schwer durchsetzbar sein wird. Nur, die Glaubwürdigkeit politischen Handelns wird nicht dadurch gestärkt, daß einerseits der ökologische Umbau immer wieder postuliert wird, daß aber andererseits die Subventionspolitik des Staates genau kontraproduktiv dazu ausgerichtet ist. Jeder Abgeordnete weiß ja aus seinem eigenen Wahlkreis, welche Klimmzüge er unternimmt, wenn ein Unternehmen bedroht ist. Da geht es dann nicht mehr um ökologische Fragen, sondern es geht darum, wie dieses für die Unternehmen, für die Region zu bewerten ist, welche strukturellen Veränderungen, welche sozialen Veränderungen der Region drohen. Und wenn wir diesen Widerspruch nicht in den Griff bekommen, wird häufig alles, was wir vorher an hehren Zielen formuliert haben, über den Haufen geschmissen.

Zertifikatslösung

Neben den ökonomischen Instrumenten und der ökologischen Steuerreform wäre auch über ein anderes Instrument nachzudenken, nämlich die Zertifikatsregelung bei den sogenannten Rio-Stoffen. Eine Zertifikatsregelung ist sicherlich sehr schwer durchsetzbar, sie erfordert möglicherweise sogar eine ökologische Weltregierung oder irgend eine andere Instanz, die zum Beispiel bei CO₂ die Höhe der weltweit maximal zulässigen Gesamtimmisionsmenge festsetzt. Aber prinzipiell wäre es ja durchaus vorstellbar, daß wir die weltweiten CO₂-Immissionen insgesamt addieren, den Status quo aufnehmen und sagen, dieser Status quo wird für einen bestimmten Zeitraum zunächst einmal in Form von Immissionsrechten für Privatpersonen oder für Betriebe festgeschrieben. Und dann werden diese CO₂-Immissionsrechte degressiv in ganz bestimmten Zeiträumen entwertet. Im Jahre 1998 lägen dann die heutigen Immissionsrechte beispielsweise um fünf Prozent niedriger, im Jahre 2002 um zehn Prozent und im Jahre 2005 um fünfundzwanzig oder dreißig Prozent. Dies würde den Unternehmen Chancen geben, sich in ihren Produktionsprozessen umzustrukturieren und Verbrauchsgewohnheiten bei den Menschen zu verändern. Gleichzeitig böte dieses Modell auch die Chance zu einem internationalen Ausgleich zwischen nichtindustrialisierten und industrialisierten Ländern. Denn jene Länder, die heute keine CO₂-Immissionen durch Industrieproduktionen haben, müssen natürlich genauso das Recht zugestanden bekommen, sich zu entwickeln. Sie könnten zum Beispiel, sofern sie ihre CO₂-

Zertifikate nicht gebrauchen, diese leihweise den industrialisierten Ländern zur Verfügung stellen und so zusätzliche Einnahmequellen erschließen.

Die Enquete-Kommission hat sich neben diesen ökonomischen Instrumenten auch mit der Erweiterung des Chemikaliengesetzes zu einem allgemeinen Stoffrecht auseinandergesetzt. Dies würde die Ausdehnung des Regelungsbereiches über Schadstoffe hinaus auch auf ungefährliche Stoffe sowie Grundpflichten aller Akteure im Produktlebenszyklus, wie etwa die Verpflichtung zur Vermeidung gefährlicher Freisetzungen, beinhalten. Darüber hinaus könnte eine allgemeine Stoffgesetzermächtigung Kompetenzen für die Festlegung von Zielwerten und deren Umsetzung sowie für die Durchsetzung entsprechender Verfahrensregeln beinhalten. Ich halte diese Idee, die zugegeben eine Revolutionierung des bisherigen Umweltrechtes beinhaltet, für einen Vorschlag, der eine wesentlich modernere, für die Unternehmen zudem langfristig besser planbare Umweltpolitik möglich macht. Dieser Vorschlag sollte geprüft und weiterentwickelt werden. Ich glaube, dies ist zudem die einzige Chance, mit der heutigen Unkenntnis bezüglich der langfristigen Umweltwirkungen zahlreicher Produkte umzugehen.

Deregulierung des Umweltrechtes

Im Umweltrecht befürwortet die Enquete-Kommission eine generelle Vereinheitlichung sowie vollzugsfördernde Maßnahmen. Im Umweltbereich haben wir zur Zeit etwa 2000 gesetzliche Regelungen und Verordnungen, viele widersprechen sich sogar gegenseitig. Das ist für jemanden, der wie ich aus einem mittelständischen Unternehmen kommt, nicht handhabbar, das ist für Großunternehmen schon gar nicht mehr handhabbar. Wir müssen von dieser Regelungsdichte wegkommen, aber ohne daß es hier zu Qualitätseinbußen kommt, ohne daß Lücken entstehen, die dann erneut wieder geregelt werden müssen. Dies geht wohl nur, indem wir ökonomische Instrumente in den Vordergrund stellen und das Ordnungsrecht auf das notwendige Maß beschränken.

Bei den vollzugsfördernden Maßnahmen käme es aus meiner Sicht besonders darauf an, daß die innovativen Handlungsspielräume der Unternehmen vergrößert werden. Es ist ja so, daß wir mit ordnungsrechtlichen Rahmen in aller Regel Verbote aussprechen und innovativen Chancen kaum Raum lassen. Wir müssen aber gerade die innovativen Kräfte freisetzen und fördern. Dies setzt aber die Setzung von Zielen voraus anstelle der Mittelvorgaben, wie sie bisher im Umweltrecht vorherrschten. Die Enquete-Kommission ist für die Einführung des Legalitätsprinzips. Während Steuer- und Strafvollzugsbehörden im Grundsatz einer strikten Vollzugspflicht unterliegen, wird im Umweltrecht das Einschreiten gegen festgestellte Verstöße - von Ausnahmen abgesehen - im Ermessen der Behörde gestellt. Wir sind für klare Vollzugsanweisungen, die Konkretisierung von Generalklauseln und eine Vereinfachung und Reduzierung des Abstimmungsbedarfs zwischen Behörden und Anlagebetreibern. Es dürfte sinnvoll sein, daß man zeitgleich mit der ökologischen Steuerreform das Ordnungsrecht kontinuierlich auf mögliche Deregulierung

gen überprüft, wobei ich Deregulierung nicht in dem Sinne verstanden wissen will, das Standards gesenkt werden.

Rückblickend kann ich feststellen, daß wir uns in der Enquete-Kommission auf eine gemeinsame Plattform geeinigt haben. Diese ist noch weiterzuentwickeln. Es gibt noch viele zusätzliche Aufgaben, die zu erledigen sind, insbesondere im Ordnungsrecht. Lassen Sie mich aber den Appell wenigstens noch einmal deutlich machen: Es geht nicht darum, den Ausstieg aus der Industriegesellschaft zu organisieren, sondern es geht darum, die Industriegesellschaft so zu organisieren, daß sie in die Zukunft hinein tragfähig ist, damit wir dem inter- und intragenerativen Ansatz gerecht werden. Ernst Ulrich von Weizsäcker hat uns in der Kommission ein sehr eindringliches Beispiel vorgetragen. Er hat unter Stoffaspekten das Sustainable Development als das oberste Ziel dargestellt. Er hat uns dann gezeigt, daß die OECD-Staaten relativ weit von diesem Ziel entfernt sind, und uns die Frage vorgelegt: Wo liegt Indien? Indien liegt unter Stoffaspekten sehr viel näher am Ziel des Sustainable Development. Indien bemüht sich aber, den gleichen industriellen Weg zu gehen, wie die OECD-Staaten. Es entfernt sich immer weiter von einer nachhaltigen Entwicklung und ist dabei, die gleichen Fehler zu begehen wie die höher- und hochentwickelten Industriestaaten. Wir werden also durch unsere Vorbüdfunktion dafür sorgen, daß jene Länder, die heute einem von uns als richtig erkannten Ziel sehr viel näher sind als wir, sich von diesem Ziel wieder entfernen. Auch aus diesem Grund ist dringend eine Umkehr bei uns geboten.

Wenn die Aufforderung zum Diskurs ernst gemeint ist, dann will ich dies noch mit einem zweiten Appell verbinden: Der Diskurs zwischen allen gesellschaftlichen Gruppen kann nur gelingen, wenn ökologische Ziele auch in die Diskussion innerhalb der Unternehmen miteinbezogen werden. Und dieses ist nicht nur die Sache der Geschäftsführung, sondern auch von Betriebsräten, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.